



## DESARROLLO, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Naveda, Alicia.<sup>1</sup>

### Resumen

Estos apuntes de clase tienen por objeto señalar conceptos centrales en la comprensión de los contenidos de la Cátedra Planificación II, para estudiantes de las carreras de licenciatura y profesorado en Sociología. Su lectura introduce los textos de lectura obligatoria, no los reemplaza.

Pensar la Planificación en países periféricos en el siglo XXI, requiere una perspectiva amplia de la totalidad social y de los procesos históricos en los que tiene lugar la planificación. Este escrito invita a cuestionar el rol del Estado en los procesos de desarrollo y en la elaboración de Políticas Públicas, en un tiempo en el

---

1. Profesora Titular de Planificación II en las Carreras de Licenciatura y Profesorado en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan. Licenciada en Sociología, Magister en Planificación del Desarrollo Regional, Dra. en Ciencias Sociales. Correo electrónico de contacto: [alicianaveda@unsj-cuim.edu.ar](mailto:alicianaveda@unsj-cuim.edu.ar)

que la arquitectura institucional internacional elabora propuestas (recetas) que suelen trasladarse sin más a las realidades nacionales y regionales.

Estos apuntes invitan a reflexionar sobre las categorías teóricas que utilizamos: Estado, Desarrollo, Modelos, Planificación, para mejorar la forma en que se interviene socialmente, a partir de las herramientas adquiridas como sociólogos/os y planificadores/as. Se espera contribuir en la formación de profesionales de la Sociología comprometidos con las clases más desfavorecidas de nuestras sociedades en nuestro tiempo, tarea irrenunciable para graduados/as de la Universidad Pública argentina.

**Palabras Clave:**

Desarrollo – Planificación – Estado – Políticas Públicas



*"Ciencia, sin conciencia, no es  
más que ruina del alma"  
("Gargantúa y Pantagruel" Ravelais)*

## 1. Planificación

La planificación supone la intervención deliberada sobre algún aspecto de la vida social, para el cumplimiento de determinados propósitos. Históricamente, el ser humano ha intentado aprovechar los recursos naturales disponibles, optimizar el uso del espacio, establecer normas que organicen la vida social. Estas intervenciones se fundamentan en una serie de conceptos, explícitos o no, ontológicos y teleológicos acerca de la realidad sobre la que se planifica, así como un claro posicionamiento respecto del conocimiento científico, sus alcances y limitaciones; estos conceptos constituyen el sustrato de la toma de decisiones.

Las conceptualizaciones de Planificación, Desarrollo, Estado, Políticas Públicas, son construcciones teóricas polisémicas, insertas en diversos marcos epistemológicos de las ciencias sociales y que implican propuestas de acción, medición y seguimiento diferenciales, que resulta necesario explicitar, para quienes pretenden elaborar propuestas de acción, y analizar las dinámicas políticas, económicas y sociales. La planificación del desarrollo, como forma de responder instrumentalmente a las problemáticas sociales, económicas, políticas y ambientales de las sociedades, requiere la superación de recetas o modelos de épocas pasadas. Esto se evidencia, en parte, en el aparente fracaso de los planes de desarrollo, ya que éstos no han alcanzado sus objetivos explícitos: reducir las desigualdades regionales y sociales, mejorar la calidad de vida de las poblaciones, construir la infraestructura básica y en general, contribuir a organizar adecuadamente los medios para alcanzar el desarrollo.

Hace 26 años se decía:

*Cincuenta mil personas mueren de hambre diariamente en un mundo que está sufriendo los efectos negativos de un sobreconsumo; (...) es probable que se extinga la cuarta parte de todo tipo de plantas, animales y microorganismos durante nuestra vida; (...) los países del primer mundo controlan el acceso y distribución de entre el 80% y 90% de los productos que contribuyen al nivel de vida; (...) en África, por cada árbol que se siembra, se talan 29; (...) se estima que la deuda externa del Tercer Mundo es de aproximadamente un billón de dólares, mientras los gastos militares han llegado a los 17 billones desde comienzos de los años '70. (Guhl y Tokatlian, 1992, p.80-81)*

En las actuales condiciones históricas, los efectos no deseados del desarrollo ocupan un lugar prioritario entre los más graves problemas de la humanidad, aunque lejos de caer en el escepticismo, la realidad nos conduce a preguntarnos, no sólo ¿por qué? (que alude a origen o causas, en diversos niveles) sino y básicamente: **¿qué hacer?**. Entonces, ¿Puede la planificación del desarrollo brindar algún tipo de herramienta que contribuya a elucidar este último interrogante? El gran reto de los "Planificadores Siglo XXI" seguramente será encontrar y promover estrategias flexibles basadas en el respeto por los otros y por la naturaleza.

Probablemente debamos comenzar por alejarnos de conceptos de planificación lineales, donde un Sujeto planifica a un Objeto, para alcanzar una imagen -objetivo definida generalmente por actores externos a la realidad sobre la cual se interviene y donde parece predominar la armonía de intereses. Es decir, comenzar por alejarnos de lo que se conoce como planificación tradicional.

Para ello es necesario reconocer en la planificación su calidad de instrumento dinámico, participativo. Sin embargo la sola idea de participación como bálsamo que democratiza la toma de decisiones y permite superar verticalismos estatistas, conduciría a errores.

Debemos hacer una gran objeción a la realidad de la participación: la existencia de asimetrías de poder en las relaciones sociales, que generalmente se manifiestan como conflictos.

Entonces, la planificación sería el proceso por el cual, los diversos actores involucrados buscan la compatibilización de conflictos, definiendo y acordando objetivos sociales, económicos, políticos, culturales, que impliquen una mejor calidad de vida, (autodefinición del desarrollo) tanto como las estrategias para alcanzarlos. Desde esta definición se reivindica lo local y regional, aunque no en un sentido dicotómico, dual, respecto de niveles más globales, sino reconociéndolos como diferentes niveles de resolución de los conflictos de poder generados entre los actores sociales. Es decir, lo local y lo regional son escalas que presentan características diferentes en cuanto a tipos y niveles de conflictos y de resolución.

Quien planifica, desde esta perspectiva, sería un Colectivo, conformado por las personas involucradas en los procesos de desarrollo. El rol de quien planifica en este esquema es orientar los conflictos de poder, en la búsqueda de los acuerdos que posibiliten el alcance de las metas propuestas.

La planificación en cada una de sus fases (diseño, ejecución, seguimiento y ajuste) incluye como subproceso la gestión. La gestión hace referencia a los acuerdos y negociaciones que se realizan entre los actores sociales, y que tienden a la superación de pugnas de intereses. Se presenta como un mecanismo que puede ser evaluado, esto significa que podemos realizar un modelo para monitorearla, contribuyendo así a mejorar los procesos de planificación.

En la década del '90, la ola neoliberal llevó a cuestionar la vigencia de la planificación y a proponer su reemplazo por la gestión (intentando establecer identidad entre planificación y gestión) en clara consonancia con el achicamiento del Estado y la preeminencia del lenguaje de negocios. Mientras el libre mercado y la mano invisible organicen las sociedades, no sería necesaria

la planificación -mucho menos la estatal- sino una gestión eficaz y eficiente del Estado y de las empresas (*managment*) para garantizar el orden que requiere el capital, para su expansión.

Para nosotros, la gestión es un subproceso de la planificación, al cual le es inherente la participación, y que constituye una instancia de acuerdos y negociación entre los intereses de los actores involucrados, presente tanto en el diseño como en la ejecución, seguimiento y ajuste de los planes, pero que no reemplaza al plan. Es más, dentro del plan puede incluirse la evaluación de la gestión como parte de los procesos de monitoreo que se realizan en todo plan.

No obstante, es necesario reconocer que si bien la gestión es un subproceso del plan, también existe fuera de los planes, es decir, es posible encontrar gestión sin que haya planificación; se trata de dos procesos compatibles y complementarios, pero que pueden presentarse independientemente. Desde nuestra posición teórica, la gestión debería estar siempre presente en la planificación, aunque no sucede necesariamente a la inversa. Por ejemplo, habitualmente se hace referencia a la gestión refiriéndose concretamente a actividades realizadas, como gestión pública, o gestión de tal o cual gobierno, funcionario, empresa, organismo, etc. y es claro que allí no existe (necesariamente) un plan que la involucre. En estos casos, la gestión hace referencia a acuerdos y acciones en ciertas direcciones, en función de gran variedad de temas, o en relación a la superación de ciertas problemáticas (como la gestión ambiental).

La planificación nace asociada a la idea que es posible introducir cambios en las tendencias de los acontecimientos históricos. Fue utilizada por primera vez en los inicios de la revolución bolchevique en Rusia, sobre todo entre 1917 y 1939 (Lira, 2006). El eje del debate era cómo alcanzar el desarrollo (entendido como industrialización y crecimiento económico). La idea que el desarrollo se puede planear e inducir con políticas apropiadas se generalizó en el planeta después de la Segunda Pos guerra. Por ello en el siguiente apartado presentamos algunas cuestiones sobre qué se entiende por desarrollo.

## 2. Desarrollo

Los seres humanos en su vida social establecen vínculos con la naturaleza y entre sí, de manera tal de desarrollar las fuerzas productivas que posibiliten la satisfacción de necesidades materiales, estableciendo relaciones sociales de producción, derivadas de la forma organizativa de la estructura productiva. Asimismo, como ser cultural y político, genera una serie de valores, pautas, reglas de comportamiento, lecturas de su quehacer, que configuran la superestructura de un modo de producción, social e histórico.

Desde la primera revolución industrial, la idea de incorporar tecnología para industrializar las fuerzas productivas, se asoció a la idea de progreso de las sociedades, la que en el siglo XX se convirtió en el concepto de desarrollo. El desarrollo de un país se define en relación a otros países, es decir, una sociedad es desarrollada o no desarrollada respecto de otra que sirve como parámetro, se trata de un concepto Relacional. El hecho que el desarrollo sea un concepto relacional, indica al mismo tiempo su necesaria contextualización temporo espacial al momento de intentar definirlo.

Para una primera aproximación al concepto se recuperan las visiones clásicas, que equiparan el desarrollo con el crecimiento económico, incremento de la producción, de la oferta y consumo de bienes y servicios (que implicaría mayor bienestar) y que se mide por el incremento del Producto total; está asociado a una concepción histórica lineal del modo en que ese progreso se alcanzaría, como fin último de todas las sociedades (Rostow, 1961). El desarrollo entendido como crecimiento económico, se instaló en el imaginario de las sociedades tanto las consideradas desarrolladas como en las no - desarrolladas.

Para CEPAL, desarrollo "consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí y expresa una aspiración por una sociedad mejor" (Wolfe, 1976, p. 23). Se generaron desde ahí, una serie de análisis acerca de cómo se había llegado al

desarrollo, e indicaciones sobre lo que deberían hacer aquellas sociedades no desarrolladas para alcanzarlo.

Francisco Uribe Echevarría (1993) propone adecuar las estrategias de desarrollo (regional y local) a las condiciones de la economía mundial; la que desde los años '80, se caracteriza por el proceso de globalización, que generaliza el modelo de libre mercado. El Desarrollo implicaría crecimiento económico, acelerado, eficiente y equitativo, asociado con patrones de desarrollo regional específicos. Dichos patrones son el resultado del despliegue histórico de ciertos modelos espaciales de industrialización, en el marco de un conjunto de regiones socioeconómicas, definidas geográficamente. Considera también que el desarrollo puede ser el resultado de iniciativas exitosas (innovaciones).

Para este autor la región se entiende como un escenario con actores involucrados. La relevancia de su definición, depende de las relaciones entre los objetivos de desarrollo regional y los problemas claves del desarrollo nacional, y más importante aún, de la posible contribución a la solución de tales problemas. Propone "concretar una teoría de manejo de desarrollo regional, más apropiada para las nuevas prioridades de desarrollo y los modelos de políticas públicas emergentes" (Uribe Echevarría, 1993, p.7)

*José Luis Coraggio (1988) contextualiza al desarrollo temporo-espacialmente; para el caso de América Latina sostiene que, al insertarse de manera dependiente en el sistema capitalista, sufre los impactos exógenos resultantes de los cambios en el mercado mundial y las consecuentes redefiniciones de la división internacional del trabajo. Así, nuevas demandas externas generan, en aquellas regiones ecológicamente aptas y provistas de la suficiente infraestructura por el Estado Nacional, nuevas actividades productivas. Esto a su vez suele ir asociado con transformaciones en las relaciones sociales de producción y por tanto en la estructura de clases local, lo que a su vez va contribuyendo a transformar la composición del Estado mismo. Todos estos procesos a su vez generan y/o*

*posibilitan cambios en la configuración territorial de las actividades de exportación que a su vez inducen cambios relativos a las actividades dirigidas al mercado interno. (p.16)*

Algunas preguntas que podemos hacernos frente a la gama de opciones político ideológicas desde las que se ha desarrollado este tema, serían ¿Desde dónde se define el desarrollo? ¿Qué resultados se priorizan? ¿Cuáles son las variables dinámicas? ¿Qué papel le corresponde al Estado? ¿Qué significaría desarrollo con equidad? ¿Qué es el desarrollo humano? ¿Es posible el desarrollo sustentable junto a la lógica de la acumulación capitalista?

El desarrollo puede entenderse como un proceso histórico, conflictivo, que denota cierta dinámica de enfrentamiento/resolución entre las partes componentes de una sociedad. Tiene implicaciones en términos de relaciones económico-políticas entre los países, tanto como dentro de cada país.

Esta definición visualiza al desarrollo como un concepto que permitiría comprender determinadas relaciones histórico-políticas inter e intra sociedad, es decir, la configuración de las relaciones que se establecen a partir de cierta división internacional de la producción y su impacto geopolítico en el orden mundial. El desarrollo como proceso es intrínsecamente *Interdimensional*. Es posible aproximarse a su definición desde las dimensiones: *ambiental, económica y político-ideológica*. Estas se generan a partir de las relaciones entre los componentes Naturaleza - Población, Población - Economía, y Población - Estado, respectivamente. El desarrollo tiene un sustrato temporo-espacial, territorial, jurisdiccional y funcional, en tanto se aplica a un ámbito espacial concreto y se orienta por un aparato estatal y un régimen político, en el marco de un determinado modelo de organización de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales.

### 3. Modelos de desarrollo

Se entiende por modelo de desarrollo a una forma particular de organizar las fuerzas productivas y las relaciones de producción, de manera tal de alcanzar ciertos objetivos, generalmente relacionados con los intereses de los grupos económicamente poderosos y políticamente dominantes. Los modelos de desarrollo establecen ciertas formas de explotación de la naturaleza, y contienen racionalidades o lógicas subyacentes a las acciones sociales de los diversos actores involucrados.

La adopción de determinados modelos de desarrollo, se relaciona con decisiones de los grupos más poderosos, que se convierten desde el aparato estatal en ordenadores de la producción incentivando o no ciertas actividades productivas. Es decir, los grupos con poder económico y político en una sociedad, son quienes definen el modelo de desarrollo, en función de los intereses sectoriales que representan.

El modelo de desarrollo se apoya en un determinado régimen político. En términos de Pedro Medellín (1995) entenderemos por tal a la concreción material del Estado; régimen político es:

*la instancia que permite que el Estado se desdoble y exprese bajo la forma material de aparato estatal. Por una parte el régimen político es la instancia que le confiere identidad a la idea abstracta del Estado como relación social: traduce los principios, tradiciones y valores que dan fundamento a una formación social, en un conjunto de transacciones, acuerdos y representaciones que han de ordenar y regir la vida en sociedad. Por otra, el régimen político confiere organicidad al conjunto de relaciones que se tejen en torno al Estado: la organicidad permite traducir las relaciones en un determinado ordenamiento jurídico que es propio y particular a una sociedad. (p.23)*

El régimen político contiene el marco jurídico que posibilita la implementación del modelo de desarrollo, los cuales se definen por: a) su/s variable/s dinámica/s; b) el papel que se le asigna a esa economía particular (en la que se aplica el modelo) en el contexto mundial; c) el rol del Estado; d) el particular estilo de desarrollo que adopta y; e) por las estrategias que lo viabilizan. Así, el modelo de desarrollo organiza elementos de poder político, económico, social, tecnológico, sectorial y regional, cuya combinación específica conforma una sociedad particular.

Los modelos de desarrollo pueden adoptar diversos estilos de desarrollo, entendiendo por tal "la opción política, social, económica, adoptada dentro de un sistema y estructura determinados" (Pinto, 1976, p.97) Económicamente, se entiende por estilo de desarrollo "la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios" (Pinto, 1976, p.104). Los estilos de desarrollo se viabilizan a través de las políticas concretas, afectando de manera diferente a los diversos sectores que componen la sociedad.

En Argentina el proceso atravesó por períodos que, en líneas generales, pueden distinguirse como: Agroexportador, desde 1853 hasta aproximadamente 1930, es decir, desde la constitución como país hasta el crack financiero internacional provocado por la caída de la Bolsa de Wall Street (1929). Desde la década del '30 y hasta 1945 aproximadamente se inicia una propuesta de industrialización liviana, también denominada ISI (Industrialización por sustitución de importaciones). Desde la segunda posguerra, da comienzo otro período que intenta la profundización de la industrialización, y que puede identificarse como desarrollismo. Este permaneció hasta mediados de los '70s, cuando se inicia el neoliberalismo, que tuvo plena vigencia hasta la crisis de 2001-2. (Roffman y Romero, 1997). Desde 2002-3, la discusión está centrada en lo que algunos autores llaman "modelo de devaluación" o de "pos-convertibilidad" (Lavopa, Salvia, 2008) caracterizado

por políticas de corte neoestructural o neodesarrollista (Félez, 2011). A partir de 2015 hay un retorno a políticas de corte neoliberal.

#### 4. Contexto histórico

Al finalizar la 2º Guerra, el escenario mundial presentaba las siguientes características:

- *Necesidad de reconstruir los países de Europa occidental, para lo que se genera el Plan Marshall, que consistió en un paquete de ayuda extranjera, técnica y financiera (básicamente proveniente de EEUU) que se inyecta a estos países para reconstruir sus economías.*
- *Resquebrajamiento del sistema colonial europeo, básicamente en África y Asia, donde surgen países independientes políticamente (aunque no económicamente).*
- *Guerra fría, la preocupación por el fantasma del comunismo se vuelve una gran preocupación en EEUU y Europa, que tratan de mejorar las condiciones sociales de existencia de sus pobladores.*
- *Consolidación de EEUU como potencia mundial. Durante la guerra y después de ella, allí se da un crecimiento económico sin precedentes que desborda el mercado interno, por lo que se buscan otros mercados (global)*
- *Se identifican las regiones pobres del mundo.*

Como señala Oriol Prats (2006):

*Tras la Segunda Guerra Mundial las necesidades de recuperación económica impulsaron políticamente la Teoría del Desarrollo. En esta coyuntura, resultaba necesario entender cómo producir el despegue económico para generar un desarrollo sostenido que reactivara la economía mundial y evitara más o mayores conflictos. A nivel más general, las instituciones de Breton Woods tenían como*

*preocupación fundamental estimular el desarrollo mundial y evitar las disparidades de renta, para lo que resultaba clave lograr la transformación de economías eminentemente agrarias en economías industriales capaces de sostener mayores niveles de producto por trabajador y consumo generalizado. (p.5)*

*desempleo y la incapacidad de acumulación del capital, propiciando la intervención del Estado en la economía.*

Las consecuencias de este escenario fueron:

- *Nueva estructura institucional a nivel internacional, que busca consolidar un mercado global que permita mejorar las condiciones del desarrollo y subdesarrollo. Se crea el BIRF en 1946 (después se vuelve el Banco Mundial) y en 1947 el Fondo Monetario internacional.*
- *Se da una nueva relación entre países desarrollados y subdesarrollados; ésta asume que los desarrollados tienen un bagaje de conocimientos y recursos financieros para ayudar a los más pobres.*
- *Gracias al éxito del Plan Marshall se descubre que el proceso de desarrollo de un país puede ser dirigido y acelerado. Surge el campo de la planificación económica y el desarrollo económico se convierte en un objetivo de política como algo que puede ser dirigido y manejado.*
- *Surge la necesidad de elaborar un marco conceptual y teórico que permita entender el desarrollo y los procesos de crecimiento económico, ya que los marcos existentes no permitían entender el problema del subdesarrollo. Durante los años '40 y '50 aparecen una serie de economistas que intentan romper con la economía ortodoxa (clásica) para poder formular estrategias políticas que permitan el desarrollo. Aparecen teorías ligadas al colonialismo, influenciadas por teorías antropológicas. Pocos años antes había surgido la teoría de John M. Keynes, quien propiciaba una economía heterodoxa para contrarrestar los efectos nefastos del*

Las pugnas teóricas para analizar el par desarrollo - subdesarrollo contraponían la visión clásica (liberal) y la estructural. Para los neoclásicos el mecanismo de optimización en la distribución de recursos es el mercado y el instrumento ideal para garantizar el equilibrio es el precio. Suponen que las leyes del mercado se aplican en cualquier tiempo y lugar, dado que se basan sobre una serie de supuestos de comportamiento individual (ser humano egoísta, racional y maximizador del beneficio). Consideran que:

- *En el largo plazo el crecimiento es constante, sostenido y gradual,*
- *La economía como un todo crece en forma balanceada, el crecimiento está impulsado por la oferta y no por la demanda (ley de Say)*
- *El motor del crecimiento es la acumulación de capital en el sector industrial. La variable fundamental es la inversión, y asociado como contraparte de la inversión, el ahorro.*
- *El juego de la tasa de interés en el mercado de capitales es el que garantiza que haya ahorro y por tanto, inversión.*

Según Allyn Young y Marshall (1976) el motor de crecimiento de la economía es la división del trabajo, que aumenta la especialización y garantiza mayor calidad e incremento del producto, lo que aumentaría el tamaño del mercado. En el largo plazo se tiende a igualar la tasa de ganancia de los distintos sectores. Las recomendaciones de política de desarrollo es que se garanticen las condiciones de competencia de los mercados, que no haya intervención estatal y se permita el ajuste automático de los mercados.

Este modelo se basa en tres supuestos fundamentales:

1. *Los mercados perfectamente competitivos pueden existir*
2. *El crecimiento económico se dará a través de los mercados competitivos. Estos garantizan el crecimiento y ese crecimiento beneficia a todos los sectores sociales.*
3. *La tendencia en el largo plazo es que se dé el pleno empleo.*

La propuesta teórica estructuralista se proponía identificar las estructuras de las economías subdesarrolladas para ver aquellos elementos que impedían que se diera el desarrollo de acuerdo al modelo clásico. Según esta corriente los países subdesarrollados se caracterizan por:

- *Predominio del sector agrario, el cual sufría desempleo permanente.*
- *Concentración y marcada desigualdad en la distribución de la riqueza*
- *Las exportaciones se basaban en uno o dos bienes primarios, por otra parte la mayor parte de productos manufacturados se importaban, lo que generaba desequilibrio crónico en la balanza de pagos y carencia de divisas para invertir.*
- *Rápido crecimiento de la población*
- *Bajos niveles de escolaridad y preparación de la población*
- *Mercados internos muy pequeños con bajo nivel de demanda, lo que dificultaba el crecimiento industrial.*
- *Mercados imperfectos, con grandes dificultades para que se diera la competencia.*
- *Dificultades para generar condiciones de industrialización y crecimiento, por lo que el esfuerzo debía ser deliberado, intensivo y guiado externamente.*

Estas características definían un país subdesarrollado típico, según los estructuralistas (Prebish, 1981). Para

ellos el desarrollo es un objetivo de política que puede cuantificarse y el indicador que muestra los niveles de desarrollo es: el ingreso per cápita ( $Yp/c = PIB / población$ )

Enmarcada en esta corriente, se crea en 1949 la CEPAL (Centro de Estudios para América Latina) cuyo primer director es el argentino Raúl Prebish, quien hace un aporte innovador a la discusión, cuando plantea que el atraso es respecto de un ideal, íntimamente ligado a la economía mundial. La CEPAL desarrolla un pensamiento estructuralista diferente al estructuralismo del norte, con sesgo latinoamericano; considera que con reformas dentro del capitalismo, es posible superar el subdesarrollo. Para ellos desarrollo significa incremento del bienestar material reflejado en el ingreso per cápita, con acumulación de capital, siendo la industria el sector dinámico; el Estado cumple un papel fundamental en el manejo de la economía.

El pensamiento cepalino se basa en: a) sistema centro – periferia; b) teoría del deterioro de los términos del intercambio; c) propuesta de desarrollo en base a la industrialización; d) características y tendencias del proceso de industrialización periférico. La división internacional del trabajo produce una desigualdad entre los países, inherente al sistema capitalista mundial. El mundo puede dividirse en dos polos: el centro y la periferia. En el primero se generan la innovación tecnológica y se difunde con cierta rapidez; presentan una estructura homogénea y diversificada, caracterizada por la modernización. La periferia se caracteriza por el rezago tecnológico con bajos niveles de productividad; con estructuras productivas heterogéneas y especializadas en uno o dos productos de exportación.

El centro y la periferia se determinan históricamente y se originan por la forma en la que, en los siglos XVIII y XIX se articularon los países a la economía mundial. El sistema mundial genera desarrollos individuales y la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados aumenta. El mecanismo mediante el cual se incrementa la brecha es el deterioro de los términos del intercambio (relación entre los precios de importación y los de exportación).

Según CEPAL con los ingresos provenientes de las exportaciones de los países periféricos, cada vez se puede importar menos; hay un flujo de dinero desde la periferia hacia el centro. Los beneficios del progreso técnico tienden a concentrarse en el centro. La propuesta para contrarrestar esto es el proceso de desarrollo hacia adentro.

Para CEPAL, las dos guerras mundiales llevaron a un proceso de cierre en los países desarrollados, que no demandaban bienes primarios; su producción se dirigió hacia armamentos. Durante estos períodos nacieron las industrias en América Latina y en el resto de la periferia.

Se produjo un cambio en el centro de poder del sistema económico mundial, dejó de ser Inglaterra y pasó a ser EEUU. Cuando Inglaterra era el centro, la característica fue el libre cambio, mientras que EEUU era una economía parcialmente cerrada, cuyas importaciones tendían a disminuir, lo que generó concentración de reservas monetarias internacionales.

Las conclusiones de CEPAL fueron:

- *El único mecanismo para lograr el desarrollo es la industrialización*
- *La industrialización se impulsa por la sustitución de importaciones*
- *Debe haber un cambio en la composición de las importaciones.*

Para movilizar ese proceso, se debe cerrar la economía selectivamente para proteger las industrias que están sustituyendo importaciones. Las fases serían:

Diversificación horizontal:

- *Consumo de elaboración simple: cerrar la importación de determinados bienes, pero permitir la importación de los insumos para producir dichos bienes.*

Integración vertical:

- *Bienes intermedios y de consumo durable*
- *Bienes de capital*

Desde otra vertiente de pensamiento y nutriéndose del materialismo dialéctico, surgen las teorías de la dependencia (en plural porque son varias) que explican el desarrollo histórico del capitalismo a través de la forma de articulación entre países desarrollados y subdesarrollados centrándose en el concepto de imperialismo. Según Lenin, el imperialismo es una fase superior del desarrollo del capitalismo, caracterizado por los procesos de concentración y centralización del capital. La primera fase es la división internacional del trabajo con base en la internacionalización del Capital – mercancía; la segunda se basa en el predominio del capital monopolístico y la internacionalización del capital financiero.

En 1957 Paul Baran sostiene que mientras el imperialismo defina las reglas no podrán modificarse las condiciones de dependencia y subordinación, y por tanto es imposible un desarrollo capitalista autónomo. Según Gunder Frank, el desarrollo capitalista en América Latina se opone a los intereses del imperialismo; su integración a la economía mundial transformó las estructuras económicas al interior de los países, posibilitando un desarrollo capitalista incipiente de carácter subordinado, en una relación metrópoli – satélites. (Dobb, 1971)

Theotonio Dos Santos reconoce varios tipos de dependencia: colonial, industrial-financiera, industrial tecnológica; intentaba establecer las diferencias entre los países latinoamericanos. Ruy Mauro Marini señalaba que la característica fundamental de la dependencia es que el centro sobre explota el trabajo en la periferia, lo que es posible porque hay exceso de población y tendencia estructural a salarios bajos. Una de las formas en que se extrae la plusvalía, es la desigualdad de los términos del intercambio. (Dobb, 1971)

En los años 1973 - 1974 se produjo la crisis del petróleo, que generó un incremento de los precios a nivel

internacional; este shock provocó un incremento en los ingresos de los países productores, quienes en lugar de invertir en sus economías, depositaron sus ganancias en bancos estadounidenses y europeos, lo que generó una gran liquidez internacional. Estos excedentes tomaron forma de “préstamos para el desarrollo” orientados al tercer mundo, en el que América Latina tuvo un rol protagónico.

Simultáneamente se produce la crisis del estilo de producción fordista (línea de ensamble), cae la productividad y se elevan los costos de producción en los países centrales; aumenta la inflación con problemas de desempleo (estancflación). Según los organismos internacionales (Banco Mundial) al finalizar la década del '80 las economías latinoamericanas se caracterizaban por:

- *Alta inflación*
- *Grandes déficit fiscales*
- *Grandes déficit en las balanzas de pagos*
- *Altos niveles de endeudamiento*
- *Fuga de capitales*
- *Caída importante en la disponibilidad de créditos internacionales para inversiones productivas*
- *Baja acumulación de capital, que generó un círculo vicioso (caída del Producto Bruto Interno (PBI), que implicaba caída en los salarios, y por ende caída en el ahorro y las inversiones. Había subutilización de la capacidad instalada. (el PBI crecía al 1.3% anual y la población al 2.2%)*
- *Desempleo.*

En relación a este diagnóstico, se proponen dos tipos de respuestas: una de inspiración neoliberal; y otra que podemos denominar neoestructural.

## 5. Neoliberalismo

En América Latina, el abandono de políticas de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones, implicó cambios importantes en el modo en que el

Estado intervenía en la vida económica. Durante los años '80, los países latinoamericanos atravesaron por graves distorsiones de sus economías, según los organismos multilaterales de crédito. La crisis se caracterizaba por altos niveles de inflación, déficit fiscal, déficit de la balanza de pagos, altos niveles de endeudamiento, fuga de capitales, caída en la disponibilidad de crédito externo, bajas inversiones productivas, caída del ahorro y del PBI; lo cual mostró el fin de un modelo de acumulación y el comienzo de otra etapa.

La nueva etapa se apoya en postulados del neoliberalismo, que inspiraron muchas de las políticas aplicadas para resolver la crisis. La salida continúa enfatizando el crecimiento económico como motor del desarrollo; se considera que debe alcanzarse un crecimiento sostenido, pero cambiando la variable dinámica del modelo, que deja de ser el mercado interno, característica de los modelos de sustitución de importaciones, y pasa a ser el mercado externo.

El neoliberalismo parte de criticar los modelos de crecimiento hacia adentro y la excesiva intervención del Estado en los mercados. Sostiene que sin intervención, éstos tienden a homogeneizarse e integrarse, porque el sistema de precios conduce al equilibrio necesario; e indica que el motor del crecimiento económico es el mercado externo. Según esta corriente, para salir de la crisis, se deben aplicar dos tipos de programas: políticas de estabilización y programas de ajuste estructural. Las primeras conducen a corregir los desequilibrios macroeconómicos, que dificultan el crecimiento económico: alta inflación, déficit de balanza de pagos y déficit fiscal. Para ello se debía disminuir el gasto público, devaluar para aumentar las exportaciones y bajar los salarios reales.

Los programas de ajuste estructural pretendían modificar la estructura y el funcionamiento de la economía, para aumentar la competitividad interna y externa. Para ello se debía abrir totalmente la economía al comercio exterior, privatizar (porque la empresa privada es más eficiente y porque las empresas públicas aumentan o mantienen el déficit fiscal) liberar los precios y des-regu-

lar el mercado, reducir el tamaño y funciones del Estado y orientar hacia el exterior las actividades económicas.

Las medidas económico políticas que fundamentan el neoliberalismo aplicado en los países dependientes como Argentina, se explicitan en lo que se denominó Consenso de Washington (CW), que según Williamson (citado por Boron, 2000)

*(...) es lo que se espera en Washington (...) cuando se dice que nuestros países tienen que "poner la casa en orden" (o) "ajustar sus cuentas" (...) sería el conjunto de políticas económicas que suenan razonables y sensatas a los oídos de Washington y los criterios según los cuáles se juzgan los desempeños económicos de los gobiernos.*

Las medidas propuestas por el CW pueden sintetizarse en:

1. *Disciplina fiscal tendiente a eliminar el déficit público;*
2. *Cambio de las prioridades en relación al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación;*
3. *Reforma tributaria, aumentando los impuestos si esto fuese inevitable, pero "la base tributaria debería ser amplia y los tipos marginales deberían ser moderados";*
4. *Los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado;*
5. *El tipo de cambio debería ser también determinado por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo;*
6. *El comercio debería ser liberalizado y orientado hacia el exterior (no se atribuye ninguna prioridad a la liberalización de los flujos de capitales);*
7. *Las inversiones extranjeras directas no deberían sufrir restricciones;*
8. *Las empresas públicas deberían ser privatizadas;*
9. *Las actividades económicas deberían ser desreguladas;*

10. *El derecho de propiedad debería ser garantizado más firmemente. (Williamson, citado por Boron, 2000).*

El diagnóstico y las propuestas del Consenso de Washington están viciados ideológicamente por la defensa de los intereses de los países centrales – dominantes y de las grandes corporaciones que allí residen. Según ellos, el libremercado y la democracia liberal permitirán resolver dos de los grandes problemas que agobiaban la sociedad: el *excesivo crecimiento del Estado* derivado de políticas proteccionistas que habían dañado la economía e imposibilitado su crecimiento; y el *populismo* alimentado por la seguridad social y el excesivo gasto en planes sociales, que deriva en déficit público.

¿Cómo enfrentar la falta de crecimiento del PBI y el déficit fiscal? El CW da la respuesta: con el mercado, es decir, utilizando el discurso de la ineficiencia del Estado traducida en déficit fiscal, en contraposición con la máxima eficiencia de los mercados. A partir de aquí, sobran argumentos para demostrar el excesivo gasto público y la "imperiosa" necesidad de *privatizar*, dando respuesta a los requerimientos de la burguesía internacional y sus testaferros locales. Pero contando con la aprobación de la sociedad civil, como se hizo con la no restricción a las inversiones extranjeras directas, las privatizaciones y la liberalización del comercio, medidas todas que han conducido a una superexplotación de la infraestructura social básica existente y destrucción de la frágil industria nacional.

El Estado argentino no siempre obedeció al CW, sobre todo en medidas que podían significar una mejora (leve) en la distribución de ingresos como son: la definición de prioridades en el gasto público, aumentando el "gasto" en salud y educación (que en realidad deberían ser consideradas inversiones y no gastos) y la necesidad de la reforma tributaria. Sin duda en Argentina es necesaria una profunda reforma tributaria porque la estructura actual es profundamente regresiva (hay innumerables ejemplos, pero citamos el IVA de 21%); se debería aplicar una imposición progresiva que grave a aquellos

que más tienen, para comenzar a disminuir las grandes desigualdades de la estructura social.

A pesar que en teoría debía mandar el mercado, en realidad ésta es una decisión del Estado<sup>1</sup>, que sigue y aplica las recetas del CW al pie de la letra, cuando le ordena: "hay que achicar el Estado para volverlo eficiente"; mandamiento que rige sólo para los países dependientes, ya que en los países centrales la proporción del Estado sobre el Producto Bruto Interno no ha cesado de aumentar desde el final de la Segunda Guerra, y es mucho más elevada que en América Latina (Sunkel y Paz, 1997) lo que mostraría la inconsistencia de la fórmula: "achicamiento del Estado = desarrollo de la economía".

No obstante la "demostrada" necesidad de achicar el Estado ha sido muy utilizada para el logro de legitimidad en la sociedad civil, de las propuestas del CW. Esta propuesta de reforma encontró en la *ineficiencia* e *ineficacia* de los Estados latinoamericanos, los mayores obstaculizadores del crecimiento económico.

En Argentina durante los '90 mientras su PBI crecía a un ritmo superior al de algunos países centrales, en su sociedad se estaban gestando niveles de destrucción de lazos sociales sin precedentes en su historia, y que eclosionaron en diciembre de 2001. El neoliberalismo logró efectos impensados para los economistas clásicos: aumento del PBI (durante los primeros años) del clientelismo, de la corrupción, con aumento de la desocupación, de la precariedad laboral y de la exclusión social.

## 6. Neoestructuralismo

El neoestructuralismo surge como respuesta a los programas ortodoxos, partiendo del argumento que es necesaria la heterodoxia. Hereda el pensamiento de la

CEPAL, y se diferencia del diagnóstico de la crisis de los '80 que hacen los neoliberales.

Para esta corriente la crisis no es coyuntural, sino que sus raíces son endógenas, estructurales e históricas. El mercado por sí solo no puede superar la crisis, sino que debe ser complementado por una acción estatal dinámica y activa; las políticas para cada país deben contemplar las características estructurales de cada caso, ya que lo mejor no es disminuir la demanda para restablecer los desequilibrios macroeconómicos, sino aumentar la oferta, teniendo en cuenta: la calidad de producción, las posibilidades de aumentar la acumulación, la flexibilidad en los procesos productivos, el progreso tecnológico, la capacidad organizativa y la inversión en recursos humanos. La transformación estructural debe acompañarse de medidas redistributivas deliberadas, es decir, alcanzar el crecimiento con equidad.

Para el neoestructuralismo el Estado debe intervenir activamente sobre el mercado, facilitando las condiciones para el crecimiento y promoviendo capacidades de gestión y concertación, en un marco de modernización del aparato estatal. Reivindica la necesidad de aplicar políticas de "apertura" que contribuyan a mejorar la inserción del país en la economía global, como estrategias para alcanzar el desarrollo sostenible. Recomiendan:

- *El mercado debe ser complementado por la acción del Estado.*
- *Las políticas deben ser respuestas a características estructurales de cada país*
- *No se debe enfatizar la demanda sino la oferta*
- *Las transformaciones productivas deben hacerse simultáneamente con redistribución del ingreso.*

Para Francisco Uribe Echevarría (1993) las nuevas prioridades del desarrollo y modelos de políticas públicas en América Latina, se basan en la reestructuración de la producción, en aras de alcanzar un desarrollo ecológicamente sostenible, la disminución de la

---

1.Ver Polanyi (2003). La gran transformación. Fondo de Cultura Económica.

participación del Estado en las actividades económicas, y la descentralización del Estado (toma de decisiones).

## 7. Estado

La discusión teórica acerca del papel del Estado en los procesos de desarrollo, varía en un *continuum*, desde el máximo intervencionismo hasta la casi desaparición del Estado en la vida económica. Para abordar la problemática, presentaremos la concepción del Estado en el materialismo dialéctico y en la sociología comprensiva.

Para Engels, el Estado surge allí donde el antagonismo de clases hace necesaria la aparición de un elemento que se sitúe por "encima" de las clases, siendo por definición, el *instrumento* de la clase dominante. Antonio Gramsci (1986) amplía, complementa esa visión (de Lenin, Engels), estableciendo la importancia de ir más allá en la concepción del Estado, al decir:

*La unidad histórica de las clases dirigentes se da en el Estado y su historia es esencialmente la historia de los Estados y de los grupos de Estados. Pero no se debe creer que esa unidad sea puramente jurídica y política, aun cuando esa forma de unidad también tiene su importancia y no solamente formal: la unidad histórica fundamental, por su concreción, es el resultado de las relaciones orgánicas entre Estado y sociedad política y «sociedad civil». (p.249)*

La clase propietaria de los medios materiales de producción encuentra en el Estado la forma de "revestir" el dominio, con una apariencia de "bien común". Para entender el modo en que se genera este proceso, Gramsci separa analíticamente al Estado en sociedad política y sociedad civil. La primera se asocia al aparato estatal, y es considerada como el ámbito de la coerción; mientras que la sociedad civil es el conjunto de organizaciones normalmente llamadas "privadas", y es el ámbito donde se desarrolla fundamentalmente la hegemonía. De ahí la fórmula: Hegemonía + coerción = Estado. Evidentemente esta esquematización sólo

pretende contribuir a la comprensión de los complejos procesos que tienen lugar en la superestructura social, resaltando que constituyen una unidad dialéctica y contradictoria tanto con la estructura material de la que son parte, como entre sí.

Göran Therborn, siguiendo a Poulantzas, postula la idea de considerar al Estado como una relación, como una 'condensación de las relaciones de clases de una sociedad' (y no como institución específica o instrumento). Distingue entre poder del Estado y aparato del Estado:

*El poder estatal es una relación que se establece entre las fuerzas de clases sociales y que se expresa en el contenido de la política que lleva a cabo el Estado. El carácter de clase de esa política puede verse por el efecto directo que tienen en las fuerzas y relaciones de producción, en la superestructura ideológica y en el aparato del Estado. (Therborn, 1998, p.31)*

En palabras de Gramsci (1978):

*El Estado es concebido como un organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías "nacionales". El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal es concebida como una formación y superación continua de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen hasta cierto punto, o sea, hasta el punto en que chocan con el mezquino interés económico-corporativo. (p.72)*

Continuando la tradición marxista, Atilio Boron plantea la centralidad del tema del Estado<sup>2</sup>, y la necesidad de superar las limitaciones de las visiones: instrumentalistas, liberal pluralistas y del vulgo marxismo respecto del Estado. Abordar las complejas relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, requiere partir de la multidimensionalidad del Estado, por ello identifica cuatro dimensiones constitutivas que lo conforma como:

*(a) un "pacto de dominación" mediante el cual una determinada alianza de clases construye un sistema hegemónico susceptible de generar un bloque histórico; (b) una institución dotada de sus correspondientes aparatos burocráticos y susceptible de transformarse, bajo determinadas circunstancias, en un actor corporativo; (c) un escenario de la lucha por el poder social, un terreno en el cual se dirimen los conflictos entre distintos proyectos sociales que definen un patrón de organización económica y social; (d) el representante de los intereses universales de la sociedad, y en cuanto tal, la expresión orgánica de la comunidad nacional" (Boron, 2003, p.274).*

Entender al Estado desde la multidimensionalidad contribuye a superar reduccionismos, ya que centrarse o priorizar cualquiera de ellas, oscurecería los análisis.

En tanto pacto de dominación, la relación Estado - Sociedad civil, permite observar la ideología "históricamente orgánica" (Gramsci, 1986a), es decir, necesaria a la estructura; así como también indica ciertas estrategias de construcción de hegemonía. Según este autor, el concepto de hegemonía contribuye a comprender las relaciones de poder (económico, político, ideológico, cultural) que existen en una estructura social e intervienen significativamente en los procesos de desarrollo. Es importante, agrega Gramsci,

el concepto de bloque histórico, según el cual, las fuerzas materiales son el contenido y las ideologías la forma, las fuerzas materiales no se conciben históricamente sin ideología, y las ideologías serían caprichos individuales sin las fuerzas materiales (Gramsci, 1986b).

Los intereses económicos de los poseedores de los medios de producción (a escala planetaria en esta etapa de la expansión capitalista), organizan la ideología dominante (históricamente orgánica); ésta se ordena alrededor de determinadas ideas de *desarrollo, libertad, justicia, igualdad*. A su vez, estas ideas fundamentan hegemónicamente los modelos de acumulación. Estos modelos se viabilizan a través de las políticas públicas, que garantizan las condiciones de la reproducción material, así como la unidad ideológica del bloque histórico, en un proceso contradictorio entre el desarrollo material y la superestructura ideológica.

Entre los medios para la represión y la explotación que utiliza el Estado mencionamos, la fuerza pública y el derecho a recaudar impuestos, que ubica a los funcionarios del Estado, por encima de los ciudadanos comunes. Esto, junto a una batería de instrumentos de dominación (leyes, decretos, medidas, programas etc.), facilitan la tarea del Estado.

Si bien en el Estado puede observarse la defensa de los intereses de la clase poseedora, no podemos considerar a dicha clase, como un todo homogéneo. Internamente la burguesía sufre duras luchas por lograr el predominio de uno u otro grupo. Esta situación es mucho más marcada en los países periféricos o del tercer mundo, donde los intereses a veces contrapuestos del imperialismo pugnan por lograr el predominio de alguno de ellos que les permita mayores ganancias. Estos enfrentamientos suelen ser velados, de tal manera que no resulta fácil identificarlos, con lo que se torna bastante compleja la comprensión de estos movimientos intraclase. De ahí que cada gobierno, aplique una serie de políticas acorde con su estrategia de desarrollo, pero que en el fondo (y de acuerdo a quienes benefician y a quienes perjudican) no hacen más que reflejar los intereses o

---

2. Ver Atilio Boron (1997), "Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina". Capítulo VIII: Estadolatría y Teorías "Estadocéntricas": Notas sobre algunos análisis del Estado en el capitalismo contemporáneo.

grupos nacionales o extranjeros amparados detrás del aparato estatal.

Para la Sociología Comprensiva el Estado aparece como un sujeto autónomo, como instancia racionalizante de la sociedad civil (tal como plantea Hegel y luego es retomado por Weber). Robert Dahl separa el sistema político del sistema económico, señalando que el primero trata sobre el poder, mando o autoridad y el segundo sobre la producción y distribución de bienes y servicios (que por definición son escasos). Un sistema social (Talcott Parsons) se conforma por: a) dos o más personas que interactúan; b) en sus acciones tienen en consideración las diferentes probabilidades de actuación de los otros; c) a veces actúan conjuntamente para conseguir objetivos comunes.

Para Weber (1977), Estado es un instituto político (asociación de dominación) de actividad coordinada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente en un espacio geográficamente determinado. La dominación se ejercerá con medios o instrumentos fundamentalmente pacíficos, es decir, debe basarse más en el consenso que en la coacción.

El sistema capitalista se caracteriza entonces, por tener una estructura burocrática de dominación (Estado) que asegura el mantenimiento del orden y legitima el poder. Es en este tipo de dominación legal racional (por normas), en la que se asienta la estructura racional, jerárquica, ordenada funcionalmente del Estado, que guiada por un pequeño número, se impone al conjunto de la sociedad a través del ordenamiento de estas reglas que es el derecho, es decir, las normas jurídicamente establecidas.

## 8. Régimen Político y Aparato Estatal

Para el neoestructuralismo, el Estado puede definirse como una unidad organizada, que posee una estructura central o aparato estatal, constituido por instituciones y organizaciones, que desarrollan un conjunto de funciones específicas, manteniendo el orden en la sociedad a través de diferentes relaciones de ejecución, dominación, represión, regulación e integración en el contexto de una sociedad dividida en clases (dominantes y dominados).

El Estado, para adquirir su forma concreta de aparato estatal, necesita del régimen político, el cual "traduce los principios, las tradiciones y valores que le dan fundamento a los pueblos, en un conjunto de transacciones, acuerdos y representaciones, bajo una forma concreta de ordenamiento institucional, que han de ordenar y regir la vida de ese pueblo". (Medellín, 1995, p.37)

El régimen político, según este autor,

*le confiere orden y organicidad al conjunto de relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad, le da forma concreta al aparato estatal<sup>3</sup>, es decir, le da sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales" (Medellín, 1995, p.38)*

Lo define por medio de un ámbito jurisdiccional que garantiza el ejercicio de sus funciones y responsabilidades de conformidad con la Constitución y las Leyes, presentes en la sociedad. El *aparato estatal* hace referencia al conjunto de entidades organizativo - funcionales que viabilizan las decisiones estatales. El Régimen político permitirá que el Estado coordine sus asuntos internos y externos.

---

3.El aparato Estatal, se compone por un conjunto de instituciones que detentan su propia ideología, desarrollan funciones específicas y mantienen el orden social.

La relación entre el Estado y el Régimen Político está definida por la territorialidad y la institucionalización del orden, entendiéndose la primera, como el campo relacional, a través del cual el Estado se proyecta y cubre parcial o totalmente toda la nación; y la segunda como la unidad de poder político e institucional que mediante unas pautas articula y regula, a una determinada sociedad. También existe una relación orgánica entre el Estado y la Sociedad, que da lugar a las políticas públicas, las cuales necesitan de un régimen político para estructurarse y definirse, porque es este el terreno donde las ideas, intenciones y propósitos gubernamentales toman forma y se concretan.

El régimen político, no sólo es la instancia que forma y define los grados y escalas en que se estructuran la política pública; sino también es el que establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento que se especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal; además establece las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o de fiscalización de los ciudadanos.

Las políticas públicas definen las modalidades y los parámetros entre lo público y lo privado; es decir, aquí se concreta y/o define la naturaleza pública de éstas, cuando el Estado y la Sociedad se encuentran y se conectan entre sí, dan lugar a lo colectivo y a lo estatal. Dicha conexión se expresa como una unidad orgánica.

El punto de encuentro entre lo colectivo y lo estatal sería lo público, entendido como el lugar donde se concretan las decisiones y operaciones institucionales y ciudadanas que se pondrán en marcha, a fin de lograr objetivos específicos. En este sentido, la existencia de una razón colectiva se construye a partir de redes mínimas de solidaridad; es decir, donde la población reconoce los patrones presentes en la sociedad (religión, etnia, nacionalidad, entre otros) con los cuales se identifica e interactúa. Esta racionalidad colectiva determina unas pautas mínimas de organización entre los individuos, las que se expresan bajo reglas básicas,

principios jerárquicos, de un orden determinado.

Al interactuar lo colectivo (sociedad en movimiento) y lo estatal (Estado en movimiento) se generan algunas relaciones armónicas y otras conflictivas, debido a las diversas racionalidades e intereses de cada uno de los actores sociales. Como la racionalidad que prevalece es la de los grupos dominantes, que desde el Estado deciden las políticas necesarias para viabilizar sus objetivos particulares, se logra imponer al conjunto de la sociedad, legítimamente, formas de desarrollo que representan grandes beneficios para los grupos hegemónicos.

## 9. Políticas Públicas

Las políticas públicas, expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y las Organizaciones públicas; describe la dinámica conflictiva en donde se desenvuelve la acción pública debido a los diferentes intereses que se enmarcan en una sociedad dividida en clases. (Medellín, 1995)

Por otra parte, las políticas públicas expresan una particular movilidad de las fuerzas y los recursos políticos; una dinámica específica de incorporación o exclusión política, económica y social de los ciudadanos, y dan fundamento político, social e institucional a la función gubernativa; porque es un instrumento que utilizan los gobernantes para dar sentido y contenido a una determinada idea o razón política, que representa una "imagen" de la sociedad a la que se quiere llegar, en tanto desarrollo de las fuerzas productivas y relaciones de producción.

## 10. Bibliografía

AMIR, S. (2000) "Capitalismo, imperialismo, mundialización", en Seoane, José y Emilio Taddei (comp.) Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre (Buenos Aires: Clacso).

BANCO MUNDIAL (1993) América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda (Washington, D.C.: World Bank)

BOISIER, S. (1992): "El difícil arte de hacer región" Centro de Estudios Regionales Andinos. Ed. Bartolomé de las Casas. Cuzco.

BORON, A. A. (1997) (3a. edición) Estado, capitalismo y democracia en América Latina (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del C.B.C.)

BORON, A. (2000) Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica)

BORON, A. (2001) Imperio & imperialismo. Una mirada crítica de Michael Hardt y Antonio Negri (Buenos Aires: CLACSO)

BRESSER PEREIRA, L., Maravall, J., Przeworski, A. (1993) "Reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata", en El Cielo por Asalto, Nº 5, Otoño.

CASTAÑEDA, Jorge; Roberto Mangabeira Unger y otros (1998) Después del neoliberalismo: un nuevo camino. El "Consenso de Buenos Aires".

CORAGGIO, José L. (1981): "Los términos de la cuestión regional en América Latina" El Colegio. México.

CORAGGIO, J. (1988): "Sobre la espacialidad social y el concepto de región". Territorios en transición. Centro de Investigaciones Ciudad Quito.

DOBB, M. (1971) "Estudios sobre el desarrollo del capitalismo" Siglo XXI, Buenos Aires.

FRIEDMAN, M. y Rose (1980) "La libertad de elegir". 1980, Ed. Grijalbo, Barcelona.

GRAMSCI, A. (1978) "Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno" Juan Pablos Editor, México.

GRAMSCI, A. (1981) "Escritos Políticos" (1917-1936). Cuadernos de Pasado y Presente Nº54.

GRAMSCI, A. (1986a) "Antología" Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán. Siglo XXI.

GRAMSCI, A. (1986b) "Cuadernos de la cárcel: El Risorgimento", Juan Pablos editor, México.

GONZÁLEZ CASANOVA, P. (1992) "La crisis del estado y la lucha por la democracia en América Latina (problemas y perspectivas)", en González Casanova, Pablo y Marcos Roitman Rosenmann (coordinadores) La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas (Madrid: Editorial Complutense).

GUHL, E. y TOKATLIAN, J. (1992) "Medio ambiente y relaciones internacionales" Ed. Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.

KAY, C. (1989) "Latin American theories of development" Routledge, Londres y New York

LEFF, E. et al. (1994): "Ciencias sociales y formación ambiental" Editorial Gedisa, España.

LENIN, V.I. (1983) "Imperialismo fase superior del capitalismo" edición Progreso, Moscú.

LIRA, L. (2006) "Revalorización de la planificación del desarrollo" ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

MARSHALL W. (1976) "El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica" Fondo de Cultura económica, México.

MATUS, C. (1994) "Adiós Sr. Presidente. Gobernantes y gobernados" Fondo Editorial Altadir, Venezuela.

MATUS, C. (1995): "Chimpancé, Machiavelli y Gandhi. Estrategias políticas", Fondo Editorial Altadir.

MARX, K. y Engels, F. (1974) "Obras Escogidas" Ed. Progreso, Moscú.

MEDELLÍN, P., y Molano, R. (1995) "Elementos para el Estudio de las políticas Públicas en Regímenes de Territorialidad Parcial e Institucional incompleta (de Régimen Tipo III). Una Aproximación para el Caso Colombiano". Universidad de Los Andes. CIDER. Santafé de Bogotá.

MEDELLÍN, P. (1995) "Notas para la reflexión sobre el Problema del Estado: Algunos elementos Teóricos y Conceptuales para la Teoría del Estado", Universidad de los Andes - CIDER.

O'DONNELL, G. (1988) "Introducción a los casos latinoamericanos", en O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comp.) Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina Tomo 2 (Buenos Aires: Editorial Paidós).

ORIO PRATS, J. (2006) "Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la "ecuación del desarrollo" en los últimos 50 años" Revista CLAD reforma y Democracia Nº36, octubre, Caracas, Venezuela

OSZLAK, O. (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" PISPAL (Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina) CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) Buenos Aires, Argentina.

PINTO, A. "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina" Rev. Cepal Nº 1, Chile, 1976.

PREBISH, R. (1981) "Capitalismo periférico: crisis y transformación" Fondo de Cultura Económica, México.

ROFFMAN, A. y ROMERO, J. (1997) "Sistema económico y estructura regional en Argentina" Ed. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.

ROSTOW, W. (1961) "Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista" Fondo de Cultura Económica, México.

SUNKEL, O. y PAZ, P. (1997) "El desarrollo latinoamericano y la teoría del Desarrollo" Siglo XXI, México.

THERBORN, G. 1998 "Como domina la clase dominante" Siglo XXI, España

UNRISD (Instituto de Investigaciones de la Naciones Unidas para el Desarrollo Social): Estados de Desorden. Los Efectos sociales de la Globalización. Un informe del para la cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

URIBE ECHEVARRÍA, F. (1990): "Desarrollo Regional en los años '90" en Albuquerque, De Mattos y Jordán: "Revolución tecnológica y revolución productiva: impactos y desafíos territoriales" ILPES-ONU; Grupo editor América Latina, Bs. As., Argentina.

URIBE ECHEVARRÍA, F. (1993): "Problemas regionales en las economías abiertas del tercer mundo" Rev. EURE Nº 58, Santiago de Chile.

VALIER, J. (1993): "Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados", Ponencia presentada en el Coloquio El Estado y el Mercado en América Latina.

WEBER, M. (1977): "Economía y Sociedad" Tomos I y II, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

