



Estado y Política(s)

**Debates teóricos y metodológicos
actuales sobre las políticas públicas**

Antonio Camou y María Laura Pagani
Coordinadores

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas

Antonio Camou y María Laura Pagani
(Coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Celeste Marzetti

Tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Correctora de estilo: Lea Hafter

Editora por Prosecretaría de Gestión Editorial y Difusión: Natalia Corbellini

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

©2017 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1594-8

Colección *Estado y Política(s)*, 1

Cita sugerida: Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.). (2017). Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Políticas ; 1). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decano

Dr. Aníbal Viguera

Vicedecano

Dr. Mauricio Chama

Secretaria de Asuntos Académicos

Prof. Ana Julia Ramírez

Secretario de Posgrado

Dr. Fabio Espósito

Secretaria de Investigación

Prof. Laura Lenci

Secretario de Extensión Universitaria

Mg. Jerónimo Pinedo

Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión

Dr. Guillermo Banzato

Índice

| | |
|---|------------|
| <u>Introducción</u> <u>Antonio Camou y María Laura Pagani</u> | <u>9</u> |
| <u>Saberes expertos y elaboración de políticas públicas:</u> <u>el caso de los economistas en el gobierno</u> <u>Antonio Camou y Leyla I. Chain.....</u> | <u>15</u> |
| <u>El análisis de las organizaciones estatales.</u> <u>Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos</u> <u>María Laura Pagani y María Eray Arce</u> | <u>53</u> |
| <u>Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación</u> <u>en torno a cuatro dimensiones de análisis</u> <u>Mauricio Schuttenberg y Juan Ignacio Lozano</u> | <u>93</u> |
| <u>Las piezas de la participación: dimensiones de análisis,</u> <u>un rompecabezas para armar</u> <u>María Laura Pagani.....</u> | <u>119</u> |
| <u>Las Políticas Públicas y las miradas de género.</u> <u>Algunas herramientas para promover su incorporación</u> <u>Mariel Alejandra Payo</u> | <u>149</u> |
| <u>Concepciones, dimensiones y perspectivas del desarrollo</u> <u>Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Giroto</u> | <u>169</u> |

| | |
|---|------------|
| <u>Relaciones laborales en el sector público.</u> | |
| <u>Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo</u> | |
| <u><i>Magdalena Gil García</i>.....</u> | <u>189</u> |
| | |
| <u>Impersonalidad y responsabilidad colectiva</u> | |
| <u>en las instituciones públicas</u> | |
| <u><i>Gustavo H. Marin y Lupe Marin</i>.....</u> | <u>211</u> |
| | |
| <u>Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales</u> | |
| <u><i>Marta Valeria Pau y Ricardo Sebastián Piana</i></u> | <u>233</u> |
| | |
| <u>Los autores.....</u> | <u>255</u> |

Concepciones, dimensiones y perspectivas del desarrollo

Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Girotto

Conceptualizando el Desarrollo

Definición y características

En el presente artículo, se intentará conceptualizar el concepto de desarrollo reflexionando sobre el mismo a partir de su definición y sus características, diferenciándolo del crecimiento, y se abordará la relación entre desarrollo y pobreza. En primer lugar, podemos acordar con Bifani (1997) que el concepto de desarrollo comprende varias dimensiones y a cada una se la percibe de diferente manera y se le asignan distintas prioridades. Asimismo, está relacionado con situaciones históricas específicas y con las metas a que cada sociedad aspira.

Hay otras dimensiones a tener en cuenta como: acceso a la educación, al empleo, a la salud y a la seguridad social, y valores como: justicia social, equidad económica, ausencia de discriminación (racial, religiosa o de otra índole), libertad, democracia, seguridad y respeto a los derechos humanos, calidad del medio ambiente. En este sentido, el desarrollo, siguiendo a Boutros-Ghali¹ (1995), comprende aspectos económicos, medioambientales, sociales, políticos y culturales, abordados desde una perspectiva humanista, teniendo en cuenta a la persona como sujeto de derecho y del derecho al desarrollo, entendido como derecho humano fundamental. Las cinco dimensiones del desarrollo –paz, economía, medio ambiente, sociedad y democracia– están vinculadas y cada una es indispensable para el éxito de las demás y para el

¹ Boutros Boutros-Ghali fue Secretario General de Naciones Unidas entre 1992 y 1996.

progreso centrado en el ser humano. Según esta perspectiva, no habrá éxito en alcanzar el desarrollo persiguiendo una sola dimensión o si se excluye alguna: sin paz la energía del ser humano no se puede emplear en forma productiva; sin crecimiento económico faltan recursos que aplicar a los problemas; sin un medio ambiente sano la productividad devora la base del progreso humano; sin justicia social las desigualdades consumen todos los esfuerzos, y sin participación política en libertad, el pueblo no puede expresar su opinión sobre su destino individual y común (Boutros-Ghali, 1995; Cuervo y Matar, 2013).

El desarrollo se basa en garantizar que los mecanismos, estructuras y procesos que posibilitan la satisfacción de necesidades del individuo y de la sociedad se preserven para el bienestar de la sociedad presente y futura (Smith, 2012). Para ello, será necesario producir de manera diferente, con adecuada utilización de los recursos naturales, que son factores de desarrollo de fácil acceso y explotación, y que bien gestionados favorecen el progreso equilibrado de la sociedad (Manilo y Mastromonaco, 2014). Por ello, se entiende al desarrollo como un proceso social, ya que sus aspectos económicos transparentan las relaciones sociales subyacentes, y como el resultado de la interacción de grupos y clases sociales con un modo de relación propia, e intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico (Cardozo y Faletto, 1977). En esta lógica es que se concibe al desarrollo ligado con la ciudadanía, entendiendo que no podría existir desarrollo sin democracia, y por ello es que incluye la participación, que posibilita crear sentido de pertenencia, donde las personas son el factor clave para impulsar los procesos de desarrollo. (Del Giorgio Solfa et al., 2014).

En síntesis, el desarrollo demanda la realización de acuerdos políticos y transformaciones en la cultura material y en la cultura no material que forman parte del desarrollo. Las ecuaciones políticas e instancias de acción son capaces de dar curso a la creatividad que plasme la identidad cultural y la continuidad de su enriquecimiento (innovación social), fundamentos esenciales del desarrollo. En definitiva, la definición de desarrollo fue evolucionando hasta englobar aspectos como el económico, el social, el ambiental, el político y el cultural.

Diferencia entre desarrollo y crecimiento

Según Bifani (1997), siempre hubo confusión entre los conceptos de desarrollo y crecimiento. El autor entiende que el desarrollo es más amplio que

el crecimiento. El desarrollo es la expansión de las potencialidades para lograr algo, mientras que el crecimiento denota una cuestión solo cuantitativa (el aumento del PBI sostenido en el tiempo) y puede producir concentración de la riqueza. El crecimiento es una condición potenciadora del desarrollo, pero no suficiente (Varsavsky, 1971). Esta distinción fue tratada en la Asamblea General de las Naciones Unidas al declararse en 1960 la Primera Década del Desarrollo, cuando se lo define como: “El desarrollo es crecimiento más cambio social y cultural, tanto como económico y cualitativo como cuantitativo. El concepto clave es el de mejorar la calidad de vida de la gente”.

Entendemos que el crecimiento económico es el motor del desarrollo, porque sin crecimiento económico no habrá recursos materiales para hacer frente al deterioro ambiental ni para los programas públicos, pero además aumenta la gama de elecciones humanas, porque las opciones distributivas están limitadas en las sociedades pobres y aumentan con el crecimiento económico. Asimismo, el progreso en los demás aspectos del desarrollo –paz, medio ambiente, sociedad y democracia– será positivo para el crecimiento económico. Sin embargo, la búsqueda del crecimiento económico postergó el desarrollo, porque se focalizó solo en el crecimiento, en tanto se entendía que el crecimiento económico traería crecimiento social (“teoría del derrame”). Pero hoy se entiende que el crecimiento válido es aquel que se transforma en un desarrollo sostenido y sostenible, el que promueve el pleno empleo, el alivio de la pobreza y mejora la distribución del ingreso para otorgar mayor igualdad de oportunidades.

Desarrollo y pobreza

En primer lugar, podemos decir que el alivio de la pobreza requiere un modelo de desarrollo donde el acceso a los beneficios del progreso sea amplio y no se concentre en localidades, sectores o grupos de población (Peroni, 2009). En un avance posterior del concepto de desarrollo, se empieza a incorporar la idea de desarrollo humano porque se tiene en cuenta que el hombre con sus necesidades, posibilidades y aspiraciones (no la producción) es agente y finalidad del desarrollo (Max-Neef, Elizalde y Hopenhaym, 1986).

Sabemos que el desarrollo humano se mide a través del Índice de Desarrollo Humano creado por Naciones Unidas, y que configura una medida de desarrollo socioeconómico global con tres indicadores: 1) tener una vida larga y saludable: se mide a través de la longevidad o expectativa de vida al nacer;

2) adquirir conocimientos y educación: se expresa la alfabetización, y 3) tener acceso a recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso: medido a través del PIB por persona después de adecuarlo al poder adquisitivo. Este último indicador es criticado, ya que el PIB no es por si solo un indicador válido de desarrollo, porque promedia situaciones dispares y extremas. Dicho índice trata de medir las capacidades de las personas como punto de partida para el desarrollo. En muchos países existe desempleo, desigual acceso a los medios productivos y falta de acceso al conocimiento científico y tecnológico, que resultan los mayores obstáculos para el desarrollo (Sforzi, 2007). Todo ello causa desazón social, conflictos políticos y económicos, implica la violación de derechos humanos básicos y conduce a situaciones de dominio y opresión con la pérdida de libertad. Existen desigualdades individuales y colectivas: hay naciones, ciudades, regiones y grupos ricos y otros pobres. Las políticas de aislamiento económico y el descuido de la educación perpetúan la desigualdad. Las diferencias naturales (geográficas, biológicas, físicas, etc.) que limitan el desarrollo, pueden paliarse, por ejemplo a través del comercio internacional y la inversión en capital humano (Cuervo y Matar, 2013).

Adjetivando el Desarrollo

A continuación, se caracterizarán los diferentes adjetivos que históricamente y en su evolución se le fueron adicionando al concepto de desarrollo: económico, sustentable, sostenible, social sostenible, local y endógeno. Son diferentes tipos de cualidades que se le añaden en su evolución al concepto de desarrollo e intentan dar cuenta de las dimensiones que debería comprender y de las diferentes escalas en las que debería tener lugar.

Desarrollo económico

En primer lugar, cabe resaltar que la distinción entre lo político y lo económico es analítica, no orgánica, que las contradicciones económicas son contradicciones políticas, y que la economía no es una dimensión autónoma de la vida social. Sin embargo, se instaló la idea de que el problema de la sociedad era la eficiencia económica, dejándose de lado el pleno empleo, los ingresos básicos, la protección del trabajo, la seguridad y la igualdad. La desocupación, la pobreza, el retroceso en la calidad de la alfabetización, etc. son costos sociales de la ineficiencia. Muchas distorsiones de las estructuras productivas son causadas por la concentración de la riqueza y del ingreso, la economía falla no por su capacidad

de producir, sino por su incapacidad de distribuir. Dejar la distribución al juego de las fuerzas del mercado permite a una minoría acaparar riqueza y poder político, liberándola de las responsabilidades sobre sus acciones (Bifani, 1998).

Desarrollo sustentable

La Cumbre de Río de Janeiro de 1992 consagró las dimensiones que compatibilizan las exigencias de desarrollo con las de protección ambiental configurándose como derecho humano fundamental y su vinculación con las necesidades de las generaciones futuras como una exigencia de equidad intergeneracional y el concepto de solidaridad mundial que implica responsabilidades comunes pero diferenciadas. El informe de la Comisión Brundtland “Nuestro Futuro Común”, publicado en 1987, promovió el uso del término “desarrollo sustentable”, donde se caracteriza este tipo de desarrollo, y afirma que se deben “satisfacer las necesidades de esta generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades.” (Comisión del Medio Ambiente, 1988, p. 67).

El término desarrollo sustentable reúne dos líneas de pensamiento en torno a la gestión de las actividades humanas: una concentrada en las metas de desarrollo y otra en el control de los impactos dañinos de las actividades humanas sobre el ambiente. La OEA aporta un enfoque ecológico de la misma con tres objetivos necesarios para la conservación de los recursos vivos: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas que dan sostén a la vida, la preservación de la diversidad genética, y el aprovechamiento sustentable de las especies y los ecosistemas.

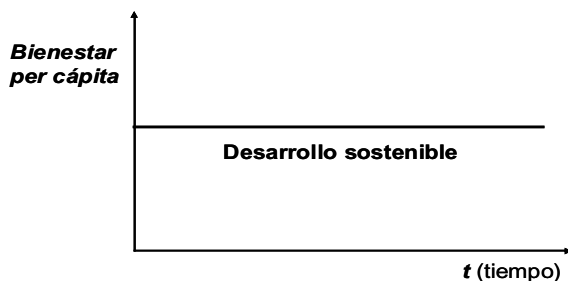
Implica que los gobiernos se hagan responsables del desarrollo sustentable a partir de, por ejemplo, la elaboración de planes nacionales, regionales y locales que conlleven a la definición de políticas y estrategias capaces de lograr una amplia participación de la comunidad, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Por su parte, las autoridades locales juegan un rol decisivo para lograr el desarrollo sustentable, porque la participación de la comunidad y del sector empresarial son claves para lograr un consenso respecto a las estrategias a seguir. En cada país la definición del ideal del desarrollo sustentable tendría que ser el resultado de la negociación entre los actores involucrados. Los factores que conducen al desarrollo sustentable son: el crecimiento económico, la equidad medida y la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Existe una crisis ambiental derivada de las aplicaciones de patrones de crecimiento basados en el consumo predatorio de recursos naturales que

implica descapitalizar a la naturaleza, generando polución y un sistema de producción de riqueza con reproducción de la pobreza y con exclusión social. La mayoría de los problemas son resultado de ese tipo de crecimiento y la cuestión es cómo lograr el desarrollo sustentable.

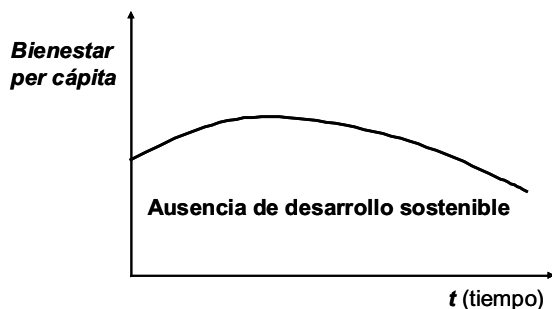
Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible puede explicarse a través de un gráfico donde el eje horizontal es el tiempo y el eje vertical el bienestar por cápita, por lo que si el bienestar en el transcurso del tiempo se representa con una línea recta, conseguimos cierto grado de desarrollo sostenible.



Fuente: Elaboración propia.

Mientras que una línea en dirección ascendente representaría que la gente se encuentra en una situación mejor, una línea hacia arriba y después hacia abajo no mostraría un desarrollo sostenible.



Fuente: elaboración propia.

La idea de sostenibilidad se manifiesta como una advertencia de que es imprescindible fomentar un desarrollo sostenible, es decir, viable, perdurable, lo que debería ser la preocupación y el compromiso de gobiernos y sociedad. En este sentido, coincidimos con Bifani (1993) cuando afirma que el desarrollo debiera satisfacer condiciones de sostenibilidad respecto de cada dimensión (económica, social, cultural, política y ambiental) pero cada una tiene peculiaridades. No es posible definir un único modelo de desarrollo sostenible ya que la diversidad de cada una de las dimensiones del desarrollo supone diferentes formas de buscar la sostenibilidad.

El desarrollo sostenible implica la capacidad para elegir un patrón de desarrollo que, protegiendo el funcionamiento del sistema natural y preservando culturas tradicionales y valores como los de no discriminación (racial, religiosa, de género, etc.), lleve al sistema social a satisfacer necesidades básicas y a mejorar el bienestar individual y colectivo. Es un proceso complejo, intencional, que puede ser logrado si se respetan valores como libertad, equidad, justicia, y aspectos como estabilidad política, coherencia social, en tanto precondiciones para la eficiencia y el crecimiento económico (Bifani, 1997).

El desarrollo sostenible persigue el bienestar individual y social (alimentación, vestido, educación, servicios sanitarios, vivienda, etc.) que cada individuo relaciona con su calidad de vida. Implica la transformación de estructuras socio-económicas y políticas para crear una atmósfera donde las personas amplíen sus capacidades y tengan oportunidades iguales o mejores a las que tuvieron las generaciones presentes (Cuervo y Matar, 2014).

Desarrollo social sostenible

Con la evolución posterior del concepto de desarrollo, no alcanza que sea solo sostenible sino que involucre una dimensión social. Para alcanzar un desarrollo social sostenible se requiere la plena participación de la ciudadanía en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de la sociedad (Cuervo y Matar, 2014). Para el logro del desarrollo social sostenible es necesario asegurar el acceso a los recursos de producción (crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información), a los servicios públicos, y que la gente participe en la adopción de decisiones sobre un entorno normativo y regulatorio para aprovechar las oportunidades económicas y de empleo. Este tipo de desarrollo promueve la integración social fomentando sociedades

estables y justas basadas en la promoción y protección de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas.

Se basa en promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a educación de calidad y al nivel más alto posible de salud física y mental. Debe contribuirse al desarrollo de los recursos humanos, erradicando la pobreza, promoviendo el pleno empleo y fomentando la integración social.

El desarrollo social sostenible se logra mejorando la calidad de la educación, para que las personas de todas las edades tengan los conocimientos útiles, la capacidad de razonar, los conocimientos prácticos y los valores éticos y sociales necesarios de manera que puedan participar en el proceso social, económico y político de desarrollo. Pero lo cierto es que el logro del desarrollo social sostenible implica un esfuerzo a largo plazo, involucra la acción conjunta de gobiernos, comunidad internacional, sociedad civil y sector privado. En particular, la economía de los países debe ser orientada para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas, por lo que contar con políticas económicas sólidas tendientes a fortalecer y fomentar la economía social, los microempredimientos y la creación de pequeñas empresas en un contexto de equilibrio fiscal, tipo de cambio adecuado que favorezca el consumo interno, la producción manufacturera y la inversión productiva y de base amplia, constituyen la plataforma para lograr el desarrollo social sostenible, junto con la promoción de la democracia, la dignidad humana, la justicia social y la solidaridad, la distribución equitativa de los ingresos y el mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades.

Por su parte, las redes sociales, los movimientos ciudadanos y la participación política son garantías para implantar prácticas y políticas que propendan a un desarrollo, desde abajo, progresivo y permanente. Por ello, para alcanzar un desarrollo social sostenible es indispensable una sociedad civil vigorosa, que participe en la vida pública aportando sus ideas que se traduzcan en innovaciones concretas y que sean receptadas y apoyadas por los gobiernos.

Como lo establece Boutros-Ghali (1995) en su “Programa de Desarrollo”, el desarrollo social sostenible, para que arraigue, debe brotar de la sociedad, por lo que el gobierno debe orientar y facilitar el proceso pero no puede ser la única fuerza que impulse el progreso social; las organizaciones no gubernamentales, las comunitarias, la empresa privada, las organizaciones de trabajadores y otros

grupos deben participar. Por ello, la población debe contribuir en la formulación de sus objetivos y hacer oír su voz en los órganos normativos.

El desarrollo social sostenible se construye a partir de la vinculación de políticas económicas y sociales que permitan crear y ampliar opciones de desarrollo en las distintas etapas de la vida de las personas y en las múltiples esferas en que participa la familia y la comunidad (Rofman, 2009), en tanto se considera que mediante la aplicación de acciones sociales en cada una de las fases del ciclo de vida, las personas podrán desarrollar sus capacidades, encontrar opciones productivas de desarrollo, crear un patrimonio y contar con los mecanismos necesarios de seguridad y protección para garantizar en todo momento un nivel de vida digno en un entorno de equidad (Boutros-Ghali, 1995).

La población es el principal activo, y las características de la población determinan la naturaleza y la orientación del desarrollo social sostenible. Invertir en la población aumenta la productividad de la mano de obra y facilita el acceso a oportunidades. Una población sana e instruida contribuye a la cohesión social y da dinamismo a todos los aspectos del desarrollo (Del Giorgio Solfa, 2012). En la promoción de la equidad como valor económico, político, ético y moral de los gobiernos, el desarrollo social sostenible respalda los derechos de las personas, incluyendo su participación en todas las acciones sociales y en la definición de nuevas estrategias de acción pública, porque la participación comprometida y responsable de todos debe ser el factor detonante de un círculo virtuoso del desarrollo social sostenible al que toda sociedad democrática aspira. Cabe concluir que esta es la conceptualización más completa del término desarrollo.

Desarrollo local

Según Boisier (2001, 2002 y 2007), el desarrollo local es un fenómeno complejo, axiológico, multidimensional (económico, político, social, y territorial), transdisciplinar constructivista, cualitativo, intangible y endógeno que tiene que convertirse en un proyecto político local. Por esas mismas razones, conlleva una multiescalaridad, es decir implica articulación entre territorio local con el regional y nacional (ciudad-provincia-nación). Esta adjetivación nace para contrarrestar los efectos negativos de la globalización y como cuestionamiento al rol del Estado nacional, la reforma y las políticas de descentralización. También como producto de la falta de consideración en las políticas públicas nacionales y provinciales del nivel micro (local).

Entiende este autor que lo local significa un recorte dentro de la sociedad, que se diferencia dentro de otra unidad social mayor como una unidad parcial con cierta capacidad de reproducción. En síntesis, lo entiende como un sistema de relaciones entre personas, clases y grupos sociales que es posible identificar.

La dimensión territorial del desarrollo local nos remite a un espacio físico, por lo que existen tantos modelos como territorios, entendidos como soporte de los recursos (capital, trabajo, tecnología) y como contenido de dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas. En la constitución del territorio participan actores, interacciones e instituciones (Sforzi, 2007). El territorio se convierte así en el sujeto de desarrollo (Pennink, 2014), ya que es el espacio donde se lleva adelante el desarrollo a nivel local.

Para Vázquez-Barquero (1988), el desarrollo local es un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a mejorar el nivel de vida de la población, con tres dimensiones: 1) económica: los empresarios locales utilizan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; 2) sociocultural: en el que los valores, las instituciones y las creencias sirven de base para el proceso de desarrollo local, y 3) política administrativa: políticas territoriales que permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo económico local. Para lograr esas dimensiones los elementos claves son: recursos (sistema político y productivo), actores (públicos, privados, sociedad civil) y el sistema científico-tecnológico (Blanco, 2003; Del Giorgio Solfa, 2015; Sforzi, 2006 y 2007).

Dentro de los requisitos para la mejora local encontramos la necesidad de generación de nuevas capacidades territoriales de desarrollo, que requiere anteponer una visión compleja, integral y territorial del desarrollo como marco para las políticas locales de desarrollo (Del Giorgio Solfa y Giroto, 2010).

El enfoque del desarrollo local, incorpora al desarrollo una nueva visión que combina lo territorial con lo funcional, nuevas escalas y dimensiones (económica, social, política, institucional, cultural, tecnológica), nuevos actores (gobierno, empresas, ONG, organizaciones intermedias, redes de solidaridad, centros de I&D), nuevos elementos tangibles e intangibles y nuevos instrumentos como concertación público/privada y planificación estratégica (Del Giorgio Solfa, 2015; Sforzi, 2006).

Toda esta conceptualización ha ido surgiendo de prácticas concretas que se realizaron en diferentes territorios (por ejemplo: la generación de

cooperativas productivas y la internalización de las pequeñas industrias manufactureras, como en la ciudad de Rafaela con la agroindustria y Mar del Plata con la industria naval), que por un lado permitieron apropiarse de experiencias replicables y por otro, a partir del análisis y el estudio de esos procesos, conocer cómo, mediante la observación empírica, qué factores, actores y recursos contribuyen a fomentar el desarrollo de un determinado territorio.

Desarrollo endógeno

El desarrollo endógeno, propone políticas de creación de desarrollo local, pero con recursos específicos en el territorio. Se entiende como un desarrollo local basado en los recursos propios (humanos, capital, naturales, etc.) y no promovido desde afuera con inversiones externas y políticas exógenas.

La proximidad geográfica, política, institucional y organizacional da lugar a dinámicas específicas que determinan la capacidad de regiones y localidades para dirigir su desarrollo (Sforzi, 2006 y 2007). Supone un cambio de perspectiva de la visión funcional del territorio a la visión territorial de cada lugar, y de la visión del desarrollo como proceso solo inducido por factores exógenos (capital, inversión, infraestructura, tecnología) que podrían fomentar el desarrollo local (pero que en este caso se busca que sean adaptados a cada realidad), a una visión del desarrollo como conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y emprendedora de los agentes locales) que permiten un mejor aprovechamiento de las factores exógenos y que tornan dinámicas las potencialidades de una sociedad (Del Giorgio Solfa y Sierra, 2014). Requiere un contexto favorable, constituido por su ubicación dentro de los procesos nacionales y por su vinculación con las políticas globales que afectan los componentes fundamentales de la vida económica y social local (Pírez, 1995).

Los actores locales necesitan un ambiente económico, institucional y de valores que respalde y oriente sus esfuerzos y sus energías, y que encuadre sus actuaciones. El desarrollo endógeno reconoce la diversidad de realidades territoriales y que el contexto no afecta a todos los lugares de la misma manera, requiriéndose políticas compensatorias. Hay una relación integral, no de opuestos, entre local y supra-local (provincial, nacional, global), entre público y privado, entre economía y sociedad, entre competencia y cooperación, entre economía formal e informal, etc.

Contextualizando el Desarrollo

Se contextualizará el desarrollo a partir del análisis de la situación actual en el ámbito nacional y provincial. Cabe recordar que Boutros-Ghali (1995) menciona que en la obtención del desarrollo deben colaborar todos los actores del sistema socio productivo nacional, regional y mundial. Es necesario asignar prioridades a las actividades de desarrollo y coordinar la acción de los protagonistas del desarrollo. Dicha coordinación de las actividades es imprescindible para optimizar los efectos de los recursos destinados al desarrollo y para cosechar los beneficios de sentar prioridades de acción. Supone asignación de responsabilidades, división del trabajo entre los participantes y una adhesión de cada uno de ellos a trabajar en pos de metas y objetivos comunes y compatibles (Boutros-Ghali, 1995).

Situación del desarrollo en el contexto nacional

Consideramos que en nuestro país existe concentración en la propiedad de la tierra, por ejemplo el 1% acapara el 33% del territorio, lo que limita las oportunidades de ascenso en la escala social, genera dificultades de acceso a la propiedad y el empleo formal y evidencia la presencia de empresas extranjeras y nacionales que actúan de manera monopólica. Se necesita inversión para desarrollar recursos naturales y humanos así como para mejorar la provisión de servicios sociales para su población.



Fuente: ONG internacional Oxfam, 2017.

Otro tema importante es cómo manejar la inversión extranjera necesaria para el desarrollo, ya que entendemos que no toda la inversión extranjera es beneficiosa, pero debe permitirse siempre que sea productiva y no objeto de privatizaciones de activos existentes y estratégicos para el desarrollo del país. Algunas inversiones explotan recursos naturales, por eso muchas naciones imponen controles y reglamentaciones sobre este tipo de inversión extranjera, aspecto que debe ser fortalecido por nuestro país. La asistencia extranjera es más exitosa en países cercanos a la fase de crecimiento auto sostenido, es decir, en aquellos que logran un cierto nivel de desarrollo y en los que llevan a cabo planes de desarrollo bien formulados dentro de una estructura propia vigorosa, ya que saben adónde dirigir dicha inversión para que sea beneficiosa para el país.

En nuestro país, podemos decir que, en general, en muchos periodos históricos, como por ejemplo durante la época del proceso y la década del noventa donde se llevaron adelante políticas neoliberales, se privilegiaron las actividades financieras sobre las productivas, ocasionando periodos recesivos o de estancamiento económico, contracción de mercados internos y aumento de las deudas internas y externas, lo que obstaculizó el desarrollo. En general, en nuestro país cuesta generar ventajas competitivas dinámicas y su participación en la división internacional del trabajo se da mediante la producción de *commodities*, sin industrialización ni aplicación de la ciencia y la tecnología.

Para concluir, podemos mencionar que en nuestro país hay diversidad económica, de recursos naturales (costas, mar, climas, montañas), recursos humanos y políticos que pueden ser aprovechados para lograr el desarrollo social sostenible. Por ello, consideramos que la continuidad del desarrollo presenta las características de un bien público y tendría que transformarse en una aspiración colectiva nacional, con efectos sobre el conjunto de la sociedad (Teitel, 1995).

Tres cuestiones relacionadas entre sí hacen necesaria la implantación de un desarrollo social sostenible, que es la conceptualización más completa según lo mencionado en el subtítulo “Adjetivando el Desarrollo”: 1. Atender demandas sociales aún insatisfechas; 2. Mejorar la distribución del ingreso; y 3. Asegurar la viabilidad a largo plazo de los sistemas políticos democráticos. Convendría concentrar el intelecto, la energía y el ingenio político de los habitantes y de los gobernantes de nuestro país en producir cambios, a partir de identificar errores del pasado, para hacer frente a la realidad presente y mirar hacia el futuro para encontrar un rumbo y un propósito colectivo.

Situación del desarrollo en el contexto de la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires tiene una extensa y diversa superficie, habitada aproximadamente por 16 millones de personas, dividida en 135 municipios, con realidades sociales, productivas, y fiscales diferentes, incluso al interior de cada municipio. Se advierten diferentes “velocidades” entre los territorios que la componen debido a las fuertes asimetrías socioeconómicas (de producto per cápita, de niveles sociales, educativos, etc.) entre los distintos partidos que la integran. Ocupa el 11% del territorio nacional, y el 36% concentra el 39% de la población y aporta el 36% del PBI de Argentina (Ministerio de Economía, 2012).

Sin embargo, destacamos el avance realizado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014) en la elaboración de un Plan de Desarrollo y Equidad Territorial para así poder planificar la focalización de las políticas públicas, tendientes a resolver las heterogeneidades regionales provocadas por la diversidad provincial en cuanto a demografía, caracterización productiva, situación fiscal municipal y el impacto regional del empleo público. El plan se realizó a partir de una regionalización de la provincia en 16 áreas (5 que contemplan los tradicionales 24 partidos del conurbano y 11 a los restantes municipios), lo que permite destacar las asimetrías demográficas, económicas y sociales, y así establecer instrumentos de política para planificar la provincia hacia el 2030, para generar las condiciones necesarias que garanticen el bienestar de las generaciones futuras.

Un aspecto que se tuvo en cuenta para el diagnóstico es la participación en la actividad económica del sector público municipal, que es alta en áreas del interior de la provincia, y donde sus políticas se ven limitadas porque posee una estructura tributaria rígida y una baja participación de los recursos propios. A modo de ejemplo, los distritos de la zona del conurbano norte cuentan con un 60% de participación de los recursos propios respecto a los totales, mientras que en el área Este solo alcanza el 25%. Otro componente que se relevó es el migratorio provincial, destacando que representa solo el 10% del crecimiento poblacional de la provincia en las últimas dos décadas, pero que existen áreas fuertemente expulsoras de población como el conurbano norte.

Consideramos que se debe emplear un pensamiento estratégico, de largo plazo, cuyo eje rector sea atacar las heterogeneidades para disminuir el desequilibrio geográfico, potenciando y generando oportunidades locales para atenuar las brechas existentes y fomentar el arraigo local. Reflexionamos acerca

de la necesidad de conducir la provincia hacia una senda de crecimiento y desarrollo, donde las diferencias regionales sean cada vez menos importantes, este es el desafío para avanzar hacia la equidad territorial y la igualación de oportunidades de todos los habitantes, independientemente del lugar donde nacieron. Para ello, se deben implementar medidas que atenúen las brechas (productivas, sociales, demográficas, fiscales, etc.) entre los municipios y que permitan alcanzar un desarrollo socioeconómico sostenible y territorialmente equitativo en la provincia, mediante una planificación estratégica pública que posibilite suplir el déficit existente de capacidades en materia de planificación del desarrollo (Cuervo y Matar, 2014).

Por ello, entre las distintas dimensiones a abordar en la búsqueda de mitigar las asimetrías existentes en la provincia, consideramos que la decisión política tendría que ser contribuir al arraigo en las áreas de fuerte proceso de expulsión de población, considerando a las migraciones netas negativas como indicador de falta de oportunidades locales. Esa carencia de las localidades de menor población alejadas de las grandes urbes se asocia por un lado a la dificultad de desarrollarse laboralmente y por otro a que como la actividad agropecuaria es de menor demanda laboral, industrializar la ruralidad parecería ser una vía adecuada para generar mayor empleo formal, de calidad y con mejores salarios.

Entendemos que se requiere identificar, formular y ejecutar proyectos que contribuyan al objetivo de mitigar las migraciones netas negativas, establecer una estrategia para generar oportunidades locales y mitigar el proceso migratorio negativo de algunas áreas. Por último, una buena práctica podría ser construir una base de datos de proyectos que permita orientar las decisiones de financiamiento en forma congruente con el objetivo planteado. No obstante, esta iniciativa es un antecedente clave para poder desarrollar una política pública provincial en esta temática específica.

Conclusiones

Consideramos que en el contexto actual del capitalismo globalizado los niveles mundial, regional, nacional y provincial, conforman un único espacio interdependiente, sin diferencia cualitativa entre ellos. Los países en vías de industrialización, entre los que se encuentran los de América Latina, podrían resolver su salto para lograr el desarrollo social sostenible a partir de una economía social de mercado, instaurando un modelo de desarrollo que tenga en

cuenta el devenir histórico y el debate de los modelos de desarrollo antes mencionado. Para ello, las políticas públicas, pueden ser una forma de acción organizada para lograr objetivos de interés común a partir de acciones estatales.

Por su parte, el alcance de un desarrollo social sostenible, a partir del ordenamiento territorial a nivel nacional, provincial y local, permitirá revertir tendencias de degradación del suelo y contaminación de los recursos naturales.

Cabe recordar, que el fin del desarrollo social sostenible es mejorar la calidad de vida de la población, pero este implica preguntarse sobre las condiciones de la producción privada y del poder. Asimismo, la calidad de vida cubre no solo el consumo sino la producción, no solo los fenómenos periféricos, sino las causas sociales. Este tipo de desarrollo, implica entender que no es suficiente producir y consumir, sino que se debe pensar en la distribución, el intercambio y la satisfacción de las necesidades económico sociales. Ello porque la calidad de vida incluye las relaciones entre consumo y producción, su proporcionalidad y compatibilidad vista desde el aspecto de la necesidad.

La noción de calidad de vida se identifica con la siguiente ecuación: calidad de vida igual más crecimiento económico pero con más realizaciones espirituales, culturales, recreativas, etc. Su mejoramiento depende del nivel de vida y de otros valores que hacen a la realización del hombre. Es así que una sociedad justa no puede aceptar una tasa elevada de desempleo ni permitir que grupos queden excluidos de los frutos del desarrollo. Una sociedad segura no puede existir sin mecanismos de protección social para sus miembros desfavorecidos, y es preciso un esfuerzo para crear conciencia y fortalecer el compromiso político de actuar con eficacia.

En la evolución histórica, se avanzó de un concepto de desarrollo limitado a la transferencia de fondos y conocimientos técnicos de los que tienen a los que no tienen, a un concepto amplio que abarca toda la gama del quehacer humano, entendiendo que el bienestar de las generaciones venideras no debe ponerse en peligro contrayendo deudas (financieras, sociales, demográficas o ecológicas) que no pueden saldarse (Boutros-Ghali, 1995).

Creemos que las conceptualizaciones expuestas en el presente artículo pueden servir de marco para profundizar políticas públicas que tengan como objetivo promover el desarrollo, en particular en la provincia de Buenos Aires.

Bibliografía

Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus-Universidad Católica.

- Aspiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina: industria y economía 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bifani, P. (1993). Desarrollo sostenible, población y pobreza: algunas reflexiones conceptuales. En A. Curiel Ballesteros (Ed.), *Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental*. Guadalajara. México: Universidad de Guadalajara.
- Bifani, P. (1997). *Desarrollo sostenible: ¿Panacea o paradigma? Cultura y desarrollo*. Valladolid: Fundación Navapalos-Universidad de Valladolid.
- Bifani, P. (1998). Globalización, economía y democracia. *Revista Internacional de Filosofía Política UAM/UNED*, 12.
- Blanco, H. (2003). Planeamiento del desarrollo local. *Revista de la CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura*, 61.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Boisier, S. (2002). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. *Documento de trabajo N° 6*, Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla: Fundación Universitaria.
- Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad, transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá, España.
- Boutros-Ghali, B. (1995). Un programa de desarrollo. *Revista Relaciones Internacionales*, 5(8).
- Castillo, P. (2006). El desarrollo local en la gestión municipal. *Revista Ciencias Sociales de la Universidad de Viña del Mar*, III(1), 103-114.
- Castronovo, R. (1997). *Mercosur e impacto social en Latinoamérica. La formación del trabajador social en esta nueva realidad*. Ponencia presentada en las XIX Jornadas Nacionales de Trabajo Social, Mar del Plata, Argentina.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (1988). *Nuestro Futuro Común (Informe Bruntland)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coraggio, J. L. (2004). *La Gente o el Capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. Quito: Abya-Yala.
- Cuervo, L. M., y Matar, J. (2013). *Prospectiva y desarrollo El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Colección “La hora de la igualdad”. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.

- Cuervo, L. M., y Matar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación CEPAL - *Serie Gestión Pública*, 81. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Del Giorgio Solfa, F. (2012). Cohesión social: clave de los entornos innovadores ciudadanos para el desarrollo local evolucionado. Ponencia presentada en el *XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local"*, UNAJ, Argentina.
- Del Giorgio Solfa, F. (2015). Juventud, cohesión social e innovación para el desarrollo local argentino: un análisis oportuno de la experiencia italiana en la Región Emilia-Romagna. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 3(2), 36-49.
- Del Giorgio Solfa, F., Blasetti, J. J., Giroto, L. M., Napolitano, A. M., y Pau, M. V. (2014). *Ciudadanía e inclusión social de los jóvenes: tutorías laborales y educativas en la Provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina.
- Del Giorgio Solfa, F., y Giroto, L. M. (2010). La mejora y crecimiento de los sistemas productivos locales a partir de la identidad, el autoabastecimiento y los Foros de Desarrollo Municipal. *Papers on Territorial Intelligence and Culture of Development*, ENTI, Salerno, Italia.
- Del Giorgio Solfa, F., y Sierra, M. S. (2014). Desarrollo local. Diseño, marketing y emprendedorismo integrados. *Revista Tableros*, 5(5), 9-19.
- Dewachter, S. & Molenaers, N. (2011). Who Takes a Seat at the Pro-Poor Table? Civil Society Participation in the Honduran Poverty Reduction Strategy. *Latin American Research Review*, 3(46), 112-132.
- Dolcetti Marcollini, M. (2014). La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 3(2), 130-147.
- FAO (2002). *La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural*. Roma: FAO.
- Fernández Chavesta, J. (2011). Factores estratégicos de competitividad en el mercado global. *Consensus (Lima)*, 16(1), 239-246.
- French-Davis, R. (2012). ¿Qué ha fallado en la macroeconomía y finanzas sudamericanas desde los noventa?. *Trimestre Económico*, 79(2), 263-286.

- Giroto, L. M. (2006). *El desarrollo social sostenible en el MERCOSUR. La reforma jurídico institucional del MERCOSUR como herramienta válida para el desarrollo social sostenible*. Ponencia presentada en el III Congreso de Relaciones Internacionales, UNLP, La Plata.
- Herrera, G., y Tavosnanska, A. (2011). La industria argentina a comienzos del siglo XXI. *Revista de la CEPAL*, 104, 103-122.
- Hidalgo-Capitán, A. L. (2011). El [nuevo] G-20 y la gobernanza global. Un análisis post-racionalista. *Contribuciones a la Economía*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/ce/2011b/>
- Manilo, P., y Mastromonaco, R. (2014). *The Local Economic Impacts of Unconventional Shale Development*. Department of Economics, University of Oregon. Recuperado de: <http://pages.uoregon.edu/ralphm/unconvshalejune2014.pdf>
- Max-Neef, M. A., Elizalde A., y Hopenhaym M. (1986). Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro. *Development Dialogue, Número especial*, 1-96.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2012). *Panorama productivo de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas.
- Pennink, B. (2014). Dimensions of Local Economic Development: Towards a Multi-level, Multi Actor Model. *Journal of Business and Economics*. 1(1), 42-48.
- Peroni, A. (2009). El desarrollo local a escala humana: experiencias de desarrollo comunitario en el sector salud. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 8(22), 99-120.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, 7(28).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Washington: PNUD.
- Provincia de Buenos Aires (2014). *Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión*. La Plata: Ministerio de Economía.
- Raymond, A. (1981). *Guerra y Paz entre las Naciones*. Buenos Aires: Alianza.
- Rofman, A. (2009). Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: entre las teorías y las realidades. *Revista Española del Tercer Sector*, 1(12), 157-181.

- Rofman, A., y Vázquez Blanco, J. M. (2011). Al cierre del bicentenario dos modelos en disputa. En: S. Frascina y J. M. Vázquez Blanco (Eds.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario* (pp. 23-50). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rubinzal, M. (2011). ¡A ganar las calles! Movilizaciones nacionalistas en el período de entreguerras. En: M. Lobato (Ed.), *Buenos Aires. Manifestaciones, fiestas y rituales en el siglo XX* (pp. 129-147). Buenos Aires: Biblos.
- Sforzi, F. (2006). El distrito industrial y el “viraje territorial” en el análisis del cambio económico. *Economía Industrial*, 359, 37-42.
- Sforzi, F. (2007). Del distrito industrial al desarrollo local. En R. Rosales Ortega (Ed.), *Desarrollo local: teoría y prácticas socio territoriales*. México: UAM-Iztapalapa y Miguel Ángel Porrúa.
- Smith, A. (2012). Traduciendo sustentabilidades entre nichos tecnológicos y regímenes socio-técnicos. En H. Thomas, M. Fressollo y G. Santos (Eds.), *Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social* (pp. 153-189), Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, tecnología e Innovación Productiva de la Nación.
- Teitel, S. (1995). *Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina*. Washington: BID.
- Varesi, G. A. (2010). La Argentina pos convertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del Desarrollo*, 41(161), 141-164.
- Varsavsky, O. (1971). *Proyectos Nacionales. Planeamiento y estudios de viabilidad*, Colección ciencia desarrollo e ideología. Buenos Aires: Periferia.
- Vázquez-Barquero, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez-Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Pirámide.

Esta publicación surge como resultado de un itinerario de investigación, de reflexión y de debate colectivo que ya lleva varios años de compartida labor en torno a la problemática del Estado, los procesos políticos y la elaboración de políticas públicas. En el libro se desarrollan análisis teóricos y metodológicos sobre distintas aristas de la política pública: el papel de los saberes expertos, el análisis de las organizaciones estatales, la relación entre el Estado y los movimientos sociales, la participación ciudadana, el enfoque de género, la perspectiva del desarrollo, el gobierno abierto, las relaciones laborales y el trabajo en el sector público, entre otras cuestiones. La premisa básica de la que partimos es que la dinámica política y la dinámica estatal han de ser estudiadas conjuntamente, en sus vinculaciones, asincronías y mutua influencia. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya tanto a una mejor comprensión de las problemáticas actuales de las políticas públicas como a brindar sólida evidencia y productivos marcos analíticos para su abordaje.



Buenos Aires
Provincia



COMISIÓN DE
INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

ESTADO Y POLÍTICA(S)

ISBN 978-950-34-1594-8



Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales

