

## **¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración \***

**Guillermo F. F. Schweinheim**

### **1. Introducción**

América Latina atraviesa una situación escasamente imaginable en presencia de la crisis financiera, económica y social de principios del milenio. Esta situación obedece a razones de distinta índole. Un cambio significativo de la estructura económica mundial, a partir del nuevo rol de China y de la India en la estructura de producción, inversión, consumo, exportaciones e importaciones globales, han vuelto a América Latina menos dependiente de los centros del capitalismo avanzado (Rosales y Kuwayama, 2007). Estos centros, orientados por principios neoliberales, atraviesan, desde 2008, una histórica crisis que está afectando la economía real (CEPAL, 2010). En particular, y sin perjuicio de transformaciones significativas en la matriz exportadora de algunos países latinoamericanos, tornándolos más competitivos en sus exportaciones de origen industrial y de base tecnológica, la demanda de alimentos, materias primas y manufacturas de origen agropecuario originada en Asia, determinaron por primera vez en casi 70 años (desde 1930) que se revirtiera la secular tendencia caracterizada por Prebisch como “deterioro de los términos del intercambio”. Los colapsos financieros de principios de siglo y una nueva estrategia de financiamiento y endeudamiento permitieron redefinir la relación de América Latina con el capital financiero y los organismos multilaterales, ya no solo para solventar los desequilibrios de la balanza de pagos y fiscal, sino también para el financiamiento de la inversión pública y privada, en un marco generalizado de descenso de la relación deuda total o deuda pública/producto interno bruto. Más allá del contexto, y con distintos grados y variaciones, han surgido nuevas políticas económicas de los gobiernos sudamericanos. Han recorrido el continente políticas orientadas por principios de estímulo al crecimiento del producto, a la producción de manufacturas, al crecimiento del empleo, del empleo registrado y del empleo industrial. Políticas de estímulo al consumo interno y políticas sociales neouniversales ordenadas por criterios de transferencias monetarias para reducir de modo significativo el hambre, la indigencia y la pobreza han permitido una mayor participación de los sectores sociales más desfavorecidos en el ingreso nacional. Políticas de estímulo a la inversión pública y privada en infraestructura han hecho posible recuperar una parte del atraso en la materia. Nuevas estrategias de desendeudamiento de los sectores públicos de algunos de los países de la región y el notorio crecimiento de la recaudación fiscal, constituyen también algunas de las notas más distintivas de un nuevo patrón de políticas públicas.

Algunos datos de la CEPAL (2010) ilustran este cambio de época. Entre 2003 y 2008, el producto interno bruto de América Latina ha crecido un 29,76%. La industria manufacturera creció entre 2002 y 2008 un 28,4%. Las exportaciones han aumentado un 142,6% entre 2000 y 2008. La pobreza ha descendido en la región de 44% en 2002 al 33% en 2008. Y la indigencia ha descendido, en el mismo período, del 19,4% al 12,9%. De modo concomitante, el desempleo ha descendido en América Latina del 10,4% al 8,3% en el período 2000-2009. Sin embargo, la desigualdad se ha

---

Recibido: 09-09-2010. Aceptado: 17-12-2010.

\* El autor agradece los valiosos y generosos comentarios, críticas y aportes de Guillermo O’Donnell, Daniel García Delgado, Oscar Madoery y Jorge Remes Lenicov al momento de la redacción de una versión previa y menos desarrollada de este artículo que, bajo el título “Estado, Administración y Desarrollo. Contribución a un paradigma de investigación y políticas estatales para un nuevo desarrollo en América Latina”, aparecerá en la Revista Aportes N° 28 (El Estado del Bicentenario), editada por la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

modificado menos. Por ejemplo, también según CEPAL, Argentina solo ha mejorado su Índice de Gini de 0,531 en 2004 a 0,519 en 2006. Y Brasil, de 0,612 en 2004 a 0,594 en 2008.

Sin embargo, quizás como consecuencia de estas tendencias de los últimos ocho años, ha emergido un nuevo debate. Debate que está vinculado a cómo, dados este contexto global y continental y estas nuevas políticas públicas, debieran aprovecharse los próximos diez años (sobre los cuales existe una razonable certidumbre de continuidad en sus aspectos macro estructurales) para alcanzar las metas de crecimiento económico, igualdad social y soberanía ciudadana, que fueron metas regionales fuertemente sostenidas desde 1945 hasta 1975 aproximadamente. En otros términos, vuelve a surgir como desafío y como criterio valorativo y analítico la *cuestión del desarrollo*, tradición que caracterizó a la región, tanto en regímenes nacional-populares como en regímenes desarrollistas, hasta el derrumbe del modelo de crecimiento hacia adentro y el surgimiento de los regímenes burocrático-autoritarios. Proceso de ostracismo intelectual que continuó con el ciclo perverso de endeudamiento latinoamericano y la consecuente parálisis del crecimiento económico y la movilidad social ascendente que, con distintos grados de profundidad y ritmos, habían caracterizado a América Latina hasta mediados de los años setenta.

Esta reintroducción de la *cuestión del desarrollo* en la agenda pública y del pensamiento económico, social y político de la región muestra distintas dimensiones. En primer lugar, se asiste a una creciente revisión y reconsideración de las *teorías del desarrollo, de la modernización y de la dependencia* que caracterizaron la matriz de pensamiento estatal y de las ciencias sociales entre 1950 y 1980 (Bresser Pereira, 2006). Esta puesta en valor de la cuestión del desarrollo supone no solo una necesaria recuperación de una tradición político intelectual, sino también de una comprensión más acabada de su desplazamiento por el pensamiento neoclásico en lo intelectual y neoliberal en la práctica político estatal. Sin embargo, implica también su revisión a la luz de enfoques más contemporáneos, tales como la *teoría del desarrollo endógeno* (Boisier, 2003) y la *teoría del desarrollo como distribución de capacidades* (Sen, 2000), que surgieron como alternativas críticas frente al paradigma neoclásico y neoliberal hegemónico durante los años noventa. Para sintetizar, se trata de responder a la pregunta acerca del mejor núcleo de definiciones sobre el desarrollo para la próxima década, no solo de carácter económico, social y político, sino también sobre su contenido en términos de filosofía social. En cualquier caso, existe un juicio generalizado en torno a que el crecimiento económico experimentado por América Latina no constituye en sí mismo un proceso de desarrollo. En efecto, las cuestiones de volver sustentable el crecimiento a través de inversiones de capital que transformen la matriz productiva y exportadora hacia bienes y servicios de mayor valor agregado en tecnología y conocimiento, desarrollar sistemas nacionales de innovación, avanzar en un proceso de mejoramiento de la distribución del ingreso y mayor igualdad en el acceso a bienes materiales y espirituales, y construir una ciudadanía más soberana y autónoma constituyen las metas a alcanzar si se trata de atravesar un verdadero proceso de desarrollo.

En segundo lugar, se debe recapitular sobre una nueva matriz de políticas estatales orientadas por el desarrollo, el crecimiento económico, la igualdad social y la soberanía ciudadana. En otros términos, un nuevo desarrollo requiere unas nuevas políticas públicas, distintas (dado el nuevo contexto global, tecnológico y de fuerzas productivas y sociales) de las de los regímenes nacional populares y desarrollistas de 1945 a 1975, pero similares en su espíritu (Bresser Pereira, 2007b). De hecho, el ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales. Por ejemplo, nuevas políticas de comercio internacional guiadas por el mantenimiento del superávit comercial orientan los patrones de estímulo al comercio exterior. Nuevas políticas financieras internacionales sustentadas en el mantenimiento del superávit de la balanza de pagos, nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público orientadas por el superávit fiscal y nuevas políticas cambiarias guiadas por el sostenimiento de la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudenciales que permitan controlar la inflación, muestran estrategias macroeconómicas claramente distintas a las de los años 50 a 70. Políticas de inversión pública y

privada fundadas en el ahorro interno han sido inauguradas en la década. Políticas sociales de combate a la pobreza, la indigencia y la exclusión, con carácter cuasi universal, y apoyo a las demandas postergadas de pueblos originarios, sectores sociales desfavorecidos y minorías discriminadas, constituyen una novedad propia de este período inaugurado en el año 2000. Todo ello en un contexto de estímulo al crecimiento económico, el empleo, el aumento del consumo interno, y la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva.

Sin perjuicio de la novedad de estas políticas en la historia de las estrategias estatales en América Latina, el debate parece no concluir. No son pocos los que sostienen que debiera alumbrar una nueva o segunda generación de políticas para el desarrollo entre 2010 y 2020 si se quiere aprovechar el contexto global actual. Esta segunda generación de políticas debiera orientarse, por un lado, hacia el desarrollo de sistemas nacionales de innovación; estos sistemas deben posibilitar una matriz productiva con mayor contenido tecnológico agregado, con nuevos modelos de asociación pública y privada para la inversión en infraestructura pública y productiva de alto contenido en tecnología, y con burguesías empresariales, clase obrera organizada y nuevos actores de la economía social consolidados y asociados a dicha matriz productiva.

Por otro lado, se hacen necesarias acciones sostenidas y profundas dirigidas hacia el desarrollo humano intensivo, en términos de derechos sociales básicos, en particular para los sectores más desfavorecidos, educación universal de alta calidad, sistemas universales de acceso a servicios de salud igualitarios y eficaces, universalización de la seguridad social, políticas activas para garantizar el acceso a la vivienda, reconfiguración de los grandes conglomerados urbanos y acceso a servicios públicos igualitarios. Asimismo, es necesario mejorar el capital institucional democrático, la confianza y el capital social en la sociedad civil. Finalmente se requiere una redefinición de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno y de estos con los agentes económicos que, a un tiempo que se intenten redistribuir recursos y responsabilidades de la acción pública para favorecer tanto el desarrollo nacional como el desarrollo local, permita una revitalización de la participación ciudadana y el ejercicio de la libertad, los derechos republicanos y la virtud cívica. En otros términos, se trata acerca del contenido complejo de las políticas estatales y de las acciones institucionales para el desarrollo que será preciso adoptar e implementar, y que inevitablemente supondrán conflictos y negociaciones entre actores sociales, políticos y económicos para consolidar estrategias nacionales y continentales de crecimiento, igualdad y ciudadanía en América Latina.

La tercera dimensión que es necesario considerar se refiere a la nueva matriz del Estado y la administración pública para unas políticas públicas orientadas al desarrollo (O'Donnell, 2002). Toda la evolución de las teorías y políticas públicas para el desarrollo, desde los años 50 hasta los más actuales enfoques teóricos y las nuevas políticas públicas del 2000, ha asumido como una dimensión estructural el papel del Estado y de la administración pública en las estrategias nacionales de desarrollo. Se trata no solo de la participación de los servicios estatales en el producto bruto o de las inversiones estatales de todo tipo para promover el crecimiento, la igualdad y la ciudadanía. Se trata, también, de considerar la configuración del Estado como un conjunto de relaciones de dominación que suponen una determinada alianza de clases para el desarrollo. Además, de una configuración de la administración pública en sus aspectos institucionales, organizacionales, de sistemas y procesos, de dotación de servidores públicos y de tecnologías de gestión, que sea funcional a una visión nacional del crecimiento, la igualdad y la ciudadanía, a una matriz de políticas estatales para el desarrollo y a un Estado que sea expresión de una alianza de clases que sostenga dicha visión nacional.

La evolución de la construcción de los Estados nacionales y las administraciones públicas latinoamericanas entre 1945 y 1975 se caracterizó justamente por intentar desplegar dicha funcionalidad. La relación entre las burguesías nacionales y las clases trabajadoras organizadas (en distintos grados de consolidación en las diversas experiencias nacionales) y su vinculación con las burocracias y tecnoburocracias estatales fueron determinantes en las experiencias orientadas por el desarrollo en dicho período. En esa época, la creación de instituciones estatales (tanto en la

administración central como descentralizada, y las empresas del Estado) sostuvo las políticas industriales, energéticas y de infraestructura, de expansión de los servicios públicos, de ampliación de la cobertura en educación y salud, las políticas agrarias (incluida la reforma de la propiedad de la tierra), las políticas científico tecnológicas, las políticas de seguridad social, por solo citar las más clásicas. La modernización de los servicios de hacienda (recaudación de ingresos y ejecución presupuestaria) y de los organismos de planeamiento e inversión pública, así como las reformas orientadas por principios de organización y métodos, caracterizaron los enfoques metodológicos y de procesos típicos de la época. Este modelo de Estado y administración pública fue a su vez objeto de estudio para distintas ciencias sociales construidas en torno a la matriz conceptual de las teorías del desarrollo, de la modernización o de la dependencia, incluida la “ciencia de la Administración Pública”.

Como se señaló anteriormente, este modelo de Estado y administración pública se agota, junto con su matriz de políticas estatales, a mediados de los años setenta. No se trató solamente de un nuevo contexto global signado por la gran transformación tecnológica del capitalismo avanzado, que redefinió las relaciones económicas internacionales, reduciendo la participación de América Latina en las relaciones económicas mundiales. Se trató, además, del alumbramiento de las políticas neoliberales y de la hegemonía del capitalismo financiero internacional de fin del siglo XX. Este nuevo patrón de relación de América Latina con el capitalismo avanzado estuvo asociado al período de vigencia de los regímenes burocrático-autoritarios y al fuerte endeudamiento público y privado (con avales estatales). Continuó con el período de transición a la democracia, que se caracterizó por una consolidación en lo procedimental, pero condicionada también por la crisis de crecimiento económico, el peso de la deuda pública y los efectos que la crisis del desarrollo trajo en términos de pobreza, desigualdad y ruptura de la movilidad social ascendente.

Posteriormente, en los años noventa, casi toda América Latina atravesó la experiencia del neoliberalismo en sus políticas públicas que, en gran medida, desarticuló la matriz estatal, administrativa y de políticas desarrollistas desplegada entre 1945 y 1975. La redefinición del papel del Estado, conocida como reformas de primera generación, dio luego lugar a una nueva matriz de políticas administrativas. En distintos momentos y con variada intensidad, los países de América Latina encararon las reformas de sus sistemas administrativos y de gestión (en particular de administración financiera) (Schweinheim, 2008), introdujeron los principios de la nueva gestión pública (Consejo Científico del CLAD, 1998) y la gestión por o para resultados (Makón, 2007), realizaron importantes reingenierías de procesos como consecuencia de la aplicación de tecnologías de información y comunicación para el sector público o intentaron introducir reformas institucionales bajo el enfoque de la responsabilización (Consejo Científico del CLAD, 2000) o la gobernanza (Echebarría, 2004).

Sin perjuicio de las importantes contribuciones que pudieron haber dejado dichos enfoques de modernización administrativa, parece importante hacer un balance equilibrado de estas experiencias. Fundamentalmente porque se da la paradoja de que estos enfoques de reforma siguen siendo aún predominantes, a pesar de que poco parecen contribuir, *solo* por sí mismos, a la construcción de una administración pública que sea funcional a un Estado que exprese una nueva alianza de clases para un nuevo desarrollo. La paradoja consiste justamente en que no aparece aún un nuevo paradigma de pensamiento sobre el Estado y la administración pública, que explique y contribuya a orientar una nueva idea del desarrollo y la necesaria y compleja matriz de políticas requerida para lograrlo<sup>1</sup>.

En la práctica, nuevas modalidades institucionales, organizativas, de empleo público y financieras han aparecido en estos años. La utilización de fondos especiales o fideicomisos; nuevas empresas del Estado; redes administrativas y sociales para el fomento de la economía social; el creciente uso de sistemas de metas de gobierno como instrumento de política, planeamiento y control de gestión; la expansión y regularización del empleo público y avances en materia de negociación colectiva entre el Estado empleador y los sindicatos de trabajadores estatales; la utilización de sistemas de seguimiento e indicadores de sustentabilidad y responsabilidad fiscal, son algunas de las nuevas

experiencias de gestión en diversos países latinoamericanos. No dejan de ser significativos también el crecimiento absoluto y relativo del financiamiento en educación básica, educación técnica, educación superior e investigación científica y tecnológica, así como el fortalecimiento de antiguos y nuevos organismos autárquicos y empresas del Estado. Sin embargo, estas experiencias acumuladas carecen aún de un análisis y una crítica conceptual en función de un paradigma superador de los enfoques de reforma administrativa de los últimos veinte años, y que, además, contribuya al diseño e implementación de políticas administrativas orientadas por una concepción sobre el papel del Estado y de la administración pública para estrategias nacionales de desarrollo.

En este artículo se abordan tres cuestiones. En primer lugar, se intenta esbozar las nuevas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en una *teoría del desarrollo* para América Latina. En segundo lugar, se delimitan las principales cuestiones que debieran constituir *la matriz de políticas estatales orientadas por el nuevo desarrollo* de los próximos años en la región. Finalmente, se intenta reflexionar sobre la *nueva administración pública para el desarrollo* requerida en los próximos años en América Latina.

## **2. Nuevos enfoques de teoría política y social y de acción estatal para el desarrollo**

Provisoriamente se entiende por desarrollo un proceso de crecimiento económico, sostenido por la acumulación de capital para ampliar la capacidad productiva y competitiva de bienes y servicios para el mercado interno, regional e internacional, por la innovación tecnológica en los procesos productivos y sociales y por la incorporación creciente de capacidades requeridas para la actividad económica y social de la ciudadanía que impliquen aumentar los niveles de igualdad social y acceso a la justicia para todos los sectores sociales (acceso igualitario, o en condición de igualdad al bienestar material y espiritual) y que requieran crecientes niveles de autonomía individual, construcción de ciudadanía, creciente diferenciación y organización social e instituciones estatales democráticas con capacidad de intervención en la vida colectiva. Se recuerda, también provisoriamente, que el desarrollo requiere de una matriz de intervención estatal a través de políticas públicas orientadas por las metas del desarrollo y, por tanto, un modelo de relaciones de poder que exprese una alianza de clases que sostenga dichas metas e intervenciones. Finalmente, sin perjuicio de los aspectos vinculados al orden constitucional y legal y la soberanía del Estado, el desarrollo requiere de una administración pública funcional a estas metas en sus dimensiones institucional, organizacional, de sistemas y procesos, de tecnologías de gestión y de personal público.

Nada de lo definido en el párrafo anterior podría dejar de ser suscripto por las tradicionales teorías del desarrollo o de la modernización, y aun por una parte de las teorías de la dependencia de raíz estructuralista. Es más, una parte importante de la ortodoxia neoliberal podría incluso suscribirla. Sin embargo, cabe formular algunas preguntas en torno a las similitudes y diferencias entre las teorías clásicas del desarrollo, la modernización y la dependencia y una concepción más adecuada al actual contexto histórico y su estructura económica, social y política.

El propósito no es realizar una síntesis sobre las teorías del desarrollo, la modernización y la dependencia de los años 50 a 70<sup>2</sup>. Se resaltarán aquí, con sentido dicotómico, algunas de las diferencias más significativas que contribuyan a la construcción de una nueva teoría del desarrollo latinoamericano<sup>3</sup>.

Las teorías tradicionales del desarrollo, la modernización y la dependencia de los años 50 a 70 han tenido un claro sesgo de estructuralismo economicista. Por el contrario, hoy se requiere un enfoque social y político del desarrollo. Aquellas teorías de hace cincuenta años suponían en sus distintas versiones un cierto universalismo evolutivo. Hoy, más bien, se necesita poner acento en las diversidades regionales continentales de desarrollo con proyección global. La teoría y las experiencias de los años 50 a 70 suponían un modelo de desarrollo nacional y centralizado. Actualmente se requieren modelos de desarrollo nacional que, al mismo tiempo, sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo. Los enfoques de acción de las décadas del desarrollo de

mediados del siglo XX implicaron una apuesta a un elitismo modernizador, e incluso muchas veces revolucionario, de carácter centralista. Hoy, por el contrario, se requiere un liderazgo sistémico (social, económico, político, étnico y territorial) que permita una acción coordinada y al mismo tiempo descentralizada para el desarrollo. Finalmente, las diversas teorías históricas de la modernización o de la dependencia señalaron la importancia de la alianza de clases entre la burguesía industrial y la clase trabajadora sindicalizada. En el actual contexto se requiere formular una concepción que integre a dicha alianza (burguesía / clase trabajadora organizada) a los nuevos actores de la economía social que surgieron de la exclusión social de los años 90 o como consecuencia de las reacciones a las crisis de principios del año 2000.

En definitiva, este trabajo se concentra en el tema de superar el economicismo estructuralista y su reemplazo por un enfoque más complejo de carácter social y político.

Tanto el estructuralismo propio de la teoría del desarrollo cepalina como las diversas versiones de las teorías norteamericanas de la modernización o las distintas escuelas de la teoría de la dependencia, han supuesto que el desarrollo es básicamente una cuestión de naturaleza socioeconómica. Se trataría de promover (vía ahorro interno o endeudamiento externo, o de una nacionalización total o parcial de la renta nacional para su reinversión productiva, o de una alianza con el capital extranjero en condiciones de dependencia) las decisiones de inversión más adecuadas para recorrer todas las etapas del desarrollo industrial y tecnológico (industrialización sustitutiva de importaciones). Todo ello, finalmente, redundaría en una creciente secundarización y tercerización (diferenciación estructural) de la economía, en crecimiento del empleo, del consumo y del bienestar o justicia social (Di Tella, 1973), cambios en la distribución urbano rural de la población (Germani, 1976)), transformaciones en el comportamiento demográfico (Germani, 1969), modernización y posmodernización de la cultura social (Inglehart y Baker, 2000) y consolidación de las estructuras políticas democráticas (Deutsch, 1961). Paradójicamente, esta perspectiva tiene puntos de coincidencia con la mirada economicista de la ortodoxia neoliberal.

En los últimos veinte años han aparecido perspectivas que corrigen este sesgo. Desde los enfoques neoinstitucionalistas (North, 1993) a las teorías del capital social (Kliksberg, 1999), desde los enfoques de gobernanza (Prats, 1997) hasta los enfoques del “post Consenso de Washington” (Stiglitz, 1998) y las teorías del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1993) se ha señalado la importancia de las dimensiones culturales, sociales, institucionales y políticas del desarrollo. Sin embargo, cada una de ellas aparecía casi como un intento de corregir la ortodoxia neoliberal. Por tanto, si bien muchos de estos análisis y recomendaciones pueden resultar significativos, si se trata de recuperar un enfoque de desarrollo pareciera que no tienen el alcance de las propuestas “no ortodoxas” de los 90 para corregir el sesgo economicista de las teorías del desarrollo.

Es necesario considerar entonces algunas cuestiones vinculadas a un enfoque más interdisciplinar (social y político), congruente con una idea del desarrollo tal como se definió anteriormente. No se insiste aquí en los contenidos tradicionales de las teorías del desarrollo en su visión clásica, aún vigentes (incremento de la capacidad productiva, inversiones en capital productivo, inversiones en infraestructura económica, promoción del consumo masivo, promoción de exportaciones, regulación de importaciones y exportaciones, etc.), sino que se analizan los aspectos más importantes del núcleo nuevo de definiciones necesarias para comprender y actuar sobre el desarrollo.

### **El desarrollo humano**

Probablemente la cuestión de la correlación positiva entre desarrollo y *desarrollo humano* es donde actualmente existe un acuerdo más amplio a partir de la teoría de Sen (1979). La tesis fundamental de esta teoría, en términos económicos, es que el desarrollo (incluido su dimensión de crecimiento económico y de aumentos en la productividad total de los factores) tiene una asociación positiva con la mejora de los indicadores educativos, de alimentación, de salud, de vivienda y servicios básicos, de seguridad social, y de igualdad étnica y de género. No solo se trata de un enfoque de inversión en

“capital humano” y la demostración de sus altas tasas de retorno en términos individuales y sociales. Se trata de reconocer que un aumento general de las *capacidades* de los individuos, y en particular de los miembros de los sectores sociales más desfavorecidos, redundaría en un aumento general del desarrollo. El enfoque de las capacidades es bastante más amplio que el enfoque del capital humano. Las capacidades tratan de la libertad de los seres humanos y de sus posibilidades para optar libremente de acuerdo con sus valores. Esta perspectiva convierte el debate democrático sobre la mejor fórmula de asignación de inversiones en capital físico, tecnología e infraestructura, por un lado, e inversiones en desarrollo humano, por otro, en una cuestión de extrema importancia en América Latina (Sen, 1998). Pues se trata no solo de reconocer la correlación positiva entre desarrollo y capacidades, sino también realizar inversiones públicas y privadas deliberadas para el incremento de las capacidades de los sectores más desfavorecidos, introduciendo valores de humanismo trascendente en el debate sobre el desarrollo.

### **La organización social**

También ha habido un acuerdo generalizado acerca de las relaciones entre desarrollo y *capital social* (Putnam, 1993). Las investigaciones han demostrado una asociación positiva entre el desarrollo y la existencia de un entramado de organizaciones sociales más o menos complejas y formalizadas vinculadas por relaciones de confianza entre organizaciones de la sociedad civil, redes sociales y productivas, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, instituciones de investigación y desarrollo, empresas individuales, *clusters* territoriales e instituciones políticas. También existe cierto acuerdo acerca de la vinculación entre capital social y procesos de modernización o posmodernización de los valores individuales y la cultura societaria.

Poco se ha sostenido sobre la importancia de la realización de *inversiones públicas, privadas y sociales en organización social* en América Latina. En general, la generación de capital social ha sido explicada como consecuencia del crecimiento económico y del desarrollo, y se la entiende como un proceso de construcción evolutiva y autónoma de la sociedad civil. Esto significa que debiera debatirse un papel a las inversiones estatales, privadas y sociales deliberadas (financieras, de asistencia técnica, de asistencia jurídica, de mediación) para el desarrollo organizacional, la institucionalización, la formación de redes y la construcción de confianza. Esta cuestión es particularmente relevante en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, emprendimientos de la economía social, experiencias autogestionarias, comunidades de pueblos originarios, corredores y *clusters* productivos de base territorial. Las actuales características de esta problemática son diferentes en su especie, pero similares en su género, a las acciones llevadas a cabo por algunos Estados latinoamericanos que emprendieron procesos industriales en los años 40 y 50. Estos desempeñaron un papel en la formación o estímulo a la formación de organizaciones empresariales industriales y obreras que fueron un componente muy significativo de los procesos de desarrollo en América Latina a mediados del siglo XX (casos de Argentina, Brasil y México, especialmente).

### **El conocimiento**

También existen importantes acuerdos en torno a la vinculación del desarrollo con la denominada *sociedad del conocimiento* (ONU, 2003). La noción de sociedad del conocimiento no está aún totalmente desarrollada como categoría. Ha sido, por ejemplo, definida como “la sociedad cuyas instituciones y organizaciones permiten a las personas desarrollarse sin limitaciones y que abren oportunidades a todos los tipos de conocimientos, de ser masivamente producidos y utilizados a lo largo de toda la sociedad” (ONU, 2005). No se trata solo de estructuras económico-sociales caracterizadas por la producción, circulación, consumo e inversión intensivos en información y en tecnología de información y comunicación. Se trata de estructuras económico-sociales caracterizadas por la producción, circulación, consumo e inversión intensivos y acelerados en conocimiento. Si bien se reconoce el papel que el conocimiento ha tenido en la historia económica y social mundial, es en las

últimas décadas del siglo XX y a partir de 2000 que ha habido una fuerte aceleración en la producción de conocimientos, en el aumento sistemático del capital intangible como factor de producción (inversiones en capacitación, instrucción, actividades de investigación y desarrollo, información y coordinación) y en la intensidad y aceleración de la innovación (no solo como consecuencia de I+D, sino de la innovación en el contexto social, comunitario, empresarial y organizacional). La noción de economía del conocimiento ha encontrado, en diversos conceptos desarrollados a lo largo de los años 90, tales como “comunidades de conocimiento”, “comunidades de práctica”, “comunidades de aprendizaje y gestión del conocimiento”, una fundamentación de su naturaleza social, psicosocial, organizativa y de gestión de la producción y circulación para su utilización en el proceso productivo. No solo en el ambiente de las comunidades de I+D, sino también en el ambiente social, empresarial y estatal. Este enfoque permite una conceptualización que incluye, a la vez, factores relativos a la problemática de la educación y el desarrollo de conocimientos básicos y competencias genéricas de aprendizaje; la recuperación y difusión de identidades y saberes comunitarios, étnicos y populares; la formación laboral continua; la investigación y el desarrollo científico y tecnológico; los sistemas nacionales y locales de innovación; el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y la gestión del conocimiento.

La cuestión reside entonces en cómo promover la producción y utilización masiva de conocimientos como dimensión del desarrollo y, por tanto, las inversiones públicas y privadas que deben ser realizadas para tal fin en América Latina. No se trata solo de un aumento del porcentaje del PIB destinado a educación, ciencia, tecnología e innovación. Esta cuestión remite a los problemas de codificación del conocimiento y su difusión, así como a las cuestiones relativas a su naturaleza como bien público o privado; a los nuevos problemas y desafíos para la didáctica y la pedagogía para lograr mayores niveles de adquisición y utilización de conocimientos significativos para la vida individual, social y económica de todos los sectores sociales, en particular de los excluidos y desfavorecidos (conocimientos científicos y tecnológicos, filosóficos, humanísticos, técnicos, competencias en procesos productivos de alto valor, capacidades de aprender, capacidades para producir nuevo conocimiento); y a las condiciones institucionales y organizacionales de empresas, instituciones científicas, sector público y organizaciones sociales y comunitarias para la producción y utilización del conocimiento. Remite, también, a los problemas de la desigualdad en la producción y utilización del conocimiento científico y tecnológico y a la creciente incompreensión entre las comunidades científicas y la ciudadanía, particularmente la que ha adquirido menor nivel de formación científica y técnica.

### **Las comunidades epistémicas de políticos, líderes socioeconómicos, expertos y tecnoburócratas**

Un proceso de desarrollo, comprendido en su complejidad, necesita de nuevas comunidades epistémicas orientadas por enfoques de crecimiento con igualdad, desarrollo humano, construcción de capital social y orientación a la sociedad del conocimiento. Ha sido ya suficientemente analizado el papel que les cupo a determinados centros de investigación en el surgimiento del pensamiento y las ciencias sociales orientadas por los enfoques del desarrollo, la modernización y la teoría de la dependencia entre 1950 y 1970 (Bresser Pereira, 2006)<sup>4</sup>. También ha sido estudiado el caso de la conformación de estructuras de “roles tecnocráticos” en los procesos de modernización autoritaria de los años 60 y 70 (O’Donnell, 1972), o la influencia de nuevos “think tanks” en las reformas de los años 90 (Uña y Garcé, 2006). Estos estudios han mostrado, además, la fuerte vinculación entre estas comunidades epistémicas de científicos sociales y expertos en economía, gestión y políticas públicas con sectores empresariales y políticos, así como su vinculación con la tecnoburocracia estatal (Bresser Pereira, 2007a).

Se trata, en consecuencia, de reconocer el peso que tienen las comunidades epistémicas de políticos, líderes socioeconómicos, expertos y tecnoburócratas estatales en la construcción de una estructura socioeconómica y de unas políticas públicas orientadas al desarrollo. La cuestión consiste, por lo tanto, en la construcción de dicha comunidad epistémica. Ello remite a problemas tales como los

contenidos de la formación en las disciplinas de la economía, la administración y las ciencias sociales; a la reorientación de los programas de investigación, fuertemente influenciados por paradigmas neoclásicos; a las formas de interacción de los *nuevos* expertos del desarrollo con la dirigencia política, social (tanto la sindical como la de la nueva economía social) y empresarial orientada por los valores del desarrollo; a los procesos de formación de dirigencias empresariales y gerenciales; a la reconstrucción de los valores de la tecnoburocracia pública, que requiere imbuirse de los valores del crecimiento, la igualdad, la justicia y la innovación, en particular en la alta dirección pública y sus procesos de formación y capacitación. También la cuestión remite a la construcción de comunidades epistémicas de ámbito continental o subcontinental, tal como las hubo entre los años 50 y 70, dada la actual dinámica de integración regional.

### **Los valores: desarrollo, identidad y justicia**

La estructura socioeconómica de bajo crecimiento, ruptura de la movilidad, aumento de la desigualdad y concentración de la riqueza que caracterizó a América Latina desde los 80 hasta principios de esta década, ha estado acompañada por valores de individualismo, codicia, enriquecimiento rápido y pérdida de valores de identidad cultural. Resultaron parte de un proceso de globalización y vinculación latinoamericana con el capitalismo global y financiero. Tempranamente fueron estudiados los modos de vinculación, tanto de las culturas nacionales como de las culturas populares, con esta hegemonía cultural y se establecieron con relativa claridad los modos en que dichas culturas nacionales o populares se interrelacionaban con la cultura global (García Canclini, 1984). Estos estudios mostraron también la importancia que tiene la identidad cultural y su articulación (en términos de ampliación de la comprensión del mundo global y de reconocimiento a la identidad de otras culturas) con la cultura global. También se identificó la importancia que tiene la difusión de éticas de solidaridad, justicia y corrección de las desigualdades como factor del desarrollo (Kliksberg, 2004). Asimismo, fueron estudiadas las relaciones que existen entre el desarrollo, la competitividad internacional de la oferta de bienes y servicios, y la identidad y el capital cultural para la agregación de valor en términos de diferenciación de una oferta global de bienes y servicios.

Sin embargo, la cuestión consiste no solo en la consolidación de un capital cultural para la competitividad, sino en cómo la difusión de los valores del desarrollo (crecimiento, innovación, igualdad en términos de capacidades), la construcción de lazos de solidaridad y cooperación, la consolidación de identidades nacionales, culturales, territoriales y étnicas vinculadas al mundo global, y la promoción de la libertad se convierten en preferencias ciudadanas y de los actores socioeconómicos para el desarrollo (Boisier, 2005)<sup>5</sup>. Son estas preferencias las que, finalmente, inciden en las decisiones que los actores socioeconómicos tomarán en la vida social, económica y del espíritu. Por tanto, la cuestión remite a las acciones públicas, privadas y sociales en materia educativa, de formación de agentes socioeconómicos, de contenidos de los medios de comunicación, de la naturaleza de la producción cultural, y de contenido y forma del discurso político. Todas ellas, formadoras de valores y preferencias.

La cuestión es compleja. Se trata de cómo intervenir para que los sistemas educativos y de formación, los medios de comunicación, los sistemas de producción de bienes culturales y el discurso político asuman a un tiempo una fórmula que combine valores de crecimiento e innovación, por un lado, junto a valores de igualdad en términos de capacidades e identidad cultural vinculada a lo global, por otro. Esta combinación puede ser de difícil resolución. Actores socioeconómicos más concentrados y medios de comunicación y sistemas de producción cultural más vinculados a la comunicación y la cultura globalizada tienen una tendencia a valorar el primer término de la fórmula. Por el contrario, actores sociales más desfavorecidos, comunidades de base local y étnica, políticos nacionalistas o populistas, y medios de comunicación y sistemas de producción cultural asociados pueden valorar más el segundo término de la fórmula. Es más, no son pocas las tendencias a renegar de la vinculación con la sociedad global. Por tanto, puede volverse difícil la coordinación de acciones en materia de

promoción de los valores requeridos para el nuevo desarrollo. De allí la importancia de la consolidación de comunidades epistémicas fuertes orientadas por dichos valores y que interactúen con los sistemas, organizaciones y estamentos formadores de preferencias individuales, grupales y colectivas.

### **El republicanismo igualitario**

Lo señalado hasta ahora se fundamenta en una tesis escasamente explorada: la de la existencia de una *relación positiva entre desarrollo y republicanismo igualitario*. Existen algunas importantes contribuciones acerca de la relación que hay entre desarrollo, entendido como un incremento de las capacidades de los ciudadanos, y el republicanismo (Pettit, 2001), o entre un nuevo desarrollismo latinoamericano y el republicanismo (Bresser Pereira, 2003). No son pocos quienes señalan que puede resultar un obstáculo para el desarrollo la consolidación de tendencias neopopulistas y que la solución debiera ser encontrada en un republicanismo igualitario, sin perjuicio de la importante movilización social que se está verificando en América Latina como consecuencia de los procesos económicos, sociales y políticos de la última década.

No es aquí el momento de hacer una reseña sobre el denominado nuevo republicanismo<sup>6</sup>. Para lo que aquí importa, pueden resultar suficiente las siguientes consideraciones.

El republicanismo, especialmente en su versión igualitaria y no elitista, constituye un enfoque de filosofía política con creciente influencia en algunas dirigencias públicas que sostienen que, a diferencia de la tradición liberal, la libertad y la justicia no consisten tanto en un problema de no interferencia sino en una cuestión de no dominación. Por lo tanto, asigna un papel fundamental a las precondiciones económicas y sociales que garantizan la igualdad social.

Por otra parte, el republicanismo considera la participación en la vida pública y la política como constituyentes esenciales de la naturaleza humana, por lo que reniega del individualismo y el contractualismo político. En consecuencia, considera a la acción pública (estatal) como constructora del bienestar colectivo. El pensamiento republicano ha sostenido, aunque de diferente modo en las distintas etapas de su desarrollo, que una república de hombres autónomos, libres y virtuosos que practican la vida pública, como ciudadanos y como gobernantes, solo es posible en el contexto de sistemas económico-sociales que lo garanticen. Una precondición fundamental es la igualdad, y esta solo puede ser garantizada por un sistema económico que evite la concentración de la riqueza. Puede incluso sostenerse que la utopía republicana consiste en una república de hombres virtuosos y autónomos, con baja desigualdad económica y social que, sometándose al imperio de la ley colectivamente estatuida, participan activamente de las decisiones públicas como ciudadanos y como gobernantes, con el único parámetro del bien común. Constituyen dimensiones fundamentales de una concepción republicana asociada al desarrollo, la participación ciudadana y popular y el diálogo e interacción entre clases sociales, movimientos sociales, comunidades étnicas y de género; la mejora de la representación política, el debate parlamentario y el papel de los parlamentos en la formulación, adopción y control de las políticas de gobierno como formas de construcción colectiva de la libertad y el bienestar, de la ampliación de las capacidades para todos los sectores sociales y de la promoción y protección de los bienes colectivos.

De hecho, pareciera posible una confluencia de las experiencias políticas de contenido neo populistas de la última década en América Latina con un republicanismo igualitario, deliberativo y participativo para el desarrollo. En primer lugar, por la idéntica preocupación por condiciones de igualdad social que permitan un funcionamiento más justo de la democracia. En segundo lugar, porque no parece teóricamente posible que pueda darse una república participativa sin una lógica política previa que promueva la movilización y la participación de actores populares anteriormente excluidos, tal como sostienen los neo populistas. Ciertamente, las experiencias republicanas históricas (Grecia y Roma antiguas, República Inglesa, República Francesa, el Estado Social Republicano del siglo XX europeo, todas ellas asociadas a procesos de desarrollo históricos) muestran fuertes tendencias de

movilización popular concomitantes con la construcción de una república igualitaria, deliberativa y participativa. Este pareciera también ser el caso de las frustradas experiencias republicanas hispanoamericanas del siglo XIX, antes de la hegemonía liberal positivista. De hecho, muchas de las actuales experiencias neo populistas latinoamericanas buscan un discurso entroncado en la experiencia histórica del republicanismo popular decimonónico (Bolívar, Artigas, Sandino, entre otros).

En todo caso, el desafío consiste en asociar conceptualmente el desarrollo a procesos que supongan una ciudadanía autónoma, con mayores capacidades para el ejercicio de sus preferencias y de su libertad, y que pueda participar de los beneficios individuales y colectivos del crecimiento económico y del avance del conocimiento y la tecnología.

### **3. Hacia una nueva generación de políticas públicas para el nuevo desarrollo**

Si el desarrollo y las acciones públicas y privadas requeridas para alcanzarlo suponen la compleja trama de variables económicas, sociales y políticas que se señalaron anteriormente, entonces la principal pregunta es: ¿cuáles deben ser las prioridades a encarar durante los próximos diez años? No se trata aquí el problema de la ampliación de la capacidad productiva, de generación de empleo y de consumo, ni la mejora del balance comercial y de pagos, habitualmente abordados al analizar la experiencia de los últimos diez años. Tampoco se expone ningún conjunto de políticas públicas ni diseños de detalle. Más bien se intenta señalar una nueva agenda de políticas para el desarrollo y el tipo de estrategia decisoria y de cobertura que debiera caracterizarla. Esta agenda estaría constituida fundamentalmente por tres grandes cuestiones: las políticas de desarrollo humano, la innovación, y un sistema de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada que fomente un modelo de acumulación para el desarrollo.

#### **Políticas universales para el desarrollo humano**

Si las inversiones en desarrollo humano (entendidas como políticas públicas que garantizan un acceso igualitario a capacidades) constituyen una dimensión virtuosa del desarrollo, entonces se requiere de un enfoque radical y universal en el diseño, financiamiento e implementación de las políticas para el desarrollo humano.

El enfoque radical, tal como se lo ha entendido en la literatura clásica del análisis de políticas públicas (Dror, 1983), es una perspectiva que sostiene la necesidad de replantear de modo fundamental los problemas, las metas y los instrumentos de implementación de políticas cuando las condiciones lo requieran. En el actual contexto, debe colocarse, en primer lugar, la *desigualdad* en el *centro de la agenda pública*. En tal sentido, es necesario que en la próxima década, y dado el escenario esperable de sostenimiento de los niveles de sustentabilidad fiscal, los Estados latinoamericanos se propongan metas universales de cobertura de políticas que garanticen la universalización del acceso a derechos. En otros términos, se trata de reemplazar las políticas focalizadas o experimentales por políticas universales o neouniversales de acceso a derechos de todo tipo (García Delgado y Noretto, 2006).

No se trata solo de acceso universal a derechos sociales básicos, tales como a un ingreso mínimo que garantice la alimentación y el consumo básicos, a educación de calidad, al entrenamiento laboral acorde al desarrollo tecnológico, a salud eficaz, a la cobertura de seguridad social, a un empleo decente, a la propiedad de la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, al transporte, y a la tecnología de información y comunicación modernas. También implica el acceso a un urbanismo socialmente habitable en los grandes conglomerados y a un medio ambiente saludable y sustentable. El acceso, además, al ejercicio de la capacidad para la participación social y política, y a la elección más adecuada de representantes políticos y sociales, lo que supone reformas a la institucionalidad de la sociedad civil, al sistema de partidos políticos y al sistema electoral. Por lo tanto, no se trata solo de un aumento de la inversión social del sector público, sino de un *conjunto de transformaciones de carácter institucional*.

Una cuestión prioritaria vinculada al desarrollo humano y a un enfoque universal y complejo de los derechos se refiere a aquellos ciudadanos con empleo o ingreso precario (muchos de ellos jóvenes y

pobres) y a los actores de la economía social que surgieron con la ruptura de los procesos de movilidad social (incluidos los pueblos originarios), con la exclusión social de los años 90 o como consecuencia de las crisis de principios de 2000. Se requiere de una política universal y radical en cuanto a dotar de formalidad y capacidad institucional a dichos ciudadanos y actores, que les permita incorporarse a la dinámica del desarrollo.

Las políticas universales para la igualdad suponen también cambios radicales en los modelos institucionales, organizativos, de servicios, de financiamiento y legales (Repetto, 2010). Seguramente supondrán conflictos dada la necesaria radicalidad de las transformaciones necesarias. Las burocracias profesionales de los servicios educativos, de salud y de seguridad ciudadana, poco abiertas a los procesos de innovación, la posición dominante de intereses contrarios a los derechos republicanos de la ciudadanía por parte de corporaciones u oligarquías económicas y políticas locales, la incidencia del delito organizado en los conglomerados urbanos, y las redes sociales y políticas de base clientelar deberían ser radicalmente transformadas o erradicadas. Esta transformación radical no significa que la misma deba ser de carácter autoritario o que suponga metas temporales de corto plazo. Por el contrario, requiere deliberación con actores preexistentes, su evolución consciente y la transformación en tiempos variables. Pero, claramente, la racionalidad del enfoque debe caracterizarse por la progresiva eliminación o disminución del peso relativo del burocratismo profesional, del corporativismo, de las oligarquías económicas y políticas locales, del delito organizado y del clientelismo político.

Una cuestión de extrema importancia es el papel que les pueda caber a los Estados nacionales, a las administraciones estatales, provinciales o departamentales, o a las administraciones municipales en las políticas universales de desarrollo humano. Aunque se ha señalado anteriormente que hoy se requieren modelos de desarrollo nacional que, al mismo tiempo, sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo, la cuestión del desarrollo humano debiera constituir una agenda y un conjunto de políticas a cargo del Estado nacional.

### **La construcción de sistemas nacionales y locales de innovación**

Si las inversiones en conocimiento (entendidas como políticas públicas para garantizar la producción, circulación, consumo e inversión intensivos y acelerados en conocimiento) son también una dimensión virtuosa del desarrollo, entonces se requiere de un enfoque radical y universal en el diseño, financiamiento e implementación de las políticas para la construcción de sistemas nacionales y locales de innovación.

Se han definido los sistemas nacionales y locales de innovación como una red de múltiples agentes e instituciones de los sectores público y privado, cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías, determinando el desempeño innovador a nivel nacional y local (Lundvall, 2009). Son componentes de un sistema de innovación: los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas, los institutos públicos de investigación básica y aplicada, las universidades (públicas y privadas), los institutos de formación tecnológica de ingenieros y técnicos especializados, los organismos públicos de promoción de la investigación científica y tecnológica y la innovación (a nivel nacional o de los gobiernos locales), las fundaciones privadas que apoyan las actividades científicas, entre las instituciones más importantes.

Se ha demostrado ampliamente la vinculación entre la existencia de sistemas nacionales y locales de innovación y un crecimiento económico asociado a la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, así como la presencia de un desarrollo más igualitario. Sin embargo, existen menos acuerdos sobre la posibilidad de realizar acciones, políticas públicas e inversiones que promuevan su funcionamiento.

En cualquier caso, la noción de sistemas nacionales y locales de innovación ha fundamentado, desde principios de los años 90, la puesta en práctica de instituciones y políticas públicas orientadas a incentivar, fomentar, financiar o estimular las inversiones empresarias en innovación; incentivar, fomentar o financiar la colaboración gobierno-empresa-universidad-centros de investigación; fomentar

radicaciones empresariales, desarrollo de *clusters*, distritos industriales, polos tecnológicos y sectores empresariales de base tecnológica; desarrollar agencias públicas de fomento o financiamiento de la investigación; financiar la educación básica y superior dirigida a sectores económicos específicos, así como la investigación científica y la innovación tecnológica; y orientar la demanda de tecnología por parte del sector público en campos tan disímiles como las tecnologías para la defensa, la industria aeroespacial, las tecnologías de información y comunicación, la biotecnología aplicada a la salud humana, la producción e inocuidad de alimentos, las energías alternativas y la bioseguridad, la infraestructura de transporte y de telecomunicaciones.

En el caso latinoamericano, la mayor parte de los Estados ha carecido hasta ahora de políticas, de financiamiento y de incentivos fiscales adecuados para la construcción de sistemas nacionales de innovación, sin perjuicio de algunas excepciones nacionales. Hoy, América Latina requiere ubicar la innovación y la mejora de la productividad por introducción de conocimiento y tecnología como una cuestión de idéntico peso que el desarrollo humano. Esta redefinición de la agenda requiere de metas de inversión radicales en innovación. Así como los indicadores de desarrollo humano se convierten en mejores indicadores del desarrollo que el crecimiento económico, los indicadores de inversión en el sistema nacional de innovación, de productividad, de precio tonelada/producto de exportaciones, de resultados de la investigación científica y de patentes, debieran constituir otros indicadores de la misma importancia para medir el desarrollo. El enorme desafío implica una política universal en materia de innovación. Por tanto, se trata de dar cobertura mediante políticas y financiamiento a todos los núcleos potenciales de innovación (empresas, universidades y centros de investigación, cualquiera sea su tamaño, antigüedad o ubicación geográfica) y abandonar el enfoque experimental o focalizado que ha caracterizado a la escasa experiencia latinoamericana en la materia. Esto seguramente también supondrá un cambio radical en los modelos financieros, de incentivos fiscales institucionales y organizativos de fomento a los sistemas nacionales de innovación.

La política de fomento a los sistemas nacionales de innovación tiene hoy en América Latina tres desafíos particulares. El primero es cómo vincular la pequeña y mediana empresa y los emprendimientos de la economía social con el sistema nacional de innovación. De allí la importancia de las inversiones en organización social, que permitan la rápida incorporación de dichos sectores a la dinámica de la innovación. El segundo es instalar la agenda de la innovación en los gobiernos provinciales, estatales o departamentales y en los gobiernos locales, dada la probada relación entre el papel de los gobiernos subnacionales, la innovación y el desarrollo local endógeno. El tercero es cómo vincular los sistemas nacionales de innovación de los países de mayor desarrollo relativo, de modo que, a través de la cooperación internacional, los mecanismos de integración y la demanda del sector público, se pueda estimular el proceso de innovación latinoamericano.

### **La responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada para un modelo de acumulación para el desarrollo**

Si es correcto que América Latina requiere hoy de modelos de desarrollo nacional que al mismo tiempo que sean integradores mantengan estrategias locales y endógenas de desarrollo, entonces la matriz de políticas públicas debe suponer un principio de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada (Simpson, 2009), que garantice un modelo de acumulación de capital para el crecimiento económico, la innovación y el desarrollo humano.

La noción de responsabilidad fiscal ha estado asociada, en un principio, al hecho de que los gobiernos nacionales, intermedios y locales elaboren políticas de ingresos, gastos y endeudamiento sustentables en función de las proyecciones de crecimiento económico, que cuenten con superávit fiscal primario que garanticen pagos parciales de deuda e intereses (y eventualmente permitan un nuevo endeudamiento) y que la ejecución presupuestaria esté claramente vinculada a la producción de servicios públicos eficaces, eficientes y económicos para la ciudadanía, en condiciones de transparencia. El supuesto era que en contextos de responsabilidad fiscal existen fuertes incentivos para

que las inversiones públicas y privadas de capital expandan la capacidad productiva, el empleo, el consumo, las exportaciones, etc. Esto correspondía al enfoque neoliberal de la segunda mitad de los años 90, que fracasó a principios de siglo en muchos países latinoamericanos.

Ya se ha señalado que el proceso de crecimiento económico en América Latina en la última década ha estado caracterizado por políticas de comercio internacional dirigidas a mantener el superávit comercial, por nuevas políticas financieras internacionales orientadas a mantener el superávit en la balanza de pagos, por nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público que generen superávit fiscal, por políticas cambiarias orientadas a sostener la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudentiales que permitan controlar la inflación, por inversiones fundadas en el ahorro interno; todo ello en un contexto de estímulo a la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva.

Sin embargo, la matriz de políticas para la próxima década requiere asumir otros principios conexos, si se quiere estimular la expansión de una capacidad productiva de mayor valor agregado y una mejor distribución del ingreso en América Latina.

En primer lugar, se requiere una revisión radical (seguramente negociada en su implementación a lo largo del tiempo) de los sistemas impositivos. Es preciso un modelo impositivo de amplia progresividad para responsabilizar a las empresas y a las clases sociales más favorecidas en el financiamiento de las políticas públicas para el desarrollo humano y las inversiones públicas en conocimiento e innovación<sup>7</sup>.

En segundo lugar, se necesita una responsabilidad y transparencia radical de los gobiernos en las políticas de incentivos fiscales, créditos blandos, emisión monetaria, subsidios y utilización de fondos especiales. Estos son instrumentos de actual aplicación por diversas instituciones bancarias o entes públicos, que se han comenzado a utilizar en la última década, pero que suponen para su correcto funcionamiento de una gran transparencia y responsabilidad fiscal descentralizada si se quiere promover inversiones públicas y privadas de alta productividad empresarial y social (Lerda, 1999).

En tercer lugar, se hacen necesarias unas políticas cambiarias que eviten la apreciación del tipo de cambio (o enfermedad holandesa) o la depreciación por motivos de baja competitividad y productividad, que desincentivan las inversiones vinculadas a la expansión de la capacidad productiva (por mayor incorporación de tecnología) y pueden provocar procesos inflacionarios (Frenkel, 2008). Es decir una responsabilidad macroeconómica de la política cambiaria de los bancos centrales.

La nueva sustentabilidad fiscal requiere también de una descentralización y un federalismo fiscal que vuelva responsables a los gobiernos intermedios y locales por los ingresos de los niveles subnacionales, que distribuya la recaudación impositiva sobre bases de equidad fiscal y de responsabilidad por la prestación de servicios, y que vuelva más autónomos y responsables a los gobiernos locales por la calidad, cobertura y suficiencia presupuestaria de los servicios públicos y las inversiones en infraestructura social.

Asimismo, la nueva matriz de políticas públicas supone *modelos de asociación público privada responsables por las inversiones en infraestructura de servicios de alta modernización tecnológica*. En tal sentido, ni la exclusiva inversión pública (mediante endeudamiento o utilización de ahorro fiscal) ni los modelos de inversión privada (mediante privatizaciones o concesiones en condiciones de ausencia de regulación y control propias de los años 90) resultan ecuaciones sostenibles en la próxima década. El desafío consiste en una adecuada canalización de inversiones públicas y privadas, subsidios estatales y regulación y control que atiendan a un tiempo las cuestiones de la productividad y el acceso igualitario a servicios.

Finalmente, América Latina debería desplegar un sistema financiero que permita la responsabilización de la banca pública y privada para el financiamiento de la inversión productiva y la expansión de las capacidades de la ciudadanía. Esto supone amplias reformas de la regulación del sistema financiero, la banca pública y los bancos centrales.

#### **4. Una administración para el desarrollo**

Si retomar la senda del desarrollo futuro en América Latina significa poner en práctica políticas públicas radicales, de amplia cobertura y complejas en materia de desarrollo humano, sistemas nacionales de innovación y responsabilidad fiscal, entonces se debiera preguntar por el modelo de Estado y administración pública necesario. No se tratan aquí cuestiones vinculadas a la construcción del Estado como sistema de dominación, ni como sistema legal ni como entidad que garantiza la soberanía de una comunidad ciudadana, sino a la dimensión burocrático administrativa (ver O'Donnell, 2002). Se trata, entonces, de una *reforma administrativa para el desarrollo*.

El punto de partida de este análisis es que los enfoques de reforma vigentes en América Latina continúan siendo aquellos de los años 90. En particular, el diseño e implementación de sistemas administrativos y de gestión, los modelos de gestión y control por resultados y los enfoques de reforma institucional. Sin perjuicio de que el enfoque de sistemas reconozca un origen en las reformas de organización y métodos de los años 60 y 70, y que las agencias multilaterales hayan intentado reenfocar el modelo de gestión para resultados y las reformas institucionales reconceptualizando su relación con el desarrollo, el hecho es que los enfoques vigentes carecen de significación para analizar y actuar sobre las administraciones públicas de la región. Qué sentido tiene insistir en que el *único* enfoque de reforma administrativa debe fundarse en la modernización de los sistemas, los modelos de gestión, responsabilización y control, y en la reforma de las instituciones, cuando se ha perdido el *sentido* de dichas reformas.

Por lo tanto, se abordan aquí tres cuestiones. En primer lugar, el modelo organizativo requerido de administración para un nuevo desarrollo. En segundo lugar, la cuestión de la reinstalación del planeamiento del desarrollo como principal instrumento de gobierno. Finalmente, considerar que la institucionalización del servicio civil en los países latinoamericanos es el único modo de consolidar un modelo organizativo y de planificación del desarrollo.

#### **La organización estatal para el desarrollo**

El desarrollo latinoamericano del tercer cuarto del siglo XX asistió a un amplio despliegue divisional/departamental y funcional<sup>8</sup>. En lo divisional, el Estado, al encarar las políticas de modernización y desarrollo, estructuró una organización centralizada y descentralizada que le permitió asumir las nuevas funciones de promoción industrial, infraestructura, producción de energía, provisión de agua y servicios para la población y la industria, banca de fomento, urbanización y vivienda, educación técnica y universitaria, ampliación de la cobertura de salud, sistemas de seguridad social, promoción de la ciencia y la tecnología, regulación del comercio interno e internacional, defensa y seguridad, y reforma agraria, entre las más destacadas. En lo funcional, los Estados latinoamericanos más desarrollados consolidaron sus tecnoestructuras para la normalización de procedimientos administrativos, financieros y de planeamiento y programación. Este despliegue, además de ampliar la densidad organizativa divisional, funcional y operativa del sector público, implicó una expansión de las burocracias profesionales en educación, salud y ciencia y tecnología, en las líneas medias (gerencias, direcciones, departamentos) de la administración y las tecnoburocracias.

Algunas de las consecuencias de esta expansión burocrática fueron disfuncionales al proceso de desarrollo latinoamericano. Por un lado, porque en los países más modernizados condujo a coaliciones burocrático-autoritarias, cuestión abordada entonces por O'Donnell. En segundo lugar, porque el tamaño del gasto público y la falta de resultados en términos de su contribución al crecimiento económico y al bienestar social, contribuyeron al estancamiento económico y social latinoamericano de los años 80. Las nuevas democracias, luego de las experiencias dictatoriales, intentaron la democratización de las líneas medias y núcleos operativos heredados de los regímenes autoritarios, en el marco de procesos de desburocratización y descentralización, en general de escaso impacto.

Las reformas del Estado y de las administraciones públicas de los años 90 implicaron, bajo los criterios de reducción del déficit fiscal, privatización y transferencia de servicios a los niveles

subnacionales, una desestructuración de las organizaciones nacionales. En particular, se redujo el tamaño del núcleo de operaciones del nivel nacional por el retiro del papel intervencionista del Estado en la economía y la sociedad. Se reconfiguraron las líneas medias -bajo el nuevo modelo de gerencia pública- y las tecnoburocracias, volviéndose claramente hegemónicas las vinculadas a los sistemas de administración financiera. Se intentaron reformas, en general fracasadas, de los modelos de gestión en salud y educación, intentando una transformación de las burocracias profesionales. Todo ello sin que se visualizara una modernización organizacional y de procedimientos en las administraciones subnacionales.

En general, en la mayor parte de América Latina estas reformas fueron llevadas adelante por expertos, que indujeron un incremento en las unidades de *staff* de proyectos de reforma, en general financiados por agencias multilaterales de crédito o donantes<sup>9</sup>. Esta importancia de los *staff* de reforma contribuyó al debilitamiento de los núcleos operativos, las líneas medias y la tecnoestructura de las organizaciones estatales (Martínez Nogueira, 2002).

La influencia de los *staff* de proyectos de reforma, desde los años 90, contribuyó a que el conjunto de las entidades públicas se organizaran en torno a programas y proyectos. Tecnologías de gestión tales como los presupuestos por programa y los marcos lógicos para el diseño, gestión y control de programas y proyectos, junto al principio del subsidio a la demanda y a una importante proporción del sector público latinoamericano financiado por donantes y agencias multilaterales, fueron los principales efectos derivados de esa época.

La consecuencia de la aplicación de este paradigma de gestión en el conjunto de los componentes sustantivos de las organizaciones (líneas medias, núcleos de operaciones y tecnoestructuras) consistió en que se comportaran bajo la *lógica de proyectos ad hoc*, como si toda la organización funcionara bajo formas de “adhocracia” y *staff* de apoyo.

Resta investigar con mayor profundidad en qué medida este modelo organizacional imperante ha influido en la persistencia o aumento de la desigualdad en el acceso a servicios y derechos universales, o cuánto ha sido provocado por las reformas orientadas al mercado. Asimismo, se requiere un examen más en detalle acerca de en qué medida la organización por proyectos ha derivado en nuevas formas de clientelismo o de sistemas prebendarios de todo tipo.

En cualquier caso, es preciso volver a pensar el modelo organizativo de las administraciones públicas para alcanzar metas nacionales de desarrollo. Ciertamente la teoría de la administración pública vinculada a las teorías del desarrollo daban un fundamento conceptual (estructural funcionalista) que permitía explicar que el proceso de diferenciación estructural social, económica y política, propia de la modernización, suponía a la vez una diferenciación y especialización departamental y una tecnoburocratización de los procedimientos (Almond y Powell, 1972; Lapalombara, 1970). Retomar, en parte, estos enfoques debería conducir a una administración pública para el nuevo desarrollo latinoamericano.

Se requiere volver a diseñar la estructura departamental y funcional de la administración pública en la región. En primer lugar, porque los Estados latinoamericanos se encuentran hoy no solo ante la necesidad de consolidar las políticas que condujeron a retomar la senda del crecimiento económico y disminución de la pobreza, sino porque se enfrentan a nuevos desafíos del desarrollo.

Desde un punto de vista divisional se hacen necesarias estructuras para gestionar los problemas del desarrollo humano, la integración de los pueblos originarios y sectores de la economía social, la promoción del desarrollo territorial, la promoción de la pequeña y mediana empresa, la ampliación de la cobertura de salud y de la seguridad social, la resolución de los problemas de la vivienda y el urbanismo, la producción de energía, la sustentabilidad ambiental, la promoción de los sistemas de innovación, la inversión en infraestructura y el sostenimiento de la responsabilidad fiscal.

Este despliegue divisional requiere rediseñar las estructuras ministeriales, las empresas del Estado, las entidades descentralizadas, los organismos de regulación y control, la banca pública y los fondos especiales. Supone el fortalecimiento y transformación del núcleo de operaciones (en particular

de las burocracias profesionales de educación, salud, seguridad, justicia, seguridad social, programas sociales, ciencia y tecnología) y del nivel directivo, reorientándolos hacia la provisión universal de servicios de alta calidad para la ciudadanía.

Desde un punto de vista funcional, se requiere fortalecer la tecnoestructura de programación, de administración financiera, de tecnologías de información, legal y de evaluación de resultados y control de gestión, no solo en las organizaciones de la administración central y descentralizada, sino también en las burocracias profesionales de salud, educación y ciencia y tecnología.

La fenomenal revolución en materia de tecnologías de información y comunicación a la que se asiste permite este nuevo despliegue divisional, así como el fortalecimiento de la tecnoestructura. Tecnologías disponibles tales como los sistemas de información de ciudadanos y beneficiarios de prestaciones, el registro informatizado de los ciudadanos, la administración de beneficiarios de los sistemas de seguridad social y salud, las bases de datos fiscales de empresas, los sistemas de censo continuo y de información geográfica y satelital, permiten nuevas capacidades para la puesta en marcha de políticas y programas de carácter universal o cuasi universal. Ello ocurre en áreas tan distintas como las de las prestaciones sociales, la salud y educación, la seguridad social, la urbanización en áreas social y ambientalmente degradadas, la protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana, el crédito y fomento a la inversión y la innovación, entre otras.

Este fortalecimiento no puede ser de otro modo que no sea abandonando el modelo organizacional por proyectos y diseñando organizaciones y procesos de gestión, de información y de administración financiera de manera que administren servicios universales y garanticen un acceso universal a derechos<sup>10</sup>.

Para que esto suceda, los *staff* de apoyo y las unidades *ad hoc* de gestión deben reducir su poder y tamaño relativos para permitir una mayor institucionalización de las estructuras administrativas y sus núcleos operativos, una consolidación de la dirección pública y el fortalecimiento de la tecnoestructura, en el sentido señalado de garantizar servicios universales y acceso universal a derechos<sup>11</sup>.

Una estrategia de reforma de estas características (rediseñar los núcleos operativos, líneas medias y tecnoestructuras burocráticas orientadas a la prestación de servicios universales, y tender a la reducción al mínimo de los *staff ad hoc*) podría volver a dar significación a modelos de gestión, evaluación y control para resultados del desarrollo en núcleos operativos y líneas medias, y a las reformas de los sistemas administrativos y de gestión en las tecnoestructuras.

### **Un nuevo planeamiento para el desarrollo**

Al planeamiento para el desarrollo de los años 50 a 70 le cupo un importante papel en las políticas públicas de dicho período (Sikkink, 1993). Luego del colapso del desarrollo y la modernización, el planeamiento para el desarrollo fue justamente criticado por ser extremadamente tecnocrático, autoritario, poco participativo, racionalista, desconocedor del juego del poder y el conflicto, y desmerecedor de la representación democrática.

Todo ello determinó distintas tendencias. Algunos países abandonaron la práctica del planeamiento para el desarrollo, sea como reacción a los regímenes burocrático-autoritarios (Argentina) o por su reemplazo por sistemas más acotados de inversión pública, con planeamiento y programación por proyectos (Chile). En otros países, los sistemas de planificación se volvieron más burocráticos y dependientes de aplicaciones y metodologías basadas en el uso de formas estandarizadas de formulación de metas, con escasa vinculación con los sistemas presupuestarios (Perú, Bolivia, Venezuela, México, Costa Rica). Quizás el único caso de continuidad de la planificación para el desarrollo, con intentos de vincularla con el presupuesto, ha sido el de Brasil, aunque con logros relativos.

A partir de los 90 se volvió creciente el empleo de la planificación estratégica situacional y participativa como metodología más adecuada para la formulación de políticas públicas, o para el reposicionamiento institucional de organismos públicos, o para la planificación del desarrollo territorial

o de ciudades (Matus, 1987). Sin embargo, la práctica de la planificación estratégica situacional se caracteriza por su alcance específico y adolece de problemas de coordinación entre organismos y políticas públicas, o entre territorios o ciudades al interior de un mismo país.

Paradójicamente, es conocido el papel de la planificación en procesos de desarrollo que alcanzaron resultados de crecimiento, innovación y mejora del desarrollo humano, tales como la Europa y el Japón de posguerra, el Sudeste asiático, la India, y aun el propio caso (relativo) del Brasil.

Si el desarrollo requiere de políticas públicas complejas y que supongan metas más radicales en materia de desarrollo humano, innovación y modelo de acumulación, entonces es preciso un nuevo planeamiento para el desarrollo. La cuestión de la planificación debiera convertirse en el instrumento movilizador de la nueva organización administrativa y en el principal instrumento de las políticas públicas. Para ello, además de volver a colocar la planificación para el desarrollo en el centro de la agenda pública, se requiere de una fuerte participación política por parte de una nueva comunidad epistémica para el desarrollo.

Son necesarias, además, algunas transformaciones organizacionales, metodológicas y de sistemas de gestión. En primer lugar, habría que desplegar una *organización administrativa de planificación*, por ejemplo, mediante la institucionalización de departamentos ejecutivos de máximo nivel (ministerios, secretarías presidenciales). En segundo término, se requiere reinventar una modalidad de planificación que sintetice lo mejor de la planificación estratégica situacional (visiones estratégicas de país, análisis de viabilidad política, análisis del contexto, análisis interno) y lo mejor de las técnicas de planificación tradicional (planeamiento de supuestos macroeconómicos y fiscales, metas, políticas, proyectos de inversión y presupuestos para el desarrollo a mediano y largo plazo). Se trata de construir un nuevo sistema nacional de planificación que sea una síntesis de las metodologías de los últimos sesenta años. También debieran institucionalizarse formas de participación en el sistema nacional de planificación de los actores sociales que formen parte de una alianza de clases para el desarrollo. Algunos de los marcos institucionales posibles serían los Consejos Económico Sociales o Consejos de Planificación, constituidos por actores representativos del empresariado, la clase trabajadora organizada y los actores de la economía social, conjuntamente con la tecnoburocracia estatal de los organismos de planificación. Dicha participación no solo supondrá la construcción de metas nacionales legitimadas en una alianza de clases para el desarrollo, sino que también será una orientación de las decisiones de corto, mediano y largo plazo de todos los actores económicos y sociales. Finalmente, se requiere articular el nuevo sistema nacional de planificación con los planes para el desarrollo local y territorial, de modo de formular modelos de desarrollo nacional que, al mismo tiempo, sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo. La creación de estructuras federales o de representación territorial en el proceso de planeación podrían ser otras de las formas institucionales posibles.

### **La institucionalización del servicio civil**

Está suficientemente documentada la relación entre la existencia de un servicio civil de carrera consolidado con la eficacia de la administración y con los procesos de crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999). Menos demostrado está que haya una relación positiva entre *servicio civil y desarrollo*. Sin embargo, de las investigaciones que sustentan la relación entre servicio civil y crecimiento del producto, se desprende que los casos nacionales analizados se han caracterizado por fuertes incrementos en innovación, acumulación de capital, aumento de la igualdad social y niveles crecientes de desarrollo humano. También se han destacado las importantes relaciones entre la burguesía industrial y la tecnoburocracia estatal en algunos de los procesos de desarrollo latinoamericanos de mediados de los 50 a los 70 (Bresser Pereira, 2006).

En América Latina ha habido escasos avances en materia de institucionalización del servicio civil. En general, el personal público ha sido seleccionado o ha avanzado en la carrera administrativa por criterios de adscripción partidaria, clientelismo político y social, o por redes sociales y familiares de acceso al empleo público. Con la rara excepción de Brasil o de ciertos núcleos tecnoburocráticos

focalizados (México, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Colombia) en áreas de hacienda pública, recaudación de impuestos o aduana, banco central o banca pública, en general, los criterios de mérito para la selección, carrera y acceso a posiciones de alta dirección pública han sido escasos.

Por otra parte, el empleo público de muchos países de mayor desarrollo relativo se vio sometido a relaciones contractuales precarizadas en los años 90 y hasta bien entrada la década siguiente. Este fenómeno es concomitante con el debilitamiento de los núcleos operativos, las líneas medias y la tecnoestructura, y con la relevancia adquirida por los *staff ad hoc* de reforma y gestión de programas.

En los últimos años se han verificado avances en materia de institucionalización del servicio civil en las gerencias de programas (Brasil) o en la alta dirección pública (Chile), que luego han sido discontinuados<sup>12</sup>. Algunos países latinoamericanos han avanzado muy lentamente en la regularización del empleo público mediante sistemas de concursos (Argentina) o mediante la adopción de leyes de servicio civil bajo la inspiración de acuerdos iberoamericanos (CLAD, 2003).

Por ello, son muchos los cambios políticos, legales, de conductas institucionales y del personal público, y de tecnologías de gestión de personal público que son necesarios para alcanzar niveles adecuados de institucionalización del servicio civil. De hecho, institucionalizar una burocracia de mérito constituye una valla a los patrones de discrecionalidad política, clientelismo y captura de organizaciones estatales por parte de intereses sectoriales. Sin embargo, la falta de institucionalización del servicio civil debiera ser considerada como parte del patrón político, administrativo, delegativo o neo populista de institucionalización de los últimos veinte años.

Si es correcta la hipótesis de que para desplegar una administración para el desarrollo en América Latina se requiere consolidar los núcleos operativos, las líneas medias y las tecnoestructuras de una burocracia con una diferenciación departamental y funcional distinta, acorde con los nuevos asuntos del desarrollo y sistemas administrativos y de gestión más modernos, entonces la correlación con la institucionalización del servicio civil es muy alta. Del mismo modo, la implantación de nuevos sistemas de planificación nacional para el desarrollo (y su función de orientación para la toma de decisiones de las organizaciones estatales y de los actores políticos, económicos y sociales) solo será posible con la presencia de una tecnoburocracia de mérito que participe en la formulación y ejecución del planeamiento de las políticas para el desarrollo.

Más allá de los obstáculos a la implantación de un servicio civil de mérito, es preciso destacar algunas otras cuestiones relevantes en el caso latinoamericano. La primera se refiere al problema de la igualdad de capacidades para el acceso a un servicio civil de mérito. No solo existen barreras y desigualdades de acceso vinculadas a la formación y el conocimiento. Existen otras de carácter social, étnicas, de género, o de pertenencia a partidos políticos o movimientos sociales que es imprescindible atender. La segunda concierne al problema del adecuado nivel de gasto en personal, que atienda por un lado a la relación gasto en personal y resultados (en términos de calidad, oportunidad y cobertura) de los programas de gobierno, y, por otro, a fijar remuneraciones que establezcan estándares de ingresos y derechos sociales del servicio civil de modo que permitan constituir una clase media de funcionarios tecnoburocráticos como patrón y parámetro de igualdad ciudadana para la sociedad (Bresser Pereira, 2005). La tercera cuestión alude al problema de desarrollar un servicio civil de mérito en las administraciones subnacionales, donde el patronazgo y el clientelismo político, prácticas propias de contextos de subdesarrollo, así como las barreras de acceso por razones sociales, étnicas o de género, cuentan con mayor nivel de institucionalización.

## **5. Sobre la necesidad de un paradigma de investigación y políticas estatales para un nuevo desarrollo en América Latina**

América Latina se encuentra ante un escenario excepcional para retomar un nuevo proceso de desarrollo. Se ha argumentado en este trabajo que tal proceso de desarrollo supone dos tipos de desafíos: para la investigación en ciencias sociales, por un lado, y para las políticas públicas y la administración estatal, por el otro.

El primer desafío es de carácter intelectual. Es decir, que las teorías del desarrollo y las variables e indicadores utilizados para medirlo y explicarlo implican tener en cuenta dimensiones que las teorías de mediados del siglo XX no pueden ofrecer. Surge hoy un programa de investigación en materia de desarrollo humano, de organización social, de inversiones en conocimiento, de las nuevas comunidades epistémicas del desarrollo, de los valores y la cultura para el desarrollo y de la vinculación entre desarrollo y republicanismo igualitario. También es preciso investigar, de modo más profundo, cuestiones tales como la relación entre el desarrollo nacional y los desarrollos de base territorial y local, las nuevas alianzas de clase para el desarrollo en América Latina y la especificidad del desarrollo latinoamericano respecto a las experiencias de modernización en el mundo anglosajón, en Europa Continental, Japón, China, el subcontinente indio o el Sudeste asiático. En el mismo orden de ideas, se deberían reorientar los intereses de la investigación en administración y políticas públicas. Se trata de reenfocar las investigaciones hacia la nueva agenda de políticas públicas en la región y la consiguiente evolución de las administraciones públicas latinoamericanas en su configuración estructural.

El segundo desafío es de carácter práctico. Si es posible una nueva etapa de desarrollo en América Latina, se trata entonces de diseñar estilos y contenidos de políticas públicas que intervengan sobre el proceso de desarrollo. Aquí se ha sugerido que la agenda prioritaria es la vinculada al desarrollo humano, al sistema nacional de innovación y a la responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada. Además, se ha señalado que se requieren decisiones más radicales en los próximos años si se quiere abordar esa agenda. También se ha sostenido que dichas políticas públicas solo podrán ser adecuadamente formuladas e implementadas si se fortalecen los núcleos operativos, las líneas medias directivas, las burocracias profesionales y las tecnoestructuras de la administración pública. Esas políticas complejas requieren de la construcción de nuevos sistemas nacionales de planificación y la consolidación de un servicio civil de mérito.

Es posible que este trabajo sea calificado como “desarrollista”, es decir, que argumenta a favor de reeditar las experiencias políticas y de políticas públicas propias de la década de influencia del cepalismo clásico. Este no es el caso.

También se podrá sostener que es una reflexión influenciada por las posturas que hacen de alguna variable (el desarrollo humano o la innovación o la responsabilidad fiscal y macroeconómica) la política pública (variable independiente) de mayor peso. Se ha intentado mostrar, sin embargo, que la intervención estatal debe resultar de una combinación de las tres dimensiones, entre otras que habrá que seguir explorando.

De idéntico modo, se pretendió argumentar respecto de la importancia del redespliegue divisional y funcional de la organización administrativa del Estado, abandonando la lógica de proyectos focalizados, respecto de la urgencia de reinstaurar la planificación nacional de desarrollo, y sobre la necesidad de institucionalizar el servicio civil, sin que esto suponga burocratismo ni una tecnocracia de los planificadores.

La reflexión conceptual y filosófica, la construcción de marcos teóricos más completos, la contrastación empírica y la práctica política, social y de gestión son parte de los desafíos futuros.

## Notas

<sup>1</sup> Un cambio en esta tendencia pareciera insinuarse con la aprobación del documento “Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI” (CLAD, 2010).

<sup>2</sup> Entre los autores más destacados pueden recordarse: Almond y Powell (1972), Germani (1962), Cardoso y Faletto (1969), Sunkel y Paz (1970), Huntington (1972), Apter (1972) y O’Donnell (1972).

<sup>3</sup> Las dicotomías que se presentan a continuación son deudoras de Madoery (2008), quien las plantea para defender la necesidad de estrategias de desarrollo local endógeno. Aquí se las utiliza para reconceptualizar las estrategias nacionales de desarrollo.

<sup>4</sup> El trabajo de Bresser Pereira (2006) se refiere básicamente a los casos de Chile y Brasil. En el caso argentino, han sido menos estudiadas las influencias del Instituto de Desarrollo Económico Social, del

Instituto Di Tella, del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, del Centro de Investigaciones sobre Estado y Administración, y del Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Para un primer esbozo, ver Camou (2007). Falta aún el estudio de la influencia de las instituciones de investigación sobre el desarrollo en México. Similares estudios debieran ser realizados para las influencias del CLAD.

<sup>5</sup> La conceptualización de Boisier se refiere básicamente al desarrollo territorial endógeno, pero aquí se está sosteniendo que la acción sobre valores con efectos positivos sobre el desarrollo tiene carácter nacional.

<sup>6</sup> Para ello, ver Ovejero, Martí y Gargarella (2002).

<sup>7</sup> Sobre los problemas vinculados a implantar un sistema impositivo progresivo, ver Stiglitz (2003).

<sup>8</sup> En lo que sigue, el análisis se funda en Mintzberg (2000).

<sup>9</sup> Acerca de los efectos contradictorios que produjeron las reformas tecnocráticas en contextos de democracia delegativa, ver Schweinheim (2005).

<sup>10</sup> Nuria Cunill (2009) caracteriza como “proyectismo” a este modelo organizacional que ha permeado a todas las organizaciones públicas y que no puede dar soporte organizativo a políticas públicas basadas en un enfoque de derechos.

<sup>11</sup> Esta afirmación se refiere básicamente a las administraciones públicas del Estado nacional, a efectos de garantizar políticas públicas de enfoque universal. Es posible que por las necesidades de reforma de administraciones tradicionales o por la lógica de las estrategias de desarrollo territorial y local, la organización por proyectos y la “adhocrática” tengan aún un papel importante en las administraciones públicas subnacionales en los próximos años.

<sup>12</sup> Esta es una cuestión de enorme importancia. La mayor parte de los estudios sobre las relaciones entre desarrollo, crecimiento económico y servicio civil (Evans y Rauch, 1999; Sikkink, 1993; Lapalombara, 1970) han demostrado estas relaciones para la alta dirección pública. Esta evidencia empírica debiera ser tenida en cuenta para futuras estrategias de institucionalización del servicio civil en función de estrategias nacionales de desarrollo.

## **Bibliografía**

Almond, Gabriel y Powell, G. (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.

Apter, David (1972), *Política de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.

Boisier, Sergio (2003), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, Caracas, octubre.

\_\_\_\_\_ (2005), “Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores”, en *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Sergio Boisier, Buenos Aires, Editorial Puerto de Palos.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (2003), “O surgimento do Estado republicano”, documento presentado en el III Simpósio Internacional sobre Justiça, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1 al 5 de septiembre.

\_\_\_\_\_ (2005), “Capitalismo dos técnicos e democracia”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 20 N° 59, São Paulo, outubro.

\_\_\_\_\_ (2006), “De la CEPAL y el ISEB a la teoría de la dependencia”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46 N° 183, Buenos Aires, octubre-diciembre.

\_\_\_\_\_ (2007a), *Public Bureaucracy and Ruling Classes in Brazil*, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas.

\_\_\_\_\_ (2007b), “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad*, N° 210, Buenos Aires, julio-agosto.

Camou, Antonio (2007), “Entrevista a Oscar Oszlak: reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas”, en *Revista Cuestiones de Sociología*, N° 4, Buenos Aires.

- Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo (1969), *Dependencia y subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CEPAL (2010), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Santiago, CEPAL.
- CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9).
- \_\_\_\_\_ (2010), “Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI”, Caracas, CLAD.
- Consejo Científico del CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, CLAD.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cunill, Nuria (2009), “El mercado en el Estado”, en *Nueva Sociedad*, N° 221, Buenos Aires.
- Deutsch, Karl W. (1961), “Social Mobilization and Political Development”, en *American Political Science Review*, N° 55, Washington, September.
- Di Tella, Guido (1973), *La estrategia del desarrollo indirecto*, Buenos Aires, Paidós.
- Dror, Yehekel (1983), *Public Policy Making Reexamined*, Oxford, Transactions Publishers.
- Echebarría, Koldo (2004), “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Evans, Peter y Rauch, James (1999), “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, Washington, October.
- Frenkel, Roberto (2008), “Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria”, en *Revista de la CEPAL*, N° 96, Santiago, diciembre.
- García Canclini, Néstor (1991), “Gramsci con Bourdieu: hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular”, en *Nueva Sociedad*, N° 71, Buenos Aires, marzo-abril.
- García Delgado, Daniel y Noretto, Luciano (2006), *El desarrollo en un contexto posneoliberal: hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires, FLACSO, Ediciones CICCUS.
- Germani, Gino (1962), *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1969), *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1976), *Urbanización, desarrollo y modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- Huntington, Samuel (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Inglehart, Ronald y Baker, Wayne (2000), “Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values”, en *American Sociological Review*, Vol. 65 N° 1, Washington, February.
- Kliksberg, Bernardo (1999), “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, N° 69, Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Más ética, más desarrollo*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Lapalombara, Joseph (comp.) (1970), *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós.
- Lerda, Juan Carlos (1999), “La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 14, Caracas, junio.
- Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (2009), *Sistemas nacionales de innovación: hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín.
- Madoery, Oscar (2008), *El otro desarrollo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín.
- Makón, Marcos (2007), “La gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo”, en *Revista ASAP*, N° 42, Buenos Aires.

- Martínez Nogueira, Roberto (2002), “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.
- Matus, Carlos (1987), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.
- Mintzberg, Henry (2000), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- North, Douglas (1993), *Desempeño económico en el transcurso de los años*, Estocolmo, Academia Nobel.
- O’Donnell, Guillermo (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- ONU (2003), “Expanding Public Space for the Development of the Knowledge Society: Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting on Knowledge Systems for Development”, New York, ONU.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Understanding Knowledge Societies*, New York, ONU. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- Ovejero, Félix; Martí, José Luis; y Gargarella, Roberto (2002), *Nuevas ideas republicanas*, Madrid, Paidós.
- Pettit, Philip (2001), “Capability and Freedom: a Defence of Sen”, en *Economics and Philosophy*, N° 17, Cambridge.
- Prats, Joan (1997), “Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular”, en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD (ed.), New York, PNUD.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Repetto, Fabián (2010), “Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, junio, Caracas.
- Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio (2007), “América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión”, Santiago, CEPAL (Serie Comercio Internacional; N° 81).
- Schweinheim, Guillermo (2005), “Un enfoque institucional de la reforma administrativa”, en *Revista ASAP*, Buenos Aires. XVII Seminario Nacional de Presupuesto.
- \_\_\_\_\_ (2008), “La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Sen, Amartya (1979), “Equality of What?”, en *The Tanner Lecture on Human Values*, Los Angeles, Stanford University.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI”, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.), Washington, BID.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- Sikkink, Kathryn (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32 N° 128, Buenos Aires.
- Simpson, Ximena (2009), “A institucionalização das relações intergovernamentais: uma aproximação a política fiscal do Brasil e da Argentina em perspectiva comparada”, documento presentado en el XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association: Rethinking Inequalities, Río de Janeiro, 11 al 14 de junio.
- Stiglitz, Joseph (1998), “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el Consenso post-Washington”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 151, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2003), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch.

- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Uña, Gerardo y Garcé, Adolfo (2006), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires, Prometeo.
- Vázquez Barquero, Antonio (1993), *Política económica local*, Madrid, Ediciones Pirámide.