



IND

EL NUEVO
DEBATE SOBRE EL
DESARROLLO Y EL
ROL DEL
ESTADO

Mitos y realidades en la América Latina de hoy

Bernardo Kliksberg

EL NUEVO DEBATE SOBRE EL DESARROLLO Y EL ROL DEL ESTADO

**Mitos y realidades en la América Latina
de hoy**

EL NUEVO DEBATE SOBRE EL DESARROLLO Y EL ROL DEL ESTADO

Mitos y realidades en la América Latina
de hoy

Bernardo Kliksberg



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Diseño de Portada: Edgar A. Rodríguez Cuevas

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

EL NUEVO DEBATE SOBRE EL DESARROLLO Y EL ROL DEL ESTADO

Mitos y realidades en la América Latina de hoy

ISBN 968-6080-25-2

D.R. © Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

	PÁG.
Presentación <i>José Natividad González Parás</i>	VII
Introducción <i>Bernardo Kliksberg</i>	XI
PRIMERA PARTE	
<i>LAS NUEVAS DIRECCIONES DEL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO</i>	1
Capítulo I Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina	3
Capítulo II El escándalo de la pobreza	35
Capítulo III Desigualdad y desarrollo en América Latina. La discusión postergada	39
Capítulo IV Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo	85
Capítulo V Un tema crucial relegado. La familia y su rol en el desarrollo	127
SEGUNDA PARTE	
<i>REVISANDO EL ROL DEL ESTADO</i>	149
Capítulo VI ¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?	151
Capítulo VII Proposiciones para construir una institucionalidad social inteligente en América Latina	185
Capítulo VIII Seis tesis no convencionales sobre participación	199

—Presentación—

Es satisfactorio para el Instituto Nacional de Administración Pública editar la obra *El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado. Mitos y Realidades en la América Latina de hoy* de Bernardo Kliksberg.

Este trabajo, con certeza pertinente, relevante y riguroso se inscribe en un amplio movimiento regional y global que genera crecientes consensos y que gradualmente construye nuevos paradigmas al replantear las complejas interrelaciones que vinculan al crecimiento económico y al desarrollo social.

La obra de Bernardo Kliksberg, uno de los más connotados publiadministrativistas latinoamericanos, aborda la cuestión crucial de la pobreza desde una perspectiva internacional e interdisciplinaria con énfasis en la evidencia empírica. Ello le permite demostrar la tenaz persistencia, e incluso crecimiento, de las desigualdades entre los sectores excluidos e incluidos de nuestros países. Demuestra que este fenómeno se ha constituido, por sí mismo, en uno de los principales obstáculos a nuestro desarrollo y que está lejos de constituir una precondition para éste.

El Instituto Nacional de Administración Pública ha sido un activo promotor de una visión renovada del papel del Estado que se aleje por igual del hipertrofiado modelo intervencionista y de las nociones minimalistas que presuponen a lo público como invariablemente ineficaz e incluso indeseable.

Así el INAP ha impulsado en el seno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), una discusión abierta de académicos y servidores públicos

en torno a las reformas institucionales, operacionales y culturales necesarias para redefinir el papel del Estado en una época caracterizada por la globalización, la revolución tecnológica de las comunicaciones y la información, así como por la institucionalización de la normalidad democrática.

Los progresos en estos ámbitos son evidentes. Las interrelaciones entre los países son crecientes y han favorecido el intercambio de bienes y servicios a escalas que no eran imaginables hace unas décadas. Sin embargo no sería prudente ignorar que se han acentuado las fragilidades de los llamados países emergentes y que han surgido nuevas incertidumbres. A las promesas de progreso y bienestar se suman riesgos y posibilidades reales de retrocesos.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación constituyen un progreso incuestionable y, en el ámbito de nuestras disciplinas, herramientas de la mayor utilidad para modernizar la gestión pública. Esto hace posible establecer nuevas relaciones, de mayor transparencia y eficacia, con los usuarios de los servicios públicos.

Al mismo tiempo es preciso actuar para colmar la llamada brecha digital, la que separa a quienes tienen y a quienes no tienen acceso a estas tecnologías, reflejo de desbalances más profundos. El avance de unos y el estancamiento de otros no hará sino ahondar estas diferencias y hacerlas más difícilmente reversibles.

Los avances de la democracia en nuestra región nos han alejado de dictaduras y autoritarismos. Se han consolidado las libertades públicas y con ello un mayor respeto a los derechos humanos en la región. A pesar de su enorme importancia son condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo de las fuerzas productivas y de las sociedades latinoamericanas.

En efecto, el desarrollo político con el fortalecimiento de los contrapesos institucionales y sociales y el consecuente debate público sobre las prioridades gubernamentales, la asignación de recursos y la rendición de cuentas genera mejores condiciones que las de los autoritarismos clientelares para impulsar el desarrollo.

Sin embargo resulta claro que la democracia por sí misma no puede revertir las profundas desigualdades que azotan a nuestras sociedades, incuestionables a partir de prácticamente todos los indicadores disponibles —ingreso, esperanza de vida, desempleo, nutrición, morbilidad, educación, entre otros— deben ser y sin duda son causa de preocupación para los gobiernos y todos los sectores productivos y sociales en América Latina.

La profundidad de las desigualdades entre sectores de ingreso y regiones tiene efectos perturbadores y en ciertos casos extremos desestabilizadores para los estados nacionales

latinoamericanos. Genera tensiones sociales, descreimiento en las instituciones, deja sin aprovechar amplias potencialidades creativas y reduce el mercado interno, entre otros efectos negativos, tanto individuales como colectivos.

Es así que las visiones, necesariamente elementales, de carácter asistencialista o puramente gerenciales no constituyen respuestas suficientes ante la magnitud de los problemas asociados a la pobreza. Menos aún las tesis inerciales que suponen que el mero crecimiento los habrá de resolver en el tiempo.

La gobernabilidad democrática a la que aspiramos, la que promueve activamente el INAP en los ámbitos estatal, nacional y regional, exige superar las falsas dicotomías entre democracia y eficacia, entre técnica y política, entre avance productivo y equidad social.

Los ciudadanos apoyan masivamente a la democracia como método para acceder al poder público y para dirimir pacífica y legalmente las controversias, al tiempo que exigen mejorías concretas en su nivel de vida.

La política social cobra así la mayor relevancia y debe ser materia de análisis profundos y de consensos reales entre las instituciones, los partidos políticos, los sectores productivos y las organizaciones sociales.

Debe constituirse en la mayor prioridad de Estados y sociedades para que con solidez, sin sucumbir a las tentaciones del crecimiento artificial y de la distribución sólo aparente, se generen círculos virtuosos para la reducción de la pobreza, la formación de capital humano, el progreso tecnológico, el desarrollo del capital social y la vigencia del Derecho. En suma, la construcción de una auténtica gobernabilidad democrática que responda a demandas ancestrales y a las exigencias actuales de las sociedades latinoamericanas contemporáneas.

José Natividad González Parás
*Presidente del Consejo Directivo del
Instituto Nacional de Administración Pública*

— Introducción —

En su informe especial para el nuevo milenio, el Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Anan, describió así la situación actual de la población mundial. Si suponemos que el mundo es una aldea de 1,000 habitantes, en ella hay hoy en día 150 ricos, 780 pobres y 70 intermedios. El ingreso *per cápita* es de 6,000 dólares por año por habitante, pero resulta que el 86% del mismo es apropiado por el 20% más rico, mientras que casi la mitad de la población gana menos de dos dólares diarios. 220 de los 1,000 habitantes son analfabetos. De ellos, las dos terceras partes, mujeres. Menos de 60 tienen un computador. Y completando el cuadro, más de la mitad no ha hecho o recibido nunca una llamada telefónica.

Como se observa, las continuas alarmas sobre la agudización de las brechas económicas y sociales lanzadas por las Naciones Unidas, el Papa Juan Pablo II, centros académicos de todo el mundo y numerosas personalidades, tienen sustento sólido en la realidad. Por otra parte, las brechas resultan especialmente contrastantes en un mundo en donde los avances de la ciencia y la tecnología han multiplicado las posibilidades productivas.

Algo no está funcionando bien. Los progresos económicos deberían servir al objetivo de eliminar la pobreza, y crear oportunidades de bienestar para todos. El fin último de la economía es abrir posibilidades cada vez mayores de desarrollo a los seres humanos. Sin embargo, como advierte, entre otras voces eminentes, el filósofo Edgard

Morín (2000): “Se suponía que el desarrollo económico era una locomotora que traía el desarrollo humano. No es así. Es preciso repensar el desarrollo para humanizarlo”.

Otras opiniones se alzan, asimismo, para advertir contra los desequilibrios ecológicos crecientes. El estilo de desarrollo está destruyendo ecosistemas milenarios y comprometiendo el futuro.

Al mismo tiempo, fortalecidos por el avance de la democratización en vastas áreas del mundo, crecen los reclamos de los ciudadanos por participar activamente en las decisiones que los afectan y aumenta la movilización de la sociedad civil.

América Latina registra intensamente todos estos procesos. A pesar de sus inmensos recursos potenciales, casi la mitad de sus habitantes son pobres. Según las últimas cifras, el 36% de los niños menores de dos años de edad de la región se halla en alto riesgo alimentario, es decir, con problemas de desnutrición y el 57% de todos los niños de 6 a 12 años está por debajo de la línea de la pobreza (CEPAL, 2000). La desocupación es alta, 9%, pero la de los jóvenes es peor, casi el doble. La criminalidad asciende y la mayoría de los delinquentes son jóvenes. Se halla ligada a factores como la mencionada desocupación juvenil, la baja escolaridad y el deterioro que está experimentando la familia bajo el embate de la pobreza. Una de las causas centrales de toda esta situación se halla en los graves problemas de inequidad. Es la región más desigual del planeta.

También áreas ecológicas claves están en serios riesgos en la región. Por otra parte, los grandes progresos de América Latina, en cuanto a democratización, han disparado un muy positivo proceso de exigencia de la ciudadanía por participación. La población pide cada vez más transparencia, control social de la gestión pública, intervención en las decisiones de fondo, nuevas formas de participación.

¿Cómo dar respuesta a cuestiones como las planteadas? ¿Dónde se hallan las soluciones? Hoy se está abriendo paso un activo debate sobre los modelos de desarrollo que busca nuevas vías, diferentes de las que han predominado anteriormente. Al interior del mismo, un tema central es el rol que corresponde desempeñar al Estado. La idea del Estado omnipotente ha demostrado ser errada, pero el extremo opuesto que la reemplazó, la sustitución del Estado en todas las áreas, por el mercado, está en la actualidad fuertemente cuestionada.

Así como se hablaba, y con razón, de las ineficiencias del Estado, se ponen a foco ahora con toda frecuencia las llamadas “fallas del mercado”. Va surgiendo la concepción de que es imprescindible contar con un Estado “inteligente” que, articulado con la

sociedad civil, pueda enfrentar los problemas antes referidos y ser un punto de apoyo sólido para el desarrollo productivo y tecnológico. Un Estado que pueda movilizar la lucha contra la pobreza, mejorar la equidad, preservar el medio ambiente y al mismo tiempo, crear condiciones favorables para la competitividad. La opinión pública está reclamando cada vez con más fuerza, reformas en esta dirección. En la última edición de una encuesta latinoamericana masiva, *Latin Barómetro* (2000). Al ser consultados 18,000 latinoamericanos de 17 países, sobre la intervención del Estado, se observó un giro muy importante en las opiniones que se tenían cinco años atrás. Una mayoría creciente pide políticas públicas activas y agresivas, y cree que la acción del Estado es muy relevante para resolver los problemas básicos que afligen a la población. Asimismo, líderes políticos experimentados están lanzando advertencias significativas sobre los peligros del desmantelamiento de la institucionalidad pública. Así, Ricardo Lagos, el Presidente de Chile, ha subrayado (1999): “Los chilenos sabemos que cuando se debilita el Estado, termina por imperar la ley del más fuerte. Sólo quedan en pie aquellos que poseen medios propios para defenderse y comprar su salud, comprar la educación de sus hijos, la vivienda, la previsión y hasta la seguridad para su familia. Los demás quedan condenados a salvarse como puedan, con sus propios recursos”. Por su parte, Raúl Alfonsín, ex-Presidente de Argentina, resaltaba recientemente los graves riesgos del debilitamiento del Estado en los siguientes términos (2000): “Bajo la consigna de un Estado mínimo, que fue presentada en sociedad como un ejemplo de eficiencia, antiburocratismo y progreso, el fundamentalismo economicista dejó inermes a millones de personas que sólo aspiraban a vivir con dignidad, vale decir, a alimentarse, a educarse, a tener una vivienda y garantía para su salud. Aquel Estado ineficiente se ha convertido en un Estado irresponsable. Irresponsable con los pobres, con los enfermos, con los ignorantes, con los marginados, con los ancianos y con los chicos. Ha quedado a merced de poderes fácticos que le imponen sus condiciones sectoriales y que terminan devorándolo. Si antes era un Estado obeso, ahora es un Estado indefenso”.

Este libro, editado por iniciativa de una Institución de reconocidos méritos y trayectoria en la reforma del Estado y el mejoramiento de su eficiencia en América Latina, como el Instituto Nacional de Administración Pública de México, trata de aportar a la activación y profundización del debate sobre estos temas en la región. Recorre dos momentos de análisis sucesivos. En el primero examina las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo. Revisa las falacias que circulan sobre los problemas sociales de América Latina, las dimensiones y características de la pobreza, el papel que juega la desigualdad en los problemas de la región y varias temáticas de gran relevancia, con frecuencia relegadas: el capital social, la cultura y la familia. Enmarcada la discusión global sobre el desarrollo, se analiza el rol que correspondería al Estado. Se indagan tres áreas: el papel general del Estado ante los grandes desafíos sociales, cómo construir una institucionalidad renovada eficiente y el crucial tema de la participación.

Tanto de las nuevas líneas del debate mundial, como de las exigencias democráticas de la población, está surgiendo un mensaje vigoroso. Se requiere reconstruir la capacidad de acción del Estado. Esa empresa histórica formidable debe hacerse sobre nuevas bases, no se trata de volver al pasado. Lo que se está pidiendo es un Estado totalmente interrelacionado con la sociedad civil, empeñado en temas decisivos tales como la calidad del desarrollo, la educación, la salud pública, la equidad, el progreso tecnológico, y otros, abierto plenamente a la ciudadanía, sin secretos, descentralizado, ágil, promotor de la participación en su gestión, con un servicio civil profesionalizado basado en el mérito, con modelos gerenciales avanzados. Un Estado que “escucha” a la población, con una fuerte cultura anticorrupción y una mística del servicio público. Ese Estado, un Estado “inteligente”, tiene por delante funciones históricas fundamentales en una América Latina perpleja e indignada por la contradicción entre sus potencialidades de excepción y el avance de la pobreza y la desigualdad que agobian la vida cotidiana de la mayor parte de sus habitantes.

Bernardo Kliksberg

* Una primera versión de los trabajos incluidos en la obra ha sido preparada por el autor para diversos congresos internacionales. Las opiniones expresadas en dichos trabajos no representan necesariamente las de las organizaciones donde el autor se desempeña.

Referencias

- Alfonsín, Raúl (2000). *Los desafíos éticos que plantea el desarrollo y la responsabilidad de los políticos*, preparado para el Encuentro Internacional Ética y Desarrollo, BID.
- CEPAL (2000). *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- Lagos, Ricardo (1999). *Crecer con igualdad*, Discurso Curanilahue, Chile, 20 de septiembre.
- Latin Barómetro. *Encuesta 2000*, Santiago de Chile.
- Morín, Edgard (2000). Exposición ante el Encuentro Internacional Ética y Desarrollo, BID.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente

José Natividad González Parás

Vicepresidentes

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

Consejeros

Arsenio Farell Cubillas

Sergio García Ramírez

Omar Guerrero Orozco

Carlos Jarque Uribe

María del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Pedro Zorrilla Martínez †

Tesorero

Alejandro Valenzuela del Río

Secretario Ejecutivo

Néstor Fernández Vertti

COORDINACIONES

Desarrollo y Formación Permanente

Elena Jeannetti Dávila

Estados y Municipios

José de Jesús Arias Rodríguez

Consultoría y Asistencia Técnica

María Angélica Luna Parra

Investigación y Desarrollo de Sistemas

Andrés Andrade Berzabá

Programa de Profesionalización del Servicio Público

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Administración y Finanzas

Valentín H. Yáñez Campero

Comité Editorial

Andrés Andrade Berzabá

José de Jesús Arias Rodríguez

Yolanda de los Reyes

José Chanes Nieto

Néstor Fernández Vertti

Omar Guerrero Orozco

Virgilio Jiménez Durán

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado
Mitos y realidades en la América Latina de hoy

Se terminó de imprimir en enero del 2001
por Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., Emma No. 75
Col. Nativitas, México, D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo
al cuidado de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP.