

INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL AL POSGRADO

1. Desarrollo humano

El problema del desarrollo

El enfoque de desarrollo humano es un modo de abordar la relación entre procesos de cambio económico y social que contribuye a poner de relieve la amplitud del campo de problemas que dicha relación supone y las enormes restricciones que implican las miradas que lo limitan a un proceso de acumulación material. En efecto, la mirada clásica de la teoría económica y de una parte importante de la teoría social se concentró históricamente en el desarrollo como evolución de la producción material; en la identificación de las secuencias históricas “exitosas” de crecimiento económico y en la subordinación de los procesos sociales y políticos paralelos al cambio económico como elementos secundarios, eventualmente subordinados a éste último. El resultado ha sido, como se sabe, una gran dosis de unidimensionalidad de la preocupación por el desarrollo, restringida a aislar y controlar las lógicas del proceso de acumulación material.

El enfoque de desarrollo humano, nacido de la creciente conciencia de las limitaciones inherentes a puntos de vista caracterizados por la comprensión unívoca, mecánica y parcial del cambio económico, pone el acento, por el contrario, sobre el carácter complejo y múltiple de dichos procesos. A la irreductibilidad del desarrollo a su dimensión de cambio material, el enfoque de desarrollo humano le agrega una doble sensibilidad por la dimensión social. Pone el énfasis al mismo tiempo sobre la necesidad ética de no separar al proceso de crecimiento económico de su impacto en el bienestar de las personas; y sobre el carácter ínter subjetivo y dinámico de las nociones de bienestar. Reintroduce de esta manera a la sociedad y al individuo como ser humano en el campo de la comprensión del desarrollo económico, retomando, de este modo, el hilo central de la discusión histórica acerca de las formas y consecuencias del cambio social.

En efecto, el carácter del desarrollo económico y sus relaciones con los procesos de cambio social están en el centro de las preocupaciones de las teorías económicas, sociales y políticas globales desde el siglo XVIII. Diferentes enfoques procuraron dar cuenta de las relaciones entre el cambio en el modo de articulación de las relaciones productivas, los cambios en la estructura social y las estrategias de los poderes públicos para lograr orientar dichos procesos de cambio respecto de objetivos de acumulación de poder territorial o disminución del conflicto social. Un fuerte optimismo de época asoció la convergencia del crecimiento económico, el avance tecnológico y los cambios sociales, políticos y culturales, fenómenos que el siglo XIX occidental unificó en una mirada admirativa y no dudó en calificar positivamente como “modernización” y “progreso”.

Muy tempranamente, sin embargo, dichos procesos comenzaron a ser

observados con mayor detenimiento y con ánimo crítico, en la medida en que se asociaban a problemas de nueva índole que no parecían susceptibles de ser resueltos por la propia dinámica del cambio económico y social. Las teorías económicas modernas nacieron para dar cuenta de las características y condiciones del cambio material; la moderna sociología nació para comprender las transformaciones de los vínculos sociales que dicho cambio traía aparejado; y la ciencia política moderna se posicionó rápidamente en la vía de la generación de teorías capaces de diagnosticar el modo apropiado de abordaje de estos procesos por “el príncipe”. El “desarrollo” se planteó así, históricamente, al mismo tiempo como un fenómeno que aguardaba ser plenamente dilucidado, como un proceso que debía ser gobernado y como un problema que debía ser resuelto.

El siglo XX fue particularmente rico en abordajes de este problema, en la medida en que un “sistema” económico progresivamente global fue generando procesos de crisis de crecimiento con fuertes impactos sociales y políticos. La crisis financiera de la década de 1930 marca un punto de quiebre importante para los postulados de la teoría económica clásica y el optimismo que exudaba acerca de la capacidad del “sistema” de tender al equilibrio y la regeneración. Clásicamente exorcizado como responsable de los obstáculos al desarrollo económico moderno en los siglos XVIII y XIX, el Estado vuelve como instrumento y como estrategia a desarrollar una intervención equilibradora, sanadora y reorientadora de la dinámica del desarrollo. El doble papel de pensador y diseñador de políticas públicas de John Maynard Keynes, le dio a su crítica de la teoría económica clásica un carácter de refundación del pensamiento económico moderno¹, en la medida en que explicaba por qué los mercados no se auto corregían sin regulación pública, resaltando el papel que jugaba el gobierno en la economía.

Terminada la Segunda Guerra mundial, último eco de la cadena de tragedias que desata la crisis de los años '30, el notable crecimiento económico del conjunto del mundo occidental y el rol equilibrador del desarrollo de las políticas sociales del “Estado de bienestar” obraron como fundamentos de un nuevo optimismo sistémico acerca de la asociación entre desarrollo económico y modernización cultural entendidas como “progreso”. El pleno empleo como efecto “natural” de las modalidades fordistas de estructuración productiva y como objetivo de política pública; la asociación virtuosa entre productividad y salarios; y la expansión de un sistema de seguridad social basado en una colectivización de los riesgos de la vida activa; fueron sin duda claves para crear ese círculo virtuoso que vinculó crecimiento y bienestar².

La crisis de la década del '70, una crisis fiscal del Estado combinada con una crisis de rentabilidad de la empresa capitalista, trajo aparejada una revisión crítica de los supuestos del desarrollo económico y su vinculación positiva con el cambio social. El diagnóstico de las causas de la crisis y sus

¹ Ver TOWNSEND, Peter: “From Universalism to Safety Nets: The Rise and Fallo f Keynesian Influence on Social Development”; en MKANDAWIRE, Thandika (editor): *Social Policy in a Development Context*; New York, UNRISD – Palgrave, 2004.

² Ver ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*; Valencia, Edicions Alfons el Magnànim – Generalitat Valenciana, 1993.

recomendaciones de política pública, que adquirieron rápida hegemonía a través de nuevas y poderosas coaliciones de élites políticas, intelectuales y empresariales, asociaron los problemas de crecimiento económico al rol del Estado y a los modelos de regulación nacional y global. El diagnóstico políticamente neoconservador y económicamente neoclásico que suele identificarse con el término polivalente de “neoliberalismo” estuvo en la base de un conjunto de estrategias de reforma que afectaron profundamente la relación entre crecimiento y bienestar. Los cambios en las estrategias de crecimiento de las empresas, el nuevo tipo de empleo producido por los procesos productivos posfordistas, las formas de desregulación del Estado, la globalización de la competencia por la creciente integración de mercados, la creciente hegemonía de actores globales de base financiera y sus efectos en la lógica de los mercados globales y la reducción de la intensidad sistémica de la protección social, entre otros cambios, tendieron a “desenganchar” al crecimiento económico de la producción colectiva de bienestar.

La nueva relación directamente proporcional entre el crecimiento económico, el aumento de la desigualdad y la pobreza; así como la mayor conciencia acerca de la relación perversa entre crecimiento e impacto ambiental fueron vistas, en principio, como una consecuencia inevitable pero no deseada de las nuevas orientaciones económicas adoptadas. Un debate, en sordina inicialmente y cada vez más estridente con el paso del tiempo y la “secularización” de las tendencias, comenzó a marcar la inadecuación de la renovada unidimensionalidad de las teorías económicas planteadas frente a los fenómenos de disgregación social y a la creciente brecha entre países y, dentro de países, entre diferentes sectores, que las modalidades de crecimiento implementadas parecían no cesar de producir. La expansión global del sistema económico, conjuntamente con los importantes cambios en la conformación del poder política a nivel mundial, ocurridos entre mediados de los 80 y principios de la década siguiente, tendieron a opacar la intensidad de sus efectos negativos y de sus insuficiencias, relativizándolos como resultados que “sintonías finas” de las grandes reformas de esos años, iban a poder resolver en el corto o mediano plazo.

Lentamente, sin embargo, nuevos enfoques fundados en dichas insuficiencias comenzaron a poblar el ámbito de la reflexión acerca del desarrollo. Hacia fines de los años '80, los enfoques de “ajuste con rostro humano” (UNICEF, 1987)³ y de “desarrollo sostenible” (ONU, 1987)⁴ son intentos de revisar las estrategias contemporáneas, adoptando otras nuevas que afrontaran el desafío de atender los déficits o insuficiencias del crecimiento económico. La pobreza y los problemas medio ambientales son vueltos a colocar en la agenda de la teoría del desarrollo, llamando la atención sobre los límites y consecuencias del enfoque predominante. Unos años más tarde, en 1990, las Naciones Unidas dan a conocer su propuesta de cambio de las teorías del desarrollo a favor del “desarrollo humano”. El nuevo concepto elaborado por Mahbub ul Haq, con

³ Cornia, G., Jolly, R., Stewart, F., Ajuste con Rostro Humano, UNICEF-SigloXXI, Madrid, 1987.

⁴ ONU, Informe Brundtland, Nuestro Futuro Común, Se trata de un informe preparado por un comité de especialistas de varios países, presidido por la Dra. Gro Harlem Brundtland. Se trata del primer documento que incorpora el término “desarrollo sostenible”, definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las de las futuras generaciones.

aportes de Amartya Sen, consiste en ampliar las oportunidades y opciones de las personas para lograr un desarrollo más democrático y participativo. La generación de las capacidades humanas es el soporte a partir del cual las personas pueden tener acceso a esas oportunidades y opciones, y ser actores de su propio desarrollo. El desarrollo humano es el resultado de un complejo proceso que incorpora factores sociales, económicos, demográficos, políticos, ambientales y culturales, en el que participan de manera activa y comprometida los distintos actores sociales. Es en consecuencia, un producto de voluntades y corresponsabilidades sociales.

El nuevo paradigma, si bien incorpora las teorías clásicas del desarrollo económico, se propone girar el centro de la atención hacia el bienestar de las personas destacando tanto la relevancia de los fines como de los medios para que dicho bienestar pueda ser alcanzado. En este sentido enriquece el concepto de desarrollo económico entendido unidimensionalmente como proceso de expansión material, al incluir la consideración acerca de la expansión de las capacidades humanas como un medio que brinda mejores condiciones para ampliar el ejercicio de su libertad y las posibilidades de participar.⁵

Posteriormente, en 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe de Desarrollo Humano enriqueció el concepto de “desarrollo humano”, incorporando el término “sostenible”, definiéndolo como “un desarrollo que no sólo suscite un crecimiento económico sino que también distribuya equitativamente sus beneficios, regenerando el medio ambiente en lugar de destruirlo, fomentando la autonomía de las personas en lugar de marginarlas; un desarrollo que otorgue prioridad a los pobres, que amplíe sus opciones y oportunidades y que prevea su participación en las decisiones que afectan sus vidas”⁶.

El problema del desarrollo en América Latina

Las limitaciones e insuficiencias del pensamiento neo-liberal adquirieron particular relevancia en el ámbito de los países periféricos, aquéllos cuyas lógicas de desarrollo dependían de articulaciones asimétricas con el “centro” global. Como se sabe, la calidad del desarrollo ha tenido una enorme centralidad como problema histórico para América Latina, como lógica consecuencia del lugar relativamente subordinado que ocupan las economías de la región y sus Estados en lógicas de intercambio político y económico global definidas por actores de mayor peso; y como natural consecuencia de las particulares dificultades de la estructuración capitalista de las economías nacionales. Como ha sugerido Víctor Tokman, un veterano observador de estos procesos⁷, en la preocupación de los sectores dirigentes e intelectuales de América Latina, los problemas complementarios de garantizar el desarrollo económico y de calificarlo a partir de sus impactos sociales han estado tradicionalmente en el centro del debate acerca de los modelos deseables y

⁵ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1990, New York.

⁶ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994 (Prefacio); New York.

⁷ TOKMAN, Víctor: *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*; Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004.

posibles de política económica y social de la región.

En efecto, el problema del desarrollo en la región ha sido tradicionalmente doble. Un aspecto clave, semejante al problema del crecimiento económico en los países centrales, ha sido el de dilucidar cuál es la mejor manera de garantizar procesos de acumulación capitalista centrados en el territorio nacional y sostenibles en el mediano y largo plazo. Un problema no menor, subsidiario del carácter de la estructura social de la región y del modo en que se produjo la transición del mundo colonial al mundo de las repúblicas independientes, ha sido el de hallar un tipo de desarrollo particularmente rápido y eficaz en reducir la fragmentación socioeconómica y las desigualdades estructurales que caracterizan a la región. Estas dos discusiones –estos dos aspectos de la misma discusión– han dominado, de diferentes maneras, el debate acerca del desarrollo en América Latina⁸.

El siglo XX fue el teatro privilegiado de estas discusiones, en la medida en que la región hubo de afrontar las consecuencias (y generar estrategias de salida) de las dos crisis globales arriba mencionadas, la de los años 1930 y la de los años 1970. Ambas crisis ponían de relieve para América Latina, aunque de distinto modo, el problema de los límites endógenos de las estrategias de crecimiento y de sus límites externos. El doble juego de los márgenes de opción estrechos de las economías dependientes y de las necesidades de impactos rápidos y grandes hacia adentro, muestra la singular complejidad del problema del desarrollo en la Región.

La crisis de 1929-30 implicó un brutal freno del modelo clásico de crecimiento latinoamericano, por el cual la acumulación capitalista se producía en las áreas de producción y comercialización de materias primas; y la estrategia de desarrollo era percibida como el efecto lógico y deseable de la especialización internacional. La crisis del modelo se conjugó con críticas cada vez más importantes acerca del grado limitado y parcial en que dicha estrategia contribuía a resolver la fragmentación histórica de las sociedades latinoamericanas en sectores urbanos “beneficiarios” de la modernización y sectores rurales relegados de dichos procesos o sólo marginalmente vinculados con él. Muchos de estos diagnósticos adoptaron coherencia y sistematicidad a partir del trabajo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. La CEPAL dedicó el centro de sus preocupaciones de diagnóstico y recomendación de políticas públicas al “problema del desarrollo”; a los particulares obstáculos que para el crecimiento económico tenían la estructura socioeconómica latinoamericana y su modo de inserción en la economía global; y a las singulares caras problemáticas que la relación entre cambio económico y cambio sociocultural adoptaban para América Latina.

El modelo de desarrollo autocentrado, que se perfiló como estrategia deseable en las cuatro décadas posteriores a la crisis de 1929-30, tuvo así una importante carga de responsabilidad social relativa. El objetivo del desarrollo no podía ser sólo el crecimiento bruto de las economías, sino el modo en que este

⁸ THORP, Rosemary: *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century*; Washington D.C., IDB, 1998.

crecimiento contribuía a integrar física y socialmente a las “naciones” en ciernes. Los obstáculos y limitaciones del crecimiento comenzaban a ser percibidos desde el punto de vista de sus consecuencias sociales, como atestiguan el clásico debate acerca de la “marginalidad” en la región⁹, subsidiario de la no menos clásica polémica desarrollo “versus” dependencia¹⁰. Dichos debates centraban con claridad la discusión en el problema de la calidad del desarrollo, avanzando por una ruta semejante a la que luego tomaría el enfoque de desarrollo humano. El debate mostraba la preocupación por dilucidar la probabilidad de un impacto “sostenible” e “incluyente” del crecimiento económico: uno capaz de pasar por encima de los límites y las condiciones que la asimetría económica global imponía al desarrollo latinoamericano; y al mismo tiempo capaz de integrar a la masa de población flotante que las economías rurales expulsaban y las economías urbanas parecían no poder absorber con la velocidad necesaria.

Esta época marcó el primer auge en la región de los estudios en torno a la problemática del desarrollo. Sobre los diagnósticos y recomendaciones de la CEPAL se diseñaron políticas públicas tendientes a desarrollar modos locales de integración económica, ampliación de mercados, tejidos industriales integrados y mercados de trabajo modernos. El “desarrollismo” latinoamericano abordó por primera vez problemas complejos como el de la tenencia y uso de la tierra en regímenes precapitalistas, la fragmentación de la industria local y su asociación subordinada al capital transnacional, la concentración del ingreso, las pautas de consumo, la integración de nuevos sectores al mercado de trabajo, etc. Los problemas demográficos, de condiciones de vida, salud, vivienda, educación, entre otros, encontraron cabida entre los temas más estrictamente económicos abordados por la CEPAL, incorporando por primera vez una visión multidimensional del desarrollo.

El modo general de abordar estos problemas fue, paralelamente al auge del rol del Estado en los países centrales, una confianza puesta en el Estado latinoamericano como asignador de recursos y como organización capaz de funcionar de interfase entre el mundo contemporáneo y el mundo futuro al cual la región se encaminaba. La polarización ideológica global que convirtió a América Latina en campo de batalla de la así denominada “Guerra Fría” opacó la búsqueda de modelos de desarrollo apropiados a la singularidad de la estructura socioeconómica y el lugar global de la región, reduciendo fuertemente el margen de opciones políticas para los países de la región y asociando a la teoría del desarrollo a una convergencia política de la región con el campo occidental y con el actor hegemónico del continente. La búsqueda de un “modo latinoamericano” de encarar el desarrollo siguió siendo, sin embargo, el elemento central de las teorías locales del desarrollo.

La crisis de los años 1970 en los países centrales, por su parte, produjo una serie de reajustes en la economía global que se presentarían en América Latina como agotamiento del modelo sustitutivo y como crisis fiscal,

⁹ NUN, José: *Marginalidad y exclusión social*; Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

¹⁰ CARDOSO, Fernando Enrique y FALETTO, Enzo: *Dependencia y desarrollo en América Latina*; México, Siglo XXI, 1969.

particularmente de endeudamiento externo, y ello se tradujo en una agudización de los problemas de crecimiento durante la década de los '80, considerada como una "década perdida". Como se sabe, el abandono de la estrategia de desarrollo aut centrado conducido por el Estado y la búsqueda de alternativas en una reinserción especializada en la economía global, volvió a presentar, de manera bastante brutal, los elementos irresueltos del dilema del desarrollo latinoamericano. Como se sabe, el inesperado fin de la Guerra Fría transformó en global el fuerte efecto hegemónico que el diagnóstico neoliberal había tenido en los países centrales. El así llamado "Consenso de Washington" proyectó, directamente o por medio de una parte importante de los organismos económicos multilaterales, su diagnóstico sobre las economías periféricas. El "neoliberalismo periférico" fundado en premisas de economía neoclásica y fuertemente crítico de las estrategias desarrollistas previas resultó en un conjunto de reformas de política económica y social que, en parte por el propio entusiasmo de las coaliciones políticas locales, en parte por la falta de alternativas fiscales, terminó de consolidar un modo hegemónico de "salida de crisis".

En América Latina, sin embargo, el retorno del crecimiento en la poscrisis de la deuda se mostró más vulnerable a las inestabilidades de la economía global y aún más austera en términos de efectos cualitativos del crecimiento del producto material sobre el bienestar relativo de la población. Un *trade-off* más dramático aún que el de los países centrales se registró rápidamente entre crecimiento y calidad del empleo, mostrando rápidamente las limitaciones de las nuevas estrategias para convertirse en formas exitosas de combatir la pobreza y la desigualdad. Es importante reconocer el aporte realizado a comienzos de la década de los 90, por la CEPAL, en su libro "Transformación productiva con equidad", a partir de la contribución de Fernando Fajnsylber, en el que como resultado de los efectos en América Latina de los 80, propone un cambio en la estructura económica, social y política de la Región, apuntando a consolidar y darle sentido a la democracia, a través de la construcción de un escenario de mayor equidad. La propuesta, a diferencia de la implementada en seguimiento de las neoliberales, apuntaba a producir un cambio en la productividad, vía la aplicación del conocimiento y la innovación.¹¹

El camino sin embargo fue otro, y los cambios producidos, singulares; particularmente respecto al rol del estado y de los mercados. Aún en coyunturas de crecimiento económico a tasas inéditas en décadas, como las que caracterizaron al primer lustro del siglo XXI, los impactos sociales mostraron evidencias ambiguas, cuando no claramente negativas, acerca de la capacidad del modelo de crecimiento para enfrentar los problemas históricos de la región y superar en calidad de impacto a modelos históricos previos. La dificultad tendió a agudizarse por la coincidencia de la estrategia neoliberal con el proceso de consolidación de los sistemas democráticos que el fin de la Guerra Fría permitió dificultosamente inaugurar. El "retorno del dilema del desarrollo" marca con claridad la persistencia del problema histórico central de la región.

¹¹ CEPAL, Transformación productiva con equidad, Libros de la CEPAL, Santiago, marzo, 1990.

En algunos países, este “retorno del dilema” vuelve a presentarse como evidencia acerca de la insuficiencia de las estrategias de crecimiento respecto de los niveles e intensidades de la pobreza y de la desigualdad. En otros, como la Argentina, vuelve a llamar la atención sobre el delicado equilibrio macroeconómico que, en economías periféricas, está en la base de un crecimiento económico suficientemente intenso y equilibrado como para producir dosis razonables de integración social. En todos los casos, invariablemente, los límites de la estrategia neoliberal llaman la atención sobre el carácter no automático ni lineal de la relación entre crecimiento económico y bienestar social.

Este aspecto es tanto más importante cuanto que la época está caracterizada por una “explosión de derechos” que vienen a sumarse a la clásica construcción de ciudadanía de los capitalismos occidentales en torno a las nociones de derechos civiles, políticos y sociales. Al problema flagrante de la desigualdad civil, política y social en una región de capitalismos parciales y fragmentarios, formada por naciones multiculturales con altísimas dosis de segmentación etnocultural, se le sumó históricamente el problema de los derechos individuales limitados por un Estado autoritario en el teatro de una guerra política de baja intensidad de más de cuarenta años de duración. A la deuda de construcción histórica de los derechos civiles, políticos y sociales se le sumó, además, el florecimiento de nuevas generaciones de derechos basados en detecciones de vulnerabilidades y riesgos categoriales que contribuyeron a ampliar más el rango de objetivos inseparables a una estrategia de desarrollo económico unidimensional.

El problema del desarrollo y el enfoque de desarrollo humano

El enfoque de desarrollo humano vino, en este sentido, a aliviar una necesidad importante de interlocución de nuestra región con puntos de vista al mismo tiempo particularistas (conscientes de las diferencias de entornos y trayectorias) y deontológicos (conscientes de las elecciones éticas que subyacen a los modelos de políticas públicas). La trayectoria curricular que esta Maestría se propone, parte de la convicción de que los elementos centrales del enfoque de desarrollo humano son de gran importancia para continuar la construcción de una visión más inteligente y consciente de los problemas inherentes al desarrollo latinoamericano.

En este contexto, los trabajos de Amartya Sen¹² y el campo de problemas que éstos contribuyen a abrir, refundan las preocupaciones en torno a la pluralidad de dimensiones del desarrollo, recentrando el problema en el carácter instrumental del crecimiento económico para la obtención de formas de bienestar que Sen identifica como “libertad”. Para Sen, los modelos de desarrollo deben ser sensibles al mismo tiempo a la singularidad de entornos y trayectorias; y a la subjetividad inherente al bienestar. Las teorías del desarrollo, desde este punto de vista, deben ser revisadas y controladas según su contribución a la construcción de libertades humanas, entendidas como el

¹² SEN, Amartya: *Development as Freedom*; New York, Anchor, 2000.

resultado de desempeños subjetivamente e intersubjetivamente satisfactorios, dependientes de capacidades y oportunidades objetivas.

Desde un punto de vista semejante, las teorías clásicas del desarrollo entendido como crecimiento de volúmenes de productos mensurables monetariamente, se ven enfrentadas a una teoría de la libertad basada en el legendario imperativo categórico de Immanuel Kant, que convierte al ingreso monetario y el crecimiento económico en medios para la expansión de las libertades. Se deduce el énfasis en un “desarrollo humano” como contraposición al “desarrollo económico” en sentido lato; y la importancia de una disidencia que está lejos de ser una preferencia nominal.

El enfoque tiene, por lo menos, tres consecuencias fundamentales en términos de la teoría del desarrollo¹³: un importante cambio de foco en las preocupaciones centrales de las teorías del desarrollo; el retorno del interés por la capacidad de creación de los sujetos sociales (o “agencia”); y una renovada atención por la ética subyacente a los arreglos sociales.

El *cambio de foco* importa un giro de la atención desde los resultados del desarrollo económico en términos de productos monetarios hacia la detección de resultados en términos de expansión de las libertades. Se trata de un paradigma “centrado en las personas” que sustituye a las diferentes vertientes del objetivismo utilitarista como al de los enfoques centrados en las racionalidades exclusivamente subjetivas. Entre otras consecuencias, esto implica una nueva atención tanto al campo ético plural en el que se juegan las consideraciones de bienestar, como a las dimensiones no materiales del mismo.

El *interés por la dimensión creativa de los sujetos* (o “agencia”) llama la atención al carácter subjetivo, activo y transformador de los actores, que resulta irreducible a un análisis clásico en términos de individuos maximizadores de ganancias objetivas. Esto significa, entre otras cosas, que pueden haber brechas entre “preferencias” y “bienestar” en el plano de las opciones de los individuos; que la desigualdad (como distribución efectiva de poder entre y dentro de grupos) es un elemento central y no un efecto colateral del desarrollo; y que es posible la existencia de objetivos altruistas para determinadas acciones, así como interés en el ejercicio de la responsabilidad colectiva de determinadas acciones.

Las *consideraciones procedimentales* de la teoría de Sen, por último, implican la búsqueda de más información y de una racionalidad más amplia para la evaluación de objetivos de desarrollo: un tipo de evaluación que Alkire denomina “consecuencial”. Esto implica introducir la consideración de la ampliación o contracción de derechos frente a cursos alternativos de acción para las políticas públicas; entender la importancia de la “seguridad humana” (la prevención de contracciones de la libertad); y un “abordaje comparativo de la justicia” que permita jerarquizar los arreglos sociales según su grado de justicia o su “espacio para la injusticia”.

¹³ ALKIRE, Sabina: “Development. A misconceived theory can kill”; en MORRIS, C.: *Amartya Sen: Contemporary Philosophy in Focus*; Cambridge University Press, 2008.

Las evoluciones posteriores del paradigma del desarrollo humano abrieron una nueva agenda en los estudios del desarrollo, abordando gradual y progresivamente aspectos hasta entonces no sistemáticamente interrogados por las teorías del desarrollo.

Este paradigma, en permanente evolución y replanteamiento, otorga un sitio central para el análisis y la generación de respuestas a los desafíos que suponen la interacción entre economía, sociedad y política. En tal sentido, es el estado el actor central, como garante de derechos y gestor de acciones dirigidas a promover el crecimiento, y por ello sujeto principal de estudio del desarrollo humano. Pero también es de interés revisar la eficacia y eficiencia estatal respecto al establecimiento y aplicación de marcos normativos y procedimentales que regulan los mercados y las relaciones sociales. Por cierto que con motivo de la nueva globalización, los grados de autonomía de los estados nacionales se han visto acotados, promoviendo por una parte, la construcción de ámbitos de integración regional, y por la otra otorgando un papel estratégico a los gobiernos locales.

Asimismo, los profundos cambios en la estructura económica y política global, provocaron importantes transformaciones en la estructura social y en los medios que los distintos actores encuentran para defender o promover sus intereses y derechos. El rol de los partidos políticos, las tradicionales corporaciones, y la emergencia de los movimientos sociales, otorgan a la perspectiva del actor, un lugar singular en el análisis de los fenómenos de América Latina en los últimos años. Estos procesos complejos son materia de las miradas desde el desarrollo humano, y así lo corroboran los temas que abordaron los últimos Informes de Desarrollo Humano, a nivel mundial y regional.

El paradigma de desarrollo humano, apunta a vertebrar en el plano de la política, los análisis y propuestas dirigidas a promover la vinculación entre sistemas y regímenes políticos y la libre determinación de los individuos, así como su participación en los procesos de política pública; el renovado interés en la salud y la educación públicas como umbrales básicos en el desarrollo de capacidades; el respeto al medio ambiente entendido como dimensión de la libertad y del derecho; y la nueva atención sobre la pobreza como problema sistémico e ínter subjetivo que combina vulnerabilidades con oportunidades, enfoque superador de la unidimensionalidad de la focalización asistencial clásica. Pero además, la perspectiva de las capacidades y funcionalidades, aplicado a la política pública, incorpora en forma renovada la consideración acerca de las condiciones y complejidades que diferentes iniciativas de política pública tienen para su implementación y para alcanzar los resultados buscados.

El enfoque de desarrollo humano y la preocupación por la calidad de las políticas públicas

El paradigma de desarrollo humano, además de proponer una mirada distinta sobre problemas claves del desarrollo, le concede particular atención al problema de su realización potencial por medio de políticas públicas. El

programa de posgrado aquí propuesto, en consecuencia, funda una parte importante de la currícula en la percepción de la urgencia que tiene, particularmente en el caso de Argentina, la producción de profesionales conscientes de las posibilidades y límites de las organizaciones estatales y de las redes institucionales público-privadas.

La propuesta del Programa tiene la particularidad de ofrecer en esta dimensión estratégica un abordaje en los planos de la teoría, en el de los conceptos meso o de nivel intermedio, y en los analíticos e instrumentales. En primer lugar ofrece a los estudiantes una reflexión sobre los fundamentos de la filosofía política, su evolución histórica y los debates actuales, plenos de tensiones que reconocen en muchos casos una larga tradición de rupturas y redefinición de categorías de análisis. Esta mirada pretende ser enriquecida a través de los recorridos y transformaciones que dieron lugar a la constitución de la ciudadanía, y su reflejo en las políticas públicas, mediante las respuestas a demandas de derechos económicos, sociales y culturales, y la redefinición y ampliación de los civiles y políticos. Precisamente, la complejidad de las sociedades modernas y los desafíos que ello impone a la política pública, serán abordadas desde el programa, profundizando en los conceptos socioculturales más relevantes para la política pública, en el contexto latinoamericano y argentino, transitando su historicidad y los cambios recientes.

Este marco conceptual es posteriormente abordado desde el paradigma del desarrollo humano y sus principales conceptos y categorías de análisis, analizando su reflejo en las políticas públicas. Finalmente, la propuesta recoge los importantes avances en términos de la comprensión de los problemas de gestión que implicaron los abordajes de la sociología y la ciencia política neoinstitucionalistas. Estos abordajes han resaltado la naturaleza histórica y los fundamentos socioculturales de las prácticas políticas que explican los resultados de las políticas públicas, elaborando una teoría de las capacidades institucionales para dar cuenta de los arreglos que permiten mejorar estos resultados y los procesos de cambio político y social que suponen.

Desde este punto de vista, la mejora de la calidad de la política pública implica un proceso de cambio institucional que trasciende la unidimensionalidad de una preocupación por la eficacia-eficiencia organizacional, enmarcándose en una construcción institucional de mediano y largo plazo inseparable del desarrollo humano. La mejora de calidad de las políticas es, en este sentido, la construcción de un Estado orientado a la producción de resultados efectivos en términos de bienestar de la ciudadanía, garante y productor de un desarrollo entendido como proceso de democratización política, social y cultural. A este tipo de construcción institucional como estrategia de mejora de políticas públicas se le denominará aquí “construcción de capacidad estatal”.

La capacidad estatal, en el marco de sistemas políticos democráticos, se puede entender como la aptitud de las instancias de gobierno para obtener resultados socialmente relevantes a través de las políticas públicas. Dadas las restricciones inherentes a cualquier contexto y la naturaleza política de los problemas públicos, lo “socialmente relevante” se define y redefine de modo constante a través de la interacción de individuos, grupos y organizaciones con

intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes. La capacidad estatal, entonces, se pone en juego cuando las instancias de gestión estatal reciben, generan, seleccionan, priorizan y responden a demandas que se expresan como problemas públicos, provenientes de actores constituidos en la arena política, o de grupos amplios que de modo disperso o esporádico logran expresar sus demandas. Por esa razón, la capacidad estatal es al mismo tiempo un atributo de la organización burocrática estatal y un *atributo del sistema político*¹⁴.

Esta dimensión de las políticas públicas están incorporadas al Programa, mediante las asignaturas “La política y los procesos de las políticas públicas” y la de “Capacidades estatales”, “Presupuesto y financiamiento de las políticas públicas” y “Planificación, gestión y evaluación de programas y proyectos”. Las mismas asumen la distinción entre *capacidad administrativa* y *capacidad política*. La primera, referida a los recursos del Estado (materiales, técnicos y humanos) reconoce que sin un mínimo desarrollo de estos instrumentos, que dependen de saberes técnicos, buenas prácticas y de un financiamiento apropiado, cualquier gobierno encontraría fuertes obstáculos para ensayar modos de mejora de la gestión pública. Sin embargo, esta por sí sola no es condición suficiente de capacidad estatal si no se aborda su *capacidad política*, entendida como la habilidad y posibilidad de problematizar las demandas de los grupos de la población, tomando decisiones que representen, expresen y combinen positivamente los intereses de los mismos. La capacidad política, base de la legitimidad estatal y bien particularmente escaso en la Argentina¹⁵, depende así de prácticas y modalidades formales e informales de gestión de los recursos y de relacionamiento entre el Estado y los actores políticos y sociales existentes. Aparece en las prácticas de gestión cooperativas o competitivas; así como en la posibilidad de crear consensos estratégicos o “políticas de Estado” en ámbitos clave del desarrollo, en lugar de relaciones posibilistas y particularistas.

La propuesta finalmente integra las dimensiones conceptuales, organizacionales e instrumentales de las políticas públicas, mediante el análisis de un conjunto de iniciativas sectoriales, las cuales serán estudiadas críticamente desde la perspectiva del paradigma del desarrollo humano, considerando en forma comparativa acciones programáticas regionales y argentinas.

¹⁵ Ver REPETTO, Fabián; y ANDRENACCI, Luciano: “Ciudadanía y capacidad estatal. Dilemas en la reconstrucción de la política social argentina”; en ANDRENACCI, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006