

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

### Contenido del Marco Teórico

Nuestro Marco Teórico consta de tres partes sustanciales. La primera es un esfuerzo por explicitar el marco metodológico conceptual que guía la presente Tesis (a nivel epistemológico, pero también en la concreción del diseño de investigación y su correspondiente ejecución). La segunda se refiere al ámbito de las políticas públicas. La tercera es una breve reivindicación de la teoría general del desarrollo en América Latina. Y la cuarta pretende indicar conclusiones que articulen ambas materias (políticas públicas y desarrollo rural),

### 1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE ASPECTOS METODOLÓGICOS: DEL PARADIGMA A LAS TEORÍAS DE ALCANCE MEDIO Y VICERVERSA

#### 1.1. Los paradigmas y la comunidad científica que los sustenta

El desarrollo de la ciencia es inexplicable sin considerar el concepto y rol de las comunidades científicas, que son los espacios donde la misma se desarrolla. Tanta es la importancia de la comunidad científica que la continuidad de la ciencia “normal”<sup>20</sup> depende de que dicha comunidad “acepte sin discusión las soluciones de los problemas particulares que ya se hayan llevado a cabo”<sup>21</sup>. La relación directa entre paradigma y comunidad científica la explica Kuhn cuando, al referirse a una particular comunidad de especialistas, se pregunta y responde de la siguiente manera: “¿qué comparten sus miembros que explique la relativa plenitud de su comunicación profesional y la relativa unanimidad de sus juicios profesionales?. A esta pregunta mi texto original responde: un paradigma o conjunto de paradigmas”<sup>22</sup>,

Definiendo la noción de paradigma, Goldman Cedaerbaum, citado por Rosales, afirma que “es un logro científico ejemplar con base en el cual pueden ser modeladas, por medio de un proceso analógico, las soluciones de problemas ulteriores”<sup>23</sup>. El mismo Rosales afirma que “...paradigma significa

---

<sup>20</sup> En los términos utilizados por Thomas Kuhn.

<sup>21</sup> Kuhn, Thomas, s/f, “*La estructura de las revoluciones científicas*”, traducción de Austín Contín, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 86

<sup>22</sup> Kuhn, Op.. Cit. Pág. 278 (Posdata: 1069).

<sup>23</sup> Rosales Rodríguez, Amán, s/f, “*Thomas Kuhn: el problema del realismo y la estructura del desarrollo científico*”,

fundamentalmente, un modelo de solución ejemplar de ciertos problemas que mantienen ocupado al grupo de practicantes de la especialidad”<sup>24</sup>.

El propio Kuhn, refiriéndose a las revoluciones científicas, dice que éstas se inician a través de un sentimiento “...de que un paradigma existente ha dejado de funcionar adecuadamente en la exploración de un aspecto de la naturaleza hacia el cual, el mismo paradigma había previamente mostrado el camino”<sup>25</sup>. Es decir que, tanto en las ciencias “duras” (en las que el concepto de paradigma es más pertinente) como en las ciencias sociales, el paradigma está ligado a la noción de un modelo de solución ejemplar a determinados problemas científicos. Lo que debe distinguirse es la naturaleza de los problemas que resuelve con ejemplaridad, puesto que mientras en las ciencias duras éstos pueden ser muy específicos, en las ciencias sociales pueden interpretarse como problemas teóricos (aunque sin descartar soluciones a problemas concretos).

La vigencia de un paradigma en una ciencia madura, es decir normal, no implica la determinación absoluta de reglas compartidas. Kuhn dice al respecto que “...la búsqueda de un cuerpo de reglas pertinentes para constituir una tradición de investigación normal dada, se convierte en una fuente de frustración continua y profunda”<sup>26</sup>. Sin embargo esta dificultad, en opinión del mismo autor, “no impedirá que un paradigma dirija una investigación”<sup>27</sup>. Inclusive Kuhn afirma, de acuerdo a una cita que hace Rosales, que con el término paradigma él pretende “...sugerir que algunos ejemplos aceptados de la práctica científica real – ejemplos que incluye, al mismo tiempo, ley, teoría, aplicación e instrumentación– proporcionan modelos de los que surgen tradiciones particularmente coherentes de investigación científica”.<sup>28</sup>

## 1.2. Sobre la utilización de paradigmas

Robert Merton, exponente del planteamiento de las llamadas “teorías de alcance medio” en las Ciencias Sociales, reconoce la utilidad del paradigma, cuando dice: “Creo que tienen un gran valor propedéutico. En primer lugar, exponen al aire libre, para que todos lo vean, el conjunto de supuestos, conceptos y proposiciones básicas que se emplean en un análisis sociológico. De esta suerte reducen al mínimo la tendencia inadvertida de ocultar el núcleo del análisis detrás de un velo de azar e ideas, rumias y comentarios lógicamente desconectados. (...) El paradigma reduce al mínimo esta tendencia del teórico sociológico a engañarse a sí mismo y a los demás por el empleo descuidado e inconsciente de conceptos y supuestos tácitos... El paradigma suministra así una guía pragmática y lógica para evitar hipótesis ad hoc (es decir, irresponsables desde el punto de vista lógico)”<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> Kuhn, Op. Cit. Pág. 150.

<sup>26</sup> Kuhn, Op. Cit. Pág. 81.

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Merton, Robert K., s/f, “Teoría y Estructura Sociales”, Fondo de Cultura Económica, México, Pág. 23 y 25.

Pero al mismo tiempo, Merton señala las limitaciones del paradigma, al hacernos ver que “Puesto que todas las virtudes pueden convertirse fácilmente en vicios, puede abusarse del paradigma sociológico casi tan fácilmente como puede usarse. (...) El mal uso es consecuencia de dar valor absoluto al paradigma y no de usarlo a título de ensayo, como punto de partida... (...) Los paradigmas explícitos parecen preferibles a supuestos tácitos..”<sup>30</sup>.

### 1.3. Las teorías “de alcance medio”

La relación entre la certeza del paradigma y la necesidad de no caer en la tentación de adaptar la realidad a aquél pasa por responder la famosa pregunta de Robert Merton, cuando inquiere sobre “¿Qué recibirá la mayor parte de nuestras energías y recursos inmediatos: la busca de teorías intermedias confirmadas o la busca de sistemas conceptuales generales?”<sup>31</sup>, a la cual reacciona él mismo con su conocida respuesta, diciendo “Creo que nuestra principal tarea hoy es formular teorías especiales aplicables a campos limitados de datos –teorías, por ejemplo, de dinámica de clases, de presiones de grupos antagónicos, o de la corriente de poder y el ejercicio de la influencia interpersonal- y no buscar inmediatamente la estructura conceptual “integrada” suficiente para sacar de ella todas esas y otras teorías”<sup>32</sup>

Ahora bien, la utilidad que podrían tener las teorías de alcance medio no debe llegar al límite pragmático de renunciar a la pretensión de la generalización que debe caracterizar el conocimiento científico, tal como lo considera el mismo autor cuando acertadamente dice “Pero debe advertirse que la comprobabilidad empírica de las teorías intermedias no es su único ni su principal atributo. Lo es, más bien, el doble hecho de que los conceptos de esas teorías abarcan un nivel medio de generalidad: que son bastante específicos para ser utilizados eficazmente en la organización de la prueba relativa a determinar campos de fenómenos sociales, y bastante generales para ser unificados en conjuntos cada vez más amplios de generalizaciones”<sup>33</sup>

Merton nos señala, con mucha propiedad, el riesgo de extremar nuestro marco conceptual metodológico, ya sea en la opción de las teorías de alcance medio o en la correspondiente a la opción paradigmática. Nos explica este dilema diciéndonos que “Concentrarse por completo sobre teorías especiales es correr el riesgo de salir con especulaciones *ad hoc* desconectadas, congruentes con un campo limitado de observaciones e incongruentes entre sí. Concentrarse por completo sobre un sistema conceptual general para derivar todas las teorías subsidiarias es correr el riesgo de producir en el siglo XX equivalentes sociológicos de los grandes sistemas filosóficos del pasado, con toda su variada sugestividad, todo su esplendor arquitectónico y toda su esterilidad científica”<sup>34</sup>. En abono a la articulación entre ambas perspectivas, Merton nos indica que “Si se abandonan las

---

<sup>30</sup> Merton, Ob. Cit. Pág. 26

<sup>31</sup> Merton, Op. Cit. Pág. 20.

<sup>32</sup> Merton, Op. Cit. Pág. 19.

<sup>33</sup> Merton, Op, Cit., Pág. 20, nota de pie de pág. No. 4

<sup>34</sup> Merton, Op. Cit. Pág. 21

grandes acepciones de la palabra descubrimiento puede decirse que, en gran parte, los elementos del paradigma fueron *descubiertos*, no *inventados*. En parte, fueron encontrados al examinar críticamente las investigaciones y los estudios teóricos de quienes cultivan el punto de vista funcional para la conducta de los hombres en sociedad.”<sup>35</sup>.

#### **1.4. La opción metodológica conceptual de la presente investigación**

Respecto de la opción metodológica conceptual que asume la presente investigación, nuestra cavilación coincide con la preocupación de Cordero (2005), cuando pone a consideración su reflexión sobre “...si el aporte de Robert Merton acerca de las teorías de alcance medio sería la perspectiva más realista de evolución metodológica y teórica... (poniendo) ...especial importancia a ciertos problemas metodológicos que subyacen a este tipo de reflexión epistemológica como lo serían: la conveniencia o no de una adscripción paradigmática, la imprecisión conceptual, la incomunicabilidad de lenguajes entre científicos (inconmensurabilidad), qué es lo que hoy día se puede considerar paradigma, pertinencia o no de las ubicaciones multiparadigmáticas en el terreno de la formulación de marcos conceptuales que pretenden orientar la investigación social”<sup>36</sup>

En tal sentido, queremos, en primer lugar, hacer explícita nuestra opción metodológica conceptual con relación a la vigencia o no del concepto de paradigma en el contexto de la investigación social centroamericana actual.

Nos parece que está vigente la necesidad de **reformular** un paradigma que oriente, pero que al mismo tiempo no determine, la investigación científica de las ciencias sociales en Centroamérica. Y queremos dejar muy clara la diferencia entre la orientación y la determinación. La orientación nos sitúa en un punto de partida que tiene un sentido, una orientación que guía la investigación en su arranque. Pero al mismo tiempo, el desarrollo de la investigación científica no debería estar determinado por un paradigma, concebido de tal manera que restringiera la objetividad y la posibilidad de su verificación (o de su falseación, en los términos popperianos). La reformulación de un paradigma que sirva para ese propósito de orientar el despegue de la investigación científica en las ciencias sociales debería intentarse retomando críticamente la tradición marxista abandonada por el naufragio de la comunidad científica que en la región lo sustentaba. Nos referimos a reivindicar un enfoque histórico estructural y de contexto que recupere, sin determinismos, la integralidad de nuestros objetos de estudio.

Recuperando a Kuhn en este aspecto de la vigencia o no del paradigma (más allá de las ciencias sociales), recordemos sus afirmaciones en el sentido que “... nuestros ejemplos más recientes muestran que los paradigmas no sólo

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Cordero Allan, 2005, Programa del Curso de Metodología II, Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO, Guatemala.

proporcionan a los científicos mapas, sino también algunas de las indicaciones principales para el establecimiento de mapas. Al aprender un paradigma, el científico adquiere al mismo tiempo teoría, métodos y normas, casi siempre en una mezcla inseparable<sup>37</sup>.

## **1.5. Síntesis metodológica sin eclecticismos**

En resumen, el posicionamiento epistemológico que asumimos en nuestra investigación doctoral es el de recuperar con un sentido crítico positivo el paradigma marxista, sin determinismos, como punto de partida y referencia permanente, para orientar (no determinar) el abordaje de la realidad. Esta opción implica, en esencia, un enfoque histórico estructural y de contexto del objeto de investigación.

Ahora bien, dicha definición, como punto de partida y referencia constante en el análisis, no descarta la utilización de teorías de alcance medio, mas relacionadas con el ámbito de la política. Esta dimensión nos permite utilizar el andamiaje teórico que examina las relaciones entre proceso político, con su institucionalidad, actores y relaciones entre ellos, y proceso de formación de las políticas, para explicar las características de éstas. Pero su contextualización (nacional e internacional), que posibilita una visión integral, así como su explicación a profundidad, con todas las mediaciones correspondientes, requieren de la visión histórica estructural mencionada.

Por consiguiente, nuestro análisis va de lo histórico estructural a la dimensión política, en una permanente ida y vuelta, que no nos deje en una comprensión insuficiente (por parcial y limitada) de la política, pero sin amarrarnos a un mecanicismo simplista que todo lo explica en la lógica endógena de un paradigma determinista.

## **1.6. Técnicas de Investigación que se utilizaron**

### **Observación participativa**

Denomino de esa manera a la observación consciente y sistematizada que el autor ha realizado en relación al proceso de formulación participativa de la política de desarrollo rural desde el año 2002 hasta finales del 2006. Esta posibilidad es debido a que el investigador fue permanente y continuamente, integrante orgánico de ese proceso. Estamos conscientes del riesgo subjetivo que esta participación, pero al mismo tiempo de la ubicación privilegiada que permite.

### **Entrevistas a profundidad**

---

<sup>37</sup> Kuhn, Op. Cit. Pág. 174.

Se escogieron actores claves del proceso, en tres niveles: gobierno, organizaciones empresariales y organizaciones campesinas, que participaron directamente en el proceso estudiado<sup>38</sup>.

### **Análisis de documentos**

Se analizaron los documentos producidos a lo largo del proceso que estamos estudiando, así como publicaciones de prensa. Tuvimos acceso al archivo de la Coordinación Técnica y utilizamos los apuntes y notas que nos permitió hacer nuestra calidad de investigador participante. También se ubicaron y analizaron documentos pertinentes, aunque no se hayan producido dentro del proceso institucional.

### **Análisis de literatura conceptual pertinente**

Ubicación y estudio de bibliografía relativa, tanto al tema de las políticas públicas (especialmente relacionada con el momento “predecisional” y de formulación participativa), como al tema del desarrollo rural.

## **2. MARCO CONCEPTUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Abordamos el Marco Conceptual desde tres niveles de análisis. El primero, de manera muy general, para señalar la naturaleza de las políticas públicas y su relación con nuestro objeto de estudio. El segundo es el correspondiente a la dinámica que las caracteriza, es decir a la política de las políticas públicas. Y el tercer nivel se relaciona con la articulación entre las políticas económicas y las sociales.

### **2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO**

No pretendemos elaborar o repetir una “definición” de políticas públicas. Más bien perseguimos una reflexión sobre su conceptualización y naturaleza, así como la relación de nuestro objeto de estudio con esta disciplina.

De entrada afirmemos que lo público, es decir la sanción del Estado, define la naturaleza de la política pública. Este carácter no niega el elemento participativo en el llamado “ciclo de las políticas públicas”, el cual incluye tanto su formulación como su implementación.

Ahora bien, la no intervención del Estado en determinada materia es también una política pública. O sea que dicha intervención o la decisión de no hacerlo, al ser ejecutada (positiva o negativamente, es decir como acción o como omisión) constituye una política pública.

---

<sup>38</sup> El proceso estudiado es el que se desarrolla en ambas Mesa, la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural (MIDDR) y la Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral (MDPDRI)

Hecha esta introducción, comencemos considerando que, siendo nuestra investigación un esfuerzo realizado básicamente desde el marco de las políticas públicas, nos parece importante señalar la relevancia del tema para la disciplina desde la cual lo abordamos. Nos referimos al estudio del proceso de formación de las políticas (particularmente en su etapa predecisional, de formulación), como un tema central en la conformación y desarrollo de esta disciplina.

Al respecto, partiremos de la argumentación de Villanueva (2006), cuando se refiere a que los nuevos problemas de la Administración Pública se relacionan con la *gobernanza*, entendida como "...la (re) construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre..."<sup>39</sup>.

Y es que la administración pública ha estado bastante signada por las necesidades del Estado "desarrollador latinoamericano", por lo menos en los países en que este fenómeno se dio (que, dicho sea de paso, en Guatemala, obviamente, no sucedió).

La crisis del Estado planteada por la implementación del mal llamado "Consenso" de Washington, afectó directamente a esa administración pública tradicional, por la lógica "anti Estado" y el recorte de las políticas sociales que caracterizó los procesos "de ajuste estructural" que demandaba el "Consenso". Es por ello que Aguilar (2006) nos plantea que "Las crisis política y la nueva dinámica económica cimbraron de pies a cabeza las administraciones latinoamericanas, su forma de organización, sus patrones directivos y de operación, sus esquemas de formulación de políticas, su poderío y obviamente su manera de interpretar la función pública..."<sup>40</sup>.

El mismo autor afirma que "La política de ajuste, que exigía que se asignaran de manera eficiente los recursos públicos a las políticas, y el renacimiento democrático, que vindicaba el propósito y modo público de las políticas, cuya hechura solía estar en manos de una cúpula tecnogubernamental no representativa ni responsable (sic), fue el ambiente que propició la aparición y rápida difusión de la disciplina de políticas pública....El objetivo disciplinario de la política pública, las *policy sciences/policy analysis*, desde su fundación académica en los años cincuenta, consistió en estudiar y racionalizar el *policy-decision making*, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos. Pero en nuestro medio, en los años ochenta y noventa, su propósito consistió en reformar mediante el análisis del proceso decisorio tradicional de nuestros gobiernos, innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado, en respuesta a las restricciones financieras y contrapesos políticos que de golpe comenzaron a agobiar a nuestros gobiernos..."<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Aguilar Villanueva, Lus F., 2006, "Gobernanza y gestión pública", Fondo de Cultura Económica, Pág. 13.

<sup>40</sup> Aguilar, Op. Cit., Pág. 14.

<sup>41</sup> Aguilar, Op. Cit., Pág. 16

El estudio del proceso de diseño/decisión de las políticas, por lo tanto, es el elemento de ruptura que permite el surgimiento de las políticas públicas como disciplina científica y la distingue de la Administración Pública.

Como se ve, el tema de la hechura de las políticas ha sido relevante en ese debate en América Latina. Nuestro objeto de investigación, por lo tanto, - el proceso de formación de las políticas, particularmente en su formulación-, resulta central para el conocimiento y desarrollo de esta disciplina que busca afianzarse como tal.

Aguilar (2006) argumenta al respecto, diciendo que “En el campo disciplinario, su aporte principal fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida e implementada –procesos que no habían sido objetos de estudio sistemático de la ciencia política ni de la administración pública tradicional-, llegara a convertirse en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado decisivo para la mejora de la acción del gobierno. La decisión gubernamental había sido el punto ciego de la ciencia administrativa. La decisión no había sido estudiada, no tanto debido a la despistada dicotomía wilsoniana entre política y administración (según la cual los políticos deciden y los administradores se encargan disciplinadamente de llevar a efecto sus decisiones)... La decisión de los políticos había sido en nuestro medio, por definición, algo invisible, sustraído al ojo de la ciudadanía y la administración.... En la práctica, nuestra ciencia política latinoamericana no pudo conocer (aunque si denunciar) la gobernación y la hechura de las políticas públicas porque simplemente le era vedado traspasar las fronteras del mando autoritario y conocer la sala de juntas de palacio”<sup>42</sup>.

Nuestro punto es subrayar que el enfoque predecisional que tuvieron desde su nacimiento las políticas públicas, claramente expresa la importancia de nuestro tema de investigación en la génesis y desarrollo de esta disciplina, así como en la necesidad de responder (de manera contestataria) a un contexto de predominio neoliberal.

Pero la teoría que nutre el abordaje de nuestro objeto de estudio, la formulación participativa de la política pública, también está relacionado con el surgimiento de la llamada *nueva gestión/gerencia pública (NGP)*, cuya importancia inicial se relaciona con “eficientar” el funcionamiento del aparato estatal, enfrentando las visiones tradicionales, burocráticas, de la administración pública. Su adscripción neoliberal es clara, aunque no por eso puedan desconocerse aportes específicos en temas como la eficiencia económica en el funcionamiento del gobierno y su mejor funcionamiento, propósitos deseables si no se convierten en un fin en sí mismos o en una pieza de la visión privatizadora y deificadora del mercado frente a la satanización de lo público.

En su confrontación con la visión tradicional, burocrática, de la administración pública, la *nueva gestión pública/gerencia pública (NGP)*, aporta a la promoción de la participación en la formulación de las políticas, por cuanto

---

<sup>42</sup> Aguilar, Op. Cit., Pág. 17



cuestiona, entre otras cosas, la verticalidad de la administración tradicional, así como la comprensión lineal del ciclo de las políticas públicas y el monopolio burocrático en dicho proceso, que obviamente incluye la formulación e implementación de las mismas.

## 2.2. LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*“... la política, en particular la democrática, constituye un “bien público” al cual hay que ayudar colectivamente a crecer y madurar”*

*Nohra Rey de Marulanda<sup>43</sup>*

Antes de iniciar directamente con el tema de la política de las políticas públicas, especialmente de las políticas sociales, nos parece necesario hacer una reflexión previa sobre su verdadera trascendencia. Se trata de retomar el debate sobre la autonomía de la política, distanciándonos de las visiones deterministas y mecánicas que pretenden explicar el Estado y su función sólo a partir de las condiciones estructurales existentes. Pero, de igual manera, se trata de ubicar los marcos en los cuales la política ejerce su autonomía, es decir, de retomar el también añejo debate sobre su autonomía relativa.

Repetto et al (2006), en un debate pertinente a este tema, pero con mayor nivel de concreción porque se refiere a explicar las diferencias entre Estados sociales o sistemas de políticas sociales nacionales, enfrenta lo que él llama la lógica socioestructuralista, que pretende explicarlas en función de variables o factores estructurales, tanto de orden social como económica. Afirma Repetto que en ese tipo de explicaciones “... no existe un lugar reservado para la política en tanto variable explicativa de por qué predomina uno u otro modelo o régimen de bienestar, incluyendo algunas y no otras políticas sociales”<sup>44</sup>. Su afirmación sobre la política como “el arte de lo posible y el oficio de lo probable” resulta una acertada, además de literaria, reivindicación de la política.

Siguiendo esta línea de análisis, vale decir que sin esta comprensión del rol de la política, resulta difícil explicar cómo el proceso histórico de modernización del Estado no produjo los mismos resultados, en términos de políticas sociales, en Francia, Alemania o Inglaterra, por ejemplo.

Se trata pues, de reivindicar el rol de la política en el Estado y la sociedad, sin caer en la ingenuidad de pensar que se pueden ignorar las condiciones estructurales de orden económico y social, así como los elementos históricos correspondientes. Un ejemplo muy primario para respaldar esta afirmación es el análisis de los procesos de modernización de los Estados en Europa y en América Latina e, inclusive, en el ámbito continental, entre Argentina o Chile y el caso de los países centroamericanos, comparando Costa Rica con las otras cuatro

---

<sup>43</sup> Directora del INDES (Instituto de Desarrollo Social del BID)

<sup>44</sup> Repetto, Fabián y Fernando Filgueira y Jorge Papadopolus, 2006, “La Política de la Política Social Latinoamericana. Análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes”. INDES/BID. Washington, Pág. 2.

naciones del istmo. La excepción que significa Costa Rica sirve para ratificar el tema de la importancia de la política, pues el régimen democrático instaurado en ese país, en contraste con las dictaduras militares imperantes en los otros, contribuyó sustancialmente a definir una diferencia trascendental, no sólo en las políticas sociales existentes en dichos Estados, sino que, inclusive, en las características del modelo económico.

En todo caso, Repetto et al (2006), en su trabajo recién citado, reconoce esta relación dialéctica entre política y estructura, cuando explica que en su planteamiento "... el acento está puesto precisamente en colocar la política (y sus aspectos técnicos) en primer plano, sin por eso desconocer otra serie de aspectos relevantes, entre los cuales sobresalen los de índole económica y socioestructural."<sup>45</sup>

Y como nuestra asignatura es las políticas públicas, iniciemos las referencias teóricas sobre el tema, relacionándolas con la política, es decir, entremos ahora al análisis de la política de las políticas públicas, teniendo presente que en esta Tesis, el estudio de esa relación (política/políticas públicas), nuestro objeto de estudio la aterriza en una materia definida: el desarrollo rural, integralmente concebido.

Esta relación la analizan de manera muy directa Meny y Thoenig (1992) cuando formulan la pregunta sobre si "La política es la fuente de las políticas públicas o, al contrario, las políticas públicas hacen la política"<sup>46</sup>. Este pareciera ser el dilema conceptual inicial más importante en el debate sobre la relación entre la política y las políticas, ya que las respuestas pueden ser directamente contradictorias.

Aguilar Villanueva (1992) por ejemplo, responde explícitamente al afirmar que "La política juega toda en torno de las políticas... (y por lo tanto)... tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política"<sup>47</sup>. Es decir que el proceso de formación de la política<sup>48</sup> no se puede reducir a la normativa jurídica que lo regula ni a la dinámica administrativa donde se formaliza, ya que existen lo que el autor citado menciona con el nombre de las "arenas políticas" que son espacios de lucha social y política relacionados con el contenido de las políticas, donde se estructuran y desestructuran diversas correlaciones de fuerza y, por lo tanto, diferentes estructuras de poder. Desde esta visión, "... no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder, como teorizan marxistas, elitistas y corporativistas... (por lo tanto)... La política real, en tanto lucha por el poder en

---

<sup>45</sup> Ibid..

<sup>46</sup> Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig, 1992, "*Las Políticas Públicas*", versión española a cargo de Francisco Morata, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1ª. Edición, págs. 26 y 27.

<sup>47</sup> Aguilar Villanueva, Luís F., 2000, "*La hechura de las Políticas, Antología de Políticas Públicas*", Tomo 2. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 3ª. Edición, Pág. 30.

<sup>48</sup> Posteriormente aclararemos el concepto de formación de las políticas y las fuentes en las cuales nos basamos, pero por el momento aclaremos que en él estamos incluyendo tanto la formulación como la ejecución de las mismas.

función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas.”.

Pero en todo caso, más allá de si se acepta o no esta relación entre política y políticas (públicas), me parece importante colegir de esa visión de “las arenas” el hecho de que las políticas públicas no se pueden explicar desde las supuestas decisiones racionales que toman quienes ejercen el poder político, ya que existe una dinámica que trasciende la cerrada caja negra de la formalidad jurídica y administrativa donde supuestamente se convierten las demandas (inputs) en políticas (outputs). Por lo tanto, y tal como lo argumenta Aguilar, el proceso de formación de la política pública no es una actividad uniforme que responde a un formato establecido, depende de los intereses en juego, de las fuerzas sociales y/o políticas involucradas y de la institucionalidad gubernamental que actúa de manera no homogénea.

Se impone por lo tanto una visión transaccional en el análisis de las políticas, por encima de una visión racional, estando pendiente de desarrollar la visión estrecha transaccional con la inclusión del juego democrático (basado en la argumentación<sup>49</sup>) y la relevancia del Estado (relacionado con la búsqueda del bien común).

Marulanda (2006), acertadamente señala que aunque la política es la búsqueda de consensos, también es el reconocimiento de que existen conflictos que enfrentan diversos intereses y valores y de que, por lo tanto, se trata “...de encontrar mecanismos y ámbitos propicios para que las disputas entre grupos y sectores devengan luego en acuerdos concretos que vayan más allá de las palabras” y que, en particular en el ámbito de las políticas sociales y de su expresión tanto en servicios como en programas, éstas “necesitan nutrirse de una política capaz de ayudar a expresar los intereses del conjunto de la población y no solamente de los sectores con más poder”<sup>50</sup>

En términos sintéticos, Aguilar resume y concilia el debate anteriormente bosquejado, diciendo que “..hay dos tendencias extremas, la que se inclina a intelectualizar el análisis y la formulación de la políticas y la que se inclina a menospreciar el análisis y dejar la decisión al juego y arreglo de los poderes... (sin embargo..)... han surgido, como en otros casos, buenas tesis intermedias que quieren conciliar las ventajas y bondades de los extremos, sin caer en sus trampas... quieren integrar el análisis de eficiencia en el horizonte mayor de la política...En esta visión ilustrada y abierta de la política, el análisis para la toma de decisiones recupera su sentido, pero es integrado al proceso de interacción política. Persuadir se vuelve el componente clave del análisis...”<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> “La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas... Por consiguiente se vuelve central el debate y la institucionalización de la discusión...”, Aguilar Villanueva, Ob. Cit. Pág. 60.

<sup>50</sup> Marulanda, Nohra Rey de, 2006, “La política de la política social”, en Boletín No. 6 del INDES., <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783511>

<sup>51</sup> Aguilar Villanueva, Op. Cit. Págs. 81, 82 y 83.

Y es que, tal como lo señala el BID (2006), “Se parte de la premisa de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas”<sup>52</sup>, lo cual establece la indisoluble relación entre los procesos políticos y los procesos de formulación de las políticas públicas.

Aguilar Villanueva, en la Introducción que hace a la edición del 2005 del libro de Giandomenico Majone<sup>53</sup>, siguiendo la misma línea de argumentación, expresa que “... Majone reivindica la política en las políticas, al mismo tiempo que recupera la racionalidad propia de la política.... La tesis central de Majone es que la racionalidad política es una racionalidad comunicativa pública y no sólo estratégica y productiva, orientada simplemente al logro de metas y obtención de resultados.... La política es más que la decisión de gobierno.... Para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano. Sigue una doble lógica: la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa, la razón técnica para poder cambiar las circunstancias de la realidad que los ciudadanos viven como negativo, y la razón dialógica para poder modificar las percepciones y apreciaciones de los ciudadanos sobre los resultados esperados o efectivos de la intervención del gobierno en la realidad social.”<sup>54</sup>.

Se argumenta de esta manera una conciliación entre lo técnico y lo político, recurriendo a la razón dialógica, reivindicando que “El diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas.. (ya que) Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos.”<sup>55</sup>.

Ahora bien, reconociendo que desde la perspectiva del deber ser democrático el carácter público de las políticas está dado por esa razón dialógica, la realidad del funcionamiento del régimen político a lo mas que puede aspirar como “piso mínimo”, sería a que las políticas públicas se consideren “... como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo...”<sup>56</sup> y que su proceso de formulación “... pueda entenderse como una sucesión de intercambios entre actores que interactúan en escenarios formales e informales.”<sup>57</sup>.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, el carácter público de las políticas deviene esencialmente de la sanción estatal que le es propio a su naturaleza, sin el cual podrá ser cualquier cosa, menos política pública. Una campaña de

---

<sup>52</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006”.1ª. Edición. Pág. 4

<sup>53</sup> Majone, Giandomenico, 2005, “Evidencia, Argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas. Estudio Introductorio de Luís F. Aguilar”, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>54</sup> Majone, Giandomenico, 2005, Op. Cit., Pag. 24 y 25.

<sup>55</sup> Majone, 2005, Op. Cit., Pág. 26.

<sup>56</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783511>, Pág. 15

<sup>57</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783511>, Pág. 12

alfabetización concebida, decidida, organizada y ejecutada desde el ámbito privado, por ejemplo, no constituye, por sí misma, una política pública.

Pero además, restringir el carácter público a su naturaleza dialógica, implicaría no reconocer como políticas públicas las decisiones y ejecuciones tomadas en el marco de un régimen autoritario.

Hechas estas aclaraciones conceptuales, retomemos el tema de la política de las políticas públicas, tratando de hacer generalizaciones que las expliquen, pero sin olvidar que, al final de cuentas, “cada política tiene su propia política”, como bien es sabido por quienes se dedican al estudio de esta materia, así como por lo “consultores” que tienen que aplicar el conocimiento sobre políticas públicas a situaciones concretas.

### **2.2.1. Características generales y específicas de las políticas públicas.**

- **La “economía política” de las políticas públicas y el marco estructural e histórico que relativamente las condiciona. Las políticas públicas y el Estado.**

Esta relación entre la política y las políticas públicas es lo que se conoce como la economía política de las políticas públicas y analizarla, según Repetto (2005) “...implica jerarquizar al menos dos aspectos fundamentales: por un lado, los actores involucrados (con sus recursos de poder, sus intereses y sus incentivos, por citar sólo algunos elementos descollantes); y por el otro, la institucionalidad en que aquellos interactúan (reglas de juego formales e informales con su correspondiente orden jerárquico, sistemas de premios y castigos, entre otras cuestiones).”<sup>58</sup>.

En esta dirección, el mismo autor afirma que “La política de las políticas públicas (entre ellas las sociales) está fuertemente asociada al modo en que se procesan los conflictos de intereses entre los actores involucrados en cada campo particular de gestión pública, lo cual resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad. En tal sentido, el proceso político expresa y enmarca la articulación de los diversas estrategias desplegadas por el conjunto de actores (individuales y colectivos) relacionados con ciertos problemas que adquieren status público.”<sup>59</sup>

Planteado el debate en esos términos es posible superar las visiones simplistas y/o esquemáticas que pretenden explicar las políticas públicas sea como decisiones racionales de la administración o como la práctica de un Estado concebido como un instrumento de los intereses dominantes. En palabras de Garretón (2000), “Respecto del Estado, nos apartamos de una visión que lo concibe como mero agente de dominación que hay que destruir o del cual hay que apropiarse. Igualmente de la visión que lo concibe sólo como instrumento neutro

---

<sup>58</sup> Repetto, Fabián y Adrián Zapata, 2005, “*El Sias en Guatemala: una exploración a la economía política de la expansión de cobertura hacia poblaciones indígenas y pobres sin acceso a servicios de salud*”.

<sup>59</sup> Ibid

conformado por un conjunto de instituciones y organizaciones con las cuales puede hacerse lo que la élite tecnocrática quiera, independientemente de la naturaleza histórica de la sociedad específica.”<sup>60</sup>.

Esta visión sobre la relación entre la política y las políticas nos permite, esperamos, liberarnos del riesgo, siempre presente, de lo que podríamos denominar el “prejuicio paradigmático” y que Aguilar Villanueva (1992), advierte cuando afirma que “La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos, deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica...la construcción teórica sobre el *policy process* está prejuzgada por la teoría mayor de referencia.”<sup>61</sup>. Nuestro sustento epistemológico para librarnos de este riesgo es el expresado en el marco conceptual sobre aspectos metodológicos de la presente Tesis, donde establecemos nuestra opción de articular, de manera dialéctica, paradigma y teorías de alcance medio.

Lo anterior, sin dejar de entender las realidades que subyacen al quehacer político, tal como lo expresan Acuña y Repetto (2001) cuando afirman que “Evidentemente hay una relación compleja entre las características socioeconómicas de un país, el mapa de actores relevantes que, asociados al mismo se expresan en el sistema político, y las decisiones y acciones públicas, tanto económicas como sociales”<sup>62</sup>.

En este mismo sentido, ya Oszlak y O'Donnell (1984) habían formulado una pregunta que explicita la relación entre las políticas públicas y el conocimiento del Estado que las ejecuta. La pregunta en mención es la siguiente: “¿Por qué estudiar políticas públicas o, tal vez más precisamente, políticas estatales?”<sup>63</sup>, a lo que se auto responden diciendo que “...el estudio de políticas estatales y sus impactos parece una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano.”<sup>64</sup>, favoreciendo la comprensión del “... tema de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil”<sup>65</sup>.

Es decir que el planteamiento de estos autores vincula el estudio de las políticas al correspondiente a la naturaleza del Estado, “de la dominación política de la que éste es componente central” y de la definición del rol que le corresponde, ya que “...las políticas estatales permiten una visión del Estado <en acción>,”

---

<sup>60</sup> Garretón, Manuel Antonio, 2000, “*La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*”, LOM Ediciones, 1ª. Edición., Págs 115 y 116.

<sup>61</sup> Aguilar Villanueva, Op. Cit., Pág. 29.

<sup>62</sup> Acuña. Carlos y Fabián Repetto, 2001, “*Marco de análisis de las políticas sociales*”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, BID, Buenos Aires.

<sup>63</sup> Oszlak Oscar y Guillermo O'Donnell, 1984, “*Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*”, en Kliksberg, Bernardo y José Sulbrandt (compiladores) , “*Para investigar la Administración Pública, Modelos y experiencias latinoamericanas*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Pág. 91. Para los autores citados, política estatal la conciben “...como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. (Ver siguiente nota bibliográfica para la fuente)

<sup>64</sup> Oszlak y O'Donnell, Op. Cit. Pág. 107.

<sup>65</sup> Ibid

desagregado y descongelado como estructura global y <puesto> en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”<sup>66</sup>, donde la autonomía relativa que le corresponde “... no es la de un Estado global frente a una sociedad indiferenciada. Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros actores sociales y según se trate de cuestiones que <importen> más o menos a unos y a otros..”<sup>67</sup>.

Desde esta perspectiva analítica, las políticas públicas pueden ser expresión de **nudos del proceso social** y responden a determinadas cuestiones que intentan resolverse mediante la intervención del Estado. Estas cuestiones también son denominadas por los autores “asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados”<sup>68</sup>, característica que depende “...de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o, incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse <algo> al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.”<sup>69</sup>.

Sin embargo, en sentido contrario a lo anterior, una necesidad o demanda social –un “asunto” – también puede enfrentarse ignorándolo, relegándolo o reprimiendo a sus promotores, “Una consciente política de <bloqueo> por parte de sectores dominantes y del Estado se expresa, generalmente, en alguna de estas formas”<sup>70</sup>. Por esta razón, resulta particularmente esclarecedor de la relación entre la política y las políticas el análisis del período previo al surgimiento del asunto problematizado, ya que “El examen de este <período de iniciación> puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideologías, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política”<sup>71</sup>. En este análisis encontraremos lo que estos autores han planteado reiteradamente: “...las características del Estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil”<sup>72</sup>.

Ahora bien, tampoco puede entenderse el Estado como carente de contradicciones internas, ya que lo que prevalece “... es el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión”<sup>73</sup>. Esta comprensión es correspondiente con una visión sobre el Estado que lo concibe en los términos ya referidos anteriormente, es decir, como un espacio de articulación de las relaciones de dominación y no como un mero instrumento de dominación de clase.

En síntesis, concebir las políticas estatales como parte de un proceso socio político, que a su vez es histórico, implica entender los impactos de las políticas no

---

<sup>66</sup> Oszlak y O’Donell, Op. Cit. Pág. 98 y 99.

<sup>67</sup> Ibid

<sup>68</sup> Oszlak y O’Donell, Op. Cit. Pág. 109.

<sup>69</sup> Ibid

<sup>70</sup> Ibid

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Oszlak, Op. Cit. Pág. 111.

<sup>73</sup> Oszlak, Op. Cit. Pág. 112.

de manera puntual, sino que integrantes de "...un proceso más complejo, ...al que concurren actores <privados> y en el que suelen manifestarse, en diferentes momentos, distintas tomas de posición del Estado. Cada una de ellas genera una compleja gama de impactos que, a su vez, realimentan aquel proceso y contribuyen a llevarlo hacia nuevos <nudos> o promontorios en los que tiene lugar la adopción de nuevas políticas estatales"<sup>74</sup>. Esta visión integral nos permite resaltar elementos históricos estructurales, así como de contexto.

Con relación a los elementos de contexto, debemos considerar la integralidad de las políticas públicas en una situación histórico social dada.

Para argumentar en esta visión integral Klaus Bodemer *et al* (1999), nos hace ver que "la política económica, hoy predominantemente guiada por modelos y criterios macroeconómicos de vertiente neoclásica y por un programa político de reingeniería institucional 'amistoso hacia el mercado' global, condiciona al resto de políticas, en particular las sociales.... la tendencia general - que se expresa con variantes y ritmos significativos entre países, pero sin modificar el sentido de conjunto- es a que la política económica redistribuya las cargas fiscales de manera más regresiva, habilite y exija la reducción de los costos salariales, desregule y legitime la precarización de las relaciones laborales, abra la economía a la competencia externa y al dumping social a una velocidad que impide el reacomodo de la industria nacional, privatice las empresas de servicios públicos, los fondos de pensión y seguridad social y los seguros de salud, reconcentre al sector financiero eliminando instituciones capaces de subsidiar al consumo y la micro inversión, reduzca el sector de pequeños comercios ante la entrada irrestricta de los hipermercados y los shoppings, etc., etc. .... El objetivo estratégico de los programas de reforma institucional en este terreno puede sintetizarse así: dismantelar las estructuras centralizadas de política social y crear un mercado de programas sociales, donde múltiples iniciativas descentralizadas compitan por recursos y clientes beneficiarios. Es esa propuesta de política social, subordinada a los objetivos estratégicos, criterios y valores representados por la política económica..."<sup>75</sup>. Esta argumentación permite evidenciar esta integralidad de las políticas públicas, particularmente en la articulación existente entre las económicas y las sociales.

- **El proceso político y el proceso de formación<sup>76</sup> de las políticas públicas**

Para partir de lo más concreto, relativo a nuestro objeto de estudio, es decir el proceso de formación de políticas (PFP o PMP, como es conocido por sus siglas en inglés), enunciemos su contenido en términos de considerar que

---

<sup>74</sup> Oszlak, Op. Cit. Pág. 134.

<sup>75</sup> Klaus Bodemer, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi, 1999, "*Las Políticas Sociales Urbanas a inicios del nuevo siglo. Documento Base*", Seminario Internacional, Montevideo, Abril de 1999

<sup>76</sup> El concepto de proceso de formación se desarrollará posteriormente y tiene un carácter que podríamos denominar dialéctico, por cuanto no hace una división mecánica ni etapista entre la formulación, la implementación y la evaluación. Es decir que la formulación de las políticas públicas, y en general todo lo relacionado con el proceso de diseño/decisión, constituye un componente del proceso, más general e integral, de formación de las mismas.



“engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas” y que, por lo tanto, “... puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales..”, tal como lo afirma el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>77</sup>. Estos intercambios, a los que también se les denomina “transacciones”, dependen de las posibilidades que brinde el marco institucional existente, en términos de la definición de los incentivos y restricciones (o reglas del juego) que permitan, los cuales determinan en gran medida el comportamiento de los actores del PFP. El marco institucional referido debe entenderse en forma sistémica, lo que podemos interpretar como el marco institucional del Estado en su conjunto.

Estos procesos de formación de políticas se desarrollan en distintos escenarios (o arenas), que pueden ser formales (legalmente constituidos para tales propósitos) o informales (lo que incluye toda modalidad de incidencia no institucionalizada), donde participan diversos actores, quienes también pueden ser formales, en términos de que legalmente son los pertinentes para tales propósitos –funcionarios o políticos por ejemplo-, o informales, cuando su naturaleza los enfoca hacia otras funciones –cámaras empresariales, sindicatos o medios, por ejemplo-.

De acuerdo a Spiller, Stein y Tommasi (2003) las características de las políticas públicas, a las cuales haremos referencia más a fondo posteriormente, dependen de la calidad del proceso de formación de las mismas (PFP), al que asignan “...una función central en el vínculo entre las instituciones políticas y los resultados de las políticas.. (ya que)... Las instituciones no afectan los resultados de manera directa, sino más bien a través de su impacto en el proceso por el cual se diseñan, se aprueban y se ejecutan las políticas... ”<sup>78</sup>.

Dichos autores distinguen entre el **PFP**, que incluye las llamadas capacidades del Estado y el **proceso político** de cada país. El primero se encuentra “sembrado” en el segundo. Y el segundo “... está condicionado por los incentivos y restricciones a los que se enfrentan los actores políticos claves”<sup>79</sup>. Como nota al margen señalemos acá una alerta, por cuanto aunque efectivamente los incentivos y restricciones a que hacen referencia los autores son muy importante en la práctica concreta, el proceso político está determinado de manera mucho más compleja.

Por proceso político y por proceso de formación de políticas, entenderíamos, en el primer caso “...el proceso por medio del cual los actores políticos interactúan para tratar de lograr sus objetivos”; y en el segundo, “el proceso relacionado por medio del cual se discuten, se deciden y se ejecutan las políticas”. Por lo tanto, “La capacidad de sostener los compromisos inter temporales, la calidad de su ejecución y la estabilidad y credibilidad de las políticas se ven profundamente influenciadas por las características del proceso de

---

<sup>77</sup> BID, Op.Cit. Págs. 11 y 18

<sup>78</sup> Spiller Pablo, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 2003, “*Instituciones Políticas, Procesos de Formulación de Políticas y Resultados de las políticas*”, BID, Washington.

<sup>79</sup> Ibid

formulación de políticas (PFP) y, por ende, del proceso político de cada país<sup>80</sup>. Y esto, naturalmente, repercute, tanto en su contenido, como en las características de las políticas públicas (su calidad).

En este enfoque, habrá un énfasis muy importante en los incentivos a los cuales se ven enfrentados los principales actores del PFP, razón por la cual resulta esencial "... la comprensión de la forma en que las instituciones políticas conforman los incentivos políticos y las conductas, cómo el comportamiento político influye en los procesos de formulación de políticas (y en las capacidades del Estado) y cómo los procesos de formulación de políticas determinan las propiedades de las políticas públicas"<sup>81</sup>.

Keefer y Khemani (2003)<sup>82</sup> explican lo que podríamos llamar la perversión de los incentivos a los que se ven sujetos los hacedores de políticas, especialmente los actores principales que son precisamente los políticos. Parafraseando esta explicación, recordemos que la refieren a lo que ellos denominan "las imperfecciones del mercado político" y que se relacionan con tres elementos: la información incompleta con que cuentan los votantes, la falta de credibilidad en las promesas políticas que tiene la población y la polarización social en lo referente a los incentivos políticos. Estos elementos influyen en el tipo de incentivos a los que responden los políticos, en perjuicio de la calidad de las políticas.

Ahora bien, este abordaje de la relación entre proceso político y proceso de formación de las políticas tiene como limitación el hecho que su validación se encuentra en la lógica del modelo mismo, es decir que tendría cierta tautología explicativa. La manera como los autores citados intentan salirle al paso a esta observación crítica es afirmando que "También enfatizamos un enfoque sistémico, o de "equilibrio general", para el análisis de las instituciones políticas"<sup>83</sup>. A nuestro juicio, esta limitación podría ser abordada de mejor manera desde una perspectiva de análisis histórico estructural, que es lo que intentamos en el abordaje empírico de nuestro objeto de estudio.

- **Las características de las políticas públicas**

Por características de las políticas públicas vamos a entender las calidades de las mismas, sin intentar explicar el contenido ni el tipo de políticas (salvo en lo referente a su pertinencia privada o pública), razón por la cual se les denomina "características externas". Son consideradas por Spiller y Tomasi (2003) como variables dependientes en relación a los factores políticos (el proceso político mismo) e institucionales que son las variables independientes que determinan dichas características.

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Keefer, Philip y Stuti Khemani, 2003, "Democracy, Public Expenditures and the poor", *World Bank Policy Research Working Paper 3164* Washington.

<sup>83</sup> Spiller et al, Op.Cit.

Nos parece importante tener este referente teórico al analizar nuestro objeto de estudio, pero con una variante fundamental, ya que las características de las políticas públicas están enunciadas por Spiller y Tomasi (2003) en función de su proceso de formación, integralmente concebido (formulación e implementación) y, en el presente caso, nuestro objeto está centrado en la etapa de formulación de la política. Por lo tanto, sólo de manera parcial e indirecta podremos utilizar este referente teórico. Así, por ejemplo, cuando analizamos la adaptabilidad estamos claramente frente a una característica que se realiza en el proceso de implementación de la política, mientras que cuando analizamos la pertinencia privada o pública de la misma, si podemos indagar a la política pública analizada en su etapa de formulación.

Pero, en todo caso, consideramos que se puede examinar en la etapa predecisional las posibilidades de que las políticas en proceso de formulación puedan presentar características positivas en su posterior etapa de ejecución (que es cuando realmente se convierten en políticas públicas).

Por consiguiente, el carácter externo de estas características que plantean los autores citados, en nuestro análisis resulta relativo, ya que las relacionaremos, en lo pertinente, con el contenido de la política cuyo proceso de formulación estudiamos.

A continuación enunciaremos estas características, agrupándolas en pares (contrapuestos o complementarios) o de manera individual. Su enumeración no agota su caracterización, solo ubica los resultados más notorios. Seguiremos el modelo planteado por los autores citados y referido a la relación entre proceso político y proceso de formulación de las políticas (PFP), pero advirtiendo que dichas características, así como los contenidos de las políticas públicas, también están relacionados con elementos de orden histórico estructural.

Las características que se definen, por lo tanto, están mas directamente relacionadas con “el comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de políticas”<sup>84</sup>. Entendemos por equilibrio “los patrones interactivos de comportamiento” de los actores, o “jugadores” participantes. Estos comportamientos se relacionan con las transacciones que hagan los actores en el marco del Proceso de Formulación de las Políticas (PFP) y que, en general, dependen de las funciones que ellos desempeñan, de los incentivos que tengan y de las restricciones que enfrentan, así como “ del funcionamiento de las instituciones políticas... y .. las reglas institucionales más básicas... que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos... ”<sup>85</sup>.

A continuación haremos una breve referencia explicativa a las características de las Políticas Públicas.

---

<sup>84</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783511>, Pág. 18

<sup>85</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783511>, Pág. 18

## **Estabilidad versus Volatilidad**

Lo que estaríamos contrastando en estas características es la capacidad de sostener políticas a través del tiempo, es decir que se asocia la estabilidad a la capacidad que tengan los principales actores en la hechura de las políticas de lograr acuerdos “inter temporales”, en términos de trascender el período de su gestión. Es lo que se ha denominado “políticas de Estado”, en contraposición a la volatilidad que caracterizaría a las “políticas de gobierno”. La existencia de un sistema de partidos políticos estable, la profesionalización de los políticos y de la administración pública son vitales para estas características. En palabras de Scartascini y Olivera (2003), “Las políticas estables se definen como aquellas que permanecen más allá del período del mandato particular de quienes ostentan los puestos o de coaliciones particulares ganadoras. Las políticas estables no deben confundirse con políticas rígidas. Las primeros son las que, aún ocurriendo cambios políticos, permanecen vigentes, pero teniendo la suficiente flexibilidad para adaptarse a las circunstancias ..”<sup>86</sup>. Estabilidad, por lo tanto, es sinónimo de “intertemporalidad”.

## **Flexibilidad (o adaptabilidad) versus Rigidez**

Spiller *et al*, ya citados, relacionan la flexibilidad o rigidez de las políticas a la capacidad que ellas tengan de responder a los cambios en el ambiente o bien a los que sean producto de la información disponible. Más específicamente, Scartascini y Olivera afirman que “La flexibilidad o rigidez de las políticas se encuentra asociada a la habilidad de los formuladores de políticas para responder a los cambios en el ambiente económico o social subyacente”<sup>87</sup>. Regularmente, la rigidez de las políticas se asocia a la existencia de reglas restrictivas que limitan el poder para que puedan ser cambiadas o derogadas o a incapacidad para ajustarse a circunstancias subyacentes cambiantes.

## **Coordinación y Coherencia**

Scartascini y Olivera relacionan estas características con “...el grado de consistencia entre las acciones realizadas por los varios agentes involucrados en la misma arena de formulación de políticas. Las premisas básicas para formular políticas coherentes es que las diferentes políticas que funcionan para las mismas realidades deben tener un alto grado de consistencia lógica y operativa”<sup>88</sup>. Es decir que estas características se refieren tanto a la coherencia que expresen los mismos hacedores de políticas en decisiones distintas, como en decisiones tomadas por distintos hacedores. En este último caso se estaría apreciando la existencia o no de “la naturaleza cooperativa de las interacciones políticas”<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Scartascini, Carlos y Mauricio Olivera, 2003, “*Instituciones Políticas, Procesos de Formulación de Políticas Públicas y Resultados de las Políticas. Una guía a los módulos teóricos y posibles empirismos*”, Departamento de Investigación del BID, Washington.

<sup>87</sup> Ibid

<sup>88</sup> Ibid..

<sup>89</sup> Spiller et al, Op. Cit.

## **Pertinencia privada versus pública (orientación hacia el interés público o bien común)**

Estas características tocan la esencia de las políticas públicas y se asocian directamente al o a los objetivos que persiga la política en cuestión. Cox y McCubbins (2001) citados por Spiller et al, se refieren a este rasgo "... como el grado hasta donde las políticas producidas por un sistema dado, se asemejan a los bienes públicos, mejoran la eficiencia de las asignaciones y promueven el bienestar general versus la canalización de beneficios privados a los individuos, facciones o regiones..."<sup>90</sup>.

Es en la consideración de estas características donde cobra mayor sentido la noción de "bien público", relacionado directamente con el bien común como el objetivo fundamental del Estado y que claramente diferencia la esfera privada de la pública, particularmente en lo referido al ciclo de políticas públicas.

### **Otras características**

Posteriores sistematizaciones hechas por el BID, luego de realizar estudios de casos en América Latina, agregaron a las anteriores características de las políticas públicas dos más: La Calidad de la Implementación y de la Efectiva Aplicación; y la Eficiencia (entendida ésta en términos de "en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales")<sup>91</sup>.

### **En resumen...**

Repetto *et al* (2006) hace un resumen de todo este planteamiento del BID referido en las páginas anteriores, el cual, por su calidad sintética, reproducimos a continuación: "El proceso de formulación de políticas pública involucra la participación de múltiples actores políticos, sean estos actores estatales y del régimen político (presidentes, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, líderes de partido) como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil<sup>92</sup>- Estos actores actúan en diversos escenarios, que pueden ser formales (como es en el caso de las Asambleas Legislativas, o los Gabinetes) o informales (tal el caso de la acción política "en la calle"). Asimismo, este proceso de formulación de políticas públicas puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones, en cierto lenguaje analítico) entre los mencionados y otros actores políticos. Y mientras algunos intercambios de acciones o recursos son de carácter inmediato, en otros casos se trate de transacciones intertemporales. Y el modo en que éstas se llevan a cabo y se traducen en ciertas características de las políticas públicas,

---

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783511>, Pág. 17 y BID, Op. Cit. Págs. 16 a 18.

<sup>92</sup> Aunque dicho documento no enfatiza su papel, deben destacarse también a los actores del sistema internacional, sean estos países, ONGs de alcance global u organismos multilaterales.

habrá de estar fuertemente condicionado por el sistema de instituciones políticas en su conjunto (el cual debe ser entendido en forma sistémica).<sup>93</sup>

Me interesa destacar en la anterior síntesis, la importancia de la nota de pie página (91), pues se está señalando algo que obviamente al BID no le ha interesado resaltar, cual es la responsabilidad de los actores externos, particularmente de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), en los procesos de formulación de políticas, especialmente en la descomunal incidencia que tienen en el contenido de determinadas políticas.

- **El ciclo de las políticas públicas desde la concepción del proceso de formación de políticas**

Retomaremos acá una temática que ya referimos someramente con anterioridad, relativa a la concepción dialéctica del tradicionalmente llamado ciclo de las políticas públicas.

Comencemos por decir que al analizar el ciclo de las políticas públicas, podemos asumirlo de manera lineal, o mejor dicho circular, que parte del diagnóstico de la realidad para ubicar aquellos problemas que se convierten en “issues” (o “asuntos”), por su relevancia política, pasando por analizar las posibles soluciones a los mismos, por la escogencia de la o las soluciones adecuada(s), por la implementación de esta solución contenida en una política pública, hasta llegar, al final del proceso, a una evaluación que demuestre el éxito o el fracaso de la intervención estatal.

Esta concepción del ciclo de políticas se caracteriza por ser jerárquica y lineal, por separar mecánicamente la formulación de la implementación y por asumir la evaluación como la parte final de ciclo. Los decisores de política son distintos de los ejecutores de la misma y diferentes ambos de los destinatarios. La ejecución, por lo tanto, está a cargo de una administración pública que se caracteriza por su burocratización.

Uno de los planteamientos alternativos a esta visión de las políticas es el elaborado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID (INDES), y que se conceptualiza en lo que denominan el “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, el cual rebasa la concepción lineal –o circular– del “ciclo de políticas públicas”, entendiéndolo como un proceso flexible que “...obliga a repensar tanto el alcance de los distintos componentes que lo conforman, como la manera (en que) estos se relacionan entre sí”<sup>94</sup>, caracterizando la formación de políticas como un proceso interactivo (relación recíproca entre los componentes del proceso), iterativo (repetición cuanto sea necesario) y adaptativo (de acuerdo a las condiciones concretas), lo que hace que las políticas “...estén continuamente formándose...” y que, por lo tanto, no respondan a una lógica esquemática, unidireccional y autoritaria.

---

<sup>93</sup> Repetto, et al, Op. Cit. Pág 9.

<sup>94</sup> Molina, Carlos Gerardo, 2002, “*Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales*”, INDES/BID, Diseño y Gerencia de políticas y programas sociales, Washington.

De acuerdo a esta concepción, los dos elementos claves del proceso de formación de políticas, cuales son la formulación y la gestión, interactúan, respondiendo a diversos intereses de los actores involucrados. Este dinamismo permite que nada esté escrito en piedra, pudiéndose revisar constante y reiteradamente, tanto los aspectos correspondientes a la formulación de las políticas como los de la gestión de la misma, para que se cumpla la concepción adaptativa que debe privar en todo el proceso.

Es importante resaltar que para nuestros propósitos investigativos, el componente de diseño/decisión de las políticas y el carácter participativo que el mismo pudiere tener es particularmente relevante en su formulación y está incluido en la concepción de proceso de formación.

Esta concepción de proceso de formación de las políticas públicas modifica la unidireccionalidad de los componentes tradicionales del ciclo de las políticas (definición del problema, generación y selección de opciones, gestión de la opción seleccionada y monitoreo y evaluación). El proceso de formación de políticas que se expresa en el Modelo planteado por el INDES/BID obliga a que se contemple la necesidad de la participación constante de los diversos interesados, ya que “Entre más participativo, mayor será la posibilidad de enriquecer con diferentes visiones, la definición del problema y la generación de opciones. La participación aporta mayor solidez, pertinencia y sostenibilidad a la acción. Además, con una mayor participación pueden precisarse mucho mejor los resultados esperados, así como permitir que los involucrados se sientan más comprometidos y deseosos de mejorar los alcanzados”<sup>95</sup>. Las virtudes mencionadas deben contrastarse con el riesgo de diluir la toma de decisiones o, inclusive, de enmascarar los espacios reales donde ellas se producen, creando visiones distorsionadas que se manifiestan en espacios ficticios de toma de decisiones sobre las políticas públicas.

De igual manera, la concepción de proceso de formación de políticas requiere del carácter democrático que debe prevalecer en la toma de decisiones, sin llegar a extremos que conduzcan a la inmovilidad, para lo cual corresponde reivindicar la responsabilidad que tienen las autoridades gubernamentales en la toma de decisiones finales. Cuando subrayamos el carácter gubernamental de las autoridades, simplemente estamos recordando el carácter público de las políticas.

La anterior aclaración pretende subrayar la naturaleza pública de las políticas, ya que, en todo caso, ellas “Comprende(n) unas decisiones o una forma de asignación de los recursos cuya naturaleza es más o menos autoritaria. Ya sea explícita o tan sólo latente, la coerción siempre está presente”<sup>96</sup>, debido a que el carácter público de la política le deviene no tanto del agregado social al cual están dirigidas, cuanto al carácter imperativo que les corresponde por la decisión que al respecto toma el poder público, es decir el Estado, cuya autoridad y legitimidad, en un régimen democrático, provienen del proceso político que les ha permitido a

---

<sup>95</sup> Ibid

<sup>96</sup> Muller, Pierre, 2002, “*Las Políticas Públicas*”, Universidad Externado de Colombia. Pág. 56.

quienes toman las decisiones finales estar en tal posicionamiento. Nos estamos refiriendo a la dimensión representativa de la democracia (tal cual ahora se manifiesta), cuya legitimidad está cada vez más cuestionada y que interesa recuperar para bien del régimen democrático, propósito que pasa por entender la profundización que requiere, mediante el impulso de la dimensión participativa de la misma.

En este mismo sentido, y en abono a la participación ciudadana que consolida la democracia, la legitimidad posee en los procesos electorales su fuente esencial, pero insuficiente, ya que tiene que ser permanentemente ratificada mediante los procesos de participación ciudadana no electorales, que son parte de la dimensión participativa de la democracia.

La concepción de proceso de formación, por lo tanto, abona mucho más a la función legitimadora del ejercicio del poder que va implícita en las políticas públicas, a la que nos referiremos a continuación.

- **Las políticas públicas como legitimadoras del ejercicio del poder público**

La legitimidad del Estado Democrático de Derecho está dada no sólo por los procesos electorales, sino que también por la función precisamente legitimadora de las políticas públicas. Tal como lo señala Sojo (2006), al referirse a esta función legitimadora “Esto significa que además de su contribución esencial al desarrollo humano y al crecimiento económico, las política sociales son fundamento de la estabilidad política y la gobernabilidad democrática”<sup>97</sup>.

Aguilar Villanueva, lo plantea claramente cuando afirma que “Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar con *sentido público*”<sup>98</sup>.

Sin embargo, las decisiones sobre qué política o políticas formular e impulsar, afrontan limitaciones que casi nunca se explicitan en su verdadera naturaleza, más bien suelen disfrazarse como limitaciones científicas o tecnológicas, “...cuando en realidad representan, con bastante frecuencia, los intereses de grupos poderosos o de los valores estéticos de una minoría interesada y organizada”<sup>99</sup>. Asimismo, no formular una política es, en sí misma, una política (la política de no hacer) que debe justificarse ante los ciudadanos para que la ausencia de política no erosione la legitimidad del poder político que decide no atender la demanda social requerida.

Es decir que la legitimación del Estado, y en buena medida la contribución a la viabilidad de la democracia, está vinculada al fortalecimiento de su legitimidad

---

<sup>97</sup> Sojo, Carlos, 2006, entrevista, en INDES, Boletín No. 6 del 1º. de Dic.de 2006.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783511>

<sup>98</sup> Aguilar Villanueva, Luís F., 2000, “*El estudio de las Políticas Públicas*”, Tomo 1, Pág. 30.

<sup>99</sup> Aguilar Villanueva, Luís F., 2000, “*La hechura de las Políticas*”. Tomo 2, México, Pág 417.



vía políticas públicas, especialmente las sociales, pero no sólo en la efectiva ejecución que produzca los resultados deseados, sino que en su mismo proceso de formulación, mediante la participación ciudadana. Las virtudes de esa participación ciudadana también se refieren a la viabilidad política de las políticas, aunque justo es afirmar que, por sí misma, la participación no produce tal viabilidad. Hay muchos casos en los cuales la participación ciudadana puede llegar incluso a obstaculizar la exitosa implementación de las políticas.

Sin embargo, como principio general, la participación efectivamente puede contribuir a su viabilidad, tal como lo señala Zimmerman al afirmar que “Desde el punto de vista gubernamental, el hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones tiene la tercera ventaja de facilitar la ejecución de los planes y programas, en la medida en que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a plantearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican”<sup>100</sup>.

Ahora bien, al analizar el rol legitimador del Estado y del ejercicio del poder público que juegan las políticas públicas, de nuevo tenemos que hacer referencia a las dimensiones de la participación ciudadana, ya que resulta evidente la necesidad de articular la participación política, vía partidaria, con la participación social, vía sociedad civil, comprendiendo a cabalidad los roles diversos, pero complementarios, que a ambos tipos de participación les corresponde.

En suma, este componente del rol legitimador del Estado vía políticas públicas, junto a la concepción dinámica del proceso de formación de las políticas y el abordaje de la naturaleza y roles de la participación ciudadana en un régimen democrático, son elementos que apuntalan nuestra investigación. O como dicen Acuña y Repetto (2001), “...el análisis del ciclo (de las políticas públicas) requiere un enfoque donde se priorice el modo en que distintos individuos y grupos, particularmente aquellos que logran constituirse en actores relevantes, interactúan a lo largo de todo el proceso...”<sup>101</sup>

Y más específicamente, Repetto señala que “..Es evidente que los principales actores del juego político son precisamente los políticos profesionales, pero también son relevantes otros jugadores, entre los cuales destacan empresarios, sindicalistas, movimientos sociales, formadores de opinión y cooperación internacional. Sus capacidades y recursos se desplegarán con mayor o menor éxito condicionadas por el marco institucional vigente, en el cual, cuando no lo pueden cambiar en su propio favor, desarrollan sus estrategias y conforman sus coaliciones”<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Zimmerman, Joseph, 1992, “*Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo*”, Edit. Limusa, Noriega Editores, México, Pág. 15.

<sup>101</sup> Acuña Carlos y Fabián Repetto, Op. Cit.

<sup>102</sup> Repetto, Fabián y Adrián Zapata, 2005, Op. Cit. Guatemala, 2005.

### 2.2.3. Los Actores de la Políticas Públicas y el enfoque participativo de las mismas.

- **Los Actores y su acción colectiva.**

Un primer nivel de análisis, bastante limitado pero útil para iniciar el abordaje del tema, es el relativo a la contradicción entre lo que Estévez (s/d) denomina “visión tecnocrática” vrs. “visión asambleísta”, en referencia a la tensión existente entre el conocimiento de los expertos y el sentir de la población en la formulación de las políticas públicas. Al respecto, el autor citado afirma que “... el óptimo de participación es aquel que se ubica a la mitad del camino entre la “visión tecnocrática”, que niega la participación de amplios sectores sociales porque no son “expertos en el tema”; y la visión “asambleísta” que entiende que todos los grupos deben participar todo el tiempo de toda decisión pública”<sup>103</sup>. Esta tirantez es la que se expresa en el falso dilema de tener que escoger entre tecnócratas ó políticos para gobernar.

Ayuda en este análisis los aportes de Repetto et al (2006: 37), cuando señala lo que denomina el “déficit tecnocrático”, es decir la falta de saberes técnicos, en relación a las condiciones que requiere un aparato estatal para gestionar las políticas sociales. Al respecto, dicho autor afirma que “Debe entenderse que abogar por la democraticidad de las políticas públicas y por la tecnocraticidad de las mismas no son posturas contradictorias, y no lo son porque refieren a funciones diferentes para etapas diferentes de la formación y gestión de dichas políticas. En tanto el problema de la democracia y de la capacidad política estatal se orienta esencialmente a definir los fines deseables y a elegir la forma en que dichos fines deseables se traducirán en esfuerzos fiscales y organizacionales concretos, la tecnocraticidad se encuentra enfocada fundamentalmente al problema de la eficacia y la eficiencia de los medios para alcanzar tales fines.”<sup>104</sup> En todo caso, como el mismo autor lo indica, “...la incorporación de saberes y criterios técnicos en la toma de decisiones de las política públicas no es un acto temporalmente singular ni meramente técnico, sino un proceso iterativo en donde el poder, los intereses y los aprendizajes de los actores darán el veredicto final”.<sup>105</sup>

En esta misma línea de razonamiento (la tensión entre los criterios técnicos y el sentir de la población en las políticas públicas), también nos es útil mencionar el modelo llamado “principal-agente” planteado por Przeworski (1996), citado por Estévez en la obra mencionada, que hace referencia a la relación entre tres actores: la ciudadanía, los políticos y la burocracia, donde los políticos son actores agentes de la ciudadanía (actor principal) y, repitiendo esta secuencia, la burocracia es actor agente de los políticos (que en esta relación serían actores principales). Estévez, agrega, siguiendo la misma lógica, que “... el problema radicará en los incentivos institucionales que tienen los actores para actuar como deben (inducción); y en la responsabilidad o rendición de cuentas por parte de los

---

<sup>103</sup> Estévez, Mario Alejandro, s/f, “*Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del Estado*”, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, Argentina,

<sup>104</sup> Repetto et. al., Op. Cit. (2006) Pág. 37

<sup>105</sup> Ibid.

políticos y burócratas frente a la ciudadanía (accountability)”<sup>106</sup>. Es decir que en esta conclusión, “El problema pasaría a ser “...el cómo crear instituciones que tengan incentivos y penalidades para este esquema...”<sup>107</sup>.

El análisis nos lleva entonces a dos cuestiones muy importantes, el estudio de las instituciones y del papel de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas (tanto en su formulación, como en su implementación), a lo cual nos referiremos próximamente.

Estévez nos plantea una matriz que persigue mostrar la relación (cercana, lejana o inexistente), entre las políticas públicas y las demandas que plantean los diversos grupos de interés, así como el grado de participación de éstos en la definición de aquéllas<sup>108</sup>. El contenido de dicha matriz también nos permite definir algunos conceptos.

**Tabla 1: Relación entre políticas públicas, las demandas y el grado de participación**

<b>Actor</b>	<b>Demanda</b>	<b>Interés</b>	<b>Impacto del proyecto</b>	<b>Jerarquización de su poder</b>
Conjunto de personas dotadas de intereses homogéneos que participan en el proceso de decisión de un proyecto	Formulación formal de los objetivos perseguidos	Objetivo real que persigue el actor con sus demandas y accionar.	Grado de beneficio o pérdida que le provoca al actor en cuestión el proyecto considerado (podremos tener impactos negativos y positivos al mismo tiempo).	Capacidad del actor considerado de obstaculizar o vetar el proyecto considerado

Hay algunas observaciones puntuales que hace Estévez y que nos son de utilidad para nuestro análisis. Una es la relativa a que el Estado puede contener diversos actores con intereses divergentes ubicados en distintas agencias gubernamentales, heterogeneidad que se expresa también a niveles sectoriales (empresarios, campesinos, académicos, etc.). Otra es el hecho que no siempre hay coincidencia entre la demanda y el interés del actor, razón por la cual el análisis debe ser mucho más profundo, es decir que hay que saber leer entre líneas y distinguir entre el discurso y la realidad.

<sup>106</sup> Estévez, s/f, Op. Cit.

<sup>107</sup> Estévez, s/f, Op. Cit.

<sup>108</sup> El siguiente cuadro es tomado de Estévez, Op. Cit.

Otra consideración más es el análisis costo beneficio que deben hacerse al tratar de definir la posición de un actor frente a los impactos de un proyecto (o política), ya que siempre hay elementos favorables y desfavorables. Luego, en relación al tema de la jerarquización del poder, el autor nos menciona como un elemento central el “poder de veto que pueda tener un actor”<sup>109</sup>. Y por último, vale la pena recuperar la advertencia que hace Estévez respecto de que “Un proceso de negociación entre diferentes grupos por una decisión pública determinada, es un hecho dinámico; cada variación implicará algún cambio en el escenario y en las posturas de los distintos actores”<sup>110</sup>.

Relacionando la discusión de los actores con el proceso de formulación de las políticas públicas, el BID, en el informe citado (2006), formula las siguientes seis preguntas, que considera claves:

“¿Quiénes son los actores claves que participan en el PFP?  
¿Cuáles son sus facultades y funciones?  
¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?  
¿Cuáles son sus horizontes temporales?  
¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?  
¿Cuáles son los intercambios o transacciones que emprenden?”<sup>111</sup>

Y aunque teóricamente, los actores institucionales, es decir formales, son básicamente los que menciona el Informe del BID ya citado (2006), es decir, los partidos, la legislatura y el ejecutivo, hay otros actores importantes que también son mencionados en dicho Informe, como es el caso de otros niveles de institucionalidad (el gabinete, la burocracia, los actores subnacionales y el poder judicial), así como otros actores que no corresponden a la institucionalidad del Estado, que dicho Informe denomina “informales” (tales como las empresas, los sindicatos, los medios de comunicación, los movimientos sociales y los llamados “actores de conocimiento” -por su *expertise*-).

Sin embargo, en determinadas realidades concretas, en las que haya un gran déficit de institucionalidad, se produce un escenario donde ciertos actores informales logran tener una incidencia descomunal, sin que existan equilibrios de poder que logren neutralizarlos.

Pero, en todo caso, este análisis no se puede producir abstraído de la realidad concreta, histórico estructural, lo cual nos lleva a señalar la importancia del trabajo de Acuña y Repetto (2001) cuando dicen que “Evidentemente hay una relación compleja entre las características socioeconómicas de un país, el mapa de actores relevantes que, asociados al mismo, se expresan en el sistema político, y las decisiones y acciones públicas, tanto económicas como sociales.”<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Respecto a los llamados Veto Players nos referimos en otro lugar de la presente Tesis.

<sup>110</sup> Estévez, Ob. Cit.

<sup>111</sup> BID, Ob. Cit. Pág. 19

<sup>112</sup> Acuña, Carlos y Fabián Repetto, 2001, “*Marco de Análisis de las Políticas Sociales*”, Centro de Estudios para el desarrollo institucional, BID, Buenos Aires.

Ahora bien, el análisis, tanto de la acción colectiva como de los actores correspondientes, ha sufrido cambios importantes en la realidad contemporánea, al punto de haberse reemplazado lo que Garretón (2001)<sup>113</sup> considera como “el paradigma clásico.. (que era correspondiente con...) ...los paradigmas predominantes de las Ciencias Sociales a escala mundial”<sup>114</sup> y que se puede sintetizar en la idea de que “...el paso de un tipo societal a otro y el cambio social era global y determinado por un factor, que en cualquier caso podríamos denominar genéricamente *estructural*...”<sup>115</sup>. Esta concepción significaba que “...el paradigma clásico, teórico y práctico, en relación a los actores sociales y a la acción colectiva privilegiaba la dimensión estructural. Éste era el componente “duro” de la sociedad, en tanto el actor y la acción colectiva eran el componente “blando” Esto significa que hay implícita una correspondencia, una unidad entre estructura y actor y que quien manda o domina es la estructura”<sup>116</sup>.

La respuesta a este paradigma clásico se caracteriza por “el abandono de la visión monolítica y determinística de la sociedad.... Se trata de ir más allá de un determinismo estructural de tipo universal y de superar la visión de una correlación esencialista y abstracta, definida de una vez para siempre, entre economía, política, cultura y sociedad, es decir, la idea que a un sistema económico dado corresponde necesariamente una determinada forma política o cultural o viceversa. Ello no niega que haya determinaciones... pero se trata de un esquema flexible de determinaciones entre modelo económico, modelo político, modelo de organización social y modelo cultural, y sus componentes. No existe una relación universal..., sino que tales determinaciones son históricas y varían para cada caso nacional y para cada momento histórico, atravesadas además por los procesos de mundialización o globalización...”<sup>117</sup>.

Las consecuencias que tiene esta nueva visión para el estudio de los actores y la acción colectiva, las define el autor citado con mucha claridad, al indicar que “La perspectiva indicada hace recaer el peso del análisis de los actores, su constitución e interacción, y los procesos socio-políticos son vistos como creaciones históricas de esos actores y no como resultantes ineluctables de factores o fenómenos estructurales de los que los actores son simples portadores o reproductores”<sup>118</sup>.

Pero al mismo tiempo, reconociendo las transformaciones socioeconómicas de las últimas décadas, así como los cambios culturales y políticos, Garretón señala que se ha transformado profundamente el panorama de los actores políticos, al punto que “Los actores clásicos han perdido parte de su significación social y tienden a corporativizarse. Los emergentes a partir de las nuevas temáticas post-autoritarias no logran constituirse en actores estables o cuerpos de

---

<sup>113</sup> En otro apartado de la Tesis se profundizará sobre este análisis.

<sup>114</sup> Garretón, Manuel Antonio, 2001, “*Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*”, en, Naciones Unidas, CEPAL, Eclac, División de Desarrollo Social de la CEPAL, *Políticas Sociales No. 56*, Santiago de Chile, Pág. 7.

<sup>115</sup> Carretón, 2001, Op. Cit. Pág. 10.

<sup>116</sup> Ibid

<sup>117</sup> Garretón, 2001, Op. Cit. Pág. 12.

<sup>118</sup> Ibid.

ciudadanos, sino que aparecen más como públicos o movilizaciones eventuales. En situaciones como éstas, los actores sociales propiamente tales tienden a ser reemplazados por movilizaciones esporádicas y acciones fragmentarias y defensivas, a veces en formas de redes y entramados sociales significativos pero con baja institucionalización y representación política...<sup>119</sup>

Ubicados en este marco conceptual mas general y extrapolando sus aportes hacia la temática del desarrollo rural, nos es útil retomar a Acuña y Repetto cuando dicen que “Las reformas que se han llevado adelante en las distintas áreas de las políticas sociales en América Latina han modificado de raíz el viejo modelo, cuya característica predominante estaba asociada a la exclusiva presencia de actores estatales en la gestión de lo social. Los cambios hacia un nuevo paradigma de política social han dado como resultado, entre otros, la presencia de actores económicos y sociales que históricamente no habían jugado un rol descollante en la materia... Este nuevo escenario marca, entonces, una presencia cada vez más plural de actores políticos y socioeconómicos en la política social de la región”<sup>120</sup>.

Dichos autores relacionan varios conceptos para explicar, entre otras cosas, el rol de los actores en las políticas sociales. Estos son: los procesos políticos domésticos (que entienden como procesos de inclusión/exclusión por los que se constituye la agenda social, representando ciertas preferencias por sobre otras, y donde se deciden, implementan y evalúan las políticas sociales), el modo en que la disputa entre actores se lleva adelante en el marco de cierta distribución de poder (recursos) y reglas de juego (instituciones). En consecuencia, para los actores citados “la política de las políticas sociales debe ser explicada en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos”<sup>121</sup>.

O sea que los conceptos claves en este análisis serían instituciones, actores y la forma en que se articulan.

Y a un nivel mas específico, al analizar a los primeros (los actores), Acuña y Repetto, citando a Belmartino los define como : “... aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones”<sup>122</sup>. En esta lógica, Repetto afirma que el papel de los actores debe ser analizado desde dos perspectivas, ambas necesarias y complementarias. Una es la que le da identidad (intereses, ideologías...) y la otra es la que le otorga recursos estratégicos, es decir recursos de poder. Su comportamiento, según Acuña y

---

<sup>119</sup> Garretón, 2001, Op. Pág. 35

<sup>120</sup> Acuña y Repetto, Op. Cit.

<sup>121</sup> Ibid

<sup>122</sup> Repetto, Fabián, 2002, “Actores Políticos y Política Social”, documento inédito, 12/06/2002

Repetto, debe analizarse en función de tres elementos: sus intereses, sus recursos y sus ideas/entendimiento (ideología).

Para los efectos de nuestra investigación, nos parece claro que lo que realmente se produjo en los procesos que intentaron formular por consenso una política de desarrollo rural integral, fue que los actores se aglutinaron a partir de los dos elementos referidos (identidad y recursos de poder). Es así como se puede constituir un “polo popular” de actores, los cuales consideraremos como los “alternativos” o “populares” y que estarían constituidos por aquellos que se identifican con contenidos progresistas, entendidos en términos de impulsar transformaciones profundas en la realidad rural, pero que regularmente tienen recursos de poder mucho más limitados (organizaciones campesinas, sindicales, ONGs, ambientalistas y académicos progresistas...).

En el otro extremo estarían los actores conservadores, cuya identidad se define en función de su interés por evitar transformaciones estructurales que afecten sus intereses y por los recursos de poder que manejan y que les permiten amplios niveles de incidencia. En este polo conservador encontramos básicamente a las cúpulas empresariales, usualmente acompañadas de los actores gubernamentales.

Ahora bien, volviendo a un nivel más general de análisis, el tema de los actores está estrechamente vinculado al tema de las instituciones<sup>123</sup>, ya que, tal como lo consigna Repetto (2002), citando a Fox (1994) éstas permiten “... entender la estructura de oportunidades para que individuos y grupos interactúen guiados por identidades propias, a la vez que facilita la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso por donde se canalicen las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público.”<sup>124</sup>, aunque el mismo autor reconoce acertadamente, que “... las oportunidades que generan los entramados institucionales no resultan idénticas para todos los involucrados en determinado campo de acción pública, lo cual se asocia tanto a las características de dicha institucionalidad como al poder relativo de los grupos y sectores partícipes de esa interacción”<sup>125</sup>.

Al respecto, resulta pertinente referir la nomenclatura que sobre las instituciones proponen Acuña y Tommasi (1999), y que señalan las diferentes niveles que ellas manifiestan, estando en la cúspide las que clasifican como R-3, donde pocos de los actores involucrados tienen acceso (directa o indirectamente), ya que, tal como lo señala Repetto (2002), “... las instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisionales en el ámbito público. Estas reglas definen la naturaleza del vínculo entre Estado, régimen político, sociedad y mercado en determinados contextos internacionales. Ejemplos de R3 formales

---

<sup>123</sup> Al respecto, la pregunta de Repetto es pertinente, cuando dice ¿de qué modo inciden las instituciones en el comportamiento de los actores?, lo que está ligado a su afirmación relativa a que “...lo que interesa es una perspectiva analítica que caracterice a los actores relevantes capaces de incidir en las cuestiones públicas...”

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Ibid

son, obviamente, las Constituciones (a nivel de un territorio nacional dado) y ciertos acuerdos internacionales.”<sup>126</sup>.

Por otra parte, el poder de los grupos y sectores que intervienen está relacionado, evidentemente, al tema de los recursos “... que pueden constituir a un individuo o grupo en protagonista central de cierto campo de acción pública.”<sup>127</sup>. En todo caso, es importante señalar, tal como afirma Repetto haciendo referencia a los planteamientos de Subirats y Goma (1999), que “Las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo”<sup>128</sup>.

Es por ello que las instituciones no sólo no son el juego mismo, sino que tampoco puede negar la importancia de los jugadores (los actores). Pero entre estos tres elementos (las instituciones, el juego mismo y los jugadores) hay una interrelación. En primer lugar, porque las instituciones, en palabras de Tsebelis, “...constriñen las opciones disponibles de acción.”<sup>129</sup>, lo cual implica que se pueden identificar ciertos resultados (políticas públicas), con determinadas instituciones, razón por la cual, siguiendo la lógica del autor citado, se podrían obtener diferentes resultados (políticas públicas), haciendo cambios en las instituciones. Y en segundo lugar, porque los actores también están afectados por las instituciones, inclusive a nivel de su constitución, ya que, siguiendo a Repetto (2002), “... deben explorarse algunos elementos que permitan caracterizar los atributos de quienes se constituyen, afectados por marcos institucionales específicos, en actores protagónicos en la problematización, construcción y gestión de la “Cosa pública” “<sup>130</sup>.

Pero además, hay que considerar la noción de Veto Players que plantea George Tsebelis (2002)<sup>131</sup>, quien llega al extremo de establecer una nueva distinción para clasificar los regímenes políticos, basada en lo que él llama los “Veto Players” (Jugadores con capacidad de Veto). La distinción radica en el grado de permisión que posibilita el régimen para que existan actores con poder de veto sobre las decisiones de políticas públicas. En tal sentido, un mayor número de Veto Players o una mayor distancia ideológica entre los existentes, proporciona mayor estabilidad a las políticas, impidiendo cambios significativos del status quo. La estabilidad de las políticas afecta otras características claves de las mismas, algunas de forma positiva y otra negativa. Tal como lo afirma el BID en el Informe ya citado (2006), “Los países con más jugadores con poder de veto tenderán a tener más determinación y menos capacidad de decisión..”, entendiendo por determinación la capacidad de los actores de comprometerse con determinada política una vez ha sido aprobada; y por decisión la capacidad para cambiar las

---

<sup>126</sup> Ibid

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Tsebelis, George, 2002, “*Veto Players, how political institutions work*”, Princeton University Press. UK.

<sup>130</sup> Repetto, Fabián, documento inédito citado.

<sup>131</sup> Tsebelis, George, George, 2002, Op. Cit.



políticas. Nos estamos refiriendo, por lo tanto, a las características de las políticas públicas conocidas como la estabilidad y la adaptabilidad, respectivamente.

Es muy importante señalar acá que la referencia a Tsebellis (2002) nos es útil en la presente Tesis no tanto en su concepción original, referida a los actores formales (Presidente, diputados, parlamento...), sino que a los actores informales que, en el caso de Guatemala, constituyen verdaderos poderes fácticos, legales, como el caso de las cúpulas empresariales, o bien ilegales, como es la situación del crimen organizado en el país.

En todo caso, precisemos que este nivel analítico es muy útil para estudiar nuestro objeto de investigación, siempre que lo enmarquemos en la visión macro que ya hemos invocado y que corresponde a los trabajos de Garretón, así como a los correspondientes a Repetto y Acuña, ya que nos permite escaparnos de una visión más bien funcionalista, de moda en los análisis sobre las características de las políticas públicas, que lo circunscriben a la relación entre actores e instituciones y que terminan por prescribir recetas para incidir en dichas características que casi se circunscriben a modificar las instituciones para que, mecánicamente, se modifiquen los incentivos que supuestamente explican los comportamientos de los actores.

- **Participación y concertación en la construcción de consensos**

Nuestro análisis sobre la participación y la concertación esta dirigido a tener los elementos conceptuales que nos permitan ver críticamente las prácticas que al respecto se han producido, las cuales realmente suelen servir para disfrazar de participación procesos que no tienen tal contenido. Participar y concertar tienen sentido en función de realmente profundizar la dimensión participativa de la democracia.

### > **Diversos enfoques sobre la participación**

Cuando hablamos de participación estamos haciendo referencia, nuevamente, al tema de los actores, es decir, de partes interesadas. En términos de la estrategia adoptada por el Banco Mundial en 1994, citada por Hamerschlag (2000) la participación es, "... un proceso mediante el cual las partes interesadas ejercen influencia en las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan, y comparten el control de los mismos..."<sup>132</sup>, pudiéndose dar cuatro etapas en ella, de menor a mayor: la información, las consultas, la negociación y la delegación. Tal como lo señala Hamerschlag, "En el marco conceptual del BID para la participación se debe establecer una clara distinción entre los diversos niveles y tipos de participación, formulando pautas operacionales dirigidas a dar a los afectados los más altos niveles de control sobre los recursos y las decisiones."<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Banco Mundial, 1994, "El Banco Mundial y la participación", Washington.

<sup>133</sup> Hamerschlag, Kari, 2000, "Cómo poner en práctica la participación en el Banco Interamericano de Desarrollo", Bank Information Center, Washington DC, Pág. 2.

La importancia que le atribuye el BID a la participación está relacionada con la búsqueda de la calidad, la eficacia, viabilidad sociopolítica y el sentido de compromiso local para una determinada operación. Circunscribe así la participación a la llamada “participación autorizada”, lo cual “... causa gran preocupación por la posibilidad de que otorgue a los gobiernos un excesivo margen para manipular el proceso.”<sup>134</sup>.

En todo caso, y tal como lo señala el autor citado, “... En numerosos acuerdos regionales e internacionales, el BID y los gobiernos de la región han respaldado firmemente el concepto de que la participación ciudadana es crucial para el proceso de desarrollo”<sup>135</sup>.

Por su parte, Guerra (1997), ha sido crítico ante el auge contemporáneo que ha tenido el concepto de participación, ya que argumenta en el sentido de que “... responde en origen al hecho de funcionar como un método para la resolución de problemas grupales o institucionales que pueden ser definidos como una proceso continuo de planificación, acción, evaluación y vuelta a empezar, pero ceñido a prácticas sociales concretas, sin un análisis de sus relaciones con el conjunto del sistema social, obstaculizándose así las perspectivas de enfoques alternativos y de estudios globales que cuestionen el status quo.”<sup>136</sup>. Afirma dicho autor que “En definitiva, el término de participación social ha venido siendo utilizado por varias teorías en América Latina ... Este uso indiscriminado de la participación hace que sea una noción que está presente en diversos enfoques y niveles, y trae aparejada, por lo tanto, una gran ambigüedad... se podrían distinguir aspectos de mera eficiencia administrativa, otros de genuina representación de los distintos actores sociales, y aquéllos donde el acento está puesto en la tarea compartida de la toma de decisiones a todos sus niveles. Es por ello un instrumento planteado tanto por las corrientes neoconservadoras como por otras de carácter más progresista”<sup>137</sup>.

Sin embargo, el autor reivindica el término, pero relacionado con lo popular, al afirmar que “... la participación popular es un imperativo ético que emana de un derecho humano esencial que debe ser garantizado por la comunidad para todos sus miembros, por lo cual resulta obligatorio construir un sistema y un procedimiento de toma de decisiones que esté abierto a la participación ciudadana”<sup>138</sup>.

Con una visión más sistémica, Filgueiras (2000), relaciona la categoría de participación con la misma reforma del Estado, argumentando que “Los proyectos de reforma del Estado no deben reducirse al perfeccionamiento de la institucionalidad y a la mejora en el desempeño, pues el mejoramiento de la gestión pública también consiste en redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En este ámbito, uno de los aspectos que aún no se desarrolla

---

<sup>134</sup> Ibid

<sup>135</sup> Hammerschlag, 2000, Op. Cit. Pág. 20

<sup>136</sup> Guerra Rodríguez, Carlos, 1997, “*Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*”, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, Mor., Pág. 68.

<sup>137</sup> Guerra, 1997, Op. Cit. Pág. 81.

<sup>138</sup> Guerra, Op. Cit. Pág. 74.

suficientemente en la agenda de reforma del Estado en los países latinoamericanos es la participación en los procesos de toma de decisiones en políticas públicas.”<sup>139</sup>.

Agrega la autora citada que “Las relaciones entre el Estado y la ciudadanía son bastante diversificadas y complejas, lo que determina que los proyectos de reforma no deban concentrarse exclusivamente en la modernización del aparato de gestión pública; sino que también deben contribuir a democratizarlo. La capacidad para implementar políticas públicas estratégicas requiere algo más que burocracias eficaces. Es indispensable el establecimiento de una coordinación efectiva del aparato público administrativo con los colectivos políticos y sociales.”<sup>140</sup>.

Sin embargo, Filgueiras advierte sobre el riesgo de pasar de una matriz “estadocéntrica” a otra “sociocéntrica”, por la falsa visión dicotómica que implica y por una supuesta naturaleza virtuosa de la sociedad civil, que obviamente no es real, por los intereses particulares y egoístas que en ella suelen defenderse. En este sentido Filgueiras cita a Nogueira (1999) cuando recomienda que una visión democrática de reforma del Estado debe “... adoptar una perspectiva que no sólo la valore (a la sociedad civil) y celebre su creciente protagonismo; sino que también colabore para politizarla, liberándola de las amarras reduccionistas y represivas de los intereses particulares, la fragmentación y el corporativismo”<sup>141</sup>.

### **> Participar para concertar en el proceso de formación de las políticas públicas**

Asumimos una definición sobre la concertación, siguiendo a Licha (2003) cuando dice que es “... la búsqueda de acuerdos nacionales para la gobernabilidad democrática y la transformación social... que apunta a democratizar el proceso de formación de políticas y de esta forma contribuir al logro del desarrollo con democracia y equidad.”<sup>142</sup>. El reto, en tal sentido, es, parafraseando a la autora citada, la creación e institucionalización de dichos procesos de concertación social, aunque habría que subrayar que esa institucionalidad no puede ser producto de prácticas autoritarias y excluyentes.

Con mayor precisión, Licha caracteriza la concertación como “...un proceso participativo y negociado del Estado con los actores sociales claves del proceso de formación de políticas públicas, a nivel de un país o localidad, que afecta la direccionalidad y los contenidos de las mismas, con importantes implicaciones para la sociedad”<sup>143</sup>.

---

<sup>139</sup> Filgueiras, Cristina, 2000, “*Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: la participación en procesos de toma de decisión en políticas públicas*”, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Banci Interamericano de Desarrollo. Proyecto Reforma del Estado: experiencias y desafíos en América Latina. Pág. 4.

<sup>140</sup> Filgueiras, Op. Cit. Pág. 5.

<sup>141</sup> Nogueira, Marco Antonio, 1999, “*Un Estado para la Sociedad Civil*”, en CLAD, Revista de la CLAD No. 14, *Reforma y Democracia*, Julio 1999, Págs. 97 a 117.

<sup>142</sup> Licha, Isabel, 2003, “*Concertación y Gerencia Social: conceptos, enfoques y experiencias*”, INDES/BID..

<sup>143</sup> Licha, Op. Cit.

Rivera (2001), citado por Licha, hace ver, respecto de la concertación, que “En América Latina se trata más bien de un proceso errático, desigual, disperso, con escasa organicidad”<sup>144</sup>, lo cual atribuye a la inexistencia de tradición y vida democrática, a la manipulación política que se ha hecho de esta iniciativa y a que prevalece aún una visión centralista y sectorial. Faltaría agregar a este análisis lo considerado por Compston (2002)<sup>145</sup>, también citado por Licha, cuando argumenta que la concertación “...se trata de un modo fundamental de formación de políticas, que ocurre cuando concurren a la vez tres factores: i. Una situación crítica; ii. Actores fuertes; y iii. Un acuerdo básico y explícito entre los actores con respecto a los objetivos de la política económica”. Puntualicemos que estos factores son pertinentes al considerar las posibilidades de concertar en el tema del desarrollo rural, tal como se verá cuando hagamos el aterrizaje empírico en la presente investigación.

Ahora bien, es necesario también mencionar las principales críticas hechas a los procesos de concertación social para formular políticas públicas y que la autora citada resume en cuatro: que fragiliza las instituciones democráticas, que solapa la autoridad del ejecutivo, que compite con las atribuciones del legislativo y que contribuye a la cooptación de la sociedad civil. Hacemos esta mención, no para asumir dichas críticas como hechos inevitables, sino que sólo para tener un horizonte de alerta que permita estar conscientes sobre algunos de los riesgos de la concertación social.

Como elementos metodológicos a considerar Licha nos señala que “Las metodologías de la concertación apuntan a la articulación adecuada de contextos, actores, agendas, espacios (públicos) y resultados, en procesos que progresivamente van construyendo los acuerdos”<sup>146</sup>, aunque advierte que su sola aplicación no puede garantizar el logro de los acuerdos buscados.

- **Los diálogos democráticos en la dimensión participativa de la democracia**

Nos parece pertinente al tema de la dimensión participativa de la democracia en América Latina referirnos a la experiencia y teorización sobre lo que se ha denominado “Diálogo Democrático” por el UNDP RBLAC<sup>147</sup>, que ha acuñado dicho nombre para referirse a un “... proceso de construcción de consenso que ha sucedido en América Latina y el Caribe en los últimos 10 años” y que es definido como “... un proceso interinstitucional para abordar problemas sociales complejos o retos que no pueden ser abordados adecuadamente –exitosa, sostenible, legítima y pacíficamente-- por una sola institución. Es una herramienta que complementa las instituciones democráticas como las legislaturas, los partidos políticos y los cuerpos gubernamentales. Un diálogo democrático es una agrupación de “accionistas” que junta a gente que son parte del problema y

---

<sup>144</sup> Rivera, Roy, s/f, “La acción pública y la democracia deliberativa: las bases de una concertación sostenida”, en, FLACSO, *Revista Espacios*.

<sup>145</sup> Compston, Hugo, 2002, “Globalization and Policy Concertation. Workshop on Globalization and Labor Movements, European Consortium for Political Research”, Joint Sessino, Turin, Italia.

<sup>146</sup> Licha, 2003, Op. Cit.

<sup>147</sup> Regional Bureau for Latin American and the Caribbean, United Nations Development Program

quienes tienen que ser parte de la solución; eso significa que son un grupo que forman un microcosmos de líderes formales e informales de una sociedad, quienes influyen y toman decisiones en ella. Un diálogo democrático es inclusivo: personas de diferentes sectores, clases, pasados, partidos, religiones, generaciones, género y cultura, quienes normalmente trabajan separados e inclusive en oposición unos a otros, quienes se involucran en un proceso común de diálogo. El diálogo democrático abre espacios seguros para que la gente hable y escuche los unos a los otros, contribuyendo así a construir confianzas y transformar relaciones. Estas conversaciones permiten a las personas alcanzar consensos y acuerdos, posibilitándoles construir un entendimiento sobre el problema, visualizar sus propios roles en él y qué debe hacerse para abordarlo. Finalmente, el diálogo democrático se conecta a la acción, ya que los participantes que emergen de este proceso lo hacen con un sentido de propósito, un compromiso hacia un futuro común y con acuerdo sobre acercar el futuro deseado a ser realidad”<sup>148</sup>.

El punto central que me interesa subrayar es que la relación entre ambas dimensiones de la democracia, la representativa y la participativa, no es contradictoria, que la segunda puede fortalecer la primera y que el llamado diálogo democrático es una manera de realizar esa dimensión representativa, a pesar de su conocido desgaste. Tal como lo dicen Retolaza y Díez (2007), “Los Diálogos Democráticos retan los existentes sistemas tradicionales de gobernabilidad basados enteramente en la democracia representativa. La promoción de un sistema de gobernabilidad con apertura, inclusión y participación, donde el involucramiento de ciudadanos activos es visto como un medio para profundizar la democracia y resolver complejos problemas sociales y políticos. El cambio hacia un sistema de gobernabilidad participativo implica, entre otras cosas, las siguientes: i) un aprendizaje y acción colaborativo entre diferentes sectores y “accionistas”; ii) nuevas medidas y procedimientos institucionales; iii) espacios institucionales para deliberaciones públicas; iv) profundos y sostenidos cambios personales de actitud, de conductas y de mentalidades”<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> [http://www.democraticdialoguenetwork.org/files/Executive\\_Summary.pdf](http://www.democraticdialoguenetwork.org/files/Executive_Summary.pdf), Regional Project on Democratic Dialogue for Latin America and the Caribbean: A tool for multistakeholder Consensus-Building as a means for strengthening democratic governance. United Nations Development Program “ a consensus-building process that has taken place in Latin America and the Caribbean over the past 10 years. It is defined as a cross institutional process for addressing complex societal problems or challenges that cannot be addressed adequately –successfully, sustainably, legitimately, peacefully- by any single institution. It is a tool that complements democratic institutions such as legislatures, political parties, and governmental bodies. A democratic dialogue is multi-stakeholders, bringing together the people who are part of the problem and who have to be part of the solution; that is, a microcosmic group of formal and informal society leaders who influence and make decisions in society. A democratic dialogue is inclusive: people from different sectors, classes, hierarchies, parties, religions, generations, gender and culture who normally work separately or even in opposition to one another engage in a common dialogue process. Democratic dialogue opens safe spaces for people to talk with and listen to one another thus contributing to build trust and transform relationships. Such conversations allow people to reach consensus and agreements by enabling them to build a shared understanding of the problem, visualize their role and what must be done to address it. Finally, democratic dialogue is connected to action, as the participants emerge from the process with a shared sense of purpose, commitment to a common future, and steps agreed upon to bring the desired future into being.

<sup>149</sup> Retolaza, Iñigo y Elena Díez, 2007, “*Evaluating Multi-stakeholders Dialogues. A Comparative Analysis*”, Generative Reflection Workshop: Assessing the Impact of Democratic Dialogues, Carter Center, Atlanta, January 24-25, 2007, traducción libre del autor del siguiente texto: “ Democratic Dialogues challenge the

Esto es particularmente cierto en el caso de democracias que no tienen un nivel de maduración suficiente y la legitimidad de las instituciones aún es débil. La participación social, especialmente en los procesos de formulación de políticas públicas, contribuyen sustancialmente a paliar esta debilidad institucional.

El gran debate acá es la evaluación del impacto que dichos diálogos democráticos tienen, para lo cual hay una teorización que sitúa dicho instrumento como parte de las iniciativas de solución pacífica de conflictos, afirmando que "... la paz es el resultado de tres cambios fundamentales vistos en: las actitudes, comportamientos y habilidades de los individuos; las relaciones entre diversos y antagónicos grupos; y en el funcionamiento de instituciones democráticas."<sup>150</sup>. Para sintetizar estos impactos, el autor citado elabora la tabla que a continuación copiamos, en la cual distingue entre productos (out puts) que son inmediatos (en el tiempo transcurrido entre la instalación del diálogo y los primeros seis meses después de la conclusión del mismo) y resultados (outcomes) que son impactos de mas largo plazo (después de transcurridos seis meses de finalizado el ejercicio). Además, distingue entre dos tipos de resultados, unos los referidos (outcomes), y otros más generales que aparecen al final de la columna de la tabla.

Tabla 2. Síntesis de los impactos de los diálogos democráticos

TEORÍA <sup>151</sup>	NIVEL <sup>152</sup>	PRODUCTOS <sup>153</sup> (outputs)	RESULTADOS (outcomes)	RESULTADOS (más generales):
<i>La teoría individual del cambio</i> La paz resulta del cambio transformativo de las actitudes, de los	Nivel Micro (Individuo)	Cambio perceptivo y actitudinal.  Aprendizaje de	Creación de espacios para el diálogo y la discusión.	

existing traditional governance systems based entirely on representative democracy. The advocate for opened, inclusive and participatory governance systems where active citizen engagement is sought as a means to deepen democracy and solve complex social and political conflicts. This shift towards participatory governance systems implies, among others: i) cross sectoral, multi-stakeholders collaborative learning and action; ii) new institutional arrangements and procedures, iii) institutionalized spaces for public deliberation, iv) deep and sustained changes in personal attitudes, behaviors and mindsets.”

<sup>150</sup> Sánchez Melean, Jesús, 2006, “Esquema analítico para medir el impacto del diálogo democrático”, basado en los trabajos de Cheyene Church y Marck Rogers, “Design for Results: Integrating Monitoring and Evaluation en Conflict Transformation Programs”, Search for Common ; Pag. 14 y 15, <http://www.sfcg.org>, Ponencia presentada por Sánchez Melean en el “Generative Reflection Workshop: Evaluation of Democratic Dialogues”, organizado por el Centro Carter y el PNUD, en Atlanta, EUA, el 24 y 25 de enero de 2007.

<sup>151</sup> Cheyene Church and Mark Rogers, 2006, “Design for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs” Search for Common, 14-15, <http://www.sfcg.org>.

<sup>152</sup> Díez, Elena et, al, como están citados en Kaufert, 2004, “Learning from civil Scenario Projects”, en “Learning Histories: Democratic Dialogue Regional Project, Working paper No. 3” (New York, UNDP, 2004) <http://www.democraticdialoguenetwork.org>, pag. 10

<sup>153</sup> Los indicadores de producto (outputs) están basados en Kaufert, “Learning...”, Pag. 10-14 y T d’Estree, “A framework, Part 2”, Pag. 2-25.

comportamientos, y de las habilidades de una masa crítica de individuos		nuevos conocimientos	Prevención de violencia	Transformación del Conflicto; y  Consolidación de la Democracia.
<i>La teoría de una conexiones</i> relaciones sanas La paz es el resultado de la reducción o eliminación del aislamiento, de la polarización, de la división, de los prejuicios y de los estereotipos entre los grupos.	Nivel intermedio ( <i>Grupos</i> )	Adquisición del discurso del diálogo.  Nexos grupales	Reducción o eliminación de la tensión social y política.  Mejores capacidades para la solución de conflictos.	
<i>La teoría del desarrollo institucional</i> La paz se asegura creando instituciones sociales estables/confiables que garanticen democracia, equidad, justicia y la equitativa asignación de recursos <i>La teoría política de la élite</i> La paz ocurre cuando está en el interés de líderes políticos el tomar medidas necesarias. <i>La teoría de la movilización de los pueblos.</i> Los líderes seguirán la opinión de la gente	Nivel Macro ( <i>Societal</i> )	Establecimiento de redes.  Reforma de las estructuras políticas.  Nuevas plataformas.  Nuevas opciones políticas.  Nuevos discursos políticos.  Cambio en la opinión pública.	Inclusión de grupos excluidos.  Construcción de un consenso nacional sobre prioridades de acción.  Mejoramiento de la gobernabilidad.  Mejoramiento de la legitimidad de los líderes y de las instituciones.  Institucionalización de la participación de la sociedad civil.	

Para nuestros propósitos, los cambios a nivel micro, de naturaleza psicológica, así como los del nivel intermedio, entre los grupos a los que pertenecen los participantes, pueden contribuir en la creación de capital social, así como en la solución de conflictos concretos entre actores definidos, pero los que

realmente impacta de manera directa en los procesos de formulación participativa de la política pública, son los cambios a nivel macro.

Esta relación entre lo micro, lo mezo y lo macro, se podría equiparar a lo que algunos colegas plantearon en el contexto del Generative Reflection Workshop: Evaluation of Democratic Dialogues (Taller de trabajo generados de reflexión: evaluación de los Diálogos Democráticos), organizado por el Centro Cárter y el PNUD, en Atlanta, EUA, el 24 y 25 de enero de 2007, quienes distinguían entre el diálogo como *proyecto* y como *proceso*. La relación entre estos conceptos no debería ser contradictoria, sino que complementara, ya que de lo que se trata es de impulsar el diálogo como proceso, expresado e impulsado por proyectos concretos y exitosos de diálogo, es decir, trascender de una visión *instrumental* hacia una *fundacional* del diálogo en una sociedad democrática.

Ahora bien, lo que debe subrayarse, como varios practicantes del “Diálogo Democrático” lo hicieron en el evento referido, es si este instrumento se utiliza en función de lograr el cambio social o si más bien es una herramienta cuyo verdadero propósito es controlar la conflictividad y diluir las demandas sociales para de esa manera evitar el cambio.

Y por último, es importante considerar la diferencia y relación entre los procesos de diálogo y las negociaciones propiamente dichas. En los procesos de formulación participativa de las políticas públicas, particularmente en aquellos temas complejos y donde se expresan intereses muy encontrados, la frontera entre el diálogo y la negociación, aunque teóricamente puede plantearse, en el terreno resulta muy difusa. Inclusive, la resistencia a mantenerse en una visión de diálogo, negando los elementos negociadores que se pudieran manifestar en una determinada materia, puede desgastar el primero.

Al respecto, el Facilitador del proceso que estudiaremos a detalle en la presente investigación, el Mtro. Arnoldo Aval, hace una afirmación que permite que estas consideraciones teóricas puedan tomar tierra. Él asevera que “... por consenso se debería entender la forma de tomar decisiones en la que se busca que las personas involucradas lleguen a un acuerdo que todos puedan aceptar. Con el consenso no se espera que necesariamente todos estén de acuerdo ciento por ciento con la decisión, sino que todos puedan aceptar la decisión tomada y estén dispuestos a apoyarla e implementarla. El consenso se basa en la participación de todos los actores involucrados, así como en la voluntad para comprender los distintos puntos de vista e intereses de cada actor...”<sup>154</sup>.

- **El proceso ineficaz de formulación participativa de política pública.**

Tanto en nuestra definición normativa de lo que debe ser una política de Desarrollo Rural, como en la literatura examinada en la presente Tesis, el análisis de una política está relacionado con dos cosas: el proceso de su formación en su concepción integral y dialéctica (que incluye la formulación y la implementación); y

---

<sup>154</sup> Entrevista a Arnoldo Aval, Facilitador del proceso que se estudia en la presente investigación. Guatemala, septiembre de 2007.



el contenido de la misma. Se supone en esta aproximación analítica que hay vasos comunicantes entre ambos elementos (proceso y contenido). Podríamos esquematizar esta explicación de la siguiente manera:

Tabla 3. Relación entre proceso y contenido de las políticas públicas.

<b>Proceso</b> <<<<<<	<b>Contenido</b> >>>>>>>>	<b>Progresista</b>	<b>Intermedio</b>	<b>Conservador</b>
<b>Participativo</b>				
<b>Poco Participativo</b>				
<b>No Participativo</b>				

Lo primero que debemos aclarar para la adecuada utilización de este instrumento analítico, es que nos estamos refiriendo a un proceso participativo que tenga como resultado la consecución de concertaciones entre los Actores participantes, ya que si ésta no se alcanza, la participación, como quiera que se le denomine (diálogo democrático, mesa de diálogo, etc.), no pasará de ser un ejercicio político, más o menos importante, pero ineficaz en el logro del propósito final perseguido: la formulación participativa de la política pública.

El tipo ideal de política pública (es decir, el que se acerca a la posición normativa acá planteada), sería aquella donde coincidiera el contenido progresista con un proceso participativo; mientras que en el otro extremo situaríamos el tipo antagónico, donde coincidirían un proceso no participativo con un contenido conservador.

Ahora bien, además de estas posibilidades extremas, habrían otras intermedias, considerando tanto el proceso como el contenido.

Esta esquematización puede contribuir a reflejar la realidad porque en la práctica no hay una relación unívoca entre proceso y contenido, existiendo diversas combinaciones y gradaciones.

Podría, por ejemplo, haber un proceso participativo que produzca un contenido conservador y viceversa. Pero también hay procesos que no son todo lo participativo que podrían y contenidos que sin ser conservadores no llegan a ser realmente progresistas.

En otras palabras, no hay entre participación y contenido una relación absolutamente necesaria, unívoca y/o directa.

Pero la realidad descrita no niega que es previsible, y además deseable, una correspondencia entre proceso participativo y contenido progresista, puesto que habría incidencia de actores populares que no son actores institucionalmente formales en el ciclo de las políticas públicas.

Este esquema nos será útil para analizar nuestro objeto de estudio porque condensará las respuestas a cuatro preguntas que ayudarán en la presente investigación y en cualquiera que estudie la relación entre proceso y contenido de las políticas públicas, las cuales son:

1. ¿Hay una política pública?
2. ¿Cómo fue su proceso de formulación?
3. ¿Cuál es el contenido de dicha política pública?
4. ¿Hasta qué punto hay relación entre contenido y proceso y qué características asume esta relación, si la hay?

Es necesario aclarar que este análisis de contenido/participación sería muy limitado si no lo ubicáramos en la relación mas general que necesariamente se da entre el proceso de formación de política y el proceso político, así como en el marco de determinadas condiciones dadas por la matriz socio política.

En todo caso, los resultados previsibles en función de nuestro objeto de estudio, podrían ser procesos participativos exitosos que logran formular políticas públicas progresistas o bien alguna mezcla de niveles. Por ejemplo, un proceso participativo podría tornarse ineficaz en su propósito de lograr producir por consenso una determinada política pública y, sin embargo, lograr incidir en su contenido de manera más o menos significativa.

Ahora bien, cuando un proceso participativo fracasa en su propósito de producir por consenso una política pública determinada (lo que denominaremos proceso participativo ineficaz), aun logrando incidir en el contenido de la política finalmente formulada fuera del proceso participativo, se convierte en un proceso discursivo de diálogo democrático sin sustento vinculante, lo cual puede producir dos efectos perversos: frustración en los actores cuyos recursos son insuficientes para incidir en resultados satisfactorios para ellos; y menosprecio de la herramienta del diálogo por parte de los actores con recursos suficientes para incidir directamente, ignorando el proceso participativo en las políticas que se discuten.

Hay, en esas condiciones, un rico proceso de diálogo y negociación donde suelen haber importantes avances en la construcción de amplios consensos, pero que llegan hasta el punto en el que deben tomarse las decisiones esenciales. Y es precisamente en este punto donde el proceso participativo se aborta y, por lo tanto, se convierte en ineficaz para formular la política pretendida.

Nos parece importante señalar en este punto los efectos negativos que tienen las limitaciones en los procesos de formulación participativa de política pública.

1. El abandono de los espacios de diálogo por parte de los sectores con suficientes recursos de poder que les incentiva a incidir en el contenido de las políticas públicas directamente, mediante su relaciones con los actores formales de la institucionalidad, evitando la incidencia de otros actores que no tienen tales recursos. Incluso, se pueden convertir en Veto Players en el juego de incidencia sobre el contenido de las política pública; y

2. Las instancias estatales suelen jugar en estas condiciones un rol de subordinación a los sectores dominantes, lo que facilita la interrupción del proceso de diálogo y la formulación de políticas que ignoran los consensos alcanzados o bien los asumen parcialmente en aquellos aspectos que no vulneren los intereses de dichos sectores.

Las raíces de lo que podríamos denominar proceso ineficaz de formulación participativa de política pública (porque no logra culminar el proceso con la política pretendida) son, entre otras, las siguientes: un bajo desarrollo de la institucionalidad política (del Estado, de los partidos y del sistema de partidos); y un desproporcional desbalance de poderes que sitúa a determinados sectores del poder económico en condiciones de ejercer no sólo presión, sino que efectiva y directa incidencia en los diversos órganos del Estado, particularmente en aquellas políticas públicas que afecten sus intereses. Esta situación convierte a los grupos de presión, propios de un régimen democrático, en verdaderos poderes fácticos, paralelos, que atentan contra el Estado de Derecho.

## **2.3. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, LA LÓGICA DE SU ARTICULACIÓN**

### **2.3.1. Políticas sociales y ciudadanía integral**

Como punto de partida en el tratamiento de este tema, definamos el rol de la ciudadanía en la construcción y permanencia del Estado contemporáneo, donde coinciden, como ya lo han dicho otros autores, dos contenidos que en sí mismos son filosóficamente irreconciliables, a pesar de los esfuerzos teóricos que se han hecho por considerarlos inherentes el uno del otro. Me refiero a la relación entre capitalismo y democracia. El capitalismo supone y reivindica la desigualdad como la fuente del desarrollo mismo. No es sólo asunto de diferencias, las cuales son propias de la naturaleza humana. Se trata de cómo en el mercado se realiza la ganancia, dándose una apropiación desigual de la riqueza producida. Las personas, a través de su ilimitada iniciativa individual, logran beneficiarse, unos más que otros, de la riqueza socialmente producida. Sin embargo, esta desigualdad contrasta con la igualdad que reivindica y supone la democracia, donde todos (as) los individuos, hombres y mujeres, son iguales y significan un voto cada uno de ellos y ellas.

Estas son las dos paradojas que refiere Sojo (2002), las cuales "... ilustran la forma en que el principio de lucro individual, motor de la economía de mercado,

ha podido convivir y desarrollarse con robustez frente a un principio contradictorio como el de la igualdad sustentado por el ideal de ciudadanía.”<sup>155</sup>

Estas y otras contradicciones llevan a Sojo a afirmar que “... la evolución de los derechos de ciudadanía desde sus orígenes civiles hasta los derechos sociales, es el resultado de un enfrentamiento entre los ideales individualistas que impulsan el desarrollo del capitalismo y una buena parte de los valores igualitaristas que empujan la formación del sistema político democrático”<sup>156</sup>.

Las anteriores afirmaciones coinciden con lo planteado por el “padre de la ciudadanía”, Marshall T.H. (1992), cuando plantea la coexistencia, ciertamente dificultosa, entre el principio de igualdad que inspira la ciudadanía y la realidad de la desigualdad social que necesariamente resulta del mercado, es decir del capitalismo<sup>157</sup>.

O sea que, en nuestra interpretación, nos sumamos a quienes consideran que la ciudadanía se convierte en el puente que une lo conceptualmente contradictorio, otorgándole al ciudadano los derechos correspondientes a su adscripción a un Estado dado, donde las políticas sociales se constituyen en una parte esencial del ejercicio de la ciudadanía, entendida con una visión amplia que, incluso, pretendería plenitud (la ciudadanía plena o integral como la define el PNUD, 2004<sup>158</sup>). Tan es equilibrante el concepto de ciudadanía, que, tal como lo indica Sojo (2002), “No hay ciudadanía en un mercado total”<sup>159</sup>.

Es así como en este marco de pensamiento, más que en la prestación de servicios públicos estaríamos pensando en obligaciones públicas hacia los ciudadanos, no en servicios otorgados a clientes que los requieren y que pagan, directa o indirectamente, por ellos. Tampoco podríamos concebir los servicios sociales como simples compensadores que permiten “gobernabilidad”.

Las políticas sociales, por lo tanto, son las respuestas que da el Estado ante el obligado y legítimo reclamo de los derechos que son propios del ejercicio de la ciudadanía, lo cual lleva el concepto al plano de las luchas sociales, donde se definirá su alcance. Sojo (2006) rescata así “... la centralidad de la acción social en la definición de lo que una sociedad entiende y defiende como derechos de ciudadanía en una circunstancia histórica particular”<sup>160</sup>, lo cual lleva a lo que el mismo autor define como “pensar la política en clave de ciudadanía”, transparentado de esta manera el hecho de que la lucha por el poder está al centro de la definición del alcance de los derechos ciudadanos, es decir de la ciudadanía plena, integral, o como lo diría Sojo (2006), “la lucha por la ciudadanía es acción

---

<sup>155</sup> Sojo, Carlos, 2002, Op. Cit., P. 25-38.

<sup>156</sup> Sojo, 2002, Op. Cit, Pág. 29

<sup>157</sup> Esta equiparación entre mercado y capitalismo nos sirve para el contexto concreto de nuestra investigación, pero no necesariamente son inseparables. Falta aún desarrollar las ideas que puedan incorporar el mercado a un rumbo socialista de dirección histórica.

<sup>158</sup> PNUD, 2004, “La Democracia en América Latina,. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, Pag. 24

<sup>159</sup> Sojo, 2002, Op. Cit.

<sup>160</sup> Sojo, 2002, Op. Cit. Pág. 32.

cotidiana permanente, espacio de conflicto y antagonismo social”<sup>161</sup>. Se ubica así, el concepto de ciudadanía en términos de una aspiración que motiva las luchas sociales y políticas, particularmente en un contexto histórico social donde los procesos de ajuste estructural limitan sustancialmente la dimensión social de la misma. Tal como lo indica el autor que estamos citando, “el desarrollo democrático sin derechos sociales es posible, pero no es sostenible.”<sup>162</sup>

Desde esta perspectiva de análisis, políticas sociales y ciudadanía integral resultan conceptos indivisibles. Para tales efectos, asumimos que la democracia “...implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;”<sup>163</sup>, en una alusión directa al planteamiento de Marshall (1965)<sup>164</sup> sobre las tres dimensiones de la ciudadanía, con lo cual pretende, con cierto éxito, particularmente en el marco del estado de bienestar, conciliar la desigualdad propia del capitalismo con la igualdad inherente a la democracia.

En tal sentido, Durkheim, citado por Turner<sup>165</sup>, establece una definición de ciudadanía que, en su sencillez, nos sirve para nuestro análisis: “... es una conciencia colectiva secular que trasciende divisiones de clases y de género a través de la creación de una membresía universal ...”, aunque Turner igualmente reconoce que “La ciudadanía también es la base del conflicto social, porque plantea expectativas de redistribución que no pueden ser enteramente satisfechas.”<sup>166</sup>. La extensión o limitación del concepto de ciudadanía, por lo tanto, está íntimamente relacionado con la matriz socio política que históricamente se vaya construyendo en una sociedad determinada, a partir de las correlaciones de fuerza que se logren erigir.

Por lo tanto, siguiendo a Marshall, consideramos que “La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y el objeto de las aspiraciones. Las conquistas que se producen en la dirección así trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutan de él.”<sup>167</sup>

---

<sup>161</sup> Sojo, 2002, Op. Cit, Pág. 36.

<sup>162</sup> Ibid

<sup>163</sup> PNUD, 2004, “*La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”, Pág. 24., aunque a continuación citaremos a Marshall en estas definiciones,

<sup>164</sup> Marshall, T.H. , 1965, “*Class, Citizenship and Social Development*”. New York: Anchor.

<sup>165</sup> Turner, Bryan S., s/f, “*Contemporary Problems in the theory of citizenship*”, Pag. 8.

<sup>166</sup> Turner, Op. Cit La cita dice, en idioma inglés: “... is a secular *conscience collective* which transcends class and gender divisions through the creation of universalistic membership...”, “Citizenship is also the basis of social conflict, because it sustains expectations of redistributions which cannot be full satisfied”. El autor ha hecho la traducción

<sup>167</sup> Marshall, T.H. y Tom Bottomore, 1998, “*Ciudadanía y Clase Social*”. Versión de Pepa Linares. Alianza Editorial, España, Pág. 37.

En todo caso, suscribimos la idea de Turner, en el sentido que, "... la expansión de la ciudadanía significa la expansión de derechos sociales universales abstractos, desprovistos de particularidades o construcciones nacionales"<sup>168</sup>

Para Marshall la dimensión de la ciudadanía civil se refiere a los derechos que son necesarios para la libertad individual (desde el mismo nombre, residencia, el acceso a la justicia, etc.); la ciudadanía política se relaciona con los derechos relativos a participar en el ejercicio del poder político, sea como elegido o como elector; y la ciudadanía social abarca un amplio margen, desde la seguridad, hasta la salud, la educación, la vivienda, etc. En palabras del citado autor, que hace innecesaria nuestra paráfrasis: "El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales"<sup>169</sup>.

Por lo tanto, el ejercicio de la ciudadanía como el conjunto de derechos que son inherentes al ciudadano, dada su "pertenencia" a un Estado, se manifiesta en el actuar de éste, es decir en el proceso de formación (formulación e implementación) de las políticas públicas y, entre ellas, las sociales y las económicas.

La llamada contemporáneamente "teoría de la ciudadanía", desarrollada principalmente a partir de los aportes de Marshall, nos lleva a una definición de ciudadanía en los términos que refiere Fleury (1999), es decir "... como la plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que garantiza a los individuos derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades."<sup>170</sup>

Siguiendo a la autora citada, la relación entre ciudadanía y políticas sociales se basa en la inclusión de los derechos sociales bajo el concepto de ciudadanía, lo cual es una creación históricamente reciente, ya que "En la medida en que los diferentes sistemas de protección social, desarrollados en situaciones históricas concretas, generaran distintos formatos político-institucionales para garantizar los derechos de los ciudadanos, el concepto de política social se tornó indisoluble de la ciudadanía"<sup>171</sup>.

### **2.3.2. La articulación de las políticas sociales y las políticas económicas**

Ahora bien, el énfasis que hacemos en la relación ciudadanía-políticas sociales, está enmarcada en la adecuada y coherente articulación que debe haber entre las políticas sociales y las políticas económicas, puesto que sin esta relación,

---

<sup>168</sup> En inglés: "... the expansion of citizenship means the expansion of abstract universal social rights, devoid of particularistic or national foundations". Traducción libre del autor.

<sup>169</sup> Marshall et al, Op. Cit. Pág. 23.

<sup>170</sup> Fleury, Sonia, 1999, "Políticas Sociales y Ciudadanía", en BID/INDES, 2000, "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", Washington

<sup>171</sup> Fleury, 1999, Op., Cit.

las primeras se convierten en débiles paliativos compensatorios incapacitadas de producir desarrollo, cuyo objetivo se limita a la intención de allanarle el camino a las primeras, máxime en contextos de procesos de ajuste estructural como los ocurridos a partir de la aplicación del mal llamado Consenso de Washington. Es por ello que es posible afirmar, como ya lo han hecho otros muchos, que la mejor política social puede ser una determinada política económica, y viceversa.

Para tratar de precisar conceptos, entendemos las políticas sociales, siguiendo a Fleury, como "...las acciones públicas, gubernamentales o no, que están volcadas para dar respuestas a las demandas que tienen origen en el proceso de reproducción de los individuos en una sociedad"<sup>172</sup>. Y, para señalar los múltiples determinantes de la política social, la misma autora nos indica que "Como un campo de la política, la política social se trata, en última instancia, de las reglas y mecanismos que permiten el ejercicio, manutención o cambio, concentración o distribución del poder. La complejidad del campo de las políticas sociales es fruto de los diferentes y, muchas veces contradictorios factores que determinan su configuración y dinámica....el campo de las políticas sociales es atravesado por las luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas sociales, en el proceso de constitución, mantenimiento y contestación de los proyectos de dirección hegemónica de cada sociedad"<sup>173</sup>.

Las políticas sociales, por lo tanto (como ya lo hemos expresado anteriormente), constituyen respuestas a los derechos sociales que ha incorporado el concepto de ciudadanía, y llevan, por consiguiente, una orientación axiológica implícita, ya que suponen consensos sociales sobre los derechos y obligaciones que corresponden a la pertenencia de un individuo a una comunidad política, es decir sobre los valores que las inspiran (lo que todos los ciudadanos y ciudadanas deben tener).

O sea que en las arenas donde se definen las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular, se expresa la construcción de los sujetos sociales y políticos cuyos proyectos se enfrentan.

Es importante subrayar que esta visión rebasa la limitada comprensión de *cliente* que caracteriza una implementación de los servicios sociales a destinatarios que no se asumen como ciudadanos. Obviamente también rebasa la visión asistencialista que ha privado en la comprensión de las políticas sociales.

Y en lo relativo a la articulación de las políticas sociales y las políticas económicas, esta afirmación se basa en el reconocimiento de que, tal como lo indica Fleury, "La política social, además de su eminente naturaleza política ya señalada, tiene también un fuerte contenido económico, en la medida que encuentre en el proceso de acumulación, la definición de sus posibilidades y sus límites, medidos por el componente político y por el institucional"<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Ibid

<sup>174</sup> Ibid

Precisando, podemos señalar que aunque la relación más obvia entre políticas sociales y económicas es la correspondiente a la política fiscal, el resto de políticas económicas también asumen el peso de esta relación. Es decir que la política monetaria, la crediticia y la cambiaria, íntimamente vinculadas a la naturaleza del modelo económico predominante, no pueden dejar de considerarse al estarnos refiriendo a las políticas sociales como componentes de una estrategia de desarrollo nacional.

Sojo (2006) es más preciso, en términos de análisis histórico, al argumentar sobre la articulación de las políticas económicas y las sociales, refiriéndose a los efectos producidos por los procesos de ajuste estructural en el debilitamiento del Estado y de su capacidad redistributiva, introduciendo lo que él llama la “modernización sin Estado”, afirmando que “En América Latina el primer efecto de esta confianza excesiva en la capacidad distributiva del mercado, se manifiesta en la generalización de un clima de hostilidad, no siempre explícito, respecto de la política pública en general... El resultado es vacío de política y un efecto generalizado de mercantilización de la vida social”<sup>175</sup>.

En esa línea de argumentación, es bastante ilustrativa la noción del “umbral fiscal y el umbral macroeconómico” que refiere Sojo en la entrevista citada, cuando explica cómo la estabilidad futura y el desarrollo ampliado de las políticas sociales en América Latina se relacionan con las diferentes proporciones que dedican al gasto público y al desarrollo social y humano los distintos países de la región.

Nuestra tesis con relación al tema que abordamos, como ya ha sido obvio en los análisis y citas a las que hemos recurrido, es que las políticas económicas y las sociales deben estar adecuadamente articuladas para que efectivamente sirvan al desarrollo.

Vera (2005) argumenta sobre la necesidad de esta articulación, cuando nos hace ver que “..... existe un conjunto de factores de carácter económico que deben ser considerados al momento de pensar, diseñar e implementar las políticas sociales”<sup>176</sup>.

Más específicamente, esta articulación la ejemplifica Vera en tres elementos. Primero la evidente relación entre políticas sociales y los recursos fiscales necesarios, lo que incluye tanto la recaudación como la prioridad del gasto. Segundo, la sostenibilidad de las políticas sociales que depende de factores que las trascienden y que están relacionadas con aspectos económicos. Vera nos ilustra esta relación al afirmar que “Promover el mejor funcionamiento de los mercados y, a la vez, incentivar la generación de empleo productivo, son formas de acercar la política económica a los objetivos de desarrollo social”<sup>177</sup>. Y tercero, la relación entre las políticas sociales y la política, ya que “.. el avance de la política

---

<sup>175</sup> Sojo, Entrevista citada.

<sup>176</sup> Vera, Miguel, 2005, “*Calidad de la Educación: un ejemplo de articulación de políticas económicas y sociales*”, en Repetto, Fabián (Editor), “*La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*”, Guatemala, Pág. 197.

<sup>177</sup> Vera, Op. Cit. Pág. 198.



social debe ser capaz de reconocer el conjunto de actores que juegan dentro de un marco institucional y político determinados”<sup>178</sup>.

### **2.3.3. El debate subyacente en la articulación de las políticas sociales y las políticas económicas.**

El Banco Mundial (BM) sitúa muy bien el debate subyacente en la necesidad de articular las políticas económicas y las políticas sociales (2006), análisis que nos interesa recuperar en este trabajo<sup>179</sup>.

El BM en el estudio “Reducción de la Pobreza y Crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos” (2006), comienza el Resumen Ejecutivo de dicho documento afirmando que “Las dos decepciones que se observan en los países de América Latina de un crecimiento económico relativamente débil, por una parte, y de la pobreza y la desigualdad persistentes, por la otra, son de larga data y están estrechamente vinculadas”.<sup>180</sup> Con esta afirmación pretende ampliar el debate sobre la relación entre crecimiento y pobreza, a partir de analizar no sólo la incidencia del primero sobre el segundo, sino que también de la segunda sobre el primero.

La tesis central de este replanteamiento del debate está en la comprensión de la enorme importancia, hasta ahora minimizada o invisibilizada, que tiene la reducción de la pobreza en el crecimiento, revirtiendo la lógica unidireccional que tradicionalmente existía (crecer para dejar de ser pobre). Al respecto, el citado estudio del Banco Mundial afirma que “En el informe se presentan algunas de las primeras pruebas empíricas de que la pobreza influye negativamente en el crecimiento a todos los niveles de la economía”<sup>181</sup>. El informe reconoce que hasta ahora lo que se ha estudiado y afirmado es que “el aumento de los niveles de ingreso mitiga la pobreza y que el crecimiento económico puede ser más o menos eficaz para lograrlo”<sup>182</sup>, pero que “Se ha estudiado mucho menos el canal inverso – quizás la pobreza sea, en realidad, parte de la razón del desempeño bajo de una región en cuanto a su crecimiento, lo que crea círculos viciosos en los cuales el crecimiento bajo genera mayor pobreza y la mayor pobreza, a su vez, ocasiona un crecimiento bajo”<sup>183</sup>.

En un seguimiento de la relación entre crecimiento y pobreza en América Latina durante los últimos 50 años, el Banco Mundial llega a la conclusión que la desigualdad en el ingreso crea un doble obstáculo para lograr reducir la pobreza.

---

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> En esta recuperación hacemos abstracción, de las responsabilidades del Banco en las perversiones que reinaron en esta materia en los años anteriores y que intentaban reducir desarrollo a crecimiento, en beneficio siempre del capital. Esta consideración, aclarémoslo, no significa que confundamos las adecuaciones que sufren las políticas del Banco a la realidad con una variación de su naturaleza, ya que, al final de cuentas, el beneficio del capital siempre será el propósito último y central de esta institución.

<sup>180</sup> Banco Mundial, 2006, “Reducción de la Pobreza y Crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Resumen Ejecutivo”, Washington.

<sup>181</sup> Banco Mundial, 2006, Op. Cit. Pág. 23.

<sup>182</sup> Banco Mundial, 2006, Op. Cit. Pág. 1.

<sup>183</sup> Ibid

Dichos obstáculos los plantea el Banco de la siguiente manera: “En primer lugar, si el crecimiento hubiese estado acompañado de una disminución de la desigualdad, habría sido más favorable a los pobres. En segundo lugar, aún cuando la desigualdad no cambie, el crecimiento económico resulta menos eficaz para reducir la pobreza en países con distribuciones menos equitativas del ingreso: para alcanzar la misma reducción de la pobreza, los países con desigualdades deben crecer más en comparación con los más igualitarios”<sup>184</sup>.

### **2.3.4. Conclusiones sobre las políticas sociales y su articulación con las políticas económicas.**

Siempre siguiendo a Fleury, nos parece que hay, entre las conclusiones que plantea la autora en el trabajo citado, tres que son importantes recoger para efectos de nuestro marco teórico y que a continuación referimos:

- Definir las políticas sociales en relación con los valores compartidos, ya que éstas “definen los criterios de inclusión o exclusión en cada sociedad, o sea, cuáles son las pautas de derechos y deberes de los ciudadanos y quiénes son los incluidos en esta condición”<sup>185</sup>.
- Relacionar las políticas sociales con los procesos de acumulación, ya que “Los intereses económicos y los límites impuestos por el proceso de acumulación, así como el funcionamiento de las instituciones y organizaciones responsables por la entrega de los servicios sociales, son parte de la construcción de la ciudadanía, en la medida que establecen los límites y las posibilidades concretas de su ejercicio”<sup>186</sup>.
- Relacionar las políticas sociales con el desarrollo, ya que “... las prácticas y conocimientos involucrados en el trabajo de los agentes sociales en contacto con el ciudadano son capaces de dar un nuevo significado a la ciudadanía, en la medida en que puedan promover la inclusión activa del ciudadano por medio de prácticas participativas y emancipadores, o pueden reducir el usuario a un consumidor de beneficios o de bienes sociales”.<sup>187</sup>.

A estas conclusiones tomadas de Fleury, agregamos una cuarta, que la inspira el Banco Mundial en su reciente “viraje”, al afirmar que “... los ataques de amplia base a la pobreza se traducen en un mayor crecimiento, que a su vez, reduce la pobreza.”<sup>188</sup>. Nos parece que esta afirmación puede dar un cierre contundente a nuestro planteamiento de la necesaria articulación de las políticas económicas y las políticas sociales.

Con estas conclusiones, estamos en condiciones de tener elementos teóricos básicos sobre políticas públicas que nos servirán para analizar nuestro

---

<sup>184</sup> Banco Mundial, 2006, Op. Cit. Pág. 3.

<sup>185</sup> Fleury, 1999, Op. Cit.

<sup>186</sup> Ibid

<sup>187</sup> Ibid

<sup>188</sup> Banco Mundial, 2006, Op. Cit. Pág. 1.

objeto de estudio: *EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA (1996/2006)*.

Nos referimos directamente a los siguientes aspectos:

1. La comprensión de que la temática del desarrollo rural se vincula directamente no sólo a las necesidades, sino que también a los valores existentes en una sociedad, de acuerdo a los cuales se demandan determinadas políticas sociales para garantizar la existencia de una ciudadanía integral;
2. El entendimiento de que las características del modelo de acumulación posibilitan o no, de manera estructural, esa inclusión; y
3. La comprensión de la necesaria articulación entre las políticas económicas y sociales para posibilitar el desarrollo.

Los elementos teóricos sobre políticas públicas también nos permiten entender que el ejercicio de la ciudadanía está directamente relacionado con la existencia de procesos verdaderamente participativos en la formulación e implementación de las políticas.

Corresponde ahora sistematizar el marco conceptual relativo al desarrollo rural que, articulado al presente, nos permitirá el posterior aterrizaje empírico que pretendemos hacer al estudiar el proceso participativo de formación de política pública.

### **3. MARCO CONCEPTUAL SOBRE DESARROLLO RURAL. VUELTA A LA TEORÍA DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA PARA UBICAR EL DEBATE SOBRE DESARROLLO RURAL**

#### **3.1. Reivindicando la Teoría del Desarrollo en América Latina.**

Nos corresponde ahora hacer una breve reivindicación académica sobre la teoría del desarrollo en América Latina, la cual, como luego explicaremos, tiene un alto contenido político.

En consecuencia con este propósito, planteamos el tema del desarrollo rural ubicándolo dentro de una visión más general, de carácter histórico social (la teoría sobre el desarrollo), y no como un simple diagnóstico de la situación prevaleciente y de las metas e indicadores que se pretenden alcanzar.

Lo anterior significa que acogemos el espíritu y contenido de la “Declaración de Río de Janeiro” (2004), cuando se reunieron connotados académicos de distintos países para, como el lema de dicha Declaración lo establece, “Repensar la Teoría del Desarrollo en un contexto de Globalización”.

La inspiración de este abordaje está basada en la comprensión que dos décadas de predominio del pensamiento neoliberal (pensamiento único que planteó “el fin de la historia”) inhibieron las ciencias sociales latinoamericanas, abandonando casi completamente la reflexión teórica sobre el tema del desarrollo, pero que, al mismo tiempo, estas dos décadas han demostrado que hace falta retomar dicha deliberación, porque nuestros pueblos siguen sin alcanzarlo. Ahora, la diferencia cualitativa es que esta reflexión corresponde hacerla en un nuevo contexto mundial, hegemonizado por la globalización neoliberal.

Tendremos como referencia la comprensión de que el desarrollo “... es un proceso multidimensional que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada de las instituciones y de la sociedad..”<sup>189</sup> .

Es importante aclarar que sobre lo rural y el desarrollo rural hay un debate inacabado. Pareciera tautológico hablar de un debate inacabado, particularmente en las ciencias sociales. Sin embargo, la idea es resaltar su carácter tan controversial, particularmente en el caso guatemalteco. La explicación de esta polémica radica en los intereses que subyacen en las visiones que se sostienen. A nosotros nos interesa recuperar la discusión en función de la formulación de políticas públicas y estrategias para impulsarla

La primera cuestión a considerar sobre el desarrollo es cómo concebirlo, en comparación con los paradigmas que nos muestran los países desarrollados. ¿Está ya definido históricamente el “rumbo del desarrollo” y, por consiguiente, sólo queda seguir los pasos ya caminados por otros? La posible simplificación del rumbo se complica si consideramos que los caminos pueden haberse vuelto “intransitables”, precisamente por las condiciones histórico sociales en las cuales se construyeron y recorrieron, o bien que el destino al cual queremos llegar sea diferente al que nos plantean los paradigma prevalecientes.

Recordemos en este sentido el “manifiesto anticomunista” de Rostow<sup>190</sup>, el “panorama de la transición” de las sociedades arcaicas a las modernas que plantea Germani<sup>191</sup>, el “dualismo estructural” del siglo XIX, el desarrollo desigual que repostó Presbisch en el marco de la visión desarrollista (centro-periferia) de la CEPAL de esa época<sup>192</sup>, el planteamiento de la industrialización por sustitución de importaciones, las teorías de la dependencia (metrópoli-satélite), encabezadas por Gunder Frank, que desbarataron la contradicción centro periferia para demostrar su complementariedad<sup>193</sup>, así como la crítica madura de Cueva<sup>194</sup> al señalar los riesgos de la absolutización de la categoría de la dependencia referidos a terminar por ocultar las contradicciones de clase.

---

<sup>189</sup> Guillén R, Arturo, 2007, “*La Teoría Latinoamericana del Desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al Neoliberalismo*”, en Vidal Gregorio y Arturo Guillén R. (compiladores), “*Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización*”, CLACSO, México. Pág. 494.

<sup>190</sup> Rostow, W.W., s/f, “*Las etapas del crecimiento económico. Un Manifiesto no Comunista*”. Fondo de Cultura, México,

<sup>191</sup> Germani, Gino, s/f, “*Sociología de la Modernización...*”, Edit. Paidós, Argentina, Pág. 35.

<sup>192</sup> Presbich, Raúl, 1982, “*La obra de Presbisch en la CEPAL*”, FCE, Cap. 1.

<sup>193</sup> Gunder Frank, Andre, s/f, “*Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*”, Ediciones Signos, Pag. 37.

<sup>194</sup> Cueva, Agustín, s/f, “*Problemas y perspectivas de la Teoría de la Dependencia*”....., Pág 67.

Pero, en relación a esa polémica, lo importante es señalar que, contemporáneamente, los aportes de los teóricos de la dependencia siguen vigentes, particularmente en dos aspectos: la imposibilidad de ignorar la dependencia al pretender formular una política nacional de desarrollo; y de repetir el “proceso original” tal como se dio en el centro. Pero falta dimensionar adecuadamente esta dependencia para no perder de vista otras condiciones que son determinantes y que no se resumen a ser una simple reproducción de la lógica metrópoli periferia, tal como lo plantearon las tesis del colonialismo interno. A la distancia de las luchas políticas entonces prevalecientes, y en el marco de la globalización neoliberal, se impone la necesidad de subrayar las dinámicas nacionales para descubrir contradicciones y convergencias.

Ahora bien, volviendo a nuestros requerimientos teóricos, consideramos que la teoría de la dependencia, y la crítica a ella, arrojan muchas luces sobre cómo plantearse el desarrollo de nuestros países subdesarrollados, en términos de definir cómo explicar la realidad, si a partir de la determinación externa (la dependencia) o de las condiciones internas (nacionales). En palabras de Cueva, la disyuntiva estaría entre afirmar que “.. la índole de nuestras formaciones sociales estaría determinada en última instancia por su forma de articulación en el sistema capitalista mundial...”, o, si por el contrario, “¿no será más bien la índole de nuestras sociedades la que determina en última instancia su vinculación al sistema capitalista mundial?”<sup>195</sup>. Un caso que puede inducirnos en esta reflexión es el de Costa Rica en Centroamérica: con un mismo pasado colonial, estando geográfica y políticamente en el “patio trasero” del imperialismo estadounidense, siendo sociedades agrarias agroexportadoras, ¿por qué Costa Rica es diferente al resto de los países del istmo en términos de desarrollo y democracia?

Para fines de nuestro tema de investigación (el proceso de formulación participativa de una política nacional de desarrollo rural), la estructura interna, es decir nacional (donde a estas alturas de la historia ya es difícil encontrar “resabios” de modos de producción precapitalistas), es la premisa indispensable para explicar las características de la dependencia existente. Esta conclusión es muy importante, pero insuficiente, si no se acompaña del reconocimiento que la dependencia “...es una de las dimensiones más expresivas de nuestra realidad..”<sup>196</sup>.

Sin embargo, en la medida en que, en un país como Guatemala, una política de desarrollo rural a nivel nacional debe enfrentar la perpetuación del atraso y la persistencia del carácter agrario de los territorios rurales, sigue presente la necesidad de definir qué factores son los determinantes en el desarrollo, si los internos o los externos y en qué medida.

En ese punto controversial, Cueva puede ayudarnos en el análisis si extrapolamos su afirmación referida a la transición de “la fase oligárquica a la simplemente burguesa”, la cual, según él argumenta, depende “de la particularidad

---

<sup>195</sup> Cueva, Agustín, Op. Cit. Pág. 91.

<sup>196</sup> Cueva, Agustín, Op. Cit. Pág. 93.

de cada matriz estructural, de la correlación de fuerzas sociales que ella genera, así como de la orientación que va adquiriendo la lucha de clases en el marco nacional, y no solamente de la vinculación que nuestros países establecen con el exterior.<sup>197</sup>

En todo caso, lo que no se puede obviar es que, en el marco actual de la mundialización, el impulso inicial del desarrollo rural pasa, necesariamente, por la acumulación de capital que, en el caso de nuestros países, no pueden verse en el espejo de los modelos de acumulación originaria de las sociedades de “desarrollo original”.

### **3.2. El contexto mundial y el desarrollo: la economía mundo y la globalización**

Partimos de considerar que la globalización actual es, en esencia, parte del proceso de expansión mundial del capitalismo, que, además, es el primer modo de producción al que le es inherente la necesidad y posibilidad de dicha expansión global y que se expresa a través del intercambio mercantil (iniciado en el siglo XVI), pero que esencialmente es producto de la irrupción del capitalismo industrial, que sucede a mediados del siglo XVIII, precisamente con la revolución industrial.

O sea que es la expansión del capitalismo la que permite la irrupción de la economía mundo. Y compartimos la comprensión de que el sistema económico mundial (la economía mundo) está articulado por la economía, no por la política. Por consiguiente, pueden existir varios Estados en el sistema de la economía mundo<sup>198</sup>, tal como sucede en la actualidad mundial.

Por lo tanto, “todo lo que ahora se asume como muy novedoso sobre la globalización, es parte de un proceso histórico del desarrollo capitalista, sucedido del siglo XVI –ampliado- en adelante”<sup>199</sup>, pero que se constituye como “proceso universal” a partir del surgimiento del capitalismo industrial, al cual acompaña, desde finales del siglo XIX, la constitución del capital monopólico que significa, en su desarrollo, el fin del capitalismo competitivo.

En síntesis, nosotros compartimos la afirmación que la globalización actual es una etapa diferente de la economía mundo.

### **3.3. La Globalización y desarrollo, ¿hacia fuera o hacia adentro?**

Una encrucijada que encuentra la formulación de una política de desarrollo nacional es, como he querido mostrar en el recorrido histórico arriba realizado (dualismo estructural, desarrollismo, dependentismo, ...), la relación entre los factores internos y los externos. Así, habrá quienes entiendan el desarrollo como la estrategia de articulación “ventajosa” a la globalización y otros que, espoleados

---

<sup>197</sup> Cueva, Agustín, s/f, “*El Desarrollo del Capitalismo en América Latina*”, Siglo XXI, Pág. 146.

<sup>198</sup> Wallerstein, Immanuel. 1979, “*El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*”. México D.F.: Siglo XXI Editores,.

<sup>199</sup> Figueroa, Carlos, 2004, Notas de clase, Doctorado en Ciencia Sociales de FLACSO, Guatemala, Octubre de 2004..

por los reiterados efectos de los “modelos de desarrollo hacia fuera”, reaccionan alérgicamente a la primera visión.

Sin embargo, a estas alturas de la historia, no se puede ignorar el peso que ejerce la mundialización económica con relación a los procesos de desarrollo nacionales de los países subdesarrollados. Por lo tanto, esta comprensión implica la imposibilidad de pensar una estrategia de desarrollo que no reconozca la necesidad de formular políticas públicas que se ubiquen en el marco de la viabilidad, la cual está relacionada con las condiciones nacionales y la situación mundial, para ser específicos, con la globalización neoliberal prevaleciente. Esta necesidad de reconocer la realidad mundial predominante no implica necesariamente una actitud de dócil subordinación a ellas.

Por lo tanto, por viabilidad no debe entenderse la necesaria sumisión a esa mundialización neoliberal. Hay un margen de maniobra que permite el espacio nacional y regional. Borón claramente señala esta situación al reivindicar el espacio de los estados/nación. Él afirma que “... la idea de la desaparición de los estados nacionales, o su incurable ‘impotencia’ ante la fuerza arrolladora de la globalización, es un mito comparable a aquél que predica la evaporación de la geografía y el eclipse de los mercados nacionales. Las políticas concretas que adopten los gobiernos fueron y siguen siendo decisivas para modelar, orientar y, en algunos casos neutralizar, los influjos de la globalización. La adopción de estas distintas políticas dependerá a su vez de la correlación objetiva de fuerzas sociales que existan en cada sociedad, las que dan forma al poder del Estado y fijan la agenda con las prioridades de las políticas públicas<sup>200</sup>”.

Pero además, este espacio de maniobra se ve ampliado con la crisis del paradigma neoliberal, ante su ya notorio fracaso. Las críticas al Consenso de Washington son expresión de esta crisis. Y no nos referimos a las que provienen de aquellos que se han manifestado siempre adversos al neoliberalismo, sino que fundamentalmente a las que son formuladas desde las mismas posiciones de quienes las impulsaron.

En el análisis que hace Stiglitz (2002) sobre el caso de la crisis del Este Asiático iniciada en 1997 es una diáfana expresión de esta crisis del neoliberalismo. Dicho autor señala que “En perspectiva, es claro que las políticas del FMI no sólo exacerbaron la recesión sino que en parte fueron responsables de que comenzara...”<sup>201</sup>.

La crítica al modelo neoliberal, cada vez más abierta, ya es directa al mismo corazón, es decir al sistema financiero internacional, y se basa en el hecho de que los recursos financieros se orientan, obviamente, hacia donde se generen los mayores beneficios. Y cada vez más, estos mayores beneficios están menos vinculados a la economía “real” y más relacionados con la actividad especulativa. Se forma y crece así una burbuja financiera sin asidero en la actividad productiva,

---

<sup>200</sup> Borón, Atilio, s/d, “IV. Tendencias actuales del sistema capitalista....”

<sup>201</sup> Stiglitz, Joseph, 2004, “El Malestar en la Globalización”, Taurus. Pensamiento Santillana Ediciones generales, 2002. 2ª. Reimpresión, Pág. 133.

cuyo desenlace crítico es cada vez más probable. Eso significaría la debacle del modelo a nivel mundial. Pero además, los efectos concentradores de las políticas neoliberales, tampoco favorecen la estabilidad y gobernabilidad que garantice la continuidad sistémica, ante la conflictividad social que provoca.

Cada vez parece haber mayor conciencia sobre esta posibilidad de crisis sistémica y, por lo tanto, mayores preocupaciones por ajustarlo. Stiglitz es, precisamente, un ejemplo de los intelectuales orgánicos del sistema que se preocupan y ocupan de plantear y enfrentar esta posibilidad.

Este autor claramente reconoce que “... los supuestos subyacentes en el fundamentalismo del mercado no se cumplen en las economías desarrolladas y, menos aún en las subdesarrolladas...” y se pronuncia por “...una visión equilibrada del papel del Estado que reconozca las limitaciones y fallos de los mercados y también del Estado, pero que conciba a ambos actuando conjuntamente, como socios, siendo la naturaleza precisa de dicha asociación algo diferente según los países, dependiendo de los estados, de su desarrollo tanto político como económico”<sup>202</sup>.

Reconoce de esta manera el peso de las dinámicas nacionales en la formulación de las políticas, así como las peculiaridades de esas dinámicas. La globalización, por lo tanto, “sobredetermina” pero no determina mecánicamente. Insistimos en la existencia de un espacio nacional y regional de maniobra, máxime ante los cuestionamientos, cada vez más generalizados, del contenido neoliberal de la globalización, aunque entendemos que esta posibilidad está muy relacionada con el desarrollo de procesos de integración regional distintos a los imperantes (a la propuesta del ALCA, por ejemplo).

Tan es así, que el propio Stiglitz acepta que la globalización no funciona para los pobres de la Tierra, ni para el ambiente, ni para la estabilidad de la economía mundial, reivindicando la posibilidad de que sea diferente, ya que “El problema no es la globalización, sino el modo en que ha sido gestionada...”, ubicando directamente la responsabilidad que en tal fracaso tienen las instituciones económicas internacionales, particularmente el FMI, el Banco Mundial y la OMC, las cuales “...han favorecido los intereses de los países industrializados —e intereses particulares dentro de esos países—mas que los del mundo en desarrollo...”<sup>203</sup>.

Un claro ejemplo de esa realidad es el reciente fracaso de la Ronda de Doha de la OMC, anunciado en Ginebra por su Secretario General el pasado 24 de julio del 2006. Es atinado en tal sentido el análisis que sobre dicho evento hace Garoz (2006), cuando afirma que “La que originalmente se presentó como una “ronda del desarrollo”, fue completamente desvirtuada y se limitó al esfuerzo de los países en desarrollo por asegurarse el acceso a mercados, aceptándose prácticas desleales y subsidios que van contra los países más pobres, los cuales además se ven

---

<sup>202</sup> Stiglitz, 2004, Op. Cit. Págs. 305 y 306.

<sup>203</sup> Stiglitz, 2004, Op. Cit., Pág. 299.



forzados a abrir sus mercados a los productos industriales de los países desarrollados<sup>204</sup>

En todo caso, deben subrayarse los efectos del neoliberalismo y de la correspondiente globalización, que han venido a consolidar las características del sub desarrollo, entendido en su naturaleza y no como un supuesto paso previo al desarrollo, tal como lo señalan Vidal y Guillen (2007) cuando afirman que el subdesarrollo “Es un proceso histórico autónomo que se constituye en la relación de algunas economías, por ejemplo las de América Latina, con las economías que organizan las relaciones internacionales y dominan la acumulación de capital.”<sup>205</sup>. Esto es así porque, siguiendo a los autores citados, el neoliberalismo y la globalización reproducen las que podríamos denominar características esenciales del subdesarrollo: la heterogeneidad estructural interna y la dependencia externa y, por supuesto, la concentración cada vez mayor del capital, con el corolario de la exclusión social. La concreción de esta perversidad sistémica se manifiesta, tal como dicen los autores citados, en que “El sector exportador, que es el eje dinámico del nuevo modelo, se encuentra separado del resto del sistema productivo, siendo incapaz de arrastrar al conjunto de la economía. La economía carente de un motor interno, de una base endógena de acumulación de capital, resulta incapaz de absorber el progreso técnico y de irradiarlo al resto del sistema”<sup>206</sup>. En síntesis, sin acumulación de capital y avances técnicos no podemos hablar de desarrollo, y esta es la consecuencia de la carencia de ese motor interno al que hacen referencia los autores citados.

### 3.4. La revalorización de lo rural al formular la política para su desarrollo

El propio Banco Mundial (2005) en un análisis crítico de las políticas públicas dirigidas hacia el área rural ha reconocido que “...la mayor parte de estas políticas se han centrado en problemas que afectan a la economía rural propiamente tal, sin prestar mucha atención a cómo las economías (y las políticas) rurales contribuyen al bienestar nacional en su conjunto.”<sup>207</sup>. En esta línea, el Banco Mundial hace de este vacío un objeto de su estudio “.. por medio de una evaluación sistemática de la contribución realizada por las políticas y el desarrollo rural al crecimiento, la mitigación de la pobreza y el deterioro ambiental, tanto en las zonas rurales como en el resto de la economía.”<sup>208</sup>. El corazón de esta valoración radica en la estimación de la incidencia de las actividades agrícolas en el conjunto de la economía, ya que “...su impacto en el crecimiento y el bienestar nacional en promedio es dos veces mayor que la producción de la agricultura en el PIB nacional...”<sup>209</sup>.

---

<sup>204</sup> Garoz, Byron, 2006, “Acerca del fracaso de la OMC”, columna de opinión, en El Periódico, 17 de Agosto de 2006, Pág. 16.

<sup>205</sup> Vidal Gregorio y Arturo Guillén R (coordinadores), 2007, “Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización”. CLACSO, 1ª. Ed. Bs.. Pag. 12.

<sup>206</sup> Vidal et al, 2004, Pág. 14

<sup>207</sup> Banco Mundial, 2005, “Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo. Resumen Ejecutivo”.

<sup>208</sup> Ibid

<sup>209</sup> Ibid.

Pero además de estos beneficios que lo rural aporta, también su revalorización se basa en argumentos cuantitativos relacionados con la definición de lo que realmente es rural, ya que "... el sector rural en América Latina y el Caribe es en verdad sustancialmente mayor que lo que sostienen las estadísticas oficiales..."<sup>210</sup>. Esta diferencia puede ser de un 24% de población rural reconocida en el continente, a un 42% real.

En la presentación oficial que hace el Banco Mundial del estudio que citamos, afirma que "Los países de América Latina y el Caribe necesitan invertir más y mejor en las comunidades rurales ya que la contribución económica de dichas comunidades al desarrollo nacional es el doble de que oficialmente se creía, de acuerdo al nuevo reporte del Banco Mundial." (Traducción libre del autor)<sup>211</sup>

A lo anterior hay que agregar que también en el ámbito cultural hay una revalorización de lo rural, en términos de calidad de vida.

Pareciera que el punto central a debatir en esta proposición sobre la revalorización de lo rural, radica en lo que Pérez (2001) llama un nuevo contrato social, haciendo referencia a lo que la autora denomina el planteamiento del grupo Sillac. Ella dice, parafraseando a Ramos y Romero, que "Para plantear el nuevo modelo de relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano, es necesario redefinir los papeles de cada uno de estos ámbitos llegando a formular un nuevo 'contrato social' entre ellos... Mediante este contrato, la sociedad moderna debe reconocer y asumir la necesaria interdependencia de las áreas rurales y urbanas; definir explícitamente el decisivo papel del mundo rural y dotarlo de instrumentos adecuados de desarrollo..."<sup>212</sup>.

### **3.5. El Medio Rural, un enfoque territorial (el concepto de dinámicas territoriales).**

De acuerdo a Ceña (1993)<sup>213</sup>, citada por Pérez (2001)<sup>214</sup>, entendemos por medio rural "...el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados...", actividades a las cuales habría que agregar, según señala la autora citada, "... la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo"<sup>215</sup>.

---

<sup>210</sup> Ibid

<sup>211</sup> [http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/82C2A49C0A00110B85256C60005F398D?](http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/82C2A49C0A00110B85256C60005F398D?Opendocument)

Opendocument

<sup>212</sup> Pérez Edelmira, 2001, "Hacia una nueva visión de lo rural, en Giarroca, Norma (comp.) et al, ¿Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO, Pág. 23.

<sup>213</sup> Ceña, Felisa, 1993, "El desarrollo rural en sentido amplio", en El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del siglo XXI. Congresos y Jornadas., No. 32.

<sup>214</sup> Pérez Edelmira, 2001, Op. Cit., Pág. 23.

<sup>215</sup> Ibid

En complementariedad con dicha definición, Pérez afirma que el medio rural es "...una entidad socioeconómica en un espacio geográfico, con cuatro componentes básicos..."<sup>216</sup>, los cuales son, citando a Ramos y Romero (1993)<sup>217</sup>: un territorio, una población, un conjunto de asentamientos y un conjunto de instituciones públicas y privadas.

Los componentes referidos resultan muy significativos para establecer algo que es fundamental en la definición de lo rural: el rol que desempeña dicho territorio en relación con lo urbano.

La población que allí habita realiza diversas actividades económicas, funcionando con ciertos referentes culturales. Los asentamientos que existen en el medio rural se relacionan a través de un conjunto de intercambios, principalmente comerciales, tanto entre sí, como con otros asentamientos fuera del área rural. Y las instituciones públicas y privadas funcionan en un marco jurídico y son las que articulan el sistema en su conjunto.

La definición territorial de lo rural no se basa en un criterio eminentemente geográfico. Mora (2005)<sup>218</sup> afirma que "El territorio como construcción social (...) supone concebir al territorio no como un espacio físico 'objetivamente existente', sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo en un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades (Schejtman y Berdegué, 2004)", agregando a esta definición, que "Un territorio es una unidad compuesta por un tejido social propio que se encuentra asentada en una base de recursos naturales particular, que presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y que está regida por instituciones y formas de organización, también particulares" (Sepúlveda, 2003)<sup>219</sup>.

Demyk (1995 ) puntualiza que en los territorios, sean éstos nacionales o regionales, "...se anudan estrechas relaciones entre el grupo humano y el medio ambiente, que no pueden explicarse por un determinismo natural. Los componentes del entorno natural son utilizados, integrados y transformados por las sociedades en relación con sus modos de producción y de gestión, así como su cultura."<sup>220</sup>. O sea que, según dice la autora, el espacio constituye un producto social y, por lo tanto, histórico.

---

<sup>216</sup> Ibid

<sup>217</sup> Pamos R, Eduardo y José Juan Romero, 1993, "*La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del medio rural*", en *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI. Congresos y Jornadas*.

<sup>218</sup> Mora, Jorge, 2005, "*La nueva ruralidad en América Latina*", Conferencia en FLACSO Guatemala, julio de 2005.

<sup>219</sup> Ibid

<sup>220</sup> Demyk, Noelle, 1995, "*Los territorios del Estado-Nación en América Central. Una problemática regional*". Publicado en CEMCA, FLACSO, EL SALVADOR, Taracena Arturo (compilador) "*Identidades Nacionales y el Estado Moderno en Centroamérica*".

Esta naturaleza social e histórica del territorio rural llevan a Sepúlveda et al (2003) a afirmar que “Los territorios rurales se definen como espacios geográficos, cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso.”<sup>221</sup>

Aclaran los autores citados que dicha concepción territorial del desarrollo rural está enmarcada en una visión territorial de nivel nacional, a la que ellos denominan “Visión de País”, la cual aspira a “...que la prosperidad cubra a la mayor parte de la población rural, a que haya menos pobreza y más equidad, más competitividad productiva, un manejo sostenible del ambiente, y a que primen la estabilidad y la gobernabilidad.”<sup>222</sup>

En correspondencia con la citada conceptualización, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) afirma, en el libro citado, que “En el enfoque territorial, la unidad de observación, análisis e intervención se estructura a partir de la integración de los elementos espacio-temporales: el entorno físico y geográfico y la dimensión histórica. Esa integración da lugar a una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en una base de recursos naturales de cuyos atributos se desprenden una estructura económica y unas relaciones sociales de producción que a la vez condicionan el desarrollo de instituciones, redes y estructuras de poder, sobre las cuales se fundamentan los procesos de formación social. Por lo tanto, un elemento fundamental que caracteriza y diferencia los territorios rurales es su dependencia de la base de recursos naturales.”<sup>223</sup>. El reconocimiento de esta dependencia “...permite superar las concepciones tradicionales que establecen una dicotomía entre lo urbano y lo rural a partir de criterios de concentración demográfica o de base económica agraria”<sup>224</sup>. Y, además “... rescata para la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas, los conceptos de región y territorio y promueve la integración de la base natural a la base social y cultural.”<sup>225</sup>

Es decir que la importancia de este enfoque territorial en función de las políticas públicas es que, según los mismos autores, “El territorio sirve entonces, como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, de ahí que la meta sea lograr una mayor cohesión de los territorios rurales –a su interior y con el resto de la economía-”<sup>226</sup>.

El reconocimiento de la complejidad que implica un enfoque territorial, permite entender la naturaleza multisectorial de la economía en los territorios rurales, con lo cual se trasciende una visión estrecha que reduce la economía rural a la economía agrícola.

---

<sup>221</sup> Sepúlveda Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverría y Melania Portilla, 2003, “*El enfoque territorial de desarrollo rural*”, IICA, Pág. 4.

<sup>222</sup> Sepúlveda et al, 2003, Op. Cit. Pág. 5.

<sup>223</sup> Sepúlveda, et al, 2003, Op. Cit, Pág. 76

<sup>224</sup> Ibid

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Sepúlveda, et al, 2003, Op, Cit. Pag. 5.

En tal sentido, “Las actividades que concurren en la conformación de la economía del territorio aprovechan y potencian de diversas formas el acervo de recursos que tienen a su disposición”<sup>227</sup>. La fuente citada resume en seis grandes grupos dichas actividades, que son: actividades determinadas directamente por la base de recursos naturales; actividades de transformación; actividades de servicios de apoyo a la producción; actividades determinadas por el mercado local; actividades relacionadas con la provisión de servicios a las personas; y actividades relacionadas con la provisión de servicios públicos y financiero.

Todas estas actividades que menciona Sepúlveda son parte de lo que algunos académicos en la región centroamericana están denominando las “Dinámicas Territoriales”, y que pretende superar las lecturas nacionales o sectoriales. Rosa (2006) señala que “Avanzar en una lectura territorial es importante para dar cuenta de la gran heterogeneidad de la región y para entender mejor los impactos diferenciados de diversas iniciativas y procesos. Un ejemplo es CAFTA, que puede ser totalmente irrelevante en algunos territorios, pero muy determinante en otros...”<sup>228</sup>. La ventaja analítica de la categoría de dinámicas territoriales es que refuerza dicha naturaleza en la construcción social de los territorios, superando cualquier visión pasiva de los mismos, revelando su naturaleza contradictoria y, por lo tanto, valga la redundancia, el carácter dinámico de las actividades que en él se realizan.

El objetivo del Taller cuya memoria se cita en el párrafo anterior y que fue organizado por PRISMA ((Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente), fue considerar “... que se puede contribuir a dibujar un nuevo mapa regional que exprese el mosaico de dinámicas territoriales presentes en Centroamérica, así como los factores que las determinan.”<sup>229</sup>

Ahora bien, más allá de lo innovador de este debate sobre dinámicas territoriales, al cual habrá de darle seguimiento y seguramente enriquecerá tanto el análisis como la práctica, el enfoque territorial ha cobrado carta de naturaleza en la definición de las políticas públicas en general y de las relacionadas con el desarrollo rural en particular.

Calvo (2005), aporta en esta comprensión sobre la importancia del enfoque territorial desde la perspectiva de las políticas públicas, al aseverar que “En la medida que el enfoque territorial constituye un cambio fundamental o ‘paradigmático’ en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella, entonces es necesario pensar en las implicaciones que éste tiene para las políticas públicas y la institucionalidad”<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> Sepúlveda, et al, 2003, Op. Cit. Pág. 77.

<sup>228</sup> Rosa, Hermán, 2006, “*Objetivos del Taller regional*”, intervención en el Taller Metodológico sobre Dinámicas Territoriales en Centroamérica, El Salvador, 22-24 de mayo de 2006, en PRISMA., *Memoria del Taller*,

<sup>229</sup> Ibid

<sup>230</sup> Calvo Drago, Jorge D., 2005, “*El enfoque territorial en las políticas públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública*”. Guatemala

En tal sentido, el IICA (2004) al definir el territorio como objeto de las políticas públicas afirma que “El enfoque territorial busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en sí mismo al ámbito del territorio. Se busca, entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio”<sup>231</sup>.

Señalando las implicaciones del enfoque territorial en las políticas públicas, Calvo<sup>232</sup> citando a Sepúlveda, las resume en las siguientes: transición de una visión sectorial a una multidimensional de las políticas públicas (como ya se explicó se trata de superar la visión sectorial); diferenciación de las políticas (territorial e inter territorial); participación ciudadana (cooperación de agentes públicos y privados); provisión de bienes públicos; política económica (el Estado debe actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos); construcción de la democracia (democracia participativa); y Construcción de la institucionalidad (nivel intermedio entre lo local y lo nacional).

Por último, ubiquemos el enfoque territorial en el marco de una estrategia general de desarrollo rural, que contiene políticas macroeconómicas, sectoriales y propiamente territoriales. La lógica de estas tres niveles de las políticas públicas sería, tal como lo señala el IICA, que “Las políticas macroeconómicas proveen el marco general que condiciona a las políticas territoriales y sectoriales; las políticas territoriales se conciben como marcos para la articulación de políticas sectoriales; y las políticas sectoriales reflejan las prioridades de intervención de los entes públicos y privados, y definen, en última instancia, los componentes de una estrategia de desarrollo rural”<sup>233</sup>.

La cita anterior nos permite amarrar dos cosas importantes. Una es la importancia y ubicación exacta del enfoque territorial y, la otra, entender la articulación de las políticas públicas (principalmente las sociales y las económicas) a través de una política nacional de desarrollo rural integral, cuya formulación es, precisamente, el objeto de estudio de la presente Tesis.

Y, por último, señalar que para no caer en la visión que absolutiza la relación territorios/inserción en la economía mundial, con lo cual tiende a identificarse el término de desarrollo territorial, refirámonos a este tema con el enfoque de pensar el desarrollo desde los territorios.

---

<sup>231</sup> IICA, 2004, “*Desarrollo Rural Sostenible. Enfoque Territorial*”. Sinopsis, enero 2003, material de trabajo presentado al Taller “*El enfoque territorial del desarrollo rural sostenible: políticas y estrategias para Guatemala*”. Guatemala, 9 y 10 de agosto de 2004.

<sup>232</sup> Calvo, Op. Cit.

<sup>233</sup> Sepúlveda et al, 2003,, Op. Cit. Pág. 118,

## **4. CONCLUSIONES SOBRE EL MARCO TEÓRICO REFERIDO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y AL DESARROLLO RURAL**

### **4.1. Conclusiones pertinentes al marco teórico sobre Políticas Públicas.**

- Una visión del Estado que lo entiende como el espacio de articulación de las relaciones de dominación y no como un simple instrumento de ella, permite investigar las arenas de poder a las que diversos actores tienen acceso, de cara a la formulación de las políticas públicas.
- La relación entre elementos histórico estructurales y de contexto nacional e internacional con los correspondientes al ámbito de la política, permite, a los decisores de los contenidos de las políticas y a sus ejecutores situar ciertos parámetros de viabilidad política. La noción de autonomía relativa es relevante para explicar estas relaciones.
- Es importante comprender el proceso de formación de las políticas (PFP) como un espacio de mediación entre el proceso político (institucionalidad y actores) y los resultados, que constituyen las políticas. Este análisis permite encontrar las relaciones de correspondencia entre las características de las políticas y la economía política de las políticas (la política de las políticas públicas), lo cual da elementos de juicio para valorar la participación social en la formulación de las mismas.
- Hay vasos comunicantes entre proceso y contenido en las políticas públicas, pero no existe entre ellos una relación unívoca, permitiendo gradaciones, lo cual no niega que cuando el proceso es participativo se crean mejores condiciones para favorecer la posibilidad de un contenido virtuoso de la política.
- Comprender el ciclo de las políticas públicas de manera reiterativa, adaptativa e iterativa permite aclarar la importancia de los procesos participativos en el mismo, sin dejar de tener presente el poder desigual de los actores involucrados.
- Reconocer la articulación entre políticas sociales y políticas económicas posibilita vincular la economía y la política, en la búsqueda de comprensiones y prácticas integrales en el impulso del desarrollo rural.
- Asumir el rol de los actores en el proceso de formación de las políticas públicas posibilita visibilizar los intereses en conflicto, así como relacionar contenidos con procesos de formulación/implementación.
- El marco conceptual que estamos construyendo permite analizar el proceso de formulación participativa de la política de desarrollo rural en Guatemala (campo particular de políticas públicas que abordamos en la presente investigación) para intentar desarrollar la teoría ya existente sobre la relación entre proceso político, proceso de formulación de las políticas,

contexto nacional e internacional prevaleciente y marco estructural (histórico social) que le es correspondiente.

#### **4.2. Conclusiones pertinentes al marco teórico sobre Desarrollo Rural**

- Es necesario ubicar el análisis del desarrollo rural en el marco de la teoría general del desarrollo que se ha producido en América Latina, superando veinte años de predominio del pensamiento único neoliberal del fin de la historia y, por lo tanto, del desarrollo.
- La razón de esta vuelta a la teoría del desarrollo es la vigencia que tiene el tema e, inclusive, su acentuación, porque sigue siendo un propósito inalcanzado.
- Una pregunta fundamental para conceptualizar el desarrollo es la siguiente: ¿está ya definido históricamente el rumbo del desarrollo y, por consiguiente, sólo queda seguir los pasos ya andados?
- Tanto las visiones desarrollistas como las dependentistas se inscriben en la posición de definir a priori el rumbo ineluctable del desarrollo en América Latina.
- Un debate central y pertinente es la relación entre una visión de desarrollo que se basa en la articulación a la economía mundial (modelo de desarrollo hacia fuera) y otra que prioriza la mirada hacia lo interno. Agustín Cueva resume esta disyuntiva cuando pregunta si la índole de nuestras formaciones sociales está determinada, en última instancia, por su forma de articulación en el sistema mundial o si, por el contrario, es la índole de nuestras formaciones sociales la que determina, en última instancia, su vinculación al sistema capitalista mundial.

La perspectiva desde la cual analizaremos nuestro problema de investigación ha sido que, al considerar el desarrollo rural, la mundialización económica puede sobredeterminarlo, pero no anula la situación nacional que es la que, en última instancia, condiciona el proceso en su orientación, contenido y actores principales.

- Es importante subrayar la coincidencia cada vez más generalizada relativa a la revalorización de lo rural, en términos de su aporte al desarrollo
- Una política de desarrollo rural consensuada podría impactar en el proceso de surgimiento de un nuevo modelo económico más incluyente en términos sociales y productivos.
- El medio rural debe ser comprendido desde de un enfoque territorial, social e históricamente construido a partir de lo que hemos denominado las dinámicas territoriales. Este enfoque permite que el eje articulador del desarrollo rural sea el territorio, superando una visión sectorial, que, como



tal, es fragmentada. Este enfoque, por lo tanto, privilegia la multidimensionalidad que se manifiesta en los territorios.

#### **4.3. Conclusiones articuladoras de los marcos teóricos sobre políticas públicas y sobre desarrollo rural**

- Para abordar el tema del desarrollo rural hay que ubicarlo en el marco de la teoría general del desarrollo que se ha producido en el continente y que, predominantemente, ha pretendido establecerle un rumbo pre determinado (de lo rural a lo urbano, de lo tradicional a lo moderno, de lo agrícola a lo industrializado...). De igual manera es importante entender el medio rural a partir de un enfoque territorial, social e históricamente construido desde las dinámicas territoriales que en él se desarrollan y no solo geográficamente delimitado, así como revalorizar su aporte al desarrollo nacional.
- La parte del debate histórico sobre la visión del desarrollo basado en la articulación a la economía mundial o enfocada hacia adentro, también es trascendental y mantiene vigencia. En este sentido, la perspectiva que prima en el enfoque de nuestro objeto de estudio es la de considerar que la sobredeterminación que puede ejercer la mundialización económica sobre los procesos de desarrollo nacionales no los condiciona de manera absoluta.
- La dinámica que es propia de toda matriz socioeconómica potencia las posibilidades de la política y, por lo tanto, una visión del Estado que lo entiende como el espacio de articulación de las relaciones de dominación y no como un simple instrumento de ella. En este marco, cobran relieve las arenas de poder a las que diversos actores tienen acceso, de cara a incidir en la formulación de las políticas públicas y, en general, en todo el ciclo de las mismas (proceso de formación de las políticas).
- En este permanente tránsito, de ida y vuelta, entre los elementos históricos estructurales y los correspondientes al ámbito de la política, es pertinente y significativo estudiar el proceso de formación de las políticas públicas, entendido como mediador entre el proceso político –con su institucionalidad y actores- y las políticas públicas producidas. Nos referimos a la relación que pueda existir entre las características de las políticas, particularmente de las referidas a la problemática rural y la economía política de las políticas públicas, que es básicamente la política de las políticas. Este abordaje proporciona elementos de juicio para comprender y valorar mejor la participación de diversos actores en el ciclo de las políticas públicas.
- El enfoque territorial del desarrollo rural, entendido a partir de las dinámicas territoriales que en él se desarrollan, permite construir marcos articuladores para las políticas sectoriales y, por lo tanto, para las políticas sociales y las económicas, logrando dos niveles de concreción: el inter territorial y el intra territorial.