# Políticas públicas

## Teoría y práctica en el escenario latinoamericano

PhD. Edgardo R. Romero Fernández
Compilador

Editorial Feijoó. 2017

COLECTIVO DE AUTORES

# POLÍTICAS PÚBLICAS. TEORÍA Y PRÁCTICA EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

Compilación y presentación
PhD. Edgardo R. Romero Fernández

EDITORIAL
FEIJÓO

© Edgardo Romero Fernández, Julio Rafael Torres Bonachea, Eduardo Romero Cano, Ricardo Jesús Salar Sotés, Lena Esther Hernández Hernández, Lisandra Lefont Marín, Geidy Morfa-Hernández, Eduardo Alejandro Hernández Alfonso, Luis Ernesto Paz Enrique, María Teresa Rivacoba, Roberto Garcés González, Dailín Wellington Sánchez, María de los Ángeles Castillo Dávila, Yaneisy Anaday Galloso García, Víctor José Almanza Tojeiro, José Antonio Cuan Rodríguez, Eida Nikita García Real, 2017
© Sobre la presente edición: Editorial Feijóo, 2017

Edición y corrección: Anabel Amil Portal
Diagramación y cubierta: Eduardo Romero Cano
Claudia María Larrea Marín

ISBN 978-959-312-175-0

EDITORIAL
FEIJÓO

Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas
Carretera a Camajuaní km 5,5, Santa Clara, Villa Clara, Cuba. CP 54830

## ÍNDICE

**NECESIDAD DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. A MODO DE INTRODUCCIÓN** ..... 5
Dr. C. Edgardo Romero Fernández

**PRIMERA PARTE: ACERCAMIENTOS TEÓRICOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS** ..... 7
ESTADOCENTRISMO Y «POLÍTICA PÚBLICA»: ORIGEN, ACTUALIDAD, LIMITACIONES Y DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA ..... 8
Dr. C. Edgardo Romero Fernández

CENTRALIDAD DEL ESTADO NEOLIBERAL: NOTAS PARA UN DEBATE... 26
Lic. Julio Rafael Torres Bonachea

PROBLEMÁTICAS EPISTÉMICAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN NUESTRA AMÉRICA ..... 32
Lic. Eduardo Romero Cano

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA ..... 48
Dr. C. Ricardo Jesús Salar Sotés

EL PENSAMIENTO DE RAÚL PREBISCH EN RELACIÓN CON EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 77
MSc. Lena Esther Hernández Hernández

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS LATINOAMERICANOS EN EL SIGLO XXI... 90
Lic. Lisandra Lefont Marín

**SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS CONCRETOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS** 101

TELESUR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN MEDIÁTICA EN EL ALBA..... 102
MSc. Geidy Morfa-Hernández

DESAFÍOS DE LA PRAXIS COMUNITARIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LATINOAMERICANOS..... 131
Lic. Eduardo Alejandro Hernández Alfonso / Lic. Luis Ernesto Paz Enrique / Dra. C. María Teresa Caballero Rivacoba

POLÍTICAS EDITORIALES DE LAS PUBLICACIONES SERIADAS Y CIENTÍFICAS LATINOAMERICANAS. RETOS PARA LA TEMÁTICA DE DESARROLLO COMUNITARIO ..... 142
Lic. Luis Ernesto Paz Enrique / Dr. Roberto Garcés González / Lic. Eduardo Alejandro Hernández Alfonso

LA FORMACIÓN DE VALORES DESDE LA POLÍTICA CULTURAL CUBANA. RETOS Y PERSPECTIVAS DE UNA TELEVISORA LOCAL..... 157
MSc. Dailín Wellington Sánchez

LAS POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, UN INSTRUMENTO PARA POTENCIAR EL DESARROLLO EN BOLIVIA..... 174
MSc. María de los Ángeles Castillo Dávila / MSc. Yaneisy Anaday Galloso García

UN ACERCAMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO PLURINACIONAL BOLIVIANO..... 187
MSc. Víctor José Almanza Tojeiro

APUNTES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NICARAGUA, PERSPECTIVAS HACIA EL FUTURO..... 200
MSc. José Antonio Cuan Rodríguez / MSc. Eida Nikita García Real

## NECESIDAD DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. A MODO DE INTRODUCCIÓN

La política como acción transfigurada de lo social en las sociedades divididas en clases no es solamente toma de decisiones, como se la ha presentado de manera simplista recurrentemente, pues si bien es punto de partida de una acción de ejercicio del poder, el hacer política va más allá del ¿qué hacer?, pues los modos de implementación de cualquier decisión son fundamentales para que esta tenga éxito. De nuevo aquí la cuestión no queda en los métodos utilizados o a utilizar, sino que implica a los actores de la acción política, a los destinatarios de la misma y a las consecuencias derivadas de la acción, todo lo cual indica la necesidad de un estudio sistémico del quehacer político en nuestras sociedades.

Por otro lado, de disímiles formas se ha demostrado que ninguno de los reguladores modernos por excelencia de los procesos sociales (Estado, mercado y comunidad) pueden por sí solos conducir de manera equitativa los procesos de desarrollo, progreso o bienestar social (como quiera que decidamos denominar contemporáneamente al proceso antroposociogenético, que significa el avance de la humanidad hacia una situación «mejor», más plena que en la que vive hoy la humanidad.

La aseveración anterior nos sitúa directamente en el campo de las políticas públicas, ya que desde su aparición a mediados del siglo pasado, las mismas han mostrado su potencialidad para servir de enlace entre las demandas de los ciudadanos y la actuación de los Estados y los gobiernos en particular.

Abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas significa centrarse en los procesos por los que la maquinaria del Estado (entendido este como conjunto de instituciones políticas) produce decisiones públicas en su interacción con el resto de actores. Estas decisiones constituyen el *output* del sistema político y se plasman en productos tan cercanos a la vida de los ciudadanos como la política educacional, la gestión del sistema de salud pública, la planificación de los sectores energéticos, la administración del sistema de transporte, la organización de la defensa nacional y un larguísimo etcétera. Se incluye también en la disciplina el estudio sobre cómo dichos procesos se ponen en marcha y se desarrollan (implementación); cuál es la demanda de la cual parten y el diseño para abordarla (diseño) y la correspondencia de estos (evaluación *ex ante*) y cuáles son sus resultados e impactos (evaluación *ex post* de políticas públicas).

Estos diversos aspectos teóricos han sido elaborados poco a poco y realmente sería más conveniente decir que están en proceso de construcción; por ello, los análisis concretos de cualquiera de estos aspectos es significativo para el desarrollo de esta disciplina de la ciencia política que responde al nombre de política pública.

Por otra parte, para poder interpretar acertadamente los alcances de las contribuciones que se presentan en los textos que componen esta obra, hay que destacar que el estudio del origen y constitución de este campo disciplinar es fundamental para entender el paso de avance que significa hacer política pública, en lugar de hacer política de Estado, o una suerte de política social asistencialista; por ello los primeros trabajos del presente libro están en función de deslindar y conceptualizar esos tipos de hacer política.

Por último, el acento está puesto en analizar contribuciones concretas sobre política pública entre países que propugnan la integración latinoamericana, y particularmente en aquellos que pertenecen al esquema integracionista de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), pues cualquier esquema de orden supranacional tiene que ser capaz de relacionar orgánicamente sus políticas para poder avanzar en relación a los valores y principios integracionistas que sustentaron en un inicio y deben seguir sustentando dicho proyecto.

Agradezco el empeño y las aportaciones de los investigadores del proyecto La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), sus políticas públicas y los valores fundacionales de la integración latinoamericana y caribeña y de los estudiantes y profesores de la Maestría de Ciencia Política de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, pues este tipo de trabajo requiere de muchas mentes, ya que el campo de las políticas públicas es transversal a todo proceso de producción y reproducción de la vida en sociedad.

Dr. C. Edgardo Romero Fernández[1]

Santa Clara, febrero de 2017

[1] Coordinador de la Maestría de Ciencia Política de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, coordinador del proyecto de investigación La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), sus políticas públicas y los valores fundacionales de la integración latinoamericana y caribeña, y asociado del proyecto de investigación Sociedad cubana. Retos y perspectivas en el proceso de actualización del modelo económico y social.

# PRIMERA PARTE: ACERCAMIENTOS TEÓRICOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## ESTADOCENTRISMO Y «POLÍTICA PÚBLICA»: ORIGEN, ACTUALIDAD, LIMITACIONES Y DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

Dr. C. Edgardo Romero Fernández

Cualquier acción relacionada con bienestar humano y/o desarrollo social debe considerar el escenario teórico-práctico sobre políticas públicas que predomina hoy internacionalmente, y naturalmente también en la región latinoamericana y caribeña. Las políticas públicas han pasado a ser parte del engranaje contemporáneo que aborda los procesos de desarrollo, pues se han asociado con eficiencia administrativa para la satisfacción de necesidades de la población y aunque en el idioma inglés existen dos palabras para designar a la política, esa diferenciación no implica distanciamiento entre dichas expresiones, pues la *policy* (política pública) incide directamente en la *politics* (política). Las políticas públicas también persiguen el éxito del poder político, ya que además de productos del desarrollo sobre la administración política de la sociedad, son además productos ideológicos.

Uno de los debates más persistentes desde el establecimiento del orden burgués moderno hasta nuestros días es el relacionado con la implicación o no del Estado en políticas sociales para el desarrollo. Ya en los albores del establecimiento del liberalismo y el conservadurismo como ideologías políticas, el debate y enfrentamiento de dos figuras como Thomas Paine y Edmund Burke, plantearon los esbozos de lo que hasta hoy constituye objeto de confrontación política y académica, pues establecieron la polémica sobre el grado de intervención del Estado y el gobierno en los asuntos públicos, lo que daría origen a las clásicas posiciones liberal y conservadora respecto al ámbito de control o la participación estatal en decisiones que inciden en la ciudadanía.

Aunque la polémica entre Paine y Burke tiene lugar en el contexto histórico concreto de la Revolución Francesa y su objeto específico es esa propia revolución, la trascendencia de la polémica llega hasta nuestros días, pues muestra cómo en la sociedad burguesa, desde los inicios de su definición política, existen contradicciones acerca de la función del aparato estatal.

En 1790 Edmund Burke publica *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*[2] donde hace una defensa en toda línea de los privilegios aristocráticos, describiendo a la aristocracia como la cabeza de un hombre respecto al resto de su cuerpo; para este autor una comunidad bien organizada era como una jerarquía donde la masa del pueblo respondía obedientemente a los designios de sus superiores en cuanto estos constituían la clase dominante en la sociedad. Paine rechazaba furibundamente esto y publica en 1791 *Los derechos del hombre,*[3] que llevaba como subtítulo *Respuesta al Sr. Burke por su ataque a la Revolución Francesa.*

De tal forma los defensores del viejo orden apelaban a la historia, a las instituciones establecidas, a las tradiciones, destacando el valor de lo instituido, de lo ya constituido, con lo cual se beneficiaba a una aristocracia, a una clase de élite establecida, que no necesitaba de revoluciones políticas para gobernar, lo cual resultó ser el componente fundamental del conservadurismo político desde ese entonces. Paine por el contrario, basaba su argumentación a favor de la reforma o revolución política, en la marginación que ocasionaba y el despotismo con que actuaba ese gobierno aristocrático y elitista, por lo que defendía un concepto básico del primer liberalismo: los derechos naturales. Según dicho concepto, todos los hombres habían nacido con los mismos derechos, pues poseían la capacidad innata para tomar decisiones racionales en todos los aspectos de la vida, con lo cual la concepción sobre el derecho natural refuerza su idea de un gobierno limitado, cuyos componentes deben someterse a un control popular o democrático. En tal sentido, las propuestas liberal y conservadora difieren en cuanto a quien debe gobernar y en cuanto a si es beneficiosa o no una revolución política, pero además discrepan en relación al control del gobierno sobre la sociedad, ya que si los conservadores pensaban en un gobierno fuerte y tradicional, los liberales querían un gobierno o «Estado mínimo». De aquí podemos concluir que las primeras defensas del estadocentrismo en la modernidad provienen de la ideología conservadora, pero aunque históricamente se pueda hacer esta delimitación, la vida es mucho

[2] Ver: Burke, Edmund: «Reflexiones sobre la Revolución Francesa», en William Ebenstein, *Los grandes pensadores políticos. De Platón a la actualidad,* pp. 584-607, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1965.

[3] Ver: Paine, Thomas: *Los derechos del hombre,* trad. Santiago Felipe Puglia, Imprenta Matías Carey e hijos, 82 pp., Filadelfia, 1821.

más dinámica y rica que el establecimiento de un hecho o un convencionalismo histórico, como a continuación veremos con el devenir del liberalismo preconizador del Estado mínimo.

La lucha por la democratización de la vida social, impulsada desde el ideario de los derechos naturales esgrimido por Paine, permitió a los liberales del siglo XIX proclamar la doctrina de la ayuda propia por parte de los pobres, planteándose por parte de los ideólogos liberales de la época, que el sufragio universal era una especie de entrada a una comunidad de ciudadanos que se autogobernaban,[4] con lo cual dejan claro el mensaje acerca de que, con la instrumentación del derecho al voto democrático, se disiparía el conflicto de clases y no sería necesario el intervencionismo estatal.

Adalid principal de estas visiones fue John Stuart Mill, quien encarna la defensa de los derechos individuales en su máxima expresión y contrapone o al menos equipara el valor del individuo al valor del Estado, ya que según él:

> El valor de un Estado es, a la larga, el valor de los individuos que lo componen; y un Estado que prefiere a la expansión y a la elevación intelectual de estos un remedio de habilidad administrativa en el detalle de los negocios; un Estado que achica a los hombres, a fin de que puedan ser en sus manos dóciles instrumentos de sus proyectos (aun siendo beneficiosos) bien pronto se dará cuenta que no pueden hacerse grandes cosas con hombres pequeños; y que la perfección del mecanismo por el que ha sacrificado todo, acabará por no servirle de nada…[5]

Sin embargo, estas ideas del liberalismo radical respecto a la no intromisión del Estado en las cuestiones de la vida social, no tienen mucho éxito para aquellos que pretendían mantener esa línea de pensamiento, pues por un lado las guerras napoleónicas posteriores a la Revolución Francesa retrasan la reforma social y política en Inglaterra, y por otro generan

[4] En una serie de artículos publicados en el *Nonconformist,* dirigido por Edward Miall (1809-1881) se defiende esta idea. Dichos artículos se reeditaron bajo el título *Reconciliación entre la clase media y la clase trabajadora* (1842) con una introducción de Joseph Strunge (1783-1859), liberal antiesclavista y propagador de la libertad de comercio. Ver: Eccleshall, Robert y otros: *Ideologías políticas,* p. 63, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1993.

[5] Mill, John Stuart: «De la Libertad», en William Ebenstein, *Los grandes pensadores políticos. De Platón a la actualidad,* p. 722, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1965.

movimientos sociales de protesta contra la dominación interna, impuesta bajo los principios de un liberalismo que solía abogar por la abolición de los privilegios aristocráticos y la rehabilitación moral de los pobres como doble remedio para los males de la sociedad.

Además de la influencia de la guerra en Europa luego de la Revolución Francesa y el giro de la democracia en los Estados Unidos en el segundo mandato presidencial de Thomas Jefferson,[6] las complejidades de la nueva sociedad industrial inglesa y la competencia capitalista condujeron a la ruina a decenas de miles de personas de clase media, por lo que los liberales ingleses comenzaron a apoyar cierto intervencionismo estatal en los asuntos económicos para enmendar los males del libre mercado, y es así que surge la idea de un programa de bienestar social, que desembocará en el conocido Estado de Bienestar.

La idea de una intervención estatal para manejar mejor los asuntos económicos proviene de la obra de Alfred Marshall. Marshall sostenía que era posible sostener una plataforma de bienestar material por encima de la línea de pobreza y para ello abogaba por un Estado más fuerte, que si se ocupaba de lleno de eliminar la pobreza y la ignorancia, podría lograr la participación de las clases trabajadoras en una sociedad más rica material y culturalmente, lo que traería estabilidad al gobierno. La obra de Marshall *Principios de Economía,* publicada en 1890, fue quizá la primera tentativa de plantear a la economía como una ciencia sobre el bienestar humano.[7]

---

[6] El economista y estudioso del sistema político norteamericano Murray Rothbard sostiene: «Los movimientos jeffersonianos y jacksonianos, los partidos Demócrata-Republicano y luego Demócrata, lucharon abiertamente por lograr la virtual eliminación del gobierno de la vida estadounidense. Debía ser un gobierno sin ejército o armada permanentes; un gobierno sin deudas y sin gravámenes federales directos ni impuestos confiscatorios, y prácticamente sin aranceles a la importación —es decir, con niveles ínfimos de impuesto y gasto—, un gobierno que no se comprometiera en obras públicas o mejoras internas, que no controlara ni regulara, que dejara al dinero y al sistema bancario en libertad». «Pero [continúa Rothbard] el avance jeffersoniano hacia la virtual inexistencia del Gobierno se malogró después de que Jefferson asumió la presidencia, primero, a causa de concesiones a los federalistas (posiblemente como resultado de un acuerdo destinado a obtener votos federalistas para quebrar una paridad en el colegio electoral), y luego por la compra inconstitucional del territorio de Luisiana. Pero el fracaso se debió sobre todo al impulso imperialista hacia la guerra con Inglaterra durante el segundo período de Jefferson, un impulso que condujo a la guerra y a un sistema unipartidista que estableció, casi por completo, el programa estatista federalista: altos gastos militares, un banco central, aranceles proteccionistas, impuestos federales directos, obras públicas.» Ver: Rothbard, Murray: «Prefacio», *Hacia una nueva libertad. El manifiesto libertario,* p. IV, El Grito Sagrado, Argentina, 2006.

[7] Ver: Eccleshall, Robert y otros: ob. cit., pp. 67-68.

Esta obra y esta postura tienen influencias en pensadores liberales como L. T. Hobhouse y J.A. Hobson; según ambos autores, el Estado tiene que intervenir en los asuntos sociales, para garantizar fundamentalmente los derechos ciudadanos, refutando incluso la idea de la propiedad privada como derecho inherente al individuo, ya que según ellos nadie podía apropiarse de ningún valor sin la participación directa y continua de la sociedad. La clave estribaba en el concepto de igualdad de oportunidades, tal y como lo describió Hobson en *La crisis del liberalismo* de 1909, en el sentido de «oportunidades iguales para el autodesarrollo». Un gobierno más activo no equivaldría en modo alguno a imponer igualdad de ingresos y de riqueza con la consiguiente asfixia de la iniciativa individual. Sencillamente, el funcionamiento de la sociedad podía lograrse con una política tributaria del gobierno, que pudiera utilizar una parte de los recursos económicos de la sociedad para asegurar, por ejemplo: salarios mínimos, asistencia sanitaria, pensiones de vejez y demás beneficios sociales.[8]

La continuidad de estas políticas y el reforzamiento del intervencionismo estatal en los asuntos económicos, ocurrirían a partir de la obra y actividad de dos grandes hombres de la corriente liberal, que entendieron la necesidad de un capitalismo social: John Maynard Keynes (1883-1946) y William Beveridge (1879 -1963).

En su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*[9] (1936) Keynes argumentaba que el Estado debía asumir la responsabilidad centralizada del pleno empleo, los precios estables y la prosperidad económica. Según él, un Estado intervencionista amplía el horizonte de las opciones personales.

Por su parte Beveridge[10] en su obra *¿Por qué soy liberal?* (1945) insistía en la necesidad de la ampliación del bienestar social para erradicar la miseria, la ignorancia, las enfermedades y el desempleo.

---

[8] Ibídem, pp. 68 -69.

[9] Ver: Keynes, John M.: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero,* 3ra ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

[10] Ministro de Economía, en el gobierno liberal de Herbert Henry Asquith (1908-1915). Desde allí Beveridge podrá desarrollar muchos de los proyectos de calado social por los que se había interesado anteriormente. Contribuirá a establecer unos servicios de empleo, que sirvan para dar cobertura económica y social a los desempleados, y pasará a dirigir estos servicios en 1909. Entre 1908 y 1916 desempeñará el cargo de subsecretario de la Cámara de Comercio, y desde 1937 hasta 1945 será decano del University College de Oxford. Sus ideas tienen mucha repercusión sobre Lloyd George y

En ambas posturas el Estado es el regulador social por excelencia, lo cual trasciende no solo en el ámbito del desarrollo posterior del liberalismo, sino además en corrientes políticas como la socialdemocracia, la democracia cristiana, el eurocomunismo, la «tercera vía» y algunas posturas teóricas dentro del propio capitalismo como el desarrollismo y el neodesarrollismo. Asimismo, ha influido en modelos de desarrollo de la nueva sociedad, como el socialismo del siglo XXI, en los cuales se aspira a desarrollar la sociedad sin destruir la maquinaria estatal burguesa y sin erradicar la propiedad privada, solamente mediante la redistribución, de manera más «equilibrada», de la plusvalía obtenida por los empresarios y el Estado a partir de nuevas políticas tributarias de este último.

Precisamente esas son las características del llamado «Estado Benefactor» o «Estado de Bienestar», que según Claus Offe, gran estudioso de los asuntos del Estado, es una apuesta por la no conflictividad y por la conciliación de clases:

> El Estado de Bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas, para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz, consiste básicamente, en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos de la sociedad mercantil, dicha asistencia se asume en virtud de pretensiones legales otorgadas por los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado de Bienestar se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado de Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital y de ese modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y

tienen como consecuencia la votación del *National Insurance Act* de 1911. Recomienda que se instaure un sistema de pensiones de jubilación para las personas mayores y un sistema de seguridad social. Tras la Primera Guerra Mundial, le hacen noble. En 1919 pasa a ser, gracias a la intervención de los socialistas de la Sociedad Fabiana, director de la London School of Economics (Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres), puesto en el que se desempeñará hasta 1937.

contradicciones que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado.[11]

Evidentemente, en esta forma de regulación del conflicto social a través del Estado, hay ideas que provienen incluso del primer constitucionalismo inglés con Thomas Hobbes, ya que el Estado es tomado por ese Leviatán, que es capaz de limitar la libertad de todos, por un poco de funcionamiento racional de la sociedad y para ello hay que evitar la guerra, o sea el conflicto de clases.

Pero el propio Offe señala las limitaciones de esa forma de «hacer política» del Estado de Bienestar, advirtiendo que el carácter multifuncional que implicaba el arreglo político de este, y que era su principal virtud, se convierte en su contrario cuando:

> …la propia diversidad de fuerzas que inauguraron y apoyaron el Estado de Bienestar no podría mantenerse para siempre dentro del marco institucional que hoy parece progresivamente centro de ataque. La propia maquinaria del compromiso de clase, se ha convertido en objeto del conflicto de clase.[12]

Esta visión estadocéntrica en ocasiones migró hacia una visión partidocéntrica con tal de llegar a asumir el poder del Estado, como ocurrió con el eurocomunismo y el famoso «compromiso histórico» de Enrico Berlinguer, ya que se entendía por parte del relevante dirigente comunista italiano que el compromiso clasista con la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, permitiría a los comunistas influir sobre ellos y lograr un monolito político.[13] En la realidad los comunistas se expusieron, tuvieron que asumir los reveses de un gobierno de compromiso en relación con: los despidos obreros por parte de

[11] Offe, Claus: *Contradicciones del Estado de Bienestar*, pp. 135-136, Alianza Universidad, Madrid, 1990.
[12] Ibídem, p. 137.
[13] Cuando en octubre de 1973, frente a la caída de Salvador Allende en Chile, Berlinguer propuso el «compromiso histórico» entre las fuerzas mayoritarias (democristianos, socialistas y comunistas), el secretario general albergaba en su mente un proyecto muy ambicioso: modificar gradualmente las orientaciones de fondo de dichas fuerzas políticas y, muy en particular, de la Democracia Cristiana, para acelerarlas a un encuentro con los comunistas, evitando así el riesgo de una reacción derechista que, incluso, podría tener el apoyo de las masas. Pero hace tres años, frente al monocolor democristiano de Giulio Andreotti, el PCI le retiró su confianza. Ver: Orbegozo, María José: «Jaque Mate de Berlinguer al compromiso histórico», sección Tribuna Libre, *El País*, pp. 1-2, 18 de enero de 1981 (consultado el 25 de junio de 2014).

la empresa privada (La Fiat); la reacción popular contra la ineficacia del Gobierno para ayudar a la población que padeció el terremoto en el Mezzogiorno y los desvíos de dinero de la Democracia Cristiana en los asuntos de gobierno que manejaba.[14] El resultado fue más conflicto y descrédito para los comunistas en Italia y en Europa en general, y, claro está, el fracaso del Estado de Bienestar en Italia.

Este ejemplo, como muchos otros en Europa y en el resto del mundo, ilustra lo que explicaba Offe respecto a que una maquinaria estatal con buenas intenciones para todos, es imposible en un medio de desigualdades sociales y de diferencias en posturas ideológicas por parte de las fuerzas que conforman esa maquinaria. El Estado de Bienestar, junto a su visión y actuación estadocéntrica dio paso a su contrario, el Estado mínimo, fundamentado en la ideología neoliberal de la libertad de mercado y las libertades individuales absolutas, que orientaban a los seres humanos a una lucha sin piedad por prevalecer sobre otros. Precisamente América Latina, a partir del llamado Consenso de Washington, sufrió los embates y las calamidades de ese tipo de política; por lo que no es nada extraño que los procesos de cambio acaecidos en la región latinoamericana y caribeña en el presente siglo, en respuesta a los mecanismos de desgobierno impuestos por las políticas neoliberales, hayan enfatizado en la recuperación del Estado como mecanismo regulador de los procesos y conflictos sociales y como gestor principal de las economías de aquellos países donde llegaron al poder gobiernos progresistas.

La recuperación del Estado, como mecanismo central de gestión y regulación en esta nueva etapa para América Latina, fue sustentada por teóricos progresistas como Heinz Dieterich,[15] Atilio Borón[16] o Juan Carlos Monedero[17] y asumida por los llamados gobiernos progresistas de inicios del siglo XXI. Otros teóricos no hablan de recuperación del Estado o no lo proponen explícitamente como gestor pero lo invocan indirectamente, bien

[14] Ídem.

[15] Ver: Dieterich, Heinz Steffan: *El socialismo del siglo XXI,* disponible en: http://www.carpediem.org.ve/imagenes/Dieterich.pdf>, 1996.

[16] Ver: Borón, Atilio: *Socialismo siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?,* Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, 2008.

[17] Ver: Monedero, Juan Carlos: «Los socialismos del siglo XXI: Reinventar la teoría política a la luz de la práctica revolucionaria», en *Volver al futuro. La búsqueda de un socialismo latinoamericano,* pp. 43-72, ed. Gustavo Ayala Cruz, Tierra, Quito, 2008.

porque lo entienden como necesidad luego del agotamiento del modelo neoliberal de conducción de la economía;[18] bien porque lo consideran *partner* para las negociaciones internacionales en espera de las condiciones para alcanzar el comunismo.[19]

Entre las limitaciones de este tipo de abordaje del papel del Estado se destacan varias, entre ellas: la ausencia de discusiones sustantivas sobre temas como el ambiente o la interculturalidad de forma incluyente con los pueblos indígenas.[20]

En otros países la nueva tendencia estadocéntrica es diferente. Por ejemplo, en Argentina se conforma poco a poco una suerte de desarrollo «nacional y popular» que repite el llamado al crecimiento y las exportaciones, aunque con un fuerte protagonismo estatal entendido al servicio de los sectores populares. En el caso brasileño, el *novo desenvolvimento* es todavía más moderado; postula un mayor papel del Estado, pero aclara que debe ser funcional al mercado; rechaza el neoliberalismo, pero también se aparta de lo que llama la «vieja izquierda populista», y finalmente, con toda sinceridad, se declara liberal.[21]

Las prácticas concretas de los gobiernos progresistas y sus planes de acción muestran cómo estos se manejan dentro de la ortodoxia macroeconómica (fue el caso de las administraciones de Lula da Silva o Tabaré Vázquez), mientras que otros intentan intervenciones mayores, como es el caso venezolano. Pero *todos* defienden el crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, y conciben que este se logre aumentando las exportaciones y maximizando las inversiones. Esos son justamente los componentes claves del «mito» del desarrollo destacados en la alerta de Celso Furtado. La idea del desarrollo propia de las décadas de 1960 y 1970 reaparece bajo un nuevo ropaje.

---

[18] Ver: Preciado, Jaime: Ponencia presentada en el Seminario Internacional Por una política civilizatoria, organizado por el Institut International de Recherche Politique de Civilisation, Centre Edgar Morin (EHESSS-CNRS), Tocantins, Brasil, del 22 al 24 de junio de 2009.

[19] Terán, Emiliano: «Entrevista a Raquel Gutiérrez: Pensar las condiciones de una política no-estadocéntrica», http://www.alainet.org/es/active/75707, 2014.

[20] Gudynas, Eduardo: «Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina. Una breve guía heterodoxa», en Miriam Lang y Dunia Mokrani (comp.): *Más allá del desarrollo,* pp. 116-138, Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador, 2011.

[21] Ver: Bresser-Pereira, Luiz Carlos: «Macroeconomia da estagnação e novo desenvolvimentismo», en *Nação, Câmbio e Desenvolvimento*, pp. 94-108, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

Esta circunstancia explica el fuerte apoyo de los gobiernos progresistas a los sectores extractivos, tales como la minería o hidrocarburos, en tanto son medios para lograr ese «crecimiento» por medio de exportaciones. Se ha generado así un neoextractivismo progresista,[22] que muestra diferencias importantes con las anteriores estrategias propias de gobiernos conservadores, basadas en la transnacionalización y la subordinación del Estado, pero que de todos modos repite esa apropiación masiva de la Naturaleza, las economías de enclave y una inserción global subordinada, que al final son ni más ni menos que supeditaciones a la lógica instrumental del desarrollo capitalista, bajo condiciones de la periferia del capital.[23]

Gracias al petróleo o a la minería, es decir, a los cuantiosos ingresos que producen las exportaciones de estos recursos, muchas veces los gobernantes progresistas se asumen como los portadores de la voluntad colectiva y tratan de acelerar el salto hacia la ansiada modernidad. Como afirma Fernando Coronil[24] en este tipo de economías aflora un «Estado mágico», con capacidad de desplegar la «cultura del milagro». Esto es lo que justamente se registra en Venezuela, Ecuador o Bolivia en los últimos años. En estos países, el Estado ha cobrado fuerza nuevamente. Del Estado mínimo del neoliberalismo, se intenta −con justificada razón− reconstruir y ampliar la presencia y acción del Estado. Pero, por lo pronto, en estos países no hay manifestaciones serias de querer introducir cambios estructurales profundos en sus modos de producción.

En concordancia con lo anterior surgen líneas de pensamiento alternativo sobre el Estado y sobre el desarrollo, que en América Latina tienen exponentes como Arturo Escobar, Alberto Acosta, Eduardo Gudynas o Walter Mignolo y que podrían inscribirse en lo que subraya Raúl Zibechi como los que

[22] Ver: Gudynas, Eduardo: «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual», en *Extractivismo, política y sociedad,* pp. 28-40, Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Quito, 2009.

[23] Hay un gran conjunto de autores marxistas y otros no declarados marxistas, pero que son deudores de la escuela de la teoría crítica, que han demostrado la inviabilidad de la «razón instrumental burguesa» y con ello la irracionalidad del capitalismo. Ver por ejemplo: Valqui Cachi, Camilo: *Marx y Nuestra América. Crítica de la Razón Instrumental y el Ocaso del Capitalismo, desde la Teoría y la Práctica de la Razón Comunitaria,* Universidad Autónoma de Guerrero, México, 2016.

[24] Ver: Coronil, Fernando: *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela y Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

plantean la «superación del desarrollo».[25] Lo cierto es que los modelos de recuperación del Estado en el escenario actual de los gobiernos progresistas latinoamericanos han colocado de vuelta la cuestión que tanto inquietaba al Che respecto a la construcción del socialismo cuando afirmaba: «… no se puede construir el socialismo con las armas melladas del capitalismo», pero ahora la cuestión está planteada como interrogante: ¿Cómo construir el socialismo sin las armas melladas del capitalismo?

Es indiscutible que para ello tendrán que solucionarse varias contradicciones que influyen notablemente sobre la vida armónica posible de los pueblos latinoamericanos, algunas de las cuales se originan en la voracidad del imperialismo internacional, pero este imperialismo actúa a través de empresas transnacionales que muchas veces son bien recibidas en países de orientación progresista e incluso socialista, «sin comprender» que ellas no los quieren ayudar, sino que vienen a maximizar sus ganancias. Este imperialismo actúa a través de la imposición de modelos y teorías sobre desarrollo económico y social, que deben ser criticados desde una economía política revolucionaria con mayúscula, pues sus modelos y teorías están diseñados para el despliegue del modo de producción capitalista y no para su contrario. Este imperialismo, además, actúa a través de modelos y teorías de democracia burguesa, pensados para la dominación del capital a nivel nacional e internacional, así que el juego según las reglas de la democracia burguesa no podrá propiciar emancipación a nuestros pueblos.

Por ello, otra de las limitaciones del proyecto de régimen político estadocéntrico, es que la división de poderes no actúa a favor de la democracia, lo cual se ha evidenciado en el año 2016 en nuestra América, en donde luego de cambios en los poderes del Estado por razones electorales en Argentina, Brasil[26] y Venezuela,[27] se han enfrentado los poderes legislativo y ejecutivo, rompiendo con la gobernabilidad democrática, la estabilidad política y por ende dificultando los avances en el desarrollo social y económico de estos países, de ahí que la exclusividad del ejercicio del poder desde el Estado (aun

[25] Ver: Zibechi, Raúl: *Movimientos y emancipaciones. Del desborde obrero de los 60 al combate a la pobreza,* Alter Ediciones, Montevideo, 2010.
[26] Ver: «Rouseff: Juicio político es una elección indirecta», *Granma*, p. 5, La Habana, 30 de abril de 2016.
[27] Ver: «Maduro llama al pueblo a repudiar actos violentos», *Granma*, p. 6, La Habana, 29 de abril de 2016.

con buenas intenciones) dificulta seriamente los procesos de desarrollo de cualquier país.

La división de poderes y el funcionamiento de estos, aun siguiendo las reglas del Estado de derecho, no garantizan la democracia, ya que estos mecanismos no proveen la participación popular protagónica.

En el caso de Venezuela, las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015 significaron un duro golpe para la Revolución Bolivariana y para toda la oleada progresista latinoamericana, comenzada por la propia Venezuela en 1999. Los análisis de diferentes medios y especialistas se suceden: los de derecha hacen énfasis en que se alcanzó la verdadera libertad a partir de esta elección, y los de izquierda señalan que triunfó el miedo a la crisis y a la guerra económica. Pero las fuerzas revolucionarias no pueden quedarse moviendo sus actuales (y anteriores) matrices de opinión sobre la guerra económica y menos aún, discutiendo si la verdadera libertad de participación fue lo que posibilitó el triunfo de la derecha en las elecciones o no.

La verdadera discusión de las izquierdas debería centrarse en los mecanismos democráticos revolucionarios que practica y utiliza, pues de todos es sabido que la democracia es una forma de gobierno que ha tenido varios contenidos a través de la historia y se ha erigido sobre diversos mecanismos que responden a intereses clasistas concretos. La democracia burguesa es una cosa y la democracia socialista es otra.

En la actualidad, el mecanismo democrático en casi todo el mundo se basa en la representatividad,[28] pero no hay que olvidar que la democracia representativa es una fabricación de la burguesía en su proceso de ascenso y control del poder en el siglo XIX; la práctica de democracia participativa directa se utiliza bien poco, aun en los escenarios de la vida cotidiana en los que ella sería perfectamente posible, pero lo que es aún peor: los mecanismos de democracia representativa no se «blindan».

En aras de participar en el debate necesario de la izquierda, para no facilitar las cosas a aquellos que auguran el fin del ciclo progresista en América

[28] La representación política es consustancial al Estado moderno, cosa que ningún jurista o cientista político pone hoy en duda, pero también se debe enfatizar en que esa representación proviene de la convicción de que el pueblo no tiene capacidad de gobernarse, o sea, es un secuestro de la soberanía popular, lo que se puede constatar en los escritos de los primeros teóricos de la representación política como Montesquieu y Sieyés. Ver por ejemplo: Montesquieu, Carlos Luis de Secondat: *El espíritu de las leyes,* pp. 51-52, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1976.

Latina, es necesario preguntarse: ¿Por qué puede una oposición presentarse a elecciones sin un programa claro para resolver la crisis del país?; ¿es esto democracia o es dejarle libres las manos a una clase opresora para que mediante la utilización de todos los métodos de guerra sucia ponga en crisis a un gobierno legítimo?; ¿por qué no puede la izquierda en el poder realizar enmiendas al mecanismo de democracia representativa, en las cuales los candidatos de cualquier partido tengan que presentar un programa de gobierno o actuación, y además responder por ese programa en su gestión de gobierno?

Para limitar la manipulación mediática sobre la población, y en función de la educación política y en democracia de esa propia población, estas enmiendas evitarían que la población sea un mero rehén de disputas electoreras y obligaría a los partidos a trabajar con las bases populares y a rendirles cuenta sobre lo que prometieron. Hoy, a pesar de haberse reformado la constitución en Venezuela ello no sucede, pues la misma no es aún una constitución socialista y deja espacios a las maniobras de los grupos de la derecha entreguista en el país.

Evidentemente, esta es apenas una medida para mejorar los procedimientos del mecanismo de democracia representativa y no abarca toda la discusión sobre los mecanismos de la democracia en revolución, que deberían trabajar por el rescate de la democracia participativa directa; sin embargo, es un comienzo necesario que pone a la orden del día el hecho de que las elecciones son un escenario de lucha de clases y no de neutralidad política, ni ideológica.

Sobre el tema del poder constituyente, a pesar de que se efectuó un cambio notable en las constituciones de algunos países progresistas latinoamericanos (Venezuela, Ecuador y Bolivia), en el sentido de fundamentar una crítica en el orden político establecido por «concebir el sufragio como encarnación exclusiva del derecho político ciudadano y la delegación total del ejercicio de la soberanía hacia los órganos del poder público nacional»,[29] ello no resuelve todos los problemas existentes en ese ámbito.

Otro elemento primordial para la construcción de sociedades socialistas o que se proponen no continuar con el modelo de explotación capitalista, es la

[29] Fiallo, Liliam y Abraham Zaldívar: *Empoderamiento: Un nuevo reto al constitucionalismo latinoamericano,* p. 118, Premio Bolívar-Martí, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2012.

destrucción de la maquinaria estatal burguesa. En los casos de las disputas entre los poderes del Estado en Argentina y Brasil ello se visualiza claramente. Si bien es necesario aclarar que estos dos países no proclamaron el socialismo con el ascenso al poder del Partido del Trabajo (PT) en Brasil y del kirchnerismo en Argentina, en ambos casos podemos hablar de una socialdemocracia nacionalista, que se consolida durante años tras el fracaso de las políticas neoliberales en América Latina, pero que dirige el país desde el ejecutivo fundamentalmente, y lo peor, en alianza con sectores de la burguesía, que le llevan a hacer compromisos y concesiones que terminan en errores.

Errores en el manejo económico, que se manifestaron en la dirección de su gestión y de los importantes recursos con los que contaron a la recuperación del papel del Estado, particularmente en el ámbito de la salud y la educación; así como en el manejo de las áreas estratégicas de la economía, electricidad y energía. Impulsaron una abundante obra pública: carreteras, puertos, aeropuertos, hospitales, escuelas, que fueron cambiando la fisonomía física de esos países y tuvieron un éxito relativo en la reducción de la pobreza y del desempleo. Ahora, después de más de una década, podemos afirmar que las posturas antineoliberales fueron, esencialmente, declamativas, puesto que buena parte del entramado neoliberal se mantiene, principalmente, en las facilidades para la inversión extranjera directa dirigida a la prospección y explotación de minerales, en el agresivo endeudamiento externo pese a las prédicas que condenaban la deuda externa como ilegítima y en la búsqueda y concreción de tratados de libre comercio con diversas potencias imperialistas.

Los gobiernos socialdemócratas de Brasil, Lula y Dilma, no pueden eludir los gastos suntuarios, los grandes derroches del dinero público, las grandes inversiones del capital internacional atraído por las altas tasas de intereses, la venta de decenas de miles de hectáreas de tierras a las transnacionales, la implantación del monocultivo de la soya, el fomento del extractivismo de hierro y otros minerales, la desindustrialización del país, los recortes de las pensiones de jubilación, etc. Cierto es que se acusa sin pruebas a la presidenta en el actual proceso de juicio político, y que el mismo es una forma indirecta de hacerse con el poder, pero eso de alguna manera lo propició el gobierno petista al procurar aliados en el campo de la burguesía, estimando

que la democracia representativa burguesa es suficiente para el desarrollo de políticas sociales progresistas.

El kirchnerismo no puede esconder la responsabilidad de su gestión en la desindustrialización de Argentina, en la implantación de la soya como monocultivo y la desactivación de la agricultura y la ganadería, en la reprivatización de las empresas estatales de petróleo y aviación y en los altos niveles de corrupción que corroen al país. Pero el impulso a la confrontación entre los poderes del Estado que ha proporcionado Mauricio Macri está fuera de toda duda, con el reendeudamiento argentino luego de ofrecer un pago extremadamente generoso a los Fondos Buitres y despedir más de 120 000 empleados en los últimos meses,[30] a pesar de no tener mayoría en el legislativo para legitimar estas medidas.

La recuperación del Estado como aliado para hacer políticas sociales progresistas no debe limitar la destrucción de los mecanismos de dominación de la maquinaria estatal burguesa, ni impedir que las medidas gubernamentales se conviertan en verdaderas políticas públicas, afianzadas en la participación ciudadana directa. Se trata de pasar de los modelos de democracia representativa burguesa a los modelos de democracia participativa directa.

Corresponde a los revolucionarios hacer la crítica constructiva al progresismo reformista, que considera la posibilidad de hacer revolución socialista solamente mediante la socialización de la riqueza generada y no socializando los medios de producción, enfatizando en que el socialismo revolucionario restablece la correspondencia del trabajo colectivo con la apropiación colectiva de lo producido, destruye la privatización del consumo y el fetichismo mercantil, y despliega la negación del trabajo enajenado por el trabajo lúdico.

[30] Ver: «Sindicatos argentinos preparan protesta histórica contra el gobierno», *Granma*, p. 4, La Habana, 30 de abril de 2016.

**Bibliografía**


BORÓN, Atilio (2008): *Socialismo siglo XXI. ¿Hay vida después del neoliberalismo?,* Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2007): «Macroeconomia da estagnação e novo desenvolvimentismo»*,* en *Nação, Câmbio e Desenvolvimento*, pp. 94-108, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

CORONIL, Fernando (2002): *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela y Nueva Sociedad, Caracas.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2011): «Economía verde: la conciencia máxima del capitalismo», entrevista por Osvaldo León en *América Latina en Movimiento* (468-469): 8-14; ALAI, Quito, sep.-oct., 2011.

_____ (2010): *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde la epistemología del Sur*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad y Programa Democracia y Transformación Global, Lima.

DIETERICH, Heinz Steffan (1996): *El socialismo del siglo XXI*, disponible en: http://www.carpediem.org.ve/imagenes/Dieterich.pdf>

ESCOBAR, Arturo (2010): «Latin America at a Crossroads. Alternatives modernization, post-liberalism or post-development?», *Cultural Studies*, vol. 24 :1-65; Taylor & Francis, ene., 2010.

_____ (2007): *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo,* 2da. ed., Fundación Editorial El perro y la rana, Caracas.

_____ (2005): «El “postdesarrollo” como concepto y práctica social», en Daniel Matto (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, pp. 22-34, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

FIALLO, Liliam y Abraham Zaldívar (2012): *Empoderamiento: Un nuevo reto al constitucionalismo latinoamericano,* Premio Bolívar-Martí, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

GUDYNAS, Eduardo (2011*a*): «Alcances y contenidos de las transiciones al postextractivismo», *Ecuador Debate* (82): 61-79; Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito, 2011.

_____ (2011*b*): «Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo», *América Latina en Movimiento* (462): 1-20; ALAI, Quito, 2011.

_____ (2010*a*): «La ecología política del progresismo sudamericano: Los límites del progreso y la renovación verde de la izquierda», *Sin Permiso* (8): 147-167; Editorial Akal, Barcelona, 2010.

_____ (2010*b*): «Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas», *Ecuador Debate* (79): 12-21; Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito, 2010.

_____ (2009): «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual», en *Extractivismo, política y sociedad,* pp. 28-40, Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Quito.

GUNDER FRANK, André (1970): *Capitalismo y desarrollo en América Latina,* Instituto del Libro, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

LANG, Miriam y Dunia Mokrani, comp. (2011): *Más allá del desarrollo,* Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador.

MONEDERO, Juan Carlos (2008): «Los socialismos del siglo XXI: Reinventar la teoría política a la luz de la práctica revolucionaria», en *Volver al futuro. La búsqueda de un socialismo latinoamericano,* pp. 43-72, ed. Gustavo Ayala Cruz, Tierra, Quito.

MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat (1976): *El espíritu de las leyes,* Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

MORALES AYMA, Evo (2010): «Decreto Supremo nº 0676», *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia,* disponible en: <http://es.scribd.com/doc/40082555/DECRETO-SUPREMO-0676>

PRECIADO, Jaime (2009): Ponencia presentada en el Seminario Internacional Por una política civilizatoria, organizado por el Institut International de Recherche Politique de Civilisation, Centre Edgar Morin (EHESSS-CNRS), Tocantins, Brasil, del 22 al 24 de junio de 2009.

TERÁN, Emiliano (2014): «Entrevista a Raquel Gutiérrez: Pensar las condiciones de una política no-estadocéntrica», http://www.alainet.org/es/active/75707

VALQUI CACHI, Camilo (2016): *Marx y Nuestra América. Crítica de la Razón Instrumental y el Ocaso del Capitalismo, desde la Teoría y la Práctica de la Razón Comunitaria,* Universidad Autónoma de Guerrero, México.

ZIBECHI, Raúl (2010): *Movimientos y emancipaciones. Del desborde obrero de los 60 al combate a la pobreza,* Alter Ediciones, Montevideo.

**Artículos de prensa**

«Maduro llama al pueblo a repudiar actos violentos», *Granma*, p. 6, La Habana, 29 de abril de 2016.

«Rouseff: Juicio político es una elección indirecta», *Granma*, p. 5, La Habana, 30 de abril de 2016.

«Sindicatos argentinos preparan protesta histórica contra el gobierno», *Granma*, p. 4, La Habana, 30 de abril de 2016.

## CENTRALIDAD DEL ESTADO NEOLIBERAL: NOTAS PARA UN DEBATE

Lic. Julio Rafael Torres Bonachea

En los últimos años ha tenido lugar una profunda transformación de las sociedades latinoamericanas, orientada por una estrategia que, de modo genérico, podemos denominar neoliberal. Dichos cambios se sitúan en un proceso durante el cual parece que las políticas neoliberales no hacen sino sacar a la luz las consecuencias de una transformación estructural, originadas por la crisis del Estado social keynesiano, los cambios del modelo «fordista» de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad en una economía globalizada.

Estos cambios remiten a una cuestión de fondo: los procesos de globalización y de diferenciación funcional han dado lugar a una nueva complejidad de la sociedad, que ya no puede ser coordinada por una instancia única. En consecuencia, la centralidad del Estado como instancia privilegiada de representación y coordinación social se encuentra en entredicho. Es en este contexto que el neoliberalismo aparece como una alternativa plausible.

En la actualidad, un uso abusivo de la etiqueta «neoliberal» lleva a subsumir todas las medidas de ajuste estructural bajo ese enfoque, desvirtuando el análisis. Para delimitar el término, conviene restringir el neoliberalismo a la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad.

Por consiguiente, el debate no concierne tanto a una u otra medida económica ni a las ventajas de la gestión privada como a la concepción del orden social. La premisa subyacente en el neoliberalismo es la existencia de un orden autoorganizado y autorregulado. El principal mecanismo de autorregulación sería, según la concepción neoliberal, el mercado: la «mano invisible» e impersonal del mercado permitiría un equilibrio espontáneo entre los intereses en pugna; dada la creciente complejidad social, habría que

entregar al libre despliegue de las «leyes del mercado» la coordinación de las relaciones sociales.

En la medida en que el orden social sería un resultado no intencional, puede prescindirse de la deliberación pública como en sus inicios, y el mercado es visualizado como un avance de racionalidad que desplazaría las pasiones políticas por intereses conmensurables. De haber un ajuste espontáneo entre las preferencias individuales, la política en tanto ámbito de coordinación deliberada resulta superflua. Si el objetivo explícito del neoliberalismo es despolitizar la economía, el objetivo implícito es despolitizar la vida social.

Se trata no solo de suprimir las presiones de los intereses organizados, que distorsionan los equilibrios automáticos del mercado, sino de limitar al máximo el ejercicio de una voluntad colectiva; en tal sentido, si el orden social fuese capaz de autorregularse, la intervención política sería una interferencia indebida o, en todo caso, ineficaz. Pero tal supuesto no es correcto.

Las recientes experiencias en América Latina y en Europa Central confirman el análisis histórico de Karl Polanyi:[31] el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. El mercado se inserta en una determinada institucionalidad social y política que condiciona su funcionamiento, que requiere calcular y ello supone reglas jurídicas claras, adecuadas normas sociales y, sobre todo, un Estado capaz de regular los conflictos y de establecer un marco institucional estable. Todo ello es necesario, pero no suficiente. Conviene recordar que la paradoja neoliberal destinada explícitamente a desmantelar al Estado solo tiene éxito cuando se apoya sobre una fuerte intervención política.

El caso más ilustrativo es donde la política neoliberal descansa sobre el respaldo del régimen militar aunque el punto central no es la represión militar; esta constituye un elemento importante, pero no es el problema de fondo. El presidencialismo exacerbado, muchas veces con rasgos plebiscitarios, expresa, aun de manera distorsionada, que la modernización exige una conducción, o sea, una intervención activa del Estado.

En los hechos, el discurso neoliberal queda desahuciado, dando lugar a una revaloración de la acción estatal; el mismo avance de la modernización

31 Polanyi, Karl: «Capítulo I», *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid, 1989.

devuelve al Estado un lugar preeminente. No se trata por cierto, de regresar al anterior «Estado desarrollista». Su rasgo más notorio son los procesos de globalización, pero tiene además otro significado, pues representa más que nada la confirmación de las «leyes del mercado» como racionalidad prevaleciente. La vigencia universal de la «lógica del mercado» relativiza las particularidades nacionales. Sin embargo, la preeminencia del mercado mundial no elimina los contextos nacionales; los mercados son instituciones rigurosamente estructuradas, con fuertes anclajes territoriales.

Dada la gravitación de la localización geográfica y de la gestión organizacional en la dinámica de la economía mundial, cobra gran relevancia la competitividad sistémica en tanto capacidad de articular y aprovechar una combinación de múltiples factores. Hoy no cuenta tanto la competitividad que una u otra empresa singular pueda tener en el mercado mundial como la competitividad que tenga el conjunto de la sociedad; tanto para la exportación de bienes y servicios como para la localización de inversiones externas resulta determinante la «calidad del país».

La competitividad de los países latinoamericanos depende cada vez menos de las ventajas comparativas de factores aislados (materias primas, salarios bajos, etc.) y cada vez más de la organización conjunta de los factores relevantes, como son, además de los factores estrictamente económicos, un sinnúmero de elementos que van desde la capacitación de la mano de obra y el tipo de regulaciones legales hasta la estabilidad política y una trama sólida de confianza social.

Resulta pues crucial la articulación dinámica de las diversas variables. Esta es la tarea del Estado, obligado a una intervención activa, muy distinta a la concepción neoliberal, el nuevo contexto mundial confirma pues la función coordinadora del Estado, aunque de modo diferente. No desaparece el Estado Nacional, sino que se transforma. Ahora la defensa de la soberanía nacional responde a agresiones económicas (guerras comerciales o «turbulencias» de los mercados) y depende del éxito del Estado en centralizar todos aquellos elementos que condicionan la competitividad del país en la economía mundial. Su papel es el de ordenar y acomodar las dinámicas del mercado.

Dada la complejidad de los factores en juego, el Estado ya no puede gestionarlos directamente de manera que se limita a establecer un entorno

favorable, puesto que las dinámicas del mercado conllevan altas dosis de riesgo e incertidumbre, el entorno debe ofrecer un sólido clima de confianza, basado en la vinculación fluida entre los actores. Vale decir, la competitividad sistémica exige del Estado la organización no solo de factores, sino también de actores. Requiere la creación de un nuevo pacto social o, más modestamente, una red de acuerdos sectoriales que articule a los distintos actores sociales en torno a una estrategia compartida. Ello nos remite al contexto interno.

También al interior de nuestros países la modernización supone una intervención activa y centralizada del Estado. Es conocido que a raíz de las políticas neoliberales no solo ha aumentado la pobreza, sino que se han acentuado aún más la desigualdad social y los desequilibrios territoriales. Mas estas formas de exclusión no son sino el aspecto más visible de una tendencia generalizada a la disgregación social. Basta recordar la informalización de la economía y, en particular, del empleo, la pérdida de principios universalistas y de representaciones sociales que servían de anclaje a las identidades colectivas, la erosión de los lazos familiares; todo ello indica la enorme precariedad de la vida social.

En efecto, las dinámicas de la modernización conllevan una segmentación y fragmentación de la sociedad al mismo tiempo que tales tendencias destructivas; sin embargo, la modernización económica presupone un vigoroso entramado social. El paradigma de la competitividad sistémica exige una fuerte articulación de los actores y procesos sociales. En consecuencia, los fenómenos de desintegración no pueden ser considerados como costos no intencionales, pero ineludibles de la modernización. Cuando amplios sectores de la población quedan marginados, los «efectos no deseados» ponen en peligro al mismo proceso de modernización a la vez que desestabilizan el proceso de democratización.

Por eso, uno y otro proceso plantean la integración social como tarea prioritaria para avanzar en la integración transnacional (incluyendo la integración regional en América Latina). Resulta indispensable asegurar tanto la integración nacional, antes mencionada, como la integración social. Ahora bien, esta no se logra regresando a formas y mecanismos anteriores.

La cohesión social ha de ser reconstruida a partir de los procesos en marcha, considerando un contexto de diferenciación funcional y de

globalización; afrontar la integración social implica pues reestructurar el modo de organización de la sociedad. Este es, en el fondo, el reto de la nueva «agenda social». Tal reforma de la organización social remite al Estado particularmente a través de las políticas sociales que este impulsa en la reestructuración de nuestras sociedades. Las políticas de empleo, educación y salud han de ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar central y vital en la reorganización social.

Dadas las dificultades (fiscales y sociales) del Estado de Bienestar de tradición keynesiana, se hace necesario buscar nuevas fórmulas de solidaridad social. Sin duda, ella ya no puede descansar exclusivamente sobre la intervención estatal y habrá que buscar una articulación de políticas públicas e iniciativa privada; las dificultades están a la vista, pero no es menos evidente que la intervención estatal sigue ocupando un lugar prioritario.

El neoliberalismo está agotado como propuesta innovadora, pero solo será superado efectivamente si encontramos una respuesta adecuada al problema de fondo. El punto de partida radica, a mi entender, en la creciente complejidad de la sociedad moderna y el consiguiente debilitamiento del Estado como instancia central de coordinación, así como, por otra parte, en el fracaso del modelo neoliberal. Tanto las dinámicas externas de la globalización (competitividad sistémica) como las dinámicas internas de la diferenciación (disgregación social) desbordan a los mecanismos coordinadores del mercado.

En resumidas cuentas, el orden social ya no puede descansar sobre una regulación exclusivamente estatal de la convivencia, pero tampoco opera como un sistema autorregulado. El problema de fondo consiste pues en replantear la coordinación social en una sociedad en la que el Estado y la política han dejado de ser las principales instancias de coordinación.

Es en este contexto en el que ha de situarse la discusión acerca de la «cuestión democrática» en América Latina mientras que la tendencia actual apunta a una «democracia electoral»; cabe preguntarse, en cambio, acerca del papel de la democracia como un ámbito privilegiado de coordinación social. En lugar de restringirla a un principio de legitimación, habría que explorar su potencial como principio de organización. De hecho, las instituciones y los

procedimientos democráticos siempre tuvieron la función de mediación de intereses y opiniones plurales con el fin de decidir «a dónde vamos».

En fin, la diferenciación funcional que debilita el alcance de la centralidad estatal, también afecta al proceso democrático de toma de decisiones en tanto instancia de coordinación. La autonomía relativa de las variables macroeconómicas, las altas y bajas de los mercados financieros internacionales o la falta de información sobre procesos tecnológicos son solo algunos ejemplos de cómo cuestiones cruciales del desarrollo nacional escapan, por diversos motivos, al poder de disposición de las instituciones democráticas.

**Bibliografía**


ADORNO, Theodor y Max Horkheimer (1966): *La sociedad. Lecciones de sociología*, Editorial Proteo, Buenos Aires, 1969.

LECHNER, Norbert (1986): «El proyecto neoconservador y la democracia», en *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, pp. 15-243, ed. Julio Labastida, Siglo XXI Editores, México.

LYOTARD, Jean-François (1993): *La condición postmoderna*, Editorial Planeta-Agostini, Barcelona.

VERGARA, Jorge (1984): «La contribución de Popper a la teoría neoliberal», en *Popper y las ciencias sociales,* ed. Félix Schuster, Editorial Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992.

## PROBLEMÁTICAS EPISTÉMICAS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN NUESTRA AMÉRICA

Lic. Eduardo Romero Cano

Dentro del conjunto de investigaciones que sobre políticas públicas se han efectuado, cabe destacar a una serie de investigadores de diferentes instancias que, más allá de su enfoque u orientación ideológica más o menos acorde al proyecto integracionista latinoamericano, han ido o permiten rastrear la percepción de lo que son las políticas públicas en este escenario, elemento este que cotejaremos con la noción real de lo que son tales según su surgimiento, las polémicas que se establecieron en torno a ellas y su implementación real. No debemos dejar de lado tampoco la intención de este conjunto de trabajos que versan sobre la implementación de políticas públicas dentro de modelos de desarrollo progresistas en el sentido revolucionario que les confiere la teoría marxista clásica.

El prisma del análisis del diseño de las políticas que se implementan en América Latina, necesariamente analizado por los países del bloque panregional ALBA-TCP (Alternativa Bolivariana para las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos) está atravesado por dos grandes tendencias en el actual decenio. Por un lado se aprecia una tendencia explicativa dirigida hacia el análisis local –en el mejor de los casos nacional– cuyo principal aporte radica en su capacidad para identificar y poner en evidencia la ausencia de representatividad y apoyo que tiene una determinada porción de la población por parte del Estado de su país y la no tenencia en cuenta –en varios de los casos recogidos– de la naturaleza y actividades del sector público. En esta tendencia se agrupan investigadores tanto nacionales como foráneos, con respecto a los países de cuyas políticas se hace análisis,[32] los cuales abordan problemáticas concernientes al desarrollo del capital social, participación democrática, entre otras cuestiones; apreciándose como principal barrera del discurso, por momentos, la imprecisión de la línea que marca las fronteras

[32] Brasil, República Dominicana y Chile.

entre las políticas sociales, asistencialistas por antonomasia, y las políticas públicas con capacidad para potenciar el desarrollo comunitario, aun cuando indistintamente se manejen dichos términos.

A partir de este punto, y en el proceso mismo de la valoración del alcance e impacto que puedan tener o no estos estudios, es que se ha percibido una segunda tendencia, naciente de una contradicción invadeable: más allá de que existen resultados que alertan sobre el escaso engranaje entre el Estado y la sociedad civil en varias de estas naciones –lo cual permitiría lograr de manera sostenida un desarrollo favorable en las esferas económica, política y social– los mismos no son interpretados con claridad y por tanto resultan incapaces de promover prácticas fuera de los límites en que enmarcan sus investigaciones. Dicho resultado está dado tanto por la carencia de una metodología consolidada –en algunos casos– sobre la base del análisis de los factores internos y externos que se expresan en las problemáticas que se abordan, así como viene dado por la segunda tendencia, identificada como academicista y positivista, y de la cual ha dimanado toda una vorágine de definiciones o indefiniciones que se han expresado consciente o inconscientemente como una contraparte y obstáculo de la promoción coherente del carácter público de las políticas.

Esta tendencia, que no se corresponde solo con el enfoque de grupos de investigadores externos o con los pertenecientes al país que se analiza en cada caso, sino que se manifiesta en ambos –identificándose específicamente por el abordaje positivista e ineficiente de las relaciones categoriales entre lo público y lo privado, lo social y lo estatal y otro conjunto de elementos–, ha impedido el avance de estrategias de desarrollo regional y continental en todas las esferas, guiado por una metodología cuya base sean conceptos y categorías válidas para la solución de nuestras problemáticas.

Nuestra América, más allá de los elementos de folklore que en materia de identidad le son conferidos, recoge en su concepto más que bailes, cánticos y lenguaje y así lo demuestra la obra de varios de los insignes hombres de nuestra región.[33] Tal cual la podemos encontrar descrita y pensada en toda su

[33] Sobrevilla, David: «El surgimiento de la idea de nuestra América en los ensayistas latinoamericanos decimonónicos», *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*, XXV (50): 147-163; Centro de Estudios Literarios Antonio Cornejo Polar, Lima, sep., 1999.

magnitud en la obra del intelectual y destacado líder político cubano José Martí,[34] nuestra América se halla hoy más que nunca incentivada por presiones tanto internas como externas a lograr una verdadera integración regional. Cavilar sobre un proceso integracionista cuyos principales brotes comenzaron a germinar hace ya dos centurias conduce inexorablemente a encontrar tantos tropiezos como triunfos en su historia, tantos aportes como pérdidas, y tantos nuevos senderos por recorrer como posibles obstáculos.

Pensar Latinoamérica nos hace necesariamente pensarnos a nosotros mismos como miembros de algo que sobrepasa las barreras de nuestro inoportuno egoísmo ético.[35] La solución de nuestros problemas ha sido representada y es aún representada de disímiles formas, por diversos autores y con distintas intenciones. Como se ha apuntado al inicio, unos son tendientes al verdadero progreso, otros al conservadurismo enmascarado y otros truecan discursos que intentan –por ingenuidad o mala intención– conciliar posturas que, como ha definido la tradición marxista-leninista, resultan irreconciliables.[36] El asunto es que nos encontramos en un proceso de cambio que requiere de un esfuerzo físico e intelectual mancomunado. Tal como lo presenta Carlos Antonio Aguirre Rojas en sus escritos, la forma de hacer política del pasado siglo ha entrado en crisis y como consecuencia han emergido nuevas alternativas y propuestas de cambio del quehacer político en una región como la nuestra, caracterizada por representar una significativa proporción de los habitantes, territorios y naciones del planeta, así como por reproducir y cultivar la tercera lengua más hablada del planeta.[37]

No obstante, en materia de políticas aún queda mucho por hacer y algunos de los principales especialistas así lo declaran. Tal es el caso de Eugenio Lahera[38] quien, en su *Introducción a las políticas públicas (Apuntes de clases)* hace un esfuerzo por especificar las necesidades así como las posibilidades y limitaciones de la participación pública en el proceso de

[34] Ver: Martí, José: «Nuestra América», *Obras Completas*, t. 6, pp. 15-23, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1975.
[35] El egoísmo ético es en materia de filosofía la postura que considera que el único bien que cuenta es el del individuo. Ver: Kierkegaard, Soren: *O lo uno o lo otro,* Editorial Adelphi, Milán, 1989.
[36] Lenin, Vladimir: «El Estado y la Revolución», *Obras Escogidas*, t. VII, Editorial Progreso, Moscú, 1977.
[37] Aguirre Rojas, Carlos A.: *América Latina en la encrucijada. Los movimientos sociales y la muerte de la política moderna*, Editorial Contrahistorias, México, 2005.
[38] Secretario técnico de la *Revista de la CEPAL* y profesor de Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile.

desarrollo de nuestras naciones. Al detectar cierta divergencia entre ambos aspectos, este autor concluye que es necesario reformar la gestión y el sector públicos, para lo cual pasa a discurrir sobre los papeles del gobierno, utilizando las políticas públicas como unidad de análisis. Afirma que: «no basta con tener políticas correctas […] si el Estado no cumple sus papeles propios». Estos «papeles propios» del Estado son analizados luego, como resulta menester para el autor, mediante el abordaje de lo respectivo «al aseguramiento de la gobernabilidad democrática, el desarrollo de la institucionalidad económica y la provisión de seguridad pública».[39]

Aunque ya se van sumando elementos en positivo para detectar los indicadores a tener en cuenta para las políticas públicas, queda un vacío en la explicación, sobre todo si volvemos sobre lo controvertido que resultaría un análisis donde nuestro paradigmático hemisferio no consigue avanzar por la ruta del progreso tal cual debiese, según las potencialidades que expone Aguirre Rojas.

El término «paradigma» de Thomas Kuhn[40] ha resultado muchas veces controvertido, mas tristemente sale airoso al reconocer los diversos paradigmas que se han asumido con el fin de aunar fuerzas e integrarnos para la solución de los principales problemas de la agenda particular de cada uno de los Estados-nación que integran nuestro hemisferio.

Una de las principales dificultades que se ha venido presentando desde el pasado siglo y que muchas veces no se detecta es la influencia del modelo europeo del *Welfare State,*[41] que aunque venido a menos a partir de la década de 1980, ha trascendido en las mentalidades y formas de operar, solo que en otras instancias. El pensamiento europeo y norteamericano, o del hombre blanco occidental (WWM por sus siglas en inglés) se ha exportado a partir del proceso de globalización iniciado también en el pasado siglo; proceso este que en materia de políticas de «desarrollo» (presentadas por varios autores como públicas) se expresa como neoliberalismo.

---

[39] Lahera, Eugenio: *Introducción a las políticas públicas (Apuntes de clases),* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2004.

[40] Historiador y filósofo de la ciencia estadounidense, conocido por su contribución al cambio de orientación de la filosofía y la sociología a partir de 1960. El término «paradigma» comprende las tareas compartidas por una comunidad de científicos.

[41] El Estado de Bienestar o Estado proteccionista.

Frente a las manifestaciones del neoliberalismo, ocurrieron en nuestra región procesos revolucionarios iniciados a partir del arribo al poder de gobiernos de izquierda inspirados por la Revolución Cubana y de líderes políticos de una izquierda más heterodoxa. Varios de estos gobiernos se han ido sumando a la propuesta lanzada por Hugo Chávez en 2004 tras el triunfo de la Revolución Bolivariana:[42] el ALBA-TCP como un modelo integracionista alternativo[43] en busca de nuevas y mejores herramientas para articular sus programas políticos, frente al modelo del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) propuesto por los Estados Unidos para recolonizar América Latina.

La mejor forma de avanzar por la senda que se presenta ante nosotros como alternativa no es sino la correcta articulación entre la sociedad civil y el Estado de cada uno de los pueblos que conforman nuestra región. Uno de los principales factores que incidirá en que se dé una articulación tal que sea capaz de garantizar la gobernabilidad y la eficiencia estatal así como el cumplimiento de las demandas de la población, es la correcta implementación de políticas públicas. Si entendemos al Estado como representante oficial de la sociedad civil y no como un ente antagónico y desgajado de su naturaleza histórica, comprenderemos que, si bien se presenta como instrumento del poder de una clase sobre otra, son ya otros los peligros que atañen al ciudadano latinoamericano, pues el mundo tal cual lo entienden los teóricos del sistema mundo tales como Wallerstein,[44] ya no responde solo a la lógica de los Estados-nación sino que se encuentra bajo la égida de organismos supranacionales capaces de manejar o incidir en la economía mundial.

El porqué de la relevancia de las políticas públicas para la gobernabilidad lo podemos rastrear al hacer un breve recuento de la lógica de su aparición. A partir del nacimiento del liberalismo como corriente política en el siglo XVII,

[42] También denominada Revolución venezolana, debiendo la primera nomenclatura a Hugo Rafael Chávez Frías para identificar al proyecto ideológico y social que comienza en 1998, con basamento en el ideario del libertador Simón Bolívar, las doctrinas de Simón Rodríguez, quien proponía que Latinoamérica inventase su propio sistema político, y el general Ezequiel Zamora, quien defendía la tenencia de la tierra para los campesinos que la trabajaban y se manifestó contra la oligarquía.

[43] En abril de 2006 se sumó Bolivia al acuerdo, en 2007 se incorporó Nicaragua, en 2008, Honduras y posteriormente Ecuador en junio de 2009.

[44] Wallerstein, Immanuel: *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1979.

tanto Hobbes[45] como Locke[46] previeron y fundamentaron la aparición del Estado como principal regulador de la sociedad, de conjunto con la comunidad y el mercado, institucionalizado *a posteriori*. Del liberalismo inglés se nutrieron tanto las revoluciones norteamericana (1776) como la francesa (1789), siendo de los debates entre conservadores y nuevos liberales, el de Edmund Burke [47] y el inglés Thomas Paine uno de los más relevantes; sumando a ello los aportes de la escuela utilitarista cuyo máximo exponente fue John Stuart Mill.[48] Stuart Mill promueve las libertades individuales de manera opuesta a la democracia representativa. Mas ese nivel de libertades solo traería consigo ingobernabilidad, por lo que aparece entonces desde el liberalismo más conciliador la idea de aplicar políticas sociales, con lo cual el Estado debía intervenir en los procesos de la sociedad, tal como lo asumían los conservadores. Años después la socialdemocracia europea asumirá este modelo y lo conducirá hasta la implementación de políticas sociales desde las organizaciones supranacionales.

Quedan entonces dos posturas declaradas respecto a los tipos de intervención del Estado en la hechura de las políticas para el siglo XX: la variante liberal radical promovida por Paine que significaba «Estado mínimo»; y por otro lado el denominado *Welfare State* asociado a la visión de intervención del Estado como ente regulador de los asuntos sociales, en el cual sí concibe la atención a los pobres, lo mismo que será base para la política conciliatoria del eurocomunismo más tarde y la más actual «tercera vía»[49] como propuestas reformistas que no pretenden tocar las estructuras tal cual estuviesen.[50]

Quedan entonces estas dos formas de asumir la relación entre Estado y sociedad civil atravesadas por las diferentes políticas a trazar y es durante esta misma centuria que surge la política pública a partir de la propuesta de Harold

[45] Thomas Hobbes, filósofo inglés cuya obra *Leviatán* (1651) influyó decisivamente en el posterior desarrollo de la filosofía política occidental, incluido el pensamiento del propio Locke. Es el teórico por excelencia del absolutismo político.

[46] John Locke, filósofo político inglés considerado el padre del empirismo y del liberalismo moderno, quien a pesar de concordar con los principios del iusnaturalismo (derecho natural) se vio influenciado por la pugna de poderes en Inglaterra durante la Revolución Gloriosa (1688).

[47] Padre del conservadurismo británico de origen irlandés que desarrolló su obra durante el siglo XVIII.

[48] Filósofo político y economista inglés del siglo XIX, representante de la escuela económica clásica y teórico del utilitarismo, planteamiento ético propuesto por su padrino Jeremy Bentham.

[49] Variante totalmente vacilante que intentó abrirse paso en Venezuela en el presente siglo, mas pasó a ser descartada por el gobierno de Hugo Chávez Frías.

[50] Debido a esta tendencia comienza a llamarse erróneamente política pública a la política social.

Lasswell, específicamente en los años de postguerra y con motivo de mantener el orden de cosas. Pero en Estados Unidos hay una tradición de defensa de las libertades individuales, y aunque la unión federal decide incluso por encima y en contra de las mismas, no se generarán políticas sociales específicas –para grupos de desfavorecidos–, sino que lo que interesará será ser más eficientes como gobierno, legitimar su gobierno a partir de hacer bien la tarea; de aquí que ocurra un cambio en la nomenclatura de la política así como en su perspectiva. Esta visión estaba más cercana a la idea de Burke, pues se entendía que el gobierno compuesto por una élite de la sociedad podía dirigir a esta última sin necesidad de políticas asistencialistas. De tal forma, la propuesta de la política pública no es una continuidad de la idea de política social del *Welfare State*, sino en algunos aspectos su contrario.

La confusión provocada por este proceso convierte a América Latina en heredera de la tradición socialdemócrata y del *Welfare State* –promotores ambos de políticas sociales– aun siendo declarativamente crítica a los mismos, puesto que la forma tradicional de hacer política instaba al retorno a los Estados asistencialistas manifiestos, enmascarados ahora en organismos supranacionales que surgieron, sin embargo, bajo la égida de coaliciones entre grupos de poder como los presentes en los propios Estados Unidos de América.

Tras el cambio de nomenclatura y enfoque, las políticas públicas se han establecido como una «subdisciplina» en la ciencia política; comienzan a ser nombradas en espacios públicos y académicos en Estados Unidos, Francia y España, especialmente por las agencias multilaterales y de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y actualmente se han extendido a las múltiples disciplinas sociales, quienes ven en este campo mucho por decir y hacer. Hay mucho campo por recuperar en este sentido para nuestra región y no en balde muchos analistas latinos comenzaron sus indagaciones en estas materias desde la posición que ocupaban en organizaciones vinculadas con los círculos europeos o norteamericanos.

El interés de la ciencia política por el estudio de las políticas públicas viene a ser el Estado y la administración pública y aunque su basamento teórico supone dos elementos ausentes en la tradicional elaboración de

políticas estatales como son *el análisis profesional* y *la participación protagónica de los beneficiarios*; las visiones estatistas al estilo hegeliano no han permitido que los postulados teóricos iniciales se hagan realidad, pues el Estado se ha venido erigiendo en actor fundamental y muchas veces único del proceso, proscribiendo la participación popular o dejándola en un aspecto meramente formal. Esto no contradice el hecho de que unos Estados-nación o mejor dicho grupos de poder –como se ha dicho anteriormente–, identificados en el espacio geográfico de un Estado-nación determinado, no socaven la legitimidad y la gobernabilidad de otros Estados, incluso mediante bombardeos informáticos y tergiversación de las realidades, apoyados en su influencia en y a partir de organizaciones supranacionales.

Ahora bien, resulta menester no confundir entonces las políticas públicas, cuyo rastreo hemos hecho, con las políticas sociales o políticas estatales. Para algunos investigadores ello aparece como un obstáculo infranqueable, mientras que para otros constituye una simpleza sin importancia el hecho de que no sean lo mismo y por ende resulta totalmente improcedente esperar los resultados de un tipo de política, cuando en realidad se está analizando otra u otro tipo de diseño de política ya implementada.[51] Resumiremos brevemente en qué consisten tales diferencias o al menos cuáles son las características que son indispensables para identificar cada una de ellas, para luego pasar a analizar algunas formas en que se han tergiversado o forzado a partir de su encasillamiento en el mero análisis profesional:

-Partiendo de su diseño la política de Estado posee un carácter elitista y en cuanto a su rango de acción la entenderemos como una política de largo plazo, la cual estará inmersa dentro de los principios fundamentales del Estado, resultando independiente del gobierno de turno y afectando a toda la población.

-La política gubernamental por su parte es la que es propia de un determinado gobierno y muere una vez que el partido gobernante sale del poder; la política social por el enfoque con que se diseña atenderá a la sociedad de manera no profesional, a ciegas, apoyada –por ejemplo– en la

[51] Por ello en muchos casos se habla de ineficiencia de políticas públicas, cuando no son propiamente tales tipos de política y se comienza a escudriñar infructíferamente sobre las causas de la no coherencia entre el objeto de análisis y el resultado del análisis.

Iglesia, mediante vías tradicionales como la caridad. Resta entonces enfatizar en la política pública.

Una política pública en cuanto a su rango de acción es una política enfocada en una problemática específica y en un segmento específico de la población. Puede trascender un gobierno, pero por lo general están enmarcadas dentro del período de cada gobierno. Comenzando por el enfoque con que se diseña, la veremos como aquella política propia del Estado burgués, pero que logra aportar desde el punto de vista de los valores que orientan esa política pública (eficiencia) tanto a burgueses como a proletarios si se emplea apropiadamente, rompiendo así con la tradicional jerarquización de la sociedad de manera arbitraria.

Contemplado esto, estaremos en condiciones de perfilarnos hacia otras problemáticas tratadas por especialistas e investigadores de diferentes organizaciones y nacionalidades, de modo que quede una visión holística de las posibles problemáticas que se puedan detectar o presentar en el análisis del diseño de las políticas públicas, a partir de su caracterización previa y de la complementariedad con el criterio de otros reconocidos especialistas.

Ya hemos examinado que el análisis profesional es fundamental para las políticas públicas, pero incluso desde antes se anunciaba que ello no era suficiente; de lo que se trata es de abordar la política pública mediante un análisis profesional independiente con participación de los beneficiarios de la política.

Con relación al proceso de establecimiento, nombramiento y entendimiento de las políticas públicas, el dominicano José Feliz Marrero[52] reconoce que la literatura sobre políticas públicas, específicamente en el caso del apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), ha sido básicamente estudiada por organismos internacionales, principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por el Sistema Económico Latino Americano y del Caribe (SELA) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ello deja al descubierto, sin tener esa pretensión, el problema del traspaso no solo del proteccionismo heredado de los Estados de Bienestar, sino de una nueva forma de intromisión venida desde

[52] Director ejecutivo de Planificación y Calidad del INTEC.

fuera sin un criterio endógeno, dado desde los organismos internacionales que presentan en el mejor de los casos una abstracción parcial de la demanda o de la problemática a resolver en cada caso. No obstante, el caso de Feliz Marrero es bien interesante pues puntualiza con su estudio las oportunidades a largo y corto plazo que tienen varios países –dentro de los cuales se encuentra Ecuador como país miembro del ALBA-TCP– para el fomento y apoyo a las PYMES. Ahora bien, pese a que se promueve un análisis de expertos desde estos organismos supranacionales, el estudio de Feliz Marrero indica que no existe como consecuencia correspondencia y relación entre los objetivos que persiguen las políticas públicas hacia las PYMES (el aumento del empleo, el incremento de la productividad y desarrollo de las capacidades exportadoras, entre otras), con las capacidades, condiciones y bajo desarrollo institucional con que cuenta este sector.

Cuando Marrero se propone caracterizar las políticas públicas de apoyo al fomento de la innovación en MIPYMES, (micro, pequeñas y medianas empresas) en el caso específico de la República Dominicana encuentra que las políticas públicas y programas que fomentan la innovación en PYMES se caracterizan en su diseño y ejecución por una ausencia de participación de actores relevantes como: partidos políticos, instituciones financieras, sociedad civil, comunidades, sectores productivos, universidades y centros de investigación. Esto muestra la falta de previsión de los mecanismos de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas, revelando la falta de coherencia, coordinación y adaptabilidad de las mismas. Situación que implica efectos negativos en la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas y programas.

Esto representa un grave problema teniendo en cuenta –como se ha mencionado anteriormente– que las políticas públicas requieren del análisis profesional como punto de partida para su diseño. Ahora bien, no nos adelantemos puesto que este es solo uno de los indicadores a perseguir en la detección de los problemas que enfrenta el diseño e implementación de políticas públicas en nuestra región. Como aspectos positivos identificamos el realce que se hace de la necesidad de la participación de los beneficiarios en el proceso de las políticas públicas.

Esta resultante coincide en buena medida con lo expuesto por Irma Arriagada[53] en un estudio realizado a dos tiempos en Chile en los años 1990 y 1999 sobre el proceso de diseño de las políticas públicas enfocadas al apoyo de la institución familiar. La autora expone que se han dado dos enfoques en la orientación de dicho proceso: uno centrado en la disminución del sector público; y otro que suma medidas dispersas de racionalización en una perspectiva indefinida. Más allá de sus significativas diferencias, ambos comparten una debilidad fundamental, la de carecer de una visión endógena –basada en la naturaleza y actividades del sector público– que permita articular las propuestas de modernización y evaluar sus desarrollos.

Encuentra a su vez que en la mayoría de los discursos y propuestas de políticas se otorga a la institución familiar un papel central, por lo que llama la atención, entonces, la falta de correspondencia entre la extrema importancia asignada a las familias por los gobiernos, las instituciones civiles y religiosas y las personas, y su ausencia o subvaloración en las políticas públicas. Queda ejemplificado así por qué las desviaciones en cuanto a términos conducen inevitablemente a caminos sin salida donde se promueven debilidades epistémicas y confusión, con el fin de incapacitar a los diferentes actores para transformar la realidad. Se ha confundido política social con política pública y por ende, se ha desestimado o desorientado el posible diseño e implementación de una política pública eficiente en la solución de la problemática expuesta.

La investigadora Rosa Helena Stein se propone, partiendo del debate sobre las estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina, abordar la concepción integral de desarrollo que trascienda la idea de que a las políticas económicas corresponde el crecimiento y a las políticas sociales la distribución. En el interior de este debate resalta la revalorización del capital humano (conocimiento) y del capital social (empoderamiento) en la formulación de lo que, para la autora, pueden tomarse por políticas públicas que habrán de fortalecer la autonomía y la participación local, orientadas por los organismos internacionales. ¿Por qué refiere esto Stein? ¿Por qué vincular política pública a la exclusiva orientación de los organismos internacionales? ¿Tiene que ver

[53] Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la ONU.

esto con su proceder específico como investigadora o responde a una lógica de antaño de la academia? Lo cierto es que, más allá de hacer hincapié sobre los términos capital humano y capital social en el debate reciente –resaltando la concepción del Banco Mundial (BM), caracterizada en la práctica como una política de alianza y comprendida como acción conjunta entre los diferentes sectores de la sociedad–, Stein permanece impávida frente a la ausencia de un elemento central de las políticas verdaderamente públicas: *la argumentación.*

Al parecer la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) privan de la posibilidad de reflexionar como conciudadanos, de hacer uso del sano sentido común, de abogar por el consenso y no por el paternalismo conducente al Estado obeso y al fracaso en el ejercicio de gobierno.

Llama la atención sobremanera, en el caso del currículum específico de Stein, su influencia y vínculo con la producción académica al interior de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[54] por ser la misma una organización que de manera arbitraria declara como sus principales objetivos la contribución a una «sana» expansión económica en los países miembros y no miembros en vías de desarrollo económico –pese a tener en su membresía a varios países belicistas e injerencistas como son los Estados Unidos o Inglaterra– así como el realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

Sobre las distinciones que se establecen entre las nociones de desarrollo y progreso no es pertinente abundar, mas sí es fundamental para reorientar nuestro criterio, volver sobre lo expuesto por algunos de los gurús de las políticas públicas tanto de nuestra región como foráneos. Abordaremos brevemente lo que exponen Luis Aguilar Villanueva y Giandomenico Majone de modo que podamos ver a distancia y desde un punto de vista no comprometido –aunque tendiente a la lógica conciliadora entre Estado y sociedad civil ya expuesta– qué cuestión aún no se expresa tal cual debe ser para que las

[54] Organismo de cooperación internacional, fundado en 1960 y cuya sede central se encuentra en París (Francia). Compuesto por 34 estados, su objetivo es coordinar las políticas económicas y sociales de estos. Conocida como «club de los países ricos», la OCDE agrupa a países que proporcionaban al mundo el 70 % del mercado mundial.

políticas públicas sean, al decir de Alicia Kirchner, una «bisagra» entre el Estado y la sociedad civil latinoamericanas.[55]

En su obra Majone comienza por trazar una ruta que, aun pudiendo considerarse idílica o perfectible, es de significativa relevancia para llegar a diseñar políticas verdaderamente públicas. El autor refiere que: «más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas» existe otra forma en que la discusión se torna fuente de resultados de mayor alcance toda vez que «La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado por ajustar su visión a la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado de procesos de persuasión recíproca». Es por ello que para Majone: «La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y elección de políticas».[56] Por tanto, se puede concluir que desde estudios de escritorio no se llega a ningún lugar más distante que el propiciado por nuestra infinitamente improductiva tendencia idealista subjetiva…

El diseño de una estrategia no va a ser entonces tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tiene que ser un conjunto de actores que interactúen y negocien, obteniendo así una política pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados.

Uno de los principales rasgos que distingue a la propuesta de Majone, según otro experto como el mexicano Luis Aguilar es que: «se aleja inteligentemente de quienes en su afán de reivindicar el carácter político de la política pública siguen confundiéndola con la decisión de gobierno y entienden a esta como la expresión práctica del equilibrio y punto de arreglo entre

[55] Kirchner, Alicia: *La bisagra*, p. IV, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, 2007.
[56] Majone, Giandomenico: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

intereses privativos divergentes».[57] Tras abordar desde el campo de la ética el proceso de elaboración de la política pública, *a posteriori*, Aguilar hace especial hincapié en que:

> No se puede calificar estrictamente como pública una política gubernamental que de entrada se descalifique o boicotee por el conjunto o la mayoría de los ciudadanos, debido a que no están convencidos de los medios, agentes y fines del curso de acción decidido por el gobierno con el propósito de resolver los problemas y las demandas planteados por ellos.[58]

De lo anteriormente expuesto por los especialistas deviene que se entienda al actual proceso de política pública nuestroamericana como un proceso en el cual el ideal se mueve hacia el diseño e implementación de verdaderas políticas públicas articuladas de manera tal que respondan a la integración regional, aunque no se expresan así en la realidad.

Todo ello resulta consecuencia de la preponderancia del poder experto abstraído de la realidad concreta que se intenta modificar, el no tener en cuenta indicadores indispensables como son: el debate, la argumentación recogida de la demanda de los futuros beneficiarios, la explicación y promoción de una cultura política que permita descifrar códigos que por momentos entorpecen y ralentizan el proceso comunicativo. Sumado a esto y como colofón, no abordado por ninguno de los especialistas citados –aportadores en mayor o menor medida– está el hecho de la existencia de una voraz burguesía nacional, que es la principal saboteadora de la transparencia con que se recibe la información; y de la intromisión de otros Estados-nación, transnacionales u organismos supranacionales que responden de un modo u otro a los diferentes grupos de poder del globo. Por ello, se culmina proponiendo como metódica final que se realice un apropiado levantamiento de la demanda en un espacio dialógico entre los diseñadores y los beneficiarios de la política, donde se haga uso de la argumentación y de la persuasión; donde se supervise el proceso de implementación y se argumenten todas las modificaciones que se puedan dar

[57] Aguilar, Luis F.: «Estudio introductorio», en Majone, Giandomenico: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, p. 22, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
[58] Ibídem, p. 23.

en este proceso a partir de afectaciones o cambios de contexto; y que se evalúe el resultado de las políticas de acuerdo a su diseño inicial y al impacto y concientización del mismo en sus beneficiarios, así como las veleidades que su correcto cumplimiento suponga para la potenciación de mejoras en otros espacios o esferas.

**Bibliografía**


AGUILAR, Luis (1992): «Estudio introductorio», en *La Hechura de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (1997): «Estudio introductorio», en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas,* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México.

AGUIRRE ROJAS, Carlos A. (2005): *América Latina en la encrucijada. Los movimientos sociales y la muerte de la política moderna*, Editorial Contrahistorias, México.

ARRIAGADA, Irma (2001): «Familias latinoamericanas: Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo», http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S01121052.pdf.

EBENSTEIN, William (1965): *Los grandes pensadores políticos*. *De Platón a la actualidad,* Revista de Occidente, Madrid, España.

FELIZ MARRERO, José (2014): «Caracterización de las políticas públicas de fomento a la innovación y la articulación productiva de las PYMES en la República Dominicana», *Ciencia y Sociedad* (2): 353-376; vol. 39, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana, abr.-jun., 2014.

KIRCHNER, Alicia (2007): *La bisagra*, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.

LAHERA, Eugenio (2004): *Introducción a las políticas públicas (Apuntes de clases),* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

LENIN, Vladimir: «El Estado y la Revolución», en *Obras Escogidas*, t. VII, Editorial Progreso, Moscú, 1977.

MAJONE, Giandomenico (1977): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas,* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México.

MARTÍ, José: *Obras Completas*, Editorial Ciencias Sociales, t. 6, La Habana, 1975.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (2009): *Políticas e instrumentos para enfrentar el impacto de la crisis económica internacional sobre las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) de América Latina y el Caribe*, Secretaría Permanente del SELA, Caracas.

SOBREVILLA, David (1999): «El surgimiento de la idea de nuestra América en los ensayistas latinoamericanos decimonónicos», *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*, XXV (50): 147-163; Centro de Estudios Literarios Antonio Cornejo Polar, Lima, sep., 1999.

STEIN, Rosa H. (2003): *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*, Fondo de Cultura Económica, México.

WALLERSTEIN, Immanuel (1979): *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI,* Siglo XXI Editores, Madrid.

## LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Dr. C. Ricardo Jesús Salar Sotés

### Desarrollo económico y social, y política: una perspectiva histórica

Se suele considerar que las teorías sobre desarrollo económico no aparecen hasta después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, la preocupación por el desarrollo, en sus distintas versiones (civilización, progreso, desarrollo económico) y el intento por comprender cómo se produce la evolución de las ideas o estrategias para poder alcanzarlo, no es patrimonio de los economistas de la segunda mitad del siglo XX; muy por el contrario, la preocupación arranca bastante antes. Determinar cuáles son los primeros antecedentes de la noción del desarrollo es una empresa difícil; en el sentido anecdótico se puede citar el emperador chino Qin Shi Huang Di que en 220 a.n.e. ordenó la construcción de ruedas estándares,[59] o de Ibn Jaldún, historiador tunecino de ascendencia sevillana, que en el siglo XIV escribió su *Introducción a la Historia Universal* (Al-Muqaddimah),[60] donde explica las causas de la prosperidad y decadencia de las civilizaciones.

Estos elementos y otras muchas razones podrían probar que las concepciones del desarrollo económico-social y la evolución del concepto de desarrollo económico-social tienen una rica historia muy ligada a la aparición y posterior evolución del Estado. En particular, las fuentes originales del concepto desarrollo económico pueden encontrarse principalmente en tres grandes períodos de la historia humana: el comienzo del primero de estos grandes períodos puede identificarse antes de nuestra era y abarcaría en lo fundamental hasta la primera mitad del siglo XVIII, la idea dominante en esta etapa fue la idea de civilización,[61] la cual evolucionaría en contraste con su

[59] Frank, André Gunder: *El desarrollo del subdesarrollo. Un ensayo autobiográfico*, p. 21, IEPALA, Madrid, 1992.

[60] García Lizana, Antonio: «El estudio de los ciclos económicos: un precedente histórico», en Marchante Mera, Andrés Jesús y otros, *Homenaje al profesor Juan Sánchez Lafuente*, pp. 131-138, FCEYE, Universidad de Málaga, Málaga, 1990.

[61] El aporte del pensamiento económico a la idea de civilización no fue significativo; en la antigüedad, se destacan por sus aportes en lo relativo a las ideas económicas los pensadores griegos: Jenofonte, Protágoras, Aristóteles, Platón y Homero. Sin lugar a dudas, el que más se destaca entre ellos es Platón. Precisamente en uno de los libros de Platón, *La República,* se pueden encontrar numerosas ideas

opuesto de la barbarie. Es bueno destacar que aunque esta hipótesis significa los orígenes de las nociones sobre lo que hoy se operacionaliza como desarrollo, bien tempranamente en la evolución humana hay que reconocer que no sería una apreciación ingenua, o podemos representárnosla despojada de una buena argumentación. Esta primera estrategia de la noción de civilización en estos tiempos tan lejanos era una consumación de las más diversas hegemonías, pues intentaba representar las ventajas o logros de determinados pueblos o Estados como un paradigma civilizatorio, para el que se constituían en amenaza todos los pueblos ubicados en sus fronteras que no

económicas, destacándose la idea de cómo se organizaba la economía en la ciudad ideal. Aristóteles hizo distinciones, en *Oeconomicus* (cabe aclarar que este libro no está escrito en su totalidad por Aristóteles, también recibió ayuda de otros pensadores de la época), entre el comercio lícito para el intercambio de mercaderías y el incorrecto que solo buscaba la obtención de ganancias; estos tópicos sirvieron como base para establecer la ciencia económica. Para Aristóteles, la economía se ocupa de la manera en que se administran unos recursos o el empleo de los recursos existentes, con el fin de satisfacer las necesidades que tienen las personas y los grupos humanos. Aristóteles diferenció entre economía y crematística. Este último concepto era utilizado para referirse al comercio, a la actividad de negociar, enriquecerse con el tráfico. Podemos inferir que el significado que adquiere el término economía en la actualidad se corresponde con el que los griegos le otorgaban a la crematística.

Ya en la etapa medieval, la filosofía escolástica se centró en cuestiones éticas como la pobreza y la caridad, el precio justo, la relación conceptual entre el beneficio, el interés y la usura. Los pensadores cristianos de la Edad Media, entre ellos Santo Tomás de Aquino, debatieron el problema del precio y de la ganancia, desde el punto de vista de si era correcto o pecaminoso obtener ganancias a partir del intercambio de mercaderías. Otro de los pensadores en la época medieval ha sido Nicolás de Oresme, quien consideró al comercio beneficioso y una fuente lícita de obtención de ganancias, pero lo subordinó al interés del Estado, de los gobernantes y a la moral. Lo mismo ocurría con la moneda. Condenó su falsificación para obtener ganancias. Coetáneamente, en otros contextos geográficos, sociales, económicos y culturales, como fue el caso del Islam medieval, se dieron otros avances del pensamiento económico, con notables autores (ejemplo: Ibn Jaldún).

Ibn Jaldún, como se ha señalado antes, fue un economista pródigo, el cual consideró aspectos como el trabajo y el valor, la demanda, el costo, los precios y su independencia, la riqueza como producto social y no individual, el dinero no como sinónimo de riqueza, las clases de ocupaciones, las fases del desarrollo económico, las relaciones de dependencia entre campo y ciudad, las artes y los oficios, la importancia del Estado dentro de la economía y las consecuencias de la falta de este, el lujo, necesidades naturales y normales. También consideró aspectos de finanzas públicas, como: las tarifas de los impuestos, la distribución de estos, los gastos sociales de los servicios estatales, un gobierno como comprador de bienes y servicios, y los efectos de los gastos del Estado sobre el ingreso y las entradas de impuestos. Tomó varios años hasta que algunos de estos aspectos fueron redescubiertos, por Adam Smith o Karl Marx. Ibn Jaldún consideró que la economía era un determinante para los pueblos. Todo esto yace escrito en su *magnus opus*, el Muqaddimah, escrito en el siglo XIV.

Sin embargo, habrá que esperar hasta el siglo XVII para encontrar una incipiente argumentación de la idea de civilización como estrategia para alcanzar un nuevo estadio en el avance de la sociedad, ya que ni durante la Edad Media, ni durante el período de transición entre la época medieval y la mercantil, aparecen en la literatura económica los elementos básicos de una teoría en relación con el particular: los primeros antecedentes de esta argumentación surgen cuando de una forma generalizada, las personas que se dedicaban a las actividades políticas y económicas comienzan a plantearse problemas en relación con el proceso civilizatorio en general y a plasmarlo en sus escritos, muy elementales para la época. Estos pioneros de paradigmas, como les llamaríamos hoy, fueron los mercantilistas italianos, españoles, franceses, alemanes e ingleses, los primeros en ocuparse del proceso que daba lugar a la riqueza de las naciones.

tuvieran iguales avances, como el caso del Imperio Romano en crisis contra todos los demás que rodeaban su frontera.

Un segundo momento podría ubicarse entre 1750 y 1940,[62] en este otro largo período se consumaría otra gran estrategia, la Idea de Progreso, para garantizar el dominio de la burguesía que apostaba a nuevos argumentos sin renunciar a los argumentos ya existentes dentro del paradigma civilizatorio. La idea de progreso[63] que recién nacía encontraba sus argumentos en tres grandes corrientes epistémicas surgidas del pensamiento europeo a partir del siglo XVIII: la primera proviene del iluminismo y su visión de la historia, de la historia como una marcha «progresiva» hacia lo racional. La segunda se

[62] En esta época los argumentos comenzaron a complejizarse, pues algunos de los principales pensadores que en la etapa contribuyeron a consolidar estos nuevos argumentos, además de la preocupación por el proceso de creación de la riqueza, comenzaron a estudiar el atraso económico, y así tenemos como elementos explicativos de este atraso, el sistema colonial (de Smith), la inexistencia de demanda adecuada (de Malthus) y el deseo efectivo de acumulación (de Mill).
Marx, heredero intelectual de los clásicos (Smith y Ricardo), merece ser considerado al margen de estos pensadores por la trascendencia histórica de su enfoque, que ha originado una corriente heterodoxa de pensamiento que llega hasta nuestros días. El pensamiento económico de Marx y Engels es fácil de referenciar en múltiples obras creadas por ellos, pero resaltan de manera especial *La situación de la clase obrera en Inglaterra* de Engels y de Marx *El Capital,* en particular el tomo I. Estos autores en estas dos obras en particular ponen en evidencia cómo el capitalismo es un producto histórico que resulta de la destrucción que hace este sistema de las demás formas de producción para poder regenerarse a través de su ley general de acumulación, donde el motor del cambio social es la lucha de clases. Estos aportes de Marx se constituyeron en importantes referentes de lo que después conoceremos como teoría del desarrollo. Marx justificó la tesis de que el cambio social en la dirección de la inversión del capitalismo (entiéndase transformación revolucionaria de la sociedad) era solo posible a través de la supresión de la enajenación, a partir de la gestación de una sociedad de productores asociados libres. Estos elementos, aunque no se constituyeron en sí mismos en una teoría sobre el desarrollo económico, sí se constituyeron en un significativo aporte en la dirección de la transformación revolucionaria de la sociedad.
A raíz de la obra de Marx comienzan a surgir las teorías sobre el imperialismo, entre las que destaca la elaborada por Lenin. Otros antecedentes los encontramos en las obras de dos escuelas de pensamiento, a las que suele prestarse escasa atención pero cuya relevancia es significativa; por un lado estarían los autores historicistas alemanes, que entendían el proceso de desarrollo como una sucesión de etapas, por lo que elaboraron teorías de las etapas del desarrollo económico, y por otro, los institucionalistas norteamericanos cuyas aportaciones sobre los factores institucionales del desarrollo económico, merecen ser tenidas en cuenta, dada su influencia en la corriente estructuralista.
Los autores neoclásicos de finales del siglo XIX y principios del XX se centraron en la satisfacción de las necesidades humanas con aprovechamiento óptimo de recursos; sin embargo, tres ideas interrelacionadas son las que constituyen la herencia neoclásica de la economía del crecimiento: la primera establece que se trata de un proceso gradual y continuo, sin cambios bruscos; la segunda, que se trata de un proceso armonioso y acumulativo, garantizado por los mecanismos automáticos de equilibrio; y la tercera, que hay una perspectiva optimista de las posibilidades de beneficios del crecimiento económico continuo, subrayada por los efectos de difusión y transmisión del desarrollo económico.

[63] Entendiendo como progreso, aquel proceso acumulativo, gradual y continuo que concluía al alcanzarse el estado estacionario; elementos fundamentales de este proceso eran la mano invisible y la división del trabajo (de Smith), el principio de la población (de Malthus) y los rendimientos decrecientes y el fondo de salarios (de Ricardo). Ver: Hidalgo Capitán, Antonio Luis: *Una visión retrospectiva de la economía del desarrollo*, Universidad de Huelva, Huelva, 1996.

relaciona con la idea de «acumulación de la riqueza» en la que está implícita la opción entre el presente y el futuro ligada a una promesa de bienestar. Finalmente, la tercera se vincula con la idea de que la expansión geográfica de la civilización europea significa el acceso a formas superiores de vida para los demás pueblos de la tierra, considerados como «retrasados».

La primera de ellas maneja una visión optimista del proceso histórico, que le permite vislumbrar un «posible futuro» bajo la forma de una sociedad más productiva y menos alienante. La segunda, perfectamente representada en el texto imprescindible del economista inglés Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, donde se pretende demostrar que la búsqueda del interés individual es el muelle propulsor del bienestar colectivo. Por lo tanto, el progreso no surge simple y necesariamente de la «lógica de la historia», pero se encuentra al alcance de los hombres, y parte del supuesto de que ya se conoce el camino para lograrlo, de esta forma sería esencial la creación de instituciones que permitieran a los individuos realizar plenamente sus potencialidades. La tercera, relacionada con la expansión geográfica de los presupuestos ideológicos de Europa, manifestaba que las economías de esa área planetaria ejercían una misión «civilizadora», al forzar a otros pueblos a integrarse a sus líneas de comercio, puesto que contribuían a elevar el bienestar de los pueblos que se encontraban anquilosados en los aspectos económico, político y social.

De esta forma se presenta una serie de adjetivaciones o sinónimos que anteceden y homologan al desarrollo, entre ellos los conceptos de riqueza y acumulación de capital, que se originan en la obra de los economistas clásicos, principalmente en las obras de Adam Smith y David Ricardo, donde se relacionan con el potencial productivo de la población, su crecimiento y demandas. Bajo los anteriores argumentos el progreso se conseguiría en función de la producción racional de bienes y servicios, en la medida en que existan los recursos necesarios, las condiciones técnicas suficientes y la consolidación de la racionalidad del sistema de producción, que produciría la riqueza económica para el beneficio, tanto de los individuos particulares como de la sociedad en general.

Por otro lado, el concepto de progreso como evolución estuvo inspirado en las concepciones biológicas de Lamarck, Lyell y Darwin, y concibe al

progreso como un proceso espontáneo, natural y continuo. Al concebir el progreso como espontáneo y natural, este concepto está explícitamente excluyendo la intervención humana a través de la planificación y el diseño de políticas. Al concebirlo como un proceso continuo está adoptando implícitamente argumentos según los cuales las variaciones económicas relevantes para el progreso humano son solo posibles mediante una transformación continua. Históricamente, este carácter continuo solo podía ser explicado por el marco teórico generado por la economía neoclásica, de modo que el concepto de progreso como evolución será solo posible de explicar desde la perspectiva de una economía de mercado.

Dicho concepto y soporte teórico es obviamente inadecuado por varias razones: una de ellas es que ninguna economía realmente existente es una economía pura de mercado, máxime cuando la economía de los países atrasados se encuentra particularmente en una relación de dependencia de los mercados centros, dependencia que por su naturaleza es diferenciadora. Otra razón es que la experiencia histórica indica la necesidad de que los gobiernos y las clases gobernantes siempre apuestan por mantener el movimiento de la sociedad bajo su dirección, buscando que precisamente ciertos tipos de cambios tengan lugar con el objeto de alcanzar metas definidas de antemano. Estas consideraciones destacan dos puntos importantes: uno de ellos denota que resulta esencial al concepto de progreso, el hecho de ser un proceso al menos parcialmente dirigido. Otro, que no parece sensato tratar de explicar el proceso de progreso general de la sociedad mediante teorías que describen los sistemas económicos como estadios ideales.

Durante el siglo XIX la idea de progreso estuvo en boga, en particular durante su segunda mitad, y concebía a la innovación técnica, en todos los órdenes, como el motor del capitalismo. De la misma forma pretendía imbricar el concepto de progreso como evolución, con los supuestos de la escuela neoclásica, donde se da un énfasis a la incorporación de nuevas técnicas y métodos en las actividades productivas, por lo cual se considera la estrecha relación entre los resultados de la ciencia y la difusión de sus innovaciones, cuyo objetivo esencial sería modernizar las instituciones sociales y los modos de vida existentes. En la actualidad, el entendimiento del concepto de desarrollo económico como progreso, puede ser comprendido por analogía con

el concepto decimonónico, en el sentido de que la solución de todos los problemas –sean estos políticos, económicos o sociales, pero sobre todo económicos– es un asunto esencialmente técnico: así enfocado podría tener una base ideológica radicalmente tecnocrática, que concibiera a una nación como una especie de fábrica que pretendiera ser manejada con criterios tecnológicos estrictos, en todos los órdenes.

Este período, y el predominio de la idea de progreso se extienden, como ya explicamos, hasta bien entrado el siglo XX. Pero a partir de los años 40 del siglo XX y condicionado por múltiples factores entre los que se destacan el avance de la ciencia como fuerza productiva directa, la internacionalización de las relaciones capitalistas, el paso del capitalismo a una nueva fase, la gestación, triunfo y consolidación de un nuevo paradigma productivo (el fordismo) y sobre todo el hecho innegable de que el capitalismo necesita paz para consolidar su tendencia general a la acumulación capitalista, hacen nacer un nuevo período que se va a extender desde la fecha anteriormente fijada en la segunda mitad de la década del 40 del siglo XX hasta hoy.

Esta etapa va a estar marcada por la genialidad de múltiples pensadores[64] burgueses que van a crear una nueva teoría: la modernización[65]

[64] Meier, Gerald M. y Dudley Seers: *Pioneros del desarrollo*, 2da. ed., Tecnos, Madrid, 1986. Entre dichos pioneros podemos citar a: Rosenstein-Rodan, Nurkse, Singer, Lewis, Gerschenkron, Myrdal, Hirschman, Scitovsky, Perroux, Rostow, Myint y Prebisch; no obstante, las aportaciones de Prebisch es posible estudiarlas bajo la teoría estructuralista, por ser este el precursor de esta corriente.

[65] La Economía del Desarrollo como disciplina científica, dentro de las ciencias económicas, nace tras la Segunda Guerra Mundial, con los trabajos de los pioneros del desarrollo de los años 40 y 50. La Economía del Desarrollo en esta fase se conoce bajo el nombre de teoría de la modernización, ya que constituyó la ortodoxia económica de la disciplina hasta mediados de los años 60. Por modernización se entiende el «proceso por el cual se va progresivamente colmando la brecha entre tradición y modernidad». Dicho de otro modo, la «reproducción paulatina de la situación alcanzada por los países o regiones elegidos como modelo de referencia, es decir, los espacios geoeconómicos que se supone han conocido una ruptura histórica –la Revolución Industrial–, momento a partir del cual el crecimiento industrial se convirtió en condición natural y objetivo fundamental del funcionamiento de la sociedad». Unido a este concepto aparece también el de difusión, entendido como la propagación de capital y tecnología desde los países más avanzados, y considerado como «motor del proceso y un elemento imprescindible para salir del subdesarrollo y para reducir el tiempo necesario del paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna».

Este proceso de modernización estaba basado en la industrialización, es decir, en el paso de una economía eminentemente agraria hacia otra de carácter industrial. Dicho paso fue sistematizado por Arthur Lewis en su modelo dual de cambio estructural, según el cual las economías en desarrollo se caracterizaban por estar formadas por dos sectores, uno tradicional, rural y agrario, y otro moderno, urbano e industrial, entre los cuales se producía una transferencia de mano de obra en función del aumento de los salarios en el segundo sector. Ejemplos de la aplicación de la teoría de la modernización a los países subdesarrollados pueden encontrarse en casi todos estos países, especialmente africanos y asiáticos, en las décadas de los 50 y los 60, y que no llegaron a alcanzar los resultados esperados, debido a que no tuvieron en cuenta elementos importantes tales como las relaciones internacionales, los

y van a poner de moda un nuevo concepto, el crecimiento económico, como referente teórico que va a permear toda la vida y política hasta el presente. Entre estos pensadores se destacan Gunnar Myrdal, Robert M. Solow, Alvin Tuflleer, Ragnar Nurkse, quienes van a justificar como variables principales del crecimiento económico al ahorro, la inversión, el salario y en particular a la ciencia como fuerza productiva directa; defendiendo a este paradigma aparecido en Europa (que suponía que la evolución de las sociedades iba desde la sociedad tradicional al despegue industrial; desde la industrialización hasta las sociedades del gran consumo en masa) como referente que luego los países más pobres tendrán que reproducir como vía para superar su atraso económico.

Pero un hecho político extenderá conceptos, que desde antes habían venido utilizándose entre los políticos, a los medios académicos; este hecho fue la toma de posesión de Truman el 20 de enero de 1944 en que el presidente usó en su discurso los conceptos de desarrollo y subdesarrollo; a partir de aquí el concepto de desarrollo comienza a ganar más adeptos, a ser usado en múltiples textos y por autores diversos, confundiéndolo o utilizándolo en lugar de los conceptos de crecimiento económico, de industrialización, de acumulación, de progreso, o concibiéndolo como evolución muchas veces. Otras veces, el concepto de desarrollo económico aparecerá identificándose chatamente con un aumento rápido y continuo de la riqueza per cápita de una nación o grupo de naciones, condicionando este rápido aumento de la riqueza a cambios tecnológicos, económicos y demográficos de una sociedad. A partir de aquí, ha habido una tendencia a medir el avance hacia el desarrollo económico en términos de crecimiento, sobre todo a partir de varios indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB) o el Producto Nacional Bruto (PNB); sin embargo, hoy día se reconoce que crecimiento no es lo mismo que desarrollo económico.

Las teorías sobre el desarrollo económico evolucionan, ya sea obedeciendo a la dinámica del perfeccionamiento que emana de la ciencia, o en respuesta directa a experiencias prácticas o a observaciones empíricas. Este planteamiento da pie para llamar la atención sobre el hecho de que la

problemas estructurales y la gran importancia de las instituciones en los países subdesarrollados. Este fracaso de la teoría de la modernización abrió las puertas a la aplicación de otras teorías del desarrollo.

teoría de la modernización no es la única escuela que ha realizado estudios sobre la problemática del desarrollo económico- social, también son reconocidas la escuela estructuralista,[66] la neomarxista[67] y la llamada escuela de la globalización.[68]

[66] El estructuralismo es fundamentalmente un método de investigación, alternativo al empirismo y al positivismo, que toma como objeto de su investigación un sistema (relaciones recíprocas entre las partes de un todo), y no el estudio de las diferentes partes aisladamente. En el campo de la economía, en concreto, el concepto hace referencia a la existencia de un conjunto de relaciones económicas y sociales que no son observables, pero cuyos efectos económicos y sociales sí lo son.

[67] La teoría neomarxista del desarrollo comienza a surgir durante la postguerra como una alternativa a la teoría de la modernización; sin embargo, no alcanza un cierto nivel de elaboración hasta que en 1957 Paul Baran publica *La economía política del crecimiento*, obra que marca el nacimiento de esta teoría. A raíz de la obra de Baran, surge la moderna teoría del imperialismo que se desarrolla durante los años 50 y 60, con las aportaciones de Paul Baran, Paul Sweezy, Harry Magdoff, Arghiri Emmanuel y Samir Amin. La moderna teoría del imperialismo tiene como piedra angular la nueva institución del capitalismo moderno, la corporación transnacional; la competencia en el mercado internacional es sustituida por una competencia oligopólica entre grandes empresas que se disputan el control de los mercados. Por distintos motivos y mecanismos, estas corporaciones se instalan en los países subdesarrollados y comienzan a generar riqueza, pero al mismo tiempo esta es extraída desde dichos países hacia los países desarrollados.

Hacia finales de los 70 y durante los 80, el debate había superado el ámbito de la teoría de la dependencia y se centraba en la explicación del funcionamiento del sistema capitalista mundial, donde realizaron sus aportaciones Samir Amin, André Gunder Frank, Immanuel Wallerstein y Christian Palloix. Sin embargo, dicho análisis no supone más que una reformulación integral de las ideas subyacentes en las teorías del imperialismo y la dependencia. Lo que sí resulta interesante de este período es la tesis de la desconexión propuesta por Samir Amin; según este autor, ya que no es posible el desarrollo bajo el sistema capitalista mundial, lo mejor que se puede hacer es desconectarse del mismo, es decir, supeditar las relaciones exteriores de cada país subdesarrollado a las necesidades de su desarrollo interno, lo cual no debe confundirse con un repliegue autárquico o una exclusión impuesta del sistema.

[68] En términos generales, la globalización tiene dos significados principales: 1) como un fenómeno, implica que existe cada vez más un mayor grado de interdependencia entre las diferentes regiones y países del mundo, en particular en las áreas de relaciones comerciales, financieras y de comunicación; 2) como una teoría del desarrollo, uno de sus postulados esenciales es que un mayor nivel de integración está teniendo lugar entre las diferentes regiones del mundo, y que ese nivel de integración está afectando las condiciones sociales y económicas de los países.

Los niveles de mayor integración que son mencionados por la globalización tienen mayor evidencia en las relaciones comerciales, de flujos financieros, de turismo y de comunicaciones. En este sentido, la aproximación teórica de la globalización toma elementos abordados por las teorías de los sistemas mundiales. No obstante, una de las características particulares de la globalización, es su énfasis en los elementos de comunicación y aspectos culturales.

La teoría de la globalización incluye como principales aspectos los siguientes: en primer lugar, factores económicos y culturales están afectando cada aspecto de la vida social de una manera cada vez más integrada. Segundo, en las condiciones actuales y respecto a los estudios específicos de particulares esferas de acción (comercio, finanzas o comunicaciones), la unidad de análisis basada estrictamente en el concepto de Estado-nación tiende a perder vigencia. En particular, las comunicaciones están haciendo que esta categoría no posea, como antes, una preponderancia causal en muchos aspectos del comportamiento a nivel de naciones. Uno de los elementos clave de la globalización es su énfasis en el estudio de la creciente integración que ocurre especialmente entre las naciones más desarrolladas. Esta integración afecta especialmente las áreas de comercio, finanzas, tecnología, comunicaciones y coordinación macroeconómica. A nivel subsistémico, es decir, dentro de las sociedades de los países, se observa un fenómeno de integración social, pero también de creciente discriminación y marginalidad económica en varios sectores.

Durante los últimos años, el término globalización ha sido utilizado preferentemente en relación con la revolución tecnológica en el área de las comunicaciones y la creación del ciberespacio. Sin embargo, uno

Algunos sucesos recientes justifican el replanteamiento, evaluación o revisión de las primeras observaciones acerca de la naturaleza del desarrollo económico y social. Las conclusiones de entonces conducen ahora a nuevas reflexiones acerca del rumbo que están tomando las teorías y prácticas del desarrollo económico-social. En todo caso, no se puede negar que la comprensión de los procesos del desarrollo económico-social sea mucho más completa y compleja ahora, que hace cincuenta años. Sin embargo, a la vez que se perfecciona su comprensión, se adoptan muchas veces generalizaciones sesgadas y demasiado simplistas. Un buen ejemplo de ello es la aseveración, bastante generalizada, de que las experiencias surgidas en décadas pasadas han demostrado la irracionalidad del intervencionismo estatal, en contraste con las virtudes incuestionables de la economía pura de mercado, y de que el requisito indispensable para el desarrollo económico y social es el paso del predominio de la planificación económica al predominio de la libertad del mercado.

La experiencia observada en muchos países ha puesto de relieve la extraordinaria fuerza del mercado, los numerosos beneficios que puede reportar el intercambio entre diferentes naciones —así como dentro de las mismas—, y los desastres que suelen resultar del cierre de los mercados, cuando la propia experiencia histórica justifica un equilibrio entre la actividad

---

de los principales argumentos substanciales en las condiciones actuales de la economía y los flujos informativos, que incluso formulaba el concepto de la «globalización de los mercados» en sus formas actuales, puede ser encontrado en un artículo de 1983 firmado por Theodore Levitt en el *Harvard Business Review*.

El aspecto funcionalista de la globalización es el que distingue esta teoría del concepto de la internacionalización económica. De conformidad con esta apreciación, la globalización contiene procesos que son cualitativamente distintos de la internacionalización. En ellos se involucra no solamente la extensión geográfica de las actividades económicas, procesos de internacionalización, sino también y más importante, la integración funcional de actividades que antes se encontraban dispersas. Esto último constituye el rasgo peculiar de la globalización dentro de las innovaciones tecnológicas más recientes. El actual proceso de globalización redunda, por ello, en la formación de unidades funcionales a nivel planetario. Con relación al hecho de cómo tiene lugar este proceso, se identifican tres visiones:

1) El hiperglobalismo.
2) El escepticismo.
3) El transformacionismo.

El estudio de este complejo proceso, desde las diversas estrategias y escuelas de pensamiento que son parte de estos estudios, nos permite argumentar que el desarrollo económico y social –aunque complejo y multicausal– es un patrón de actividad humana institucionalizada que puede y debe ser asunto de una elección colectiva.

del Estado y la realidad contradictoria, pero necesaria, que supone el mercado. El hecho de reconocer las capacidades que puede tener el mercado, no debe inducir a ignorar la necesidad de regulación estatal, así como los logros ya constatados de su intervención en la economía; o por el contrario, considerar al mercado como factor de éxito, independientemente de toda política gubernamental; ambos son variables, y de gran significación a la hora de instrumentar las políticas encaminadas al logro del desarrollo económico-social.

Por otra parte, resulta importante apuntar sobre la necesidad de ampliación de las capacidades del ser humano para la consecución del desarrollo económico- social. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo a lo social y contribuiría a controlar de modo razonable el cambio demográfico; directamente afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida, tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas.

El alcance de esta cuestión no se reduce a la fundamentación teórica; sus connotaciones prácticas han de plasmarse claramente y sin ambigüedades en las políticas de desarrollo. Si bien la prosperidad económica y una situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no deja de ser cierto que una mayor educación, prevención y atención de la salud y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población. Estos avances sociales deben considerarse como parte del desarrollo, dado que procurarán una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de estimular la productividad o el crecimiento económico. Estos argumentos llevan a reparar en que la interpretación tradicional del concepto de capital humano (debería entenderse como recurso humano), tiende a concentrarse en la segunda función que desempeña la ampliación de las capacidades del ser humano, es decir, la de generar ingresos. Y aunque este aspecto no deja de ser importante, a los ingresos han de añadirse los beneficios y ventajas de tipo «directo» o primario. Dicha ampliación es de naturaleza estratégica en vez de una alternativa a la actual noción de capital humano.

Sobre la base de todos estos argumentos y tomando en consideración esta evolución de la teoría y la práctica, es que asumimos el concepto de

desarrollo económico-social, como aquel paradigma aún no consumado en que el proceso de desarrollo económico y social no es independiente de la ampliación de las capacidades del ser humano, en que la autarquía no es posible y la ciencia es una sola (la ciencia del hombre), en que la actividad económica abandone el paradigma del crecimiento y adopte el decrecimiento (asegurándose por esta vía una contracción de la huella antrópica [ecológica]), en que se aseguren mejoras económicas, sociales y políticas (todos los derechos humanos reconocidos por la ONU) para todos; y que además sea portador de cambios estructurales que demande el momento histórico concreto y se garantice una existencia equilibrada entre la civilización y el medio ambiente, reconociendo al hombre no como capital humano (creador de riqueza) sino como recurso humano (creador y beneficiario de la riqueza) y estos cambios en la dirección de la civilización se expresen en los grados de emancipación con que viva el hombre.

**Relación entre estrategias de desarrollo económico y social, las políticas y las políticas públicas en América Latina**

En todo este entorno civilizatorio, desde hace muchas décadas, las políticas públicas son un factor común de la política, de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política[69] puede ser analizada como la búsqueda del establecimiento o del bloqueo de políticas públicas sobre determinados temas, o de la necesidad de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La búsqueda de la política de las políticas públicas representa aparentemente una «modernización» de la esfera pública. En torno a políticas públicas se puede: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas con soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Esta aparente modernización requiere de cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas deben

[69] El autor de estas líneas asume el concepto como la consumación de la hegemonía de un grupo social, clase o partido político. El autor repara en el hecho de que estas hegemonías no se establecen de una vez y para siempre, deben ser reconstruidas …

participar en el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición. Y la reforma del Estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y solo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas. Pero la realidad es mucho más compleja porque cuando hablamos de teoría del desarrollo o de políticas, y dentro de estas de las políticas públicas, estamos apostando por viejas estrategias o tácticas de los gobiernos para conservar el poder o de la búsqueda de nuevas oportunidades para acceder al poder, por parte de la oposición.

Las estrategias para el desarrollo económico-social, la política y las políticas públicas son una relación recíproca. Pero en particular la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca.[70] Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policy*. Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda del establecimiento de políticas públicas sobre determinados temas, o la necesidad de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.[71]

Sobre la base de estos aspectos una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que emanan del sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Lo principal es la idea, el punto

[70] Sobre las políticas públicas como la unidad de transacción de lo público, véase Lahera, Eugenio: *Introducción a las políticas públicas*, Colección Breviarios No. 538, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

[71] El objetivo de los políticos –tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio– consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquier alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias. También se ha usado la expresión «espacio de las políticas»[72] para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto. Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas tenderán hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestadores hacia el populismo inmediatista.

En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto: según el óptimo de Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos, sin disminuir la de otros, según refiere el autor Giandomenico Majone (1997).[73] Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho de que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas. Para Sen[74] el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance. No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades.

Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que se corresponden con recursos de uso general, útiles para cualquiera, sean cuales sean sus objetivos. Una sociedad bien ordenada sería aquella en que los arreglos

[72] Un caso de lo técnico buscando lo político puede verse en Rodríguez, Ángela: «De la Ficha CAS al Programa Chile Solidario», tesis de pregrado, Universidad de Los Lagos, Santiago, 2003. Un ejemplo de desencuentro puede verse en Medellín, Pedro: «La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia», documento de trabajo, serie Políticas sociales No. 95, CEPAL, Bogotá, 2003.

[73] Majone, Giandomenico: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

[74] Sen, Amartya: «The Possibility of Social Choice», *The American Economic Review* (3): 349-378; vol. 89, American Economic Association, Estados Unidos, June, 1998.

sociales se basan en un acuerdo que todos aprobarían, de tener la oportunidad; esta es la solución de Rawls.[75]

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación.

Desde el poder se defienden algunas tesis como ciertas, entre las que se destacan:

-Todos podemos generar, refinar o combinar ideas, si bien algunas ideas o sistemas de ideas son más potentes que otras. Muchas ideas tienen consecuencias sociales y pueden ingresar al conjunto de los temas que una sociedad discute.

-Toda sociedad tiene un debate sobre sí misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.

Pero estas constituyen solo una cortina de humo para esconder lo que es indudable que algunas personas (naturales o jurídicas) tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder donde se construyen «legitimidades» y el ordenamiento de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita. Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas forma parte de la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan. Y el *lobby*, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas que solo hacen crecer la desigualdad.[76]

[75] Rawls, John: *Teoría de la justicia,* Fondo de Cultura Económica, México, 1979; y Rawls, John: *Collected Papers Harvard,* Harvard University Press, Massachusetts, 1999.

[76] Entre ellos destaca el acceso desigual a la educación y al Internet, así como la falta de representatividad de los medios de comunicación y el *lobby* indirecto, mediante la movilización de la opinión pública. Todos ellos pueden inhibir o sesgar la discusión social. James Madison, uno de los

El legado del pasado autoritario en numerosas sociedades de América Latina; la esclerosis gubernamental; los desajustes institucionales que hacen que con frecuencia se enfrenten los poderes del Estado en carreras que tienen como resultado su descrédito; el diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes; la incapacidad a la hora de garantizar cierto crecimiento económico sostenido; el bloqueo a la hora de tomar decisiones por parte de los dirigentes que resuelvan los problemas de la sociedad; la disfuncionalidad en la representación de los ciudadanos en el sistema político; la falta de confianza de estos en el sistema político a pesar de que en tiempos recientes su incorporación al mismo haya sido masiva; y el descrédito de la política como nicho generador de corrupción de difícil control: estas son algunas de las circunstancias a las que se enfrenta la política en la actualidad, en América Latina.

En una época en la que la política ha resultado ser un escenario muy relevante donde pueden resolverse problemas fundamentales que afectan a las sociedades, la preocupación llega a alcanzar límites insoportables. Más aún cuando se han vivido casos (en América Latina), muchos de los cuales todavía no han concluido, en los que la instauración de una «operatividad política democrática» ha dado por supuesto el fin de la arbitrariedad del capital, de la sistemática violación de derechos humanos y abrió un camino a la esperanza en un futuro inmediato de justicia y de prosperidad.

En esos ámbitos, el riesgo de volver al pasado como posible consecuencia de un mal gobierno adquiere una dimensión dramática. Pero se trata de algo que, por otra parte, no deben ignorar aquellos países con sistemas democráticos consolidados, donde los problemas que se plantean adquieren un nivel cualitativamente distinto. Aquí, las constricciones configuradas en el escenario de la política pueden llegar a comportarse de forma tal que el deterioro del sistema político se produzca por otros

---

padres del constitucionalismo en Estados Unidos, pensaba que cuando distintos grupos de interés o «facciones» tratan de influir en adhesiones del gobierno, es probable que ninguno de ellos prevalezca y el resultado sea la búsqueda del interés general o agregado. Pero es evidente que dichos sesgos también pueden agregarse, multiplicando así la distorsión de una voluntad ciudadana. Las ventanas de oportunidad para los problemas en general y para sus aspectos políticos están relacionadas. Cuando se abre una ventana de oportunidad porque un problema gana importancia, las soluciones planteadas tienen más éxito si también obtienen aceptación política. Al revés, la falta de aceptación política las hace menos viables.

mecanismos, sin dejar, por otra parte, de generar resultados negativos de carácter similar a los alcanzados en los sistemas no consolidados.

Los estudios sobre la acción del gobierno o, en términos más clásicos, del poder ejecutivo, la forma en que esta se adopta y se pone en marcha, sus características, sus consecuencias y la percepción de las mismas por parte de los destinatarios finales, requieren de análisis multivariables por parte de las ciencias sociales, tanto en su propia concepción en cuanto método de estudio como por la aceptación de la idea de que los problemas no son exclusivos de una sola sociedad. Sin ambos elementos cualquier aproximación corre el riesgo de no alcanzar óptimos resultados. Esto es aún más evidente cuando se constata que en la realidad internacional de la última década los cambios políticos hacia la «democratización», por lo general, van de la mano de transformaciones económicas que suponen procesos de liberalización definidos por profundas mutaciones en el papel del Estado, por el predominio de las reglas de juego que impone el mercado, por la desregularización y la apertura al comercio y al capital financiero internacional y por los efectos del nivel alcanzado por el cambio tecnológico.

Tal magnitud de análisis nos puede llevar a reconocer diversos escenarios, el primero de ellos lo representa la «crisis de la democracia»; sin lugar a dudas otro escenario sería el sistema político y su sostenibilidad, tanto en el ámbito económico como en el institucional; un tercer escenario estaría enmarcado en el debate en torno a la crisis del Estado; y por último no sería posible eludir la discusión en cuanto a la capacidad del Estado de alumbrar un modelo de desarrollo económico y social que facilitase la prosperidad de los países menos avanzados. El examen de estos escenarios nos puede explicar el origen de las dificultades potencialmente desencadenantes de una crisis de gobernabilidad. Así, se van a destacar las políticas y las políticas públicas como esfuerzos que pueden contribuir a paliar algunos de los problemas más agobiantes de la sociedad, y a apuntalar en algo la legitimidad de los sistemas en crisis.

A pesar de la importantísima literatura elaborada en América Latina, desde las ciencias sociales, pero en especial desde la economía política y la macroeconomía, sobre los impactos de las políticas económicas y sociales emanadas de las «estrategias de desarrollo» subordinadas a los diferentes

polos globales de poder, en especial Washington; desde los años 80 no se ha abordado aún el problema desde la integración con el enfoque múltiple que hoy proponemos, un campo relativamente reciente de la ciencia política. El problema de la acción pública, y con ella el análisis de las ideas en confrontación, de las visiones del mundo, los instrumentos de acción pública, los valores normativos, los modelos de acción y las instituciones comunes, parecen abordarse aún muy tímidamente en los procesos de la construcción de un mundo basado en una hegemonía ajena al gran capital global.

Parece que el terreno de las políticas públicas continúa asociado a los problemas gubernamentales, dispositivos administrativos relacionados con la puesta en marcha de un programa de acción sectorial y territorial, y a la planeación en la esfera de lo estatal, que emergió con fuerza desde los años 60. Al ser el Estado un fenómeno político dominante en el siglo XX como expresión de un movimiento lento de expansión de estructuras y formas de organización que emergen del paso del feudalismo a la modernidad, poco a poco se constituye en una forma de «monopolio» alrededor del aparato burocrático encargado de misiones cada vez más complejas de regulación social.

Aun cuando el objeto «Estado» se transforma profundamente a través de los análisis de Hegel, Marx o Weber, entendido como «la razón de la historia», «el brazo armado de la burguesía» o el detentor de la «violencia legítima». Si bien el Estado es visto desde el análisis de políticas públicas a través de su acción, estudiar la acción pública no consiste solo en reflexionar acerca de la legitimidad del Estado como forma política abstracta, sino también en comprender las lógicas de la puesta en marcha de formas de intervención de la sociedad –por tanto formas de control y dominación–, identificar las formas de relación entre Estados, diversos grupos sociales, actores públicos y privados, y entender cómo la acción pública recubre dinámicas contradictorias y evolutivas de la frontera entre Estado y sociedad.

Con el análisis de las políticas globalizadas, se complejiza el campo de las políticas públicas en el sentido de entender los procesos de construcción

social como elemento de lucha política en un campo de fuerzas. Müller,[77] en su artículo sobre la construcción de una sociología política de la acción pública, planteaba el desplazamiento de los lugares donde se definían los marcos de interpretación del mundo. La política no se definía ya por el monopolio de la violencia legítima, sino en el lugar donde las sociedades se piensan a través de la acción que ejercen sobre sí mismas. En ese sentido el Estado no era el lugar de lo global de las sociedades, debilitándose en la medida en que los nuevos marcos de interpretación del mundo se situaban más allá del ámbito estatal. No significaba esto que los procesos de mundialización no hubieran comenzado ya con los cambios en la economía internacional desde los años 70. De hecho, desde el siglo XIX las sociedades capitalistas habían conocido períodos de mundialización seguidos de períodos de enclaustramiento de sus economías.

Sin embargo, podría decirse que en estos períodos el Estado-nación se constituye en el escenario de lo global, puesto que en el nivel de las sociedades nacionales se efectúan las transacciones entre visiones globales y pequeños subuniversos de sentido que corresponden a diversos sectores y dominios de la política pública según Müller.[78] Como si en un contexto internacional o sistema mundo, siguiendo la lógica de Wallerstein,[79] cada sociedad construyese su matriz propia en el seno de la cual diferentes actores nacionales articulan sus propios intereses. Con la gramática asociada a la globalización, los marcos de interpretación del mundo parecen tender a escapar de lo nacional para transformar los referentes del sistema político mundial. Esto significa una nueva forma de disociación entre las funciones de construcción de sentido de una sociedad más global y las funciones de cohesión social sobre las cuales reposan los sistemas políticos modernos.

Con la emergencia de nuevos actores que participan en la construcción de matrices cognitivas globales, su carácter estatal parece debilitarse: redes de empresas financieras, instituciones internacionales como la banca mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional

[77] Müller, Pierre: «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique», *Revue Française de Sciences Politiques* (2): 189-208; vol. 50, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.), París, 2000.
[78] Ídem.
[79] Wallerstein, Immanuel: «Changing Geopolitics of the World System, in 1945-2025», en *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005 (disponible en conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/474trabajo.pdf).

(FMI). Redes de la sociedad civil (iglesias de todas las corrientes, organizaciones no gubernamentales globales, redes científicas transnacionales) constituyen foros de construcción de ideas globales que, a partir de ahora, proclaman y confrontan ideas y paradigmas de política transnacional.

Los enfoques sobre la descentralización de la actividad del Estado en los últimos años invitan a la evolución de formas de entender la acción pública a partir de nuevos instrumentos que superen la dimensión puramente institucional y administrativa de su análisis. Por una parte, los Estados-nación aparecen cada vez más sometidos a la presión de los procesos de regionalización (Unión Europea, MERCOSUR, ALCA), y, por otra, a procesos en que se da un aumento creciente de las autonomías locales. Asimismo, la forma Estado se ve afectada por lógicas económicas sociales y políticas como la globalización, que buscan superar el marco de la frontera de lo nacional.

En este complejo escenario la región latinoamericana tiende a constituirse en una red de instituciones políticas que, a nombre de imperativos políticos en torno a la seguridad, el crecimiento económico, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, se concentran en políticas hemisféricas que por primera vez en la última década parecían tomar distancia de los intereses de Estados Unidos; acontecimientos recientes de los últimos meses parecen haber puesto punto final, por lo menos al avance progresivo desde este proceso. Asimismo, es indudable la emergencia de nuevos aportes que, desde una perspectiva crítica, realizan diversos investigadores latinoamericanos como Estay[80] o Gambina[81] en torno al problema de imposición de las políticas públicas en América Latina desde los años 70, así como sobre la expansión de nuevas hegemonías y la aparición de nuevas emancipaciones como plantea Ceceña.[82] Numerosos trabajos acompañan en la última década a los nuevos movimientos sociales que confrontan las propuestas hemisféricas de integración venidas desde Washington –como el North American Free Trade Agreement (NAFTA), ALCA y los Tratados de Libre Comercio– gestando

[80] Estay, Jaime y Germán Sánchez: *El ALCA y sus peligros para América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2005.
[81] Gambina, Julio: *El MERCOSUR en los avatares de la lucha entre la liberalización y la liberación*, Reg gen, Rio de Janeiro, UNESCO, 2005.
[82] Ceceña, Ana Esther (comp.): *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

nuevas formas de integración alternativa en torno a nuevas agendas de análisis político, económico y social más acordes con la realidad latinoamericana.

En América Latina, los debates propuestos desde la economía política reciente sobre las estrategias de desarrollo económico-social y el proyecto de regionalización, ya no se concentraban solo en el estudio de la expansión mundial de las relaciones capitalistas para examinar qué ocurre en las economías domésticas en su relación con el sistema mundial. El análisis crítico de los contenidos del ALCA en el contexto de integración contemporáneo incluye el estudio meticuloso de los diversos acuerdos y negociaciones que los anteceden, como el NAFTA y la OMC, sus antecedentes, el contexto en el que se desarrollan y sus consecuencias para las economías latinoamericanas.

Para los analistas, desde la economía política crítica, el proyecto de integración regional en América Latina es antiguo y remite a las luchas de independencia del siglo XIX. Frente a las tendencias liberalizadoras impuestas por el nuevo orden mundial y la emergencia de nuevos actores, como las corporaciones trasnacionales asociadas a los Estados capitalistas, se postula construir un proyecto alternativo a las propuestas ofrecidas por las fuerzas hegemónicas. Se propone que es el momento de pensar en una estrategia de desarrollo y en la integración regional en términos de relaciones soberanas que logren la segunda independencia, esta vez de Estados Unidos. Por tanto se pregunta ¿qué tipo de integración puede implantarse en América Latina para conseguir liberarse de la dominación capitalista?

Otro enfoque que empieza a desarrollarse en América Latina, y que complementa esta perspectiva, está relacionado con los procesos de integración y la geopolítica de los recursos naturales. Dado que la geopolítica es el estudio del Estado como un organismo geográfico, o como un fenómeno espacial, asociado a un territorio, un espacio o, más exactamente, un país, ofrece un complemento para el análisis de la relación entre espacio y política. En varios encuentros internacionales y locales se ha señalado la necesidad de incorporar análisis geopolíticos del contexto regional que permitan comprender las relaciones del ámbito físico natural con la transformación del sistema mundo contemporáneo en el campo de mundialización de la economía y de competencia económica, política y diplomática por la hegemonía mundial o regional. También implica el estudio de la emergencia de identidades colectivas

y entidades supraestatales y subestatales, y el rol de los actores sociales y políticos. La crisis energética afecta a todo el planeta en momentos de expansión de la producción mundial de Estados Unidos y China. Cada vez es más claro el rol de los países latinoamericanos en la producción de energías renovables y no renovables, recursos naturales y biodiversidad, y el de su población trabajadora en la ampliación de una fuerza laboral en un marco de deterioro general de sus ingresos.

Con el análisis de una nueva geografía del poder se presenta una idea de flujos asociados a la constitución de «fábricas globales» que garantizan la producción y reproducción del nuevo trabajador social: el «autómata global». En estas se tejen todas las redes de infraestructura que permiten la circulación de bienes y personas (redes de comunicaciones, transporte, redes energéticas, redes de agua) que no se habían logrado interconectar por tierra.

Una mirada crítica frente a una integración institucional, burocrática y tecnocrática, incoherente respecto de las realidades latinoamericanas que se expresan en la pérdida de competitividad en el comercio global, el aumento de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, así como su débil gravitación en la geopolítica global, exige repensar el proceso. Pero sobre todo consolidar aquellos lineamientos de una política de seguridad externa común que intente reducir los gastos militares y se pronuncie por una concepción democrática y no ofensiva. Se profundiza en temas estratégicos como la energía, las comunicaciones, el medio ambiente y la biodiversidad. También debe proponerse incorporar la dimensión social, haciendo énfasis en el sector de las pequeñas empresas de desarrollo en los espacios rurales. De esta manera, el análisis de políticas públicas debe tener en cuenta la existencia de instituciones estatales, claves en los procesos de ajuste de la política nacional e internacional: ministerios de Hacienda, ministerios de Desarrollo y Comercio, y oficinas de planeación, las cuales representan un rol de subordinación frente a los órganos centrales de la política internacional (el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial). A medida que las economías se integran cada vez más a la economía mundial, las empresas más avanzadas tecnológicamente se adaptan mejor a las nuevas oportunidades y se convierten en un actor importante en la reconfiguración productiva y comercial de nuestros países. De esta manera, la influencia de una nueva estructura corporativa

sobre los órganos de decisión estatal refleja el dominio de un sector, orientado hacia la economía mundial, sobre otro más orientado hacia la economía nacional, como ocurre en los tratados de libre comercio y la propuesta del ALCA. Sin embargo, esto no es obstáculo para que una coalición de fuerzas conservadoras implemente en estos países las políticas dictadas por los grupos dominantes en Estados Unidos y Europa.

Entonces, las fuerzas emergentes de los procesos productivos en transformación constituyen el punto de partida del análisis. Estas fuerzas pueden combinarse en diferentes configuraciones que pueden conducir hacia una estructura hegemónica global de poder que coloca el énfasis en la estabilización de la economía sobre las demandas sociales internas de los países; hacia una estructura entre centros de poder que protegen la generación de capital industrial en coherencia con una organización para el trabajo, subordinadas al mismo tiempo a los centros capitalistas; o quizás hacia una coalición del Tercer Mundo, como las que se proponen con el ALBA y el nuevo MERCOSUR o la CELAC, contra la dominación de los centros y su relación de dependencia. Esto significa la apuesta de un punto de vista coherente con un orden alternativo del mundo, basado en una adecuada coalición de poder que pueda detener la rapacidad de los países más ricos y posibilitar interacciones más dignas. Ello dependerá del desarrollo futuro de las estructuras estatales en América Latina y el Tercer Mundo.

En este momento existe una coyuntura política favorable. Sin embargo, las fuerzas controladoras en nuestros países, consideradas la «clase política», expresan una combinación entre partidos, burocracias, mafias y organizaciones militares no institucionalizadas, así como los líderes disciplinados de los sindicatos y clases medias, quienes controlan el aparato estatal y a través de él buscan ganar mayor control sobre el aparato productivo del país. Esta clase corresponde a la respuesta local de fuerzas generadas en los procesos de internacionalización de la economía y que de alguna manera buscan ganar mayor control. Su orientación es indeterminada, puede ser conservadora o radical; ambas son susceptibles de incorporarse en el sistema mundo hegemónico y conservar las estructuras corporativas del Estado como contrapartida para el capital internacional, como sucede en muchas partes de América Latina. Si esta clase política fuera reestructurada y estuviera

respaldada desde abajo por una fuerza social que superara el populismo manipulador de los oportunistas del centro o de algunos líderes políticos que se presentan como progresistas, se podría pensar en una alternativa radical a las formas de regionalización hegemónicas que se imponen desde el capital internacional, así como en una alternativa a sus representaciones mentales en el Tercer Mundo. Ello significaría una particular estructura estatal y una nueva visión del mundo.

La influencia de instituciones económicas como el Banco Mundial en las ciencias sociales ha logrado que los derechos ciudadanos básicos, como la educación y la salud, hayan sido considerados una mercancía y que se privaticen en América Latina, donde habían estado protegidos por más de un siglo. Nuevos lenguajes en el marco de las nuevas relaciones internacionales empiezan a reemplazar la palabra «ciudadano» por «cliente» en el marco de la necesidad de reformar los Estados. Otras palabras, como «agentes», intentan reemplazar la noción de clase, así como a la palabra «nación». Ahora somos «mercados emergentes». Igualmente ocurre con la noción de «ideología», que viene a ser reemplazada por la expresión «fenómenos de opinión pública».

América Latina ha contribuido de manera especial al pensamiento universal y vale la pena repensar en sus aportes para analizar el mundo de hoy. En el terreno de las ciencias sociales, la producción es muy relevante: por ejemplo, cabe mencionar la obra de Milton Santos sobre la geografía en el terreno internacional, así como los aportes de José Martí, José Carlos Mariátegui. Se trata de recuperar sus trascendentales interrogantes más que sus comprobaciones puntuales, y proyectar todo este aparato teórico como fuente de inspiración para una renovada interpretación del presente y contribuir a la creación de nuevas síntesis teóricas.

Para contribuir a la construcción de un marco de análisis de las estrategias para el desarrollo económico-social, de las políticas, de las políticas públicas y de los procesos de integración política, es fundamental recuperar el pensamiento crítico latinoamericano y reconstruir marcos de análisis que consideren las nuevas formas de relación entre fuerzas sociales, Estados y nuevas configuraciones mundiales, considerando sus diversas visiones del mundo, los recursos con que cuentan, los instrumentos de acción política, los foros de negociación, sus conflictos, y continuar sistemáticamente los

esfuerzos para construir una nueva teoría política que justifique esta transformación revolucionaria de América Latina y del mundo.

**Conclusiones**

-La preocupación por el desarrollo, en sus distintas versiones (civilización, progreso, desarrollo económico) y el intento por comprender cómo se produce la evolución de las ideas o estrategias para poder alcanzarlo, no es patrimonio de los economistas de la segunda mitad del siglo XX; muy por el contrario, la historia de las concepciones sobre desarrollo económico-social y la evolución de la noción de desarrollo económico tienen una rica historia que comienza antes de nuestra era y dura hasta nuestros días, historia que hace evidente además una larga y duradera interconexión entre la evolución de la noción de desarrollo, las estrategias para el desarrollo, la política y las políticas públicas, y que se materializa en las diferentes estrategias hegemónicas o de dominación que se han sucedido a lo largo de la historia.

-Los sistemas políticos difieren, sea superficial o profundamente. De allí que la política y las políticas públicas puedan no encontrarse, hacerlo parcialmente o de modo esporádico; esto es un hecho. La búsqueda de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública. Tal «modernización» requiere cambios en el sistema político y en el gobierno: los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizar el análisis de los institutos de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición, y la reforma del Estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Pero todo es solo una cortina de humo para esconder lo que es indudable que algunas personas (naturales o jurídicas) tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder donde se construyen «legitimidades» y el ordenamiento de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita. Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas forma parte de la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan. Y el *lobby*, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas que solo hacen crecer la desigualdad.

-A pesar de la importantísima literatura elaborada en América Latina, desde las ciencias sociales, pero en especial desde la economía política y la macroeconomía, sobre los impactos de las políticas económicas y sociales emanadas de las «estrategias de desarrollo» subordinadas a los diferentes polos globales de poder, en especial Washington; desde los años 80 no se ha abordado aún el problema desde la integración con el enfoque múltiple que hoy proponemos, un campo relativamente reciente de la ciencia política. El problema de la acción pública, y con ella un análisis de las ideas en confrontación, visiones del mundo, instrumentos de acción pública, valores normativos, modelos de acción e instituciones comunes, parece abordarse aún muy tímidamente en los procesos de la construcción de un mundo basado en una hegemonía ajena al gran capital global.

-Para contribuir a la construcción de un marco de análisis de la relación entre las estrategias para el desarrollo económico-social, de las políticas, de las políticas públicas y de los procesos de integración política, es fundamental recuperar el pensamiento crítico latinoamericano y reconstruir marcos de análisis que consideren las nuevas formas de relación entre fuerzas sociales, Estados y nuevas configuraciones mundiales, considerando sus diversas visiones del mundo, los recursos con que cuentan, los instrumentos de acción política, los foros de negociación, sus conflictos, y continuar sistemáticamente los esfuerzos para construir una nueva teoría política que justifique esta transformación revolucionaria de América Latina y del mundo.

**Bibliografía**


AMIN, Samir y François Houtart (2004): *La mundialización de las resistencias*, Ediciones Desde Abajo, Bogotá.

ARROW, Kenneth (1951): *Social Choices and Individual Values*, Wiley, New York.

BANCO MUNDIAL (1992): «Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change», http://dx.doi.org/10.1596/0-8213-2249-4.

BARREDA, Andrés (2004): «Análisis geopolítico del contexto regional», en *Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en América Latina*, Foro Boliviano de Desarrollo y Medio Ambiente, La Paz, 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000): *Geografía y desarrollo en América Latina. Informe económico y social 2000*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

BOENINGER, Edgardo (1993): «Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia», documento interno, Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, noviembre de 1993.

BRIONES, Guillermo (s/f): «La evaluación interactiva», en *Evaluación de la educación superior. Enfoques teóricos y estrategias metodológicas. Contribuciones FLACSO*, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile.

BUCHANAN, James McGill (1968): «An Economist's Approach to Scientific Politics», en M. Parsons (ed.), *Perspective in the Study of Politics*, Rand McNally, Chicago.

CÁRDENAS RIVERA, Miguel Eduardo (2004): *El futuro de la integración andina*, Fescol-Cerec, Bogotá.

CARDOSO, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969): *Dépendance et développement en Amérique Latine*, PUF, París.

CECEÑA, Ana Esther, compiladora (2004): *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires.

CEPAL (1996): «Descentralización fiscal en América Latina», *Notas sobre la economía y el desarrollo* (596), CEPAL, Santiago de Chile, oct., 1996.

COHEN, Daniel (2002): «La fin du conflict droite-gauche», *Le Monde*, París, 11 Avril, 2002.

ESTAY, Jaime y Germán Sánchez (2005): *El ALCA y sus peligros para América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

FRANK, André Gunder (1992): *El desarrollo del subdesarrollo. Un ensayo autobiográfico*, IEPALA, Madrid.

FROHMANN, Alicia (2003): «Consultas con la sociedad civil sobre negociaciones comerciales: el caso de Chile», Banco Interamericano de Desarrollo, Milán.

GAMBINA, Julio (2005): *El MERCOSUR en los avatares de la lucha entre la liberalización y la liberación*, Seminario Internacional Reg gem, UNESCO, Rio de Janeiro.

GARCÍA LIZANA, Antonio (1990): «El estudio de los ciclos económicos: un precedente histórico», en Marchante Mera, Andrés Jesús y otros, *Homenaje al profesor Juan Sánchez Lafuente*, pp. 131-138, FCEYE, Universidad de Málaga, Málaga, 1990.

HIDALGO CAPITÁN, Antonio Luis (1996): Una *visión retrospectiva de la economía del desarrollo*, Universidad de Huelva, Huelva.

JOHNSON, Erik (1966): «Cómo funcionan los institutos de políticas», *Reforma Económica* (3), CIPE, Washington D.C., 1966.

LAHERA, Eugenio (1992): «Un sector público con entrada y salida», *El Diario*, Santiago de Chile, 29 de mayo de 1992.

_____ (2003): *Introducción a las políticas públicas*, Colección Breviarios No. 538, Fondo de Cultura Económica, México.

LAHERA, Eugenio y Mabel Cabezas (2000): «Governance and Institutional Development of the Chilean Economy», *Journal of International Development,* 12. 1087-1109.

MAJONE, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.

MEDELLÍN, Pedro (2003): «La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia», documento de trabajo, serie Políticas sociales No. 95, CEPAL, Bogotá.

MEIER, Gerald M. y Dudley Seers (1986): *Pioneros del desarrollo*, 2da. ed., Tecnos, Madrid.

MUJICA, María Eugenia y Diana Pardo (1997): «Integración y cooperación en el sur, Grupo Andino, MERCOSUR y medio ambiente», en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, pp. 109-135, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997.

MÜLLER, Pierre (2000): «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique», *Revue Française de Sciences Politiques* (2): 189-208; vol. 50, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), París, 2000.

MYRDAL, Gunnar (1958): *Une économie internationale*, PUF, París.

NELSON, Robert (1987): «The Economics Professions and the Making of Public Policy», *Journal of Economic Literature* (1): 49-91; vol. 25, American Economic Association, Estados Unidos, March, 1987.

PARLAMENTO ANDINO (2004): «El futuro de la integración andina: el punto de vista parlamentario para la democratización del proceso», en Miguel Eduardo Cárdenas Rivera, *El futuro de la integración andina*, Fescol-Cerec, Bogotá, 2004.

PIZARRO, Eduardo (1995): «La comisión para la reforma de los partidos: cortina de humo o necesidad histórica», *Análisis político* (26): 90-108; Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, sep.-dic., 1995.

RAMÍREZ, Socorro y Edgar Vieira, coordinadores (2004): «El desarrollo de regiones: ¿el relanzamiento de la integración andina?», http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50466.pdf.

RAWLS, John (1971): *Teoría de la justicia,* Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

_____ (2000): *Collected Papers Harvard*, Harvard University Press, Massachusetts.

RODRÍGUEZ, Ángela (2003): «De la ficha CAS al Programa Chile Solidario», tesis de pregrado, Universidad de Los Lagos, Santiago.

SAINT PAUL, Gilles (2000): «The "New Political Economy": Two Recent Books», https://ssrn.com/abstract=230558 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.230558.

SEN, Amartya (1998): «The Possibility of Social Choice», *The American Economic Review* (3): 349-378; vol. 89, American Economic Association, Estados Unidos, June, 1998.

SUÁREZ SALAZAR, Luis (1995): «Nuevo "orden" mundial, integración y derechos humanos en el Caribe: apuntes para una re-conceptualización», en *Globalización, integración y derechos*

*humanos en el Caribe*, ILSA, Bogotá (disponible en www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/suarez_geopolitica_drogas_es.htm).

TORO PÉREZ, Catalina (2008): «Por un sistema de interpretación de los procesos de regionalización e integración andina desde el análisis de políticas públicas», *Ciencia política* (6): 109-135; Universidad Nacional de Colombia, jul.-dic., 2008.

WAGNER TIZÓN, Allan (2004): «35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico», en *El futuro de la integración andina*, Fescol-Cerec, Bogotá, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel (2005): «Changing Geopolitics of the World System en 1945-2025», en *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005 (disponible en conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/474trabajo.pdf).

## EL PENSAMIENTO DE RAÚL PREBISCH EN RELACIÓN CON EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MSc. Lena Esther Hernández Hernández

Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. El terreno de las políticas públicas está asociado con los problemas gubernamentales, dispositivos administrativos relacionados con la puesta en marcha de un programa de acción sectorial y territorial, y con la planeación en la esfera de lo estatal, que emergió con fuerza desde los años 60. La política puede ser analizada como la búsqueda del establecimiento o del bloqueo de políticas públicas sobre determinados temas, o la necesidad de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

En tanto objeto de estudio y de acción, las políticas públicas son un campo de abordaje interdisciplinario. Allí la ciencia política, la administración pública, el derecho, la economía, la sociología, la comunicación, el trabajo social, la ingeniería y la psicología, entre otras, han de dialogar para analizar, diseñar, planear, evaluar e implementar las acciones gubernamentales.

En un Estado de derecho, las políticas públicas se refieren a materias o sectores diversos: educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, entre otros.

Es imprescindible partir de las necesidades de los mismos grupos sociales a quienes van dirigidas estas políticas públicas, para poder llevar a cabo la implementación de proyectos reales, viables y sustentables; para ello se necesita del trabajo de economistas, psicólogos, sociólogos, antropólogos, historiadores, abogados, etc.

El término política pública no fue utilizado por Raúl Prebisch,[83] autor objeto de nuestro análisis, pero en su quehacer en la región latina y caribeña

[83] Raúl Federico Prebisch Linares (San Miguel de Tucumán, 17 de abril de 1901-Santiago de Chile, 29 de abril de 1986) fue un contador público y economista argentino. Entre 1950 y 1963, fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

llevó a cabo un conjunto de reformas que estaban en congruencia con las políticas públicas aplicadas con posterioridad por algunos gobiernos en particular, en los que Prebisch influyó desde épocas muy tempranas en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que creada en 1948, se haría cargo de promover políticas públicas de desarrollo económico para la región. Los problemas económicos generados por la guerra, la emergencia de la industrialización en América Latina y las concepciones keynesianas tendientes a fortalecer el papel del Estado en las economías nacionales, son ingredientes adicionales para la expansión económica en la región.

Durante toda su trayectoria nuestro autor encaminó la búsqueda en pos de construir una región políticamente fuerte e integrada, económica y socialmente desarrollada e igualitaria, e internacionalmente abierta y dinámica. Comprendió que no se podía avanzar en solo alguno de estos planos sin hacerlo también en los otros.

Raúl Prebisch aboga por la participación gubernamental en cuestiones de planificación, pero dejaba claro que: «no significaría que el Estado vaya a invadir innecesariamente el campo de la actividad privada; pero en América Latina se necesita fortalecer el sector público a fin de evitar la concentración de un poder económico desproporcionado en manos individuales. La planificación acompañada de un sistema de incentivos es la única manera de utilizar la potencialidad de la iniciativa privada».[84]

Según Prebisch «el Estado transformará el régimen anacrónico de tenencia de la tierra y modificará el sistema impositivo, con su intervención se formará en América Latina un mercado común».[85] El Estado debía jugar un rol fundamental en la formación del mercado común latinoamericano en algunos aspectos de orden general. Nuestro autor se refiere a la urgencia de compatibilizar las políticas industriales y científico-tecnológicas de los países latinoamericanos que pretendían integrarse, ya que como cada uno había establecido procesos de industrialización por su cuenta, no eran homogéneos

---

Posteriormente, ejerció el cargo de secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En 1984 regresó a Argentina para colaborar en el gobierno de Raúl Alfonsín que salió de las urnas en 1983.

[84] Prebisch, Raúl: «Aspectos económicos de la Alianza para el Progreso», *Noticias de la CEPAL*, VII (6): p.13; Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, abr., 1962.

[85] Prebisch, Raúl: «El rol de Europa en los programas de Desarrollo Económico en América Latina», *Noticias de la CEPAL,* VII (8): p. 8; Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, jun., 1962.

los mismos; y este problema debía rectificarse a través de una política industrial en los marcos de un futuro esquema de integración. Raúl Prebisch señala además que:

> La Integración requiere, además, iniciativas de carácter positivo, las medidas de política comercial no podrían sustituírseles. Su función consiste solamente en establecer el marco adecuado en la cual aquella ha de cumplirse. Esta acción positiva deberá traducirse, principalmente, en una estimulante política de inversiones en el ámbito del mercado común. Dentro del amplio marco del desarrollo, esta política tiene que abarcar especialmente una serie de actividades relativas a la integración; ante todo, las grandes industrias sustitutivas de importaciones que, además de su significación en el desarrollo, deberán contribuir a superar aquel fenómeno de desequilibrio exterior que caracteriza a los países industrialmente más avanzados en América Latina, y que no tardarán en presentarse en los otros si continúan las actuales condiciones de comercio exterior.[86]

Ponía muchas esperanzas en esta nueva política de inversiones, principalmente para que las grandes industrias sustitutivas a través de planes de inversiones, pudieran rebajar costos e insertar sus productos en mejores condiciones de competencia en el mercado internacional, para poder propiciar el deseado desarrollo económico. La sustitución de importaciones ya se había llevado a cabo en los países más avanzados de la región, se necesitaba ya por esos años grandes inversiones y mercado sumamente amplio para poder costear el proceso sustitutivo. Prebisch señala asimismo:

> Ninguno de nuestros países por extenso o pujante que sea, podrá emprender o proseguir aisladamente esta etapa de industrialización, en condiciones de economicidad. Se necesita, pues, planificar el desarrollo de estas industrias en escala regional. Esta planificación concierne

[86] Prebisch, Raúl y otros: «Proposiciones para la creación de un mercado común latinoamericano. La exigencia de un gran espacio económico», *El Trimestre Económico* (127): p. 537; vol. 32, Fondo de Cultura Económica, México D.F., jul.-sep., 1965.

.

> principalmente a la siderurgia, la metalurgia de algunos metales no ferrosos, algunos rubros de la química pesada y de la petroquímica, incluida la producción de fertilizantes; y la fabricación de automotores, de barcos, y de equipos industriales pesados. Se trata de un número limitado de industrias, que aparte de ser sustitutivas de importaciones, abarcan campos de fundamental importancia para el fortalecimiento de la estructura económica y la aceleración del ritmo de desenvolvimiento de nuestros países.[87]

El economista argentino tenía presente que una de las formas para poder cambiar la deformación estructural que había impuesto el sistema capitalista a América Latina era reorientar la economía hacia la industrialización, pero qué sectores se industrializarían y en qué cuantía, esto, a su juicio, debía hacerse planificadamente, superando las deficiencias de los procesos de industrialización promovidos por el Tratado de Montevideo sin tener en cuenta una política de integración a nivel regional a través de la concertación de políticas de industrialización coordinadas, que incluyeran inversión, transferencia tecnológica y políticas comerciales. Hasta mediados de los años 60 se había realizado el proceso industrializador de manera poco planificada, pues querían planificar esta actividad y sobre todo en sectores estratégicos de la economía regional, donde había abundantes recursos naturales para procesar y exportar. Se podrían aprovechar a través de una planificación en estas industrias las economías de escala, se conoce que estas fueron aprovechadas principalmente por las empresas transnacionales que, al pasar de los años, fueron las más beneficiadas en todo el proceso con su exportación de capital hacia la región. Sería necesario que los gobiernos emprendieran con seriedad los acuerdos sectoriales del Tratado de Montevideo, que a pesar de que estaban ya plasmados en él no se habían logrado cabalmente.

Otra vez se aboga por la planificación y una intervención del Estado más racional en estas cuestiones. Desde los inicios en que los cepalinos al mando de Prebisch comenzaron a trazar una estrategia de desarrollo para América

[87] Ibídem, p. 539.

Latina, estos parámetros estaban presentados como necesarios, pero a mediados de los años 60 todavía no se les había dado la importancia que tenían para que funcionaran las recomendaciones. Por estos años se volvía a hablar de metas de producción para satisfacer la demanda y sustituir importaciones, se volvió a abordar el tema del financiamiento necesario, se redundó en temas que habían sido tocados desde fines de los años 50, incluso se volvió a enfatizar en el hecho de tener en cuenta a los países de menor desarrollo relativo para los acuerdos sectoriales.

En esta recomendación se observa que estos temas habían sido tratados con anterioridad: «debe reconocerse que también en otras ramas de la industria, sean estas de bienes de capital o de consumo, la progresiva integración de los mercados puede requerir medidas especiales de promoción, reorganización y asistencia técnica y financiera, en grados distintos y según modalidades adaptadas a cada caso, como complemento a la acción de desgravación arancelaria».[88]

Muy ligada a la nueva política de integración, estaban los análisis que se realizaban respecto a la situación de la agricultura, la cual fue siempre preocupación de los cepalinos y de Prebisch. Este autor bajo la influencia de los neoclásicos, pretendía que el sobrante de mano de obra que el sector agrícola dejaba, la industria lo absorbiera, ya que la primera no era capaz de crecer rápidamente frente al aumento de la población y sus necesidades. Esto se conoce que no es posible del todo ya que era necesario «aumentar la producción para aumentar la dieta alimenticia de la población y abastecer de materias primas a la industria; disminuir la participación de aquellas importaciones en el abastecimiento del consumo, y, finalmente alentar las exportaciones agrícolas para contribuir a la eliminación del estrangulamiento exterior».[89]

A pesar de que la industrialización era muy necesaria por esos años en la región, no se podía dejar rezagada a la agricultura, ya que en realidad, siempre se van a necesitar productos alimenticios y si en la región no se producen todos los necesarios para satisfacer la demanda, pues hay que

[88] Ibídem, p. 546.
[89] Ídem.

importarlos en el mercado internacional. Lo que había que trazarse era una política combinada, donde ninguno de los sectores de la economía de la región se quedara a la zaga, sino que se articularan y complementaran. Concluyendo sobre el tema de la industria, Prebisch apunta:

> Se requiere una política activa dentro de la ALALC, medidas de los países más desarrollados para estimular el establecimiento de industrias en los menos desarrollados para que puedan aprovechar estas ventajas arancelarias. En todos los países de América Latina percibo ciertas aprensiones, a saber, que los acuerdos de integración industrial sean aprovechados principalmente por industrias extranjeras (multinacionales de países industrializados y no por empresas latinoamericanas). Con o sin mercado común, los países de América Latina están cada vez más expuestos a que la inversión extranjera privada adquiera un papel cada vez más importante en su desarrollo. El desarrollo debe ser auténtico, hay que fortalecer la empresa nacional. La industria extranjera privada tiene que ayudarnos a corregir la inferioridad tecnológica de nuestros países no perpetuada. Esto no es un antagonismo hacia la iniciativa privada. Cada país debe determinar en qué campos de la economía requiere inversión extranjera privada. El Banco Interamericano ha venido prestando valiosos servicios a la industria latinoamericana, pero solo en forma de préstamos, debemos adquirir capital en acciones para complementar el capital de América Latina. Para que nuestros países logren realizar crecientes exportaciones a los países desarrollados, las industrias deben mejorar su eficiencia y productividad y para esto es necesaria la reducción arancelaria.[90]

Alentando la creación de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente, Prebisch aborda las razones que subyacen en la irracionalidad en la explotación de los recursos energéticos y las graves consecuencias que el modelo de desarrollo tiene sobre la biosfera.

[90] Prebisch, Raúl: «Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina. La marcha hacia el mercado común latinoamericano», *Noticias de la CEPAL* (24), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 16 de agosto de 1969.

Las principales concepciones en el plano social de Raúl Prebisch, (aunque esto no fue el centro de su atención), muestran cómo estaba implicado en la necesidad de resolver los asuntos básicos que aquí se muestran: advertía que la situación social interna de la región necesitaba de la integración. Planteaba que había gran crecimiento demográfico, que los niveles de desempleo rural eran extensos y había gran desocupación en las ciudades. Siempre alertó sobre el desinterés político respecto a ello de los gobernantes, y de la ausencia de servicios sociales básicos especialmente en zonas rurales, así como que no había suficientes técnicos y obreros capacitados. Reconocía que se agrandaba el analfabetismo. Abogaba por la formación del mercado común latinoamericano para propiciar el desarrollo por la vía de la ampliación del comercio. Se debía fortalecer el sector público para evitar la concentración de un poder económico desproporcionado en manos individuales. Utilizar la potencialidad de la iniciativa privada planificadamente a través del Estado. Prebisch aborda las razones que determinan la irracionalidad en la explotación del recurso energético e insiste en un uso más racional del mismo.

Una limitante de su pensamiento era que los problemas sociales de la región, así como la desigualdad económica y social en el orden interno e internacional, se resolverían automáticamente desde su teoría de crecimiento económico.

Era necesario lograr la tecnificación de la agricultura y la producción de fertilizantes. La industria debía absorber el sobrante de mano de obra que el sector agrícola dejaba. Era necesario aumentar la producción para aumentar la dieta alimenticia de la población y abastecer de materias primas a la industria, era imprescindible transformar la anacrónica estructura de uso y explotación de la tierra. Prebisch puntualiza que: «En materia de comunicaciones, los servicios son en general precarios e ineficientes, y es evidente la necesidad de mejorar, expandir e interconectar los sistemas. La revolución tecnológica de las comunicaciones, mediante el uso de los satélites, impone con más intensidad la necesidad de combinar esfuerzos nacionales que de otro modo continuarían siendo débiles y precarios».[91]

[91] Prebisch, Raúl y otros: «Proposiciones para la creación de un mercado común latinoamericano. La exigencia de un gran espacio económico», ob. cit., p. 547.

Otro de los aspectos que recomendaban era la necesidad de que «la política de inversiones se dirigiera a alentar el esfuerzo de integración fronteriza, a fin de eliminar gradualmente las consecuencias de una división artificial en regiones cuyo desarrollo exige un tratamiento común».[92]

El problema medioambiental en la década del 50 no era uno de los principales en la región latina y caribeña, y no se manifestaban aún en la región los efectos de la crisis ecológica. Las preocupaciones sobre el medio ambiente a nivel internacional aparecen después, a partir de la década del 70[93] del pasado siglo, y en especial en los años 90. A pesar de esto, Raúl Prebisch dejó importantes enseñanzas sobre el tema medioambiental y el desarrollo sostenible, pudiendo afirmarse que precozmente detectó la importancia del tema y contribuyó a incluirlo en la agenda de la CEPAL ya a fines de la década del 70, cuando alentó la creación en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente. El artículo de Prebisch «Biosfera y desarrollo»[94] demuestra esta temprana percepción de la problemática y la constatación de que el modelo socioeconómico de los «centros» lleva aparejada la depredación de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente; entre otras cosas, refuerza su convicción sobre la necesidad de un modelo alternativo de desarrollo, de la búsqueda autónoma de un camino propio para América Latina y el Caribe y critica el modelo de desarrollo capitalista que a través del cambio tecnológico ha incentivado el crecimiento económico, pero ha dirigido la innovación hacia el uso intensivo de energía sucia, de productos derivados de los hidrocarburos y de recursos naturales.

En el plano social, Prebisch advertía que la situación social interna de la región necesitaba de la integración, pero a su vez la obstaculizaba: el gran crecimiento demográfico, los niveles extensos de desempleo, así como el

[92] Ídem.

[93] Las Naciones Unidas consideraron los asuntos del medio ambiente por primera vez en el 45to. período de sesiones del Consejo Económico y Social, el cual por medio de su resolución 1346 (XLV), del 30 de julio de 1968, recomendó que la Asamblea General convocara una conferencia de las Naciones Unidas sobre «los problemas del medio humano». La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y llevó a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el principal programa de las Naciones Unidas a cargo de los asuntos del medio ambiente.

[94] Ver: Prebisch, Raúl: «Biosfera y desarrollo», *Revista de la CEPAL* (12): 73-88; Naciones Unidas, Santiago de Chile, dic., 1980 (disponible en: www.eclac.org).

desinterés político respecto a ella, eran trabas entorpecedoras para un desenvolvimiento de cualquier proyecto integrador. Algunas medidas interesantes se propusieron en ese momento para tratar de salvar los proyectos integradores y propiciar la formación del mercado común latinoamericano, donde la industria tendría que seguir jugando un rol fundamental, así como los servicios, y la necesidad de aprovechar al máximo la inversión de capitales era inminente, pues la segmentación de mercados que existía no hacía posible su aprovechamiento máximo. Respecto a ello, Prebisch alerta que:

> La diferencia entre el ingreso de América Latina y los centros industrializados se ampliaba, existía notoria disparidad en la distribución del ingreso de algunos de nuestros países, en los campos surgen olas de desocupación que inundan ciudades, faltan hospitales, viviendas, escuelas, maestros, médicos, enfermeras, especialmente en zonas rurales. No hay suficientes técnicos y obreros capacitados, se agranda el analfabetismo. Las fallas estructurales constituyen causa y origen de la mayoría de ellos.[95]

Prebisch destacaba también la importancia de los problemas sociales de la región. Cuando señala que: «La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social»,[96] mencionaba la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos. Las reformas estructurales, como la reforma agraria, se consideraban esenciales. «América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares».[97]

Este aspecto no está en el centro del análisis del autor, aunque sí ciertas referencias a la situación política y social de América Latina. Para Prebisch, en concordancia con su visión keynesiana, el desarrollo económico mediante el

[95] Prebisch, Raúl: *Noticias de la CEPAL*, VII (6): p. 1, Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, abr., 1962.
[96] Prebisch, Raúl: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre «El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria»*, p. 4, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1963.
[97] Ibídem, p. 12.

comercio y la acumulación (efecto multiplicador)[98] mejoraría automáticamente el empleo, los ingresos y tendría repercusión en lo social; esta es la razón por la que este aspecto no está ampliamente desarrollado en su obra.

En cuanto a la defensa de la cultura y la propiedad intelectual, Prebisch defendió la idea de una integración latinoamericana ajustada a las condiciones de la región y a las particularidades de sus pueblos, e inspirada en un pensamiento latinoamericano.

**Conclusiones**

-Las políticas públicas aplicadas en la región latina y caribeña en las últimas décadas y las reformas aplicadas por Raúl Prebisch y la CEPAL en años anteriores tienen puntos de contacto, en su quehacer teórico y práctico.

-Este autor aborda en su amplio análisis lo referido al papel del Estado, al papel de la planificación, cómo deberían tratarse los males sociales y cuáles debían ser las políticas para mejorar estas situaciones. Aborda lo referido a la necesidad de tecnificar la agricultura, aboga por la integración latino-caribeña, así como por la industrialización regional y la sustitución de importaciones.

-El tema del medio ambiente lo detecta este autor precozmente y contribuyó a incluirlo en la agenda de la CEPAL ya a fines de la década del 70, cuando alentó la creación en el ILPES de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente.

-Aborda lo referido a la ineficiencia de las comunicaciones en la región, y planteó la necesidad de mejorar, expandir e interconectar los sistemas. Otro de los aspectos que recomendaba era la necesidad de que la política de inversiones se dirigiera a alentar el esfuerzo de integración fronteriza, a fin de

[98] El multiplicador es la relación existente entre un aumento de la inversión (de exportación, de consumo) y el aumento de ingresos así provocado. Esta concepción aparece originalmente en la obra del inglés Richard F. Kahn: «The Relation of Home Investment to Unemployment», *Economic Journal,* 41 (162): 173-198; Royal Economic Society, June, 1931. Posteriormente fue tratada por John Maynard Keynes en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* en 1936.

eliminar gradualmente las consecuencias de una división artificial en regiones cuyo desarrollo exige un tratamiento común.

**Bibliografía**


BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998): «Evolución de las ideas de la CEPAL», *Revista de la CEPAL,* número extraordinario, 21-45; Naciones Unidas, Santiago de Chile, oct., 1998.

OCAMPO, José Antonio (2001): «Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI», *Revista de la CEPAL* (75): 25-40; Naciones Unidas, Santiago de Chile, dic., 2001.

PREBISCH, Raúl (1944): «El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países», *Jornadas,* 38 pp., vol. 11, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociales, México.

_____ (1961*a*): «El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria», *Boletín Económico de América Latina* (1): 1-27; vol. VI, Naciones Unidas, Santiago de Chile, mar., 1961.

_____ (1961*b*): «Declaraciones ante el Consejo Económico y Social de la ONU», *Noticias de la CEPAL*, VII (1): 2-8; Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, 1ro. de agosto de 1961.

_____ (1961*c*): «Hacia el Mercado Común Latinoamericano: significado de la Asociación y Zona de Libre Comercio», *Noticias de la CEPAL,* VII (1): 9-12; Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, 1ro. de agosto de 1961.

_____ (1962*a*): «El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas»*, Boletín Económico de América Latina* (1): 1-24; vol. VII, Naciones Unidas, Santiago de Chile, feb., 1962.

_____ (1962*b*): «Hacia la coordinación de la política comercial de América Latina. Las relaciones con la Comunidad Económica Europea (CEE). El problema y sus posibles soluciones», *Boletín*

*Económico de América Latina* (2): 133-174; vol. VII, Naciones Unidas, Santiago de Chile, oct., 1962.

_____ (1962*c*): «Aspectos económicos de la Alianza para el Progreso», *Noticias de la CEPAL*, VII (6), Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, abr., 1962.

_____ (1962*d*): «El rol de Europa en los Programas de Desarrollo Económico de América Latina», *Noticias de la CEPAL,* VII (8): 5-9; Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, jun., 1962.

_____ (1962*e*): «Informe presentado en reunión de la ALALC», *Noticias de la CEPAL,* VIII (1), Servicios de Información, CEPAL, ONU, México, 27 de agosto de 1962.

_____ (1962*f*): «¿Confrontará Europa la crisis estructural de América Latina?», *Noticias de la CEPAL,* VIII (7), Servicios de Información, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, 1962.

_____ (1983): «Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo», *El Trimestre Económico* (198): 1077-1097; vol. L, Fondo de Cultura Económica, México, abr.-jun., 1983 [ensayo presentado en un seminario del Banco Mundial].

_____ (2008): «Hacia una teoría de la transformación», *Revista de la CEPAL* (96): 27-72; Naciones Unidas, Santiago de Chile, dic., 2008.

PREBISCH, Raúl, Alfredo Canavase y Manuel Fernández López (1998): *Cuaderno/3*, Fundación Raúl Prebisch, Editorial Tesis, Buenos Aires.

PRIETO ROZOS, Alberto (2005): *Ideología, Economía y Política en América Latina. Siglos XIX y XX*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

RAMÍREZ ACOSTA, Eloy Samuel (2008): «Industrialización por sustitución de importaciones (Modelo ISI)», disponible en www.zonaeconomica.com.

RODRÍGUEZ, Octavio (2001): «Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas», *Revista de la CEPAL* (75): 41-52; Naciones Unidas, Santiago de Chile, dic., 2001.

SALAZAR VARGAS, Carlos (1995): *Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Bogotá.

VELÁSQUEZ, Raúl (2009): «Hacia una nueva definición del concepto “política pública”», *Desafíos* (20): 149-187; Universidad del Rosario, Bogotá, ene.-jun., 2009.

# LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS LATINOAMERICANOS EN EL SIGLO XXI

Lic. Lisandra Lefont Marín

## Introducción

El tema de las políticas públicas vuelve al centro de los análisis académicos como una respuesta a las nuevas realidades que vive el subcontinente latinoamericano. En un contexto de gobiernos denominados progresistas, donde una de las máximas vigentes es la construcción de nuevas sociedades a partir de nuevas formas de hacer la política, pareciera vislumbrarse un intento por convertir a esta última en un recurso público. Resurgen y se redimensionan categorías como *participación* y *democracia*, elementos recurrentes dentro del discurso político ante una sociedad civil que reclama cada día, con mayor fuerza, ser un ente transformador de su propia realidad.

En América Latina ha resurgido con fuerza, sobre todo desde que Hugo Chávez decretara como paradigma a seguir el llamado socialismo del siglo XXI, no solo en el contexto de la Revolución Bolivariana, sino en un marco mucho más amplio y de mayor impacto como el ALBA, integrado por un número importante de los países latinoamericanos. La búsqueda de las nuevas formas de gestión estatal que sean eficaces en cuanto al aprovechamiento de recursos y esfuerzos, al mismo tiempo que inclusivas y participativas para con los diversos sectores de la sociedad civil, se ha convertido en un tema medular dentro de la región, en un debate no siempre fácil, teniendo en cuenta que tal formulación contiene en sí aspiraciones ambiciosas pero necesarias para poder seguir la máxima de que una nueva sociedad no se define desde las vanguardias sino que se construye con un diálogo abierto y debe ser entendida como un proyecto que se edifica desde la base, no que se fija desde las élites del poder.

En este nuevo paradigma de actuación se da una novedosa visión sobre el modo en que es concebida la relación Estado-sociedad civil, que a la vez obliga a transformar los procedimientos de gobierno, entrando a jugar un papel fundamental el tema de las políticas públicas como la forma de gestión integral que recoge en sí, al menos teóricamente hablando, la racionalidad de la

administración pública, la verdadera calidad de la democracia, la participación real de los ciudadanos, la eliminación de males sociales históricos y la tan evocada descentralización del Estado.

El presente trabajo se propone hacer un análisis de categorías fundamentales que intervienen en las políticas públicas, necesarias a tener en cuenta para lograr una verdadera inclusión, que finalmente derivará en una correcta implementación de estas. Para ello se hará una necesaria sistematización de la categoría *políticas públicas* y se determinarán las principales dificultades que pueden existir para su óptima elaboración y aplicación.

**Una necesaria sistematización**

La cuestión de las políticas públicas es siempre un tema que deja más preguntas que respuestas. La diversidad de definiciones a la que ha sido expuesta esta variable la ha transformado paulatinamente en una categoría tan amplia como imprecisa, que al ser interpretada propone un problema ontológico, dejando parte de su contenido fundamental a la subjetividad tanto de implementadores como de beneficiarios. Tal vaguedad puede, o bien ser un error honesto de la argumentación teórica de dichas políticas cuando no se presta suficiente atención en la etapa de la elaboración, o un equívoco intencionado, pues tal ambigüedad permite a quien elabora rellenar este vacío teórico con lo que desee en la práctica, pero independientemente de la intencionalidad, la imprecisión en las definiciones conduce necesariamente a tal política pública a la tergiversación de sus objetivos.

Uno de los más recurrentes vicios académicos, cuando se habla de políticas públicas, es la tendencia a confundirlas de lleno con las políticas sociales. Gran parte de la bibliografía asume sus conceptos indiscriminadamente aun cuando la diferencia entre ellas es clara. Esto, igualmente, puede ser intencionado o no, pues dotar a una política social de la característica pública, aunque no lo sea, le da el regusto de participativa y democrática. Por tanto, lo primero es asumir las concepciones teóricas de una y de otra para entender lo nefasto de este error, que usualmente se produce en el momento de la argumentación teórica de dicha política y que tendrá una repercusión en la práctica a lo largo del proceso.

Según Jorge Cuervo «las políticas públicas constituyen un conjunto de herramientas que usadas por el Estado pueden mejorar su gestión. Su objeto debe ser la búsqueda del bienestar y la cohesión de la sociedad, para lo cual es de vital importancia que en estas se considere el régimen político en el cual van a ser desarrolladas.»[99] Se habla aquí de una forma de gestión, que puede o no ser efectiva, pero cuya característica principal es el estatismo donde las decisiones se imponen de manera vertical y donde toda iniciativa es potestad del gobierno. Otra definición de bastante claridad la da Mayra Espina cuando afirma que: «La política social puede ser entendida como […] aquellas orientadas a la distribución de bienes públicos.»[100] Se habla aquí de distribución, de acción desde el Estado, pero no se hace referencia a categorías fundamentales como *actores pertenecientes a la sociedad civil*, *participación*, *retroalimentación*, etc. Esta definición, propia de las políticas sociales, entiende esta forma de gestión gubernamental como una acción unidireccional, unilateral, independiente de la opinión y la voluntad de los beneficiarios.

En la práctica política del Estado hacia la sociedad civil, por razones pragmáticas, no todo puede ser expuesto a la opinión pública. No se trata de cuestionar el uso de las políticas sociales, pues en asuntos de administración hay decisiones cuya efectividad depende precisamente de que sean tomadas de manera unidireccional e independiente, de esta manera se logra además optimizar los recursos, por lo general escasos, del Estado. Lo importante es hallar el equilibrio justo entre lo que se debe hacer desde la arbitrariedad estatal y la necesidad de la intervención de una contraparte que ayude a guiar y perfeccionar el proceso y que provenga precisamente del sector no gubernamental. Precisamente sobre la necesidad de este balance, Luis F. Aguilar escribe: «Fuertes razones de equidad pueden fundamentar la intervención social del Estado, pero no el desbordado y unilateral ímpetu

[99] Cuervo, Jorge: «Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)», en Jorge Cuervo, Jean François Jolly, Andre-Noel Roth y otros, *Ensayos sobre políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

[100] Valdés Paz, Juan y Mayra Espina, ed.: *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, p. 13, Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe FLACSO, Uruguay, 2011.

estatizante que ha caracterizado la persecución de la justicia, a la manera del viejo socialismo y masismo. Este Estado devuelto a sí mismo tiene funciones básicas, numerosísimas y cruciales a desempeñar. Resurge entonces el problema de la racionalidad de sus decisiones.»[101] De ahí que el primer paso esencial para una mejor comprensión sobre el tema es la no utilización de estos términos indiscriminadamente.

Esta deficiencia suele ser frecuente en la conformación teórica sobre las políticas públicas. Por ejemplo, en el artículo «Políticas públicas de educación universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual», los autores aluden a una concepción incompleta de política pública cuando expresan: «Respecto a la noción de políticas públicas, Kelly (2003) sostiene que estas comprenden la vasta gama de decisiones, programas, proyectos y demás actividades del Estado en todos los niveles de gobierno»,[102] una definición puramente estadocéntrica que no abarca cuestiones básicas como la retroalimentación entre actores. Otro ejemplo de esto es la siguiente definición: «Las políticas públicas son la herramienta principal de la actuación gubernamental, esta tiene la acción de guiar los destinos de un país. Dichas políticas están orientadas a la resolución de los problemas de los intereses públicos. Está claro que más allá de ese fin inmediato, persiguen la detección y la corrección de discrepancias producto de otras acciones gubernamentales»,[103] utilizada por Carlos César Torres-Páez en su artículo «Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas».

Como pauta importante entonces para comprender el tema, se asume en este trabajo la distinción que realiza Guillermo Ejea entre la una y la otra cuando plantea:

> El concepto de políticas públicas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos afectados; en cambio, el concepto de políticas gubernamentales tiene un sentido más amplio e impreciso pues

[101] Aguilar Villanueva, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F. 1992.

[102] Escalante Moreno, Ana Beatriz y otros: «Políticas públicas de educación universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual», *Docencia Universitaria* (1): 29-54; vol. XII, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 2011.

[103] Torres-Páez, Carlos César: «Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas», *Avances* (1): 55-63; vol. 15, Centro de Información y Gestión Tecnológica (CIGET), Pinar del Río, ene.-mar., 2013.

> comprende en general a todas las acciones de gobierno. A partir de este principio pueden enunciarse las características principales que distinguen al enfoque de políticas públicas y que no necesariamente son atributos de las políticas gubernamentales. Aquel subraya precisamente el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas.[104]

Precisamente en esta sistematización se reconoce entonces a la categoría de la participación como una de las más importantes para la implementación de las políticas públicas. De hecho, no es solo una categoría a tener en cuenta, sino además un requisito fundamental**.**

Dentro de la teoría sociopolítica la participación es uno de los temas más controversiales. Son infinitos los estudios y conceptualizaciones que se han elaborado con respecto a ella, que comprenden desde la participación entendida como información, que, como se expresa en un estudio específico sobre este tema «reduce el papel de los sujetos sociales a una dimensión más bien reactiva, en tanto su tarea consiste en apoyar y actuar teniendo como punto de partida decisiones ya tomadas por otros»,[105] hasta las formas de actuación de carácter más activo. La participación es uno de los conceptos más importantes para la comprensión del funcionamiento de un sistema político. Esta se entiende como el proceso activo destinado a transformar la realidad, brindándole mayor protagonismo a los sujetos que lo desarrollan, al tomar parte en la toma de decisiones; que tiene en su base necesidades individuales y colectivas, implicando un conjunto de procesos de naturaleza política, social y psicológica, en tanto son las personas quienes la llevan a cabo a través de los espacios sociales disponibles, y que puede alcanzar diferentes niveles y formas

[104] Ejea Mendoza, Guillermo: «Teoría y ciclo de las políticas públicas», en dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 2006.

[105] Colectivo de autores: *La participación política de los jóvenes universitarios cubanos: un acercamiento desde la praxis investigativa,* p. 18, Centro de Estudios Sociopolíticos y de Opinión del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (CESPO), Centro de Investigaciones Jurídicas, MINJUST, La Habana, 2004.

de expresión, en función de las condiciones en que se concreta y de las características socioculturales de los sujetos que intervienen, entre otros factores. Sujetos que, a la vez que transforman su realidad, van transformándose a sí mismos, van educándose y creciendo en ese proceso:

> El hecho de que el sujeto se transforme a través de sus prácticas participativas, dependerá en buena medida de que sus necesidades y metas particulares –sean personales o colectivas según el caso–, coincidan con los propósitos de la participación, lo cual redundará en mayor implicación e intervención activa. De ahí que el énfasis en la participación debe ponerse en lograr que los sujetos sociales individuales y colectivos, con sus necesidades, intereses y puntos de vista específicos, se vinculen cada vez más a la toma de decisiones en las actividades que les son propias en los diferentes contextos donde se desenvuelve su vida cotidiana.[106]

Es la participación una de las categorías más complejas de definir dentro de las ciencias políticas. A la pregunta ¿qué es participación real?, pueden sobrevenir tantas respuestas como contextos, situaciones, finalidades y actores políticos que intervengan en ella. Responde además a cuestiones tanto subjetivas e individuales como concretas y colectivas. Por ejemplo: un sujeto o un grupo de sujetos puede sentirse ente participante aunque en la práctica su participación es ilusoria porque no tiene ninguna influencia en el curso de los acontecimientos. Su comprensión requiere el análisis de una gran cantidad de condicionamientos, que la convierten por tanto en una categoría de difícil medición en la realidad. «Una concepción integral de este tema debe contener al menos tres de los sentidos principales que connota ese término: formar parte, tener parte y tomar parte.»[107]

[106] Ídem.
[107] Ibídem, p. 5.

**Limitaciones para la implementación de las políticas públicas**

La implementación de las políticas públicas como una forma de gestión del sistema político no es simple. Pese a todas las bonanzas que ofrece su correcta aplicación, presenta innumerables dificultades que pueden entorpecer el proceso en todas sus fases y traer como consecuencia la disminución de la efectividad de esta política.

En primer lugar se necesita una fuerte voluntad política por parte del Estado para ceder parte de su protagonismo como decisor dentro del sistema político a los representantes de la sociedad civil que intervienen en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Es una bella y hasta noble imagen la de un Estado con la capacidad y la disposición de descentralizar su poder, si es eso lo necesario para impulsar un proceso que necesariamente requiere tal descentralización. Pero la práctica institucionalizada evidencia que encontrar un Estado con tales características es muy difícil, si no imposible, porque la concepción que se tiene hasta el momento sobre esta institución no responde a la finalidad de descentralización, sino todo lo contrario: mientras más centralizado sea un Estado, mayor control y contención tendrá sobre la sociedad civil. Y esta concepción, que rige en la actualidad la forma de conocer y comprender al Estado como aparato coercitivo, ya es problemática para la implementación de las políticas públicas.

Por otro lado, se requiere una sociedad civil preparada para la participación e interesada en ejercerla. Esto le permitirá detectar sus principales necesidades a solventar, así como proponer posibles soluciones que conducirán el proceso de la intervención estatal. Si tal característica no se cumple, se vuelve en extremo importante una correcta argumentación de dicha política pública para poder implicar a todos los actores involucrados en el proceso. Este paso por lo general es ignorado o violentado, y es precisamente en esta inoperancia donde una política pública se convierte en una política social, aun sin ser esa su intención:

> Uno de los rasgos comunes de las administraciones públicas, ha sido su inclinación a monopolizar el cumplimiento de las funciones públicas del Estado y a afirmarse como el cuerpo de expertos en asuntos públicos que sabe tomar prudente distancia y mantener un cuidadoso

> escepticismo profesional frente a las varias demandas, quejas, y reclamaciones de los grupos sociales, ora razonables, ora acaloradas, pero cuya impaciencia casi nunca se acompaña con una visión de la complejidad estatal y de la escasez de recursos públicos, un planteamiento correcto de los problemas y una justificación convincente de la validez de sus causas, opiniones y reclamos. La racionalidad legal-burocrática de la administración pública se yergue entonces como el valladar necesario ante la emocionalidad social que, dejada a sí misma, capturaría a las organizaciones y los dispositivos del Estado, con el efecto de volverlo inadministrable o ingobernable.[108]

Obviamente existe una necesidad de argumentación para lograr la persuasión en torno a la necesidad de una política pública. Sin embargo, tampoco se trata de lanzar un bombardeo de información a los beneficiarios. Esto es un paso para la concertación, pero es una ingenuidad pensar que con esto queda resuelto el tema de la participación ciudadana. Si bien un Estado, que pudiendo actuar de manera arbitraria, se da a la tarea de informar y convencer a la población sobre las circunstancias de una política a implementar, esto no convierte a dicha política en pública necesariamente. La cuestión de lo público no puede solamente medirse en cantidad de personas. Concebirlo así es un abuso de la estadística, porque las personas bien pueden sumarse irreflexivamente, ante un bombardeo propagandístico que logró convencerlos de que lo que se propone desde la administración pública será lo mejor para ellos. De esta manera, la concepción de la política pública sigue siendo unidireccional, porque la participación de los beneficiarios en este caso se define como información, una concepción limitada de esta categoría que elimina la capacidad de retroalimentación entre dos componentes (Estado-sociedad civil). Si se elimina ese poder de diálogo, entonces: ¿lo que atribuye el carácter de pública a una política es su capacidad para el convencimiento o es precisamente que logre intercambiar, con ánimos de una verdadera

[108] Aguilar, Luis F.: «Estudio introductorio», en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas,* p. 13, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1997.

retroalimentación, e incorpore, dentro de las posibilidades reales, los requerimientos, experiencias y nociones de los que al fin y al cabo van a ser beneficiarios de la propia labor de la administración pública?

No se trata por tanto de desechar el paso de la argumentación. Se trata de dejar en claro que esta no puede concebirse como una herramienta para la manipulación de la opinión y de la movilización social, sino que tiene que ser un instrumento para guiar a quienes intervienen en la política pública hacia la optimización de las potencialidades de la participación en conjunto, a fin de hacer esta más efectiva. No puede ser solapar lo arbitrario, sino abrir las puertas para una participación real.

**Conclusiones**

Las sociedades actuales muestran como rasgo fundamental una estructura social que exhibe una creciente complejización y heterogeneización, dada por la emergencia de nuevos actores económicos y una fuerte diferenciación socioeconómica, de configuración y de oportunidades para los diferentes grupos sociales. Ante esta situación, la acción gubernamental requiere ir más allá de un discurso político que se abra al reconocimiento de las disparidades como problemas sociales para comenzar a tomar medidas que ayuden a reducir la brecha de una estratificación social desproporcionada y multicausal. El reconocimiento de las desigualdades asociadas a desventajas sociales posibilita elaborar instrumentos desde la política acorde a los grupos sociales a los que se va a dirigir la acción gubernamental.

En este intento las políticas públicas como elemento vital para la acción estatal cobran una relevancia significativa. Aunque su utilización depende de la dinámica y del sistema social en el que se diseñan las agendas de gobierno, que a su vez se condiciona en dependencia del modelo político y económico en el que se desenvuelve el país, las políticas públicas ganan espacio en la actualidad como instrumentos que dan mayor efectividad a la incorporación al sistema político de sectores históricamente excluidos o vulnerables de la población.

Promover e inducir cambios no siempre es fácil, pero allana el camino de la transformación social abrir espacios para la participación ciudadana. Las políticas públicas tratan precisamente de eso. No se trata de un acto de

filantropía del Estado hacia la sociedad civil, sino la utilización de un instrumento de gobierno inclusivo, capaz de generar el tan necesario diálogo con la sociedad civil para de esa manera crear nuevos espacios de participación política conjunta. Precisamente sobre este asunto Luis F. Aguilar plantea una máxima que debe guiar tanto el modo de entender como de aplicar las políticas públicas cuando expresa:

> Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, federales y locales […] Contamos con estudios extraordinarios. Pero pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas, acerca de sus éxitos y fracasos en diversas áreas de asuntos públicos, que en mucho habrían ayudado a allegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino (casi siempre imaginado como catastrófico) del sistema político.[109]

**Bibliografía**


AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992*a*): *El estudio de las políticas públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

_____ (1992*b*): *La hechura de las políticas públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

COLECTIVO DE AUTORES (2004): *La participación política de los jóvenes universitarios cubanos: un acercamiento desde la praxis investigativa*,


[109] Aguilar Villanueva, Luis F.*: La hechura de las políticas públicas,* Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

Centro de Estudios Sociopolíticos y de Opinión del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (CESPO), Centro de Investigaciones Jurídicas, MINJUST, La Habana.

CUERVO, Jorge (2007): «Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)», en Jorge Cuervo, Jean François Jolly, Andre-Noel Roth y otros, *Ensayos sobre políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

EJEA MENDOZA, Guillermo (2006): «Teoría y ciclo de las políticas públicas», en dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

ESCALANTE MORENO, Ana Beatriz y otros (2011): «Políticas públicas de educación universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual», *Docencia Universitaria* (1): 29-54; vol. XII, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 2011.

ESPINA, Mayra y Juan Valdés Paz, editores (2011): *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe FLACSO, Uruguay.

MAJONE, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

TORRES-PÁEZ, Carlos César (2013): «Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas», *Avances* (1): 55-63; vol. 15, Centro de Información y Gestión Tecnológica (CIGET), Pinar del Río, ene.-mar., 2013

# SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS CONCRETOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## TELESUR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN MEDIÁTICA EN EL ALBA

MSc. Geidy Morfa-Hernández

En la actualidad los medios y su discurso constituyen la principal fuente legitimadora de las actitudes e ideologías de las personas, adquiriendo gran importancia en la conformación de la visión del mundo y en la gestión de las identidades colectivas. Sin embargo, los medios de comunicación masiva[110] se han distinguido por su papel hegemónico, y por apoyar los intereses de las potencias mundiales como espacios de construcción y creación de consenso. Este es el caso del apoyo mediático a la guerra de Viet Nam, la guerra fría, la invención de un conflicto étnico en Kosovo, el golpe de Estado en Venezuela, y las campañas de pánico llevadas a cabo para apoyar las guerras en Afganistán, Irak y recientemente la justificación de intervenciones para mitigar el peligro de armas nucleares y químicas en Irán y Siria, nuevos derroteros del interés imperial norteamericano.

A mediados del siglo pasado, sobre todo luego de la Segunda Guerra Mundial, los medios de comunicación masiva comienzan a emerger como importantes configuradores de una opinión pública que se podía manipular acorde a los intereses económicos de la clase dominante. El aumento progresivo del desarrollo económico, unido a los intereses de los grupos de poder político-económico de las potencias centrales, colocan al campo mediático como centro de gravedad capaz de estructurar las prácticas y las relaciones humanas de los sujetos sociales.

Los medios de comunicación de masas actúan como un sistema de transmisión de mensajes y símbolos para el ciudadano medio. Su función es la de divertir, entretener e informar, así como inculcar a los individuos los valores, creencias y códigos de comportamiento que les harán integrarse en las estructuras institucionales de la sociedad.[111]

[110] Durante toda la investigación se tratará indistintamente, como sinónimos para evitar reiteraciones, los términos «medios», «medios masivos de comunicación», «medios de difusión» y *mass media* (proveniente del inglés).

[111] Chomsky, Noam y Edward S. Herman: *Los guardianes de la libertad,* Crítica, Barcelona, 2005.

El lugar central que van a alcanzar los medios de comunicación masiva como configuradores de la opinión pública va a tener como colofón fundamental, en la década de los 90, el auge del neoliberalismo y con ello de la ortodoxia pragmática. Las modificaciones que se experimentaron en la estructura político-económica determinaron el nuevo mapa de poder incidente en el desarrollo de las relaciones sociales con el eje puesto sobre la industria cultural.

Las nuevas formas de producción, la tecnología y la liberación de los mercados que impuso el neoliberalismo, también influyeron en la concepción de los medios de comunicación promoviendo un cambio radical. A partir de lo cual los medios van a formar parte fundamental de las relaciones Estado-sociedad civil, dejando de concebirse en el esquema tradicional de espacio público, para definirse como espacios privados capaces de influir en la política (tanto como práctica pública como formación teórica y civil), en la gestión estatal y en la vida privada de los individuos.

Para Joaquín Santana[112] los medios de comunicación masiva, en general, poseen tanto peso e importancia como el poder político, económico y financiero, por lo que se han dado en llamar el cuarto poder. Lo que bien es cierto es que con la extrema liberación de la economía, la comunicación pasó a ser una de las áreas claves para concentrar el poder de los monopolios, debido a su capacidad para generar consenso en la sociedad civil.

Al analizar el importante papel de los medios como conformadores de la opinión pública y el papel hegemónico que han desplegado las empresas de telecomunicación a lo largo de todo el mundo, sin excluir a Latinoamérica, se hace necesario partir de la tesis de Héctor Schmucler[113] de que al cambiar las condiciones históricas y sociales ha de cambiar también el papel de los medios.

Con el nacimiento de un proyecto de integración latinoamericana como el ALBA, se hace necesario que nazcan nuevos medios capaces de diseñar propuestas novedosas de rescate de lo autóctono con énfasis en la identidad, en la diferencia, y de integrar a cada uno de los individuos desde la base al

[112] Santana, Joaquín: *Utopía, identidad e integración en el pensamiento latinoamericano y cubano,* Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2008.

[113] Schmucler, Héctor: «La investigación sobre comunicación masiva», *Comunicación y Cultura* (4): Buenos Aires, 1975.

proyecto de integración supranacional. Conformar una política comunicativa que responda al proyecto ALBA y sirva de herramienta contrahegemónica a la industria mediática mundial es una tarea de primer orden para lograr una comunicación que integre a cada uno de los habitantes de nuestra América y se sientan identificados y protagonistas del proceso.

La intención de estudiar estas problemáticas desde el caso del ALBA está dada por la ausencia de reflexiones académicas en los países miembros acerca del conjunto de tensiones que supone la relación entre comunicación mediatizada y las políticas públicas de cultura e integración que favorezcan la consecución de una legislación que sea instrumento de la emancipación social e individual. En tal sentido, esta investigación se propone desplegar un análisis de la política de comunicación mediática de TeleSUR como vía para constituir la plataforma política para el esquema comunicativo del ALBA.

**Las políticas públicas de comunicación mediática**

Para desenmascarar la imparcialidad de los medios de comunicación con relación al poder, se hace necesario analizar la relación intrínseca que se da entre estas instituciones y la política. Para el filósofo cubano Rubén Zardoya la política constituye el ensamblaje de las relaciones clasistas de dominación y subordinación, permea todas las formas de producción espiritual en la sociedad antagónica y es la responsable de mantener a las clases explotadas bajo la égida de la clase que ostenta el poder económico.[114]

Es el tipo de interés socioclasista y el momento histórico que vive la propia clase dominante lo que determina las características y funciones que asuma la comunicación como medio de persuasión o represión, de lucha o resistencia, de conservación o cambio. Al estar la comunicación intrínsecamente ligada a la política, la misma también puede ser regulada mediante las políticas públicas.

Las políticas públicas se conciben como el instrumento legislativo que permite desde el Estado trazar, en forma sistemática y coherente, objetivos y acciones sobre temas que afectan el bienestar de toda la sociedad civil. Estas constituyen el conjunto de objetivos, acciones y decisiones que realiza un

[114] Zardoya, Rubén: *La filosofía burguesa posclásica,* p. 48, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000.

gobierno para dar solución a los problemas considerados claves para la ciudadanía.[115] Las políticas públicas son de interés, tanto para el Estado como para toda la sociedad. Las mismas, además de contribuir al bienestar ciudadano, poseen un marcado carácter clasista y permiten mantener la hegemonía del bloque en el poder, a pesar de que muchas de ellas son conquistas de los movimientos sociales, a nivel mundial permiten mantener a las clases dominadas en un estado de conformidad. El origen y desarrollo de ellas se caracteriza por la complementariedad y transversalidad entre el Estado y la sociedad civil.

Estas son el resultado de transformar recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos para obtener servicios, productos, y atención a los habitantes de una colectividad. Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un rol fundamental.

Las políticas públicas se estructuran desde las diferentes dimensiones de interés social, salud, educación, cultura, etcétera. Las políticas públicas de cultura, dentro de las que se encuentran las de comunicación mediática, se consideran como el sistema de institucionalización de acciones estatales con un marcado carácter ideológico en el plano artístico, mediático e incluso, en un nivel más profundo y a plazo más mediato, también en las tradiciones, costumbres, etcétera, es decir como guía para la acción sistemática y regulatoria directamente encaminada a instituir la hegemonía de un determinado ideal social en el plano cultural entendido en su sentido más amplio.[116]

Las políticas de comunicación mediática, específicamente, se van a definir como una «serie de principios y normas establecidas para orientar el comportamiento de los sistemas de comunicación»;[117] dentro de la sociedad civil, el sistema de comunicación engloba a todos los medios de comunicación

[115] Lahera, Eugenio: *Introducción a las políticas públicas,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1999.
[116] Miller, Toby y George Yúdice: *Política cultural,* Editorial Gedisa S.A., Barcelona, 2004.
[117] Mora, Raúl Izurieta: «Legislación y autorregulación en la televisión», en Centro Internacional de Estudios Superiores de la Comunicación para América Latina (CIESPAL), *Evolución y retos de la televisión*, p. 129, Editorial Quipus, Ecuador, 2003.

masiva. Para complementar esta definición, Alan Hancok plantea que las políticas de comunicación constituyen el conjunto de normas, modelos y principios que le dan sustentabilidad política y filosófica a los mecanismos de comunicación e información. Su objetivo fundamental es regir las funciones y la utilización de los *mass media* como garantía de los derechos de comunicación de los sectores menos empoderados de la sociedad, para que no queden abandonados al arbitrio exclusivo de los intereses económico-políticos del sector privado.[118] Las mismas son determinadas desde la fuente emisora y se estructuran sobre la base del poder. A pesar de que cada medio se configura en función del sistema político y del subsistema mediático, él por sí mismo decide su política de comunicación.

Las políticas comunicativas se pueden establecer desde dos perspectivas: la legislación y la autorregulación. La autorregulación constituye el conjunto de normas que establece cada medio para el cumplimiento de su función social. Mientras que la legislación significa las leyes permisibles, prohibitivas y obligatorias. Dentro de estas existe un grupo de reglas que para contemplarse como leyes tienen que indicar la expresión de la voluntad de un pueblo.

La autorregulación es necesaria con el objetivo de que los medios mantengan su independencia con respecto al poder del Estado, obedece a los principios propios de cada medio en particular. Toda política comunicativa debe ser el reflejo de lo que se pretende en materia comunicativa desde el Estado y los medios en equilibrio con la sociedad civil y el interés individual de los ciudadanos, dentro de esa dialéctica de lo individual y lo colectivo.

Las políticas comunicativas, como parte de las políticas públicas, conllevan un proceso de diseño, implementación y evaluación. Los grandes problemas que se dan dentro del espectro mediático en cuanto a sus políticas son: la inexistencia de normas trazadas y apoyadas por el Estado que regulen la conducta de los medios, el divorcio entre el interés de las élites del poder y la sociedad civil que se refleja en políticas trazadas desde el poder, desconocimiento de la ley en su implementación y una evaluación casi inexistente, con pocas medidas correctivas ante los desmanes de los medios

[118] Hancok, Alan: *Planificación de la comunicación para el desarrollo,* CIESPAL, Ecuador, 1981.

privados. Al respecto, Adalid Contreras señala:

> Si el Estado se debilita, el campo de la comunicación se afecta mucho, y un modo de afectación importante en estos tiempos es que el Estado no está asumiendo el rol importante que le compete en el manejo y el control de la comunicación. ¿En cuántos países existen Ministerios de Comunicación? ¡Ya no existen! porque el ministerio de información es una secretaría de información gubernamental –reducida a su rol difusionista de los años 60– para decir la verdad desde una misión instalada y ¿la ciudadanía qué? ¿Y los países qué?[119]

Por lo general, los medios sí declaran sus normas para el logro de su actividad (autorregulación), pero estas responden en su mayoría al interés de los propietarios de los medios sin tener en cuenta la demanda social. Por lo tanto un Estado con una deficiente legislación mediática, deja a manos de los propietarios de los medios y las élites un recurso tan importante como la información.

El panorama actual en materia de políticas comunicativas se ha caracterizado por la liberación de mercados, la desregulación, la privatización y la transnacionalización, de tal forma que no hay obstáculos para la expansión económica y su crecimiento. A partir de la década del 80, el proceso de desregulación impulsado por el neoconservadurismo, demandó el abandono de la intervención estatal en la elaboración de políticas mediáticas. Mastrini y Mestman sostienen que se trata de una falacia hablar de desregulación, la «re-regulación», término más acorde con la realidad, identificaría al proceso por el cual se sentaron «las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado».[120]

Los conglomerados más importantes de medios de comunicación exigen nuevas formas de «desregulación» que trasciendan sus fronteras. Establecen,

[119] Contreras, Adalid: «Televisión, democracia y desarrollo social», en CIESPAL, *Evolución y retos de la televisión,* p. 156, Editorial Quipus, Ecuador, 2003.
[120] Mastrini, Guillermo y Mariano Mestman: *¿Desregulación o Re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota,* Facultad de Comunicación Social, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996.

en cambio, que cualquier reglamentación debe surgir de los dictados del mercado global. En contra de lo que pregona Estados Unidos, resulta que es el país más proteccionista del mundo en el campo de las comunicaciones.[121]

La expansión económica de los medios ha tenido como resultado la especialización de mercados y productos dirigidos a audiencias previamente clasificadas, la fragmentación de la sociedad por gustos, poder adquisitivo, preferencias, estilos de vida y una homogeneización de las culturas.

Con el fin de garantizar una mayor democratización de los sistemas de medios y una tendencia a la igualdad de capacidades de participación de los distintos actores sociales, Mastrini y Mestman insisten en la necesidad de la intervención pública, pues el capitalismo tiende, por su propia lógica, a la concentración y al oligopolio de los medios de comunicación. Sin embargo, la mera intervención no es suficiente debido a que las políticas diseñadas deben «estar fundadas en determinadas acciones, orientaciones y contenidos políticos y culturales, para que sean democratizadoras».[122]

A fines de la década del 60 un grupo de países del Tercer Mundo expresaban, a partir del análisis de la teoría de la dependencia, que la subordinación existente en esos momentos no solo era en el área económica, sino también en el campo de la comunicación, creando un imperialismo cultural. En 1976, bajo la coordinación de la UNESCO, se reunieron en América Latina representantes de veinte países para demandar un flujo comunicativo más equitativo. Al año siguiente se volverían a reunir en la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de Comunicación, para analizar durante dos años consecutivos la enorme disparidad en las comunicaciones de los países centrales y los periféricos. La preocupación de los países latinoamericanos por ser receptores pasivos de programas procedentes de Estados Unidos llevó a demandar la creación de un Nuevo Orden Mundial de

[121] Ignacio Ramonet en *La tiranía de la comunicación* (1998) plantea que solo importa del extranjero menos del 2 % de su consumo audiovisual. Desde la misma perspectiva, Carmona plantea que: «El discurso dominante que ofrecen los diez grandes imperios comunicacionales ofrece propaganda política, crea opinión pública y persuade en favor de la ideología conservadora; justificó actitudes imperiales como las invasiones de Irak y Afganistán y, en general, moldea las mentes y lava los cerebros. En vez de informar al ciudadano para dotarlo de una visión crítica y vigilante, el control mediático lo transforma en un consumidor pasivo de entretenimiento y en espectador de la política... por televisión». Ver: Carmona, Ernesto: *Los amos de la prensa,* p. 54, http://alainet.org/active/23338&lang=es, 8 de abril de 2008 (verificado el 27 de mayo de 2010).

[122] Mastrini, Guillermo y Mariano Mestman: ob. cit.

Información y Comunicación (NOMIC). El Movimiento de los No Alineados, en su Declaración de Argel de 1974, proclamó la necesidad del NOMIC, a fin de que contribuyera a la democratización de las comunicaciones, utilizando entre otras fórmulas, la definición de políticas nacionales de comunicación.[123]

En 1980 se publicó por la UNESCO el Informe MacBride[124] en el cual se denunciaban las verdaderas intenciones del supuesto «libre flujo informativo» patrocinado por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Los objetivos de este informe fueron la lucha por la erradicación de los desequilibrios y las desigualdades, la eliminación de los efectos negativos de los monopolios y las concentraciones excesivas, la supresión de las barreras opuestas a la libre circulación y una difusión más amplia y equilibrada de la información; el logro de la pluralidad en las fuentes y los canales, la libertad de prensa y de los profesionales del sector.

La redefinición de los ideales del Informe MacBride se presenta hoy como una tarea sumamente complicada. Por un lado, porque los desequilibrios se acentuaron de manera alarmante. Por el otro, porque el modelo responsable de tales desigualdades se ha reforzado y está cómodamente instalado.

Para Ignacio Ramonet,[125] la lucha por un orden de la comunicación más equilibrado debe reforzarse a partir de políticas comunicativas que reclamen una mayor justicia, equidad y reciprocidad en el intercambio de información, al mismo tiempo que asegure una menor dependencia en relación con las corrientes de comunicación dominantes, además de mayor independencia con la promulgación de una identidad cultural propia. Enrique González señala al respecto:

> Regular el ejercicio de los medios de comunicación no es *per se* una violación a la libre expresión, como afirman determinados organismos y defensores de los derechos corporativos, sino una obligación de los Estados democráticos bajo el derecho internacional.[126]

[123] Argumedo, Alcira: *Los laberintos de la crisis,* Puntosur, Buenos Aires, 1987.
[124] Sean MacBride, Premio Lenin y Premio Nobel de la Paz, fue quien presidió la comisión que realizó el informe.
[125] Ramonet, Ignacio: ob. cit.
[126] González, Enrique: «La regulación de la responsabilidad de los medios de comunicación es una obligación bajo el derecho internacional», www.voltairenet.org/article123070.html (verificado el 5 de octubre de 2011).

Las políticas de comunicación deben ser el marco propicio para crear nuevos conocimientos que ayuden a los pueblos a ganar autodeterminación, ensanchar su mundo y proteger su memoria, identidad e historia. Al respecto Fernando Buen Abad[127] plantea que las mismas deben proponerse acciones para: a) la emancipación e integración comunicacional de los pueblos; b) romper los bloqueos mediáticos; c) establecer una dialéctica de la comunicación; d) desarrollar una comunicación liberadora desde la cultura; e) romper con los formatos burgueses de comunicación; f) implementar una comunicación con la participación de todos, dinámica y creadora.

Por tanto, ante la programación de un medio, se hace necesario analizar sus políticas en materia de comunicación a fin de determinar hacia dónde está encaminada su línea editorial y determinar la línea ideológica a la cual responde. Además, a partir de ella se puede trazar una plataforma política que responda a proyectos antisistémicos y verdaderamente contrahegemónicos. Por esto es que son necesarias políticas estatales en materia comunicacional, que eviten la concentración de la propiedad de los medios de comunicación.

**Políticas públicas de comunicación mediatizada en el ALBA**

Para llevar a cabo una integración real, se hace necesario potenciar por todas las vías posibles, educativas, culturales y otras, una visión y una vocación latinoamericanistas en los habitantes. En la región es fundamental la consolidación de nuevos canales de expresión genuina, que superen las intenciones oligopólicas de los sectores con el poder económico y político, en rescate de la expresión cultural, social y política y del refuerzo de las identidades culturales propias.

Según Rafael Correa[128] la forma más óptima para lograr que el ALBA se inscriba en la mente popular de una forma cercana y real para darle soporte y viabilidad política, es a través de una intensa divulgación que la lleve al conocimiento de los pueblos y haga posible un decisivo apoyo de las naciones de la región.

[127] Buen Abad, Fernando: *Filosofía de la Comunicación*, http://www.viejoblues.com/Bitacora/node/1042, 2006 (verificado el 22 de agosto de 2009).
[128] Correa, Rafael: «El ALBA desde el Parlatino», en *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur,* pp. 6-15, Ediciones 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Secretaría General, Venezuela, 2005.

A partir de esto, la nueva dinámica política que vertebra al ALBA-TCP y que modifica la estructura tradicional de los Estados-nación y sus relaciones con los demás actores políticos debe traer aparejada la cooperación y la integración como procesos de internalización de nuevos significados, roles e identidades, es decir, como valores del ser latinoamericano. Por lo que no puede concebirse esa plataforma de apoyo popular que se propone el ALBA-TCP sin un mecanismo que implique el acercamiento a la cultura, al modo de vida y de pensar de las comunidades que conforman el crisol de lo latinoamericano.

El ALBA-TCP a fin de lograr lo anterior necesita realizar una ampliación de los espacios que permitan la participación popular, pues esta no es condición suficiente por sí sola, para garantizar un cambio en las prácticas mediáticas, que impliquen una recepción activa vinculada a cambios en el modo de pensar, actuar y valorar la realidad de los latinoamericanos formados bajo la égida de una cultura y unos valores propios del sistema capitalista. Para Daniel Hernández y Oliver Reina[129] estas nuevas prácticas mediáticas deben estar acompañadas de políticas implementadas acordes a los cambios en la realidad latinoamericana y los valores a cultivar.

Para cualquier iniciativa antisistémica y/o contrahegemónica, la comunicación mediatizada es uno de los retos hacia el cambio político-cultural. Aún más, la violencia que posee el poder de representación capitalista contiene cada vez menos escrúpulos en su objetivo de reproducir los argumentos para lograr su hegemonía cultural. Este enfrentamiento ideológico a todo aquel proyecto que se oponga, por su línea antiimperialista y antisistémica, a la hegemonía capitalista, implica una lucha franca en el terreno de las comunicaciones, principalmente en el campo mediático.

Es así que la propuesta antiimperialista del ALBA y su vocación social le han llevado a entablar una fuerte guerra ideológica con los centros hegemónicos de poder, las burguesías nacionales y las transnacionales mediáticas. Sobre el ALBA-TCP y sus países miembros se ha publicado de todo, con el objetivo de crear una opinión pública contraria al proyecto.

[129] Hernández, Daniel y Oliver Reina: «Elementos para la definición de una política de información y comunicación de Estado», en *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas,* pp. 17-38, CLACSO, Buenos Aires, 2010.

Estos flujos capitalistas de comunicación mediática han desdibujado el mapa de lo latinoamericano y los valores matrices de este término, construyendo relatos que justifican la dominación, omitiendo el contexto y enfrentándose a todo aquel que se salga de los marcos legítimos del control y de su hegemonía.[130] A partir de esto, el ALBA tiene que concebir a la comunicación mediatizada como protagonista en el ámbito de las relaciones político-culturales y en la construcción social de un proyecto alternativo.

Desde esta perspectiva, Armando Carballal[131] plantea que para la consolidación de un proyecto de integración real se hace necesario incursionar de forma masiva en las propuestas de comunicación. El espectro tecnológico actual y las posibilidades que brinda, así como la radicalización de los proyectos políticos en Latinoamérica, permiten que la integración antiimperialista desde los medios de comunicación sea viable, una puerta abierta, teniendo en cuenta que no es contrahegemónico aquel proyecto que no se sustente en la democratización de la comunicación.

Para Lázaro Rodríguez-Oliva «la cuestión de la institucionalidad de políticas culturales para y desde los medios resulta muy útil para visibilizar escenarios de cooperación que superen la dominación cultural del capitalismo hegemónico».[132] Es así que un proyecto de integración regional como el ALBA, con un enfoque multilateral de las relaciones sociales y un enfrentamiento abierto hacia los centros de poder capitalistas, necesita políticas culturales en materia de comunicación mediática que acerquen los ideales y valores integracionistas a la población, a fin de lograr un imaginario latinoamericano y la ampliación de la base popular del proyecto. Esto permitiría que cada individuo no solo se sienta venezolano, cubano, ecuatoriano, etcétera, sino sobre todo latinoamericano, para que los pueblos entiendan la integración no como una práctica depredatoria donde un Estado se aprovecha de los recursos del otro, sino como una cooperación donde se busca compensar las asimetrías

[130] Parra, Luz Neira: «Hacia la instauración de una nueva política comunicacional del Estado venezolano», disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/Parra.pdf.

[131] Carballal, Armando: «TeleSUR. Construyendo una televisión para la integración latinoamericana», *Estudios Latinoamericanos* (24): 129-143; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

[132] Rodríguez-Oliva, Lázaro: «Comunicación mediatizada anticapitalista y políticas públicas de cultura para la integración: retos para un ALBA posible», en Susana Sel, *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas,* p. 287, CLACSO, Buenos Aires, 2010.

de cada uno de los países.[133]

Para un proyecto político e integracionista como el ALBA se hacen necesarios cambios culturales que contengan persuasiones informativas y psicológicas de mayor envergadura. La comunicación es capaz de lograr importantes metas en los procesos de cohesión de sociedades. El sueño inteligente de una región unida tiene que superar la visión nacional que aún se encuentra fuertemente arraigada en los medios de comunicación de cada país. Dado esto, se hacen necesarias políticas de comunicación mediática que difundan la identidad y los valores propios del ser latinoamericano que tengan como propósito crear una base de apoyo popular hacia la integración, la aceptación de la otredad y servir de herramienta para la lucha antisistémica.

El ALBA como organismo de integración regional no posee políticas culturales concretas relativas a la comunicación, tampoco para la comunicación mediatizada. A lo que más ha llegado el mecanismo es a crear dentro del marco institucional el ALBA Cultural, que incluye un conjunto de políticas culturales, restringiendo con ello la cultura a la cooperación en el plano artístico y literario.

Es así que en materia de legislación y políticas públicas para los medios no se han realizado grandes avances; para Lázaro Rodríguez-Oliva[134] esto está dado por la polémica que se establece en la actualidad respecto a cuestiones como el derecho a la información, la libertad de expresión y la participación popular, donde los cánones que se siguen son los de la concepción burguesa sobre estos términos. Luego de nueve años de vida del ALBA, el avance mayor en cuanto a legislación mediática se ha realizado a partir de renovar o establecer políticas nacionales propias, por ejemplo, Venezuela renovó su legislación luego de veintinueve años, Ecuador aprobó recientemente la suya, Cuba[135] no tiene, al igual que la mayoría de los países

[133] Posiciones como las del comunicador Antonio Pascuali, que afirma que: «[Fidel] Castro ahora cuenta con el uso de una señal de satélite, algo que nunca antes había tenido y que ha obtenido gracias a [Hugo] Chávez y con nuestro dinero», evidencian cómo el autor hace referencia al dinero procedente del petróleo como propio y no de la región, sin analizar cómo Venezuela, mediante PetroCaribe, PetroSur y las misiones sociales, ha logrado compensar las grandes asimetrías entre las diferentes clases sociales del país (Coronel, 2005).

[134] Rodríguez-Oliva, Lázaro: ob. cit.

[135] Para ver más información sobre el tema de las políticas públicas de comunicación en Cuba consultar a Rodríguez-Oliva, Lázaro: «Políticas culturales y cultura de masas: de las categorías a la práctica e ¿incluso? viceversa», en *La Semilla inquieta. Jóvenes posturas cubanas en comunicación y cultura,*

miembros que no poseen siquiera una política mediática nacional. Cada vez se suman más países latinoamericanos a debatir sobre la necesidad de una legislación mediática y a trazarse estrategias en pos de lograr una política pública acorde con las necesidades actuales de la nación, esto demuestra que es un tema que está en la agenda del continente y no un capricho de un gobierno determinado. A nivel transnacional no existen políticas públicas establecidas en materia comunicativa, como tampoco existe una plataforma política que defina la orientación ideológica para el establecimiento de un posible esquema legislativo de los *mass media* para el ALBA.

Una política pública de comunicación para el ALBA implica una crítica a los paradigmas de comunicación burguesa y que además esté dirigida a dilucidar los procesos de formación de la conciencia en la sociedad actual y a confrontar los procesos de su alienación. Una legislación comunicativa en pos de la integración debe superar el paradigma liberal y neoliberal; y concebir la formación educacional de los nuevos emisores atendiendo a una desconexión con el paradigma burgués de la comunicación.

El desarrollo de nuevas políticas públicas de comunicación para el ALBA constituye la clave para refundar el espacio público como espacio comunitario, incluyente, plural y al servicio del bienestar colectivo. Una política de comunicación mediática para el ALBA debe fomentar en los individuos el ser latinoamericano desde los valores fundacionales de la integración, debe tener como base la justicia social manifestada en valores como la equidad, la tolerancia étnica, de género, el respeto a la pluriculturalidad, a los niños y jóvenes, el rescate de lo autóctono, la participación e inclusión popular. Este elemento último es de vital importancia, pues como afirma Néstor García Canclini «el derecho a la cultura incluye lo que podemos llamar derechos conectivos, o sea *el acceso* a las industrias culturales y las comunicaciones»[136] (el destaque es mío).

Uno de los retos para una política mediática que se estructure como esquema comunicativo del ALBA sería, como plantea Martín Hopenhayn, re-

Postexto / ICAIC, La Habana, 2008, donde se aborda el tema del divorcio entre la institucionalidad cultural (Ministerio de Cultura) y los medios (el Instituto Cubano de Radio y Televisión) y los debates sobre política cultural, sobre todo cuando los medios de comunicación están teniendo una función protagónica en la estructura del consumo cultural.

[136] García-Canclini, Néstor: «Definiciones en transición», en Daniel Mato, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas,* p. 12, CLACSO, Buenos Aires, 2005.

dinamizar la igualdad, es decir, lograr la inclusión de los excluidos, sin que se caiga en la homogeneidad cultural, y al mismo tiempo, «apoyar y promover la diferenciación, entendida doblemente como diversidad cultural, pluralismo en valores y mayor autonomía de los sujetos, pero sin que esto se convierta en justificación de la desigualdad o de la no inclusión de los excluidos».[137]

El logro de la justicia social incluye la noción de justicia «comunicativa», es decir, darle voz a las voces silenciadas de los pueblos, no solo a los Estados silenciados por ser de la periferia del sistema. La pluralidad informativa viene a jugar un rol fundamental en este aspecto, no desde la diversidad ideológica como algunos teóricos[138] plantean, sino pluralidad en el sentido de darle voz no solo a las fuentes oficiales, sino protagonismo a los excluidos del sistema, donde los mismos sean productores de los relatos sobre sus vidas y sus proyectos de construcción social. A esto también está vinculado el papel que juegan las políticas de los medios, dentro del marco de la integración, en el logro del «planteamiento y sostenibilidad de los mecanismos de concertación de intereses y propuestas en la gestión pública que pertenecen al campo de las políticas públicas».[139]

Otro de los elementos a considerar en cuanto a la justicia social es el referido a que la exclusión social en América Latina implica el acceso a las tecnologías de comunicación y las potencialidades de su uso para el ejercicio participativo en cualquier apuesta antisistémica. Para que una legislación en materia comunicativa responda a una verdadera integración latinoamericana debe plantearse la cuestión de los espacios de participación del pueblo en la toma de decisiones y su rol en la desestructuración del discurso liberal en las

[137] Hopenhayn, Martín: «¿Integrarse o subordinarse? nuevos cruces entre política y cultura», en Daniel Mato, *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización,* p. 50, CLACSO, Buenos Aires, 2002.

[138] Varios teóricos venezolanos de la comunicación como Antonio Pascuali, Marcelino Bisbal, Andrés Cañizález, Jairo Lugo, han hecho referencia a la falta de pluralidad en los medios venezolanos, basándose para ello en la afirmación de que no se le da protagonismo en los medios estatales a los sectores de la derecha y a la oposición, concibiendo la pluralidad y la democracia en un sentido meramente burgués, propios de la formación teórica recibida y que reproducen los mismos valores burgueses relativos a la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión, sin percibir que todo proyecto nuevo tiene que establecer un consenso entre sus miembros y tiene que formarlos política e ideológicamente en el sistema a construir. Véase Gramsci, Antonio: *Antología*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1973; Guevara, Ernesto: «El socialismo y el hombre en Cuba», en Rafael Plá y otros, *Filosofía Marxista,* t. 2, pp. 211-226, Félix Varela, La Habana, 2009.

[139] Rodríguez-Oliva, Lázaro: ob cit., p. 310.

prácticas cotidianas de los latinoamericanos.

Ante la inexistencia por parte del ALBA de políticas comunicativas transnacionales o de un esquema comunicativo regional, por la necesidad de promover el proyecto como expresión de los valores fundacionales y para fortalecer la participación en el espectro radioeléctrico, desde el proyecto de integración se han creado varias iniciativas que incluyen el rediseño de la agencia estatal venezolana de noticias Venpres, la cual cambió de nombre por Agencia Bolivariana de Noticias (ABN), Radio del Sur y TeleSUR. Entre todas las iniciativas mediáticas anteriores, TeleSUR es la que mayor alcance ha tenido por el carácter transnacional que posee su política mediática y por su vocación integracionista. La misma se fundó con el objetivo de crear un instrumento comunicativo que defendiera la cultura de la región y la identidad de los latinoamericanos. La Declaración Conjunta del ALBA[140] incluye la creación de una Televisora del Sur (TeleSUR) como instrumento alternativo al servicio de la difusión de nuestras realidades.

**Política comunicativa de TeleSUR y su relación con los valores fundacionales**

TeleSUR es un proyecto comunicacional que pretende replantear la producción de contenidos que se difunden en Latinoamérica y el Caribe, generar espacios de producción colectiva, potenciar la participación, crear un flujo equitativo de información y promocionar la integración regional latinoamericana y caribeña. Para que esta postura ideológica esté presente en los productos y servicios mediáticos de TeleSUR, este necesita de una política de comunicación mediática propia que responda a los intereses del multimedio y sea la matriz reguladora del mismo.

En el 2007, la División de Investigación de TeleSUR estructuró una matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) del medio que declaraba como debilidad del mismo la inexistencia de «políticas de promoción informativa y comunicacional […] que permitan una mayor penetración en la audiencia latinoamericana» y que posibilitaran a lo interno «la

[140] Castro, Fidel y Hugo Chávez: «Declaración Conjunta de los Jefes de Estado y de Gobierno de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela», en Rafael Correa, *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur*, pp. 129-133, Ediciones 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Secretaría General, Venezuela, 2005.

motivación y el mejor desempeño del personal de la empresa».[141] Años más tarde, Patricia Villegas[142] afirmaría que la autorregulación legislativa del multimedio se materializa en la puesta en práctica de su misión, visión, objetivos, valores y principios y en el Manual de ética de TeleSUR, los cuales en su conjunto constituyen la estrategia geopolítica del canal y a través de ellos se puede analizar su proyección hacia el ALBA y su concreción en la creación de un imaginario latinoamericano basado en los valores fundacionales de la integración.

La misión constituye la razón de ser de una institución, lo que es, lo que hace y a quién sirve. Este elemento en la estrategia empresarial orienta la planificación y el funcionamiento de la entidad. En el 2005, cuando se funda TeleSUR, declaran como misión:

> Desarrollar un *nuevo paradigma comunicacional para Latinoamérica*. Uno que promueva el derecho a la información y asuma la veracidad como principio. Uno que estimule la producción, promoción y difusión de contenidos propios de la región, *fomentando así el reconocimiento del imaginario latinoamericano*.
>
> Una señal de vocación social, que se constituya a un tiempo en memoria histórica y expresión cultural; un canal de encuentro y debate de ideas, compuesto por una programación tan diversa y plural como diversa y plural es la población latinoamericana.[143] (El destaque es mío.)

En esta misión se hacía referencia a la intención que tenía TeleSUR de consolidarse como una referencia contrahegemónica en el continente para consolidar una visión y un imaginario latinoamericanos. En la práctica esto lo llevaron a cabo a través de innumerables productos comunicativos, que en la

[141] TeleSUR: «El canal», http://www.telesurtv.net/noticias/canal/index.php, 2007 (verificado el 12 de septiembre de 2012).

[142] Villegas, Patricia: «Logra TeleSUR integración latinoamericana en comunicación», http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/07/26/logra-telesur-integracion-latinoamericana-en-comunicacion-afirma-patricia-villegas, 26 de julio de 2011 (verificado el 3 de febrero de 2012).

[143] Aharonian, Aram: «Todo lo que usted quiere saber sobre TeleSUR. Un canal para la integración», http://laventana.casa.cult.cu/modules.php?name=News&file=print&sid=2642, 12 de julio de 2005 (verificado el 25 de octubre de 2009).

actualidad ya no están en la parrilla de programación,[144] y de los eslóganes con que se lanzó como medio: «Nuestro Norte es el SUR» y «Vamos a conocernos», los cuales todavía aparecen en la pantalla intercambiando con el nuevo diseño que propone: «TeleSUR: la señal informativa de Latinoamérica». Este primer eslogan estaba cargado de simbolismo, pues ponía el centro de la discusión en el Sur, la idea de mirar al Sur con ojos propios, poner la brújula en señal hacia el sur para conocerse y entenderse. El nuevo eslogan es menos simbólico, debido a que a través de él TeleSUR se reconoce como la señal propia de y desde Latinoamérica y apuesta por una programación eminentemente informativa.

El texto de apoyo del primer eslogan de TeleSUR hacía un claro llamado a la integración y a la importancia de la comunicación como espacio de comprensión y (re)conocimiento. «Vernos es conocernos, reconocernos es respetarnos, respetarnos es aprender a querernos, *querernos es el primer paso para integrarnos. Si la integración es el propósito, TeleSUR es el medio*»[145] (el destaque es mío). La importancia de este planteamiento radica en la intención que posee el medio desde su creación, de convertirse en la señal mediática para la integración. Aquí se tiene en cuenta la necesidad de que los habitantes de la región se sientan latinoamericanos, respeten la multiculturalidad y se quieran como el primer paso hacia una integración popular. A partir de este texto, el multimedio se declara como un punto de descubrimiento para mirar a Latinoamérica desde la perspectiva propia.

[144] Los programas presentes en la primera parrilla de programación del canal y que se han sustituido son los siguientes: *Agenda del Sur* (revista televisiva donde se tratan temas de cultura y política latinoamericana), *CineSUR* (cine latinoamericano), *SoloCortos.com* (pequeñas obras creadas por los directores más influyentes de Latinoamérica), *Maestra vida* (biografías de personalidades latinoamericanas), *Mediotanque* (programa documental sobre la cultura y vida de Uruguay), *Historia de las Ciudades* (muestra la historia no conocida de las ciudades de América), *Pueblos Originarios* (muestra la situación actual de los pueblos indígenas), *Videoteca contracorriente* (documentos de actualidad, perfiles de personajes, todo desde una visión crítica y progresista), *América Tierra Nuestra* (espacio documental sobre las culturas y pueblos latinoamericanos), *De este lado* (desde México, espacio de opinión y debate, moderado por la periodista Blanche Petrich), *Noticias de Brasil* (en colaboración con TV Brasil, programa diario con las noticias de este país), *Visión 7 Internacional* (desde Argentina, programa semanal del Canal 7 Argentina sobre política internacional), *Documenta ABN* (programa de noticias de la Agencia Bolivariana de Noticias), *En Vivo desde el Sur* (muestra los hechos más importantes con invitados como líderes sociales, dirigentes y autoridades), *Contravía* (narra los hechos que sufrieron los pueblos de América y la realidad que se les quiere ocultar), *Alerta Verde* (programa ecológico), *Resumen Aló presidente* (ofrece una síntesis del programa semanal del presidente venezolano Hugo Chávez), *Resumen Enlace Ciudadano* (ofrece una síntesis del informe sabatino del presidente ecuatoriano Rafael Correa). Véase en: TeleSUR: «Programación», http://www.telesurtv.net/el-canal/programacion (verificado el 19 de noviembre de 2012).

[145] Aharonian, Aram: ob. cit.

En el 2007 TeleSUR cambia su misión, planteando que constituyen «un multimedio de comunicación latinoamericano de *vocación social orientado a liderar y promover los procesos de unión de los pueblos del Sur*. Somos un espacio y una voz para la construcción de un nuevo orden comunicacional»[146] (el destaque es mío).

Un elemento clave que TeleSUR declara en su razón de ser es su vocación hacia la promoción de los proyectos unitarios o integracionistas, es decir, que políticamente se define a favor de la integración latinoamericana y en contra del discurso hegemónico de las transnacionales mediáticas.

El propio canal declara que el SUR[147] es un concepto geopolítico referido a todos aquellos pueblos que promueven la lucha por la paz, la autodeterminación, el respeto por los derechos humanos y la justicia social.[148] Esta declaración contiene el vocablo SUR en letras mayúsculas, para señalar que es un medio de comunicación del sur, con una mirada hacia el sur, para informar a los habitantes del sur. Sin embargo, este término no se circunscribe solo a Latinoamérica, sino que incluye a todos aquellos países que promueven la paz, los derechos humanos y la justicia social. Un elemento importante a tener en cuenta y que constituye la razón del aumento de su público objetivo es la amplia cobertura y simpatía con países como China, Irán, Siria, etcétera. Sin embargo, este planteamiento significa no solo apoyar los procesos integracionistas en la región, sino también la unión entre todos los países de la semiperiferia y la periferia que compartan los valores declarados por el canal como identificativos del SUR.

Ahora bien, esta definición sobre el SUR es un tanto confusa, pues al declarar que defienden a los países promotores de los derechos humanos, deberían hacer alusión a qué entienden por derechos humanos, dado que este vocablo fue propuesto por los países centrales y los medios de comunicación con un sesgo heredado de la guerra fría. Este tiene como base el liberalismo y alude principalmente a los derechos civiles y políticos, sin tener en cuenta los

[146] TeleSUR: «TeleSUR es», http://www.telesurtv.net/el-canal/telesur-es (verificado el 12 de octubre de 2012).
[147] Al analizar el significado del SUR para el multimedio, se ha respetado la caligrafía utilizada por el mismo que intenta resaltar su significado.
[148] TeleSUR: ob. cit.

derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, de las mayorías.[149]

Un multimedio como TeleSUR, que se declara al margen de las tendencias mediáticas capitalistas, debe dejar clara su posición ideológica rompiendo con el canon burgués de hacer televisión y con la estigmatización del lenguaje. Es cierto que TeleSUR debe expresar hacia quién va dirigido, pero al plantear que apoyan a los países que defienden los derechos humanos, tiene que dejar claro de qué derechos está hablando. Además, el divorcio del canal con las transnacionales mediáticas no solo tiene que estar sustentado en el plano discursivo, también debe romper con la forma tradicional de hacer televisión, de elegir a la fuente (no solo a la oficial) y de valorar críticamente a los cables de las agencias noticiosas a las que da cobertura.

Una reciente investigación de las periodistas Cosette Celecia y Yarimis Méndez[150] demostró que, en los espacios informativos principales de TeleSUR, coexisten características del modelo hegemónico de producción de noticias junto a la voluntad de representar sujetos sociales tradicionalmente excluidos de los discursos mediáticos centrales. Lo cual constituye una contradicción entre el modelo que rechazan y la estrategia ideológica que defienden.

En este sentido, Alberto Romero[151] va a analizar la cobertura amplia sin crítica alguna que TeleSUR le ofrece a agencias mundiales de información marcadas por la ideología burguesa como Reuter, EFE, UPI, o de los periódicos de la derecha internacional: *Washington Post*, *Miami Herald*, *El País*

[149] Para Pascual Serrano el concepto vigente sobre derechos humanos contiene: «los asuntos relacionados con las libertades públicas a las que se da prioridad en los países occidentales: libertad de expresión, de reunión, de manifestación, etc. Sin embargo, la ausencia de derecho a la vivienda, a la alimentación, a la educación o a la sanidad […] no son objetos de denuncia desde la interpretación occidental. […] Los medios se han alineado sin fisuras con esta concepción, de forma que contemplarán en sus agendas el asunto de los derechos humanos en la medida en que un periodista es encarcelado, [en el caso de Venezuela el cierre de la emisora RCTV], un partido político prohibido o una manifestación disuelta. En cambio, las miles de muertes por falta de alimentos, enfermedades curables, el analfabetismo, el desempleo masivo o el hacinamiento en suburbios nunca se consideran violaciones de los derechos humanos por parte de un gobierno». Ver: Serrano, Pascual: *Desinformación, cómo los medios ocultan el mundo*, p. 134, Editorial José Martí, La Habana, 2011.

[150] Citado por Salas, Daniel: «TeleSUR: Mis dudas (y la duda de los otros)», http://www.ahs.cu/ (verificado el 19 de noviembre de 2012).

[151] Romero, Alberto: «Aplicar a VTV y TeleSUR las 3-R 2», http://aporrea.org, 29 de abril de 2011 (verificado el 9 de agosto de 2011). Este autor también se refiere al empleo de términos utilizados comúnmente por los *mass media* capitalistas en sus informaciones, es así que llaman «rebeldes» a los grupos de mercenarios asesinos, financiados por Francia, Inglaterra y Estados Unidos y reclutados en Egipto, Arabia Saudita, Yemen, Jordania y hasta en la propia Libia, mientras denominan «aliados» a las fuerzas invasoras y asesinas de la OTAN. Sin tener en cuenta que esta denominación la aplica la política mediática de Estados Unidos en todos los lugares que invade y ocupa para aparecer ante la opinión pública internacional como los continuadores de la victoria contra el terrorismo.

de España, etcétera.

Sin embargo, el término de justicia social empleado en la misión de TeleSUR es clave para un continente como Latinoamérica donde la desigualdad y la exclusión son condiciones permanentes de la cotidianidad de una gran parte de la población. La justicia social es un valor que adquiere carácter universal a lo largo de toda la historia integracionista de nuestra América, va a forjarse en base a las desigualdades sociales acumuladas a lo largo de 300 años de colonialismo y va a convertirse en una de las principales demandas de los proyectos integracionistas en la región, fundamentalmente del ALBA. Este es un valor que sí responde a las particularidades de la integración latinoamericana y que sintetiza en él la noción de derechos humanos desde múltiples aristas: lo político, económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, etcétera.

En cuanto a la visión empresarial, TeleSUR se fundó con la proyección futura de ser una alternativa audiovisual que asuma la integración como un compromiso ineludible y fomente valores como la identidad, la democracia participativa, la solidaridad, el desarrollo humano, la justicia social, la paz, la verdad y la aceptación de la diversidad. Es así que su primera visión planteaba que:

> Puesto que la imagen mediática que hoy se difunde de la región no es representativa de su realidad... Puesto que no existe en la actualidad un medio con disposición y recursos para *tender puentes* entre los pueblos y naciones latinoamericanos... Puesto que la *integración es ya un compromiso impostergable con nuestra historia*...
>
> Será la alternativa audiovisual que coadyuve al fomento de la *identidad latinoamericana*, mediante una programación comprometida con *la integración*, con la promoción de la *democracia participativa, el desarrollo humano, la solidaridad entre los pueblos, la conformación de un mundo pluripolar, la paz, la verdad y la justicia social*.[152] (El destaque es mío.)

La política del canal manifiesta en este documento remite a las raíces

[152] Aharonian, Aram: ob. cit.

latinoamericanas y persigue como fin comunicar para integrar. Su estrategia política busca consolidarse como una alternativa de comunicación hemisférica de alcance mundial que impulsa y consolida los procesos de cambio y la integración regional, como herramienta en la batalla de ideas contra los bloques de poder hegemónico.

Es así que Aram Aharonian, primer presidente de la cadena, admitió que con la fundación de TeleSUR se le daría preferencia «a la integración política y económica, diversidad y pluralidad en Latinoamérica».[153] Para los investigadores Garmendía y Navarro,[154] este avance mediático en el continente se encuentra íntimamente unido a los nuevos procesos antisistémicos vinculados con la superación de las desigualdades, la violencia a la que se ven expuestos los pueblos latinos y africanos, la discriminación racial, la autonomía económica y el desarrollo sustentable. La política de TeleSUR va a retomar el debate acerca de los pueblos neocolonizados por el imperialismo, legitimando el derecho a la comunicación, a una información autóctona y propia, mediante lo cual la cadena defiende el carácter político de todo proyecto comunicativo.

Al celebrarse el sexto aniversario del multimedio, su directora general, Patricia Villegas,[155] planteó que siempre fue un anhelo «reconocer y presentar las voces de nuestros pueblos y coadyuvar en procesos de integración», afirmando que con esta señal televisiva se había logrado «el propósito de la integración de Latinoamérica a través de la comunicación». Sin embargo, hasta la actualidad los países miembros no han trazado acuerdos comunes para la promoción del canal; a nivel nacional, TeleSUR responde a la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, la cual no abarca todos los elementos supranacionales que contiene el medio. Los representantes de los países socios que se encuentran laborando en el canal juegan un rol imprescindible para lograr un consenso en la definición de los objetivos estratégicos y en la orientación editorial, así como en la selección y jerarquización noticiosa.

[153] Citado por Santos, B.: «TeleSUR a prueba», *El Universal,* p. 14, 25 de mayo de 2005.
[154] Garmendía, Daniel Alejandro y Manuel Gonzalo Navarro: *Comunicación y contrahegemonía: el caso de TeleSUR,* Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2009.
[155] Villegas, Patricia: ob. cit.

Para la corresponsal de TeleSUR en Argentina, Paloma García,[156] estos procesos implican negociaciones constantes y engorrosas. «Cada país tiene una representatividad dentro del directorio de TeleSUR y de las mesas de planificación. Cada uno representa su visión. Y, aunque es difícil, también constituye un aprendizaje continuo».[157] Lo anterior está dado por el carácter multiestatal de la empresa, en la que, según sus realizadores, deben consensuarse los intereses informativos de los países integrantes. Esto trae consigo un alto grado de esquematismo, el recorte de contenidos, la cobertura noticiosa de las informaciones en boga, el excesivo oficialismo, un burocratismo en desarrollo.

Otro elemento de la política de TeleSUR lo constituye su visión. La visión empresarial alude al punto hacia donde desean llegar sus miembros en el futuro; cuando la meta ha sido alcanzada se debe definir una nueva. A raíz de la noción apresurada de que TeleSUR había alcanzado la integración latinoamericana en materia comunicativa y con la intención de cambiar su línea gráfica, se hace un rediseño de la visión del medio, definiendo como meta a lograr en el futuro:

> Ser un multimedio y multiplataforma de servicio público con cobertura global que, desde el SUR, produce y divulga contenido informativo y formativo para una base de usuarios, amplia y leal; con una *visión integradora de los pueblos*. (El destaque es mío.)

Aquí la prioridad futura de TeleSUR se manifiesta en dos elementos fundamentales: consolidarse como multimedio para alcanzar una mayor distribución y cobertura global y al mismo tiempo promover una visión integradora de los pueblos.

Tanto en la misión como en la visión se manifiesta el propósito de promover y divulgar la integración, esto enfatiza en la intención política que posee TeleSUR como baluarte del enfrentamiento mediático contrahegemónico en la región y de los procesos unitarios en materia comunicativa.

---

[156] Celecia, Cosette y Yarimis Méndez: «La noticiabilidad y sus criterios en la Televisora del Sur», http://www.envivo.icrt.cu [2008].
[157] Ídem.

Otro de los elementos en su estrategia geopolítica y que orienta el trabajo del multimedio es su declaración de principios y valores,[158] en la misma se plantea que el contenido y la forma de lo que realizan está basado en los siguientes valores: compromiso, excelencia, trabajo en equipo, vocación social, transformación social, creatividad y ética. Dentro de los principios que sustentan su compromiso se encuentra la consistencia entre el discurso y la práctica, entre la misión y la visión y la concreción de esto en su labor mediática.

Uno de los elementos que sustenta la excelencia para TeleSUR tiene que ver con la aceptación de las solicitudes y planteamientos de sus recursos humanos y los usuarios con amabilidad, humanidad y sentido de oportunidad. Sin embargo, la participación de los sectores más bajos de la sociedad y la inclusión de sus propuestas, sus historias de vida y relatos son casi nulas. La mayoría de las fuentes utilizadas a nivel informativo, en el caso de los países con gobiernos favorables al ALBA, son oficiales o intelectuales de reconocido prestigio como si los sectores más excluidos no formaran parte del proceso. Este tema incluye el valor de justicia social presente en la misión del canal. Además, en las políticas mediáticas la justicia social contiene el tema de la inclusión, la participación y el acceso de las mayorías al campo mediático, el imaginario latinoamericano no se sustenta en la élite política, sino en una amplia base social.

En la investigación llevada a cabo por Cosette Celecia y Yarimis Méndez, confirmaron a través del análisis de los noticiarios del multimedio la presencia privilegiada de los nuevos sujetos de poder —políticos, dirigentes, profesionales, intelectuales— «como impulsores de un proyecto de resistencia contra el orden mundial actual».[159] En cambio, miembros de sectores no empoderados como las amas de casa, campesinos, obreros, desempleados, indígenas, mestizos, jóvenes y mujeres, aunque estaban representados en algunos productos comunicativos, su presencia no era siquiera comparable con la cobertura de la élite política. Esto constituye una contradicción clave, pues a pesar de que TeleSUR se propone como un multimedio inclusivo y plural, la prioridad de la utilización de fuentes tradicionales denota la reproducción de un

[158] TeleSUR: ob. cit.
[159] Celecia, Cosette y Yarimis Méndez: ob. cit., p. 90.

esquema de poder donde los sujetos de mayor jerarquía tienen más presencia que los sujetos no empoderados, es decir, no se aprecia una equidad en el acceso al discurso.

Sin embargo, TeleSUR debe tener en cuenta que las discusiones en el terreno de la comunicación constituyen también una discusión sobre el poder. En la medida que haya más poder para el pueblo se establecen más posibilidades para que el pueblo acceda a la política, por lo que el tema de la participación y la inclusión es un elemento clave dentro de la comunicación mediática como eje articulador de los demás poderes de la sociedad. Hay que añadir a lo anterior que la cobertura del canal en la mayoría de los países latinoamericanos se convierte en un reto clave para ampliar la participación popular.

El tema de la transformación social, asumido por TeleSUR como un valor compartido, es el eje que une y vertebra la misión, visión y principios del medio, el cual se encuentra en estrecha relación con el debate sobre la integración, la justicia social, la participación y la inclusión. A partir de esto el multimedio se reconoce como agente de transformación para crear espacios de intercambio y comunicación que promuevan y fortalezcan la integración regional, la participación protagónica de sus pueblos, es decir, que en materia de autorregulación mediática se privilegia el tratamiento de temas referidos a los mecanismos de integración regional y todos aquellos elementos que fortalezcan los mismos.

También se declaran como ventana de nuestra América hacia el mundo para ser interlocutores de aquellos que el sistema les ha denegado la voz, mostrando e informando desde la óptica de los excluidos y los condenados por el sistema mundo; a la vez que facilitan la democratización de la información como derecho irrenunciable de los pueblos. Este principio está en contradicción con la práctica real del medio, sin embargo, es el regulador a nivel de política mediática del discurso contrahegemónico, pues al mismo tiempo que informa desde otra óptica, también le da cobertura a aquellos temas que son silenciados en las agendas de los conglomerados mediáticos.

Dentro de la transformación social incluyen como un valor la igualdad, aunque debería tratarse como equidad a la participación y el acceso, elemento fundamental para medir el nivel de justicia social implícito en su política

mediática. En consonancia con la búsqueda de la equidad promocionan la inclusión de todos sin distinciones de género, raza, etnia, orientación sexual, credo, jerarquía, que puedan violentar la dignidad humana. Este constituye un elemento fundamental para medir el respeto a la multiculturalidad como valor fundacional de la integración latinoamericana.

Además del compromiso, la excelencia y la transformación social, la autorregulación mediática de TeleSUR incluye como otro de sus valores la vocación social basada en los principios de la solidaridad. También apoyan las nuevas sociedades progresistas en construcción; contribuyen activamente en su desarrollo y el bienestar colectivo, conciben el acceso a una información veraz y oportuna como un derecho fundamental de los pueblos. La intención política de este último principio se encuentra en contradicción con la capacidad real de acceso que tienen los sujetos sociales de visualizar y participar activamente en el multimedio. Junto a esta dificultad también se encuentra la intención del canal de propiciar el intercambio con las audiencias para conocer y entender sus valores, sentimientos, necesidades e intereses y al mismo tiempo contribuir al conocimiento verdadero y oportuno de los sucesos y sus posibles impactos. A nivel de plataforma política es coherente con la razón de ser del medio; sin embargo, en la práctica, el mismo debe buscar espacios de discusión y participación colectiva reales para que no reproduzca los cánones de las televisoras burguesas sobre participación.

Sobre el principio de la creatividad, TeleSUR se declara como medio de promoción de contenidos y servicios de información que expresan e identifican a los latinoamericanos como herramienta para consolidar los procesos de unión, paz, justicia social y autodeterminación de los pueblos. Todo esto está unido a su propósito de crear un imaginario latinoamericano que contiene de forma implícita los valores fundacionales de la integración.

El principio regulador de la ética está sustentado en un trabajo mediático que toma como base valores como: la probidad, la transparencia, el amor y el respeto a la dignidad humana y la multiculturalidad, la tolerancia hacia la pluralidad ideológica, la equidad social, la solidaridad humana, la importancia del poder popular y la responsabilidad ambiental. Su intención manifiesta es contribuir a modelar el proceso de formación axiológica que propicie dos líneas fundamentales: un enfrentamiento a los centros de poder y la concreción de la

integración regional desde el imaginario colectivo.

Todo el marco autorregulatorio analizado toma como base el vínculo entre la visión informativa, la formativa y la integracionista que posee TeleSUR. Desde una perspectiva institucional realiza producciones propias con la intención de fortalecer el imaginario común «nuestro americano» a través de productos que promueven la unión de los pueblos, la justicia y el desarrollo social. Desde el punto de vista externo promueve una política comunicacional con el objetivo de consolidar el modelo de unión de los pueblos, «donde se disipen las fronteras culturales y permita la solidaridad de los países, en un solo bloque».[160]

Tomando como base lo anterior, en el 2007 la División de Investigación de TeleSUR lleva a cabo una campaña titulada «Descubrirnos, querernos y reinventarnos» (2007), la cual buscaba posicionar el medio en tres ejes estratégicos: informativo, humano y unificador. El eje informativo tenía como objetivo establecerse en el mercado desde el punto de vista contrahegemónico, el humano trataba sobre la inclusión de sectores vulnerables y desprotegidos, la diversidad cultural y la democratización, a través de «la conquista de la propia voz y la propia imagen».[161]

El eje unificador estaba dedicado específicamente al problema de la integración, demostrando que a nivel político este era un tema de especial prioridad para el medio. El mismo tenía la intención de posicionar a «TeleSUR, como parte del Sur, donde existe la participación y el protagonismo de los pueblos latinoamericanos».[162]

Este eje es fundamental para demostrar cómo la política mediática de TeleSUR se manifiesta en las diferentes campañas, estrategias y productos comunicativos que poseen la intención manifiesta de promover los valores culturales y la imagen de lo latinoamericano, reconocer la otredad, enfrentarse a la hegemonía comunicacional a fin de crear un paradigma comunicacional que coadyuve a la integración latinoamericana y caribeña.

Lo anterior conlleva a un gran reto para el multimedio, que a decir de Ignacio Ramonet tiene como tarea lograr que los latinoamericanos vuelvan a

[160] TeleSUR: «Campaña Comunicacional TeleSUR. “Descubrirnos, querernos y reinventarnos”», División de Investigación-Dirección de Programación, Caracas, 1 de agosto de 2007.
[161] Ídem.
[162] Ídem.

apropiarse de su imagen y «para ello es preciso que vuelvan a apropiarse de su imaginario, pues de lo contrario estarían condenados a permanecer alienados en la sumisión al imaginario de otros».[163]

La política comunicativa de TeleSUR es tendenciosa en el sentido de que posee un marcado carácter contrahegemónico, comprometida con los intereses de la región y destinada a resaltar la integración latinoamericana y los valores propios del ser latinoamericano.

TeleSUR se funda desde una perspectiva integracionista y contrahegemónica, regulando los contenidos, el discurso y el diseño de sus productos, a partir de una política mediática que privilegia la difusión y promociona valores como la identidad cultural, la soberanía regional, la paz, la solidaridad, la justicia social, la participación popular, la creatividad, la ética, el antiimperialismo, la aceptación y el respeto de la multiculturalidad, la lucha contra la exclusión, la protección a la Madre Tierra. Todos estos elementos se concretan para el multimedio en la promoción de lo latinoamericano y su concreción en la integración latinoamericana y caribeña, siendo coherentes con los objetivos para los que fue fundado a partir del proyecto integracionista ALBA.

## Bibliografía


ALBA RICO, Santiago (2011): *Capitalismo y Nihilismo. Dialéctica del hambre y la mirada,* Editorial Ciencias Sociales y Ruth Casa, La Habana.

ALTERNATIVA BOLIVARIANA (2005): «¿Qué es la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe?», en Rafael Correa, *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur*, pp. 25-35, Ediciones del 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Secretaría General, Venezuela.

BARBERO, Jesús Martín (1999*a*): *Comunicación y solidaridad en tiempos de globalización. Encuentro Continental de Comunicadores,* OCLACC, CELAM, SERTAL, Medellín.


[163] Garmendía, Daniel Alejandro y Manuel Gonzalo Navarro: ob. cit., p. 271.

_____ (1999*b*): *Los ejercicios del ver: Hegemonía audiovisual y ficción televisiva,* Editorial Gedisa, Barcelona.

BECERRA ARTIEDA, Fernando (s.f.): «Umberto Eco y el análisis semiótico-estructural de los fenómenos socioculturales», *Nombre Falso. Comunicación y sociología de la cultura* (revista digital disponible en http://www.nombrefalso.com.ar/index.php?pag=87 (verificado el 23 de octubre de 2009).

CASTRO, Fidel y Hugo Chávez (2005): «Declaración Conjunta de los Jefes de Estado y de Gobierno de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela», en Rafael Correa, *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur,* pp. 129-133, Ediciones 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Secretaría General, Venezuela.

CHOMSKY, Noam (2007): *Ilusiones necesarias,* Terramar Ediciones, La Plata, Argentina.

CHOMSKY, Noam y Edward S. Herman (2005): *Los guardianes de la libertad,* Crítica, Barcelona.

CORREA, Rafael (2005): «El ALBA desde el Parlatino», en *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur*, pp. 6-15, Ediciones 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Secretaría General, Venezuela.

GARMENDÍA, Daniel Alejandro y Manuel Gonzalo Navarro (2009): *Comunicación y contrahegemonía: el caso de TeleSUR,* Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

MACBRIDE, Sean (1980): *Un solo mundo, voces múltiples,* UNESCO, Fondo de Cultura Económica, México.

MARENGO, Dolores (2005.): «La hegemonía y los aparatos ideológicos del Estado», *Trampas de la Comunicación y la Cultura* (40): 39-46; Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, oct., 2005.

MORA, Raúl Izurieta (2003): «Legislación y autorregulación en la televisión», en CIESPAL, *Evolución y retos de la televisión,* pp. 129-135, Editorial Quipus, Ecuador.

MORFA, Geidy (2010): «TeleSUR, un medio de comunicación en pos de la integración regional», tesis de licenciatura en Comunicación Social,

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara.

PARRA, Luz Neira (2005): «Hacia la instauración de una nueva política comunicacional del Estado venezolano», disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/Parra.pdf.

RAMONET, Ignacio (s.f.): «Comunicación contra información», suplemento *Bitácora,* diario *La República,* Uruguay (disponible en http://www.rebelion.org/hemeroteca/cultura/comunicacion_ramonet050401.htm.)

SANTANA, Joaquín (2008): *Utopía, identidad e integración en el pensamiento latinoamericano y cubano*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

SERRANO, Pascual (2011): *Desinformación, cómo los medios ocultan el mundo,* Editorial José Martí, La Habana.

SIERRA GUTIÉRREZ, Luis Ignacio (2004): «Hacia una televisión participativa y democrática», *Interacción*, 11-14; Centro de Comunicación Educativa Audiovisual (CEDAL), Bogotá, 2004.

VILLEGAS, Patricia: «Política comunicativa de TeleSUR» (entrevista realizada por Geidy Morfa el 3 de marzo de 2012).

# DESAFÍOS DE LA PRAXIS COMUNITARIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN LATINOAMERICANOS

Lic. Eduardo Alejandro Hernández Alfonso[164]
Lic. Luis Ernesto Paz Enrique[165]
Dra. C. María Teresa Caballero Rivacoba[166]

## Introducción

La televisión constituye un fenómeno social sin precedentes, desde su consolidación a mediados del siglo XX hasta la actualidad, constituye el foco de atención de numerosos investigadores de las ciencias sociales. Este progreso científico representa el resultado de la creatividad y capacidad innovadora del ser humano. La acumulación de conocimientos teóricos y prácticos posibilitó resumir los avances científicos obtenidos en diferentes disciplinas para fusionar la imagen y el sonido en un mismo soporte, e intentar captar la realidad circundante.

El poder expresivo de este medio de comunicación ha sido espejo de los intereses de sus propietarios y mecanismo de reproducción del pensamiento dominante de la sociedad que lo ejecuta. Los aportes del investigador Harold Lasswell le asignaron un sentido funcionalista a la televisión y su evidencia se concretó en la importancia otorgada al estudio de los medios de comunicación masiva, contenidos, receptores y efectos de los mensajes. La impronta de los estudios de la *Mass Communication Research* permearon la visión de numerosos investigadores y realizadores; y en la actualidad, la tendencia mayoritaria entiende a los medios de comunicación como instrumentos al servicio del poder hegemónico.

Entendido el fenómeno de la televisión desde la visión anterior, es innegable la influencia que ejerce en los consumidores, la representación de la realidad es manipulada, la interpretación es condicionada por especialistas de la imagen que juegan con preferencias segmentadas por sexo, horarios e intereses. Lo que ha convertido a la producción audiovisual en agente

[164] Lic. en Comunicación Social.
[165] Lic. en Ciencias de la Información.
[166] Dra. C. en Sociología.

socializador de la información y del conocimiento. Los medios de comunicación se posicionan como una organización social cuyo propósito fundamental radica en la creación de usuarios que respondan a los intereses políticos dominantes.

El medio televisivo posee diversas funciones que lo identifica dentro del resto de los medios de comunicación. Dentro de las funciones por excelencia de la televisión se encuentran: las de constituir y mantener públicos, construir perspectivas comunes de pensamiento y acción, organizar y extender conocimientos compartidos, crear bases para la interacción entre grupos cuyas acciones aisladas y distintos intereses no sean disfuncionales para mantener el *status quo*. Otras de las funciones son el entretenimiento, la promoción de productos, el aprendizaje y la información. La televisión según Bourdieu puede convertirse en un instrumento de «opresión simbólica».[167]

Las políticas públicas han constituido objeto de investigación de numerosos autores (Parsons, 1995; Ocampo, 2004; Dunn, 2004; Kraft y Furlong, 2007) estableciéndose como indicador común la exclusión de la participación como indicador en la construcción de las políticas. En la búsqueda de una dilucidación concluyente en cuanto a la temática de las políticas públicas, se han generado disímiles definiciones, que la abordan desde enfoques extremadamente generales e incompletos que incluyen cualquier actividad, hasta afirmaciones demasiado específicas que excluyen fenómenos que pueden considerarse como tal. Resultado de la investigación de Velásquez fueron analizadas diversas políticas públicas, y luego de tipificar cada expresión del fenómeno se concluye que el proceso tendencialmente es «adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares».[168]

El interés manifiesto de los gobernantes por la regulación de los medios de comunicación se concreta en la diversidad de políticas públicas que operacionalizan el trabajo de las instituciones. Según Rodríguez y otros autores «la democracia, uno de los símbolos políticos más poderosos de nuestra época, está asociada con el poder y con la participación del pueblo y, por ello,

[167] Bourdieu, Pierre: *Sobre la televisión,* p. 45, Editorial Anagrama, Barcelona, 1996.
[168] Velásquez, Raúl: «Hacia una nueva definición del concepto política pública», *Desafíos* (20): p. 156; Universidad del Rosario, Bogotá, ene.-jun., 2009.

con la opinión pública».[169] En este sentido es válido apuntar que Latinoamérica constituye un área geográfica afectada por violentas dictaduras que perpetuaron su poder a través de la violencia física y simbólica de la sociedad. En casi todos los casos el golpe de Estado fue precedido por el control absoluto de los medios de comunicación y la práctica de la censura de prensa y expresión política. De este modo eran expropiados los árbitros del acceso a la existencia social y política, expresión que acuña Bourdieu al referirse a la televisión. En el contexto actual se han evidenciado múltiples iniciativas de los gobernantes latinoamericanos para establecer políticas de comunicación que contengan los reclamos y las expresiones culturales de los grupos sociales marginados durante décadas por prácticas excluyentes y autoritarias.

El estado actual de la práctica institucionalizada de los canales de televisión latinoamericanos dista de la expresión emancipadora que se promulga desde el discurso político. De este modo la problemática de la participación comunitaria en la producción televisiva de los canales locales subyace en la tríada políticas-programas-productos comunicativos. Se plantea como objetivo del estudio identificar los elementos esenciales en los que se expresa la participación comunitaria en las políticas públicas de los medios de comunicación en Latinoamérica y su expresión en la producción televisiva.

**Análisis teórico**

En la actualidad resulta imposible hablar de futuro o de comunicación, si no se produce la democratización de la cultura, la que incluye el arte, la literatura, pero a la vez toda obra humana que encierra y manifiesta identidades, costumbres, hábitos, lenguas, saber culinario, formas de relacionarse. Democratizar la cultura es la mejor opción para propiciar la participación en la construcción de las realidades y a través de los medios de difusión y/o comunicación, incluida la televisión, se reproducen los modos y estilos de vida.

La ausencia de un producto comunitario implica la multiplicación de la cultura dominante, de la que interesa a unos en detrimento de otros. El logro de un producto televisivo comunitario, cuyo fundamento identificativo es la

[169] Rodríguez, Jordi, Esteban López-Escobar y Antonio Tolsá: «La percepción pública de los políticos, los partidos y la política, y uso de medios de comunicación», *Comunicación y Sociedad* (2): p. 14; vol. XXIV, Universidad de Navarra, 2011.

participación, posibilita llevar al medio la voz, la vida y las aspiraciones de todos y que lo que se representa, sea fiel expresión de la realidad de la que procede y no a la inversa.

Por ello, si en la letra de las políticas públicas de Latinoamérica se reconoce el carácter participativo y comunitario de los medios, solo resta la concreción de lo legislado para satisfacción colectiva y sobre todo, como mecanismo de reproducción de lo endógeno, lo autóctono frente a la intensa, constante y sutil guerra cultural que pretende convertir en realidad la transculturación neoliberal.

La experiencia cubana en la producción televisiva data de más de sesenta años de señal ininterrumpida y ha sido objeto de las transformaciones económico-sociales experimentadas en la isla desde 1959 hasta la actualidad. Las directrices que han regido al medio de comunicación de acuerdo a las políticas de programación[170] del Instituto Cubano de Radio y Televisión contemplan la necesidad de generar cultura, conocimiento, educación y transformación acorde a las características de los territorios.

En Cuba, aunque no existe una ley de tratamiento especial para los medios de comunicación, se avanza en el debate con las autoridades públicas e instituciones facultadas por el ordenamiento jurídico, para legitimar un consenso que incluya todas las esferas de la sociedad con todos y para el bien de todos, acorde a lo expresado por la Constitución.[171] Se reconoce además la propiedad estatal o social de los medios de comunicación y su uso exclusivo al servicio del pueblo trabajador y de la sociedad.

La expresión normativa para la producción televisiva y radial en Cuba se auxilia de los Lineamientos referidos al trabajo político e ideológico, las Orientaciones del Buró Político del PCC sobre la eficacia informativa, el Programa Director para el reforzamiento de valores fundamentales en la sociedad cubana actual y el convenio conjunto elaborado entre el Ministerio de Cultura (MINCULT) y el Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT). De forma general esboza que los medios de comunicación cubanos cuentan con posibilidades para participar en los procesos de superación educacional,

[170] ICRT: «Política de Programación de la Radio y la Televisión Cubanas», disponible en www.icrt.cu, 2011.
[171] Cuba: Artículo 1, Capítulo 1, *Constitución de la República*, Cuba, 1976.

cultural, social, política e ideológica de la sociedad. Declara además una atención especial a la opinión pública y a las investigaciones sociales que contribuyan al perfeccionamiento de sus regulaciones.

En la política cubana que pauta la producción en la radio y la televisión queda establecido el carácter público del servicio, también se reconoce el rol de los ciudadanos en la doble condición de audiencia y productor de mensajes y gestor de comunicación pública. Esto queda reforzado a partir del reconocimiento de la creación de espacios de análisis y participación en torno a la realidad nacional, la promoción de programas que estimulen el diálogo entre las generaciones desde el proceso de concepción y desarrollo.

La expresión política para los medios de comunicación de Venezuela que establece la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos[172] instituye el reconocimiento de la participación. También la Ley Orgánica de Ecuador[173] expresa el principio de democratización de la comunicación e información y refiere «generar espacios de participación». En Bolivia la legislación vigente denominada Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación[174] legaliza desde sus «Disposiciones Generales» la promoción y coordinación de la participación, no solo orientado hacia el acceso de los medios, sino también hacia el diseño de la política pública que regulará sus usos y calidad. La regulación de Nicaragua, aprobada en virtud de su proceso de institucionalización y consolidación de la democracia, establece la Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social.[175] Este conjunto normativo refiere la participación del pueblo nicaragüense en los medios de comunicación social. De este modo queda estipulado en esta ley la inclusión en la participación, sin censura de filiación política, religiosa, edad, ubicación geográfica, religión, formación profesional u oficio.

[172] Venezuela: Artículo 2, Capítulo 1, Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, Registro Oficial No. 39.610, Venezuela, 7 de diciembre de 2004.
[173] Ecuador: Título II, Capítulo 1, Ley Orgánica de Comunicación, Registro Oficial No. 22, Ecuador, 25 de junio de 2013.
[174] Bolivia: Título I, Artículo 6, Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, Registro Oficial No. 164, Bolivia, 8 de agosto de 2011.
[175] Nicaragua: Artículo 3, Capítulo I, Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social, Registro Oficial No. 57, Nicaragua, 21 de abril de 1989.

En otros países como Argentina se dispone una Ley para los Servicios de Comunicación Audiovisual[176] en todo el ámbito territorial de la República Argentina que reconoce la universalidad en la participación, con énfasis en la igualdad de oportunidades y satisfacción de las necesidades de información y comunicación. La Ley de medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual,[177] en Uruguay, de igual forma refrenda la participación y el debate democrático. En la misma ley quedan establecidas las obligaciones para la participación ciudadana en la elaboración y seguimiento de las políticas públicas para los servicios de comunicación audiovisual. Colombia es un país con importantes avances en el logro de la participación en los medios de comunicación; para ello, en el año 2009 aprobó los Principios y Conceptos sobre la Sociedad de la Información y la Organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-TIC-.[178] Referido a la intervención del Estado en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones se expresa en un parágrafo la participación de todos los actores del proceso, en especial la participación de los usuarios. En Perú la legalización de los asuntos para el tratamiento de los medios de comunicación se esboza en la Ley de Radio y Televisión.[179] En esta normativa no aparece contemplada la participación, solo menciona el reconocimiento de audiencias públicas con carácter bianual para atender consultas y recibir propuestas que permitan el mejoramiento de las actividades de radiodifusión sin compromisos para asumir los reclamos de la población.

De este modo el tratamiento de la participación en las políticas públicas para los medios de comunicación de varios países del continente latinoamericano, con expresiones variadas, contienen la preocupación y las aspiraciones de los pueblos en la construcción de modelos sociales que apuesten por la inclusión y la democracia.

[176] Argentina: Artículo 2, Capítulo 1, Ley para los Servicios de Comunicación Audiovisual, Registro Oficial No. 26522, 10 de octubre de 2009.
[177] Uruguay: Título II, Artículo 7, Inciso C, Ley de medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual, Registro Oficial No. 19307, Uruguay, 29 de diciembre de 2014.
[178] Colombia: Título I, Artículo 4, Capítulo I, Principios y Conceptos sobre la Sociedad de la Información y la Organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-TIC-, Registro Oficial No. 1341, Colombia, 30 de julio de 2009.
[179] Perú: Libro I, Artículo 7, Ley de Radio y Televisión, Registro Oficial No. 28278, Perú, 15 de julio de 2004.

En este análisis se sustentan las bases para el posterior reconocimiento de la praxis comunitaria en la producción de los medios de comunicación. Es indispensable identificar la presencia de acápites dentro de las leyes y normas de las políticas que regulan los medios en varios países del continente.

La política de medios de Bolivia[180] establece en la distribución de frecuencias para la radiodifusión, la disposición legal para la asignación de los canales de la banda de frecuencias para el servicio de radiodifusión. Se autoriza en este caso la asignación de frecuencia modulada y de televisión para los pueblos indígenas originarios campesinos y para las comunidades interculturales y afrobolivianas en un 17 %. También se reconoce para la asignación el trabajo social comunitario hasta el 17 %.

Las regulaciones de Ecuador[181] estipulan el derecho a la creación de medios de comunicación social, expresados en la igualdad de oportunidades y condiciones para formar estos. Esta especificación es corroborada en el derecho a la comunicación intercultural y plurinacional, donde se explicita el derecho de producir y difundir por parte de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, los contenidos que reflejen su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes.

En la normativa venezolana,[182] a partir de la postulación del objeto y el ámbito de aplicación de la ley, quedan expresados el reconocimiento de la radiodifusión sonora comunitaria de servicio público y la televisión comunitaria de servicio público. Se contempla además la clara identificación del carácter comunitario por parte de los prestadores de servicios de radio y televisión.

En la legislación vigente de Nicaragua[183] no se explicita reconocimiento del Estado para la creación de señales comunitarias para la radiodifusión. Se reconoce exclusivamente la aprobación para la creación y control de las cadenas nacionales, regionales o departamentales, lo que evidencia la

[180] Bolivia: Título III, Artículo 10, Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, Registro Oficial No. 164, Bolivia, 8 de agosto de 2011.
[181] Ecuador: Título II, Capítulo II, Sección I, Ley Orgánica de Comunicación, Registro Oficial No. 22, Ecuador, 25 de junio de 2013.
[182] Venezuela: Artículo 1, Capítulo 1, Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, Registro Oficial No. 39.610, Venezuela, 7 de diciembre de 2004.
[183] Nicaragua: Artículo 24, Capítulo V, Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social, Registro Oficial No. 57, Nicaragua, 21 de abril de 1989.

existencia de niveles de producción en los medios para favorecer la libertad de conciencia, creencia y tradiciones del pueblo nicaragüense.

La política de programación para radio y televisión en Cuba, estipula que el ejercicio de la crítica y la opinión es condición indispensable para la formación y desarrollo de los públicos. En Cuba existen, con subordinación al ICRT, canales provinciales (16), municipales y corresponsalías (más de 70). Estas iniciativas surgen para generar cultura, conocimiento y educar desde la estructura de lo local, sin reconocer desde el discurso oficial la producción de instituciones comunitarias para la televisión.

En la declaración del gobierno argentino[184] sobre los medios comunitarios, queda estipulada la autorización para desarrollar los diferentes tipos de comunicación, incluidos los comunitarios. También se declara la protección de los medios comunitarios ante la transición digital. El destino de los fondos recaudados por la Administración Federal de Ingresos Públicos, privilegia como incentivo a la producción comunitaria, un 10 % de los ingresos para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a los servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera y de los pueblos originarios.

En la prestación de los servicios de radiodifusión de la política de Colombia[185] para los medios de comunicación, se establece el servicio comunitario de radiodifusión sonora en el servicio de telecomunicaciones. En las «Disposiciones finales»[186] de esta normativa, para los procesos de asignación de espectro con pluralidad de interesados, se determina por la Comisión Nacional de Televisión, si existe un número plural de interesados en la banda de frecuencias correspondiente. En la legislación peruana[187] se expresa en la clasificación de los servicios de radiodifusión la radiodifusión comunitaria. Específicamente se declara la legalidad de las estaciones

[184] Argentina: Nota al Artículo 65, Capítulo 1, Ley para los Servicios de Comunicación Audiovisual, Registro Oficial No. 26522, Argentina, 10 de octubre de 2009.
[185] Colombia: Parágrafo 2, Artículo 57, Principios y Conceptos sobre la Sociedad de la Información y la Organización de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones-TIC-, Registro Oficial No. 1341, Colombia, 30 de julio de 2009.
[186] Colombia: Artículo 72, Principios y Conceptos sobre la Sociedad de la Información y la Organización de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones-TIC-, Registro Oficial No. 1341, Colombia, 30 de julio de 2009.
[187] Perú: Artículo 9, Libro II, Ley de Radio y Televisión, Registro Oficial No. 28278, Perú, 15 de julio de 2004.

ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social.

El análisis de las políticas latinoamericanas destinadas a regular los medios de comunicación corrobora que el reconocimiento de los medios comunitarios presenta divergencias en torno a su legalización e interpretación. La construcción semántica de las disposiciones legales evidencia diferentes niveles de explicitación de la participación. De forma general los países latinoamericanos estipulan la creación de medios comunitarios de comunicación. Otras naciones avanzan en el debate para la regulación nacional, amparados por artículos constitucionales que favorecen su posterior operacionalización.

La inexistencia de políticas públicas para regular el desarrollo de los medios de comunicación limita el alcance de la producción expresado en el diseño de las programaciones. En los países analizados que no poseen una política nacional para los medios de comunicación, se identifica que no han legislado la creación de medios comunitarios, y por tanto solo se menciona la aprobación de señales de radio y televisión en los niveles de comunicación meso y micro.

Limitar la participación comunitaria solo a la actividad reconocida por las políticas públicas para los medios de comunicación, constituye un reduccionismo en el entendimiento del proceso latinoamericano. Aunque desde la teoría analizada no se evidencian expresiones de participación comunitaria en la construcción de las políticas públicas, en la región se puntualizan procesos inclusivos que reconocen el protagonismo de las organizaciones sociales multiculturales en la concertación de acuerdos entre la sociedad civil y la política.

Otro elemento que atenta desde la implementación de las políticas en el trabajo comunitario de los medios de comunicación, lo constituye la oficialización del idioma. El poder dominante ha impuesto desde la conquista y colonización de los pueblos del continente americano una homogeneidad idiomática. La práctica del idioma español y portugués resulta hegemónica, ante los idiomas minoritarios de las etnias quechuas, aymaras, entre otros. En el análisis de las políticas latinoamericanas de comunicación se evidencia el

respeto, incentivo y protección de los pueblos originarios y sus idiomas para producir mensajes en los medios comunitarios.

## Conclusiones

El trabajo comunitario en los medios de comunicación precisa democratización en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y el reconocimiento de la participación en la construcción de las políticas públicas. La ausencia de políticas de comunicación favorece que no se reconozca o se declare con ambigüedades el trabajo comunitario, lo que convierte esta práctica en víctima de las interpretaciones de los gobernantes, en detrimento de la legitimidad del proceso.

La producción comunitaria de los medios de comunicación debe estar explícita en las regulaciones de las políticas públicas para evitar confrontaciones entre las comunidades que desarrollan las prácticas y los gobernantes. La contradicción entre las políticas públicas de los medios, las programaciones y los productos comunicativos, tiene su origen en la incorrecta operacionalización de las regulaciones y/o su ausencia.

El continente latinoamericano evidencia una articulación favorable entre la sociedad civil y sus gobernantes, traducidos en la puesta en vigor de políticas públicas transversalizadas por la participación y la colaboración de todos los actores de la sociedad.

## Bibliografía


BOURDIEU, Pierre (1996): *Sobre la televisión*, Editorial Anagrama, Barcelona.

DUNN, William (2004): *Public Policy Analysis: An introduction*, Pearson Prentice Hall, New Jersey.

KRAFT, Michael y Scott Furlong (2007): *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*, CQ Press, Washington D.C.

OCAMPO, José (2004): *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Editorial Norma, Bogotá.

PARSONS, Wayne (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot.

RODRÍGUEZ, Jordi, Esteban López-Escobar y Antonio Tolsá (2011): «La percepción pública de los políticos, los partidos y la política, y uso de medios de comunicación», *Comunicación y Sociedad* (2): 7-39; vol. XXIV, Universidad de Navarra, 2011.

VELÁSQUEZ, Raúl (2009): «Hacia una nueva definición del concepto política pública», *Desafíos* (20): 149-187; Universidad del Rosario, Bogotá, ene.-jun., 2009.

# POLÍTICAS EDITORIALES DE LAS PUBLICACIONES SERIADAS Y CIENTÍFICAS LATINOAMERICANAS. RETOS PARA LA TEMÁTICA DE DESARROLLO COMUNITARIO

Lic. Luis Ernesto Paz Enrique
Dr. Roberto Garcés González
Lic. Eduardo Alejandro Hernández Alfonso

Las políticas editoriales forman parte de los medios que adopta la ciencia para su socialización y como tal deben ser analizadas desde un enfoque interdisciplinar que parta de la sociología del conocimiento. Las comunidades científicas necesariamente deben publicar para la divulgación de sus resultados científicos. La formulación de políticas editoriales latinoamericanas debe adecuarse a las necesidades y características de la región. Deben constituirse para el fortalecimiento del vínculo de lo comunitario en el tratamiento de las disciplinas científicas y favorecer la ruptura de paradigmas dominantes que influyen en los resultados y el enfoque de la investigación. La socialización de paradigmas emergentes en una región que apuesta por el desarrollo comunitario teniendo como centro al ser humano, debe reformularse en consonancia con los proyectos liberadores de la región.

En un momento en que nuestra América parece retroceder ante las fuerzas de la derecha imperial, las cuales se auxilian de manera sistemática del pensamiento de sus sociólogos, psicólogos y otros exponentes de las ciencias sociales, para mantener la dominación e imponer el pensamiento único que necesitan para enajenar a las personas y lograr su desmovilización, convirtiéndolos en instrumentos del mercado. El estudio propone una revisión de las políticas editoriales de aquellas revistas donde se publican temas afines a investigaciones sociológicas acerca del desarrollo comunitario, para abrir el paso a la búsqueda y publicación de resultados científicos que contribuyan de manera emancipadora a contrarrestar desde la ciencia los avances del paradigma dominante y crear una vía para propiciar el encuentro crítico y el vínculo comunitario entre los investigadores de Latinoamérica.

El estudio tiene como propósito abrir caminos al pensamiento afín más comprometido con la emancipación a través del desarrollo comunitario, que en nuestro continente tiene estudios muy avanzados. Fortalece la divulgación crítica de la teoría del desarrollo comunitario y a la vez crea relaciones que se convierten en redes sociales donde se vinculan los principales estudiosos del tema en nuestra región del mundo y contribuye a crear conciencia dentro de las fuerzas de izquierda a nivel continental.

La comprensión de la sociología del conocimiento y su objeto de estudio muestra distinciones dentro de las restantes disciplinas de la sociología. Lo anterior se expresa en la epistemología y sus construcciones discursivas que se insertan en el análisis de la ciencia como un producto social y por tanto es su reflejo. La sociología del conocimiento se distingue como una metaciencia que analiza el desarrollo y las variaciones de la actividad o producción científica. Las escuelas clásicas de la sociología del conocimiento, refleja Marx Scheler, la muestran como una perspectiva teórico-metodológica.

Aunque los autores Muñoz y González[188] especifican que en Carlos Marx no hay una sociología del conocimiento, expresan que en él se sientan las premisas donde se edifica esta disciplina científica. Atendiendo a las políticas editoriales, se manifiesta el condicionamiento de la superestructura ideológica por la infraestructura social, expresado por Marx (1859)[189] al mostrar una institucionalización de las políticas editoriales que se corresponde con los intereses dominantes.

La actividad y producción científica constituye objeto de análisis de la sociología del conocimiento. La creación y el fortalecimiento de las comunidades científicas son un aspecto esencial donde influyen notablemente las políticas públicas de tipo científico. Las políticas editoriales deben adecuarse a las necesidades de cada región, favoreciendo el desarrollo del conocimiento que rompa con los dogmas y esquemas dictados por las corporaciones privadas de la información. Las necesidades particulares de cada región están condicionadas por la ideología del pensamiento dominante

[188] Muñoz, Teresa y Clarisbel Gómez: *Sociología del conocimiento,* Editorial Félix Varela, La Habana, 2013.
[189] Ídem.

que a criterio de Mosbah,[190] se considera la ciencia como un hecho editorial, desdeñando las investigaciones que no pueden ser publicadas por motivos extracientíficos como la ideología de la reproducción.

Los estudios sociológicos en América Latina cuentan con revistas especializadas diseminadas por la región. La temática de desarrollo local y comunitario, constituye un punto importante en las agendas de cada territorio desde lo teórico y práctico. Las editoriales científicas de las publicaciones seriadas, generalmente legitiman posturas hegemónicas de las que no está exenta la temática de desarrollo comunitario. La reproducción ideológica se manifiesta en la producción científica de las revistas,[191] por lo que la evaluación de las políticas editoriales constituye un referente para la elaboración de nuevas políticas desde un ideal emancipatorio. Las políticas editoriales como parte de políticas públicas deben ser analizadas desde tres dimensiones: el régimen jurídico, los instrumentos, los destinatarios[192] y su participación[193] en la construcción de las mismas. Se plantea como objetivo del estudio: identificar los principales factores que inciden en la producción científica de la temática de desarrollo comunitario a partir del análisis de las políticas editoriales de las publicaciones seriadas y científicas en América Latina.

La sociología del conocimiento analiza la ciencia como un producto social y por tanto es su reflejo. El criterio anterior está reflejado en los estudios realizados para la fundamentación de esta disciplina científica, destacándose Marx Scheler,[194] Emile Durkheim,[195] Karl Mannheim,[196] Robert Merton[197] y

[190] Mosbah-Natanson, Sébastien: «¿La sociología como "moda"? Los usos editoriales de la etiqueta "sociología" en Francia a finales del siglo XIX», *Revue Française de Sociologie* (1): 103-132; vol. 52, Editions Technip & Ophrys, París, 2011.

[191] Zurbano Irizar, Mikel: «Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología en Euskad», *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (60): 73-93; CIRIEC, Valencia, abr., 2008.

[192] Romero Fernández, Edgardo: «La dimensión axiológica del desarrollo para la integración latinoamericana a través de las políticas públicas de educación, ciencia y cultura en la CAN y el MERCOSUR», informe del proyecto La integración de la Alternativa Bolivariana para las Américas y las políticas públicas, Convenio Andrés Bello, Departamento de Marxismo e Historia de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, 2006.

[193] Cardozo Brum, Myriam: «Gestión y evaluación participativas en políticas sociales», *Política y Cultura* (30): 137-163; Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México, ene., 2008.

[194] Muñoz, Teresa y Clarisbel Gómez: ob. cit.

[195] Durkheim, Emile: *La división del trabajo social*, Akal, Madrid, 2001.

[196] Kilminster, Richard: «Norbert Elias and Karl Mannheim: closeness and distance», *Theory, Culture & Society* (3): 81-114; vol. 10, University of London, August, 1993.

[197] Muñoz, Teresa y Clarisbel Gómez: ob. cit.

especialmente Thomas Kuhn[198] con el texto *La estructura de las revoluciones científicas,* publicado en 1962.

El autor Emile Durkheim a partir del enfoque positivista del análisis de la sociedad como objeto o cosa, favorece que se analicen las políticas editoriales que contemplan al desarrollo comunitario, como un factor editorial atravesado por la reproducción ideológica de la dominación. Otra perspectiva de análisis es defendida por Karl Mannheim con el planteamiento de las técnicas sociales. Sobre esta concepción se puede definir cómo las políticas editoriales constituyen métodos que tratan de influir en la conducta humana y que en las manos del gobierno operan como un medio de control social.

El autor Robert Merton se destaca en el análisis de fenómenos de tipo descriptivo que tienen lugar en la actividad y producción científica, realizando aportes a las disciplinas bibliométricas. El enfoque de la obiteración favorece la identificación de fenómenos que tienen lugar en las políticas editoriales latinoamericanas como condicionantes de la producción científica en lo referente a la temática de desarrollo comunitario. El investigador Thomas Kuhn constituye referente básico del estudio al enunciar los presupuestos de lo considerado como una ciencia normal y la forma de socialización de los resultados científicos: las revistas especializadas.

El conocimiento científico tiene dos componentes fundamentales: la actividad y producción científica. La actividad científica son las relaciones sociales que favorecen la obtención de resultados de investigación. La actividad científica se organiza en acciones, instituciones, organizaciones, proyectos y comunidades científicas, cuyo propósito es, de una u otra forma, producir ciencia. La producción científica es por tanto el resultado de la actividad científica, constituye su materialización y se expresa en libros de tipo científico, artículos, monografías, tesis, tesinas, ponencias, informes científicos, entre otros.

El artículo es actualmente el documento científico por excelencia. Los libros presentan demoras en los procesos editoriales, además de tener una larga extensión. Las tesis, tesinas e informes científicos son considerados documentos grises; cuestión que no favorece su amplia socialización por los

[198] Kuhn, Thomas: *The structure of scientific revolutions,* University of Chicago Press, Chicago, 1962.

medios de divulgación científicos que existen, además de tener por lo general una extensión larga. El artículo científico por lo general es un documento que se centra en la exposición de los resultados de procesos investigativos, tiene una extensión breve y los procesos editoriales son rápidos. El artículo científico por lo general se revisa por pares, favoreciendo que los resultados que se publiquen tengan calidad en cuanto a forma y contenido.[199] En la actualidad la principal vía de transmisión del conocimiento científico es el artículo científico. Por sus características, el artículo es el documento que más se cita para la exhibición de resultados. Pero para que un artículo científico sea publicado, debe acatar las políticas públicas de tipo editorial de las publicaciones seriadas.

La sociedad contemporánea se basa en el principio de la mercancía donde prima la producción para el consumo. Como resultado de esta situación y de acuerdo con el desarrollo de la ciencia, los investigadores se centran en el hallazgo de grandes resultados que les permitan conseguir cierto estatus, desdeñando, en muchos casos, la actividad y la función social que realizan. La existencia de una amplia comunidad científica en crecimiento obliga a los jóvenes investigadores a publicar o perecer. Los currículos de los profesionales deben reflejar la mayor cantidad de publicaciones, factor que les favorecerá insertarse dentro de un grupo de investigadores determinado.

A criterio de Paz y Hernández,[200] la producción de la ciencia tiene un carácter exponencial. Cada año aumenta el número de publicaciones, la cantidad de revistas científicas y los investigadores que se posicionan dentro de las comunidades científicas. Lo anterior se desarrolla aún más con los beneficios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la sociedad de la información.

Pero mayor cantidad de publicaciones, investigadores y revistas científicas no significa mayor socialización del conocimiento. La corporación Thomson Reuters es considerada la empresa de la información más importante a nivel internacional, tiene a su cargo la base de datos de la Web de la Ciencia

[199] Para mayor profundización se recomienda la lectura del artículo de Tavares de Matos Cardoso, María Manuela: «El *peer review* de las revistas científicas en Humanidades y Ciencias Sociales: políticas y prácticas editoriales declaradas», *Revista Española de Documentación Científica* (2): 141-164; vol. 34, Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, abr.-jun., 2011.

[200] Paz Enrique, Luis Ernesto y otros: «Análisis métrico de las comunicaciones de la revista *Centro Azúcar*», *Biblios* (62): 17-33; Biblios, Perú, mar., 2016.

(WOS). Esta corporación no es de acceso abierto y sin embargo indiza las revistas más citadas y por tanto con mayor impacto. La mayoría de los países no pueden pagar para acceder a la fuente de conocimiento, de igual forma la mayor parte de las revistas indizadas en la WOS no son de los llamados países periféricos. Priman las publicaciones en idioma inglés, determinado por el alcance; el idioma inglés es el que más hablantes tiene y por tanto hay mayor mercado potencial. El factor idiomático ha determinado que varios países latinoamericanos abandonen su lengua oficial y comiencen a publicar en inglés, tal es el caso de la *Cuban Journal of Animal Science*, única revista cubana que se encuentra indizada en la WOS.

El origen de los índices que miden las revistas, parten de los estudios realizados por Eugene Garfield en 1972.[201] El autor establecía que las revistas podían ser ordenadas en función de un indicador que tuviera en cuenta la frecuencia de citación y que sería reflejo de su influencia en la comunidad científica. El término impacto es distribuido en la actualidad por Thomson Reuters. Bajo este término se etiquetan a las revistas de impacto, que a decir de Espinosa e Insuasty son aquellas que están indizadas en las bases internacionales, anglosajonas y con ánimo de lucro Thomson y Scopus Elsevier.[202]

El acceso al conocimiento en la actualidad demanda la accesibilidad tecnológica; la revista científica impresa constituye hoy una pieza museable. No debería dudarse si en un futuro cercano los investigadores, para obtener un puesto de trabajo, tengan que presentar su Índice H[203] y un listado detallado de sus publicaciones y las fuentes de indización de las mismas.

El empleo del Índice H ya se realiza para el otorgamiento de los premios Nobel de las Ciencias, para el cual el investigador galardonado deberá ser el

[201] Torres Salinas, Daniel y Álvaro Cabezas Clavijo: «Cómo publicar en revistas científicas de impacto: consejos y reglas sobre publicación científica», *EC3 Working Papers* (13): 1-16; Universidad de Navarra, Universidad de Granada, sep., 2013.

[202] Espinosa, Nicolás y Alfonso Insuasty Rodríguez: «El conocimiento inventariado. Apuntes críticos sobre el modelo de indexación de las publicaciones académicas en Colombia», *El Ágora USB* (1): 95-113; vol. 15, Universidad de San Buenaventura, Medellín, ene.-jun., 2014.

[203] Creado por Jorge E. Hirsch, físico de la Universidad de California, San Diego, Estados Unidos, en el año 2005. Orientado a medir la productividad de un científico, revista e institución y la cantidad de citas que recibe por artículo publicado. Aúna cantidad de la producción con su calidad, determinando el promedio de citas por artículo que se reciben. Para mayor profundización consultar la investigación: Silva Ayçaguer, Luis Carlos: «El índice H y Google Académico: una simbiosis cienciométrica inclusiva», *ACIMED* (3): 308-322; vol. 23, Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas-Infomed, La Habana, 2012.

que más cantidad de citas tenga en un período determinado. Debe abogarse por el acceso abierto al conocimiento y la creación de políticas editoriales que permitan la construcción colectiva y por tanto el desarrollo de las comunidades científicas. Las políticas editoriales en la actualidad se enfocan en elevar el estatus de las publicaciones en correspondencia con las directrices de las fuentes de indización. Las políticas públicas de tipo editorial, se convierten en múltiples ocasiones, en barreras para los investigadores, limitando su participación activa en las publicaciones. La posición de los revisores y árbitros de las publicaciones seriadas y científicas, es velar por hacer cumplir los requerimientos de las políticas editoriales, cuestión que no favorece la formulación de nuevos paradigmas científicos, y que hace que prime por tanto la reproducción epistemológica.

La tendencia acelerada del crecimiento del conocimiento representa un reto para los sociólogos de la ciencia o del conocimiento. Cómo describir y favorecer el desarrollo de la ciencia, cuando los investigadores actuales están obligados a investigar. Pero todo lo que se publica no tiene el mismo impacto: algunas publicaciones en menos de un año recibirán muchas citas; sin embargo, otras nunca serán citadas. La visibilidad de los investigadores se define por las revistas donde publican o han publicado sus investigaciones. Un artículo en una revista indizada por la base de datos Scopus es más visible que uno publicado en EBSCO y por tanto, el primero tiene mayor probabilidad de ser citado, alcanzando un mayor impacto.

El empeño de los investigadores actuales se dirige a las revistas de alto impacto porque tendrán mayor visibilidad. Pero la visibilidad no necesariamente significa impacto, sino mayor probabilidad de ser citado en comparación con publicaciones en revistas pertenecientes a los grupos 2 y 3. Cada vez se torna más difícil publicar en el selecto grupo de revistas del denominado grupo 1. Los nuevos investigadores pocas veces logran publicar en revistas de alto impacto. Varias revistas solicitan a los autores una síntesis curricular que en ocasiones determina la aceptación o no de un artículo. Deben crearse políticas editoriales que garanticen que los nuevos investigadores publiquen sus investigaciones y que a su vez tengan visibilidad.

La evaluación de la actividad científica en las distintas áreas del conocimiento está directamente relacionada con el desarrollo de las mismas. El

desarrollo de la ciencia es directamente proporcional a la cantidad de publicaciones que se realicen. La representación de la producción científica ha favorecido que se desarrollen modelos y métodos de diversa índole. El fenómeno anterior ha sido objeto de estudio desde varias disciplinas científicas, entre las que se encuentran la Historia de la Ciencia, la Sociología de la Ciencia, la Filosofía de la Ciencia, y a las que se les suman las llamadas disciplinas métricas de la información.[204]

A partir de las consideraciones abordadas por Karl Mannheim[205] sobre las formas concretas que adopta el conocimiento, se deben analizar los medios que ha adoptado la ciencia para su socialización.[206] Se requiere por tanto del análisis de las políticas editoriales de las revistas científicas. El criterio anterior parte de que la principal vía de comunicación formal de los resultados de la investigación científica continúa siendo el artículo científico publicado en revistas arbitradas.[207] Además de que uno de los componentes fundamentales de la ciencia y la actividad científica son las publicaciones.[208] En Iberoamérica la principal fuente de información para los investigadores es el acceso a los *papers* (artículos científicos publicados) para acceder a los resultados publicados de primera mano.[209]

Las comunidades científicas para su desarrollo requieren de fuentes bibliográficas, publicaciones y recursos para la investigación. La región latinoamericana cuenta con oportunidades reales para el desarrollo de la comunidad científica en cualquier área del conocimiento. Actualmente en la región existen importantes revistas en ciencias sociales, técnicas y

[204] Martínez Rodríguez, Ailín: *Estudios métricos de la información*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2008.
[205] Kilminster, Richard: ob. cit.
[206] Para comprender el comportamiento y desarrollo de las ciencias sociales en relación con las políticas públicas, se recomienda la consulta del estudio: Vélez Rivera, Ramiro Alberto: «Ciencias sociales, movimientos sociales y políticas públicas», *El Ágora USB* (2): 515-533; vol. 15, Universidad de San Buenaventura, Medellín, jul.-dic., 2015.
[207] Sarduy Domínguez, Yanetsys y otros: «Caracterización de la producción científica de la Escuela Nacional de Salud Pública referenciada en la base de datos Scopus, 2006-2012», *Revista Cubana de Educación Médica Superior* (2): 243-259; vol. 28, Escuela Nacional de Salud Pública, La Habana, jun., 2014.
[208] Peralta González, María Josefa y otros: «Visibilidad e impacto de la producción científica de la Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas durante el período 2000-2008», *ACIMED* (1): 60-78; vol. 22, Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas-Infomed, La Habana, ene.-mar., 2011.
[209] Rivero Valero, Damaris y otros: «Comportamiento informacional en una comunidad científica formada a partir de la implementación de proyectos colaborativos institucionales», *Perspectivas em Ciencia da Informaçao* (4): 43-66; vol. 19, Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, dezembro, 2014.

humanísticas y bases de datos de relevancia como el proyecto SciELO. La sociología del conocimiento enfocada en la región, debe describir el comportamiento de las políticas editoriales en términos hegemónicos e ideológicos. Esto favorecerá la identificación de aspectos que puedan contribuir a la formación de nuevos paradigmas acordes con las necesidades y características de la región.

Los estudios sociológicos en América Latina cuentan con revistas especializadas y un grupo de especialistas diseminados por la región. La temática de desarrollo local y comunitario, constituye un punto importante en las agendas de cada territorio desde lo teórico y práctico. Contribuir a la emancipación comunitaria de la región es actualmente el objetivo de un importante grupo de investigadores que apuestan por la transformación social y la liberación de la ideología dominante a que se ven sometidos los investigadores latinoamericanos desde lo científico y tecnológico.

Durante las últimas décadas la región pretende posicionarse como una potencia científica. En los últimos años se han puesto en marcha numerosas iniciativas para elevar la visibilidad de las revistas procedentes de la región latinoamericana e iberoamericana. Proyectos como el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), SciELO,[210] Redalyc[211] y RedALyC,[212] además de la guía SAI.[213]

Los estudios sobre desarrollo comunitario dependen de tres factores fundamentales: la formación de especialistas y profesionales en el tema, las publicaciones científicas y el otorgamiento de recursos para la investigación y el favorecimiento del cambio social. «La constante en el desarrollo de procesos

[210] SciELO se define como el *Scientific Electronic Library Online*, es una base de datos para la gestión de artículos y revistas científicas. SciELO es el resultado de la cooperación entre dos entidades financiadoras brasileñas. Actualmente está situada en el grupo 2. Puede ser accedida en: http://www.scielo.org/php/index.php?lang=es

[211] Redalyc se define como la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe. Es una de las fuentes de indización de publicaciones seriadas más importantes en la región.

[212] Miguel, Sandra y Víctor Herrero Solana: «Visibilidad de las revistas latinoamericanas de bibliotecología y ciencia de la información a través de Google Scholar», *Ciência da Informação* (2): 54-67; vol. 39, Instituto Brasileiro da Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Brasilia, maio-ago., 2010.

[213] La guía SAI: Sociedad Argentina de Información, es un catálogo electrónico con publicaciones seriadas del área de las ciencias de la información.

de comunicación científica es el reflejo del crecimiento de las instituciones a través de sus investigadores (sujetos) y sus publicaciones (objetos)».[214]

Ante esta situación, la temática de desarrollo comunitario debe asumir los postulados impuestos por las políticas editoriales. Esto no favorece el desarrollo de la comunidad científica de los investigadores que trabajan esta temática, además de que la limita en términos de participación para la reformulación de nuevos paradigmas emancipadores. La actividad y producción científica de la temática debe ajustarse a las normas y directrices de las editoriales; de no hacerse, nunca podrán ser divulgadas las investigaciones en los canales de comunicación científica que mayor visibilidad poseen. Los estudiosos del tema que abordan las investigaciones desde enfoques emancipatorios se encuentran con la contradicción de las políticas editoriales, limitan su participación por cuestiones extracientíficas.[215]

Las políticas públicas son herramientas, instrumentos y programas de acción dirigidos institucionalmente hacia la intervención pública en función de uno o varios sectores de la sociedad.[216] Las determinantes sociales de la producción científica de artículos, tienen su génesis en las políticas públicas de tipo editorial. Las políticas editoriales en la actualidad se centran en elevar la calidad de las revistas, desdeñando al investigador y obligándolo a cumplir con sus requerimientos. A partir del análisis de la producción de artículos científicos, se puede conocer el comportamiento de los investigadores.

Existe en la región latinoamericana un gran número de políticas públicas relacionadas con la ciencia y la tecnología. Sin embargo, en los países latinoamericanos, salvo raras excepciones, las políticas públicas de ciencia y tecnología carecen de la participación ciudadana y no llegan a sus destinatarios mayoritarios, que son precisamente los sectores excluidos, es decir, se elaboran políticas científicas y tecnológicas que no potencian realmente la

[214] Anchondo Granados, Rocío y otros: «Características de los sujetos-objetos en la producción científica de química avanzada: el caso del CIMAV», *Ibersid* (8): 143-148; Universidad de Zaragoza, España, 2014.
[215] Como la discriminación de los contenidos de las investigaciones latinoamericanas sobre desarrollo comunitario con enfoques liberadores y emancipadores del modelo capitalista. Esto es fácilmente comprobable con el análisis de la producción científica en revistas de sociología en contraposición con las tesis doctorales visibles en repositorios universitarios.
[216] Boussaguet, Leonel y otros: *Diccionario de políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Barranquilla, 2009.

justicia social, la equidad, la solidaridad, como valores que deben estar presentes en el nuevo modelo para la integración latinoamericana.[217]

La reproducción ideológica de la dominación se expresa en la influencia que ejerce el capital de la ideología globalizada en el estado de las cosas.[218] La dominación es expresión del sometimiento a modelos de formas de producción capitalista y sus agentes (corporaciones transnacionales, instituciones culturales, medios), se empeñan en destruir los modelos, iconos y símbolos que definen la identidad de aquello que los amenaza. Los agrupa y clasifica, los rebaja y los desprecia; los convierte en enemigos, los sitúa y redefine como peligros o amenazas.[219] La dominación influye en la producción y reproducción de la vida material y espiritual del hombre, de los cuales las políticas editoriales no están exentas. Las publicaciones seriadas y científicas tienen una productividad de conocimientos que está mediada por las políticas editoriales.[220] Debe destacarse que las publicaciones seriadas desempeñan funciones básicas, dando a conocer los trabajos de la ciencia de un país o de una especialidad, manteniendo y elevando el nivel de la ciencia y dando a conocer el desarrollo científico, rompiendo de este modo el aislamiento entre investigadores.[221]

Las políticas editoriales de las publicaciones seriadas y científicas son un tipo de política pública de tipo reglamentario donde se plasman las directrices que deben seguir los autores con el objetivo de postular una contribución a una publicación. Las políticas editoriales de las publicaciones tienen una función de filtro para la determinación de lo que puede o no ser considerado para postularse y ser socializado en el ámbito científico. Por lo general, estas políticas se formulan con el objetivo de que las publicaciones ganen mayor visibilidad, posicionamiento e impacto, basadas en postulados

[217] Romero Fernández, Edgardo: «Los valores fundacionales de la integración latinoamericana en la implementación práctica de políticas públicas en educación, ciencia y cultura», informe de la Cátedra Andrés Bello sobre Valores y Pensamiento de la Integración, Departamento de Marxismo e Historia de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2006.

[218] Meléndez, Eduardo Luis: «Ideología, ciencia y práctica profesional», en *Ciencias sociales, ideología y realidad nacional,* Editorial Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires,1970.

[219] Pino, Romelia: «Aproximación a las pautas teóricas y metodológicas para la conceptualización del desarrollo», informe de investigación, Instituto de Filosofía, La Habana, 2006.

[220] Chavarro, Diego Andrés: «Revistas de acceso abierto: ¿cómo están contribuyendo a la diseminación del conocimiento científico?», *Universitas Odontológica* (65): 89-96; vol. 30, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, jul.-dic., 2011. Ver también: Tavares de Matos Cardoso, María Manuela: ob. cit.

[221] Torres Salinas, Daniel y Álvaro Cabezas Clavijo: ob. cit.

hegemónicos de las fuentes de indización de tipo 1 que son de procedencia anglosajona. La reproducción ideológica atraviesa las políticas editoriales determinando, en gran medida, el hecho de que se privilegia la mejora de las publicaciones y no la participación y desarrollo de comunidades científicas que necesitan publicar. El criterio anterior no favorece la socialización de paradigmas emergentes y emancipatorios, determinado por la producción y reproducción ideológica dominante; aspecto que se manifiesta en la producción científica de los investigadores.

**Bibliografía**


ANCHONDO GRANADOS, Rocío y otros (2014): «Características de los sujetos-objetos en la producción científica de química avanzada: el caso del CIMAV», *Ibersid* (8): 143-148; Universidad de Zaragoza, España, 2014.

BOUSSAGUET, Leonel y otros (2009): *Diccionario de políticas públicas,* Universidad Externado de Colombia, Barranquilla.

CARDOZO BRUM, Myriam (2008): «Gestión y evaluación participativas en políticas sociales», *Política y Cultura* (30): 137-163; Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México, ene., 2008.

CHAVARRO, Diego Andrés (2011): «Revistas de acceso abierto: ¿cómo están contribuyendo a la diseminación del conocimiento científico?», *Universitas Odontológica* (65): 89-96; vol. 30, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, jul.-dic., 2011.

DURKHEIM, Emile (2001): *La división del trabajo social*, Akal, Madrid.

ESPINOSA, Nicolás y Alfonso Insuasty Rodríguez (2014): «El conocimiento inventariado. Apuntes críticos sobre el modelo de indexación de las publicaciones académicas en Colombia», *El Ágora USB* (1): 95-113; vol. 15, Universidad de San Buenaventura, Medellín, ene.-jun., 2014.

KILMINSTER, Richard (1993): «Norbert Elias and Karl Mannheim: closeness and distance», *Theory, Culture & Society* (3): 81-114; vol. 10, University of London, August, 1993.

KUHN, Thomas (1962): *The structure of scientific revolutions,* University of Chicago Press, Chicago.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Ailín (2008): *Estudios métricos de la información*, Editorial Félix Varela, La Habana.

MELÉNDEZ, Eduardo Luis: «Ideología, ciencia y práctica profesional», *Ciencias sociales, ideología y realidad nacional*, Editorial Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1970.

MIGUEL, Sandra y Víctor Herrero Solana (2010): «Visibilidad de las revistas latinoamericanas de bibliotecología y ciencia de la información a través de Google Scholar», *Ciência da Informação* (2): 54-67; vol. 39, Instituto Brasileiro da Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Brasilia, maio-ago., 2010.

MOSBAH-NATANSON, Sébastien (2011): «¿La sociología como "moda"? Los usos editoriales de la etiqueta "sociología" en Francia a finales del siglo XIX», *Revue Française de Sociologie* (1): 103-132; vol. 52, Editions Technip & Ophrys, París, 2011.

MUÑOZ, Teresa y Clarisbel Gómez (2013): *Sociología del Conocimiento,* Editorial Félix Varela, La Habana.

PAZ ENRIQUE, Luis Ernesto y otros (2016): «Análisis métrico de las comunicaciones de la revista *Centro Azúcar*», *Biblios* (62): 17-33; Biblios, Perú, mar., 2016.

PERALTA GONZÁLEZ, María Josefa y otros (2011): «Visibilidad e impacto de la producción científica de la Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas durante el período 2000-2008», *ACIMED* (1): 60-78; vol. 22, Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas-Infomed, La Habana, ene.-mar., 2011.

PINO, Romelia (2006): «Aproximación a las pautas teóricas y metodológicas para la conceptualización del desarrollo», informe de investigación, Instituto de Filosofía, La Habana.

RIVERO VALERO, Damaris y otros (2014): «Comportamiento informacional en una comunidad científica formada a partir de la implementación de proyectos colaborativos institucionales», *Perspectivas em Ciencia da Informaçao* (4): 43-66; vol. 19, Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, dezembro, 2014.

ROMERO FERNÁNDEZ, Edgardo (2007): «La dimensión axiológica del desarrollo para la integración latinoamericana a través de las políticas públicas de educación, ciencia y cultura en la CAN y el MERCOSUR», informe del proyecto La integración de la Alternativa Bolivariana para las Américas y las políticas públicas, Convenio Andrés Bello, Departamento de Marxismo e Historia de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas.

_____ (2006): «Los valores fundacionales de la integración latinoamericana en la implementación práctica de políticas públicas en educación, ciencia y cultura», informe de la Cátedra Andrés Bello sobre Valores y Pensamiento de la Integración, Departamento de Marxismo e Historia de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara.

SARDUY DOMÍNGUEZ, Yanetsys y otros (2014): «Caracterización de la producción científica de la Escuela Nacional de Salud Pública referenciada en la base de datos Scopus, 2006-2012», *Educación Médica Superior* (2): 243-259; vol. 28, Escuela Nacional de Salud Pública, La Habana, jun., 2014.

SILVA AYÇAGUER, Luis Carlos (2012): «El índice H y Google Académico: una simbiosis cienciométrica inclusiva», *ACIMED* (2): 308-322; vol. 23, Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas-Infomed, La Habana, 2012.

TAVARES DE MATOS CARDOSO, María Manuela (2011): «El *peer review* de las revistas científicas en Humanidades y Ciencias Sociales: políticas y prácticas editoriales declaradas», *Revista Española de Documentación Científica* (2): 141-164; vol. 34, Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, abr.-jun., 2011.

TORRES SALINAS, Daniel y Álvaro Cabezas Clavijo (2013): «Cómo publicar en revistas científicas de impacto: consejos y reglas sobre publicación científica», *EC3 Working Papers* (13): 1-16; Universidad de Navarra, Universidad de Granada, sep., 2013.

VÉLEZ RIVERA, Ramiro Alberto (2015): «Ciencias sociales, movimientos sociales y políticas públicas», *El Ágora USB* (2): 515-533; vol. 15, Universidad de San Buenaventura, Medellín, jul.-dic., 2015.

ZURBANO IRIZAR, Mikel (2008): «Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología en Euskad», *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (60): 73-93; CIRIEC, Valencia, abr., 2008.

# LA FORMACIÓN DE VALORES DESDE LA POLÍTICA CULTURAL CUBANA. RETOS Y PERSPECTIVAS DE UNA TELEVISORA LOCAL

MSc. Dailín Wellington Sánchez[222]

*La educación es el arma más poderosa que tiene el hombre para crear una ética, para crear una conciencia, para crear un sentido del deber, un sentido de la organización, de la disciplina, de la responsabilidad.*

FIDEL CASTRO RUZ

## La televisión cubana en el ámbito político e ideológico de la Revolución

El mercado mediático global, subyugado por corporaciones trasnacionales centralizadas desde Estados Unidos fundamentalmente, constituye el principal campo de acción para la instauración de la hegemonía económica, política y cultural norteamericana en el contexto internacional globalizado, donde el continente latinoamericano deviene el principal blanco de atención.

Un rasgo común del contexto latinoamericano en este campo, según Saladrigas, es la influencia de las escuelas norteamericanas (funcionalismo, sociología empírica y la psicología de los efectos) en el contexto comunicativo latinoamericano, elementos que lo caracterizan como dependiente de teorías foráneas. Sin embargo, esto se transforma con la sustancial influencia del marxismo y el desarrollo de las teorías críticas que identificaron el panorama de investigación latinoamericano en la década de los 70.

La televisión en Cuba estuvo asociada desde su génesis a los patrones norteamericanos, de los cuales ha logrado despojarse paulatinamente desde la década de los 90 mayoritariamente. La producción televisiva de la época neocolonial, centrada en el contenido melodramático como género

[222] Licenciada en Estudios Socioculturales de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara (2011). Máster en Ciencias Políticas, UCLV (2015). Profesora Asistente del Departamento de Marxismo-Leninismo, UCLV, con experiencia en el área de estudios sociopolíticos, políticas culturales y comunicación.

fundamental, se caracteriza por la publicidad y la propaganda con fines comerciales y políticos.[223]

Con el triunfo de la Revolución, cuya dimensión transformadora trasciende a todas las esferas del sistema social cubano (económico, político, cultural e ideológico) se produce una total variación en el campo de la comunicación en el país. Este cambiante contexto relegaría a un segundo plano la problemática investigativa, lo que explica, entre otros factores, el debilitamiento de los estudios de comunicación durante los años 60 y la primera mitad de los 70, además del desfase teórico, como lo señalan Hilda Saladrigas y María Margarita Alonso, con respecto a las temáticas y enfoques investigativos emergentes tanto regionales como internacionales.[224]

Por ejemplo, las teorías críticas que identificaron el panorama de investigación latinoamericano en la década de los 70 tuvo una escasa repercusión en Cuba, pues las características y funciones de los medios de comunicación en el país, en especial su carácter educativo y cultural, determinaron la escasa resonancia de ciertas problemáticas que no se abordaron por los investigadores cubanos con el énfasis que distinguió al resto del continente. Entre los escasos estudios realizados en esta etapa, las temáticas investigativas principales fueron: la imagen de los dirigentes públicos, el análisis de contenido comparativo entre la prensa burguesa y la nueva prensa revolucionaria y las investigaciones sobre comunicación interna. [225]

El proceso de nacionalización desarrollado en el país el 6 de agosto de 1960 constituye un momento importante para los medios de comunicación, junto a otras compañías norteamericanas que adquieren un carácter social al pasar a manos del Estado cubano. A partir de la fundación del Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT), centro rector de la radio y la televisión, se produce en mayo de 1962 la centralización (institucionalización) de los canales existentes, los cuales se ponen al servicio del pueblo y de la Revolución. Igualmente, se inicia una racionalización de las instalaciones, constituyéndose la cadena nacional de radio y televisión que se extiende a aquellos territorios del país conocidos como zonas de silencio.

[223] Alonso, María Margarita e Hilda Saladrigas: *Teoría de la comunicación. Una introducción a su estudio,* pp. 138-139, Editorial Pablo de la Torriente, La Habana, 2006.
[224] Ibídem, p. 139.
[225] Ibídem, pp. 139-140.

Desde 1968 los transmisores de radio y televisión, así como los enlaces, comenzaron a ser operados por el Ministerio de Comunicaciones. Asimismo, entre los años 1975-1976 se fortalece el proceso de institucionalización del país, necesidad imperiosa para dirigir y orientar la aplicación de la política cultural y propiciar las condiciones organizativas indispensables en su desarrollo. Ello incentiva la creación de numerosas instituciones en las regiones interiores de la Isla. De esta forma se conforman los primeros telecentros provinciales, que luego darían paso a la existencia de los canales municipales y sus respectivas corresponsalías. Se compone toda una amplia red telecomunicativa en el país, cuyo objetivo fundamental es el fortalecimiento de la identidad regional y nacional, que son pilares esenciales del proyecto social cubano para el logro de sus valores históricos fundamentales: independencia, igualdad, justicia social.

En tal sentido, la significación social de la televisión en una sociedad cuyo carácter es socialista demanda una alta calidad de sus productos comunicativos, sentido de responsabilidad, profesionalidad y compromiso con el proyecto sociopolítico que se defiende, portador de una nueva cultura, del cual es escudera de primera línea.

En la sociedad cubana, la televisión se rige por una política que tiene objetivos específicos, entre los que se encuentran los dirigidos a la socialización de los individuos, prestando mayor atención a niños, adolescentes y jóvenes, en correspondencia con el sistema de valores instituido y reconocido oficialmente.[226] La política cultural cubana en cierta medida determina esta política de comunicación, a partir de la cual se trazan políticas que responden a campos más específicos como el de la programación, informatización y redes sociales; de las cuales se desprenden las estrategias de comunicación particulares de cada telecentro provincial, entre otros documentos medulares como el Programa Director para el reforzamiento de valores fundamentales en la sociedad cubana actual.

Los documentos evidencian que en la política definida para la televisión resulta significativa la estrecha interconexión entre las direcciones y acciones

[226] Rego Espinosa, Idania: *Política para los medios de comunicación: encuentros y desencuentros*, p. 1, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, 2013.

encaminadas a la formación político-ideológica, con aquellas que pautan los objetivos y tareas de los medios, incluido el tratamiento de los valores. Por lo que no es posible analizar esos documentos normativos sin llevar al unísono el análisis de aquellos que rectoran la labor político-ideológica, en la cual los medios ejercen un rol esencial.

Concordando con Idania Rego, tanto las documentaciones partidistas como las del ICRT y la Unión de Periodistas de Cuba (UPEC) abordan la misión de la televisión resaltando la necesidad de servir y defender los intereses de la Revolución, responder a los intereses del poder político de la clase obrera, con lo cual hay un reconocimiento explícito del papel que juega en la formación de valores en general, sobre todo en aquellos institucionalizados y reconocidos por la sociedad en particular. Por tanto, dentro de la función educativa la arista más potenciada es la político-ideológica, seguida de la cultural, estética y económica. También se reconocen entre sus funciones habituales la de informar, entretener, así como movilizar a la población para el cumplimiento de tareas de diferente naturaleza. Todas en general de una forma u otra tributan a la educación moral. Fidel Castro Ruz con respecto a ello expresa: «los medios de difusión masiva pasan a formar parte orgánica del complejo de instituciones responsabilizadas con la educación político-ideológica, moral y estética de la población».[227]

Tomando en consideración estos principios se debe desarrollar el trabajo televisivo en el país, el cual se institucionaliza y expande a través de los canales territoriales. De ahí la importancia sociocultural de los mismos, pues constituyen, a consideración de Armando Hart, una fuerza cultural de presencia imprescindible en las distintas regiones del país.

En el VIII Congreso de la UNEAC (abril de 2014) se reafirman las cuestiones antes expuestas, además de aseverarse la importancia de que la televisión (medios de comunicación masiva) se apoyen en criterios y estudios científicos y en el análisis y ejercicio permanente de la opinión. Las tecnologías contemporáneas han transformado las maneras de producir y consumir los productos culturales. De ahí que la televisión y demás medios deben

[227] Castro Ruz, Fidel: *Informe Central al I Congreso del PCC*, p. 306, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1976.

repensarse en correspondencia con esas nuevas necesidades y expectativas de la población. Continuar avanzando guiados por las mejores tradiciones y en consonancia con la evolución del mundo actual.

La televisión cubana, con características únicas en el mundo, aunque es el medio de información y entretenimiento más popular, proyecta una imagen muy lejana a las necesidades culturales, informativas y de distracción del pueblo, a lo cual ─según las intervenciones dadas en el Congreso─ se le debe prestar especial atención y transformar.[228]

La gran responsabilidad que entraña la televisión tanto de carácter nacional como regional ─tan significativa como la primera─ es compleja y esencial para la conservación y defensa de la sociedad que se comenzó a conformar desde 1959, donde el eje central es el propio hombre, lo que pauta el carácter profundamente humanista y patriótico que debe contener y socializar la televisión cubana.

**La formación de valores morales desde el telecentro Telecubanacán en la actualidad**

La provincia de Villa Clara surge en 1976, como producto de la división político-administrativa que multiplicó en tres la antigua provincia de Las Villas. Situada en el centro de la isla de Cuba, esta provincia ocupa un lugar de avanzada en cuanto a los indicadores económicos, sociales y culturales, sustentado fundamentalmente en el turismo, el sistema de salud y en diversos espacios culturales.

Una de las instituciones culturales que prestigia al territorio lo constituye el telecentro provincial Telecubanacán, que se funda en Santa Clara el 5 de noviembre de 1984. Ubicado en el Complejo Cultural Abel Santamaría, es el tercer telecentro del país en crearse, después de Santiago de Cuba (1968) y Holguín (1976). Actualmente todas las provincias del país disponen de uno de su tipo, aunque en sus inicios el Centro Regional de Información del canal

[228] Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba: «Informe de la Comisión Cultura y Medios», http://www.uneac.org.cu/index.php?module=noticias&act=detalle&id=7788 (consultado el 20 de septiembre del 2014).

nacional Tele Rebelde cumplía esta función para el territorio central de Cuba, que incluía a las provincias de Cienfuegos, Sancti Spíritus y Villa Clara.

Durante catorce años esta institución se convierte en voz, imagen y sonido del desarrollo económico, político, social y cultural del centro del país; sin embargo, en el año 1998 se funda Centrovisión Yayabo para el territorio espirituano y en el año 2000, Perlavisión para los cienfuegueros. De esta manera, Telecubanacán se convierte en telecentro provincial, que ofrece transmisiones diarias de lunes a viernes de 12:00 p.m. a 12:30 p.m. y de 5:00 p.m. a 6:00 p.m. con carácter local. Durante las siete horas y media de transmisión semanal el canal ofrece a sus telespectadores trece espacios que abarcan diversos perfiles: juvenil, cultural, informativo, orientación social, científico-técnico, musical, campesino, deportivo, una revista de variedades y un noticiero de doce minutos diarios.

La fundación del Canal 57, creado entre los años 2007 y 2008, propició una reestructuración al interior del telecentro, adicionando dos televisoras locales y siete corresponsalías municipales. Proveniente de una política verticalista, esta metamorfosis le impone al telecentro nuevas dinámicas de trabajo tanto estructural como funcional, lo que trae consigo desafíos y metas más complejas, pero sin duda enriquecedoras de su praxis cotidiana. La estructura del canal responde a la presencia de una directora general del sistema de televisión de Villa Clara, un subdirector general, un jefe de programación e información (Departamento de Programación e Información), un jefe de producción y técnica (Departamento de Producción y Técnica) y un jefe administrativo (Departamento de Administración). El equipo habitual del telecentro se encuentra compuesto por periodistas, camarógrafos, ingenieros, locutores, directores de programas, editores, asesores, comentaristas deportivos, realizadores de imágenes y productores, entre los especialistas fundamentales.

El telecentro villaclareño realiza su gestión con la misión de satisfacer las necesidades informativas, educativas y de entretenimiento de la población, con una programación diaria de televisión comprometida con la cultura y las tradiciones del territorio. La visión es que su labor obtenga reconocimiento de los públicos, identificándolos con profesionalidad, sentido humanístico y revolucionario.

Para el año 2014 el telecentro se propuso objetivos elementales que van desde reflejar las opciones temáticas de manera coherente en la programación a partir de los perfiles de cada programa y velar por la calidad de los procesos productivos, hasta difundir en todos los soportes de la programación los intereses de la Revolución Cubana. Intereses expresados en las estrategias y los planes temáticos que se coordinan con las organizaciones e instituciones cubanas nacionales y provinciales.

El proceso de programación de los productos comunicativos del telecentro se formula atendiendo a las políticas fijadas por el Estado cubano para la radio y la televisión, sustentadas en el conjunto de principios básicos de la nación cubana. En el contenido de estas políticas resaltan los aspectos generales y el esquema de la programación: tiempos y horarios de transmisión, estructura de los créditos, tipos de programación, propaganda y la publicidad. En tal sentido, las necesidades de producción se vinculan con las características del territorio, aspecto que lo diferencia como telecentro provincial de los canales televisivos nacionales, aunque los acontecimientos más importantes del territorio villaclareño son reportados para el resto del país a través del Sistema Informativo de la Televisión Cubana.

La expansión de la televisión en el país y sus particularidades en Villa Clara aporta a este medio de comunicación un verdadero carácter masivo que incrementa el nivel de accesibilidad para casi todos los sectores poblacionales. Ello provoca un aumento en los niveles de diversidad de los receptores; sin embargo, conduce al enfrentamiento insustancial de temas que provocan debilidades e insuficiencias en los productos televisivos. Entre ellas, citar la ausencia de espacios dedicados a los niños, adolescentes y jóvenes, los cuales son públicos priorizados por el gobierno revolucionario; el inadecuado vínculo con instituciones académicas como la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, fuente no solo teórica y metodológica de la ciencia, sino laboral y profesional que forma a los futuros continuadores de la televisión local.

De igual forma se evidencia que las transformaciones institucionales, dictadas desde una política nacional, demandan un trabajo más riguroso, suscitando dudas que necesitan guías y preparaciones más allá de las que pueda ofrecer el Partido Comunista provincial. Los asesores Irene Méndez

Méndez y Luis Evidio Martínez Díaz señalan que anteriormente existía el Consejo Nacional de Telecentros que los orientaba y preparaba en todos los sentidos, pero con los cambios ocurridos, que implican mayores responsabilidades y retos, esta dirección deja de existir. El proceso de comunicación tiene que pasar por los cuadros directivos del telecentro, quienes elevan las informaciones e inquietudes a la dirección del ICRT.

La institución posee como fortalezas, a decir de sus directivos, la capacidad de respuesta rápida a las orientaciones de la dirección del Partido Comunista. Conduce a la pertinente comunicación con las autoridades del gobierno, teniendo en cuenta las posibilidades de generar el debate a nivel social sobre temas importantes de la realidad y la variedad que existe en la programación que ofrece. No obstante, las proyecciones inmediatas del telecentro ─declaradas por su directora Norma L. Díaz Pedraza─ resaltan el incremento de las horas de transmisión del canal ante la limitación del horario establecido para el telecentro, que además de reducido, compite con horarios y espacios de la televisión nacional. La posible entrada de una unidad de control remoto que viabilizaría la realización de grandes filmaciones en exteriores, así como la preparación individual y colectiva de los realizadores de programas favorecería el proceso de selección y evaluación del personal artístico, en busca de profesionalidad, calidad y rentabilidad de la institución.

El estudio del emisor en el telecentro se llevó a cabo durante tres meses a través de tres programas televisivos de variados géneros, cuyos colectivos de trabajo poseen diversos años de experiencia; los productos televisivos sujetos a análisis son: el programa *Protagonistas,* el programa *Otra vez en casa* y el programa *Lo nuestro*. Sus directores, asesores, guionistas, conductoras y productores ofrecieron testimonios en relación a su confección. Las características del objeto de estudio seleccionado propiciaron la realización de entrevistas a directivos y especialistas del centro, conformando un total de 19 entrevistados. La aplicación de este instrumento arribó a constatar que el trabajo de programación en esta institución, tanto a nivel departamental como a nivel de colectivo de programa, parte del cumplimiento de los presupuestos fundamentales de la Política de Programación de la Radio y la Televisión

Cubanas, emitida por el ICRT.[229] Rectoran la preparación y salida al aire de los programas, donde las especialistas en programación y asesoras del centro velan por su cumplimiento que es respetado en cada programa, lo que denota el dominio que existe sobre este.

El proceso de programación se estructura en tres etapas: la preproducción que consiste en desarrollar la idea del programa, consolidando un proyecto que es presentado en el Departamento de Programación e Información del telecentro, integrado por especialistas en programación e investigación, asesores, guionistas y directores de programas. Esta primera etapa adquiere una particularidad: en manos del Consejo de programación se encuentra la evaluación y aprobación de los proyectos televisivos; sin embargo, la falta de representación periodística limita el proceso y el criterio de selección. La segunda etapa es el proceso de grabación o salida en vivo del proyecto aprobado, realizada generalmente en el estudio. Una vez grabado y editado, el programa regresa nuevamente a la supervisión del Departamento de Programación e Información. Luego se desarrolla la tercera etapa llamada postproducción, se detecta algún error técnico o motivo por el cual el programa no deba salir al aire.

Un elemento importante en la confección de los programas son los temas y contenidos a presentar al público. El plan temático anual del centro se conforma a partir de una propuesta nacional que proviene del ICRT. Ello condiciona la confección del plan temático mensual y semanal del telecentro, con temas de insoslayable abordaje ya sea por su significación regional o nacional.

Las distintas políticas comunicativas del ICRT, que responden a una política cultural general, contienen lineamientos generales que tributan a la formación de valores en la sociedad, resaltando al público infantil y juvenil. Sin embargo, estos se complementan con otras políticas como el Programa Director para el reforzamiento de valores fundamentales en la sociedad cubana

[229] Entre estos presupuestos fundamentales están: reflejar la realidad del país, propiciar credibilidad del mensaje, favorecer el desarrollo de actitudes, gustos, conceptos, que respondan a principios, valores y lenguaje de los modelos que necesita la sociedad, incrementar contenidos históricos en la programación respecto al tratamiento de los símbolos patrios y destacar actividades de defensa de la patria, difundir principales logros de la ciencia y la técnica en Cuba y a nivel internacional y contribuir con objetividad al debate cultural. Ver: ICRT: «Política de Programación de la Radio y la Televisión Cubanas», disponible en www.icrt.cu, 2007.

actual, que de forma más coherente e intencional guía la formación de valores, delimitando aquellos esenciales de carácter histórico, portadores de la ideología de la Revolución, como: patriotismo, solidaridad, dignidad, humanismo, laboriosidad, justicia, entre los fundamentales. Estas políticas nacionales encuentran su expresión particular a través de la estrategia de comunicación anual de cada institución, atendiendo a sus fortalezas, debilidades y proyecciones. Por ello se propone la elevación de la calidad de los productos artísticos de acuerdo con los intereses informativos, culturales y de entretenimiento y que demandan los lineamientos del trabajo político-ideológico de la más alta dirección del Partido y el Programa Director para el reforzamiento de valores... Por lo tanto, este programa ocupa un lugar esencial y de obligatoria revisión para los directores, productores y guionistas, principalmente de los programas televisivos del telecentro.

El documento que se encuentra archivado en el Departamento de Programación e Información del telecentro, se mantiene desapercibido para la mayoría de los especialistas y de los realizadores de los programas televisivos analizados. En sus testimonios se evidencia cierto desconocimiento del mismo, aunque el tratamiento de los valores esenciales siempre está presente en sus creaciones, aunque de modo empírico por la función y objetivos de los programas que son en su mayoría de corte social, educativo y cultural, lo cual tienen bien definido.

Una de las contradicciones del proceso de implementación de dicho programa en el telecentro radica en el plan de capacitación, la ausencia de todos los especialistas a las conferencias, debates, talleres o encuentros, quedando solo en el marco de los directivos institucionales, lo cual dificulta la profundización en los diferentes temas abordados y se expresa de la misma forma en sus materiales televisivos. Aunque, según declara la directora, desde hace varios años no se realiza este tipo de actividad, manifiesta además que existía un equipo territorial encargado de capacitar y evaluar el tema, función que está a cargo del grupo de formación de valores del ICRT y del Comité Central del PCC. Este último además orienta y actualiza temas de interés político, económico y cultural mediante encuentros anuales, que determinan su carácter verticalista e instrumental, lo que limita el rol emancipador y participativo que debe caracterizarlos. El proceso de socialización del

documento y la explicación de su implementación al interior del canal es responsabilidad de sus directivos.

El tratamiento de los valores se subordina a los temas centrales de cada programa; esta problemática limita la intencionalidad y las posibilidades para fomentar los valores instituidos y oficialmente reconocidos del proyecto social. Esto reafirma como debilidad la desvinculación con instituciones académicas, que ofrecen ayuda teórica y metodológica, así como formas más innovadoras de presentar los valores al público.

El programa *Protagonistas,* aprobado en el año 2007 bajo la autoría de su director Yonimiler Cárdenas Gómez, está encaminado a la representación de la cotidianidad, los roles sociales importantes y poco reconocidos. *Protagonistas* se proyecta de forma monotemática, partiendo de una historia de vida interesante y atractiva que logre sensibilizar al público. Su desarrollo se nutre de las observaciones e investigaciones llevadas a cabo por todo el equipo de realizadores, las que parten de entrevistas a familiares, compañeros de trabajo y al propio protagonista. La finalidad de este producto programa es conocer protagonistas desapercibidos en la comunidad, que transmiten sus experiencias desde testimonios sobre su vida laboral, familiar, fotos, opiniones de colegas de trabajo. La confección de los guiones del programa, así como de los otros dos espacios en general, parten del tema, los valores y las emociones que se pretenden fomentar. Por ello se realizan breves investigaciones, tienen que cumplir con las normas políticas establecidas, además de ser revisados, aprobados y archivados por el asesor correspondiente.

Otro criterio muestral lo constituye la revista de orientación social *Otra vez en casa,* la cual nace en el año 2005, al retomar las transmisiones en el horario del mediodía. La autora del proyecto es Misladys Zamora Olivera, actual conductora y guionista del programa. Los temas refieren desde problemáticas e intereses de la comunidad e instituciones de la provincia, hasta las conductas sociales y familiares, las actitudes para la formación del individuo, la prevención de enfermedades, asuntos jurídicos, cultura culinaria, entre otros.

Atendiendo a las particularidades de *Otra vez en casa,* podemos señalar que es en vivo, donde los invitados asisten al estudio con previo conocimiento a partir del trabajo de producción que indaga sobre las personas idóneas

avaladas por su institución laboral para defender el tema. Las entrevistas, los materiales audiovisuales y los momentos que presentan la confección de recetas de cocina tradicional recrean y conforman el producto comunicativo.

Por su parte, el tercer programa selecto, *Lo nuestro,* es aprobado en el año 2000, a partir de la demanda institucional del grupo Guamo, adscrito al Sectorial Provincial de Cultura, para informar y difundir los acontecimientos culturales de mayor relevancia en el territorio. El proyecto ha sufrido variaciones estructurales desde su creación pero su esencia se conserva, como alega su fundadora Hilda Cárdenas Conyedo, quien es su conductora y guionista y por demás periodista del grupo comunicativo cultural referido, lo que brinda coherencia al programa y mayor veracidad. El producto es reconocido profesionalmente por su impacto cultural y social. La estructura responde al desarrollo de varias secciones en dependencia del carácter del espacio, o sea, monotemático o variado. La novedad del espacio es la promoción de artistas profesionales y aficionados de la provincia, cuyo valor cultural y estético lo amerite.

De forma general, en cada una de las emisiones de estos espacios televisivos se potencia un conjunto de valores morales, declarados como característicos por sus directores, guionistas y productores en correspondencia con la función y los objetivos declarados en las fichas técnicas.

Los programas se apoyan en las historias de vida o los testimonios de las personas invitadas a los programas que expresan las vivencias y la cotidianidad de los villaclareños. Ello es utilizado, como expresan los directores de los programas estudiados, para potenciar los valores al auxiliarse de las emociones expresadas, las anécdotas, los consejos, el papel de la familia, a lo cual se le suma el empleo de frases ilustres de pensadores cubanos, poemas, imágenes del contexto sociocultural de la persona, de la ciudad de Santa Clara y sus símbolos, música cubana acorde al tema, melódicamente agradable y emotiva, etcétera.

En los programas *Protagonistas* y *Otra vez en casa* se potencian en gran medida los valores morales desde este modo, presentando múltiples temáticas desde aristas diferentes como Dirigentes cederistas*,* La impronta de un entrenador deportivo*,* La labor de un aduanero*,* Una sonrisa y la estomatología*,* El trabajo en el campo desde el apoyo familiar, Un escritor insólito del municipio

de Santa Clara*,* Aniversario 30 de Telecubanacán*,* Familiares de atletas villaclareños*,* La diabetes*,* Aniversario 45 de la revista *Signos,* Encuentro con artesanos*,* El adulto mayor en la sociedad villaclareña*.* Además contienen y manifiestan valores culturales y estéticos, dado por la naturaleza variada del espacio. Esto les imprime un sello distintivo que contribuye, mediante su constancia, a la formación de los mismos en los destinatarios. Sin embargo, no es suficiente la intencionalidad y el peso conferido al tratamiento de la significación de los valores, pues se debe fundamentar la interrelación orgánica de ellos y la connotación normativa y valorativa que tienen en la sociedad cubana a tenor con el modelo social que se persigue.

El programa *Lo nuestro,* que posee características propias, declaradas por su director Machado Mesa, asume como esencial transmitir los valores culturales de la identidad cubana desde lo regional, de ahí su nombre *Lo nuestro*. Por consiguiente, se promueve lo autóctono, lo patrimonial, las raíces culturales, prácticas culturales, personalidades culturales; se le presta especial atención a las manifestaciones artísticas así como a las instituciones culturales que participan en el proceso creativo y educativo del territorio.

Los testimonios e historias de vida ofrecidos por artistas, especialistas e intelectuales son fuentes de valores culturales y sobre todo estéticos, que tributan a la educación estética de la población. Además favorece la motivación de las nuevas generaciones hacia estas actividades. Este conjunto de valores culturales y estéticos expresados a través de temas como el Panorama de las artes plásticas en el verano*,* Samuel Feijóo y su faceta de editor*,* Teatro y danza en Villa Clara*,* Biblioteca Provincial Martí y el archivo histórico*,* Jornada por el Día de la Cultura en la provincia de Villa Clara*,* UNEAC, 35 años de su fundación en Villa Clara*,* Aniversario 30 de Telecubanacán*,* contienen valores morales que de forma implícita se manifiestan habitualmente en los programas.

A raíz de estos resultados constatamos que existe una intencionalidad hacia el trabajo con valores fundamentales, enraizados en nuestra identidad, que se expresan de forma explícita e implícita fundamentalmente por el carácter educativo contenido en la misión del telecentro y su programación. En tal sentido, se evidencia en los tres programas televisivos el tratamiento de valores morales instrumentales, tanto de primera como de segunda generación, que responden a las respectivas particularidades de cada espacio. El

tratamiento de los valores en los programas televisivos, a consideración de sus realizadores, puede potenciarse aún más en la medida en que se desarrollen investigaciones y capacitaciones en torno a ellos.

**Bibliografía**


ABREU LÓPEZ, Caridad (2000): «La formación de valores morales en los estudiantes de la Educación Superior mediante la asignatura Inglés II», tesis de maestría, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara.

ALFONSO GONZÁLEZ, Georgina (2009): «La globalización cultural. América Latina ante una reconstrucción axiológica alternativa», en Luis R. López Bombino, Antonio Armas Vázquez y María Eugenia Porto (comp.), *Por una nueva ética*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2009.

_____ (2008): *Valores y vida cotidiana*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

ALONSO, Aurelio (1995): «Catolicismo, política y cambio en la realidad cubana actual», *Temas* (4): 23-32; Fondo para el Desarrollo de la Cultura y la Educación, La Habana, oct.-dic., 1995.

ALONSO, María Margarita e Hilda Saladrigas (2006): *Teoría de la comunicación. Una introducción a su estudio*, Editorial Pablo de la Torriente, La Habana.

AMADOR BECH, Julio (2008): «Conceptos básicos para una teoría de la comunicación. Una aproximación desde la antropología simbólica», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (203): 13-52; vol. 50, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, mayo-ago., 2008.

ARÉS MUZIO, Patricia (2009): «Familia, ética y valores en la realidad cubana actual», en Luis R. López Bombino, Antonio Armas Vázquez y María Eugenia Porto (comp.), *Por una nueva ética*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2009.

BERLÍN VILLAFAÑA, Irving (2008): «Medios de comunicación y procesos electorales. Los monitoreos de medios», *Revista Mexicana de*

*Ciencias Políticas y Sociales* (202): 81-90; vol. 50, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, ene.-abr., 2008.

BRITTO GARCÍA, Luis (2005): *El imperio contracultural: del rock a la postmodernidad*, Editorial Arte y Literatura, La Habana.

CASANOVA PÉREZ-MALO, Alina y Ana Iris Carcassés Legrá (2004): «Acciones dinamizadoras de la participación de los cubanos en la cultura», en Sonia Almazán y Mariana Serra (comp.), *Cultura cubana. Siglo XX*, t. II, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004.

CASTRO RUZ, Fidel (1986): *Informe Central del III Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editora Política, La Habana.

_____ (2008): *Pueblo y democracia*, Editora Política, t. I, La Habana.

_____ (1977): «Palabras a los intelectuales. Política cultural de la Revolución Cubana», en *Documentos*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1977.

CHACÓN ARTEAGA, Nancy (2004): «Ética y educación en tiempos de globalización desde la perspectiva cubana», disponible en https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso04/chacon_290204.pdf

CHIÓ, Evangelina (1978): «Consejo Popular de la Cultura», *Revolución y Cultura* (70), Consejo Nacional de Cultura, La Habana, 1978.

COLECTIVO DE AUTORES (1968): «El arte popular y el arte culto», *Revolución y Cultura* 1 (14), Consejo Nacional de Cultura, La Habana, oct., 1968.

COLECTIVO DE AUTORES (2008): *La política cultural del período revolucionario: memoria y reflexión*, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana.

COLECTIVO DE AUTORES (2006): *Marxismo y Revolución. Escena del debate cubano en los sesenta*, Editorial Ciencias Sociales/Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana.

COLECTIVO DE AUTORES (2002): *Pensamiento español y latinoamericano contemporáneo*, Editorial Feijóo, Santa Clara.

COLECTIVO DE AUTORES (1995): «Capítulo 1», *El proyecto social cubano: desafíos actuales*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara.

CONSEJO DE DIRECCIÓN DE TELECUBANACÁN (2014): «Estrategia de comunicación externa del Telecentro Provincial Telecubanacán. Programa de comunicación ‘‘Aniversario 30’’», Telecentro Provincial Telecubanacán, Santa Clara.

DÍAZ CASTAÑÓN, María del Pilar (2001): *Ideología y Revolución. Cuba 1959-1962*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

FABELO CORZO, José Ramón (2003): *Los valores y sus desafíos actuales*, Editorial José Martí, La Habana.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (1987): *Políticas culturales en América Latina*, Colección Enlace, Editorial Grijalbo S. A., México D. F.

GONZÁLEZ MANET, Enrique (1984): *Cultura y comunicación*, Editorial Letras Cubanas, La Habana.

GONZÁLEZ PALMIRA, Edith (2006): «Axiología política: valores *versus* realismo político», en Emilio Duarte (comp.), *La política. Miradas cruzadas*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2006.

GONZÁLEZ REY, Fernando y Albertina Mitjans Martínez (1996): *La personalidad, su educación y desarrollo*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana.

GONZÁLEZ VALDÉS, América (2003): *Coprotagonismo y creatividad en la formación de valores*, Editorial Academia, CIPS, La Habana.

GUEVARA DE LA SERNA, Ernesto (s/f): *El socialismo y el hombre en Cuba*, Editora Política, La Habana, 1988.

HERNÁNDEZ MORALES, Aymara (2000): «Reformas descentralizadoras cubanas en los años noventa. Diseño, implementación y resultados», en *Sociedad cubana hoy*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2000.

LANDABURO CASTRILLÓN, María Isabel (2011): «Algunos momentos en la historia de la política cultural cubana», en *Memorias del VI Taller Provincial Política Cultural, Superación y Desarrollo*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2011.

LÓPEZ BOMBINO, Luis R. (2009): «El significado de educar en valores», en Luis R. López Bombino, Antonio Armas Vázquez y María Eugenia Porto (comp.), *Por una nueva ética*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2009.

MARSHALL MCLUHAN, Herbert (1996): *Comprender los medios de comunicación. Las extensiones del ser humano*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

ROMERO FERNÁNDEZ, Edgar (2002): *Proyecto Sapezal. Valores, historia y memorias*, Editorial Feijóo, Santa Clara.

_____ (1997): «Los valores morales del proyecto histórico de la Revolución en estudiantes universitarios cubanos en los años noventa», tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara.

VALDÉS JIMÉNEZ, Yohanka (2003): *El proceso de transmisión de valores: retos para la familia cubana*, CIPS, CITMA, La Habana.

## LAS POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, UN INSTRUMENTO PARA POTENCIAR EL DESARROLLO EN BOLIVIA

MSc. María de los Ángeles Castillo Dávila
MSc. Yaneisy Anaday Galloso García

En los tiempos que corren en el siglo XXI, el impetuoso y controvertido avance de la ciencia y la tecnología ha hecho que los Estados tengan en cuenta estos fenómenos para su desarrollo y presten atención a la elaboración de políticas públicas en ese sentido.

En un inicio se identificaba crecimiento económico y desarrollo, en tanto los indicadores que lo referían eran el producto y el producto interno bruto per cápita (PIB); por consiguiente, desarrollarse consistía en lograr el aumento de ingreso por persona en las áreas subdesarrolladas. Aún los informes del Banco Mundial clasifican a los países en agrupaciones que van de desarrollados a menos desarrollados de acuerdo al PIB per cápita.

Las experiencias, las frustraciones y los análisis llevaron a percibir que no solo el desenvolvimiento de la actividad económica bastaba para resolver los problemas del desarrollo; comenzó a plantearse que los aspectos sociales no podían ir separados de los aspectos económicos y que existía una relación entre ambos. Fueron los problemas prácticos, y sobre todo la búsqueda de explicaciones por las cuales no daban resultados las políticas económicas encaminadas a promover el desarrollo, las que fueron dando un nuevo contenido al concepto, el cual no solamente es incremento económico, sino también humano, donde incide también el desarrollo tecnológico.

Esta nueva visión de desarrollo está centrada en los seres humanos, en la idea de que el bienestar de las personas no puede ser un subproducto del crecimiento económico y tecnológico indiscriminado, sino la consecuencia de planes específicos con respecto a ese bienestar.

El segundo punto es que ese desarrollo debe estar centrado en las necesidades básicas, definiendo como tales al conjunto de necesidades que son esenciales para que todo ser humano se pueda incorporar en forma efectiva a su propia cultura. La satisfacción de esas necesidades constituye la

precondición para llegar a una sociedad aceptable, en la cual tenga sentido hablar de libertad y realización personal.

El tercer elemento es la participación, un factor también fundamental, no solo por razones de justicia, por las cuales la participación ha sido siempre defendida, sino además por el hecho de que si queremos crear nuevas sociedades que se aparten de lo que se ha hecho hasta ahora, se necesita toda la capacidad creativa de sus miembros. Y eso solamente se puede lograr con un grado muy alto de participación en todos los aspectos de la actividad social, que les permita la posibilidad de tomar decisiones en función de las propias necesidades y aspiraciones.[230]

Y en cuarto lugar, para que todo esto se haga viable, se hacen necesarias acciones de los gobiernos que tengan como propósito realizar objetivos de interés público y los realicen con eficacia y eficiencia a través de sus políticas públicas, que tomen en cuenta los aspectos económicos, educacionales, culturales, de la salud y de la ciencia y la tecnología.

En nuestro caso estaremos hablando de las políticas públicas en ciencia y tecnología, entendidas como el conjunto de medidas que toma el gobierno de un Estado o unión de Estados con el fin de fomentar con dinero público «el desarrollo de la investigación científica, el proceso de la innovación tecnológica, o el uso de la ciencia y la tecnología para objetivos políticos generales».[231]

Se trata de crear políticas que involucren a la investigación científica y a la innovación con el fenómeno de la ciencia y la tecnología, apoyadas por los gobiernos para contribuir por esa vía al desarrollo, ya sea de un país o de una región.

En este sentido, los estudios de Amílcar Herrera sobre la región latinoamericana explican los pasos necesarios para el establecimiento de una auténtica política científica.

El primer requisito al respecto es que los gobiernos en cuestión sean conscientes del poder de la ciencia como determinante fundamental en la transformación social. Dicha certeza y confianza ya estaban presentes antes de la Segunda Guerra Mundial. En esta situación se presentan al menos dos

[230] Ver: Herrera, Amílcar: «Desarrollo, tecnología y medio ambiente», en *Ciencia y política en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1971.
[231] Moya, Eugenio: *Crítica de la razón tecno-científica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1998.

condiciones como necesarias. En primer lugar, la ciencia requiere ─para poder ser efectiva como motor del progreso social y económico─ tener unas condiciones de partida sociales, económicas y políticas que ella por sí misma no puede proporcionarse,[232] ya que al ser un proceso social, es la propia sociedad y sus decisores los encargados de direccionarlas hacia objetivos éticos y que den la posibilidad a los ciudadanos para acceder a ella de forma equitativa y así poder superar una de las visiones que han primado hasta hoy: el modelo lineal de innovación, donde se concibe a la tecnología como algo que evoluciona en forma unilineal, como la consecuencia «natural» e inevitable del progreso científico. En otras palabras, en esa visión, la tecnología evoluciona como si tuviera una especie de código genético propio, relativamente independiente de la sociedad que la rodea y de los valores de la misma. Dicho de otra manera, para el hombre actual la tecnología es algo que sucede externo a él, en lo cual tiene muy poca participación. De ahí la necesidad de vincularla con los fenómenos sociales, culturales, económicos y con el hombre, para así lograr su compromiso social.

En segundo lugar, una política científica debe orientar directa o indirectamente la ciencia a los problemas o necesidades locales. Es decir, es necesario el establecimiento de objetivos y medios para llevar estos a cabo. En este momento las instituciones científicas de servicio público están llamadas a jugar un papel determinante (y así las destacaba el Informe Bush), dado que se presentan como la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades científicas a través de la creación de instituciones científicas, cuestión esta que constituye todavía en el siglo XXI una limitación para América Latina. Para ello, según Herrera, es necesario:

a) La determinación, en orden de prioridad, de los problemas y las necesidades del país.
b) La formulación de estas necesidades de orden económico y social en términos técnicos, transformando los problemas en objetivos concretos de investigación.

[232] Herrera, Amílcar: ob. cit.

c) La implementación de los resultados de esa investigación incorporándolos al sistema económico activo.[233]

En este camino, la esfera política se ha hecho también consciente de la necesidad de considerar a la ciencia no ya solo como un medio sino como un fin en sí mismo que hay que apoyar y defender públicamente. Ese será precisamente el momento en el que surge lo que Herrera ha denominado «política científica explícita»: el mecanismo político de promoción científica que incluye desde los discursos públicos de exaltación del sistema ciencia y tecnología, pasando por la creación de instituciones y organismos, hasta la elaboración de medidas legislativas para el fomento y planificación de la investigación científica.

Las instituciones públicas se encargarán así de velar por las condiciones que hacen necesarias el progreso de la propia ciencia y la tecnología. Pero para ello será igualmente necesaria la atención a otros sectores sociales, seguirá siendo importante la promoción de la investigación privada, es decir, que la producción de conocimiento científico se lleve a cabo también en las industrias y no solo en los centros de investigación o universidades. También será fundamental llevar a cabo una política educativa acorde con sus necesidades. O lo que es lo mismo, será fundamental formar a la población en ciencia y tecnología, por un lado generando capital intelectual y, por otro, para que la sociedad pueda asimilar y aprovechar lo que la ciencia puede ofrecer. De ahí que se genere igualmente una política científica implícita, que siempre está funcionando y que surge de las orientaciones predominantes del resto de las preocupaciones gubernamentales: las políticas económicas, industriales, educativas, etcétera.[234]

Enfocada como un proceso político consciente, la acción de insertar a la ciencia y a la tecnología en el proceso de desarrollo supone la necesidad de abordarla en un vínculo estrecho entre el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica.

[233] Ídem.
[234] Ídem.

En este sentido la región de Latinoamérica a través de sus gobiernos presta atención al papel que les corresponde jugar a las políticas en ciencia y tecnología, así lo señalan Jorge Sábato y Natalio Botana en su trabajo «La ciencia y la tecnología en el futuro desarrollo de América Latina».

Además, pudimos constatar que la necesidad de establecer políticas de ciencia y tecnología en la región obedecen a la situación lamentable de la misma, la cual según la Red de indicadores de Ciencia y Tecnología en la Región Iberoamericana e Interamericana[235] exhibe las siguientes cifras: el gasto en actividades de ciencia y tecnología alcanza poco menos de los 8 000 millones de dólares anuales, lo cual representa el 2,3 % del gasto mundial en el sector.

Si tomamos en cuenta el gasto en ciencia y tecnología como el recurso promedio que tienen los investigadores para llevar a cabo su tarea, en Estados Unidos asciende a 171 000 dólares por investigador, y en el conjunto de países latinoamericanos a 59 000. Por cierto, este es un indicador engañoso —como todos los indicadores— en la medida en que existen fuertes diferencias en los requerimientos de recursos para distintos tipos de investigación, de disciplinas o de campos tecnológicos. De todas formas, las diferencias son lo suficientemente amplias como para afirmar el marcado desnivel entre el norte y el sur.

América Latina no se encuentra en condiciones para generar su conocimiento de forma endógena. Solo posee el 2 y 3 % del gasto mundial en investigación para el desarrollo (I+D), 25 000 científicos son contratados en América Latina, el 5 % de publicaciones científicas mundiales y el 0,2 % de patentes mundiales lo aporta América Latina.

De ahí la necesidad de generar políticas en ciencia y tecnología.

Bolivia, como parte de la región, ha establecido entre sus prioridades la elaboración de dichas políticas que contribuyan a los objetivos nacionales de desarrollo como parte de una estrategia de cambio y de mirada a las necesidades y capacidades del país, centrada en la transformación de la estructura productiva del mismo, sobre la base de principios de solidaridad, sostenibilidad, participación, equidad, buscando la construcción de un Estado

[235] Red de indicadores de Ciencia y Tecnología en la Región Iberoamericana e Interamericana.

plurinacional y democrático, al concebir el conocimiento y la información como bienes públicos, y como derecho de y para las personas.

Asimismo persiguen políticas de Estado para que el desarrollo de la ciencia y la tecnología sirvan de base para la estructuración de una cultura científica incluyente, es decir, para que el conocimiento científico tecnológico, los saberes locales y los conocimientos ancestrales sirvan en la producción de bienes y servicios, permitiendo que todos puedan acceder a ellos de forma equitativa y con el fin último de mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos.

Un elemento importante y que haría viable la legitimación e implementación de las políticas científicas y tecnológicas debe ser la participación y el compromiso que potencie un desarrollo inclusivo y sustentable, y por otra, potenciar el carácter de la ciencia como instrumento que permite la ampliación de oportunidades y capacidades de las personas para desenvolver una vida plena y decidir sobre su propio destino, es decir, cuando «todos los grupos de personas contribuyen a la creación de oportunidades, compartan los beneficios del desarrollo y participan en la toma de decisiones».[236]

Aquí se está haciendo referencia a la inclusión real, a la que supone equidad, compromiso con el otro, disposición a contar con el sujeto, escucharlo y darle la oportunidad de ser escuchado como clase o grupo social, donde no prime la verticalidad a la hora de elaborar la política científica. Una política así elaborada permitirá no solo el desarrollo económico y tecnológico, sino también ejercerá su influencia en la educación, la salud, la cultura científica, incidiendo sobre esas políticas públicas y contribuyendo al desarrollo del país. Para ello debemos preguntarnos: ¿qué políticas en ciencia y tecnología son más apropiadas para el desarrollo inclusivo?[237] La respuesta está abierta y forma parte de los procesos experimentales que se llevan a cabo en algunos de los países de la región.

---

[236] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/focus_areas/focus_inclusive_development/ (consultado el 1 de abril de 2013).

[237] Ver: Gras, Natalia: «Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo inclusivo: tendencias cambiantes en América del Sur», Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Xochimilco, 2013. Ver: Conferência Internacional LALICS 2013: «Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável», Rio de Janeiro, Brasil, 11 e 12 de Novembro, 2013.

A nuestro juicio deben ser aquellas que logren un desarrollo humano sostenible que permita la satisfacción de las necesidades, opciones y capacidades del ser humano como protagonista del desarrollo, garantizando la participación social y el protagonismo de los actores en los niveles local, regional y nacional, teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades de cada nación y región.

Pero, más allá del consenso teórico respecto a los aspectos a tener en cuenta para un desarrollo inclusivo y sustentable, la práctica será la encargada de confirmar tan buenas intenciones. De ahí la necesidad de valorar en el contexto boliviano la política de ciencia y tecnología y mostrar si realmente es inclusiva y sustentable, para así poder contribuir al desarrollo nacional.

En revisión realizada al documento del Sistema Boliviano de Innovación de junio del 2009, se reconoce la situación existente en el país para ese momento que ha estado limitando las estrategias de desarrollo basadas en la ciencia, la tecnología y la innovación, a saber: 1) capacidad de exportación limitada, con productos cuyos estándares de calidad en materias primas tienen muy poco valor agregado; 2) investigación agropecuaria insuficiente, con crecimiento no significativo de los rendimientos de los principales cultivos durante más de veinte años; 3) alta dependencia tecnológica en muchos casos obsoleta y con una capacidad ociosa latente; 4) baja coordinación y articulación entre centros de investigación, universidades y otros institutos dedicados a la investigación, obteniéndose resultados con poco impacto sectorial y regional.

Esta situación demanda la coordinación entre el sector gubernamental (nacional y subnacional), generador de conocimiento y demandante de procesos de ciencia, tecnología e innovación (CTI) para contribuir al desarrollo con un enfoque integral, el cual identifique las necesidades de vinculación entre actores, defina las bases metodológicas y funcionales para el desarrollo de políticas que promuevan la generación y difusión de ciencia, tecnología e innovación acordes al país, tomando en cuenta los conocimientos ancestrales y locales.

Por ello, en el año 2001 se crea la Comisión Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CIMCITI), que es el órgano que formula la política de ciencia y tecnología en Bolivia. La misma está presidida por un delegado del Presidente de la República e integrada por los ministros de Educación, Cultura

y Deporte; Desarrollo Sostenible y Planificación; Desarrollo Económico; Hacienda; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Salud y Previsión Social, respectivamente.

En segundo lugar, son las universidades las que ejecutan el 80 % de las actividades de I+D. El sistema universitario está conformado por 10 universidades públicas más la Universidad Católica Boliviana y la Escuela Militar de Ingeniería.

A su vez, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (SENACITI) es el órgano de dirección, coordinación y gestión de las acciones definidas en la política científica, tecnológica y de innovación. Tiene que elaborar el presupuesto anual para el financiamiento de las actividades de ciencia y tecnología y depende de la Presidencia de la República.

Se crea así el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que establece como objetivos estratégicos el cambio de la matriz productiva, la reorganización del ejercicio del poder, la independencia en la conducción del Estado y las nuevas relaciones entre bolivianos en el marco de la solidaridad, configurando así la Bolivia Productiva, Democrática, Soberana y Digna, a través de la conformación de un nuevo vínculo entre los hombres y mujeres y entre estos con la naturaleza en lo que se define como el *vivir bien*.

El PND establece que la ciencia y la tecnología se constituyen en instrumentos y herramientas fundamentales para cambiar el patrón de producción primario exportador, tanto a través del desarrollo de procesos de transformación de nuestros recursos naturales, como de la incorporación de nuevos productos en el mercado.

Es así que en el marco de la visión de la ciencia y tecnología y en función a lo establecido en el PND se identifican tres grandes políticas que operativamente se traducen en estrategias:

-Ciencia, tecnología e innovación en la integración nacional para el desarrollo productivo con soberanía e inclusión social.

-Cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias.

-Recuperación y protección de los saberes locales y conocimientos técnicos y ancestrales.[238]

Como se observa, el Programa define tres grandes estrategias, pero, ¿podrán estas estrategias por sí mismas lograr la participación ciudadana, la inclusión social, la sostenibilidad social?; y cuando nos referimos a esta nueva forma de concebir la sostenibilidad es porque estamos incluyendo en ella, no solamente el buen equilibrio entre el hombre y el medio ambiente, o el uso racional del medio ambiente, estamos yendo más allá para tomar en consideración la equidad en lo económico, en la salud, la educación, lo cual se traducirá en una mejor calidad de vida para nuestros pueblos, con la posibilidad de la sostenibilidad que permita crear bienes y servicios para el uso de la actual generación y su conservación para que las futuras generaciones puedan disfrutar de dichos recursos y que además tomen en cuenta realmente a los ciudadanos en la elaboración de dichas políticas.

Dichas estrategias están sentando las bases para potenciar el desarrollo nacional, pues prestar atención al desarrollo productivo es un aspecto muy importante, pues irá sustituyendo a la economía importadora para ir posibilitando una economía que busque soluciones a los problemas económicos desde la ciencia. De ahí la segunda estrategia, la construcción de una sociedad del conocimiento en Bolivia, la cual consideramos para estos tiempos todavía una utopía, pues, ¿podemos hablar de una sociedad del conocimiento sin una real equidad de la información, del acceso a la tecnología, cuando la brecha digital se acentúa cada vez más? De ahí que la creación de una cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias, demorará mucho tiempo para que pueda hacerse realidad.

En investigaciones realizadas por Natalia Gras en el artículo «Paradigmas actuales en las políticas de CTI y su relación con el desarrollo

[238] Ángel Cardona, Ricardo: «Ciencia y tecnología en la nueva Constitución boliviana» (disponible en: http://www.alainet.org/es/active/28439#sthash.rSSWB1CU.dpuf).

inclusivo», la autora hace un análisis de las políticas de ciencia y tecnología en Bolivia, reconociendo que las ven como una herramienta que puede contribuir a procesos de crecimiento económico y desarrollo sostenible, que puede permitir la democratización de la ciencia, la tecnología, la innovación, el conocimiento tradicional y los saberes ancestrales, porque buscan explícitamente que la ciencia y la tecnología contribuyan al Buen Vivir, y establecen como condición el diálogo igualitario entre conocimiento científico y tecnológico, los saberes ancestrales y el conocimiento tradicional. Tienen una perspectiva solidaria, participativa, responsable, integradora e incluyente, sin desmerecer la calidad y la excelencia necesaria, al tiempo que persiguen la equidad de ingresos, de género, cultural, racial y geográfica.[239]

Pero no basta concebir a la ciencia y a la tecnología como herramientas para el desarrollo, las estrategias políticas para encontrar soluciones a los problemas del desarrollo van más allá de los límites específicos del dominio de las políticas de ciencia y tecnología.

Un cambio en la conceptualización, el enfoque y el marco de la ciencia y la tecnología, firmemente vinculado con el desarrollo socialmente incluyente, requiere un cambio en el paradigma de la política pública y la conexión explícita con estrategias de desarrollo. En ese sentido, es necesaria una nueva agenda de la política en ciencia y tecnología que se vincule explícitamente con el desarrollo inclusivo.

El análisis es sobre la redacción nominativa de los planes, sus intenciones, la orientación y dirección de sus propuestas. Los planes representan declaraciones de intereses, marcos conceptuales que reflejan visiones, misiones y que establecen la dirección y el conjunto de resultados que, idealmente, se deberán obtener. Sin embargo, los intereses, objetivos y metas originales de dichos planes, tienden a cambiar en el proceso de traducción/adaptación. Es decir, durante la puesta en práctica de los planes, en el momento del diseño e implementación de instrumentos, generalmente se pierden algunos de esos intereses, objetivos y metas originales y se ganan otros. Y esto puede modificar las intenciones iniciales de la política.

[239] Gras, Natalia: ob. cit.

A ello es necesario agregar que para diseñar los planes de forma inclusiva hace falta realizar un diagnóstico de necesidades, para ello es necesario realizar talleres, entrevistas, consultas y aplicación de las tecnologías de la información, así como el análisis de diversos documentos, indicadores y estudios. Otro aspecto importante sería la consulta a los expertos. El resultado del proceso de investigación, previa discusión con los sujetos interesados, tiene que ser puesto en las manos de los decisores de las políticas y así poder completar el ciclo del proceso. Sin embargo, dichos planes todavía están en la etapa de planificación, y por lo tanto no es posible extraer conclusiones sólidas. Se requiere más tiempo para evaluarlos sistemáticamente en términos de sus resultados y productos.

A pesar de ello, es posible, al menos en términos de las intenciones y de los procesos mediante los cuales se diseñan y establecen estos planes, resaltar que con frecuencia se basan en procesos democráticos de consulta y participación. Estos procesos participativos parecen ser cruciales para la creación de capacidades y ampliación de oportunidades en relación con la política de ciencia y tecnología para lograr los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, podríamos adelantar algunas de nuestras opiniones, que sin ser conclusiones definitorias, en tanto estamos iniciando el proceso de investigación, sí coinciden con los argumentos dados por Roberto Camacho y otros autores en su artículo «Bolivia entre la realidad económica y la utopía académica».[240]

Existiendo en este país un Sistema Boliviano de Innovación de las leyes políticas públicas vigentes, existe una desvinculación entre la planificación de la investigación científica y tecnológica de los distintos gobiernos nacionales, y la planificación desarrollada en los ámbitos estratégicos de la universidad pública boliviana y a su vez, existe desvinculación entre estas y la planificación definida en los centros e institutos facultativos.

Bajo estas apreciaciones, un aspecto está claramente comprobado: no se establece un mecanismo directo que llegue a integrar los planes de desarrollo universitario, elaborados por el Comité Ejecutivo de la Universidad

[240] Camacho Salinas, Roberto, Miriam Villegas y Christian Mendizábal: «Bolivia entre la realidad económica y la utopía académica», *Revista Cubana de Educación Superior* (1): 81-106; vol. 34, Dirección de Publicaciones Académicas de la Universidad de La Habana, La Habana, ene.-abr., 2015.

Boliviana (CEUB), los programas y proyectos de las Direcciones Universitarias de Investigación Científica y Tecnológica, por lo que se presume que estos últimos no tienen incidencia significativa, sino nominal, en la formulación de los planes nacionales y sobre todo en la evaluación de estos. A su vez, considerando los planes facultativos de investigaciones propuestos por los institutos facultativos, se deduce que existe informalidad y relación parcial en su elaboración con los lineamientos de los planes de acción de la Agencia de Noticias para la divulgación de la Ciencia y Tecnología del Instituto ECYT de la Universidad de Salamanca (DICYT).

Lo más urgente es definir una sola referencia general, sobre la cual se construyan normativas más específicas referentes a las necesidades de los actores, no solo del sistema universitario, sino también de todos los emprendimientos, para que el Estado, los organismos internacionales y la empresa privada contribuyan al desarrollo y promuevan la investigación en ciencia y tecnología, para a su vez impulsar el desarrollo de la investigación en líneas estratégicas de carácter nacional.

De ahí que al evaluar en el contexto boliviano las políticas de ciencia y tecnología, podríamos argumentar que si bien existen el PND y el Sistema Boliviano de Innovación, que declaran a la ciencia, la tecnología y la innovación como pilares para un desarrollo inclusivo y sustentable, y que se han comenzado a dar pasos, se necesitará de mucho trabajo, de capacitación, de integración entre el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica para que la ciencia y la tecnología puedan potenciar el desarrollo de Bolivia.

**Bibliografía**

ALBORNOZ, Mario (2001): «Política científica y tecnológica. Una visión desde América Latina», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación* (1), OEI, Argentina, sep.-dic., 2001.

BRONCANO, Fernando (2001): «¿Es la ciencia un bien público?», *Claves de Razón Práctica* (115): 22-28; Progresa, Madrid, sep., 2001.

CAMACHO SALINAS, Roberto y otros (2015): «Bolivia entre la realidad económica y la utopía académica», *Revista Cubana de Educación Superior* (1): 81-106; vol. 34, Dirección de Publicaciones Académicas de la Universidad de La Habana, La Habana, ene.-abr., 2015.

CARDONA, Ricardo Ángel (s/f): «Ciencia y tecnología en la nueva Constitución boliviana (disponible en: http://www.alainet.org/es/active/28439#sthash.rSSWB1CU.dpuf).

GRAS, Natalia (2013): «Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo inclusivo: tendencias cambiantes en América del Sur», Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Xochimilco, Conferência Internacional LALICS 2013, Rio de Janeiro, Brasil, 11 e 12 de Novembro, 2013.

HERRERRA, Amílcar (1971): *Ciencia y política en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.

MOYA, Eugenio (1998): *Crítica de la razón tecno-científica*, Biblioteca Nueva, Madrid.

SANZ MERINO, Noemí (2008): «La apropiación política de la ciencia: origen y evolución de una nueva tecnocracia», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* (10): 85-123; vol. 4, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires, ene., 2008.

SPAEY, Jacques (1970): *El desarrollo por la ciencia*, UNESCO-Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

# UN ACERCAMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO PLURINACIONAL BOLIVIANO

MSc. Víctor José Almanza Tojeiro

## Introducción

Bolivia se constituyó en un Estado muy peculiar en el concierto de los países latinoamericanos y dentro del ALBA se presenta como Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías; entonces se trata de un país que se fundó en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador no solo del país en su interior sino también en el marco de las asociaciones integracionistas estructuradas en América del Sur.

La nación boliviana es un territorio de nuestra América que está plenamente comprometida con el proceso de integración regional y que está en concordancia con su conformación concebida por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el Estado nacional.

Es el Estado Plurinacional de Bolivia un país sin litoral marítimo, el cual le fue arrancado por los chilenos y los intereses imperialistas ingleses que se movían en aquel país desde la lejana guerra del Pacífico en la segunda mitad del siglo XIX y que en la actualidad constituye objeto de reclamación por la parte boliviana.

Bolivia es regida por una constitución plurinacional aprobada en el 2009. Se trata de un Estado donde la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, la publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, así como en la participación ciudadana, armonía social y el respeto a los derechos, principios que coinciden en gran medida con los valores fundacionales en que se plasmó la integración latinoamericana.

**Políticas públicas en educación antes de su proclamación como Estado Plurinacional**

La historia de esta república sudamericana enseña que Bolivia mantuvo durante gran parte del siglo XIX y en los años del siglo XX un sello distintivo como país que tuvo una economía monoproductora del estaño y que al término de la guerra del Pacífico mostraba una difícil situación económica que se hizo aún más grave que antes, especialmente por su nivel de dependencia de los capitales foráneos, unido a la influencia de los llamados barones del estaño. El país no solo había perdido la provincia de Antofagasta, y con ello su salida al mar, sino que también enfrentaba una merma en las ventas de plata al exterior. Esto último, debido a la decisión de abandonar el bimetalismo adoptada por la Unión Monetaria Latina, coadyuvó al agravamiento de la situación económica de Bolivia.

La anterior situación se complicó con la agudización de las contradicciones internas en el seno de la oligarquía boliviana, que hasta ese momento ─con mayor o menor éxito─ se había valido de los distintos caudillos militares para afianzar su hegemonía. Culminaba el siglo XIX y con el advenimiento del XX, no se vislumbraron para el pueblo boliviano esperanzas de la aplicación de políticas públicas efectivas por parte de los gobiernos de turno en pos de la solución de los problemas más acuciantes de la sociedad boliviana, debido a la lucha que se entabló a lo largo de este siglo entre los partidos políticos conservadores y los liberales por el dominio de la supremacía política. Según Gabriel Torem,[241] pueden distinguirse en Bolivia a lo largo de su historia como «República Feudal», tres proyectos educativos nacionales que se expresaron en sendas legislaciones. Dichos proyectos expresaron las prioridades estatales y en parte fueron consecuencia de los procesos políticos en el marco de los cuales se desenvolvieron estas políticas públicas educativas. El primero es de 1905, el segundo es de 1955 ─en el marco de la revolución alumbrada en 1952─ y el tercero es de 1994, inscrito en el contexto de reformas neoliberales que implosionaron en los primeros años del nuevo

[241] Ver: Torem, Gabriel: «Educación intercultural bilingüe en Bolivia. El lugar de las demandas sociales en la legislación boliviana», www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/seube/catedras/gallegos/Educación intercultural bilingüe Bolivia.

milenio.[242] Y el último es abierto en 2006 con la asunción presidencial de Evo Morales. Los primeros treinta años del siglo XX fueron poco venturosos en cuanto a la aplicación de una política pública educativa coherente para Bolivia, si se tiene en cuenta su gran complejidad en cuanto a la conjunción de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas en su espacio territorial. El diseño y aplicación de políticas públicas inclusivas en la educación adquirieron en Bolivia en los tiempos anteriores a la refundación del Estado, características singulares que respondieron a factores propios de su estructuración social, a las lógicas sobre las que se asientan sus instituciones de educación e incluso a los climas ideológicos globales que afectan de manera dispar sus valores e instituciones.

Sin ser concebida como una política pública en el campo de la educación, para el gobierno en[243] turno en Bolivia ya en los primeros años de la década del 30, Elizardo Pérez y Avelino Siñani[244] fundan la escuela Ayllu, en Warisata, que de acuerdo a los especialistas bolivianos fue un ejemplo, no de política pública y sí un hito de resistencia educativa en la historia de las ideas pedagógicas en Bolivia, porque fue uno de los pasos iniciales para el posterior desarrollo de la educación productivo-comunitaria. La experiencia del aprendizaje productivo de la escuela Ayllu en Bolivia, tuvo su expresión más alta en los años comprendidos desde 1931 hasta 1940, donde se ejercitó el trabajo ligado no solamente a la economía, sino esencialmente a la sabiduría aymara-quechua.

Mucho antes de la conformación del Estado Plurinacional boliviano compuesto por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y

[242] Torem sostiene que la Ley 1565 constituye una expresión política a contramano del modelo neoliberal en la medida en que permite una participación mayor de las comunidades aborígenes en las decisiones políticas. La Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia, de modo divergente, caracteriza a esta norma como uno de los instrumentos legales de las políticas públicas neoliberales en los 90, y la condena fuertemente.

[243] El presidente boliviano Daniel Salamanca, quien había llegado al poder en 1931, había comenzado un proceso de modernización del ejército. La economía boliviana pasaba por un buen momento, amparada en su riqueza minera y podía contar con ventajosos créditos para abastecerse de material de guerra moderno. Entre 1935 y 1946, Bolivia es gobernada por militares nacionalistas que habían sido protagonistas de la Guerra del Chaco. Se empiezan a gestar ideas de cambio destinadas a incluir al sector indígena, promover la integración del oriente del país y revertir las ganancias de la minería e hidrocarburos en favor del Estado. Surgen sindicatos de mineros y obreros que se aglutinan en torno a la Central Obrera Boliviana (COB).

[244] Avelino Siñani, campesino y arriero aymara, y Elizardo Pérez, profesor rural.

afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano, no se había establecido como política educativa una educación que favoreciera a las mayorías nacionales. El aprendizaje productivo de la escuela Ayllu no se había manifestado plenamente para el país como opción de modelo educativo; la ausencia de una política pública educativa y coherente había llegado a un estado calamitoso y egoísta incluso con la Reforma Educativa de 1994,[245] porque en el país se impuso una educación que respondía a los intereses de las empresas transnacionales e ideologías imperialistas y la experiencia pedagógica de la escuela Ayllu[246] había sido ocultada para beneficio de la clase en la élite gobernante y el mantenimiento de millones de personas de la clase popular e indígena en la ignorancia y la pobreza.

Su principal objetivo fue la socialización de una forma de enseñanza basada en los principios de reciprocidad y redistribución,[247] dos principios omnipresentes en el ideario andino y presentes ya dentro del marco ayllu. En armonía con los principios culturales ancestrales, la escuela Ayllu impartía una educación inicial en la lengua madre de los alumnos, quienes luego pasaban a la enseñanza del castellano como segunda lengua. El objetivo era proporcionar a los campesinos una herramienta de defensa jurídica frente a los atropellos propiciados por los barones del estaño y la rosca boliviana que pululaban en el país, lo que de por sí configuraba una orientación pragmática y fuertemente orientada hacia la acción política. La escuela Ayllu de Warisata sentó las bases para las organizaciones actuales basadas en la reivindicación de los derechos lingüísticos de las minorías. En un principio, la escuela Ayllu de Warisata contó con el apoyo del poder central,[248] aunque ello no puede considerarse con exactitud que fuera una política pública del Estado, cuyo rol, de alguna manera, suplía donde esta estaba ausente. Sin embargo, la orientación centralista y homogeneizadora del Estado, sobre todo después de la derrota en la guerra

[245] En las bases de la Reforma Educativa (1994) ya no se menciona la educación productiva. Por lo tanto, revisadas las bases de las políticas educativas anteriores del país, parece que no se han establecido las ideas básicas de la educación productiva como políticas educativas del Estado. Como resultado de aquello, la población actual desprecia el trabajo manual y técnico, valorando el intelectualismo doctoral, el sacerdotal cristiano y el militarismo.

[246] Según la filosofía de los fundadores de la escuela Ayllu, el nuevo educador debía ser capaz de construir su escuela, equipar, implementar talleres, fundar núcleos con producción agrícola, organizar asistencia social, impulsar el mejoramiento del hogar y ser bilingüe.

[247] Principios que ya estaban presentes desde los tiempos fundacionales de la nación aymara en el escenario andino.

[248] Ver: Torem, Gabriel: ob. cit.

contra Paraguay (1933-1934)[249] y debido a las presiones desde el interior, la escuela debió pasar a la clandestinidad.

La proyección de la escuela Ayllu de Warisata, así como las que se dan en posteriores años cuando la revolución de abril de 1952 o cuando la Reforma Educativa de 1994 en Bolivia, no deben ser consideradas como plenas políticas públicas en educación, ya que carecen de la argumentación necesaria por parte del Estado y del aval de un análisis profesional, que a través de una política de persuasión, busque un consenso popular que las apoye, porque carecen de un corpus teórico que las fundamente.

El inesperado triunfo de una revolución popular en Bolivia el 9 de abril de 1952 como resultado de una insurrección de las masas mineras en su inicio, con amplia base obrera, campesina e indígena, capitaneada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fue un acontecimiento insólito en un momento que se producía en América el repliegue de las fuerzas progresistas.

La revolución de 1952 refleja una conquista de las mayorías populares: se nacionalizan las minas, se avanza en una reforma agraria y se desarrolla un plan de industrialización. Bajo la dirección del MNR y de Víctor Paz Estenssoro, ya para 1955 se promulga el Código de la Educación Boliviana, y en su elaboración intervinieron activamente la comunidad universitaria y los sindicatos.

El Código de la Educación Boliviana de 1955 no debe entenderse como parte de la política pública en el campo de la educación en Bolivia; fue una decisión del gobierno y como política no contó con la consulta del pueblo, que en esos años demostraba su entusiasmo por Víctor Paz por la serie de medidas progresistas adoptadas.[250]

Si en términos políticos el Código apunta a la emancipación política de los oprimidos, en términos culturales sostiene una propuesta «castellanizante». El concepto de nación boliviana y la búsqueda de una construcción colectiva privilegiaron la unidad expresada en un único idioma, aunque no cumplió con las expectativas por tratarse de una medida y no una política pública orientada

[249] Se trata también de la guerra del petróleo, formalmente una guerra de fronteras que dejaba un saldo calculado en 120 000 víctimas (70 000 bolivianos y 50 000 paraguayos) y un clima de efervescencia nacionalista de profundas implicaciones, sobre todo para Bolivia.

[250] El 20 de agosto había sido firmada la Ley de Reforma Agraria, en un acto celebrado en la población de Ucureña. Con su presencia, Víctor Paz se las arregló para aparecer ante las masas desposeídas como su auténtico redentor.

a la proposición y contribución en la formulación de las políticas generales del gobierno.

Al igual que en ocasiones anteriores, en el marco de la revolución de abril de 1952 vista como un proceso nacional, lo común y lo diverso tan necesario para Bolivia, en su condición de país con una fuerte conjunción de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de las comunidades interculturales y afrobolivianas, no encontró modos de articulación posible. Así, entre la demanda de «clase/nación» y la demanda de «pueblos/naciones», no pudo viabilizarse un proceso de redistribución con reconocimiento que se hubiera reflejado quizás con la adopción de una política pública en el campo educacional.

En los tiempos del *boom* revolucionario de Víctor Paz Estenssoro la gran unidad nacionalista solo se vislumbraba a partir de la imposición de un único idioma, así como por el respaldo a las leyes de corte nacional adoptadas por el gobierno, aunque se reconociera la coexistencia de múltiples lenguas. Una de las distinciones que introdujo el Código fue la existencia de una dualidad entre Sistema Educativo Urbano y Sistema Educativo Rural.

En cuanto al tratamiento de las apreciaciones de la revolución sobre la cuestión lingüística, materializada en el Código, tiene una clara visión instrumentalista del lenguaje. El lenguaje, entendido únicamente como herramienta de comunicación, cumple un papel revolucionario en cuanto deja de ser útil solo a las clases dominantes. La democratización del castellano es percibida como un instrumento de emancipación, lo cual, en las condiciones lingüísticas de la época, encierra un alto grado de verdad, porque permite a las masas campesinas integrarse a los procesos industrializadores de las ciudades y, principalmente, de las minas.[251]

Es correcta la apreciación que formula Pablo Imén en su ensayo titulado «Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento»,[252] donde expone que «la promoción del derecho a la educación –aun con sus límites– implicó la ampliación del sistema educativo y el avance en materia del derecho a la

[251] Torem, Gabriel: ob. cit.

[252] Imén, Pablo: «Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento», http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/176/.

educación, comenzando por la alfabetización y continuando por la creación de escuelas y el incremento de la matrícula escolar especialmente en el nivel primario, lo cual expresaría un avance de las demandas populares en esta materia».

A pesar de todo lo positivo que pudo traer para el pueblo boliviano la revolución de 1952 ─de hecho democratizó el acceso y la mayor igualdad educativa─ tuvo como contrapartida la reducción del reconocimiento de lo diverso. Aquí la universalización empujó el proceso de igualdad educativa y por tanto, una democratización sustantiva de la política pública. Pero, en este caso, se hizo en detrimento de los saberes, prácticas y perspectivas de los pueblos indígenas originarios campesinos.

A partir de los aspectos abordados sobre la problemática de la existencia o no de una política pública educativa y coherente, los análisis disponibles permiten dar cuenta de que las postergadas demandas populares hicieron foco en políticas democratizadoras en una perspectiva universalista ya en los tiempos de Paz Estenssoro, aunque las reivindicaciones de reconocimiento en función de transformaciones sociales plenamente profundas en el campo de la educación quedaron postergadas. A esta paradoja aparente se le trató de dar solución en el nuevo contexto histórico del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) con Evo Morales Ayma.

## Políticas públicas en educación después de la refundación como Estado Plurinacional

El triunfo electoral de Evo Morales,[253] electo y en ejercicio de la presidencia desde enero de 2006, expresa una situación inédita en Bolivia: se trata del primer mandatario de origen indígena en la historia de ese país, su poder social refleja una nueva relación de fuerzas a favor de los pueblos indígenas originarios campesinos. Su programa político es una respuesta reparadora que surge de una historia riquísima en complejas luchas que articularon la resistencia a las opresiones materiales y simbólicas. A partir de la llegada al

[253] Desde el primer día en que asumió Evo Morales, 22 de enero de 2006, la contrarrevolución se puso en marcha. Nacionalización de los Hidrocarburos, Reforma Agraria, redistribución más equitativa de las riquezas, llamado a una asamblea constituyente, incorporación al ALBA, política soberana y dignificación de los sectores más desprotegidos, provocó la ira de las clases dominantes bolivianas.

poder del presidente Evo Morales Ayma apoyado en el MAS, el país vive una transformación económica y social en el marco del nuevo Estado Plurinacional y producto de este cambio un nuevo modelo educativo inspirado en el trabajo comunitario productivo de Warisata forma parte del trazado de la política pública en educación a través de su implementación mediante la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez.

Un momento cualitativo importante en la organización de las luchas del pueblo de Bolivia fue la creación de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, y el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos que ya desde 1995 había comenzado a plantearse la necesidad de construir un proyecto nacional.

El gobierno de Evo Morales representa la expresión de la búsqueda de transformaciones profundas capaces de poner fin a las ancestrales y múltiples injusticias –de género, de clase, de etnia, generacionales, etcétera– sufridas por las mayorías bolivianas; así, la expresión más fuerte de este fenómeno propio de las profundas transformaciones que se producen en el Estado Plurinacional, está en la incidencia que tiene en la política educativa que lleva adelante el Estado, ya que las comunidades indígenas ponen en el centro de su programa político las reivindicaciones sobre sus derechos culturales, institucionales, organizativos y productivos avaladas por la práctica de una política inclusiva por parte del Estado.

En la nueva configuración de la aplicación de una política pública en la educación, los aspectos que resaltan son: la educación obligatoria desde el nivel inicial, primario (6 años) y secundario (6 años) apoyada por un currículum que enfatiza en lo productivo.

La política pública en el campo de la educación boliviana que se reflejó en el nuevo texto constitucional refrendado por el pueblo en enero del 2009, se rige por la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez,[254] pero como

[254] El proyecto de Ley de Educación en los tiempos del MAS introduce definiciones muy significativas y complejas acerca de la educación que el nuevo Estado Plurinacional boliviano está dispuesto a promover y sobre todo define a la educación «como una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la responsabilidad indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla». Para más información puede consultarse el artículo ya citado de Pablo Imén.

proyecto para su concreción como política pública educativa, lo que necesita es un instrumento legal en el marco ideológico y una ley amplia (en el marco de la complementariedad), que permita el accionar educativo respondiendo a la diversidad y a la heterogeneidad, no solo de los sujetos sino de las circunstancias diversas y cambiantes del Estado Plurinacional, y que esté afincada en el análisis profesional a partir de un amplio corpus teórico en cuanto a política pública a ejecutar. En esta perspectiva, una tarea esencial de las organizaciones sociales es contribuir a la formulación de ese cuerpo de leyes que hagan posible una educación liberadora, una educación al servicio de todos, incluyente, de calidad, culturalmente pertinente, con participación social para el desarrollo sostenible y útil para la vida.

Al respecto en el informe presentado por el Instituto de Investigación y Capacitación Pedagógica y Social (IIPS) en el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en su estudio sobre la educación boliviana a partir del 2010, se expresa que:

> …la tarea pendiente no es producir impecables documentos de conclusiones sino que es desarrollar capacidades de incidencia efectiva en la construcción de esas normas, superando los intereses particulares de grupo, de gremio o de institución. La historia reciente ha mostrado que instancias como la presente han sido cooptadas o se han funcionalizado a partir de sus intereses institucionales, desbaratando en su caso oportunidades de articulación social con capacidad propositiva y de incidencia.»[255]

La realidad en cuanto a políticas públicas en el campo de la educación ha llevado a los países del Sur en el marco del ALBA a la conformación del proyecto «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación del bicentenario». El proyecto «Metas educativas 2021» tiene grandes objetivos, como exige la región latinoamericana: universalizar la

[255] Ver: Instituto de Investigación y Capacitación Pedagógica y Social en el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en su estudio sobre la educación boliviana a partir del 2010, ponencia elaborada por Mario Quintanilla, director del IIPS, miembro asociado del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y expuesta en dicho foro en nombre del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos.

cobertura escolar, mejorar la calidad y equidad educativa para enfrentar la pobreza y la desigualdad, ofrecer un currículum significativo para el desarrollo personal y el fortalecimiento de la educación para los que tienen derecho según la legislación de cada país. La época es muy oportuna: durante el período de 2010 a 2022 los países de la región completan 200 años de independencia, y sin educación de calidad para todos y cada uno de los habitantes no hay independencia. Los países signatarios del proyecto establecerán «niveles de logro» para cada meta, considerando sus particularidades, condiciones y desafíos: la democracia, garantizar la educación para cada uno de nuestros jóvenes y adultos que no lograron los niveles educativos.[256] Entonces, «Metas Educativas 2021» se presenta para Bolivia como una ocasión más para el perfeccionamiento de sus políticas públicas en educación.

En la república boliviana en los tiempos de la refundación se ha trabajado en la formulación de adecuadas políticas educativas de interculturalidad intensiva y extensiva, que estén acompañadas de estrategias factibles, al alcance de los docentes, autoridades y padres/madres de familia para que todos puedan contribuir en este importante proceso. Para Bolivia como país pluricultural y multilingüe, que se reconoce a sí mismo en esta condición, la educación que se imparta debe ser de esa naturaleza, es decir, debe ser pluricultural, intercultural y multilingüe, pero no es así, ya que la interculturalidad sancionada por la ley 1565, que aún se encuentra vigente y que a nuestro entender es la presencia del neoliberalismo en las políticas educativas en Bolivia; así lo entiende Pablo Imén en su ensayo «Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento» donde destaca que la situación dada en la ley 1565 parece representativa de las orientaciones, contenidos y lenguaje que encarna el proyecto neoliberal en Bolivia para la educación entendida como política pública.

A pesar de los esfuerzos del gobierno por perfeccionar su política pública en educación, no resuelve aún los problemas de discriminación, de exclusión y de inequidad; esto es lo que a nuestro entender aún le falta a la política pública en Bolivia en el campo de la educación.

[256] Ver: Colectivo de autores: *Participación ciudadana, políticas públicas y educación*, p. 9, Organización de Estados Iberoamericanos, Ecuador, 2013.

Ahora bien, en los tiempos de profundos cambios del gobierno de Evo Morales, ya desde el 2006 se viene planteando la aplicación de un proyecto de Ley de Educación[257] que introduciría definiciones muy significativas y complejas acerca de la educación que el nuevo Estado Plurinacional boliviano está dispuesto a promover, ya que la educación en Bolivia hasta el momento, pese a la lucha de las naciones indígenas y pueblos originarios y de los sectores populares y progresistas de la sociedad boliviana, mantiene su carácter elitista como privilegio de las minorías dominantes, con exclusión de las mayorías nacionales, aspecto por el cual se combate a partir de los valores fundacionales del proyecto ALBA.

**A manera de conclusiones**

La revolución de 1952 en Bolivia democratizó el acceso y la mayor igualdad educativa, pero tuvo como contrapartida la reducción del reconocimiento de lo diverso que está presente en el Estado boliviano. Aquí la universalización empujó el proceso de igualdad educativa y, por tanto, una democratización sustantiva de la política pública. Pero, en este caso, se hizo en detrimento de los saberes, prácticas y perspectivas de los pueblos indígenas originarios campesinos; cierto es que hubo cambios democratizadores en el modelo educativo, pero en los 60 la revolución fue derrotada y se reinstaló un modelo capitalista subordinado y dependiente que hacia los 80 profundizó sus orientaciones neoliberales.

El neoliberalismo en Bolivia transcurrió por carriles contradictorios, al dejar ciertos aspectos curriculares librados a cada comunidad, aspirando a la sujeción del sistema educativo mediante la vía de la ideología pedagógica de la «calidad educativa».

La lectura del MAS boliviano defiende la experiencia de Warisata. Sus voceros lo expresan así en la exposición de motivos del proyecto de la Ley de

[257] Véase Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, la cual expresa entre sus motivos: «De acuerdo a la Constitución Política del Estado, la educación es la más alta función del Estado, por tanto le compete la obligación moral de sostenerla y la facultad de dirigirla en todas sus manifestaciones. La educación en Bolivia hasta el momento, pese a la lucha de las naciones indígenas y originarias, sectores populares y progresistas de la sociedad boliviana, mantiene su carácter elitista como privilegio de las minorías dominantes, con exclusión de las mayorías nacionales», citado por Pablo Imén en el artículo «Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento», http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/176/.

Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez: «Ante esta discriminación educativa, los pueblos originarios, a través de sus autoridades y dirigentes crearon escuelas clandestinas y junto con los maestros rurales de entonces impulsaron un movimiento reivindicador educativo que se plasmó en la experiencia pionera de Warisata, sustentada en la concepción y dinámica del ayllu indígena, que dio origen al sistema de educación rural que perdura hasta hoy, a pesar de que Warisata fue ahogada institucionalmente por la reacción feudal de aquella época.

En los tiempos de Evo Morales el proceso que se orienta a la construcción del socialismo del siglo XXI tiene como tarea compleja superar las herencias neoliberales y lograr el equilibrio entre los tres pilares de la justicia: la redistribución, el reconocimiento y la participación, aunque a pesar de tener aún algunas indefiniciones conceptuales en su conformación, las políticas públicas de educación son realmente inclusivas a partir del referente de los valores fundacionales de la integración latinoamericana y caribeña, pues habilita nuevos caminos de construcción del modelo de sociedad y de educación que se precisan en Bolivia.

**Bibliografía**


BRIENEN, Marten (s/f): «¿Por qué Warisata no es lo que parece: la escuela-ayllu y el establecimiento del control estatal en la educación indígena?», trad. Isabel Scarborough, disponible en: http//fundacioin.preibandes.org/virtual/docs/documentos/cambio_continuidad_Bolivia-etnicidad_Cultura_identidad.pdf.

CATACORA LARREA, Remberto (2005): «Descentralización de la educación», en *El Estado y la educación. Entre la descentralización y las autonomías,* Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas, La Paz, Bolivia.

PRIETO ROZOS, Alberto (2007): *Historia mínima de América*, Editorial Félix Varela, La Habana.

QUINTANILLA, Mario: «La educación boliviana a partir de 2010», Instituto de Investigación y Capacitación Pedagógica y Social en el Capítulo

Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, ponencia presentada en el Foro educativo, noviembre, 2009.

TOREM, Gabriel (s/f): «Educación intercultural bilingüe en Bolivia. El lugar de las demandas sociales en la legislación boliviana», www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/seube/catedras/gallegos/Educación intercultural bilingüe Bolivia.

VARGAS EGUINO, Fernando (s/f): «La educación en Bolivia, tarea de todos», http://www.monografias.com/trabajos87/estado-plurinacional-bolivia/estado-plurinacional-bolivia.shtml#ixzz41IjqMt2n.

## APUNTES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NICARAGUA, PERSPECTIVAS HACIA EL FUTURO

MSc. José Antonio Cuan Rodríguez
MSc. Eida Nikita García Real

Las políticas públicas y su aplicación en países que integran el proyecto de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) como parte de la integración latinoamericana y caribeña, es un tema de gran alcance en los momentos actuales en que se están produciendo grandes transformaciones democráticas en una serie de países de la región, entre ellos Nicaragua, que a partir de la toma del poder por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ha llevado a cabo de forma consecuente y sistemática la aplicación de una política pública de profundo contenido popular para todos los miembros de la sociedad en el campo educacional.

Se precisa la conceptualización de las políticas públicas, el comportamiento de estas antes y después de la toma del poder sandinista, así como las perspectivas de desarrollo a partir de este acontecimiento para el logro de la inclusión de todos los sectores como una necesidad inminente.

Las políticas públicas son la herramienta principal de la actuación gubernamental, esta tiene la función de guiar los destinos de un país. James Madison, cuarto presidente de Estados Unidos, apuntaba que:

> Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, conocimiento de los mejores medios para alcanzar el objetivo. Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.[258]

[258] Aguilar Villanueva, Luis: «Estudio introductorio a las políticas públicas», en *La Hechura de las políticas públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

La política también es una actividad de comunicación pública, que tiene que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios, acciones encauzadas a resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad; incluye asimismo la participación ciudadana en distintos instantes, como manera de contar con políticas públicas socialmente reconocidas, y este es el caso de Nicaragua.

Como Estado independiente, Nicaragua está situada en la región centroamericana, presenta una inmensa biodiversidad y se le ha considerado un paraíso por sus bellas playas, zonas montañosas ricas en especies naturales y la presencia en su geografía de varios accidentes hidrográficos.

El Frente Sandinista de Liberación Nacional logra el triunfo el 19 de julio de 1979 y a partir de ahí realiza cambios en el orden social a favor de la mayoría de la población en el orden educacional, la salud, la atención a los más desposeídos, utilizando los pocos recursos del Estado en función de reducir la pobreza heredada, así como en el desarrollo cultural.

Se aprueba un nuevo proyecto nacional dirigido a cambiar completamente el modelo educativo, encontrándose que el 50 % de la población era analfabeta. En su primer programa el Gobierno de Reconstrucción Nacional realiza una reforma profunda en los objetivos y contenido de la educación nacional, para convertirla en factor clave del proceso de transformación humanista de la sociedad nicaragüense y reorientarla en un sentido crítico y liberador.

Referente a la educación privada, el Ministerio de Educación Pública reglamentó el funcionamiento de los colegios privados, regulando las tarifas de matrículas y colegiatura y asegurando el apego estricto a los planes educativos nacionales.

En el documento oficial sobre los Fines, objetivos y principios de la nueva educación en los Principios Generales correspondientes al número 3 se plantea que: «La educación es función primordial e indeclinable del Estado». No se señala que sea derecho exclusivo del Estado porque en los *Estatutos sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses*, Artículo 40, acápite 4, se consagra la posibilidad de «escuelas o colegios distintos de los creados por el Estado, siempre que aquellos satisfagan las normas mínimas que el Estado

prescriba o apruebe en materia de enseñanza […]» Las palabras «función primordial» e «indeclinable» son conceptos amplios aceptados aun por los partidos opositores. Por ejemplo, los *Estatutos del Movimiento Democrático Nicaragüense* (MDN), hoy desintegrado, en 1979 indicaban: «La educación es función esencial del Estado, constituye su responsabilidad».[259]

El *Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses* del mismo año y emitido por la misma Junta de Gobierno, en el Artículo 40, acápite 4, se plantea que: «Se respetará la libertad de los padres de escoger para sus hijos escuelas o colegios distintos a los creados por el Estado, siempre que aquellos satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba».[260]

Tiene lugar en esta etapa la Cruzada Nacional de Alfabetización, hecho histórico sorprendente que movió todos los elementos que conformaban el proceso revolucionario, alfabetizando a más de 400 000 analfabetos, logrando desarrollar un nuevo proyecto político, social, económico y cultural del país, diferente al ya existente, fomentando lo educativo en Nicaragua en el período desde los años 80 hasta 1990 donde se generaliza la educación gratuita en la educación pública en todos los niveles y modalidades educativas, incluida la educación superior.

Según refiere Juan Bautista Arríen, director del Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana (UCA), la Educación Popular de Adultos permitió organizar y desarrollar la Educación Popular, atendidos por maestros populares, utilizando espacios y tiempos propios y respaldados por coordinadores que certificaban la calidad técnico-pedagógica de unos 180 000 estudiantes, de los cuales la mayoría eran campesinos.

La alfabetización y la educación popular de adultos constituyeron los componentes que hicieron crecer en Nicaragua el concepto de educación popular, cuyas raíces y manifestaciones todavía se evidencian en la cultura educativa nacional.

La educación popular de adultos en Nicaragua concede preferencia al derecho a la educación de los sectores populares, que han carecido de derechos, contra las injusticias del pasado; este derecho es implantado en

[259] Nicaragua: *Estatutos del Movimiento Democrático Nicaragüense*, Nicaragua, 1979.
[260] Nicaragua: Acápite 4, Artículo 40, *Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses,* Nicaragua, 1979.

medio de una situación de cambio revolucionario en el país, que tiene como protagonista al pueblo, participando en la gestión de su experiencia cultural para generalizar el saber como propósito esencial.

Entre 1981 y 1983 se realiza una consulta educativa nacional para saber qué tipo de educación necesitaban, plasmándose en la Constitución de la República la educación preescolar y especial; en el año 1981 esta se instituye para los niños de entre 3 y 6 años, surgiendo así los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y se implementa además la atención a niños necesitados de una educación especial que hasta el momento no existía.

Se constituye la Facultad Preparatoria a la que asisten los hijos de obreros y campesinos para desarrollar sus conocimientos y habilidades educativas y luego ingresar en la Universidad. Se aprueba el Programa de Educación Bilingüe Intercultural en toda la educación básica, igualmente aparece el Sistema Nacional de Educación Superior.

En febrero de 1990 Violeta Chamorro, candidata opositora de la Unión Nacional Opositora, gana las elecciones con el apoyo de Estados Unidos, venciendo al candidato sandinista. Se inició así un programa de reconstrucción nacional que estableció la reforma monetaria, la reducción del ejército y la desmovilización de la contra; estableció asimismo la privatización y la liberación de la economía con la aplicación de una política neoliberal, prevaleciendo la explotación de los obreros y la carencia de educación; al mismo tiempo se elevaron los índices de analfabetismo, lo que provocó disconformidades y exclusiones en la esfera educativa, consideradas como funestas en relación a lo logrado hasta ese momento las irregularidades en la calidad del aprendizaje que se establecen a partir de entonces.

La descentralización, la llamada autonomía escolar con el fin de lograr más calidad, mayor eficiencia, más democracia, junto a la privatización, provocaron la diversidad de criterios a causa del cobro en las escuelas públicas y de la construcción de un nuevo modelo educativo que apuntara a la modernización, las competencias y la privatización; la política del Banco Mundial hizo sentir su presencia y sus intereses, porque era importante según ella aliviar la excesiva carga económica del Estado para financiar e invertir en su educación y trasladarla a los padres y madres de familia. En el fondo esto incluía también una concepción del maestro, haciendo de la educación un

negocio, aumentando grandemente los centros privados con el surgimiento descontrolado de universidades privadas, entre ellas pocas de calidad y otras muchas de tipo corriente.

El papel de la sociedad civil se hace incuestionable por la influencia e incidencia directa o indirecta en la educación del país, unas veces apoyando el proyecto neoliberal y otras rechazándolo categóricamente.

En 1996 se celebraron nuevas elecciones en las que ganó Arnoldo Alemán, candidato del Partido Liberal Constitucionalista, donde despuntaban las prácticas de nepotismo en las altas instancias del Estado. Dicho gobierno se vio obligado a enfrentar una grave crisis política y social en 1999. En elecciones celebradas el 4 de noviembre de 2001, la victoria fue para Enrique Bolaños del propio Partido Liberal Constitucionalista y con igual posición neoliberal.

En el 2006 se celebran nuevas elecciones, ganadas en esta ocasión por el candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional, Daniel Ortega, reelecto en el 2011 y en el 2016 por decisión popular.

La nación nicaragüense es un territorio vinculado al proceso integracionista del área, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), fundamentado en los principios de complementariedad, solidaridad y comercio justo con el objetivo de reducir las desigualdades entre y dentro de los países latinoamericanos miembros del proyecto. Como parte de este, en el enfrentamiento al analfabetismo se aplica en Nicaragua el programa cubano Yo sí puedo y el proyecto Yo sí puedo seguir.

El gobierno sandinista inicia el 2007 con 83 centros con 3 000 niños internos, la totalidad por razones de pobreza, muchos privados del derecho a relacionarse con sus familias. El nuevo modelo de desarrollo para el país se fundamenta en valores y principios que rigen las acciones del gobierno revolucionario y de izquierda y la aspiración a la construcción de una Nicaragua Cristiana, Socialista y Solidaria.

En el informe del encuentro sobre educación de 2008 se destaca:

> … cada día seguimos haciendo Revolución; continuamos avanzando en la profundización de los cambios que iniciamos desde el triunfo de la Revolución, ahora con nuevos retos y nuevas necesidades, pero con un

> fin y objetivo único, hacer de Nicaragua un país soberano, libre y en justicia social, como lo soñó Sandino, Carlos Fonseca y todos los héroes y mártires que dieron su vida por la Revolución. El nuevo modelo de desarrollo del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN), tiene la Restitución de los Derechos Humanos de los y las nicaragüenses como su centro y fin último, siendo sus principios rectores el Cristianismo, el Socialismo y la Solidaridad.[261]

Predomina en Nicaragua una cultura cristiana, es necesaria la convivencia en paz de católicos, evangélicos o no cristianos, encaminando las voluntades a lograr que el pueblo nicaragüense incorpore en la práctica cotidiana la ética social del cristianismo, es decir, los valores de la reconciliación, el perdón, el amor al prójimo, la opción por los pobres y el respeto y la libertad de culto, consignados en la Constitución, en la que se plantean los fines, objetivos y principios de la Nueva Educación:

> La Nueva Educación se propone formar plena e integralmente la personalidad del Hombre Nuevo permanentemente en construcción, apto para promover y contribuir al proceso de transformación que edifica día a día la Nueva Sociedad [...] Estimular en los educandos y educadores la capacidad para el análisis crítico, autocrítico, científico, participativo, creador, que haga de la educación una práctica liberadora [...] La educación en Nicaragua estará en función de servir a los grandes problemas económicos y sociales estableciendo un vínculo directo con la vida y la Historia de nuestro país.[262]

En cuanto a los fines y objetivos de la nueva educación nicaragüense se plantea asimismo que:

> Las cualidades y valores del hombre nuevo nicaragüense son las siguientes: patriota, revolucionario, solidario, comprometido con los

[261] Bautista Arríen, Juan: «Referentes de impacto en la educación en Nicaragua, período 1950-2008», Encuentro 2008, año XL, No. 79, 8-18 (disponible en http://repositorio.uca.edu.ni/319/1/Encuentyro79articulo2.pdf).
[262] Nicaragua: *Constitución de la República de Nicaragua*, Nicaragua, 2008.

> intereses de los obreros y campesinos en particular y con las amplias mayorías trabajadoras que conforman nuestro pueblo en general [...] responsable, disciplinado, creativo, cooperador, de elevados principios morales, cívicos y espirituales [...] respetuoso, veraz, sincero, fraterno, modesto, abnegado, que comprenda que el interés individual debe coincidir con el interés social y nacional, que desarrolle un alto espíritu de sacrificio y abnegación para defender la Patria y la Revolución.[263]

La Carta Pastoral del Episcopado Nicaragüense sobre la Reconciliación aboga por la formación de nuevos valores en el hombre nicaragüense y por la creación en él de una actitud solidaria y desprovista de todo egoísmo e individualismo:

> Educar para el servicio a los demás […] necesitamos hombres entregados a la comunidad, capaces de olvidarse de sus propios intereses en la educación. Las circunstancias que estamos viviendo en Nicaragua nos empujan providencialmente a ello; debemos aprender a discernir los signos de los tiempos y ver en ellos la mano de Dios y lanzarnos confiados al mundo que todos juntos debemos ir construyendo.[264]

Se hace el reconocimiento de los avances y logros en la educación nacional de esta nueva época como la Cruzada Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos y los esfuerzos cometidos para hacer efectiva la democratización total de la educación.

Se acrecienta la educación preescolar en más de un 60 %, la cobertura en la educación primaria y secundaria, la construcción de numerosos centros educativos, la ayuda total o parcial a la educación privada, dejando de ser un privilegio de unos pocos, la consulta nacional de educación, así como la importancia que se está dando a la enseñanza técnica.
Esto los diferencia de los gobiernos neoliberales que gobernaron el país entre

[263] Ídem.
[264] Bautista Arríen, Juan: «Carta Pastoral del Episcopado Nicaragüense sobre la Reconciliación», http://repositorio.uca.edu.ni/1795/1/Carta%20Pastoral%20del%20Episcopado%20Nicarag%C3%BCense%20sobre%20la%20Reconciliaci%C3%B3n.pdf.

1990 y el 2006, teniendo como principios la reconciliación y unidad nacional, la educación para todas y todos, donde estén y en las condiciones que vivan, considerar como programas sociales los siguientes beneficios a la población: acceso universal a la educación, alimentación escolar y garantía de uniformes y útiles escolares, el beneficio a los sectores de menores salarios en el Estado como los maestros, garantizando 298 becas en el marco de la cooperación científico-técnica que brindan los países de Asia, África y Oceanía en áreas de salud, educación, medio ambiente, entre otras. El porcentaje del PIB, en cuanto al gasto de los programas sociales, pasó de 11,1 % en 2006 a 13 % en 2009, con la prioridad del gobierno en atender los sectores más endebles de la población.

La política de gratuidad, así como la entrega anual de materiales educativos, uniformes escolares y la merienda escolar, permitió que en el 2010 se tuviera una matrícula total de 1 611 738 niños, niñas y adolescentes, estudiantes de educación inicial, básica y media. En 1979 el 50,35 % de la población mayor de 10 años era analfabeta. En 1990, cuando el FSLN dejó el gobierno, la tasa de analfabetismo era de 12 %; pero en 2007 los gobiernos neoliberales entregaron esta tasa en 22 %. Entre 2007 y 2009, se alfabetizaron 445 748 personas, reduciendo el analfabetismo del 22 % en 2007 al 3,33 % en 2009, participando 24 659 facilitadores voluntarios. En el 2010 se aseguró la gratuidad total de la educación en todo el territorio nacional, aboliendo el modelo excluyente de la autonomía escolar, lográndose un 90,5 % de retención, garantizando la mochila escolar, 95 000 uniformes escolares completos y la entrega de textos escolares de manera gratuita en las escuelas públicas.

Entre 2007 y 2010 se ha incrementado el número de niñas y niños beneficiados por el Programa de la Merienda Escolar. La regionalización de la Educación de la Costa Caribe y Alto Wanki Bocay, así como la transformación curricular intercultural bilingüe de preescolar, primaria y la reducción significativa del analfabetismo.

La infraestructura escolar ha mejorado en más de 4 200 escuelas, distribuido más de 265 000 pupitres en las escuelas públicas, ha reconstruido centros de estudios de referencia nacional, así como se han creado 8 escuelas talleres para la formación profesional. Las discapacidades leves de niñas y

niños se han integrado al sistema educativo, enfatizando la educación inclusiva a partir del diagnóstico realizado por la brigada médica cubana Todos con Voz en el territorio nacional. Se abren 6 000 nuevas plazas para maestras y maestros, garantizando una mayor cobertura escolar.

Grandiosos son los proyectos como Amor para los más Chiquitos, donde prevalece la atención a la niñez desde el embarazo para garantizarles una atención integral oportuna, prevenir los riesgos sociales posteriores y garantizar sobre todo el derecho a la educación.

El movimiento Promotora Social Solidaria tiene como meta reforzar la escolaridad, visitar escolares, organizar actividades recreativas y culturales con motivo de la celebración de la semana de la niñez; cuenta con 11 482 promotores solidarios, provenientes de la juventud sandinista, de movimientos juveniles, del poder ciudadano y de la federación de estudiantes de secundaria, de ellos 7 897 se han capacitado en temas de atención especial y atención social.

En el informe del Ministerio de Educación al cerrar el 2010, 14 686 niños, niñas y adolescentes que estaban en semáforos, mercados, paradas de ómnibus y otros sitios públicos realizando algún tipo de actividad para generar ingresos, han recuperado su derecho a la educación y la recreación, la cultura y el deporte, 6 415 niñas y niños menores de 6 años hijos de madres trabajadoras atendidos en 54 Centros de Desarrollo Infantil (CDI) gozaron del derecho a recibir educación, nutrición y cuidado, 82 525 niñas y niños menores de 6 años provenientes de 66 municipios se están atendiendo en 1 177 comunidades rurales con servicios de nutrición, salud y educación temprana de acuerdo a sus edades.

En la política de continuidad del gobierno sandinista, este ha asumido compromisos evidentes en el campo de la educación con el pueblo nicaragüense y principalmente con los más pobres, reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012, entre los que se destaca: elevar la Tasa Neta de Escolaridad (TNE) en preescolar, primaria y secundaria. Asimismo, extender la alfabetización y la postalfabetización mediante la eliminación de las causas que originaron el analfabetismo en la escuela primaria, sumando los compromisos del gobierno en el marco de los Objetivos

del Milenio e implementándose la Estrategia Nacional de Educación y la Batalla por el Sexto Grado.

A través de la integración ordenada de las tecnologías de la información y la comunicación en la clase, se pueden mejorar las condiciones sociales de una comunidad, desarrollando los procesos de enseñanza y aprendizaje mediante la utilización de herramientas tecnológicas, entre las que se destacan: El Portal Educativo Nicaragua, que tiene como objetivo equipar con información educativa, formar maestros, intercambiar experiencias educativas y conocimientos, representa un vínculo entre la comunidad educativa y la sociedad civil, utilizando mecanismos transparentes de participación activa que hacen públicas sus opiniones en cuanto a la planeación, gestión y evaluación del proceso educativo de la nación.

BECA.org, un proyecto sin fines de lucro que se implementa a partir de 2008, tiene como objetivo facilitar becas para los nicaragüenses que quieren seguir estudiando después de la secundaria, pero no tienen el dinero para hacerlo, visitando con la ayuda de líderes de las comunidades zonas de bajos ingresos y utilizando los fondos de las donaciones, que se encargan del pago de la matrícula, los costos de transporte, libros y materiales necesarios. Es apolítica y laica.

Otro proyecto lo constituye también la Asociación Pro Ayuda a la Niñez Nicaragüense (APAN), como una asociación civil sin fines de lucro, apartidista y de carácter humanitario que defiende los derechos de la niñez, adolescencia, juventud y familias de extrema pobreza y entre sus objetivos está promover en ellos sus derechos, la creación de espacios de recreación, juegos, diversión, deporte y cultura en sus diversas manifestaciones, adquiriendo nuevos conocimientos.

Como iniciativa ecológica que atiende la Asociación Pro Ayuda a la Niñez Nicaragüense (APAN), aparece Aulas Verdes (AVE), con el objetivo de formar una conciencia ecológica a través de la Brigada Ecológica, cuyo accionar en el municipio es reconocido; ha tenido un gran impacto social, fortaleciendo la toma de conciencia y el desarrollo de acciones tendientes al cuidado, protección y promoción del medio ambiente que puedan ser analizadas, discutidas y puestas en práctica en los centros educativos y en la comunidad. Esta experiencia socioeducativa se complementa con campañas

de recolección de materiales reutilizables y jornadas de reforestación y saneamiento ambiental, las cuales son realizadas por promotores voluntarios y maestros amigos, en conjunto con los beneficiarios y mediante la aplicación de la metodología de aprender haciendo.

Como prioridad está la capacitación del maestro; por ello, Tomás Borge Martínez en el discurso a los maestros de la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), señala:

> Pero para educar a esas nuevas generaciones tienen que empezar a educarse a sí mismos, tienen que despejar los nubarrones de la confusión ideológica y política; tienen que enfrentarse a las ideas del paso que contaminan las hermosas ideas del presente. Ustedes maestros deben ser portadores de la participación del pueblo en la misma educación y en las distintas instancias del poder y la administración, enseñar a participar.[265]

La política de educación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional aplicada en el período de 2012-2016, confirma que debe continuarse garantizando y fortaleciendo el derecho de la población a una educación gratuita, integral y de calidad, incluyéndose en el sistema educativo a los más empobrecidos; debe asimismo constituirse un nuevo modelo educativo, integral, articulado entre los subsistemas de Educación Básica, Educación Media, Educación y Formación Técnica y la Educación Superior, mediante el reforzamiento y la consolidación de la Batalla por el Sexto y Noveno grados, participando en ello la comunidad, la familia, directores, docentes y estudiantes. Del mismo modo, deben integrarse las políticas educativas con otras políticas de prevención y atención al riesgo social, erradicación del trabajo infantil, complementándose así las estrategias para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional y reduciéndose la incidencia de la pobreza. En estos sectores más empobrecidos se ha logrado una matrícula superior a 2 000 000 de estudiantes matriculados en preescolar, primaria y secundaria, contando con cifras ascendentes de promotores solidarios; la infraestructura escolar ha mejorado

[265] Tomás Borge Martínez, citado en «La nueva educación en Nicaragua: un debate abierto», *Envío* (22), Universidad Centroamericana, Managua, abr., 1983 (disponible en http://www.envio.org.ni/articulo/74).

considerablemente, el gobierno sandinista implementó el curso de primaria acelerada a nivel nacional, desarrollándose en tres ciclos, para que los estudiantes pudieran finalizar la primaria en tres años. Esta nueva modalidad educativa se denominó Educación Primaria a Distancia en el Campo, donde se identificaron a niños y jóvenes fuera del sistema educativo que no finalizaron su ciclo de educación primaria.

La educación en Nicaragua es parte de un proceso social, representa un medio primordial para crear y desarrollar valores, salvaguardar la cultura, proveer de conocimientos, habilidades y destrezas al ser humano, preparándolos con gran sensibilidad social en la lucha contra las injusticias, conscientes de que es un deber de todos para superar las metas trazadas.

## A manera de conclusiones

La Revolución Sandinista en Nicaragua abrió las oportunidades para lograr la mayor igualdad educativa y una política pública generalizada, que se orienta a la superación de las carencias en la calidad de los servicios y reminiscencias del período neoliberal, el cual solo provocó el atraso y la privatización del sector educacional.

Actualmente, instruir a la mayor parte de la población y la superación de los maestros con el objeto de elevar niveles de equidad y calidad sin exclusión de saberes, son los propósitos del futuro mejor que pretenden lograr los nicaragüenses, así el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional está desarrollando un modelo de gestión, participación y desarrollo de valores.

## Bibliografía


AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992): «Estudio introductorio», en *La Hechura de las políticas públicas,* Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

BAUTISTA ARRÍEN, Juan (1984): «Carta Pastoral del Episcopado Nicaragüense sobre la Reconciliación», http://repositorio.uca.edu.ni/1795/1/Carta%20Pastoral%20del%20Episcopado%20Nicarag%C3%BCense%20sobre%20la%20Reconciliaci%C3%B3n.pdf.

BAZÚA, Fernando y Giovanna Valenti (1993): «Hacia un enfoque amplio de política pública», *Revista de Administración Pública* (84): 25-81; Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.

COSTAS, Antón, Christian Duran y Montserrat Termes (s/f): «Análisis y evaluación de políticas públicas», disponible en Internet.

MADISON, James (s/f): «The Senate», *The Federalist no. 62*, http://www.constitution.org/fed/federa62.htm

MARTÍNEZ, Juliana (s/f): «Internet y políticas públicas socialmente relevantes, ¿por qué, cómo y en qué incidir?», http://www.flacso.org.ec/docs/sfintmartinez.pdf#page=1&zoom=auto,0,783.

_____ (s/f): «Visión social de la Internet y políticas públicas. Ideas para debatir estrategias de incidencia desde la sociedad civil, http://www.comminit.com/la/node/150364.

NICARAGUA (2012*a*): Política de Educación del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional 2012-2016, Nicaragua.

_____ (2012*b*): «Educación de Calidad para Todos y Todas», Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) 2012-2016, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, Nicaragua.

_____ (2008): «Educación de Calidad para Todos y Todas», Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) 2008-2012, Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, Nicaragua.

_____ (1983): Fines, objetivos y principios de la Nueva Educación, documento oficial, Nicaragua.

PETRIZZO PÁEZ, Mariángela (2002): «Los estudios contemporáneos de políticas públicas», http://navegaunefa.es.tl/POLITICAS-P%D9BLICAS.htm.

PRIETO ROZOS, Alberto (2007): *Historia mínima de América*, Editorial Félix Varela, La Habana.

RODRÍGUEZ MEDINA, Leandro (s/f): «Las políticas públicas como intervención en la realidad», https://drive.google.com/file/d/0B0Z1VdnWBi74V2s1emxFczhFNGM/view.