



# **DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL**

Roy Rivera  
Fernando Carrión  
Manuel Ortega Hegg  
Guadalupe Wallace  
Carlos Umaña  
Ricardo Córdova Macías  
Johan Bastiaensen  
Jos Vaessen  
Juan Pablo Pérez Sáinz  
José Luis Rocha  
Allan Lavell

352

D445 Descentralización y desarrollo local : una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina / comp. Marta Eugenia González ; Katherine Andrade-Eekhoff ; Carlos G. Ramos. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2003.  
390 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-17-0

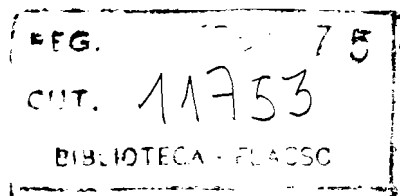
1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

BINA/jmh

352 Descentralización y desarrollo local ... 2003

II. Título.

BINA/jmh



FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.  
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Diputació de Barcelona

Portada: Héctor Lardé

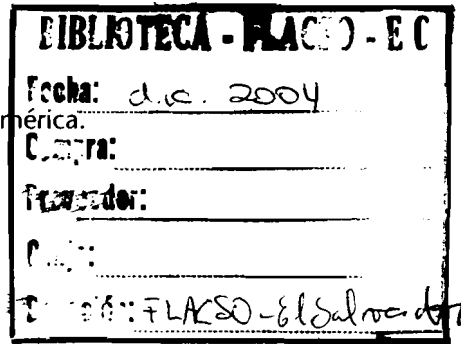
Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.  
Tel.: 220-0128

ISBN: 99923-33-17-0

Primera edición: octubre de 2003

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.



# INDICE

## Presentación

### PRIMERA PARTE

## Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local 1

### El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local 3 Roy Rivera

1. La modernización sin fin 4
2. La descentralización en el horizonte de una modernización (sin fin) 6
3. Integración social y descentralización 13
4. La desintegración / integración de los contextos de los países pobres 15
5. Corolario 25

### Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada 29 ✓ Fernando Carrión

#### Antecedentes 29

1. Descentralización: posiciones y novedad del tema 30
  - 1.1 Posiciones sobre la descentralización 31
  - 1.2 Las analogías 34
2. La descentralización en Europa 36
  - 2.1 El origen y el proceso de reversión en Europa 36
  - 2.2 El Nivel intermedio 39
  - 2.3 El Nivel supranacional 40
3. La descentralización en América Latina 42
  - 3.1 Las etapas del proceso general 42
  - 3.2 Los regímenes políticos 46
  - 3.3 Una revisión de los casos 47
4. La escena local en América Latina 55
  - 4.1 El gobierno local 55
  - 4.2 La escena local 57
  - 4.3 La hora de los alcaldes 61

|    |                                    |    |
|----|------------------------------------|----|
| 5. | Los límites a la descentralización | 64 |
| 6. | Bibliografía                       | 68 |

|   |    |
|---|----|
| <b>La marcha del proceso descentralizador en Centro América</b> | 71 |
| <b>Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace</b>                   |    |

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Rasgos comunes                             | 71 |
| 2. | El proceso de descentralización por países | 79 |
|    | Nicaragua                                  | 79 |
|    | Guatemala                                  | 83 |
|    | El Salvador                                | 86 |
|    | Costa Rica                                 | 91 |

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <i>✓</i> | <b>Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica</b> | 93 |
|          | <b>Carlos Umaña</b>  |    |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica   | 93  |
| 1.1 | El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local   | 98  |
| 1.2 | Poder local   | 100 |
| 1.3 | El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad | 103 |
| 1.4 | El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural                                  | 104 |
| 1.5 | Institucionalismo y multidimensionalidad  | 109 |
| 1.6 | El aporte de IULA-CELCADEL  | 111 |
| 1.7 | La sobrevivencia de concepciones anteriores   | 112 |
| 2.  | Elementos claves en un concepto de desarrollo local   | 112 |
| 3.  | Identificación de actores típicos y énfasis en sus propuestas   | 116 |
| 4.  | Oferta educativa en Centroamérica   | 121 |
| 5.  | Especificidades coyunturales de cada país   | 124 |

**Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica** 129  
**Ricardo Córdova Macías**

1. Los estudios sobre valores democráticos y el funcionamiento de las instituciones en Centroamérica 129
2. El aporte de los estudios de FLACSO 134
3. Algunos de los hallazgos principales 137
4. Bibliografía recomendada 147

**SEGUNDA PARTE**

**Factores asociados al desarrollo local en América Latina** 151 *✓*

**Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual** 153  
**Johan Bastiaensen y Jos Vaessen**

1. Instituciones, capital social y desarrollo local 154
  - 1.1 Las ideas claves 155
  - 1.2 Debates conceptuales y clarificación de conceptos 158
  - 1.3 El papel de la institucionalidad en el desarrollo 161 *✓*
  - 1.4 Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja 165
  - 1.5 Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local 169
  - 1.6 Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional 172
  - 1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua 181
2. Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional 187
  - 2.1 Las finanzas en el modelo desarrollista 187
    - 2.1.1. El modelo de desarrollo desarrollista 188
    - 2.1.2. Las finanzas desarrollistas 189
    - 2.1.3. Finanzas en proyectos de INGs durante la época desarrollista 191

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 2.2    | La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural                             | 192 |
| 2.2.1. | La crítica de la escuela de Ohio  | 192 |
| 2.2.2. | La crítica de las ONGs  | 195 |
| 2.2.3. | La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones                                     | 199 |
| 2.3    | La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales                            | 201 |
| 2.3.1. | Análisis de la transacción crédito  | 202 |
| 2.3.2. | El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera                               | 206 |
| 2.3.3. | Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales   | 207 |
| 2.4    | Finanzas rurales e institucionalidad local  | 209 |
| 3.     | Bibliografía  | 213 |
|        | <b>La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización</b> | 223 |
|        | <b>Juan Pablo Pérez Sáinz</b>   |     |
|        | Cómo se entra a la globalización por la puerta de atrás sin armar alboroto                        | 225 |
| 1.     | La globalización de unos pocos o la globalización de la comunidad                                 | 230 |
| 2.     | Reflexiones finales   | 237 |
| 3.     | Bibliografía  | 241 |
| ✓      | <b>El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves</b>       | 245 |
|        | <b>José Luis Rocha</b>  |     |
| 1.     | Introducción  | 245 |
| 2.     | Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales   | 247 |
| 2.1    | Desarrollo local  | 247 |
| 2.2    | Descentralización   | 261 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 2.3    | La hora de la Microempresa  | 262 |
| 3.     | Hallazgos   | 268 |
| 3.1    | Descentralización en Nicaragua  | 268 |
| 3.2    | Marco jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas   | 276 |
| 3.2.1. | Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales | 276 |
| 3.2.2. | El control y permiso para operar  | 280 |
| 3.2.3. | Relación fiscal y otros vínculos tributarios  | 282 |
| 3.2.4. | Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales   | 286 |
| 3.3.   | Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas   | 290 |
| 3.3.1. | Tipología de las microempresas  | 290 |
| 3.3.2. | Avances, experiencias positivas y acercamientos   | 296 |
| 3.3.3. | Obstáculos y debilidades  | 304 |
| 4.     | Bibliografía  | 313 |
| 5.     | Bibliografía sobre microempresa y municipalismo   | 317 |
|        | <b>Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales</b><br><b>Allan Lavell</b>    | 323 |
| 1.     | Contexto y concepto   | 323 |
| 2.     | Espacio, territorio e intervención: nociones preliminares   | 328 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 3.      | Enfoques regionales y subregionales en la intervención en la problemática del riesgo y los desastres en América Latina | 332 |
| 3.1     | Antecedentes: La cooperación bilateral   | 332 |
| 3.2     | Los Acuerdos y Bloques Regionales  | 334 |
| 3.3     | Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres   | 337 |
|         | El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países   | 337 |
|         | La Generación en Intercambio de Información Científica en Realidades Similares   | 338 |
|         | El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional   | 339 |
|         | Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad                | 340 |
|         | La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional   | 341 |
| 4.      | Comentarios finales  | 342 |
| 5.      | Bibliografía   | 343 |
|         | <b>TERCERA PARTE</b>   | 345 |
|         | <b>Anexos Bibliográficos</b>   |     |
| Anexo 1 | Bibliografía especializada sobre desarrollo local  | 347 |
| Anexo 2 | Publicaciones del sistema FLACSO sobre descentralización y desarrollo local  | 367 |
| Anexo 3 | Referencias de sitio web sobre descentralización y desarrollo local  | 371 |



# LA INVISIBILIDAD DE LO LOCAL. RESPUESTAS COMUNITARIAS EN AMERICA LATINA A LA GLOBALIZACION \*

JUAN PABLO PEREZ SAINZ<sup>1</sup>

Intuitivamente, el término globalización sugiere ideas como la comprensión del mundo o el desarrollo de una conciencia planetaria o la negación del espacio por el tiempo minimizando la distancia física entre lugares. En este sentido, se puede pensar que estamos ante un proceso de homogeneización a escala mundial. No obstante, la evidencia empírica señala que, en muchos lugares, ha acaecido una auténtica revitalización de lo local, potenciando sus peculiaridades, cuestionando así esa pretensión de homogeneización globalizadora.<sup>2</sup> La bibliografía, normalmente del Norte, apunta a la constitución de dos tipos de socio-territorialidades locales en la globalización. Por un lado, estarían las denominadas ciudades globales caracterizadas por los siguientes rasgos: firmas transnacionales

---

\* Artículo fue tomado de **Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe**. Venezuela: Nueva Sociedad; Costa Rica: FLACSO Secretaría General, 2002; págs. 132-139.

1 Profesor e Investigador de FLACSO, Sede Costa Rica. [jpps@flacso.or.cr](mailto:jpps@flacso.or.cr)

2 Esto ha dado pie a acuñar un neologismo curioso en inglés: «glovalisation» (Swyngedouw, 1992; Robertson, 1995).

desarrollando actividades estratégicas (diseño, gestión, comercialización, etc.); localización de mercados financieros (forma dominante del capital globalizado); presencia importante de mano de obra inmigrante extranjera; concentración de elites intelectuales que otorgan prestigio a la respectiva ciudad; y flujo importante de turistas internacionales (Sassen, 1991; Castells y Hall, 1994; Borja y Castells, 1997; García Canclini, 1999). Por otro lado, estarían las regiones calificadas como ganadoras que han logrado generar distritos industriales exitosos (Pyke et al., 1992; Pyke y Sengenberger, 1993; Benko y Lipietz, 1994).

En América Latina, es difícil hablar de ciudades globales aunque se puede intentar. Por su parte, hay redefiniciones en ciertas regiones que da a pensar en su (re)inserción en la globalización (Panadero Moya et al., 1992; Curbelo et al., 1994; De Mattos et al., 1998; ILPES/CEUR, 1999). Pero, hay una modalidad de socio-territorialidad local que no es contemplada por su invisibilidad. Nos referimos a la comunidad de vecindad<sup>3</sup> que ha logrado estructurar su economía local en torno a una cierta aglomeración de establecimientos pequeños dedicados a una actividad globalizada.<sup>4</sup> Es este tipo de socio-territorialidad local la que queremos abordar en este texto. Demostrar su incidencia, a nivel nacional, es imposible debido a su invisibilidad y porque además la información oficial no refleja estos procesos a nivel micro que no son fácilmente agregables.<sup>5</sup> Para superar este problema de visibilidad queremos echar mano de estudios de casos que hemos realizado en distintas comunidades de

---

3 El término proviene de la sociología clásica, en concreto de Tönnies (1996). Se trata de un tipo de comunidad de lugar, basada en lazos de proximidad geográfica y que tiene como espacio el pueblo pero que no debería limitarse, como propuso en su tiempo este autor, a la agricultura como actividad económica.

4 Existen respuestas desde abajo que han logrado visibilizarse. Nos referimos a la migración internacional y al fenómeno del transnacionalismo desde abajo.

5 El problema de la agregación refleja un fenómeno de la globalización: la nación no es más la socio-territorialidad central y emergen otras que no son fácilmente asimilables a ella.

escenarios en los que este tipo de comunidades se pueden insertar en el proceso globalizador: el turismo internacional, la artesanía para exportación y la subcontratación manufacturera. Estamos seguros que los lectores conocen de casos, en sus respectivos países, que pueden enmarcarse en estos escenarios. En este sentido, los casos de estudio que se analizan tienen poder paradigmático y trascienden su especificidad centroamericana.

El presente artículo busca, ante todo, visibilizar este tipo de comunidades y mostrar así que hay procesos de inserción en la globalización que no son producto de la acción de firmas multinacionales (actor por excelencia de la globalización) y / o de las políticas estatales. Para ello se aborda, en un primer apartado, cuestiones relevantes a cómo estas comunidades se han insertado en la globalización y cómo, en la actualidad, se mantienen en la misma. Esta integración plantea una pregunta crucial: ¿son los ganadores de la globalización, unos pocos o es la comunidad en su conjunto? Contestar este interrogante supone identificar una serie de dinámicas al interior de la propia comunidad. Este ejercicio se lleva a cabo en un segundo acápite. Y se concluye con algunas reflexiones sobre las opciones que confrontan este tipo de comunidades ante este mundo imprevisible y lleno de riesgos que es la globalización.

## **CÓMO SE ENTRA A LA GLOBALIZACIÓN POR LA PUERTA DE ATRÁS Y SIN ARMAR ALBOROTO**

Los casos que vamos a considerar son los de La Fortuna, localidad costarricense que se ha erigido en uno de los principales turísticos de este país; La Palma, principal centro artesanal de El Salvador, cuyas artesanía son emblemáticas de ese país; y San Pedro Sacatepéquez, comunidad indígena guatemalteca, que se ha convertido en un importante centro de subcontratación para prendas de vestir para la exportación.

En términos de la génesis de cómo estas comunidades se insertaron en el proceso globalizador hay un par de fenómenos claves a destacar. Por un lado, las génesis son específicas y expresan los procesos históricos propios de cada comunidad. Así, La Fortuna, localidad de vocación agrícola, vio su destino cambiar cuando, en 1968, el volcán Arenal, contiguo a esta localidad, entró en erupción. Desde entonces, como se ha mantenido la actividad volcánica, esta comunidad se ha convertido en uno de los principales destinos turísticos en Costa Rica. En el caso de La Palma, el origen de la artesanía, que no era una actividad tradicional de esta comunidad, hay que ubicarlo en 1971 cuando varias personas, incluyendo al famoso pintor capitalino Fernando Llort, llegaron a vivir en La Palma, buscando la vida tranquila entre los pinos de la zona. Formaron una comuna, y a pesar de que sus necesidades económicas no eran tan apremiantes, buscaron actividades que les podían proveer un ingreso además de aprovechar sus habilidades artísticas. Empezaron a tallar madera y luego la semilla de copinol,<sup>6</sup> dibujando en ambas diseños semejantes. Esto dio lugar, justamente, al inicio del quehacer artesanal. Y en San Pedro Sacatepéquez, la actividad ancestral indígena, el cultivo de la milpa (fundamentalmente, maíz y frijol) dejó ser central cuando, a mitad del siglo pasado, esta comunidad se vio sacudida por tendencias modernizadoras como acaeció en otras comunidades indígenas guatemaltecas. El comercio se fue erigiendo en la principal ocupación, en concreto para los hombres. Y fue, justamente, un comerciante el que desencadenó la «revolución manufacturera» de San Pedro Sacatepéquez. Aprendió a coser en una empresa pequeña capitalina y, al cabo de dos años, estableció su propio taller en la comunidad a inicios de los años 60.

Pero, por otro lado, a pesar de la especificidad de cada génesis hay un elemento común fundamental a todos

---

6 Esta semilla es el del tamaño de una uva grande. La parte exterior es de color café oscura pero la interior es blanca que es lo que se pinta o talla. Al respecto

estos casos: las comunidades supieron convertir en endógenos estos procesos y hacerlos propios. En La Fortuna, la respuesta a este inicio y posterior crecimiento del flujo de turistas internacionales fue dada por los propios habitantes de la localidad. Así, para 1990, esta localidad contaba solamente con dos hoteles y unas cabinas destinadas fundamentalmente al turismo nacional; hacia fines de la década había ya más de cincuenta establecimientos de hospedaje y más de una docena de alimentación. Actualmente hay 125 establecimientos turísticos de todo tipo en la zona de La Fortuna, de las cuales 120 están en manos de originarios de la región. En el caso de La Palma, Fernando Llort y sus amigos formaron el primer taller llamado "La Semilla de Dios", dándole cierto sentido religioso, y comenzaron a crecer debido al flujo turístico (turistas nacionales principalmente) y sus contactos. "La Semilla de Dios", que se legalizó como cooperativa en 1977, sirvió como fuente de trabajo para algunos jóvenes que empezaron a conocer el trabajo y desarrollar sus propias habilidades artísticas. De esta manera se fueron creando, progresivamente, pequeños establecimientos aportando cada uno algo nuevo al diseño original. Esto ha supuesto que, si bien se reconoce que la actividad artesanal nació como iniciativa de Fernando Llort y otros artistas de San Salvador, es ahora considerada como patrimonio de La Palma. Y, en San Pedro Sacatepéquez, el primer taller creado por ese pionero se convirtió en una auténtica escuela de aprendizaje donde los trabajadores, una vez adquiridos los conocimientos necesarios, crearon sus propios establecimientos. Así se inició un proceso en el que, por décadas, los sampedranos confeccionaban ropa que vendían los fines semanas por toda Guatemala e incluso en zonas fronterizas de El Salvador y

---

existe la anécdota que, un día, Fernando Llort y sus amigos estaban conversando en la calle cuando observaron cómo un niño raspaba una semilla de copinol contra un muro. Cuando se mostró su parte interna, la fuerza de su blancura impresionó tanto a los artistas que empezaron a imaginar posibilidades estéticas de la semilla.

Honduras. Esta etapa culminó, a fines de los 80, cuando el auge de la maquila de la confección en Guatemala y los cambios en la legislación, permitieron la subcontratación. Así, esta comunidad se convirtió en el destino de numerosos subcontratos de empresas exportadoras localizadas en la capital.

Si bien se ha dado esta conversión endógena, la inserción en la globalización es compleja y ha generado, en todas las comunidades, distintas vías de acceso al mercado global. Al respecto hay dos fenómenos a destacar.

Primero, estas vías muestran distintas posibilidades de apropiación local del excedente generado. Así, en La Fortuna, la mayoría de los turistas llegan por sus propios medios y se alojan en pequeños hoteles lo cuales, en cooperación con operadores locales de turismo, ofrecen servicios de excursiones para los días que se permanece en esta localidad. Este es un arreglo que retiene el excedente en La Fortuna. Pero también hay turistas que acceden a través de operadores no locales y que pernoctan apenas una noche. En este caso, la apropiación es —en gran parte— extralocal. La Palma muestra también contrastes entre la comercialización en manos de intermediarios no locales (casi dos tercios de los talleres venden de esta manera) y los locales o los que comercializan directamente. Y, en San Pedro Sacatepéquez, los extremos lo constituyen los talleres sometidos a la submaquila (mero cosido de piezas y con arreglos coyunturales) de las fábricas<sup>7</sup> que han logrado contratos directos que son más ventajosos y estables.

Y segundo, esta diversidad de arreglos muestra también posibilidades de mejor inserción en el mercado global. Aquí entra la problemática de los encadenamientos

---

7 Existen cuatro fábricas en el sentido estricto del término. Esto demuestra la diferenciación del tejido socio-productivo de esta localidad.

globales.<sup>8</sup> Todos estos casos pertenecen a encadenamientos guiados por los compradores donde la cuestión clave es cómo tener un conocimiento y acceso mejor al consumidor final. Así, en La Fortuna no parece que hay una estrategia clara de mercadeo por parte de los hoteles pequeños, lo que puede debilitarlos ante los tours operadores extralocales, aunque por el momento el dinamismo es tal que tales riesgos, y otros, no se perciben. En La Palma, el ejemplo a seguir son los talleres que han logrado exportar directamente, pero son la minoría. Al respecto hay que mencionar el papel jugado por el denominado “comercio justo” y, en este sentido, hay que señalar que el auge de la producción artesanal tuvo lugar en los 80 cuando el conflicto bélico que azotó a El Salvador visibilizó a este país y generó dinámicas de solidaridad con el mismo. Estos procesos ya no son lo mismo en la actualidad. Y en San Pedro Sacatepéz, las cuatro fábricas existentes, a través de contratos directos, han logrado que su actividad manufacturera no se limite al cosido de prendas sino que han incorporado actividades de corte y acabado generando mayor valor agregado.

Esta problemática de ganar posiciones en el mercado global<sup>9</sup>, puede ser abordada de manera individual o colectiva. Esta disyuntiva plantea si los ganadores de la globalización son unos pocos o si es la comunidad en su conjunto. Para poder saber hacia dónde se decanta esta opción hay que

---

8 Tales encadenamientos suponen la existencia de cuatro elementos: la producción de valor añadido a través de un conjunto de actividades económicas; la dispersión geográfica de redes productivas y comerciales que involucran empresas de distintos tipos y tamaños; la existencia de una estructura de poder entre las firmas que determina cómo los diferentes recursos (humanos, materiales, financieros, etc) se distribuyen y se asignan a lo largo de la cadena; y, la presencia de contextos institucionales que sirven para identificar las condiciones (locales, nacionales o internacionales) que posibilitan cada momento de la cadena. Las mismas pueden ser «guiadas por los productores» («producer driven») o «guiadas por los compradores» («buyer driven») (Gereffi y Korzeniewicz, 1994; Gereffi, 1995; Gereffi y Hamilton, 1996).

9 En la literatura sobre encadenamientos globales (Gereffi y Tam, 1998), este fenómeno se conoce como “upgrading” de difícil traducción al español.

indagar las dinámicas locales que es lo que vamos a llevar a cabo en el próximo apartado.

## **1. LA GLOBALIZACION DE UNOS POCOS O LA GLOBALIZACION DE LA COMUNIDAD**

Hay tres dinámicas locales que son claves para poder determinar si la acción de insertarse en la globalización va tener un carácter fundamentalmente individual o, por el contrario, colectivo involucrando a la comunidad en su conjunto.

a) La primera de estas dinámicas remite a la actividad globalizada de la economía local. Esta es una actividad configurada como aglomeración.<sup>10</sup> La pregunta clave es la de la cohesión de la misma. Es decir, hay que determinar si la aglomeración supone algo más que un conjunto de establecimientos ofreciendo el mismo bien o servicio y localizadas en el mismo territorio. La pregunta tiene dos respuestas. La primera tiene que ver con la cohesión sectorial y al respecto lo importante es ver si las economías externas (que en la concepción original de Marshall, no dependen de factores internos al establecimiento sino del desarrollo general del sector en cuestión) tienen incidencia o no.<sup>11</sup> Los casos de estudio muestran varios fenómenos al respecto. Primero, se detecta ausencia de las economías denominadas de especialización. O sea, no hay desarrollo de servicios de apoyo a la producción ni en el caso de La Palma ni en San Pedro

---

10 Hay estudios en América Latina sobre aglomeraciones a partir del concepto de eficiencia colectiva. Este enfoque ha sido utilizado en casos de estudio en Brasil (Schmitz, 1995), México (Rabelotti, 1995) y Perú (Visser, 1999).

11 Se podría hablar de tres tipos de economías externas: las de especialización, resultado de la división del trabajo entre empresas productivas y las dedicadas a procesos complementarios; las de información y comunicación fruto de la producción de bienes no normalizados que pueden minimizar los costos de transacción; y, las laborales como producto de la disponibilidad de una oferta considerable de mano de obra calificada (Zeitlin, 1993).



Sacatepéquez y, por tanto, la división del trabajo en estas aglomeraciones es muy incipiente: todo el mundo, prácticamente, hace lo mismo. La Fortuna es distinto porque el turismo es una pluralidad de actividades donde sí acaece división del trabajo diríamos casi "natural". Segundo, hay una economía externa, de tipo simbólico, importante y que tiene que ver con el reconocimiento de la actividad en el mercado globalizado: La Fortuna es, prácticamente, sinónimo del volcán Arenal; la artesanía de La Palma se ha erigido en emblemática de la de El Salvador; y San Pedro Sacatepéquez se ha ganado, desde hace tiempo, fama de comunidad laboriosa. Cuarto, hay en los tres casos una mano de obra adecuada que circula en la aglomeración. Y quinto, los establecimientos más dinámicos son los que se benefician más de las economías externas, especialmente de las de información y comunicación.

La cohesión de la aglomeración, desde un punto de vista socio-territorial, remite a la problemática del capital comunitario entendido como como un proceso de apropiación de distintos tipos de recursos socio-culturales de la comunidad, por propietarios de establecimientos de la aglomeración respectiva, que pueden tener efectos cohesionadores sobre la misma. La existencia de diversos tipos de recursos conlleva que se deba diferenciar en tres diferentes formas de capital comunitario.<sup>12</sup>

El primero tiene que ver con la internalización de valores comunitarios para reforzar la identidad gestada en la actividad globalizada. Se trata de cómo el reconocimiento de la comunidad en la globalización, sirve para afianzar la

---

12 Estas modalidades son las propuestas por Portes y Sensenbrenner (1993) pero que estos autores interpretan en términos de capital social. No obstante si se toma en cuenta la propuesta de Lin (2001) que sólo los recursos insertos en redes deberían ser considerados como capital social, estas formas deben ser reformuladas en términos de otro tipo de capital. Por nuestra parte, postulamos que sea en términos de capital comunitario.

trayectoria de oficio de los propietarios de establecimientos de la actividad globalizada. Esto parece suceder en La Fortuna donde los casos dispuestos a abandonar la actual ocupación, incluso si logran oportunidades con mejores remuneraciones, es mínimo entre los propietarios de hoteles pequeños. Lo contrario acaece en San Pedro Sacatepéquez. La mayoría de los productores subcontratados abandonarían su actual actividad si pudieran. Este hecho genera perplejidad ya que, de los tres casos de estudio, es éste donde los procesos de formación identitaria han sido más dilatados en el tiempo. Al respecto, nuestra hipótesis es que la subcontratación, al alejar a los productores del contacto directo con el mercado que tenían con su producción propia, ha inducido una profunda erosión de la identidad gestada durante décadas.

b) El segundo proceso es la cooperación entre establecimientos que puede generarse de las redes entre propietarios de los mismos. En los tres casos un buen número de propietarios están involucrados en préstamos no monetarios de distinto orden (de materia prima, herramientas, información sobre proveedores y/o clientes, etc.) pero los mismos no generan confianza suficiente para materializarse en arreglos de cooperación. De nuevo, la excepción es La Fortuna donde esa división del trabajo "natural" del turismo, con su pluralidad de actividades, facilita la cooperación.

La reacción a amenazas externas que pueden inducir la organización de los propietarios pequeños, que es un tercer proceso, sólo ha acaecido en La Palma. Hace un par de años, un cliente norteamericano, ante el incumplimiento en entregas amenazó con abrir una fábrica en Honduras para producir el mismo tipo de artesanías. Este peligro unió momentáneamente a los artesanos palmeños pero, pasada la coyuntura, esta forma de capital comunitario se mostró efímera ya que no cristalizó en la organización de los artesanos.

Y es también el caso salvadoreño el que sirve para ejemplificar una cuarta modalidad de capital comunitario: la moralización de la vida económica para propiciar la innovación sobre la imitación. En principio, la mayoría de los artesanos de esta localidad expresan que no actúan de manera individual tomando en cuenta las opiniones del resto de la comunidad sobre su comportamiento. No obstante, también la mayoría de ellos perciben que la principal competencia proviene del interior de la propia comunidad ya que prevalece la imitación sobre la competencia.

Por consiguiente, estos ejemplos muestran resultados mixtos en términos de cohesión tanto en su dimensión sectorial como socio-territorial lo que insinúa que se está ante procesos complejos que resaltan la especificidad de cada comunidad.

La segunda dinámica local clave es la que tiene lugar en el plano político institucional. Al respecto el concepto clave es el de densidad institucional (Amin y Thrift, 1993). El mismo, en primer lugar, alude a la presencia institucional, o sea a la existencia de suficientes instituciones de distinto tipo. Segundo, la densidad institucional no es sólo una cuestión de magnitud sino también de interacción entre las instituciones presentes. Tercero, como corolario de lo anterior, sugiere la conformación de estructuras locales de dominación y/o coaliciones de intereses que logren representaciones colectivas y establezcan normas de conducta económica. Y, finalmente, postula el desarrollo de una conciencia que haga que los actores se sientan involucrados en un proyecto común. Es decir, la densidad institucional busca la colectivización y corporativización de la vida económica de la correspondiente localidad. Este concepto para su aplicación a realidades como las consideradas en este texto requiere de una doble precisión analítica. Por un lado, el proyecto consensuado de desarrollo local debería tener como eje la actividad globalizada que se materializa en la aglomeración lo cual tendría como consecuencia la constitución de un actor

colectivo por parte de los agentes económicos presentes en la aglomeración que además debería tener un protagonismo clave. Y, por otro lado, los procesos de densificación institucional deben tener al gobierno local en el centro de su dinámica. En toda América Latina y como resultado de los procesos de ajuste estructural, se están dando procesos de descentralización estatal de distinta índole y alcance. La clave reside en que esta dinámica descentralizadora no sea ajena a la inserción de la respectiva aglomeración en el proceso globalizador.

La evidencia recabada sobre los casos de estudio muestra varios fenómenos pertinentes. Primero, se detectan diferencias en términos de asociatividad de los propietarios, que sería la mejor expresión de desarrollo de acción colectiva por parte de los actores de la propia aglomeración. Las razones varían de localidad a localidad. En el caso costarricense se logró constituir una asociación de microempresas turísticas pero tuvo vida efímera. Al respecto, hay que pensar en una doble causa sobre las orientaciones individualistas predominantes. Por un lado, La Fortuna no es ajena a esa modalidad de constitución de ciudadanía pasiva en la que se han fundamentado el Estado costarricense resultante del conflicto de 1948 en ese país. O sea, se ha gozado de derechos, especialmente en el campo social, si haber luchado por ellos. Y, por otro lado, el dinamismo que caracteriza el desarrollo del turismo en esta localidad, conlleva que haya una percepción generalizada de oportunidades ilimitadas las cuales pueden ser aprovechadas de manera individual y la acción colectiva, por lo tanto, no parece necesaria. En cuanto a San Pedro Sacatepéquez, la razón de ausencia de asociatividad habría que rastrearla, además de las secuelas devastadoras —en términos de miedo y apatía— del largo conflicto bélico que ha sufrido Guatemala, en el aislamiento que parece haber generado la subcontratación. Y La Palma, por el contrario, muestra desarrollo asociativo a través de la modalidad de cooperativa y de la agremiación artesanal.

Segundo, la instancia municipal puede tener papeles distintos pero, en los tres casos, muestra una incidencia bastante limitada sugiriendo ausencia de interacción con la respectiva actividad económica. Está, prácticamente, ausente en La Fortuna, por su condición de distrito y no de cantón<sup>13</sup> y por la fuerte tradición centralista del estado costarricense. No ha jugado papel alguno en San Pedro Sacatepéquez aunque hay indicios que eso puede cambiar. Y sólo en La Palma ha tenido cierta incidencia.

Tercero, la localización de la comunidad cuenta. Así, San Pedro Sacatepéquez, por su cercanía a Ciudad de Guatemala, ha tenido muy poco desarrollo institucional que queda además subsumido en la capitalina.

Cuarto, los clivajes políticos pueden ser determinantes. El ejemplo más patente es el caso salvadoreño que, teniendo el mayor desarrollo institucional de los tres casos, el mismo se encuentra entrabado por las secuelas del conflicto bélico expresado, en la actualidad, en un fuerte enfrentamiento de los principales partidos políticos del país. O sea, las diferencias de agenda a nivel nacional no permite alcanzar consensos a nivel local.

Y finalmente, las interacciones institucionales son limitadas en los tres casos y, por tanto, no se vislumbra la conformación de coaliciones locales y, mucho menos, la posibilidad de formulación de un proyecto hegemónico que aglutine a la comunidad en su conjunto cara a la globalización.

c) Y la tercera dinámica local clave es la que tiene que ver con la equidad. Es la vieja pero insoslayable dimensión social del desarrollo. La misma tiene una doble expresión.

---

13 En Costa Rica, la unidad política-administrativa equivalente al municipio, en otros países, es el cantón. Este, a su vez, se compone de varios distritos.

Por un lado, se refleja en el bienestar de los hogares en términos de contribuir a su integración social. Al respecto la evidencia de los casos muestra tres fenómenos interesantes. El primero tiene que ver con el hecho que la situación de (des)integración social prevaliente en las comunidades tiene un pasado. Así, los niveles de pobreza en La Fortuna son inferiores a los de las otras dos comunidades y el de la Palma es inferior al de San Pedro Sacatepéquez, el único caso donde la pauperización está aún generalizada. La primera diferencia muestra los patrones de modernización, en las décadas pasadas, en Centroamérica: incluyente en Costa Rica y excluyente en los otros dos países. Y la segunda diferencia es indicativa del efecto redistributivo que han tenido, desde los 80, las remesas en El Salvador que han logrado una reducción significativa de la pobreza.<sup>14</sup> Por consiguiente, la globalización no supone un borrón y cuenta nueva con el pasado. Segundo, no siempre la integración laboral de miembros de la unidad doméstica a la actividad globalizada tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza. Acaece en La Fortuna y en San Pedro Sacatepéquez pero no en La Palma donde se insinúa que los ingresos obtenidos en la artesanía no tienen un impacto significativo en el bienestar de los hogares. En esta comunidad son, entre otros factores, las remesas las que juegan ese papel recordando que la principal forma de inserción de El Salvador en la globalización, es la migración transnacional. Y un tercer fenómeno a destacar es la incidencia de la educación en la integración social. En tanto que la misma es fruto de un servicio público, nos recuerda que el Estado, y por tanto la pertenencia nacional, siguen contando. Es decir, si bien las comunidades han logrado una inserción directa con el mercado globalizado, no han dejado de pertenecer a su respectivo país.

---

<sup>14</sup> Obviamente, esta observación es válida antes de los terribles terremotos de inicios del 2001 que han asolado a este país.

Por otro lado, la problemática de la equidad se refleja en el mercado local de trabajo y, en concreto, en el empleo generado en la aglomeración cuya actividad está globalizada. Al respecto hay también tres fenómenos a reseñar. El primero tiene que ver con la calidad de empleo generado que remita a la cuestión de cómo los propietarios de establecimientos de la aglomeración perciben al trabajo como factor de competitividad en la globalización. Si el trabajo se considera un simple costo, lo que suele conllevar precariedad laboral, éste es un factor de competitividad muy limitado. Por el contrario, si se está ante fuerza de trabajo con suficiente capital humano, y por tanto, correspondiente a empleos de calidad, ésta se convierte en un factor eficaz de competitividad con capacidad para adaptarse a los cambios del mercado y a sus nuevos requerimientos. La "vía alta" de inserción en la globalización, basada en fuerza de trabajo con capital humano elevado y empleo de calidad, es mucho menos espúrea que la "vía baja", basada en mano de obra vulnerable y en empleo precario. El segundo fenómeno tiene que ver con el acceso al empleo de categorías socio-laborales (mujeres, jóvenes, indígenas, etc.) que, históricamente, han sido discriminadas en el mercado de trabajo. Y el tercer fenómeno, prolongación del segundo, remite a minimizar las brechas en la remuneraciones de estas categorías.

Los resultados de las tres comunidades muestran que, en general, se está aún en la "vía baja" y que los resultados de acceso y brechas de ingresos de categorías vulnerables son disímiles sin que se pueda detectar un patrón. O sea, responden a la especificidad de cada comunidad.

## **2. REFLEXIONES FINALES**

Los tres ejemplos, utilizados como referentes empíricos de las proposiciones analíticas presentadas, muestran que es posible que comunidades de vecindad que logran desarrollar una cierta aglomeración de empresas pequeñas, se inserten en la globalización si la actividad de la

respectiva aglomeración es reconocida en el mercado global. En este sentido se puede decir que estamos ante comunidades "ganadoras". No obstante, el uso de comillas es indicativo que tal éxito es relativo y no está exento de problemas que constituyen retos para estas comunidades si quieren seguir insertas en el proceso globalizador.

Así, La Fortuna, que se muestra como el ejemplo más exitoso, confronta dos problemas. El primero tiene que ver con su baja institucionalidad como producto de su condición de distrito, y no de cantón, en un país de fuerte tradición centralista. El segundo remite a la acentuación de tendencias individualizadoras que el dinamismo de la actividad turística ha impuesto haciendo superflua la acción colectiva para el logro del éxito. Este déficit puede ser problemático si las amenazas, que ya planean en el horizonte y que tienen que ver con las perspectiva de implantación de grandes cadenas hoteleras, se hacen realidad. La ausencia de acción colectiva supondrá que la comunidad no podrá evitar que la mayor parte del excedente generado localmente sea apropiado fuera de la localidad.

Los desafíos de La Palma son otros. Por un lado, la actividad artesanal se ve confrontada al claro predominio de la imitación sobre la innovación sin que el capital comunitario, concretamente la moralización de la vida económica, pueda evitarlo. Y, por otro lado, aunque este es el caso de mayor desarrollo institucional, el mismo se ve afectado por la fisuras político-partidarias existentes a nivel nacional. De ahí que no sea de extrañar que el incipiente liderazgo institucional esté en manos de actores extralocales.

Y, por su parte, el gran reto para San Pedro Sacatepéquez es el deterioro identitario de sus productores inducido por la subcontratación que los ha enajenado del mercado como arena de reconocimiento social. Sin actores económicos fuertes, difícilmente esta comunidad podrá seguir inserta, como un todo, en la globalización. Sólo las fábricas



ya constituidas y, tal vez, algunos de los establecimientos más grandes, tendrán la capacidad de adaptarse a los cambios en los subcontratos que están evolucionando desde el simple ensamblaje (cosido de piezas) a contratos más integrales incorporando otras operaciones (corte de tela, acabados, etc.).

Pero, además de estas observaciones particulares a cada una de las localidades, es posible destacar, a título de conclusiones, algunas ideas que nos parecen importantes.

Primero, la inserción en la globalización no es inevitablemente el resultado de la acción de firmas multinacionales y/o de políticas estatales. Existen comunidades que silenciosamente han logrado, a través de procesos peculiares, integrarse en el mercado global, son inserciones que permanecen invisibles, porque no tienen un reflejo en las estadísticas nacionales, pero de gran incidencia a nivel local y que no deberían seguir siendo ignoradas.

Segundo, esta inserción es posible cuando, por la razón que sea, la comunidad encuentra una oportunidad y la aprovecha. Saber aprovecharla implica hacer endógena esa oportunidad para que no dependa de factores extralocales y coyunturales. Esto supone el desarrollo de una aglomeración, normalmente de establecimientos pequeños, que se erige en el eje de la economía local.

Tercero, la permanencia en el mercado global es problemática. Este es un mercado que se caracteriza por su alta volatilidad y, por tanto, es generador permanente de riesgo. Capacidad de manejo de esa volatilidad y de su riesgo implícito es clave para no tener una inserción espúrea en la globalización. Esto se logra ganando posiciones en el mercado global.

Cuarto, la globalización, como todo proceso societal, diferencia ganadores de perdedores. En un contexto como

el comunitario, la disyuntiva clave es si los ganadores son unos pocos (normalmente los propietarios de establecimientos con orientaciones innovadoras) o si es la comunidad en su conjunto. O sea, globalización de unos pocos "versus" de la gran mayoría.

Quinto, esta disyuntiva se dirime, en gran medida, por el resultado de dinámicas internas, fundamentalmente tres. La primera es la que tiene que ver con la cohesión de la aglomeración que tiene tanto una dimensión sectorial como socio-territorial. Aquélla depende del desarrollo de economías externas mientras ésta de la movilización de diferentes formas de capital comunitario. La segunda dinámica es la que remite a la densidad institucional. Y la tercera se refiere a la equidad tanto a nivel del bienestar de los hogares como del empleo. Cohesión de la aglomeración, densificación institucional e integración social y laboral decantan la disyuntiva hacia lo colectivo y, por tanto, la beneficiada es la comunidad. Lo contrario privilegia las acciones individuales de los empresarios exitosos.

Finalmente, la opción individual orienta hacia un escenario donde se aprovecha, por unos pocos, las oportunidades de la globalización pero no, necesariamente, se afrontan los riesgos de la misma. Esto supone, en nuestra opinión, una inserción individualizada en la globalización y de tipo espúreo. Por el contrario, la opción comunitaria aprovecha también las oportunidades y al colectivizarlas se intenta minimizar riesgos buscando una inserción menos espúrea. Es esta vía, que se puede denominar de corporativismo comunitario globalizado, la que nos parecería más deseable y por la que habría que apostar. La misma puede ofrecer un modo digno de transitar por el horizonte histórico de la globalización.

### 3. BIBLIOGRAFIA

Amin,A. y Thrift,N.(1993): "Globalization, Institutional Thickness and Local Prospects", **Revue d'Économie Régional et Urbaine**, No.3

Benko, G. y Lipietz, A. (1994): **Regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica**, (Valencia, Edicions Alfons El Magnanim)

Borja, J. y Castells, M. (1997): **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, (Madrid, Taurus)

Castells, M. y Hall, P. (1994): **Technopoles of the World**, (London, Routledge)

Curbelo, J.L.; Alburquerque, F.; De Mattos C.A.; y Cuadrado, J.R. (eds.) (1994): **Territorios en transformación. (Análisis y propuestas)**, (Madrid, FEDER/CSIC)

De Mattos, C.A.; Hiernaux Nicolás, D. y Restrepo Botero, d. (1998): **Globalización y territorio. Impactos y perspectivas**, (Santiago, Fondo de Cultura Económica/PUCE)

García Canclini,N. (1999): **La globalización imaginada**, (Buenos Aires, Paidós)

Gereffi, G. (1995): «Global production systems and third world development» en B.Stallings (ed.): **Global Change, Regional Response. The New International Context of Development**, (Cambridge, Cambridge University Press)

Gereffi, G. y Hamilton, G. (1996): «Commodity Chains and Embedded Networks: The Economic Organization of Global Capitalism», **ponencia** presentada a la Reunión Anual de la American Sociological Association, Nueva York, agosto 16-20

Gereffi, G. y Tam,T. (1998): «Industrial Upgrading Through

Organizational Chains: Dynamics of Rent, Learning-By-Doing, and Mobility in the Global Economy», **mimeo**

Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (1994): **Commodity Chains and Global Capitalism**, (Westport, Praeger).

ILPES/CEUR (1999): **Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización**, (Santiago, Ediciones de la Universidad del Bío-Bío)

Lin, N. (2001): **Social Capital. A Theory of Social Structure and Action**, (Cambridge, Cambridge University Press)

Panadero Moya, M.; Cebrián Abellán, F.; y García Martínez, C. (coord.): **América Latina: la cuestión regional**, (Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha)

Pérez Sáinz, J. P. (1999): «Between the Global and the Local: Community Economies in Central America», en Michael Schechter (ed.): **The Revival of Civil Society. Global and Comparative Perspectives**, (London, MacMillan Press)

Pérez Sáinz, J.P. y Andrade-Eekhoff, K. (1999): «Handicraft Communities in Globalization: Reflections from Salvadorean Experiences», en Preet S. Anlakh y Michael Schechter (eds.): **Rethinking Globalization(s). From Corporate Transnationalism to Local Interventions**, (London, MacMillan Press)

Pérez Sáinz, J.P.; Andrade-Eekhoff, K.; Carrera Guerra, M.; y Olivares Ferreto, E. (2001): **Globalización y comunidades en Centroamérica**, (San José, FLACSO)

Portes, A. y Sensenbrenner, J. (1993): «Embeddeness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action», **American Journal of Sociology**, Vol. 98, No. 6.

Pyke, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (comps.): **Los distritos**

**industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia. I**, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)

Pyke, F. y Sengenberger, W. (comps): **Los distritos industriales y las pequeñas empresas. III**, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Rabelotti, R. (1995): "Is there an 'Industrial District Model'? Footwear districts in Italy and Mexico compared", **World Development**, Vol.23, No.1

Robertson, R. (1995): "Globalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity" en M. Featherstone, S. Lash y R. Robertson (ed.): **Global Modernities**, (London, Sage)

Sassen, S. (1991): **The Global City: New York, London, Tokyo**, (Princeton, Princeton University Press)

Schmitz, H. (1995): "Small shoemakers and fordist giants: tale of a super cluster", **World Development**, Vol.23, No.1

Swygendouw, E. (1992): "The Mammon quest. 'Globalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales", en M. Dunford y G. Kafkalas (eds.): **Cities and Regions in the New Europe: the global-local interplay and spatial development strategies**, (London, Bellhaven Press)

Tönnies, F. (1996): **Community and Society**, (New Brunswick, Transaction Books)

Visser, J. (1999): "A comparison of a clustered and dispersed firms in the small-scale clothing industry of Lima", **World Development**, Vol.27, No.9

Zeitlin, J. (1993): "Distritos industriales y regeneración económica local: visión general y comentarios", en F. Pyke y W. Sengenberger (comps.)