

***“El Futuro del Estado  
frente a la  
Globalización en América  
Latina ”***

**Igualdad de oportunidad para el  
desarrollo**

**Dra. Cristina Zurbriggen**

**Programa Profesional Avanzado**

**“Centroamérica hoy: Globalización, Pobreza y Desigualdad”**

**NICARAGUA, 2008**

# El contexto actual

La tendencia hacia la globalización, regionalización, descentralización y de reforzamiento de lo local, tanto a nivel económico como social y político implican un gran desafío a las estructuras de los estados, a la política y a la gestión pública.



# *Desafíos actuales*

- ★ ¿Cómo los Estados latinoamericanos pueden adaptarse a la nueva estructura global?
- ★ ¿Cómo puede se puede resolver la complicada geografía de poder, expresada en la tensión entre Estados nacionales, espacios locales, regionales y supranacionales?
- ★ ¿Cuál es la agenda estatal? ¿Cuáles son los problemas que los Estados de América Latina deben resolver para lograr una adecuada inserción internacional y retomar las sendas del desarrollo?

## América Latina no ha definido una estrategia de desarrollo para insertarse en el mundo globalizado

- ✱ La escena política y geopolítica de América Latina se puede caracterizar por la “incertidumbre”.
- ✱ América Latina ha perdido presencia en la agenda internacional y en las prioridades de las potencias mundiales.
- ✱ Mientras el orden mundial se vuelve cada vez más imprevisible en un contexto de creciente rivalidad hegemónica entre Europa, China y Estados Unidos, por la dominación de mercados globales, la región no ha sido capaz de definir una clara estrategia de inserción en el concierto internacional.
- ✱ Los bloques regionales de América Latina (MERCOSUR, CAN, SICA) no han logrado consolidarse como actores políticos fuertes en el escenario global ni en el propio continente.

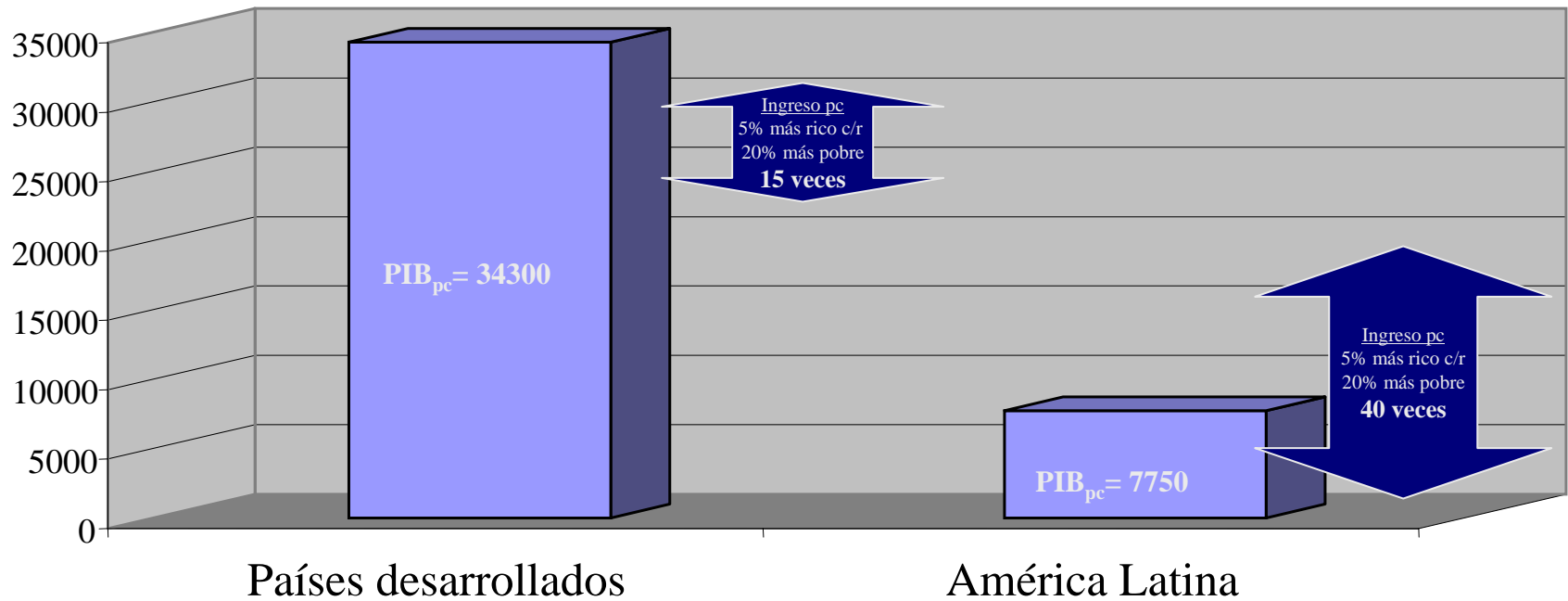
## Crecimiento de América Latina es mediocre y revela fallas serias en las reformas.

*Crecimiento del PIB per cápita por regiones y períodos (Porcentajes)*

Regiones	1961-2004	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004
Mundo	1.90	3.35	2.05	1.26	1.22	1.62
<i>Países desarrollados</i>	2.62	4.25	2.86	2.21	1.79	1.70
<i>Sudeste Asiático</i>	5.04	1.62	5.01	5.93	6.53	6.48
<i>América Latina</i>	1.54	2.45	3.11	-0.28	1.32	0.81
<i>Africa Subsahariana</i>	0.55	2.01	1.17	-0.73	-0.57	1.49

Fuente: *World Development Indicators*, Banco Mundial (2006).

## América Latina y países desarrollados: PIB per cápita, 2004 (dólares PPP)



**Fuente:** Basado en Bourguignon, F. y C. Morrison (2002), "Inequality among world citizens: 1820-1992," *American Economic Review*, 92 (4), septiembre, y en FMI (2005), *World Economic Outlook*, abril. Los países desarrollados, aquí, incluyen Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido. América Latina incluye 19 países.

**En 2004-2007 hay recuperación pero no le está permitiendo ingresar a los mercados más dinámicos, con alto valor agregado ....**

**Tasas de Crecimiento del Producto Mundial, en dólares del 2000 (%)**

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006e</b>	<b>2007p</b>
<b>Mundo</b>	<b>2,7</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>3,3</b>
<b>Países Desarrollados</b>	<b>1,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>
EE.UU.	2,5	3,9	3,2	3,3	2,6
Euro área	0,8	2,0	1,4	2,5	2,2
Japón	1,8	2,3	2,6	2,8	2,1
<b>Países en Desarrollo</b>	<b>5,2</b>	<b>6,9</b>	<b>6,4</b>	<b>6,5</b>	<b>6,0</b>
África	4,7	4,8	5,4	5,6	5,0
América Latina y el Caribe	2,0	5,9	4,5	5,3	4,7
China	10,0	10,1	10,2	10,2	9,0
Este de Asia (excluido China)	4,2	6,2	5,1	5,3	5,0
<b>Economías en Transición</b>	<b>7,0</b>	<b>7,6</b>	<b>6,4</b>	<b>7,2</b>	<b>6,5</b>
<b>Países en Desarrollo (sin China)</b>	<b>4,2</b>	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,3</b>

## Economías no dinámicas basadas en “commodities” con pobres indicadores en ciencia, tecnología e innovación

Gasto I + D (2005)	América Latina y el Caribe	OCDE y Asia Oriental
Gasto Total (% PBI)	0,5%	1,6%
Financiamiento (%)		
-Sector Público	-75%	-23%
-Sector Privado	-20%	-66%
Ejecución		
-Sector Público	-45%	-12%
-Sector Privado	-14%	-70%
Tema		
-Básico	-53%	-18%
-Aplicado y experimental	-17%	-63%
Eficiencia de I + D – Patentes en I + D	Bajo – 25	Alto + 40

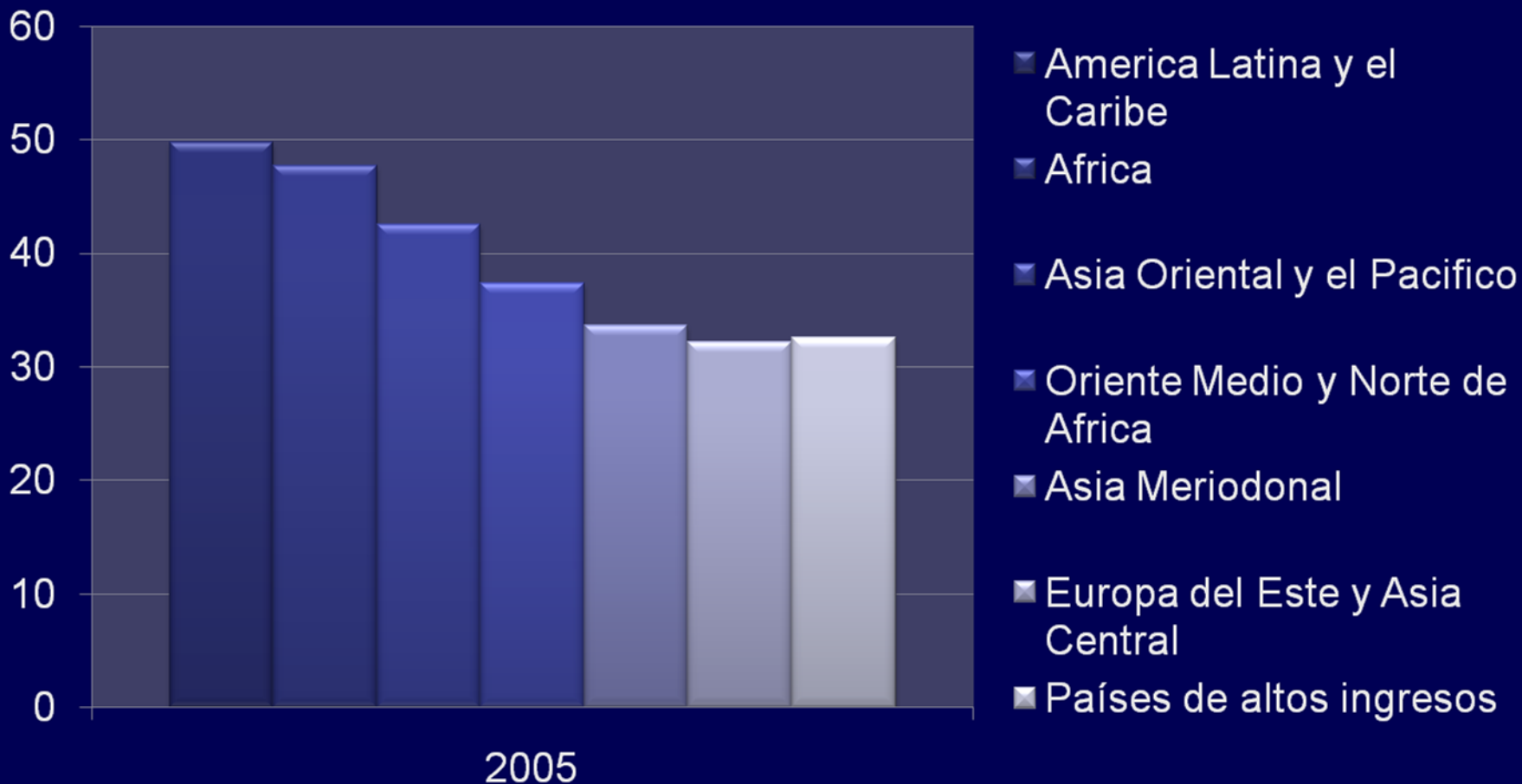


## --- y sin grandes progreso en los principales indicadores sociales

	1980	1990	1997	2002	2007
<b>Población (millones)</b>	354	433	488	525	561
<b>Pobreza</b>	29,8	41,4	36,5	38,4	29,8
<b>Indigencia</b>	10,6	15,3	12,3	13,5	8,1
<b>Tasa de Desempleo (Urbano)</b>	6,2	5,8	9,3	11,0	8,0
<b>PBI per capita (US\$ constantes 2000)</b>	2.827.378	2.556.526	3.099.799	3.014.952	3.350.674
<b>Salario Real (1995=100)</b>	102,7	96,2		96,8(2004)	

## ...y la región más desigual del mundo

Indice de Gini (2005)



# La Agenda Estatal y sus Tensiones: Gobernabilidad, Desarrollo y Equidad

- ✦ El Estado está sometido a fuertes tensiones no resueltas a las cuestiones de la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad, que son precisamente las que componen la ecuación *capitalismo* (en tanto modo de crecimiento económico), *social* (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y *democrático* (en tanto modo de gobernabilidad) (Oszlak 2007)
- ✦ Tensión entre Estado, mercado y sociedad

## Algunos interrogantes

- ★ ¿Porqué los países latinoamericanos no adoptan las políticas públicas que necesitan?
- ★ ¿Porqué no hay políticas activas en innovación?
- ★ ¿Porqué no hay políticas sociales efectivas que reviertan la desigualdad social, cuando el gasto público social pasó en América Latina del 12.8% del PIB en 1990-1991 al 15.1% en 2002-2003, entre 2003-2007 crece al 3% anual?
- ★ ¿es posible desarrollar en América Latina una economía dinámica y justa, capaz de adaptarse a los patrones de crecimiento económico que privilegia la innovación y el conocimiento, en el marco de una economía globalizada?.
- ★ ¿el mercado por sí mismo puede garantizar el dinamismo económico?, ¿y la movilidad social?,
- ★ ¿necesitamos más Estado?

## Estado vs Mercado

- ★ La crisis de los 80 representó un punto de inflexión para América Latina, cuestionada la trayectoria de industrialización por la vía sustitutiva de importaciones y la forma que el Estado conducía este desarrollo, la agenda neoliberal se tornó hegemónica.
- ★ Las reformas estructurales establecieron políticas orientadas a facilitar el funcionamiento del mercado y reducir los efectos distorsionantes de la intervención estatal: Apertura externa, liberalización comercial, retiro del Estado, entre otros, resumidos en el Consenso de Washington (Williamson, 1990).
- ★ América Latina para crecer y desarrollarse debía desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía: objetivo central de las «reformas de primera generación»,
- ★ El mercado como instrumento de desarrollo

# La inflexión de los 90: fortalecer el Estado

- ★ En los 90 asistimos a una inflexión en el debate internacional. La constatación del bajo desempeño del aparato productivo y la “selección adversa” de las reformas comienza a revalorizarse la necesidad de “reconstruir el Estado”.
- ★ Los estudios de Peter Evans (1992, 1995) y del propio Banco Mundial reconociendo el milagro del Este Asiático, así como el aporte del entonces vicepresidente del mismo, Joseph Stiglitz (1999), plantea la necesidad de mejorar las capacidades estatales para edificar una robusta economía de mercado.
- ★ Se plantea la necesidad de reforzar la capacidad estatal y las instituciones (North).
- ★ Véase para este debate Stephen Haggard y Robert Kaufman (1995); Moisés Naím (1995; 2000) y Shahid Burki y Guillermo Perry (1998).

## Informe del Banco Mundial (1997)

### “El Estado en un mundo en transformación”

- ★ Representó un hito al plantear la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda del desarrollo.
- ★ *“Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible».*

# Recomendaciones

★ Instituciones eficientes para que los mercados funcionen.

★ Estado catalizador del desarrollo económico y social:

- Asegurar el sistema jurídico básico;
- Mantener un entorno de políticas no distorsivas, (estabilidad macroeconómica);
- Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura;
- Protección de los grupos más vulnerables;
- Defensa del ambiente.

Para llevar adelante este objetivo, el BM recomienda:

- El Estado debe determinar funciones y actividades que asume, y transferir el resto al mercado (privatizaciones).
- Incrementar participación del sector privado en actividades reservadas al sector público (monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tienden a ser poco eficaz)



## Recomendaciones

- ✦ Fortalecer la capacidad estatal o institucional.
- ✦ Necesidad de un Estado capaz de establecer normas y controles eficaces en poner límites a las medidas arbitrarias y a la corrupción arraigada.
- ✦ El Estado debe garantizar el cumplimiento de sus propias leyes, y debe hacerlo de manera transparente, con más participación de la sociedad.
- ✦ Los organismos estatales deben incrementar su eficacia y su eficiencia, sustituyendo el modelo jerárquico-burocrático por un modelo de la “Nueva Gerencia Pública”

## Principios de la Nueva Gerencia Pública

- ★ El Estado debe concentrarse en tareas sustantivas, formulación, regulación y control de políticas públicas, y transferir al mercado y a la sociedad las actividades de prestación directa de los servicios públicos,
- ★ Desarrollar capacidades de diseño de políticas, evaluación y monitoreo (*Evaluating State*).
- ★ Dejar de ser proveedor directo de servicios, para pasar a ser articulador entre los actores de esa compleja matriz de provisión de servicios públicos (*Enabling State*).
- ★ Fortalecer capacidades regulatorias para promover la actividad de los mercados, reglas claras y regulaciones específicas (*ad-hoc*, y no de corte keynesianas) que estipulen el marco en el que se moverán los actores responsables por la provisión de los servicios públicos (*Regulatory State*).
- ★ véase Aucoin (1990), Hood (1991), Pollitt, C./Bouckaert, G. (2000), Barzelay (2001).

# ¿Por qué no se concretó la reforma del Estado en América Latina ?

- ✦ ¿Se partió de un diagnóstico equivocado?
- ✦ ¿Las recomendaciones no eran las correctas?
- ✦ ¿No se consideró la matriz-política institucional de los Estados latinoamericanos?
- ✦ ¿No se tuvo capacidad de adaptar paradigmas surgidos en otras realidades y aplicarlos a nuevos entornos?

## La dimensión política: EL factor olvidado

- ✦ Una respuesta a ello es que se parte de un diagnóstico equivocado de la situación del aparato estatal, se planea la reforma como un problema técnico sin considerar las bases políticas y sociales de dichas reformas.
- ✦ Los procesos de reforma del Estado estuvieron orientados a mejorar la capacidad administrativa o de gestión, a través de la reducción de funcionarios, supresión de un oficina, transferencia de funciones a las ONGs o empresas privadas, pero no se tuvo en consideración la matriz política-institucional.

# Entorno institucional débilmente democrático

Rasgos de larga duración de los Estados de América Latina:

- ☀ Sobredependencia de la lógica político-partidaria por sobre la lógica técnica y la lógica política-democrática en los procesos de elaboración de las políticas públicas.
- ☀ Institucionalización del particularismo (clientelismos, rentismo, etc.) por sobre el universalismo en los mecanismos de procesamiento de demandas, de resolución de conflictos y de distribución de los recursos públicos.
- ☀ Consecuencias:
  - Débil consolidación de un Estado de Derecho, principalmente respecto de los derechos civiles y sociales.
  - Políticas de privilegios relativos antes que políticas de derechos ciudadanos.

# ¿Qué significa fortalecer las capacidades institucionales?

- Implica no sólo fortalecer la capacidad del aparato burocrático-administrativo, articular recursos materiales, institucionales y humanos para la gestión de políticas públicas sino que también, refieren a la inserción del aparato burocrático en el sistema político más amplio. Los espacios de articulación entre los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, los partidos políticos y la sociedad en su conjunto.
- El entorno político-institucional de un país, sus restricciones legales y las características subyacentes, y particular su grado de democratización, impactan en la estructura de las reglas de conducta para cada transacción política, y por lo tanto, en las políticas públicas, y como tal deben ser consideradas en todo proceso de reforma estatal.

• Véase Oszlak y Orellana, 1991; Grindle 1997, Tobelem, 1992; Mizrahi, 2003; Lopes y Theisohn, 2003; Repetto, 2003; Narbondo, et. al. 2007)

# ¿Qué significa fortalecer las capacidades institucionales?

- ★ La capacidad institucional esta determinada por la capacidad de los actores estratégicos de lograr consensos y líneas de acción para solucionar los problemas que enfrenta una sociedad en un momento histórico (Gobernabilidad-Kooiman)
- ★ Sin embargo, para llevar adelante las políticas públicas se requiere de un soporte institucional, organizaciones y reglas. En otras palabras, la governance constituye el entramado institucional, los medios administrativos, financieros, sociales y políticos que facilitan el cumplimiento de las mismas (Governance-Kooiman)
- ★ Es necesario un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de la acción de gobierno, pero las necesidades se definen políticamente y con actores.

## Desafíos a resolver

- ✦ ¿Cómo lograr que los actores estatales y no estatales sean capaces de resolver conflictos, lograr consenso para establecer objetivos colectivos que le permitan definir una estrategia de desarrollo?
- ✦ ¿Cuál es la capacidad institucional que debe desarrollar América Latina país para implementar políticas públicas que permitan a la sociedad confrontar la complejidad de los requerimientos de la globalización, la internacionalización de la económica, la integración regional y superar los problemas de la desigualdad social?



# Desafíos pendientes: Democratizar el Estado

- ★ La reforma del Estado debe avanzar conjuntamente con un proceso de democratización de la acción política.
- ★ Un Poder Ejecutivo no puede administrar sus políticas públicas con expertos y reducir la democracia a su ámbito electoral.
- ★ Un fortalecimiento democrático demanda fortalecer el sistema de partidos a través del Parlamento, como centro privilegiado de mediación de las demandas sociales en la agenda política, más allá de mecanismos electorales y clientelares.
- ★ Ni la reforma del Estado ni la de la Administración Pública se justifican en sí mismas, sino como **instrumento** de un modelo de desarrollo que se debe definir políticamente.
- ★ La reforma del Estado no será exitosa sin una reforma de los modos de gobierno y una revitalización de la ciudadanía activa (fortalecimiento democrático)
- ★ Lechner (1992); Garreton (1995); O'Donnell (1997); PNUD (2004); Oszlak (2007).

# Entorno institucional democrático

## ¿Qué significa esto?

- ★ Parlamentos profesionalizados y capaces de supervisar al gobierno, controlar la burocracia y la ejecución de los presupuestos nacionales.
- ★ Administraciones públicas independiente de los intereses individuales y corporativos y que rindan cuentas.
- ★ Poderes judiciales independientes.
- ★ Instituciones que equilibren los poderes y fomenten el control ciudadano.
- ★ La reforma del Estado debe ir acompañada con un reforma del sistema político, de los partidos políticos.

# Repensar América Latina desde América Latina

- ★ Debilidad de la teoría latinoamericana
- ★ Necesidad de desarrollar enfoques analíticos que permitan pensar el rol del Estado en el desarrollo desde nuestras realidades.
- ★ Desarrollo nuevas estrategias teóricas y metodológicas para estudiar el poder.

# Repensar el rol del Estado y el desarrollo desde América Latina

- ★ El Estado como factor para el desarrollo se vuelve al primer plano en la discusión, la debilidad en la forma como los Estados funcionan se ha transformado en una barrera para el desarrollo.
- ★ En los años 50 y 60, América Latina fue capaz de propiciar centros de pensamiento y desarrollar una teoría propia, una estrategia de desarrollo nacional.
- ★ El Estado era entendido como instrumento de desarrollo
- ★ Se articularon ideas de Adam Smith, de Marx, de Keynes y el pensamiento estructuralista latinoamericano.
- ★ Algunos ejemplos: Celso Furtado and Ignácio Rangel, Gervasio Rosentein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer and Albert Hirschman.

# Ausencia de un pensamiento propio

- ★ Durante los 70 y 80 con el advenimiento de la crisis de deuda y la inestabilidad macroeconómica en América Latina empiezan a adoptarse “ideas foráneas”: reformas estructurales, de mercado, Consenso de Washington.
- ★ Durante los 90s con el fracaso de estas reformas y el éxito de los Estados del Sudeste Asiático para generar procesos de desarrollo en sus países vuelve a reevaluarse el rol del Estado.
- ★ Sin embargo, la literatura latinoamericana es muy débil, mientras que han centros tanto en África como en Asia que están investigando los Estados de bienestar desarrollistas inclusivos o selectivos (por ej. el grupo de Huck-ju Kwon en Asia)

## Desafío pendiente: generar un pensamiento propio

- ★ El gran dilema de la sociedad latinoamericana es cómo diseñar las estrategias de cambio, cómo ejecutar las reformas acordadas y cómo consolidar y ampliar los logros obtenidos.
- ★ Para ello **la política importa**, se requiere de mayores conocimientos acerca de los procesos políticos y como las ciertas configuraciones de poder que influyen en el proceso decisional y la calidad de las políticas públicas para mejorar las estrategias de desarrollo que impacten positivamente en la pobreza, el empleo y la desigualdad.

# Nueva agenda de investigación

## Estado, democracia y desarrollo

- ✦ Analizar la relación entre política y desarrollo desde la perspectiva de la experiencia latinoamericana, más específicamente, la necesidad de plantear nuevos enfoques teóricos y analíticos para comprender los límites para avanzar hacia un modelo de desarrollo que impacte positivamente en la pobreza, el empleo y la desigualdad.
- ✦ El análisis de las estrategias de desarrollo en latinoamericana suele tener una fuerte presencia de las variables económicas, en las fallas o en la relación ineficiente y conflictiva entre Estado y mercado. Sin embargo, en pocas oportunidades se le atribuye un papel relevante a las fallas de la política como obstáculos al desarrollo.

## Nueva agenda de investigación Democracia, Estado y desarrollo

- ★ Es así que se torna esencial un análisis que articule el rol del Estado en el desarrollo inserto en el marco más amplio de su interacción con fenómenos sociales y políticos.
- ★ Las llamadas “condiciones políticas-sociales del desarrollo económico” incluyen la presencia de actores sociales y dirigencias políticas que den forma a la organización del aparato estatal para lograr políticas públicas de derechos ciudadanos y no políticas públicas de privilegios relativos.
- ★ Realizar un ejercicio de reinterpretación del rol del Estado en el desarrollo, las relaciones de poder, en particular a través del fortalecimiento de la dimensión político-democrática.



## Nueva agenda de investigación

- ★ También hay que avanzar a una visión más procesual en la investigación en las ciencias sociales, incluyendo un análisis micro-político, el proceso político y las reformas, costos y riesgos de las reformas, factores inherentes en todos los procesos de cambio; la voluntad de los actores, en definitiva las relaciones de poder.
- ★ Habría que trabajar en como se agregan los datos, la ponderación de cada uno de los indicadores de un índice, o la combinación de forma (por ej. poder legislativo, poder judicial) y función (por ej. protección de los derechos).
- ★ Articular con estudios de casos nacionales y hacer énfasis en las particularidades político-institucionales de cada país.
- ★ Monitoriar lo que hace el Estado, **las políticas públicas**, con que eficiencia pero también con qué legitimidad democrática.

# Necesidad de un enfoque sistémico para pensar el Estado para garantizar la gobernabilidad democrática

- ★ Pensar la reforma del Estado necesitamos un enfoque que no apunte unilateralmente a la modernización de la administración pública y su gestión.
- ★ Lo que se necesita es un enfoque sistémico que abarca las diferentes dimensiones de la política, desde el nivel *meta* de las grandes visiones de desarrollo, pasando por el nivel *macro* de las instituciones básicas del orden político, el nivel *meso* de las políticas sectoriales y de la concertación de actores hasta llegar al nivel *micro* de la administración pública y su funcionamiento.
- ★ El referente último debe ser el desarrollo humano, los ciudadanos y el Estado como garante de los derechos civiles, sociales y políticos (Marschall)



Muchas gracias

Cristina Zurbriggen  
zurbriggen@fcs.edu.uy