

Gestión Pública y Participación en la Discusión de Modelos de Desarrollo

Álvaro, Sáenz-Andrade¹

Resumen

La economía política hace referencia a los modelos de desarrollo, en tanto se aborda visiones de la sociedad que orientan la acción pública. El desarrollo implica una incidencia en los ámbitos de gobierno, economía y calidad de vida de la población, con una exigencia en el siglo 21, de una participación amplia y directa de la sociedad en las acciones y decisiones públicas. Los modelos de desarrollo clásicos han concentrado el esfuerzo de comprensión de lo público a través del tipo de economía y la forma de gobierno preponderantes, a la vez que han desdeñado la participación de la sociedad y la actoría social como elementos determinantes. En este estudio se retoma la discusión de modelos de desarrollo, pero se incorpora al componente de la participación social como un elemento nuevo en el quehacer público. Se da mayor tratamiento a los aspectos de institucionalidad de la gestión pública, de la actoría social, de la protección ambiental y de la articulación de estos componentes para lograr el progreso. Con este planteamiento el desarrollo debe pensar en cambiar radicalmente las condiciones de relacionamiento entre Estado y sociedad.

Palabras Clave: actores sociales, buen vivir, calidad de vida, democracia, economía, estado, institucionalidad, participación, política, política pública, sociedad.

Public Governance and Participation in the Discussion of Development Models

Abstract

The political economy refers to development models when they capture visions of society which guide public action. Development implies convergence between the spheres of government, economy and the quality of life of the population, with the demand, peculiar to the 21st Century for a broad and direct societal participation in public actions and decisions. Traditional development models have concentrated on the effort of understanding the public through the prevailing forms of economy and government while at the same time neglecting the participation of society and social action as determining factors. In this study, the consideration of models of development takes social participation into account as a new factor in determining public policy. Greater emphasis is given to aspects of public administration, social participation and environmental protection and the framing of these components to achieve progress. With this approach, it is necessary to think about radically changing the relations between state and society in order for development to take place.

Keywords: economy, good living politics, quality of life participation, public policy, social actors, society democracy, state.

Recibido: 19 de julio de 2015
Aceptado: 15 de septiembre de 2015

¹Sociólogo y administrador. Catedrático universitario e investigador desde los años 80. Ha trabajado tanto académicamente como en la gestión directa en temas de participación, desarrollo local, gestión estratégica, educación y migraciones, sobre las que tiene algunas publicaciones. La combinación entre la actividad universitaria y la gestión pública le ha permitido mantener una conversación permanente entre la teoría y la práctica. El artículo que aquí se presenta está relacionado con su tesis doctoral de administración. asaenzandrade@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El tratamiento del tema de la economía política para el desarrollo tiene sentido cuando de éste se obtienen luces para tomar medidas y decisiones públicas relacionadas con la construcción de sociedades viables, tanto económica como socialmente. Este es el caso de los estados latinoamericanos del siglo XXI, los que se están edificando en la búsqueda de un futuro donde se combinen armónicamente la suficiencia económica, la igualdad social y el buen gobierno. Entender este proceso de estructuración del Estado en nuestros países requiere volver a la antigua polémica sobre cuál es el motor del desarrollo (o los motores del desarrollo), discusión que ha sido opacada en los años 90 por la prevalencia casi única del factor de crecimiento económico como paradigma de desarrollo, propia de la concepción neoliberal dominante en esos años. La discusión sobre modelos de desarrollo y Estado Nacional han sido retomadas en la contemporaneidad de América Latina por importantes reflexiones como la de Patricia de la Torre en Ecuador (Los constructores del Estado Nacional 1830-2010, 2013) [1] y Álvaro García Linera en Bolivia (Democracia, Estado, Nación, 2013) [2].

El concepto de economía política no puede ser discutido sin hacer referencia a los modelos de desarrollo, en tanto visiones de sociedad hacia las cuales se orientan las políticas públicas estatales. El desarrollo, por su parte, implica fundamentalmente una incidencia en los ámbitos de gobierno, economía y calidad de vida de la población (distribución de la riqueza); con una exigencia, ahora en este siglo, de una participación amplia y directa de la sociedad en las acciones y decisiones públicas. Los modelos de desarrollo clásicos han abordado los temas de economía y política (gobierno) concentrando el esfuerzo de comprensión de la situación en el tipo de economía y en la forma de gobierno (con la discusión entre libre mercado y estado interventor), a la vez que la participación de la sociedad ha girado sobre la democracia y sus formas.

En estos modelos se ha dado poca importancia al tratamiento de aspectos del desarrollo que ahora se están abriendo paso en la gestión pública. La calidad de la administración pública, la participación ciudadana en las decisiones y acciones del Estado y el gobierno descentralizado desde varios niveles territoriales dentro de un país, son formas de acción que se están posicionando. Así mismo se demandan

como fines del desarrollo el logro de equidades (de género, culturales y generacionales), las inclusiones (de grupos vulnerables de diverso tipo) y la protección y recuperación ambiental (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986) [3].

La literatura actual del desarrollo trata los aspectos de calidad de la gestión, participación y gobierno descentralizado de manera dispersa, aunque con profusión. Se enfoca en ellos más que nada desde la operación, aplicación de medidas y herramientas que permitan aplicar las formas de acción y conseguir los fines. Queda, sin embargo, un vacío respecto al papel que cumplen estos aspectos a nivel de los modelos de desarrollo. En parte esto se debe al todavía existente divorcio entre la academia y la acción de gobierno, por un lado, y por otro a que los pensadores (y pensadoras) se han volcado a abordar los temas de manera más pragmática y operacional, siguiendo la necesidad de las acciones de desarrollo y de quienes las financian, más que la elaboración conceptual, menos aún teórica.

II. DESARROLLO

Los componentes de un modelo de desarrollo

Antes de entrar en el tratamiento específico es indispensable visualizar qué comprende un modelo de desarrollo en su conjunto. Obviamente no cualquier modelo, sino un modelo con inclusión y equidad, de corte actual, de alguna manera generalizado en la América Latina del Siglo XXI.

Está claro que este modelo ya no se puede entender circunscrito exclusivamente a la economía y a la política (Economía Política) sin negar su importancia y quizá determinación sobre los demás factores. Son varios y amplios aspectos los que tienen que ver con el desarrollo ya sea como fin del mismo, o como medio para lograrlo.

Se presenta un mapa temático del desarrollo, tratando de diferenciar fines y medios del desarrollo (Sen, 1998) [4], estos son: economía, sociedad, política, gobierno, calidad de vida y ambiente (Figura 1). Todos estos se han incorporado a la discusión del desarrollo y sobre estos hay mucha discusión actual. También se trata de diferenciar lo que son fines del desarrollo de lo que son medios para lograrlo, sin que haya un límite claro entre ellos:

Si bien se toman en cuenta seis componentes temáticos diferenciados, no se establece el mismo peso o significación en el desarrollo para cada uno de

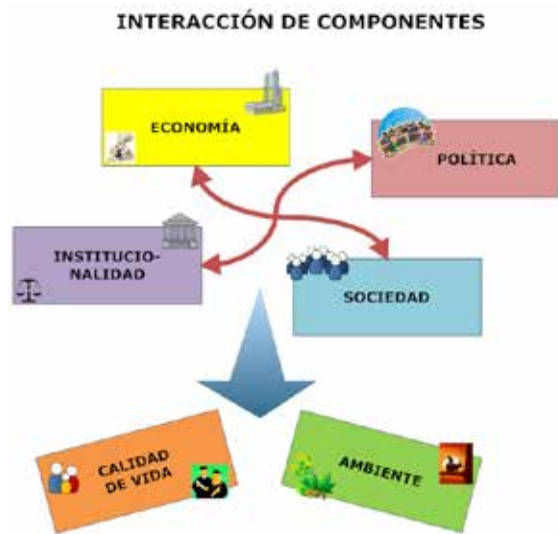


Figura 1. Componentes de un Modelo de Desarrollo
Elaboración del Autor.

ellos. Es más, dependiendo de los estudiosos que los tratan, se entenderá que unos ejercen determinación (explícita o implícita) sobre los otros.

La **economía** como componente motor, sustrato, infraestructura, base del desarrollo corresponde a un análisis altamente aceptado en los modelos “clásicos”, ya sea que la misma sea vista como la disputa por el plusvalor (Marx, 1975) [5] o la distribución natural a través del mercado (neoliberalismo) (Friedman, 1966) [6]. Junto a ella, la **política**, entendida como la forma de acceso y ejercicio del poder (Tenorio, 2004) [7], donde se disputan democracia y dictadura como formas básicas y opuestas de ejercicio público.

A estos componentes clásicos del desarrollo se han incorporado otros aspectos que van tomando relevancia según la época y quienes los tratan. La identificación de la **institucionalidad** como parte sustancial y activa del desarrollo (North, 1998) [8] y la visión neo institucionalista (Powell & DiMaggio, 1991) [9], generan la discusión sobre la relevancia

del aparato estatal y dentro de éste las formas de gobierno, que desembocan en la preocupación por las temáticas de gobernabilidad y gobernanza. La importancia de la institucionalidad ha sido señalada desde el pensamiento sociológico clásico de Weber (1964) [10] y Emile Durkheim (1986) [11].

La presencia y papel de la **sociedad** civil (sociedad organizada y ciudadanía) es también discutida, en relación a su incidencia o no en la implantación de los modelos de desarrollo (Klikberg, 2000) [12]. Las interpretaciones sobre el motor de la historia le adjudican desde el protagonismo (De Souza Silva, 2005) [13] hasta la absoluta dependencia (Maquiavelo, 1939) [14]. A su nombre y en su representación, se legitiman las acciones políticas de casi todos los modelos de desarrollo.

Los componentes mencionados, están en el ámbito de la causalidad del desarrollo, son sus motores, con pesos diversos de acuerdo a las teorías particulares. Si tomamos a cuatro corrientes diferenciadas, observaremos lo que para cada una determina y moviliza al desarrollo (Tabla 1).

La diferencia sustancial entre las posiciones liberales y socialistas está en que las primeras ponen más énfasis en las instituciones como determinantes y las socialistas en la sociedad. La economía y la política son importantes para todos.

Los otros componentes son más un fin y no los activadores del desarrollo. La **calidad de vida** de la población como razón de ser del desarrollo ha sido vista en las posiciones liberales como efecto del buen resultado económico y en las socialistas como razón misma de éste. El alcance de esta calidad se ha ido enriqueciendo hasta llegar a conceptos de vida plena, basada en satisfacciones, inclusiones y equidades en la población.

El otro componente, más moderno por cierto, es el del **ambiente**, que irrumpe como un fin y condición

Tabla 1. Componentes determinantes o movilizados del desarrollo

Corriente	Componente	Economía	Política	Institucionalidad	Sociedad
Liberalismo		XX	X	X	
Neoliberalismo		XX		XX	
Socialismo Clásico		XX	XX		X
Socialismo Contemporáneo		XX	X		XX

Fuente: Elaboración del Autor.

del desarrollo (Naciones Unidas, 1987) [15]¹, que trastoca a todos los modelos al ponerlos ante la responsabilidad de los recursos de mundo que no han sido solamente escasos sino perecibles. El mismo concepto de escasez, antes utilizado para comprender o justificar la acumulación, pasa a ser la base de una propuesta de desarrollo de desaceleración de la economía y el consumo.

Hay que señalar que algunas corrientes ven a los componentes como estancos con fuerza propia (por ejemplo la institucionalidad) (Weber, 1964) [10], que inciden sobre los demás sin ser a su vez influenciados; mientras otras tendencias ven a los componentes en una dinámica de interrelación e influencia mutua. Esta visión dialéctica y articulada es, a nuestro modo de ver, mucho más comprensiva de lo que ocurre en la realidad que los determinismos. No por ello hay que dejar de reconocer el peso mayor que tenga un componente (o un aspecto del mismo) sobre los demás.

El componente económico del desarrollo

Cuando en desarrollo se habla de **economía** se hace referencia al crecimiento económico como fin de las sociedades y a la forma de lograrlo. Se lo asocia a la acumulación de capital y a la inversión sostenida del mismo.

Una discusión fundamental en este plano está afinada en la creación de riqueza, la que en las corrientes neoliberales es atribuida a la propiedad de los medios de producción y a la dinámica del mercado (iniciativa privada), mientras que las posiciones socialistas ven en el trabajo humano la fuente del valor y por ende de la riqueza. La discusión evidente se da respecto a quién debe quedarse con el producto de esta riqueza: los propietarios o los trabajadores a través del Estado (Marx, 1975) [5].

Otro aspecto clave de la discusión económica está en las formas de producir y la importancia de la industria (sector secundario de la economía) como sector económico que logra generar más valor. Todos ven en ella, la fuente de agregación de valor y riqueza por encima de la producción primaria. El sector terciario es visto como especulativo, aunque no falta la corriente que la considera fuente de valor. Un efecto directo de la mayor o menor industrialización deviene en una mejor condición para aprovecharse

de los términos de intercambio (Prebisch, 1949) [16] (Cardoso & Faletto, 1969) [17]. Esto a nivel internacional marca la diferencia entre países ricos (desarrollados-industrializados) y países pobres.

Quién maneja la economía, es un tema central que diferencia a las corrientes de desarrollo. La discusión más importante está entre una economía que se desenvuelve mediante fuerzas propias (mercado-libre empresa) y la necesidad de planificar el desarrollo económico.

La acción política en el desarrollo

La gran discusión política respecto de los modelos de desarrollo ha girado en torno a sistemas democráticos o dictatoriales. De hecho las diversas corrientes se autotitulan democráticas y acusan a sus opositores de lo contrario, siempre acudiendo a ejemplos históricos en los cuales han impuesto sus modelos económicos mediante una autoridad no elegida, fuerte y despiadada. En realidad este tratamiento alude solamente a una parte del ejercicio del Estado, la forma de acceso al poder (por legitimación popular o de hecho) y el nivel de autoritarismo con que se lo ejerce, con o sin respeto a los derechos civiles e individuales. Dentro del paradigma de la democracia se abre una amplia discusión sobre el alcance de la representación de la sociedad en el Estado y se discute sobre democracia representativa y democracia participativa.

Hay una amplia gama de posibilidades del ejercicio del poder que se resumen en tres: dictadura, hegemonía y equilibrio. Dictadura concentrada en un grupo político, hegemonía ejercida mediante algún mecanismo de concentración de poder (por mayoría por ejemplo) y equilibrio, cuando varios grupos se alternan o comparten el poder.

El otro aspecto referido al Estado es el carácter o funciones del mismo. En este tema claramente hay posiciones opuestas. Las funciones de un Estado que asume todos los poderes y capacidades se enumeran en la Tabla 2.

Se ha hecho una caracterización polarizando posiciones, para poder mostrar en el contraste la importancia de la discusión sobre el carácter del Estado, pues en este aspecto la acción difiere notoriamente en las diversas visiones políticas. Hay, además, otra discusión, sobre cómo se debe organizar al Estado para que, dentro de lo que asume, organice y divida sus funciones y marque una menor o mayor autonomía entre ellas.

¹ Un hito en el planteamiento al mundo de esta problemática es el Informe Brundtland de Naciones Unidas.

Tabla 2. Funciones del Estado en las visiones estatista y no estatista

	No estatista	Estatista
Planificar	Planificación referencial	Estado planificador
Ejercer rectoría	Supervisión general	Conducción de las políticas
Regular	Normativa	Normativa
Organizar	Árbitro	Organizador
Invertir	Proteger inversión privada	Hacer inversión directa Promover inversiones
Controlar	Control judicial	Seguimiento y control
Redistribuir	Impuestos bajos	Altas imposiciones
Prestar servicios	Servicios privatizados	Servicios prestados desde el Estado
Proteger grupos vulnerables	Acciones de protección	Sistema de protección

Elaboración del Autor.

La institucionalidad en el desarrollo

La institucionalidad, si bien parte exactamente de la discusión sobre el Estado y sus funciones, hacen referencia a la capacidad de gestión de este Estado y cada una de sus partes, para poder conducir el desarrollo e implementar y cumplir con sus roles diversos. De hecho para algunos autores la institucionalidad no solamente está dada, sino que se impone sobre la sociedad y la conduce. No deja de llamar la atención el planteamiento de Durkheim (1986) [11] sobre el papel preponderante de las instituciones sobre los individuos.

El eje de discusión en este caso está alrededor de la operación de las instituciones a través de la burocracia. Si la entidad pública y sus funcionarios están en capacidad de llevar adelante sus funciones y por lo tanto cumplir con sus misiones o si, por el contrario, tienen una incapacidad e ineficiencia para hacerlo, debido a la comodidad que significa contar con un poder acumulado, monopolio y falta de rendición de cuentas. La importancia y capacidad de la burocracia es tratado por Max Weber (1964) [10] y sigue teniendo vigencia.

El tema de la institucionalidad está de la mano con el de la gobernabilidad (Dezerega Cáceres, 1997) [18] o posibilidad de ejercer un buen gobierno. Incluye la preocupación por la existencia de un conjunto consistente de instituciones y de reglas de juego claras, completas y con legitimidad (que por lo tanto se cumplen). También se establece en la institucionalidad las reglas de juego de la cooperación y relaciones entre varios estados (internacionalismo).

La posibilidad de ejercer el gobierno es un tema que importa a todas las posiciones respecto al desarrollo, obviamente desde la mirada de quien ejerce el poder y el gobierno. En todos los casos asume una aceptación legítima y/o “sujeción” de la sociedad civil al Estado, la que coadyuva a la acción de éste.

Junto a la gobernabilidad está en juego la gobernanza o capacidad de gobernar, se refiere a la calidad y eficacia de la gestión pública, aunque también se la aplica a la gerencia privada. La gobernanza pone de manifiesto aspectos que la constituyen o dinamizan como el capital humano y la aceptación social. El capital humano, en este caso se refiere a las capacidades de funcionarios para llevar adelante la gestión pública. Varias corrientes, no sin razón, ponen el énfasis del buen gobierno en las capacidades humanas y en la formación, capacitación y entrenamiento del empleado público. Aquí también entra en juego, en el mundo actual, la importancia de las tecnologías como facilitadoras e incluso correctoras del trabajo humano.

El funcionamiento de la administración pública (su estructura y procesos), de alta complejidad en las sociedades actuales, pasa a ser de gran importancia en la construcción del modelo de desarrollo, por el carácter de conductor del Estado. De ahí que el análisis de su estructura, composición, procesos y nivel de descentralización sea parte de la comprensión de la institucionalidad-gobernabilidad.

En este marco se puede discutir la validez e importancia de la administración pública centralizada

o descentralizada. Las posiciones planificadoras centralizadas suelen desconfiar de la operación de gobiernos locales a los que deben establecer reglas estrictas, para que sigan las líneas y pautas del modelo de desarrollo. Por su parte los defensores del gobierno local hacen gala de la autonomía y de su capacidad de entender su idiosincrasia, despreciando la organización central.

En realidad se puede concebir un desarrollo desde lo local, pero articulado a lo nacional por medio de políticas, normatividad, redes de planificación y sistemas de operación comunes. La articulación pasaría a ser la respuesta clave para el logro de una buena gobernanza, de gobernabilidad y propiamente del desarrollo. La articulación, vista desde lo local, viene a ser la capacidad que deben tener los actores y procesos locales de relacionarse con sus similares y con otros niveles agregados del Estado, para juntos lograr cambios de largo plazo. Es construir desde lo local un proyecto nacional. A su vez la articulación vista desde lo nacional, debería ser la capacidad de los actores nacionales (y supranacionales) de reconocer la existencia y el aporte de los procesos locales para el proyecto nacional². El desarrollo descentralizado gráficamente podría verse como conjuntos parcialmente intersectados (Ver Figura 2).

En los estados existen mecanismos de articulación entre niveles de gobierno pero estos son de carácter instrumental, dirigido al manejo gerencial, pero no hacia la coordinación. De ahí que destaquen los sistemas comunes de manejo administrativo, financiero y de

recursos humanos (creados además con asimetrías entre las instituciones), pero sean más raros o menos utilizados los sistemas de planificación y coordinación común.

Esto supone que hay que enfrentar varios retos para lograr articulación en la gobernanza y, por lo tanto, gobernabilidad. Hay que partir de lograr el relacionamiento de los actores involucrados en un tejido social; hay que relacionar a los diversos niveles de gobierno (horizontal y verticalmente) en procesos de planificación y coordinación permanente; se requiere armonizar y relacionar las normatividades nacional y locales (incluido el sistema de justicia); así mismo hay que articular la institucionalidad. Se trata, en definitiva, de generar confianza entre lo nacional y lo local.

La articulación institucional (gobernabilidad y gobernanza) en los modelos de desarrollo, pone de relieve la importancia que da Douglas North (1998) [8] a la institucionalidad del Estado para el desarrollo, donde las circunstancias para el cambio institucional, los actores de este cambio y la dinámica del mismo se encuentran en un marco de inseguridad institucional en América Latina. Coincide este planteamiento con la propuesta de Gunder Frank (1998) [19] relativa a la “unidad en la diversidad” donde la unidad (en este caso institucional) permite comprender el hecho o acción, pero la diversidad (las otras instituciones) “es la vida”, es el entorno y la dinámica, en este caso del desarrollo. No puede haber diversidad sin articulación, y esta debe ser explícita y construida para el cambio, sino la articulación provendrá



Figura 2. Desarrollo centralizado
Elaboración del Autor.

² Estas reflexiones provienen del trabajo de asesoría a gobiernos y organizaciones locales realizados por el autor

desde la dominación y seguirá construida sobre un desorden.

La sociedad en el desarrollo

La sociedad, entendida como la expresión de los intereses de la población mediante organizaciones, representaciones y acciones de diverso tipo, ¿participa o no de la dinámica del desarrollo?, ¿interviene de manera eventual o ha llegado a mecanismos de incidencia permanente y significativa?

Los grupos sociales organizados pueden ser vistos como expresiones de intereses particulares relativos a aquello que los animó a organizarse (Habermas, 1965) [20]. Muchas sociedades, durante siglos, han funcionado manteniendo en pasividad a las personas y grupos mediante mecanismos de aceptación ideológica de la autoridad y de represión o inhibición a participar. También importantes momentos de las historias han registrado explosiones sociales de ruptura y, casi siempre, de cambio de sector de poder, aunque pero no de asunción directa a dicho poder por parte de los protagonistas de la revuelta.

La forma de participación de la sociedad en el poder, más desarrollada y duradera en el tiempo, ha sido la representación por elección democrática. Es el paradigma de las formas de acceso al poder contemporáneo. Esta representación se inició como el acuerdo en el que se otorgó la calidad de elector a un sector social y al género dominante, para poco a poco ir ampliándose hacia el elector universal. Esta forma de acceso al poder por elección, implicó la ruptura de poderes de las élites sin incidencia social, hacia otras con capacidad de influir e identificarse mejor con las mayorías poblacionales. Así mismo implicó importantes concesiones y avances para sectores más amplios de la sociedad, con las incidencias correspondientes en el modelo de desarrollo.

La sociedad ha reclamado para sí no solamente la capacidad de ser representada democráticamente sino que, históricamente se ha organizado para incidir en lo público en función de favorecer sus intereses de grupo (gremiales) en mayor o menor medida, de acuerdo a su capacidad de incidencia. Esta organización colectiva comenzó a generar con regularidad “organizaciones de organizaciones” y a construir tejidos sociales, con el mismo propósito de lograr incidencia pero de mayor alcance, a la vez que se apartaban relativamente del interés particular de grupo para asumir intereses de mayor alcance como los territoriales.

Ahora se demanda desde muchas sociedades, y de

manera clara en América Latina, formas de participación “directa”, donde además de los avances ya logrados, se busca que la sociedad, a través de mecanismos aun por desarrollar, actúe de manera directa en el Estado mediante un acceso organizado a la toma de decisiones, a la gestión estatal, al seguimiento de sus acciones y al control. Estas formas de participación directa logran un mayor contacto entre ciudadanía y Estado en los gobiernos locales, pero no dejan de tener formas de aplicación a nivel de un Estado nacional (De Souza Silva, 2005) [13].

Esta posibilidad de democracia directa trae consigo una discusión de carácter teórico, sobre la influencia de los grupos sociales en el Estado; y una de carácter práctico, sobre cómo operacionalizar esta participación. A nivel de teorías de desarrollo, e incluso epistemológico, la presencia de la reflexión postmodernista da absoluta relevancia a la participación social, al poner el énfasis de la acción social en lo relacional por sobre lo estructural (Burrell & Morgan, 1979) [21]. Es importante resaltar que estas teorías han llegado a propuestas de institucionalización a nivel de Constitución Política de algunos países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Pensadores como Habermas (2000) [22], hacen un avance mayor, pues convierten el tema de la presencia de la sociedad en acción social y le dan un rol protagónico a los grupos sociales en la construcción del desarrollo mediante una “acción comunicativa” de carácter liberador. Nos encontramos entonces con el actor social, como parte fundamental del desarrollo contemporáneo.

Entonces, la participación no es simplemente una voluntad, menos aun de carácter puramente individual, sino que obedece a condiciones históricas y del entorno que recogen la fuerza de la participación y posibilitan su desenvolvimiento (Habermas, 1965). Sobre ello hay un amplio desarrollo de los conceptos de capital social y tejido social (conceptos diferentes y en muchos sentidos complementarios), que permiten entender la forma que se registra y logra una incidencia importante de las sociedades en el desarrollo.

Con la existencia y consolidación del tejido social y con su articulación (más o menos institucionalizada) al Estado, se configura la posibilidad de llegar con las iniciativas de los actores a moldar el desarrollo. Se puede hipotetizar que, en términos de participación hay al menos tres niveles de profundidad que devienen en una menor o mayor incidencia y calidad de la participación. El nivel más bajo sería el de una “participación básica”,

donde cada actor social se reúne entre similares y reivindica sus intereses particulares de grupo. Un nivel más desarrollado estaría en el “tejido social”, donde se agrupan organizaciones diversas, logra combinar intereses y pueden proponerse incidencias y objetivos de mediano y largo plazo. Un nivel aún más elevado estaría dado por la “articulación” de la sociedad (ya organizada y en tejidos sociales), con el Estado mediante mecanismos activos e institucionalizados de participación.

La calidad de vida como fin del desarrollo

La vida de la gente ha pasado a ser el fin del desarrollo, pero no siempre fue así. El paradigma de desarrollo neoliberal y las visiones anteriores al liberalismo establecieron como meta del desarrollo el crecimiento económico por sí mismo y, como resultado inmediato, una vida de alta calidad para las élites dueñas de la riqueza y sus relaciones.

Ahora se ha generado el principio de la universalidad de la calidad de vida, esto es la búsqueda del bienestar para todos y todas. Obviamente, el cambio de paradigma ha planteado una necesidad inmensamente mayor de satisfactores para lograr sus objetivos a la vez que se ha cambiado el sentido (incluso filosófico) del bienestar.

Por otra parte, además de la universalidad, se ha ampliado significativamente el concepto de calidad de vida para pasar de la satisfacción de las necesidades básicas a la satisfacción integral de la vida de las personas. Una de las primeras sistematizaciones de lo que es una vida plena, fue establecida por Max Neef, Elizalde y Hopenhayn en los años 70 del siglo pasado (1986) [3] al hablar del desarrollo humano. Ellos establecieron que la calidad de vida comprendía que el ser humano debía tener satisfactores en los siguientes ámbitos: Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Ocio, Creación, Participación, Identidad y Libertad.

Posteriormente estos conceptos van a ser enriquecidos con el enfoque de equidades e inclusiones que va a poner en el tapete del desarrollo la necesidad de alcanzar la equidad de género, la integración de las culturas y la relación intercultural, la participación generacional, la inclusión de los invisibles (personas con discapacidad, personas con opción sexual diferente); todo en un marco de autorreconocimiento (empoderamiento) y alta participación (Honneth, 1997) [23]. Desde el punto de vista de los derechos de la persona y la sociedad, se llega a asumir un modelo de desarrollo basado en derechos.

Un reconocimiento de esta magnitud, implica una muy alta capacidad de la sociedad para redistribuir

riqueza y satisfactores, lo que obliga a volver al tema de las funciones del Estado, en una mirada más humanista que el concepto de Estado más clásico. Así mismo marca la absoluta necesidad de que la población, y cada individuo asuma el desarrollo en un marco de corresponsabilidad con el Estado, que implica asumir comportamientos y responsabilidades respecto a la convivencia y uso de bienes (ciudadanía).

El ambiente en el desarrollo

La temática ambiental no es incorporada sistemáticamente al tema del desarrollo sino a finales del siglo 20. Su planteamiento si bien tiene propuestas para el desarrollo es básicamente restrictivo al mismo, pues parte de la advertencia de la presión existente sobre los recursos naturales (Capra, 1998) [24], y su efecto sobre la destrucción de los mismos y la clara insuficiencia para poder abastecer al ritmo de desarrollo existente en la actualidad.

La depredación ambiental se encuentra en toda la cadena económica y de satisfacción de necesidades. Desde la extracción productiva hasta la disposición de desechos, pasando por la transformación de productos, la comercialización y el consumo (Annie, 2010) [25]. En todas las etapas del ciclo económico se usan los recursos y se devuelven desechos no reintegrables a la naturaleza.

Este planteamiento pone al desarrollo ante la necesidad de dar una respuesta y muy probablemente cambiar condiciones de propiedad, de producción y de consumo de manera radical (Castells, 1998) [26]. Quizá resulta más fácil argumentar teórica y académicamente en contra de la realidad ambiental, pues es más costoso para los dueños de intereses incorporar estos problemas a sus costos.

Al Estado le pone ante la responsabilidad con el ambiente como un usuario nuevo de sus políticas y servicios, extremadamente exigente. De hecho, al Estado en vías de desarrollo le puede significar incluso perder la capacidad acumulativa que esperaba lograr en su proyecto. Esto afecta a cualquiera de las posiciones sobre el desarrollo estudiada.

III. CONCLUSIONES

Como se podrá apreciar, si bien se ha trabajado los modelos de desarrollo desde el conjunto de componentes y se ha reconocido el valor determinante de los aspectos económicos, políticos y sociales, se ha dado mucho mayor tratamiento a los aspectos de institucionalidad de la gestión pública y su

articulación, y a la participación social, por ser los que queremos ampliar, analizar y dar alternativas de desenvolvimiento, en el marco del aporte de la gestión al desarrollo.

Aunque no fueran componentes determinantes, se les da la valoración suficiente como para ser parte sustancial del desarrollo y, por ende, deben ser trabajados con la sistematicidad necesaria para que su aporte sea comprendido y potenciado. A su vez se abre la posibilidad de que el factor económico en el desarrollo no solamente deje de ser el dominante, sino que se pueda ejercer control sobre éste desde los demás factores, sobre todo desde la sociedad, desde la calidad de vida y desde la protección ambiental. Así la economía debe dejar los elementos inhumanos con los que se desenvuelve (por ejemplo la explotación laboral) y debe adaptarse a los requisitos de satisfacción del desarrollo humano. De alguna manera se da un énfasis a la demanda (con responsabilidad) como la orientadora del nuevo mercado.

Esto implica también la búsqueda de la subordinación de los ámbitos político e institucional a los factores humanos. Al ser la calidad de vida (con protección ambiental) el fin del desarrollo, se genera una obligación de la sociedad y del Estado para lograrlo. La política debe abandonar su paradigma de "juego de poder" para pasar a ser representación real de la ciudadanía. La institucionalidad debe, además de ser eficaz y eficiente, adaptar su enfoque a la visión ciudadana. Finalmente la sociedad debe pensar en el bien común y abandonar los intereses particulares (incluso de organizaciones) para construir un tejido social con perspectiva común.

Estas reflexiones no pretenden llevar a una visión utópica y romántica del desarrollo, sino poner sobre el tapete las exigencias que hace la ciudadanía al sistema como tal, con cada vez mayor capacidad de demandar cambios sustanciales. Así mismo, permite vislumbrar los desafíos que tiene la gestión pública ante una ciudadanía cada vez más exigente.

IV. REFERENCIAS

- [1]. De La Torre, P. (2013). Los constructores del Estado Nacional 1830-2010. Quito. SENPLADES.
- [2]. García Linera, Á. (2013). Democracia, Estado, Nación. La Paz. Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- [3]. Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro. Santiago de Chile. CEPAUR. Fund. Dag Hammarskjöld.
- [4]. Sen, A. (1998). Teorías del Desarrollo a principios del Siglo XXI. En L. Emmerij, & J. Nuñez, El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Washington D.C. BID.
- [5]. Marx, K. (1975). El Capital. México. Siglo XXI Editores.
- [6]. Friedman, M. (1966). Capitalismo y Libertad. Chicago. The University of Chicago Press.
- [7]. Tenorio, F. G. (2004). Ciudadanía deliberativa: un estudio de caso. En Congreso internacional CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Madrid.
- [8]. North, D. C. (1998). La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. Barcelona. PNUD. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- [9]. Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago. University of Chicago.
- [10]. Weber, M. (1964). Economía y Sociedad. México. Fondo de Cultura Económica.
- [11]. Durkheim, E. (1986). Las Reglas del Método Sociológico. México. FCE.
- [12]. Kliksberg, B. (2000). Claves olvidadas del desarrollo. Bs. Aires. INTAD.
- [13]. De Souza Silva, J. (2005). El Poder de las Redes y las Redes de Poder. San José. IFPRI.
- [14]. Maquiavelo, N. (1939). El Príncipe. Buenos Aires. Espasa-Calpe.
- [15]. Unidas, N. (1987). Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común. New York. UN Gro.
- [16]. Prebisch, R. (1949). Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas. Santiago de Chile. CEPAL
- [17]. Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina. México. Siglo XXI.
- [18]. Dezerega Cáceres, V. (1997). Gobernabilidad. Aseguramiento estratégico de la gestión gubernamental.
- [19]. Gunder Frank, A. (1998). Globalización, no occidentalización. Los retos de la globalización. Caracas. UNESCO.
- [20]. Habermas, J. (1965). Conocimiento e interés.

- Exposición de su programa de investigación como profesor en Frankfurt.
- [21]. Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Londres. Ed. Heineman.
- [22]. Habermas, J. (2000). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona. Península.
- [23]. Honneth, A. (1997). *La Lucha por el Reconocimiento*. Barcelona. Grijalbo Mondadori.
- [24]. Capra, F. (1998). *La trama de la vida: una perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona. Editorial Anagrama.
- [25]. Annie, L. (2010). *The story of Stuff . The impact of overconsumption on the planet, our communities, and our health- and how we can make it better*. New York. Free Press.
- [26]. Castells, M. (1998). *El reverdecimiento del yo*. Barcelona. La Factoría.