

## **POLÍTICAS LOCALES DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL SUPRANACIONALES: UNA ESTRATEGIA LOCAL ANTE LA MUNDIALIZACIÓN**

**Local policies of supranational territorial integration: a local  
strategy facing globalization.**

*Augusto Bolívar Espinoza. [Abe88@hotmail.com](mailto:Abe88@hotmail.com)*

*Luis Inostroza Fernández*

*Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México*

### **RESUMEN**

La mundialización provoca en las organizaciones locales un dilema insoslayable: la adhesión o la marginalización; y, como alternativas indeseables, la pérdida de soberanía o la exclusión. Los referentes teóricos de *la doctrina funcional de la ramificación internacional*; el *enfoque de los Acuerdos de Integración Regional*; los nuevos paradigmas de la *Competitividad sistémica internacional*; y, el *regionalismo abierto* de la CEPAL. Junto a las propuestas del *desarrollo sustentable* y el *aporte del ILPES* participan en la vasta escena agonística teórica que el artículo construye para buscar una salida a este dilema. En esta arena de la disputa y mediante el enfoque contemporáneo de *las políticas públicas* y de la *teoría organizacional estratégica*, se propone a las *Políticas locales de integración regional territorial supranacional* (PLIS) como un instrumento analítico, pragmático, y estratégico para abordar el desafío que le pone la mundialización a la acción política local. Del amplio espectro que ofrece el enfoque de políticas se relevan las dimensiones intelectuales y del conocimiento tácito y, a modo de prueba, los “corredores bioceánicos”, son considerados bajo el prisma de las políticas de integración transnacional que se propone (PLIS).

**PALABRAS CLAVES:** Mundialización, Local, Supranacional.

---

## ABSTRACT

Globalization poses a dilemma on local organizations that cannot be ignored: either they join or drop out, and, as undesirable alternatives, loss of sovereignty or exclusion. The theoretical references of *the functional doctrine of international spillover*; the approach of *Regional Integration Agreements*; the new paradigms of *systemic international competitiveness*; and ECLA's *open regionalism*. Along with *sustainable development* proposals and *LAIESP contribution*, they participate in the broad agonistic theoretical scene the article builds up so as to find a way out from this dilemma. On this arena, and through the approach of *public policies* and *strategic organizational theory*, the *local policies of supranational territorial regional integration* are proposed as an analytic, pragmatic, and strategic instrument to address the challenge posed by globalization on local political action. Of the broad spectrum offered by policy approaches, the intellectual and tacit knowledge dimensions are relieved and, as a trial, the "bi-oceanic corridors" are considered under the prism of the transnational integration policies proposed.

**KEY WORDS:** Globalization, Local, Supranational

## I. INTRODUCCIÓN

El principal dilema que impone el proceso de mundialización a las organizaciones locales radica en el grado de autonomía o dependencia que éstas guardan respecto de ella. Si las acciones o políticas de la organización local se diseñan y realizan sin considerar el proceso de "modernización-mundial", se corre el riesgo de la marginalidad; si por el contrario, estas organizaciones se subordinan pasivamente a esta modernización, se pone en peligro, entre otras muchas cosas, su identidad local. Así planteadas las cosas, las directrices de las grandes megatendencias de la "modernización-mundial": globalización, transnacionalización y regionalización imponen a las organizaciones locales un triste destino: o quedan aisladas al intentar preservar una precaria cultura local, o son diluidas en un bienestar basado en un discutible consumismo.

Algunos referentes teóricos que abordan, directa o indirectamente, las relaciones entre la mundialización y la gestión local pueden ser considerados como *un campo de disputa* donde se pueden encontrar razones y métodos para abordar el dilema. Sin embargo, éstos pocas veces consideran los efectos y las formas específicas de respuesta que deben implementar las organizaciones locales ante la mundialización. La explicación pudiera ser que varias de las disciplinas que se ocupan de estas cuestiones abordan temáticas donde este problema específico está subordinado a consideraciones generales. Por otra parte, generalmente se opina que lo local no tiene más destino que padecer las consecuen-

---

cias de la mundialización o, a lo sumo, luchar heroicamente e infructuosamente contra ella; y contentarse con contraponer los ideales de una nueva globalización. Pero, aunque haya gran parte de verdad en este supuesto, no es menos cierto que los agentes de la mundialización deben actuar en territorios determinados y con poblaciones organizadas políticamente que, por lo demás, no están condenadas a una actitud pasiva.

Cabe preguntarse entonces sobre la posibilidad de construir una opción metodológica que permita si no resolver, por lo menos, ordenar posibles argumentos en torno a tres preguntas: ¿Cómo enfrentan las organizaciones la mundialización? ¿Cuáles serían los parámetros teóricos y técnicos que habría que considerar en el diseño de las políticas locales de integración supranacional? ¿Qué propuestas estratégicas se pueden concebir desde lo local para comenzar a construir una integración supranacional limitada?

Este artículo propone como respuesta la construcción del enfoque de *Políticas de integración territorial local supranacional* (PLIS) con el fin de: analizar las formas de “hecho” o posibles de integración supranacional; diseñar políticas locales efectivas frente al desafío de mundialización y, esbozar perspectivas estratégicas para la integración de localidades con vocación transnacional.

## II. EL ESQUEMA DE LAS POLÍTICAS LOCALES DE INTEGRACIÓN

### 1. El enfoque desde las políticas

#### 1.1. Algunos referentes teóricos para la construcción del enfoque

El artículo sostiene que el enfoque de las políticas públicas institucionales podría abordar, con relativo éxito, el dilema que enfrentan las organizaciones locales frente a la mundialización. A diferencia de las disciplinas de las ciencias sociales consolidadas, esta perspectiva permitiría enfocar, como problemas, situaciones territoriales —potenciales o efectivas— en tres dimensiones: observación y análisis de procesos políticos complejos de integración; diseño de políticas específicas en ese medio; y, propuestas estratégicas. Algunos de los enfoques sugerentes referidos a la integración se exponen a continuación como campo problemático desde donde se puede apoyar teóricamente, desde distintas temáticas, al enfoque (PLIS).

A partir de la *doctrina funcional de la ramificación internacional* se pueden discutir hipótesis para ordenar la enorme y abigarrada información sobre los procesos de mundialización y sus consecuencias (CEPAL, 2002). Mediante la teoría de sistemas, la comunicación y la cibernética (Deutsch, 1976, 1985, 1990), esta postura propone la relación entre los Estados como un sistema de integración donde se compite políticamente

---

(Tomassini, 1989: 85, cfr. Barrera, op. cit.). La lógica expansiva horizontal e intersectorial de experiencias, métodos y beneficios hacia otros sectores producto de la integración, “derriame” o “doctrina de la ramificación” (“spillover”) se ofrece como marco explicativo problemático (Tomassini, 1989: 63); (Wilhelmy, 1988: 71; Salomón, 1989: 85, cfr. Barrera, op. cit.) (Deutsch, 1976, 1985, 1990).

Del mismo modo, el enfoque de los Acuerdos Regionales de Integración (ARI) (Schiff y Winters, 2004: 1 y 2); y, consecuentemente, la presentación de las instituciones internacionales (Colliard, 1995: 2-4) constituyen un marco ineludible del modelo (PLIS), a pesar del énfasis que estas posturas teóricas otorgan a las relaciones internacionales en desmedro de lo local y de la supranacionalización.

El “nuevo paradigma del desarrollo regional” de la *Competitividad sistémica internacional* postula la necesidad del cambio en régimen de acumulación y el cambio en régimen de regulación bajo el supuesto del “deterioro” y, prácticamente, inexistencia del Estado (Moncayo, 2002: 29, ilustración 1). Con el telón de fondo del neoliberalismo y de la Escuela de Chicago —neo-monetarismo y modelo neo-clásico— (Wiesner, 1997: 18), remozados en el neoinstitucionalismo, se reivindica el derecho de propiedad, la teoría del contrato, los costos de transacción, etc., como dogmas de la nueva ciencia (Ayala, 1996). La nueva geografía, la nueva-economía (Hodgson, 2002); y las ideas de la acumulación flexible y del capital social son algunos de los “referenciales” de la “nueva” ideología hegemónica, de múltiples cabezas, que hay que aceptar o combatir (Moncayo, 2001 y 2002) (De la Reza, 2004).

El neoliberalismo aparece de acuerdo a sus críticos como “una ‘teoría’ originalmente des-socializada y des-historizada (que) tiene hoy más que nunca los medios de convertirse en verdad, empíricamente verificable (...) el programa neoliberal extrae su fuerza social de la fuerza política económica de aquellos cuyos intereses expresa (que) tiende a favorecer el desfase entre la economía y las realidades sociales, y a construir, en la realidad, un sistema económico ajustado a la descripción teórica, es decir, una especie de máquina lógica, que se presenta como una cadena de restricciones que obligan a los agentes económicos.” (Bourdieu, 2002: 10-11).

La propuesta del *Regionalismo abierto* (CEPAL, 1990, 1991, 1994) propone la articulación sistémica regional-nacional-internacional así como el intento de caracterizar “configuraciones espaciales” para los países de América Latina (Lira, 2003: 9-15, 22) (Gudynas, 2005: 2) (CEPAL 2002: 1). Las regiones como “espacios socialmente construidos”, constituyen otro de los aportes relevantes de ILPES/CEPAL (Boisier, 1979, 1982, 1996). Otro referente es la “respuesta ciudadana global” (1990) que propugna la sustentabilidad en sus diferentes aspectos pero, principalmente, éticos (Chile Sustentable, 2002: 5) (Elizalde, 2003: 94-96).

---

Las posturas teóricas, las disciplinas y las ideologías brevemente presentadas constituyen una de las escenas agonísticas desde donde se puede construir el enfoque de las políticas locales de integración territorial supranacional.

## **1.2. El enfoque de políticas**

Existen diversas estrategias metodológicas y perspectivas teóricas que abordan la mundialización, las organizaciones locales, y la integración territorial. Podría decirse que cada uno de estos temas es objeto de disciplinas establecidas. Sin embargo, son pocas las propuestas metodológicas que consideran el dilema que viven las organizaciones locales específicamente y en toda su complejidad, como un solo problema. Aunque es necesario reconocer que, cada vez más, la realidad y la teoría han obligado a considerar la gestión del desarrollo regional en concordancia con los nuevos parámetros impuestos por el orden internacional, político y económico, los territorios han empezado a ser considerados como “cuasi Estados y cuasi empresas” (Boisier, 1996: Cap. 1).

Cabría pensar que estos territorios o localidades, en la medida que se independizan relativamente de los gobiernos centrales, podrían diseñar políticas de desarrollo en consonancia con el desarrollo nacional. El camino de las organizaciones consideradas como subregiones nacionales, sin embargo, no parece ser suficiente en la medida que la centralización, por definición, tiende a dejarlas permanentemente marginadas. De ahí que las organizaciones locales, además de su consolidación interna, podrían diseñar políticas supranacionales, como de hecho se verifica en algunas regiones latinoamericanas, aunque estas políticas todavía no se hayan institucionalizado o posean escasa institucionalización. Ahí se encuentran como muestras los proyectos estratégicos político-militares de Brasil para tener salidas al Pacífico; los corredores viales hacia Estados Unidos y el corredor biológico mesoamericano que conecta a México; los corredores bioceánicos de Chile con sus vecinos; las múltiples integraciones comerciales, de migración turística y comerciales a través de todas las fronteras de América, y, los anillos energéticos.

Las políticas locales (PLIS) refieren a problemas y no a temas: situaciones específicas de integración transnacional. No tratan del estudio de la mundialización o de las organizaciones locales, ni de la integración en general, ni de la supranacionalidad, sino de ciertos problemas específicos de integración que deben enfrentar e intentar solucionar las organizaciones locales: en su propio ámbito, en el de la integración subnacional o en las formas de competencia o cooperación internacional, o en medio de los mecanismos que sirven para establecer relaciones supranacionales, por ejemplo, en el caso de los corredores bioceánicos.

---

Para proceder eficazmente, el enfoque (PLIS) concibe las políticas de integración local como si fuesen procesos secuenciales no lineales, que van desde su concepción hasta su evaluación (Lasswell, 1951, 1971)<sup>1</sup>. A partir de coyunturas significativas se pueden ver como procesos pero también como estructuras, que definen periodos (Bolívar, 2001). Es decir, procesos visualizados en forma diacrónica o sincrónica o en una conjunción de ambas. Se trata de abordar los problemas de integración en el marco de las instituciones “vivientes”, ya sean Estados nacionales, o desde una perspectiva internacional, subregional, regional, local o transnacional (Bolívar, 2001).

Pero por sobre todo, el enfoque de las políticas locales de integración supranacional (PLIS) supone el “análisis de la política”, entendida ésta como composición y acuerdo pero también como la lucha por la imposición de intereses, y como propuestas estratégicas de las acciones sociales. De este modo, a la lógica supuestamente aséptica, por ejemplo, de la “competitividad territorial” y la del mercado abierto, se integran las diversas dimensiones de la política a nivel local.

### 1.3. Lo político, la política y las políticas

El enfoque (PLIS) considera, específicamente, la interpretación teórica de los “datos políticos” en sus dimensiones: de lo “político” de la “política” y el de las políticas en que se inserta la organización local (Leca, 1985: 55-58; Burdeau, 1965: 131-137; Bolívar, 2001: 125-149)<sup>2</sup>. Mientras lo político evoca la permanencia y la composición; la política refiere al cambio y el conflicto, y las políticas a la acción constructiva con vistas a la permanencia y/o al cambio de la sociedad política. Esta consideración de lo político resulta fundamental en la medida que en la mayoría de los enfoques contemporáneos sobre integración actuales este aspecto se encuentra ausente.

Respecto de lo político, la organización local se encuentra al interior de un marco general del orden, resguardado por la legitimidad y la seguridad nacionales, expresadas constitucionalmente. Pero no se trata sólo de la dimensión jurídica sino que fundamentalmente de la política, en la que el Estado se considera “en acción” o “funcionando” (Muller et al., 1998), y no como sustancia. Principalmente, el Estado aparece en el plano “supra-funcional” para hacer efectiva la “seguridad” y la “legitimidad”. El Estado supone, además de su carácter conflictual, un momento de organización que lleva a “una totalidad unificadora de los fenómenos políticos

---

<sup>1</sup> Las fases serían: “identificación del problema”; “formulación de soluciones”; “toma de decisiones”; “puesta en marcha”; “evaluación” (Jones, 1970).

<sup>2</sup> Aproximando los términos de la ciencia política anglosajona a expresiones latinas, se trataría de acercar las políticas, al sentido de (policías), a las dinámicas y a los actores que caracterizan la política (*politics*) y a los procesos e interacción que concurren a la evolución de lo político (*polity*) (Muller et al., Surel 1998: 32).

---

múltiples y complejos de todos los órdenes de verdad, a un nivel superfuncional en el que la lógica de la organización o más bien de la meta-organización, es la más clara y probablemente por ser la más simple”. En este sentido, el Estado supone el control del orden, mediante la conducción y la elaboración de políticas públicas (Bergeron, 1993: 85; Bolívar, 2001).

Lo político designa el campo de la composición, del acuerdo (Bergeron, 1993: 85-95) donde se define y autoriza a los agentes que detentan el monopolio de la legitimidad y donde se establece lo que se puede o no puede hacer y lo que es verdadero o no (Sfez, 1986), es decir, el orden político. Este orden político aparece como “un sistema organizado de interacciones múltiples en el cual la eficacia reposa en una alianza singular entre el monopolio tendencial de la coerción y la búsqueda de una legitimidad mínima” (Braud, 1985: 336). Este sistema de “interacciones múltiples” o el campo «de lo político», puede ser estudiado a través del análisis global y específico de la red de controles (*networks*) que lo sostienen (Le Galès, 1995: 13-28).

Lo local y las relaciones internacionales se mueven indefectiblemente en el medio de lo político, y no es posible intentar ningún proceso de “competitividad territorial” fuera de esta dimensión de lo político, del Estado, aunque éste se encuentre “muy debilitado”. La organización política local participa de un orden construido que se impone, pero también construye o participa de la construcción del orden local y manifiesta una cierta independencia relativa en los esquemas de integración subregional y supranacional. En este sentido, las acciones que tienden a impulsar, por ejemplo, los corredores bioceánicos o cualquiera de sus modalidades intermedias, deben contar como dato con las políticas de descentralización vigentes, pero a veces, puede dar impulso “autónomamente” a la creación de ciudades-tecnológicas, concentraciones industriales, puertos pivot, etc.

Desde el punto de vista del enfoque (PLIS), la modernización del Estado es imperativa y requiere cambios relevantes. Estos cambios deben considerar al territorio en relación a los objetivos nacionales (crecimiento, competitividad, equidad, erradicación de la pobreza, sustentabilidad) y desde la óptica regional (Boisier, 1996: Cap. 4).

En cuanto a la política, la organización local participa de la controversia y lucha por diversos monopolios de poder; no sólo en el relativo al uso de la violencia legítima al que hace referencia Weber, sino también al del mercado (Braud, 1985; Sfez, 1984). La “problemática política” está constituida en gran medida por el conflicto, es decir, “el universo de tomas de posición correspondiendo a las posiciones antagónicas en el campo de la lucha entre agentes y de las instituciones que corresponden por el monopolio de la producción y de la imposición de la representación legítima del mundo social y de la acción legítima sobre ese mundo” (Bourdieu, 1977: 78; Leca, 1985: 56; Birnbaum, 1975-1979: 7-8). Es el medio en que deben moverse las organizaciones locales las que, además de estar constituidas por el conflicto, deben enfrentarse al poder nacional y al internacional en dimensiones múltiples y complejas.

---

Las políticas se pueden entender como la acción y construcción gubernamental del espacio y del poder público legítimos. En una sociedad políticamente organizada, sea autoritaria o pluralista, el poder político se funda en el mantenimiento de un equilibrio inestable y los controles se implementan mediante políticas públicas institucionales. Evidentemente, las políticas locales intervienen en este proceso en la medida que la organización política estatal se hace más plural.

Las políticas de integración supranacional son “ideas en acción” complejas; nunca dependen de un solo autor ni de una concepción única, se entremezclan con otras acciones o políticas y requieren de un largo periodo para su cumplimiento. Por lo tanto: 1) en su diseño e implementación intervienen no sólo las autoridades, sean gobierno o administración, sino también expertos y diversos sectores sociales; 2) son el resultado, no lineal, de la interpretación de puntos de vista fundamentados en intereses particulares y públicos; y, 3) mantienen una relación de dependencia o soportes de otras políticas más generales, a veces contradictorias (Bolívar, 2001).

Una política pública se caracteriza por cinco aspectos esenciales, 1) un contenido: se presenta bajo la forma de productos que constituyen su sustancia; 2) un programa: supone un conjunto de actos articulados alrededor de ciertos ejes; 3) una orientación normativa: es la expresión de finalidades y de preferencias; 4) un factor de coerción: una política implica una potencia de obligaciones; 5) un mecanismo social: tiene un público, residentes, extranjeros, cuya situación, sus intereses, sus comportamientos son afectados por ella (Mény, Thoenig, 1992; Thoenig, 1985; Chevallier, 1986. Sabatier, 1999).

## **2. El diseño intelectual de las políticas**

### **2.1. Los valores y el aprendizaje**

Las políticas no son sólo programas o proyectos ni orientaciones generales, son, antes que nada, “ideas en acción”; es decir, a lo menos, suponen una instancia intelectual; y, otra, la puesta en marcha de las ideas. En la primera, confluyen diversas formas de concebir y tratar los problemas y sus soluciones; en la segunda, intervienen diversos gestores de diversos niveles de gobierno, de la administración y de la sociedad organizada. No se trata de puras reglas institucionales, como quisiera el neoinstitucionalismo, sino de “instituciones vivientes”, como diría Hauriou (Bolívar, 2001).

A la caracterización clásica secuencial de las políticas públicas de Jones y a la teoría de la “decisión racional” es recomendable integrar el enfoque moderno de las políticas públicas de las “perspectivas cognitivas”, entre otras, cuando se trata de las relaciones entre lo local y la mundialización (Muller, 1998: 41-53; Sabatier, 1999: 35-72).

Especial relevancia tiene la consideración del “diseño intelectual” de las políticas en la cual los “referenciales” juegan un papel esencial. Así, en el diseño de las políticas públicas, la construcción de nuevos referenciales puede contribuir tanto a la estabilidad como al cambio. La noción de referencial tiende a considerar las políticas públicas como un proceso de construcción de sentido en una relación con el mundo. Las políticas públicas, en su aspecto de referencial, convocan cuatro dimensiones distintas de percepción del mundo que, sin embargo, están estrictamente ligadas: valores, normas, algoritmos e imágenes (Muller, 1998: 158), dimensiones que evocan los presupuestos clásicos de la acción política.

Los valores aparecen como las representaciones más fundamentales de la acción, lo que está bien o lo que está mal, lo deseable (Muller, 1998: 158). Las normas definen las separaciones entre lo real percibido y lo real deseado, los principios de acción más que los valores. Los algoritmos son las relaciones causales que expresan una teoría de acción, pueden ser reconocidos en las fórmulas; “si... entonces.” Por último, las imágenes constituyen los vectores implícitos de los valores, las normas e incluso los algoritmos. Ellas dan sentido inmediatamente, sin necesidad del discurso, y constituyen un elemento central del referencial (Muller, 1998: 158-159).

Los valores e imágenes corresponden, en la perspectiva del cambio político, más bien a las condiciones ideológicas del Estado y de la organización local. Las normas y los algoritmos están más referidos, preferentemente, al régimen político, es decir, al ejercicio del poder. A este respecto las reformas constitucionales también reflejan, por una parte, las condiciones generales del ejercicio del poder, aunque al mismo tiempo son fundamento de otras políticas más específicas que se desarrollan con mayor detalle en otros ordenamientos jurídicos. Ninguna política, pero sobre todo las que tienen una perspectiva supranacional, puede prescindir de estos referenciales (Cfr., cuadro 1).

**CUADRO N° 1**  
**DIMENSIONES REFERENCIALES DE LAS POLÍTICAS DE**  
**INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL**

<b>Dimensiones referenciales</b>	<b>Presupuestos clásicos de la acción política</b>
Valores	Lo que está bien o está mal
Normas	Separación entre lo real percibido y lo real deseado
Algoritmos	Relaciones causales que expresan una teoría de acción “Si entonces...”
Imágenes	Vectores implícitos de los valores, normas e incluso algoritmos

Fuente: Elaboración propia a partir de Muller *et al.*, 1998 *op cit.*

---

La influencia de los valores y las imágenes, más que un obstáculo a la decisión técnica en la implementación de una política, forma parte esencial de ella. Las organizaciones locales, vistas como un todo: en su dimensión pública, social y privada; y, en su cambio, en la transformación de la cultura organizacional y en las diversas formas de decisiones, pueden y deben, participar estrechamente en la concepción de políticas de integración y, sobre todo, si son transnacionales (Ramírez, 2000: 103–104 y cuadro 2). En este contexto, destaca la importancia que tiene la discusión de la comunidad de los diseños posibles de políticas que impulsen la integración económica. En estos espacios de aprendizaje, se ponen en juego los “referenciales” locales y los de la mundialización que determinarán, en gran medida, el futuro de proyectos específicos que se ligen a la inserción o la creación, de corredores bioceánicos, industriales, comerciales, turísticos, etc.

## **2.2. El conocimiento tácito y los valores de la organización**

El conocimiento tácito<sup>3</sup> de los ciudadanos y de los funcionarios se considera junto al conocimiento de los expertos en un mismo plano. De esta manera, en esta conjunción de “ideas” se enriquece el “conocimiento organizacional de los municipios (que) favorece el cambio y la innovación en los niveles locales”<sup>4</sup>. No es demagógico afirmar que impulsan el desarrollo y neutralizan los procesos de empobrecimiento de las clases medias, sectores campesinos y de población urbana marginada, así como la inseguridad económica de amplios sectores de la población municipal (cfr., cuadro 2).

El conocimiento de la región, geografía, clima suelo, fauna, la utilización de formas de producción y prácticas consuetudinarias son de vital importancia en la implementación de políticas específicas de integración (PLIS). La incorporación consciente de la población en las políticas locales es imprescindible, entre otras cosas, en su dimensión cognitiva, cultural, educacional. Esta participación se traduce en aportes efectivos a las técnicas y las concepciones de mundo hasta ese momento extrañas a la población local. Los referentes de la mundialización resultan enriquecidos con la incorporación del conocimiento tácito local.

---

<sup>3</sup> Ubicándonos en la organización del gobierno municipal, se puede asumir que la información es un flujo de mensajes y el conocimiento local es creado por ese flujo de información, anclado en las creencias y el compromiso del ciudadano, puesto que es esa población la que realiza las acciones humanas locales (Nonaka y Takeuchi, 1999: 64).

<sup>4</sup> Los municipios deben crear conocimiento útil para transformar sus instituciones y organizaciones, para introducir el análisis estratégico, facilitar el análisis de oportunidades de inversión, para conocer el inventario de recursos naturales, evaluar la potencialidad de su territorio y las condiciones para integrarse a los corredores bioceánicos, industriales, comerciales o de otro tipo.

**CUADRO N° 2**  
**INFLUENCIA DE LOS VALORES INSTITUCIONALES EN LAS ORGANIZACIONES LOCALES**

Conceptos	Descripción Valores Institucionales	Observaciones
1. Status público, social y privado.	El status público, social o privado (para el caso de México) no define por sí mismo la naturaleza del sistema de gestión. Este sistema puede verse afectado por la relación que mantiene la organización con su entorno, así como por las condiciones del cambio organizacional.	En el nivel local operan organizaciones públicas, sociales y privadas con diferentes sistemas de gestión.
2. Los cambios en el status pueden influir en el sistema de gestión.	La modificación del status puede influenciar el sistema de gestión de una organización local. Esta forma de influencia puede manifestarse en el ámbito de su cultura, en lo referido a su visión y estrategia de largo, mediano y corto plazo, así como en su estructura organizacional.	Estas influencias en el nivel local afectan a las organizaciones en lo interno y externo, se utiliza el análisis FODA.
3. La cultura organizacional es permeable a los valores de grupos, de instituciones y otras fuerzas externas.	La cultura organizacional es sensible a las presiones externas de tipo institucional, las cuales no afectan de manera uniforme a las culturas de los diferentes grados de jerarquía organizacional. En función de ello, un cambio de status puede afectar más fácilmente la cultura del vértice de la organización o grupo dirigente, que a los niveles intermedios o inferiores de nivel operativo, que funcionan dentro de una empresa.	La cultura de las organizaciones locales es muy sensible a los valores de grupos de instituciones, que dan vida a la convivencia social y productiva de los municipios.
4. Los valores constituyen uno de los componentes de la cultura organizacional.	Estos valores son "interpretaciones simbólicas de la realidad, que dan una significación a las acciones sociales y a las formas de comportamiento humano". La Dirección de una organización local enuncia mediante diversos documentos (sesiones de Consejo, planes estratégicos, programas de trabajo y otros), los valores institucionales de la misma, que expresan la manera de dirigir o de sentir la relación entre la empresa y su entorno interno y externo.	Los valores son el componente clave de la cultura organizacional; esto implica cuidar las acciones sociales y preocuparse por la formación del recurso humano en las organizaciones locales.
5. Uso de diferentes formas y tipologías de toma de decisiones para el cambio de status.	El cambio de status en sus diferentes formas: de público a privado (privatizaciones), privado a social (adoptar el status de cooperativa), de privado a público (estatizar), de social a privado y otras combinaciones. Facilitan la elección racional (rational choice) e influyen para la toma de decisiones de los ejecutivos: las decisiones con más contenido de valor que de hecho (Simon, 1988, cfr., Ramírez, 2000), las decisiones con más contenido político que administrativo y las decisiones estratégicas, que son más afectadas que las de gestión y las operacionales (Ansoff, 1995, Ramírez, 2000).	Las organizaciones locales utilizan diferentes tipologías de toma de decisiones; la mayor parte de las veces siguen las de contenido utilitarista y en otras utilizan las que se adoptan con base en la intuición para decidir un cambio de status.

Fuente: elaboración con información tomada de (Ramírez, 2000: 103 –104).

---

Hay que aprender a tratar problemas y lo que resuelve a éstos: “es un proceso continuo de diseñar, ejecutar, evaluar, corregir, y volver a diseñar y a ejecutar. Lo básico es ir aprendiendo e ir creando espacios crecientemente amplios y propicios al del aprendizaje”, puesto, “que no todo el conocimiento es el resultado de un diseño o de un proceso científico y deliberado. El sistema de precios, por ejemplo, no se inventó ni se diseñó; fue producto del orden espontáneo, de un aprendizaje social e histórico. Las culturas, los países y las comunidades van aprendiendo muchas cosas, a veces dándose cuenta, a veces acumulando experiencias en forma inconsciente” (Hayek, 1945, citado por Wiesner, 1997: 17 y 18).

La participación ciudadana, su cultura y sus valores, es el marco donde se ubica el conocimiento tácito, que está íntimamente ligado, entre otros, al comportamiento de la administración (Cfr., cuadro 2). No son solamente principios inherentes a la democracia representativa, por ejemplo, son también una necesidad técnica y un seguro que permite no sólo la implementación de las políticas de integración, sino su permanencia.

Aunque “la cultura organizacional no es una cultura de escala, presenta una situación semejante al concepto de democracia en las organizaciones. Ambos (cultura y democracia) no son mecanismos de regulación organizacional, administrables, sino que pertenecen al terreno de lo social amplio. Son dispositivos de generación de sentido y de resolución de conflicto y no formas para asegurar la eficiencia” (Montaño, 2000: 47).

Sin embargo, cuando se habla de “compromiso cívico” en el modelo de la *Competitividad sistémica internacional* hay que tener cuidado con asimilarlo al conocimiento tácito. El compromiso cívico se refiere al alto grado de identificación de los ciudadanos con los intereses de la comunidad en que viven: patriotismo, solidaridad, virtudes ciudadanas, considerados componentes esenciales del “capital social”, eje central de la perspectiva ideológica del neo-institucionalismo (Gargarella, 1999: 6; Moncayo, 2002: 2- 3). El compromiso cívico se considera esencial para comprender las regiones ganadoras de las perdedoras; sin embargo, el conocimiento tácito no está comprometido, necesariamente, con las tesis de corte neoliberal.

### III. LAS POLÍTICAS DESDE LOS CORREDORES BIOCEÁNICOS

#### 1. Categorías básicas

##### 1.1. El modelo

El análisis de las políticas de integración supranacional (PLIS) desde el ámbito local, aspira a ser un instrumento analítico, práctico y estratégico que permitiría discernir

---

las alternativas con que cuentan las organizaciones locales frente a la mundialización. Estas políticas comprometen y atraviesan, por definición, las fronteras nacionales, pero lo hacen con la participación latente ineludible de las organizaciones locales. De este modo, las políticas locales de integración permitirían observar al unísono ambas realidades: la general externa y la particular interna. Por ejemplo, la organización productiva local, a veces artesanal, se ve obligada a participar, con sumisión o rebeldía, en el flujo de tecnología e innovaciones mundiales que fluyen a través de las políticas supranacionales que consideran en primer término la condición del *upgrading*<sup>5</sup> que les aportaría.

Entre las políticas transnacionales, las que se refieren a los “corredores bioceánicos”, aparecen para el análisis que proponemos como las más seductoras. Son ellas las que tienden a vincular océanos para acceder a nuevas regiones del planeta, con sus redes y formaciones de *clusters*, puertos, *pívor*, *tecno-city*, concentración industrial, encadenamiento de Pymes, etc. (Cfr., cuadro 3).

Cinco razones justifican la elección de los corredores bioceánicos como ejemplo de política subregional con incidencia local:

- 1 constituyen uno de los campos más vastos, intensos y complejos para el análisis de las políticas de integración supranacionales locales;
- 2 incluyen necesariamente un vasto territorio, al gobierno y a la población, en indisoluble relación con del desarrollo local y mundial;
- 3 suponen múltiples políticas locales nacionales, lo que permite aplicar el modelo del análisis general a casos más específicos pero igualmente relevantes como son: los corredores de desarrollo, transversales, industriales, comerciales, turísticos, tecnológicos y otros;
- 4 constituyen una opción estratégica como instrumentos para dar acción y contenido a las políticas de desarrollo y de integración económica subregional desde los Estados y municipios; y
- 5 las políticas locales, al participar en la integración supranacional, sirven de bisagras entre las políticas de las entidades federativas y nacionales, y la inserción externa.

---

<sup>5</sup> El concepto *upgrading* “mejoramiento”, que significa “crear mejores productos, hacerlos más eficientes o desplazarse hacia actividades más especializadas”, ha sido frecuentemente usado por la literatura sobre la competitividad (Porter, Kaplinsky, 2000), aquí se entiende como “innovación para el incremento del valor agregado” (Pietrobelli, 2005: 116).

---

Las políticas locales de integración transnacional deben ser consideradas junto a las políticas de Estado. Su gestión debe ser eminentemente local. Pero debe contar con la legitimidad y el apoyo estatal. No sólo en cuanto a recursos, facilidades financieras y conexiones administrativas; más importantes son los “referenciales” asumidos nacionales de cooperación internacional por sobre los de la competitividad a todo trance. No se trata sólo de inventar negocios, sino de proporcionar perspectivas de apoyos permanentes con otras regiones de otros países. No se trata de “ganarles”, sino de invitarlos a largo plazo a ganar juntos.

En este contexto, la regulación de estos nudos de desarrollo compartido entre agentes económicos y políticos, nacionales e internacionales, permite resolver problemas públicos y colectivos. El problema de la integración económica, exige un análisis desde las organizaciones locales y estatales; es ahí donde se ponen en marcha las políticas y se implementan las acciones para hacer efectivos los proyectos que surgen de lo estatal y local; en estos *clusters* se crean condiciones para cuidar del interés nacional con visiones más de detalle que no se pueden apreciar desde el gobierno central (Federación). Muchos errores cometidos con el TLC y los diseños del ALCA se pueden corregir a partir de las organizaciones locales. Todo esto constituye un imperativo central tanto para impulsar el desarrollo económico sustentable como para el fortalecimiento cultural de los municipios.

## 1.2. Del gobierno local

Se entiende por gobierno local a una entidad política con cierta autonomía que mantiene relaciones intergubernamentales con la Federación o el gobierno central y con la entidad federativa o regional a la que pertenece<sup>6</sup>. Las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno no son esencialmente jerárquicas; aunque la mayoría de las veces son asimétricas: instancia nacional y la subnacional, v.g. un Estado; o, entre el Estado y la instancia local, v.g. un municipio; o, entre la primera y la última. Por otra parte, las relaciones pueden darse entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial: Estado-Estado o municipio-municipio (Méndez, 1997: p 8-9).

Esta complejidad de las relaciones contribuye a que el análisis de las organizaciones, en general, y respecto del local en especial, se ubique en el cruce de distintas disciplinas y enfoques. A este respecto, hasta los años sesenta, se desarrollaron grandes avances teórico-metodológicos en las ciencias sociales propiciados por la economía, la administración, teoría de la organización y el derecho, que permitieron diferentes campos teóricos de

---

<sup>6</sup> La Federación, los Estados y los municipios precisan de un marco institucional dentro del cual las organizaciones puedan desarrollar sus actividades; este marco ha ido cambiando a medida que se han impulsado diferentes experiencias de ajustes estructurales y programas de estabilización y reactivación de la economía nacional (Inostroza y Martínez, 2002: 131).

---

referencia como los que se dieron en llamar: *Public Administration Theory*; *Sociografía*; el *neoinstitucionalismo*, y el *determinismo de los grandes sistemas*. Sin embargo, los elementos constitutivos causales que se derivaron de estas posturas: la “eficiencia administrativa”, los “oscuros intereses”, o la “entelequia económica” y el “formalismo jurídico” (Thoenig, 1998: 8), no pudieron dar pie a un conocimiento integral del funcionamiento efectivo de las organizaciones políticas o de la acción pública, sobre todo las locales. Pero también, el análisis organizacional enfocado desde las teorías, funciones, actividades y estilos de gerencias (Kast y Rosenzweig, 1988); los sugestivos enfoques de las políticas estratégicas adecuadas (Matus, 1995, 1997); y el que postula renovar el cumplimiento del ideal clásico de la constitución de un buen gobierno y de buenos gobernados (Favre et al, 2003: 21-34) requieren de una aplicación específica de la que hasta ahora se carece.

Pese a la explicable carencia de una teoría organizacional especial para el análisis del funcionamiento de la organización política local con relación a las relaciones intergubernamentales que ésta mantiene al interior del Estado nacional, como tema ha adquirido recientemente especial atención (Wright, 1997: 71-84). Existen estudios enfocados al diseño de políticas locales con vocación transnacional utilizando las experiencias asociadas al concepto de *cluster* en el plano del turismo (Silva, 2002: 45-60), también, múltiples trabajos a las Pymes (Pietrobelli et al., 2005: 119-121), y hasta trabajos que intentan vincular el neoinstitucionalismo con la postura secuencial de las políticas. Existen además trabajos que proponen metodologías para la elaboración de estrategias de desarrollo local (Silva, 2003: 17-21).

Se han tratado insuficientemente las relaciones que estas organizaciones locales mantienen con su entorno subregional y fuera de las fronteras nacionales, salvo cuando se hace referencia a iniciativas locales “supranacionales” con vista a constituirse en sistemas de organización internacional, como es el caso de la Unión Europea (Barrera, 2004: 21-24). Probablemente esto se debe a que se piensa, no sin razón, que las organizaciones locales deben seguir la cadena de decisiones al interior del poder nacional antes de acceder a las relaciones con otros Estados. Sin embargo, siendo esto en gran medida así, dadas ciertas características geográficas estratégicas, las organizaciones locales tienden a desarrollar políticas directamente con instancias extraterritoriales que influyen poderosamente en sus políticas nacionales, al interior de acuerdos bilaterales y mediante la estrategia *hub-and-spoke*, sistema eje-rayos (De la Reza, 2004: 55-74).

La situación antes descrita, obliga a tratar a las organizaciones locales también con relación al ámbito general constitutivo de lo político como con el campo conflictivo propio de la política; pero antes que nada, con las políticas, es decir, con relación a las acciones que las organizaciones deben emprender en toda ocasión pero, especialmente, cuando se trata de políticas supranacionales referidas a lo local. Por ello, es necesario que los ministerios del Interior, las cancillerías, o los gobiernos regionales o federales se propongan la creación de redes inter-

---

nacionales de información, formación y reflexión sobre el desarrollo territorial y la integración regional de los corredores bioceánicos latinoamericanos (Cfr., Sauci-Red DTL, 2005).

### **1.3. Integración territorial**

El concepto de región debe replantearse radicalmente. Se puede entender actualmente como “un territorio organizado, estructuralmente complejo, dotado de identidad y de cultura, cuyo tamaño sea el menor compatible con las restricciones de orden práctico”, así como con la paulatina estructuración de una jerarquía regional basada en la libre asociatividad y la concertación de intereses estratégicos (Boisier, 1996: Cap. 2).

La posibilidad de la integración subregional o la integración misma, se da al interior de un campo geográfico pero también social. Esto determina otra dimensión de la complejidad social y de las políticas públicas (Papadopoulos, 1995). Las localidades o territorios a que hacen referencia las políticas de integración, forman parte de espacios de diversa magnitud, que poseen ciertas características específicas acuñadas a lo largo de procesos históricos, a veces de siglos, y que en su estudio ha habido cambios significativos en los últimos años (Cuervo, 2003: 11-23).

Muchos de estos “campos”, geográficamente hablando, han sido artificialmente divididos, aunque muchas veces también mantienen su unidad cultural y flujos migratorios que traspasan fronteras políticas nacionales. Esta unidad se sostiene precariamente gracias a condiciones históricas, geográficas y culturales comunes. La mayoría de entre estas situaciones, manifiestan la colaboración económica fructífera de forma natural, ligadas al intercambio y la colaboración entre poblaciones que no tiene sentido que estén separadas.

Otras veces, el campo de interacción subsiste gracias al potencial que es percibido por la comunidad en todos los sentidos, cultural y económico si estas poblaciones de diverso origen se unieran y constituyeran nuevas uniones. Esta situación se repite en prácticamente todos los países del mundo y en América Latina en especial.

Muchas de las condiciones geoeconómicas que ofrecen los corredores naturales, llaman urgentemente a la elaboración de políticas supranacionales. Sin embargo, estas ocasiones que ofrecen la naturaleza y la historia, casi no han sido aprovechadas. Salvo aquellas demasiado obvias o las detectadas por los intereses extra-nacionales. Mientras más avanza el proceso de mundialización y las megatendencias correspondientes, más se desarrollan intentos de políticas de integración regional y subregional, impulsadas por los países centrales con la pretensión de regular, dinamizar y mejorar el aprovechamiento de los nudos de desarrollo internacionales. Por su parte, la respuesta de integración de los países en desarrollo no ha sido lo rápida ni eficiente que requeriría el bienestar de los países involucrados.

---

Estos nichos de desarrollo natural, y las políticas potencialmente complementarias que podrían promoverse, son nudos potenciales de desarrollo en el más amplio sentido de la palabra. Dichos fenómenos apelan por sí solos a la concurrencia de países, regiones y subregiones cercanas, pero también a otros y otras más lejanas, con intereses afines. De lo que se trataría es de relacionarlos mediante políticas cuidadosamente elaboradas. Uno de los objetivos principales, además de las políticas de integración tradicionales, se encuentra en el impulso y creación de instrumentos de políticas públicas como los corredores: industriales, comerciales, turísticos y bioceánicos.

#### **1.4. La supranacionalidad limitada**

El modelo de las políticas de integración supranacional define su campo formal en la posibilidad o aplicación efectiva de un acuerdo de “supranacionalidad limitada”. El proceso como se logra este acuerdo puede suponer varias etapas. Pero se pueden distinguir a lo menos tres dimensiones a considerar: la de los referenciales teóricos, el diseño de políticas y el entorno territorial a preservar y desarrollar (Cfr., cuadro 1).

Algunas de las perspectivas que se pueden adscribir al modelo neoliberal calzarían con dimensiones teóricas o de políticas que aparentemente no debieran aceptarlas. Así, por ejemplo, la noción de “competitividad” que aparece en todos los nuevos paradigmas, no sólo debe entenderse como competitividad a cualquier precio y sin observancia de la calidad. Los corredores bioceánicos deberán decidir si es posible respetar e impulsar las ventajas comparativas en un esquema de cooperación supranacional; en este caso, la competitividad deberá tener un sentido especial.

**CUADRO N° 3**  
**DIMENSIONES, POLÍTICAS Y ENFOQUES POLÍTICAS DE**  
**INTEGRACIÓN TERRITORIAL, TRANSNACIONAL-LIMITADA (PLIS).**

DIMENSIONES	POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA TRANSNACIONALIZACIÓN LOCAL	ENFOQUES INTEGRADOS
Teórica (referenciales): Jurídicos De Integración Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redefinición de competencias locales y de descentralización.</li> <li>Acuerdos Regionales de Integración</li> <li>• Definición del proyecto supranacionalidad limitada.</li> <li>Políticas de integración local regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspectiva analítica de las Políticas institucionales de control.</li> <li>• ARI, Integración abierta y competitividad sistémica.</li> <li>• Regionalismo abierto</li> <li>• PLIS</li> </ul>
Política Políticas subnacionales  Políticas supra y transnacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralización y descentralización</li> <li>• Fortalecimiento de la institucionalidad local: cooperación publico-privada</li> <li>• Modernización de la gestión local</li> <li>• Establecimiento de instituciones transnacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de Integración local (PLIS)</li> <li>• Empoderamiento de los territorios subnacionales</li> <li>• Nueva gerencia pública participativa local</li> <li>• Empoderamiento del sector privado y de la sociedad civil</li> <li>• El ciudadano como cliente y prestador de servicios</li> </ul>
Económica Territorial-local  Transnacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo endógeno, integral y de cooperación competitiva subregional-nacional</li> <li>• Acuerdos de desarrollo y cooperación transnacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economías de aglomeración y ventajas competitivas regionales coordinadas nacionalmente</li> <li>• Distrito industriales locales y supranacionales</li> <li>• Medio innovador vinculado a la gestión local</li> <li>• <i>Cluster</i> local y transnacional</li> <li>• Planificación estratégica transnacional</li> <li>• Intervenciones selectivas</li> <li>• Pluralismo y aprovechamiento del conocimiento tácito en los modelos de gestión</li> </ul>
Territorio Ambiental a conservar y desarrollar	Integración de la economía al medio ambiente.	Desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia a partir de una reconsideración crítica del esquema de Moncayo, 2002: 29, Ilustración 1.

---

La supranacionalidad<sup>7</sup> se refiere a órganos independientes y superiores a los Estados-nacionales habilitados para dictar normas obligatorias; se opone a los de órganos de tipo intergubernamental que sólo pueden adoptar decisiones que cuentan con la voluntad de los Estados, como sucede, por ejemplo, en el NAFTA. Se entiende como sistema integracionista supranacional cuando algunas de las “competencias de los Estados son transferidas a determinados organismos comunitarios, delegándose con ello poderes de decisión de los Estados participantes, para lograr así el cumplimiento de los fines comunitarios junto a los demás Estados miembros”.

Una supranacionalidad “limitada” o restringida es la más adecuada cuando se piensa en políticas locales supranacionales (PLIS), como los corredores bioceánicos; ésta se da cuando se cumplen las siguientes pautas: 1) un proyecto de unificación como objetivo; 2) la introducción de nuevos principios de representatividad de los Estados, diferentes de la representación tradicional y que conducen a una estructuración institucional distinta de las organizaciones internacionales; y 3) un reordenamiento de competencias y poderes a nivel de la soberanía de los Estados (Barrera, 2004: 9-11).

Si bien es cierto que las relaciones entre localidades de países diferentes deben enmarcarse en las políticas nacionales, y en los ARI entre los países, no es menos cierto que muchas relaciones entre localidades de diversos países no están consideradas explícitamente en los acuerdos, a pesar de que algunas relaciones de integración existen de hecho y, por otra parte, de que cada vez más diversas regiones mantienen relaciones de integración con Estados, independientemente de la observancia de un tratado internacional explícito, como sucede en España al interior del reino, o en Canadá o Brasil respecto de algunos Estados. Para no hablar del proceso de desintegración-integración que vivieron los países de Europa del Este de los noventa.

El enfoque supranacional es necesario complementarlo con el estudio de las formas específicas del diseño e implementación de las políticas locales frente a los imperativos de la mundialización. En este sentido, pueden distinguirse tres tipos de políticas locales, las que relacionan intereses locales en un mismo país, las que se rigen de acuerdo a los ARI y las que ligan localidades con otros países o regiones vecinas, o se ubiquen en zonas más alejadas. Las tres pueden coincidir en la implementación de políticas locales de integración (PLIS).

En las localidades se juegan, en gran medida, los beneficios eventuales que podrá

---

<sup>7</sup>El concepto tuvo aplicación concreta en ocasión de la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) por medio del Tratado de París en 1951 Art. 92 punto 2 (Barrera, 2004: 9).

---

obtener la ciudadanía local y nacional, pero también las ventajas que podrán obtener los agentes mundiales. Es necesario ver al unísono, como políticas estratégicas, los intereses locales con los de la forma específica de la mundialización que les concierne.

En definitiva, el análisis de las políticas supranacionales con participación local, podría contribuir a encontrar formas de integración más favorables a los procesos de mundialización, cuidando el interés nacional, conservando y dando conducción al desarrollo local sustentable con sentido humano, y facilitando la modernización de la gestión pública a partir de los municipios.

## **2 Políticas estratégicas básicas de la organización local**

### **2.1. Participación en la elaboración de políticas institucionales jurisprudenciales de control local**

La organización local, sea federal, municipal o regional en el caso de regímenes centralizados, se ve enfrentada, por lo menos, a tres grandes desafíos que suponen subsecuentes políticas para superarlos: a) la insuficiencia o inexistencia de marco jurídico adecuado, requiere de la adecuación de los criterios jurídicos del poder local que defina la autonomía y dependencia relativas frente al poder federal o central; b) el abandono o descuido de los poderes centrales y los desafíos de la mundialización exigen la elaboración de políticas locales que aseguren el desarrollo económico y social del ámbito local; y c) la verticalidad de las decisiones y la pasividad de la población, muchas veces inducida, compromete el éxito de cualquier política, pero sobre todo las transnacionales, de ahí que sea necesario potenciar la participación popular.

La primera tarea es participar en redefinir constantemente el marco de la autonomía y dependencia frente al poder federal o central, así como frente al poder de la entidad federativa, a fin de que las políticas implementadas desde el poder local puedan controlar las consecuencias de eventuales proyectos externos relacionados con los procesos de mundialización. En el caso de los Estados federales, supone fuertes ajustes constitucionales locales, y en los países centralizados, políticas precisas de regulación y de descentralización que controlen la intervención nacional e internacional y den capacidad de oposición legal a las localidades frente a los poderes internos y externos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La necesidad de los ajustes normativos se hace más evidente cuando se analizan los procesos de integración entre Estados nacionales en los que es necesario no sólo adecuar las constituciones sino crear una constitución de constituciones (*Revue Française de Science Politique*, 2001; Quermonne, 1994; Giscard d'Estaing, 2003).

---

Este proceso de adecuación normativa exige que la organización local: los municipios o gobiernos locales muy pequeños, y la ciudadanía, participen activamente en la discusión de los referentes ideológicos, no en abstracto, sino respecto de la situación específica que impone la mundialización. La organización y la ciudadanía reaccionan, interpretan y aplican, aceptan o niegan ciertas formas de presencia regional o subregional. En consecuencia, las políticas locales municipales —como la parte más desagregada de la división política— expresan, en su realidad, las políticas macroeconómicas y la presión de las megatendencias.

La representación de las autoridades locales debe transitar de las autorizaciones administrativas a las representativas. Entre otras medidas a considerar, está el fortalecimiento de organizaciones y partidos locales que se preocupen fundamentalmente de los intereses locales y que descentralicen la disputa política.

En la actualidad, se sostiene que las localidades municipales tienen potencialidades para la promoción del desarrollo económico dentro de su territorio, y que la organización municipal debe estar abierta al cambio institucional y organizacional, a fin de poder definir políticas locales apropiadas dentro de un contexto de gestión descentralizada que tome en cuenta la necesidad de delegar funciones, competencias y asignar presupuestos a las localidades para propiciar capacidades para promover su propio desarrollo económico, social y cultural.

Sin embargo, a menudo se da una relación de sujeción de la organización local como consecuencia de las presiones de los gobiernos, del gobierno estatal, de la Federación central, en orden a exigir políticas que se coordinen con decisiones ya tomadas de acuerdo a las megatendencias. En este contexto, los gobiernos locales pueden y deben reconocer y eventualmente aceptar la acción de la mundialización en el momento de definir sus políticas públicas, aunque deben incluir necesariamente la dimensión en materia de desarrollo económico local sustentable, con sentido humano, descentralización y gobernabilidad.

Los municipios como dinamizadores de conocimiento referido a la solución de problemas económicos, sociales, ecológicos y culturales tienen que hacerlo a través de mejorar el marco institucional para formalizar las reglas del juego que establecen a través de sus reglamentos, así como mediante los análisis de congruencia para promover políticas de integración subregional y dar coherencia a las orientaciones que provienen de las políticas nacionales y estatales.

## **2.2. Políticas de reforzamiento del poder administrativo**

Las nuevas formas institucionales que se perfilan en los procesos de mundialización y globalización han provocado un cambio en los paradigmas del saber *managerial*, mismos que

---

han llamado la atención de los estudiosos de las organizaciones y administraciones (Barba, 2000: 11). Esto ha creado cambios que afectan lo municipal y lo estatal analizado desde la teoría de la organización y, por supuesto, desde la disciplina de la administración.

La organización de los gobiernos locales tiene que innovar en gestión y definición de políticas; esto para cambiar comportamientos y visiones que antes se preocupaban únicamente de la atracción y disponibilidad de recursos financieros. Hoy cuentan los recursos organizacionales y los cognitivos para garantizar el desarrollo económico y social en el ámbito municipal. Ahora, se necesita introducir innovaciones tecnológicas, las innovaciones en métodos de gestión, en cambio organizacional, las innovaciones sociales (autogestión), y también, las innovaciones institucionales.

Es necesario entonces analizar la organización local en la perspectiva de las estrategias y políticas que apuntan a aprovechar los beneficios que prestan los procesos globales sin perder lo mejor del contexto local.

Existe consenso en las instancias internacionales que es necesario reforzar el poder administrativo local, reconociendo que la participación de los ciudadanos y una representación política apropiada son el fundamento de la democracia y que las administraciones locales son las que están más próximas de los ciudadanos en su vida cotidiana. Que es necesario desarrollar los mecanismos dirigidos a facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, en particular en las administraciones locales o municipales.

Promover el desarrollo y la autonomía y el reforzamiento institucional de las administraciones locales a fin de suscitar las condiciones favorables al desarrollo económico y social durable de sus comunidades.

Reforzar la capacidad institucional de las administraciones locales para permitir la plena y justa participación de los ciudadanos en las políticas públicas, sin ninguna discriminación; facilitar el acceso a los servicios fundamentales para mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos y reforzar la descentralización y el desarrollo integral de los servicios, en parte gracias a un financiamiento proporcional y oportuno y de iniciativas, permitiendo a las administraciones locales generar y administrar sus propios recursos.

Impulsar la difusión de la información, las prácticas ejemplares y el manejo de la administración por expertos entre el personal de las administraciones locales, de las asociaciones de la administración local, las asociaciones comunitarias y el público, facilitando especialmente el acceso de las municipalidades a las tecnologías de la información y de las comunicaciones y propiciando la cooperación y la coordinación entre las asociaciones de alcaldes y de las administraciones locales, al nivel nacional, subregional y regional.

---

Estimular la cooperación internacional en lo que concierne a la formación de directores, gerentes y de ejecutivos de administraciones locales. Apoyar (convocatoria en Bolivia) reuniones de ministros o de las más altas autoridades o responsables de políticas de descentralización y de gobernabilidad que estimulan la participación en las organizaciones locales y de servicios públicos. Ello implica comprometer a los ciudadanos en las administraciones municipales y examinar cuidadosamente las recomendaciones internacionales (Sexta Conferencia Interamericana de Alcaldes así como de otros procesos pertinentes); apoyar el programa de cooperación y de descentralización de las administraciones locales de la OEA, especialmente con el apoyo del BID en la elaboración de programas de verdadera inclusión de los ciudadanos a los procesos decisionales CEPAL/GTZ (2001).

La acción incisiva con base en compromisos permanentes entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales puede lograr redefinir nuevas prioridades del desarrollo y de nuevas formas de inserción internacional del país y de las regiones locales. Las nuevas funciones que se les plantean a los gobiernos regionales y al propio gobierno nacional, deben estar guiadas a cómo ayudar a los territorios a posicionarse de una manera competitiva y moderna en el escenario externo y, al mismo tiempo, de modo equitativo y participativo en el marco interno (Bosier, 1996: Cap. 3).

### **2.3. Políticas de inversión**

Además de las políticas propias del desarrollo local, en el ámbito estatal y municipal, se hace necesario crear oportunidades de inversión de acuerdo a la disponibilidad de recursos naturales existentes en las diferentes localidades del territorio municipal, crear espacios urbanizados y todos los servicios para atraer inversores (nacionales y extranjeros) interesados en localizarse en esa realidad local. La idea es saber crear las oportunidades de inversión tanto para asociarse y ampliar las capacidades productivas de las empresas existentes, como para crear las nuevas empresas mediante la asociación con empresarios locales para procesar recursos naturales y transformarlos en productos semi-procesados para la exportación. Esta es la clave para muchos de los corredores y tecno-ejes.

El capital que fluye desde lo local a lo subregional y luego a lo global, provee nuevas ideas innovadoras y tecnologías de punta, así como nuevo conocimiento organizacional y de gestión estratégica, el cual se utiliza para crear organizaciones industriales efectivamente competitivas, y sirve para analizar las formas que adopta la integración económica subregional, la cual podemos intentar definir como un elemento clave para el desarrollo económico subregional a nivel región (zona de las Américas).

La organización de los gobiernos locales debe poner atención a las políticas de integración económica subregional y definir sus formas propias de participación en las mismas,

---

es decir, cómo utilizar los instrumentos de éstas, que son: los tecno-ejes o tecno-polos, los corredores bioceánicos, comerciales, industriales y turísticos. Todo esto con la idea de mejorar la producción y distribución de sus productos en los mercados nacional e internacional.

#### **2.4. Políticas de descentralización**

La organización local debe participar en la descentralización orientada a dar mayores presupuestos, funciones y competencias a los gobiernos locales. Las estrategias y políticas señalan la necesidad del cambio institucional y organizacional clave para proporcionar las nuevas estructuras y crear instrumentos para potenciar la formulación de políticas locales a partir de los ayuntamientos<sup>9</sup>.

Las políticas de descentralización son previas y condición necesaria de las políticas locales de integración (PLIS). Deben comprender la transferencia de competencias para la provisión de infraestructura básica hasta los niveles más próximos al ciudadano. Apoyar procesos autónomos de concertación local con mayores transferencias de recursos de libre disponibilidad concordantes con la eficiencia fiscal y que garanticen la equidad. Propiciar mayor concordancia entre los procesos subnacionales de decisión democrática y las demandas geográficamente diferenciadas. Para ello se requiere: 1) estimular la conformación de mancomunidades municipales que correspondan a las micro-regiones; 2) adoptar el sistema de representación territorial para la elección de representantes en órganos locales; y 3) vincular las decisiones sobre el gasto local con las que se refieren a los aportes de cada localidad (Finot, 2003: 5).

### **IV. CONCLUSIONES**

Hemos planteado en el inicio de este artículo que el dilema de la organización local frente a la mundialización pareciera resolverse o en el aislamiento o la disolución respecto de un mundo que niega la identidad local. La tesis que se sostiene en este trabajo es que la disyuntiva planteada a la organización local puede analizarse casuísticamente, pragmáticamente y en una perspectiva estratégica, mediante el enfoque y el modelo secuencial de las políticas públicas modernas (PLIS), las que incluyen intrínsecamente: lo político y la política junto a los referenciales intelectuales y la participación de la ciudadanía.

---

<sup>9</sup> La demanda de descentralización de los gobiernos locales para promover el desarrollo económico municipal no ha tenido una respuesta apropiada. La CEPAL lo reconoce, al decir que: "en el marco de los procesos de descentralización, los avances logrados en el cumplimiento de las metas de eficiencia y equidad no han sido del todo satisfactorios...el desarrollo sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo" (CEPAL/GTZ, 2001: 9).

---

Paralelamente, se ha planteado que la postura deductiva que suponen la mayoría de las visiones integracionistas sobrestiman el análisis de tratados y acuerdos entre países, los “nuevos paradigmas” herederos del viejo neo-liberalismo y que las opciones críticas a la mundialización o son ambiguas o mantienen un discurso pseudo-filosófico no pocas veces reaccionario. En este dominio, en el enfoque propuesto en este artículo se contestan estas perspectivas teóricas en cuanto a su capacidad para afrontar la cuestión local y la mundialización; y deja abierta para un análisis filosófico posterior la discusión sobre los fundamentos que conforman estas teorías. Por el momento, en acuerdo con la postura de las políticas públicas que exige el enfrentamiento de problemas más que temas y como consecuencia la multidisciplinariedad que se requiere, es posible y deseable integrar algunos de los planteamientos de estas posturas al enfoque (PLIS).

Pero, ¿qué políticas locales transnacionales se han implementado y cómo han participado las organizaciones locales en ellas? En realidad, las políticas de integración subregional no han sido prácticamente implementadas. Las acciones que podrían asimilarse a ellas tienen carencias teóricas y técnicas importantes y escasa participación ciudadana. Sólo ha habido avances en los acuerdos bilaterales y en las prácticas de las localidades que, de hecho, se integran supranacionalmente, pero que están lejos de constituirse en políticas estratégicas.

Las dificultades para salir de la disyuntiva de las organizaciones locales son muchas y casi insuperables: los apetitos nacionalistas, el monopolio autocrático de los jefes de Estado en las decisiones internacionales, la falta de políticas de fortalecimiento administrativo institucional, la falta de disposiciones constitucionales que modernicen la descentralización, la carencia de compromisos solidarios institucionalizados, entre muchas. Por una parte, los gobiernos democráticos han adoptado políticas propias del despotismo ilustrado, guiados, dogmáticamente, por las tesis de los Acuerdos de Integración Regional y los modelos vinculados a la concepción al modelo de la *Competitividad sistémica internacional*. Por otra, los gobiernos de dudoso carácter democrático se han caracterizado por políticas de integración local autoritarias y corporativistas, implementadas por caudillos de escasa visión (Matus, 1995).

Sin embargo, la mundialización no es ingobernable ni la única determinante de los nuevos equilibrios regionales latinoamericanos; tampoco la acción de los actores, en particular la de los gobiernos locales o sub-estatales, está condenada a sufrir necesariamente y pasivamente los efectos de la mundialización. Ambas situaciones no son procesos naturales e ineluctables, que producen regiones que les “toca” ser marginadas o integradas en los circuitos internacionales; ni menos se trata de propiciar “guerras entre pobres” para llegar a ser “regiones perdedoras o ganadoras” como propone la tesis neoliberal competitiva (Moncayo, 2002: 56-65) a pesar de que los hechos parecieran demostrar la imposición abrumadora de las políticas globalizadoras y la pasividad en las organizaciones locales.

---

La introducción de la dimensión territorial transnacional desde las políticas públicas locales latinoamericanas puede —y debe— significar la búsqueda de equilibrios deseables entre los espacios económicos latinoamericanos para impulsar procesos competitivos mundiales y por ende el desarrollo local. Sin embargo, la puesta en marcha de los procesos sistémicos de competitividad mundial y local, tal como los entiende el “nuevo” neoliberalismo, está produciendo peligrosas situaciones políticas en Latino América. Los gobiernos latinoamericanos desde hace algunos años han sufrido la deslegitimación y el derrocamiento justificados por tesis localistas, antiimperialismos y contrarias al neo-liberalismo. Estas posturas, caudillistas y de precaria legitimidad, se apoyan en demandas de integración más que atendibles pero que deben ser recogidas estratégicamente en diseños técnicos y políticos que aseguren eficacia y representación ciudadana. Las políticas de integración territorial quisieran ser, al menos, un acicate para discutir esta cuestión.

## REFERENCIAS

- Ayala, José. 1996. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Facultad de Economía de la UNAM.
- Ayala, José. 1996. *Instituciones y economía. Una introducción al neo-institucionalismo económico*. México: Facultad de Economía de la UNAM.
- Barba Álvarez, Antonio. 2000. “Cambio organizacional y cambios en los paradigmas de la administración”, *Revista de Iztapalapa* 48.
- Barreda Fuentealba, Adolfo. 2004. “El funcionalismo y los procesos de integración”. Consulta 12 noviembre, 2005 ([www.monografias.com](http://www.monografias.com)).
- Bergeron, Gérard. 1993. *L'État en fonctionnement*. París: L'Harmattan.
- Birnbaum, Pierre. 1979. *La fin du politique*. París: Éditions du Seuil.
- Boisier, Sergio. 1996. *Modernidad y desarrollo*. Santiago de Chile: Serie Cuadernos del ILPES.
- Bolívar, Augusto. 2001. *Un instrument d'analyse des réformes de l'État: les politiques institutionnelles de contrôle: l'exemple mexicaine (1982-1997)*. Thèse pour obtenir le grade de Docteur. París: Université Paris I.
- Bolívar Augusto y Luis Inostroza. 2005. “Políticas nacionales y subregionales de integración de México en Procesos de integración económica de México y el mundo”, de Alfredo Sánchez Daza (coordinador). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bourdieu, Pierre. 1977. “Questions de politique”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, pp. 55-89.
- Bourdieu, Pierre. 2002. *Seis artículos de Pierre Bourdieu*. Chile: Le monde diplomatique, Editorial Aun creemos en los sueños.

- 
- Burdeau, Georges. 1960. *Traité de science politique*, tome première, le pouvoir politique. París: L.G. D. J.
- CEPAL. 1990. *Transformación Productiva con Equidad (TPE)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL. 1991. *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL. 1994. *Globalización y desarrollo*. Brasilia: Naciones Unidas, CEPAL, Vigésimo Noveno Periodo de Sesiones 6 al 10 de mayo.
- CEPAL. 1994. *Programa de regionalismo abierto*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL/GTZ. 2001. *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones ONU.
- CEPAL. 2002. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Chevallier, Jacques. 1986. *Science administrative*. París: PUF.
- Chile Sustentable. 2002. *Globalización y sustentabilidad, desafíos y alternativas*. Santiago de Chile: Programa Chile Sustentable.
- Cimoli, Mario, Beatriz García y Celso Garrido (coordinadores). 2005. *El camino Latinoamericano hacia la competitividad, Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Colliard, Caude-Albert. 1995. *Institutions internationales. Droit public Science politique*. París: Dalloz.
- De la Reza, Germán. 2004. *México más allá del TLCAN. Competitividad y diversificación de mercados*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Deutsch, Karl W. 1976. *Política y gobierno*. México: FCE.
- Deutsch, Karl W. 1985. *Los nervios del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- Deutsch, Karl W. 1990. *Análisis de las relaciones internacionales*. México: Paidós.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco. 2000. *Integración regional, desarrollo y equidad*. Santiago de Chile: Ediciones CEPAL y Siglo XXI.
- Elizalde, Antonio. 2003. *Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad*. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana.
- Favre, Pierre, Jack Hayward, Yves Schemeil (coordinadores). 2003. *Être gouverné*. París : Presse de Science PO.
- Franco Rolando y Armando Di Filippo (compiladores). 1999. *Las Dimensiones Sociales de la Integración Regional en América Latina*. Santiago de Chile: Libros CEPAL.
- Gargarella, Robert. 1999. *Las teorías de la justicia social después de Rawls, un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.

---

Giscard d'Estaing, Valéry. 2003. "Avant-projet de Constitution européenne et la question du pouvoir constituant" Revista Cités 13. *Les Constitutions possibles de l'Europe, figures politiques de l'Europe unie*. París: Puf.

Grawitz, Madeleine y Jean Leca. 1985. *Traité de science politique*. Volúmenes I a IV. París: PUF.

Gudynas, Eduardo. 2005. "El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: insuficiente y confuso". Programa de las Américas. Silver City, NM: International Relations Center, 28 de septiembre.

Hodgson, Geoffrey M. 2002. "El enfoque de la economía institucional", *Revista Mexicana de Ciencias sociales* 181.

Inostroza Luis y Pedro Martínez. 2002. "Cambio institucional y relaciones intergubernamentales", en J. M. Martinelli (Coordinador). México: Editores Plaza y Valdés y UAM, Unidad Iztapalapa.

Inostroza, Luis y Augusto Bolívar. 2004. "Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional", *Revista Análisis Económico* XIX, 41.

Jones, C. O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.

Kast, F. y J. E. Rosenzweig. 1988. *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias*. México: McGraw-Hill.

Lasswell, H. D. 1992. «La orientación hacia las políticas», en Luis Aguilar Villanueva (ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.

Lasswell, H. D. 1992. *La concepción emergente de las ciencias de políticas*. México: Porrúa. Publicado originalmente con el título «The Emerging Conception of the Policy Sciences en Policy Sciences», N° 1, [1971] p 3-14, 1971.

Leca, Jean. 1985. «La theorie politique», en Madeleine Grawitz y Jean Leca, op. cit., Tomo I, p. 48-174. París: PUF.

Le Galès, Patrick y Marck Thacher. 1995. *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. París: L'Harmattan.

Matus, Carlos. 1995. *Chimpancé, Machiavelli y Ghandi, Estrategias políticas*. Caracas: Editorial Altamir.

Matus, Carlos. 1997. *Los tres cinturones del gobierno*. Caracas: Editorial Altamir.

Mény, Yves y Jean Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Moncayo Jiménez, Edgar. 2002. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: ILPES.

Montaño Hirose, Luis. 2000. "Diversidad y similitud organizacionales. Perspectivas y controversias", *Revista Iztapalapa* 48.

Muller, Pierre y Yves Surel. 1998. *L'analyse des politiques*. París: Montchrestien.

NAITCP. 2003. *Primer reporte trimestral del Corredor NAITCP*. México: NAITCP.

Nonaka y Takeuchi. 1999. *La organización creadora de conocimiento*. México: Oxford University Press.

Papadopoulos, Manis. 1995. *Complexité social et politiques publiques*. París: Montchrestian.

- 
- Piotrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti. 2005. "Políticas para el mejoramiento de las Pyme en los clusters y cadenas de valor en Latinoamérica" en Cimoli et al. Op. cit. México: UAM-Azcapotzalco.
- Porter, M. 1990. *The competitive Advantage of Nations*. Londres: Macmillan.
- Powell, Walter W. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Presses Sciences PO. 2001. "L'Union Européene un de démocratie diffuse?", *Revue Française de Science Politique* 51-6.
- Quermonne, Louis. 1985. «Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie» volumen IV, en *Le Système politique de l'Union Européenne*. Paris: Montchrestien.
- Ramírez, Guillermo. 2000. "Valores institucionales en las organizaciones públicas. Diseño metodológico para el análisis y estudio de caso de una empresa pública del sector portuario", *Revista Iztapalapa* 48.
- Rutherford, Malcolm. 2003. "La economía institucional: antes y ahora", *Revista Análisis Económico* XVIII-38.
- Sabatier, Paul A. 1999. *Theories of Policy Process*. Estados Unidos: Westview Press.
- Sauci-Rhi. 2005. *Proyecto: Constitución de la Red DTI para la promoción del desarrollo territorial y la integración latinoamericana*. Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, Propuesta CESPI.
- Schiff Maurice y Alan Winters.—2004. *Integración Regional y Desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega.
- Sfez, Lucien. 1984. *La crítica de la decisión*. México: FCE.
- Silva, Iván. 2002. *Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén*. Santiago de Chile: ILPES.
- Thoenig Jean Claude. 1985. «L'analyse des politiques publiques», en Grawitz y Jean Lecar, op. cit., Tomo IV, 1-60. París: Puf.
- Tomassini, Luciano. 1989. *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad Católica.
- Tussie, Diana. 1991. "Los nuevos bloques comerciales a la búsqueda de un fundamento perdido", *Desarrollo Económico* 121.
- Wilhelmy, Manfred. 1988. *Política internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wiesner Duran, Eduardo. 1997. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neo-institucional*. Bogotá: Editores TM y Departamento Nacional de Planeación.
- Wright, Deil, S. 1978. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE.

