







Reto Bertoni • Cecilia Castelnovo
Alexa Cuello • Sebastián Fleitas • Silvana Pera
Javier Rodríguez • Dominique Rumeau

¿Qué es el desarrollo?
¿Cómo se produce?
¿Qué se puede hacer para promoverlo?
Construcción y análisis de problemas del desarrollo





La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Universidad de la República.

Construcción y análisis de problemas del desarrollo : ¿qué es el Desarrollo? ¿cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?/Reto Bertoni, Cecilia Castelnuovo, Alexa Cuello, Sebastián Fleitas, Silvana Pera, Javier Rodríguez, Dominique Rumeau.- Montevideo :

UR-UCUR: CSE, 2011.

264 p.; gráfs., cuadros.

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9974-0-0822-9

1. Desarrollo económico 2. Desarrollo social 3. Desarrollo humano. 4. Desarrollo sustentable
5. Subdesarrollo 6. Demografía 7. Manuales 8. Investigación interdisciplinaria.

I. Bertoni, Reto II. Castelnuovo, Cecilia III. Cuello, Alexa IV. Fleitas, Sebastián V. Pera, Silvana
VI. Rodríguez, Javier VII. Rumeau, Dominique.

CDD 338.9

Ficha catalográfica elaborada por Sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales (Udelar)

© Los autores, 2011

© Universidad de la República, 2011

Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

José Enrique Rodó 1827 - Montevideo C.P.: 11200

Tels.: (+598) 2408 57 14 - (+598) 2408 29 06

Telefax: (+598) 2409 77 20

www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm

infoed@edic.edu.uy

ISBN: 978-9974-0-0822-9





CONTENIDO

Agradecimientos.....	7
Prólogo.....	9
Introducción.....	13

Primera parte
LOS PROBLEMAS

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO?	17
Cuestionario de autoevaluación.....	34
Ejercicios	35
Bibliografía.....	37
CAPÍTULO 2. DE LOS CONCEPTOS A LA OBSERVACIÓN.	
Cuestionario de autoevaluación.....	39
Ejercicios	54
Bibliografía.....	58
CAPÍTULO 3. ¿EXISTE UN PATRÓN ÚNICO DE DESARROLLO?	59
Cuestionario de autoevaluación.....	72
Ejercicios	73
Bibliografía.....	81
CAPÍTULO 4. EL DESARROLLO COMO PROYECTO COLECTIVO.....	83
Cuestionario de autoevaluación.....	94
Ejercicios	94
Bibliografía.....	97
CAPÍTULO 5. EL PROCESO DE DESARROLLO Y SU DIMENSIÓN TERRITORIAL.	
EL DESARROLLO LOCAL.....	99
Cuestionario de autoevaluación.....	108
Ejercicios	109
Bibliografía.....	115





Segunda parte
LAS CONDICIONES

CAPÍTULO 6. DIMENSIÓN NORMATIVA DEL DESARROLLO.....	119
Cuestionario de autoevaluación.....	133
Ejercicios.....	134
Bibliografía.....	138
CAPÍTULO 7. INSTITUCIONES Y DESARROLLO.....	139
Cuestionario de autoevaluación.....	151
Ejercicios.....	152
Bibliografía.....	157
CAPÍTULO 8. EL DESARROLLO ECONÓMICO: CAPACIDADES MÁS QUE NIVEL.....	159
Cuestionario de autoevaluación.....	176
Ejercicios.....	177
Bibliografía.....	180
CAPÍTULO 9. EL CAPITAL SOCIAL.....	181
Cuestionario de autoevaluación.....	190
Ejercicios.....	191
Bibliografía.....	196

Tercera parte

LA DINÁMICA DEL CAMBIO Y LOS DESAFÍOS

CAPÍTULO 10. LOS ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA. VIEJA Y NUEVA CEPAL. EL CENTRO Y LA PERIFERIA. EL CASILLERO VACÍO.....	199
Cuestionario de autoevaluación.....	214
Ejercicios.....	215
Bibliografía.....	218
CAPÍTULO 11. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO.....	219
Cuestionario de autoevaluación.....	232
Ejercicios.....	233
Bibliografía.....	236
CAPÍTULO 12. POBLACIÓN Y DESARROLLO.....	237
Cuestionario de autoevaluación.....	255
Ejercicios.....	256
Bibliografía.....	260
Epílogo.....	261
Corrección de los tests de autoevaluación —Verdadero o Falso— que aparecen al final de cada capítulo.....	262
Resolución del problema de los 9 puntos.....	263



Agradecimientos

Aunque es altamente probable que olvidemos a alguien al enumerar a quienes deben ser incluidos en esta sección, es necesario afrontar el desafío y de estricta justicia mencionar a aquellos que no pueden faltar en cualquier listado.

En primer lugar, queremos agradecer a las autoridades de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, que incorporaron en el currículum del Ciclo Inicial el curso Problemas del Desarrollo y otorgaron la confianza a este equipo docente para diseñarlo e implementarlo.

En segundo lugar, corresponde agradecer a la Comisión Sectorial de Enseñanza de la Udelar, quien ha financiado el proyecto que culmina con la redacción de este manual, a través del programa Manuales Didácticos. La decisión de promover este tipo de trabajos es reflejo de la importancia que ha otorgado la Udelar a la retención de los jóvenes que ingresan a la Institución, al generar una interfaz didáctica que les ayude a introducirse en la dinámica y las exigencias de la enseñanza universitaria.

En tercer lugar, queremos manifestar nuestro agradecimiento a los profesores Luis Bértola y Rodrigo Arocena. Ambos fueron responsables de la primera edición de este curso orientado a problematizar el tema del desarrollo procurando capturar su carácter multidimensional y el de la construcción social del concepto, así como captar la atención y el interés de los jóvenes estudiantes en los problemas del desarrollo a partir de sus manifestaciones concretas sin violentar la rigurosidad científica en los planteos. Por otra parte, Luis alentó permanentemente la idea de escribir este manual y participó en los primeros diseños y en la redacción original de algún capítulo.

Finalmente, debemos agradecer a los estudiantes del Ciclo Inicial de la Facultad de Ciencias Sociales por sus preguntas, comentarios y críticas a nuestras clases teóricas y prácticas, a nuestras pruebas de evaluación y exámenes. Uno de los incentivos fundamentales para escribir este manual ha sido —en buena medida— la motivación por superar errores y limitaciones detectados, así como potenciar los aciertos identificados en el ejercicio de la docencia directa.

Los autores



Prólogo

¿Existe algún tema más importante para cualquier sociedad que el del desarrollo?

El problema del desarrollo no tiene fronteras, no tiene límites temporales, no tiene límites geográficos ni tampoco culturales. El desarrollo es un problema para todas las sociedades.

Las menos «desarrolladas» se ven enfrentadas al dilema de cómo lograr niveles de calidad de vida que otras sociedades han alcanzado. En este caso existe otro gran dilema: el de si se trata de, y aun si es posible, copiar lo que otros han hecho o si se trata de construir otros destinos y otros procesos, incluso basados en otros valores, que eventualmente recojan los logros pero eviten los problemas de quienes se muestran como más avanzados.

Pero el desarrollo también es un problema para las sociedades avanzadas, porque el desarrollo no es un lugar al que se llega; se trata de alcanzar ciertas capacidades que permitan reproducir y reconstruir el bienestar. El desarrollo como problema se recrea permanentemente, entre otras cosas, porque las mismas bases sobre las que se construye en determinado momento una sociedad llamada desarrollada pueden alterarse por lo que suceda en otras regiones del mundo o en diferentes áreas de la vida social.

Las sociedades humanas han mostrado a lo largo de la historia, especialmente la más reciente, una gran capacidad de transformación que se ha ido acrecentando con el tiempo. Hoy somos mucho más poderosos, como sociedad, que hace, digamos, 200 años. Disponemos de más conocimiento, vivimos vidas más largas, tenemos capacidades tecnológicas acrecentadas y registramos no despreciables mejoras en las formas de organización social. Podría decirse que tenemos más capacidades para construir nuestras vidas. Eso plantea nuevos desafíos, permite discutir nuevos valores y proponerse nuevas metas.

Pero las lógicas tecnológicas, económicas, sociales, culturales y de poder son siempre muy complejas. Los voluntarismos simples y las variadas utopías han llenado largas listas de fracasos. A pesar de ello, los valores humanos, el conocimiento, las ideologías, las ideas también han podido moldear y transformar la realidad en una compleja combinación de restricciones y creatividad.

Uruguay tiene hoy un nivel de ingreso *per cápita* que equivale al que tenían los países desarrollados en la década de los sesenta, cuando ya los considerábamos desarrollados. Nuestros niveles educativos son los de las sociedades desarrolladas de 1940 y la expectativa de vida al nacer es la que ellos tenían en 1980. Aun así no nos consideramos hoy un país desarrollado. Ello no se debe al factor tamaño, ya que otros países relativamente pequeños, como Suecia, son indudablemente desarrollados. Los motivos son otros. En primer lugar porque aún tenemos indigentes y una alta cantidad de gente pobre; porque tenemos niveles de delincuencia altos; porque tenemos una sociedad muy fragmentada, y también porque nuestra sociedad no tiene un dominio amplio de los conocimientos que marcan la frontera de nuestra era



tecnológica. Eso no quiere decir que no seamos inteligentes, sino que no logramos que esos conocimientos estén de manera homogénea integrados en nuestro tejido productivo y social. Prueba de ello es que nuestras exportaciones, que son las que denotan nuestro nivel relativo de desarrollo, no tienen un fuerte componente tecnológico y de conocimiento o, al menos, no lo tienen a la altura de los conocimientos de nuestra época.

Los grandes desafíos que tiene nuestra época guardan relación, justamente, con que los logros están muy desigualmente distribuidos entre naciones y dentro de las naciones. Sobre la desigualdad entre naciones puede que alcance con señalar, sin caer en la discriminación de los derechos de los animales, el ejemplo de que si el dinero que se gasta en el cuidado de cada uno de los perros de Estados Unidos fuera el que dispusiera un país determinado para cada uno de sus habitantes, ese país estaría en el 40% más rico del mundo. En otras palabras, el 60% de la población mundial dispone de menos recursos que los perros de Estados Unidos (Korzeniewicz y Morán, 2009: xv).¹

El desarrollo no consiste simplemente en lograr hoy que todo el mundo viva como los países desarrollados. Eso es sencillamente imposible, porque el planeta no lo permite, no existen hoy condiciones naturales para ello. Y aquí surge otro dilema: ¿debemos aspirar a seguir aumentando la riqueza disponible, y posible de crear, en base a una profundización de los cambios tecnológicos, de forma de utilizar más eficientemente la energía disponible en nuestro entorno y los recursos naturales disponibles, o el desarrollo futuro pasa por reconsiderar la importancia de la riqueza material y la productividad y debe orientarse a través de nuevos valores a construir otros tipos de vida, a satisfacer otros tipos de demanda que no suponen necesariamente el aumento de la productividad ya sea para generar bienes o servicios? ¿Y qué relación guardan estos eventuales cambios de valores con las estructuras de poder, de propiedad, de relaciones sociales en las que se basa la sociedad contemporánea? ¿Y cuánto del nivel de desarrollo actual de los países desarrollados puede verse afectado por la irrupción en el mundo del desarrollo de las áreas hoy postergadas y excluidas?

No hay dudas de que estos son los temas centrales de nuestra civilización, que surcan todos los aspectos de nuestras vidas: la familia, la salud, el trabajo, la educación, la cultura, el ocio.

Ahora bien, ¿cómo se estudian los problemas del desarrollo? Los sistemas educativos en el ámbito internacional, al igual que en nuestro país, están fuertemente contruidos sobre la base de la división disciplinaria del saber. La división se realiza por grandes áreas, como las ciencias naturales y las ciencias sociales, y también dentro de cada una de estas áreas, como el caso de las ciencias sociales y su división entre la historia, la economía, la sociología, la ciencia política, etcétera. El desarrollo científico con base en estas tradiciones ha sido muy importante. Sin embargo, en

1 Korzeniewicz, R. P. y Morán, T. P. (2009): *Uneveiling Inequality. A world-historical perspective*, Russell Sage Foundation, Nueva York.





todos los ámbitos académicos también se ha producido un desarrollo complementario, a través de estudios por problemas, o por temáticas, o de tipo interdisciplinario. Este tipo de estudios pretende abordar aspectos de la realidad de una manera más completa, compleja u holista, y responder a preguntas y desafíos que no pueden ser abordados sobre la base de una limitada óptica disciplinaria. Más allá de que estas ópticas pueden aportar instrumentos, herramientas, teorías o incluso información relevante para abordar estos temas, esas ópticas son de por sí insuficientes tanto para entender el problema en su complejidad como para actuar en dirección a su resolución. Sin dudas el desarrollo es uno de esos problemas que no puede ser abordado exclusivamente con miradas disciplinarias. Como se ha dicho, todas las miradas disciplinarias, ya sea desde la física, la biología, la economía, la sociología o la historia tienen aportes muy importantes que hacer para la comprensión del desarrollo. Sin embargo, todas ellas pueden resultar construcciones antojadizas al momento de estudiar esta problemática y proponerse acciones de transformación social.

Estas razones, y otras tantas que tienen que ver justamente con los contextos académicos, políticos, ideológicos y culturales propios de nuestra Facultad de Ciencias Sociales, y su entorno, han conducido a que prosperara la idea de crear una nueva carrera que se orientara al estudio del desarrollo y que formara profesionales capaces de trabajar en la promoción del desarrollo en diferentes entornos: la Licenciatura en Desarrollo. Este proyecto académico busca articularse justamente en torno al estudio de esta problemática, recurriendo obviamente a la formación disciplinaria en ciencias sociales, a las diversas metodologías de investigación y acción, y también al abordaje de diversas áreas específicas en las que se despliega toda la complejidad de los procesos de desarrollo.

Como paso inicial de esta licenciatura, aunque también como aporte a la formación de todas las carreras de la Facultad de Ciencias Sociales, se vio la necesidad de presentar un curso que abordara conceptualmente el desarrollo y que lo presentara en términos de su construcción histórica, de los problemas que plantea la propia conceptualización, que abordara las formas de medir y estimar los niveles de desarrollo y que igualmente abordara referencias a cómo se produce el proceso de desarrollo y cuáles son los valores que están en juego.

Por ello, se empieza la carrera no con un punto de partida disciplinario, sino con un curso que observa la realidad, presenta problemas, abre alternativas, genera preguntas e intenta movilizar un conjunto variado de enfoques y miradas.

La redacción de este manual de apoyo a ese curso no es una casualidad ni un capricho. Tuve la suerte de ser protagonista de la gestación y dictado de la primera versión del curso «Introducción a los Problemas del Desarrollo» que se dictó en el marco del módulo «Problemas del Desarrollo: teorías y políticas. Articulación de un módulo integral de aprendizaje» en los años 2007 y 2008, junto a Rodrigo Arocena. Participé también en el rediseño para su adecuación al flamante Ciclo Inicial de la Facultad de Ciencias Sociales en 2009, junto al equipo que actualmente lo dicta y que ha escrito este manual. El propio enfoque del curso nos enfrentaba





al hecho de que no teníamos una literatura adecuada para presentar la problemática como se pretendía. Nos veíamos en la necesidad de ofrecer un conjunto muy variado de lecturas a los estudiantes, pero a la vez esa gran variedad dificultaba el aprendizaje e impedía transmitir de manera explícita un hilo conductor, lo que es muy importante especialmente en un curso que toman estudiantes recién llegados a la Universidad. La idea de escribir este manual se fue imponiendo. Comenzó con notas introductorias de los profesores a los artículos seleccionados y con preguntas sobre los artículos para que los estudiantes trabajaran sobre ellas.

Lamentablemente tuve que desvincularme de este grupo y asumir otras responsabilidades docentes, pero felizmente surgieron oportunidades para obtener respaldo financiero que, aunque modesto, resultó decisivo para poder encarar la redacción del manual.

El equipo que lo ha redactado es excelente, y su compromiso con la docencia es realmente admirable. Me he visto muy gratamente sorprendido al ver el resultado al que llegaron en tan poco tiempo. Esto refuerza una idea que surgió claramente cuando se iniciaron los trabajos en esta nueva licenciatura: los profesores involucrados nos estábamos sometiendo a un proceso de aprendizaje que habría de cambiar muchas de nuestras ideas. Nos debíamos entrenar en una manera diferente de ver las cosas, e inevitablemente ello redundaría en un enriquecimiento y diversificación de las estrategias docentes que sería beneficioso tanto para los propios docentes como para los estudiantes y la Universidad en general... y ojalá que para nuestro país también.

Seguramente este manual tenga muchas limitaciones y lagunas, y seguramente no será esta la última versión. Pero sin dudas, es una gran contribución, realizada por un equipo multidisciplinario que en un período muy breve realizó aprendizajes y avances importantísimos y que se nutrió de manera creativa del aporte de los estudiantes de las primeras generaciones de los estudios del desarrollo. Es realmente un privilegio poder prologarlo.

Luis Bértola
mayo de 2011





Introducción

Escribir un manual básico sobre el desarrollo, entendido como un proceso complejo y multidimensional, articulando enfoques e intentando un abordaje interdisciplinario, constituye un desafío mayúsculo. Conseguir que ese producto, además, resulte una herramienta útil para el proceso de aprendizaje de jóvenes que ingresan a la enseñanza universitaria amplifica las dificultades. La complejidad de la tarea ha sido encarada con una estrategia que consiste en intentar un abordaje por problemas, construyendo preguntas y buscando respuestas.

El trabajo se organiza en tres partes. La primera, «Los problemas», se articula en torno a cinco preguntas: ¿qué es el desarrollo?, ¿cómo se mide el desarrollo?, ¿existe un patrón único de desarrollo? , ¿qué se puede hacer por el desarrollo? y ¿dónde se produce el desarrollo? Aunque somos conscientes de que los temas importantes no se agotan en esos tópicos, consideramos que la búsqueda de respuestas a las preguntas formuladas ofrece una ruta interesante para contribuir a la percepción de la multidimensionalidad del fenómeno, a la comprensión de la complejidad de los estudios del desarrollo y a la reflexión sobre la dimensión ética que preside estos estudios.

En la segunda, «Las condiciones», se presentan algunas claves para entender la dinámica de los procesos de desarrollo, con una doble finalidad: considerar las diferentes dimensiones imbricadas en estos procesos y contribuir a incorporar elementos imprescindibles en la concepción de políticas para el desarrollo. Con esta preocupación como guía, se suceden cuatro capítulos que abordan la dimensión ética, la dimensión institucional, la contribución del desarrollo económico al desarrollo humano y el rol del capital social.

La tercera y última parte del trabajo incursiona en «la dinámica del cambio y los desafíos» emergentes en los procesos de desarrollo. En tal sentido primeramente se presentan algunos de los aportes latinoamericanos a la comprensión de la dinámica de los procesos de (sub)desarrollo y, finalmente, se discuten los desafíos que enfrenta la humanidad ante los problemas socioambientales asociados y los cambios demográficos y sociales involucrados en la perspectiva del desarrollo humano sustentable.

Sabemos que han quedado sin un tratamiento específico temas de enorme importancia, como la dimensión de género, el rol de la educación, la dinámica del cambio tecnológico y la innovación, la incidencia del sistema internacional, las problemáticas asociadas a la cooperación para el desarrollo, entre otros. Aunque de manera circunstancial aparecen en el libro referencias a estas dimensiones, asumimos como deuda su ausencia.

En contraste, hemos intentado cumplir con dos reglas básicas de cualquier manual, combinando la rigurosidad en el planteo y análisis de algunos de los problemas del desarrollo con el manejo de argumentos y estrategias didácticas que creemos ayudan a su comprensión y motivan a la profundización de su tratamiento a través de la consulta de la bibliografía sugerida.



Cada capítulo se inicia con un resumen que permite visualizar de manera rápida sus contenidos básicos y culmina con una recapitulación que ayuda a revisar las principales ideas expuestas. Al final de cada capítulo se incluye un cuestionario sobre el texto y también sobre lecturas sugeridas y ejercicios para contribuir al proceso de autoevaluación (cuyos resultados se ofrecen al final del Manual), una bibliografía mínima para quien desee profundizar en la temática y algunos sitios de interés en Internet.

Para contribuir a la actualización permanente de este trabajo hemos abierto un espacio interactivo virtual en <<http://www.fcs.edu.uy/seccUA.php?tipoSecc=9>>.

Esperamos que el manual sea, para los estudiantes, una herramienta y, para el público en general, una primera aproximación a los problemas del desarrollo.

Los autores





Primera parte
Los problemas





¿Qué es el desarrollo?

*El concepto de desarrollo no puede definirse de manera atemporal,
sino que se llena de contenido históricamente.
Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo,
que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas.
En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro
que se presenta como meta para el colectivo humano.*

Alfonso Dubois, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*

Resumen

Este primer capítulo del manual pretende ilustrar al lector respecto a las dificultades con que se encuentra quien pretende aproximarse a la problemática del desarrollo, dado que el propio concepto es esquivo y ha evolucionado a través del tiempo. La estrategia elegida es abordar, en primer lugar, los problemas de la construcción del conocimiento en el campo de los estudios del desarrollo. A continuación, se realiza una primera aproximación intuitiva a lo que se identifica comúnmente como desarrollo, a través de una breve discusión a partir de la pregunta: ¿qué hace que se defina a un país como desarrollado o no desarrollado en la actualidad? (sección 2). La sección 3 presenta la historia del concepto de desarrollo desde sus orígenes hasta el paradigma vigente del «desarrollo humano sustentable». En la sección 4 se pone de relieve la postura de ciertas corrientes de pensamiento que consideran que el desarrollo es una invención de occidente y que lo importante hoy no es mejorar nuestra concepción del desarrollo, sino enterrar definitivamente este término. Finalmente, en la sección 5 se sintetiza lo tratado en el capítulo y se vuelve a insistir sobre el carácter multidimensional de este fenómeno y los desafíos que impone su comprensión.

Palabras clave: desarrollo, subdesarrollo, multidimensionalidad, desarrollo humano sustentable.

1. El desarrollo como problema

El primer problema al que se enfrentan los estudios sobre el desarrollo es la definición de su propio objeto de estudio. Por ello, como inicio de la presentación de los problemas del desarrollo corresponde responder a la pregunta: ¿qué es el desarrollo?

En el camino de aproximación a una respuesta, es posible afirmar que el término «desarrollo» es utilizado para definir el proceso que habilita cambios orientados a mejorar las condiciones de vida humana. Los estudios del desarrollo se abocarían



al análisis de los problemas que enfrentan ciertas comunidades para lograr transitar este proceso de forma sostenida.

Si se acepta, por un instante, que los estudios del desarrollo tienen por cometido identificar problemas, analizar determinantes y proponer acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida —material y cultural— de la población, se infiere de ello que hay muchas dimensiones involucradas en este concepto.

Quizá por esto han surgido muchos adjetivos para acompañar el término desarrollo, que pretenden captar esas diferentes dimensiones: desarrollo económico, desarrollo político, desarrollo social, desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano.

Esta proliferación de «desarrollos» es reflejo de la debilidad que tienen las ciencias sociales contemporáneas para encarar el carácter multidimensional del fenómeno que se quiere estudiar, debido a las dificultades para desplegar estrategias multidisciplinarias o interdisciplinarias para abordarlo.

En buena medida, las distintas ciencias sociales han surgido como «especialidades» en el tratamiento de cierta parte de la realidad social, fragmentándola para aprehenderla y entenderla mejor. Pero la realidad es una, y entender los problemas del desarrollo como fenómeno social implica un esfuerzo por hacer dialogar, articular y complementar los conocimientos generados en los distintos campos disciplinarios.

El carácter multidimensional del desarrollo obliga a forjar estrategias multidisciplinarias e interdisciplinarias para descubrir y entender los problemas, identificar los posibles caminos para superarlos y proponer acciones tendientes a su resolución.²

Para enfrentar la complejidad que se deriva de esta concepción es necesario un abordaje que articule dos estrategias complementarias: un análisis crítico de las dimensiones que afectan las posibilidades de mejora de las condiciones de la vida humana en sociedad, estableciendo, a partir de allí, objetivos deseables (aspecto normativo), y la construcción compleja de los fundamentos teóricos y metodológicos con que se diseña la investigación para crear conocimiento nuevo que

Disciplina: cuerpo de conocimiento o rama del saber caracterizado por un contenido y saber aceptado.

Investigación multidisciplinaria: esfuerzos coordinados de varias disciplinas para lograr un objetivo común. La naturaleza del problema necesita que los investigadores de diferentes disciplinas colaboren y compartan resultados. Sin embargo, las contribuciones provenientes de diferentes disciplinas son, en buena medida, complementarias y no integradoras.

Investigación interdisciplinaria: la integración de varias disciplinas que crean un logro unificado que es lo suficientemente sostenido y sustancial como para permitir que se desarrolle una nueva disciplina en el tiempo. La integración de múltiples disciplinas requiere la colaboración en el nivel del diseño de nuevos tipos de enfoques y análisis (experimentales) que combinan métodos y conceptos de diferentes disciplinas.

Investigación transdisciplinaria: desarrollo y aplicación de un marco conceptual compartido e integrador basado en teorías, conceptos y métodos de disciplinas específicas. En lugar de trabajar en paralelo, los investigadores colaboran a través de niveles de análisis e intervenciones para desarrollar una comprensión comprehensiva del problema entre manos.

Carmona Rodríguez, Miriam A.
«Transdisciplinarietà: Una propuesta para la Educación Superior en Venezuela», Revista *Ped*, mayo 2004, vol. 25, n.º 73, pp. 59–70.

² En una visión más radical desde el punto de vista epistemológico, se ha planteado que en los estudios del desarrollo surge con extremada claridad la necesidad de una revolución conceptual y se propone la transdisciplinarietà como estrategia.





contribuya a entender los problemas asociados a la consecución de aquellos objetivos (aspecto epistemológico).

Lo normativo implica poner en juego valores y, por lo tanto, asumir una postura ética que defina el criterio de justicia que legitima el tipo de sociedad a alcanzar y orienta las acciones presentes en pro del desarrollo. Si se omite esta dimensión del problema, se hace imposible entender las diferencias existentes en cuanto a los caminos que habilitan el tránsito hacia el desarrollo; el objetivo determina en buena medida cuáles son los medios o instrumentos adecuados.

El problema epistemológico se origina en la necesidad de asumir decisiones de carácter teórico y metodológico que puedan dar cuenta de la complejidad inherente a la multidimensionalidad del fenómeno y contribuir a la construcción de conceptos, estructura de las explicaciones o validez de las conclusiones.

2. Las múltiples manifestaciones del desarrollo y el subdesarrollo

¿Qué hace que se defina a un país como desarrollado o no desarrollado en la actualidad?

Cotidianamente se nos habla de países desarrollados y países no desarrollados (o subdesarrollados o en vías de desarrollo). El desarrollo aparece, entonces, como un estado que caracteriza a algunas regiones y que está ausente en otras. Desde esta perspectiva, un país desarrollado sería aquel que posee un alto nivel de producción y un alto poder adquisitivo por persona y, como consecuencia de ello, una mejor calidad de vida. Pero ¿qué es una mejor calidad de vida?

Los países desarrollados tienen una alta renta *per cápita*, es decir, unos elevados ingresos medios por persona por encima de los 10.000 dólares anuales; una industria potente y tecnológicamente avanzada; un alto nivel de vida, que se refleja en el desarrollo de las infraestructuras y en la cantidad y calidad de servicios sanitarios, educativos, culturales, etcétera. Además, una buena parte de la población mantiene un elevado nivel de consumo.

Parecería que en los países desarrollados se vive mejor, pues las personas tienen cubiertas sus necesidades de alimentación, educación, salud y acceden a una gran variedad de bienes y servicios. A continuación, se presentan en estricto orden alfabético 21 países que podrían caracterizarse como desarrollados: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Singapur, Suecia y Suiza.³

Puede haber distintas opiniones sobre si ese listado es completo o no, e incluso si todos los países enumerados merecen estar allí, pero en cualquier caso ese conjunto se aproxima bastante a lo que de manera habitual identificamos como países desarrollados. Si aceptamos que esa lista se aproxima bastante a lo que es el mundo

3 Gómez López, A.: «¿Cuáles son los países desarrollados?», en *Contribuciones a la Economía*, n.º 82, julio 2007. Texto completo en <<http://www.eumed.net/ce/2007b/aglc.htm>>



desarrollado, resulta interesante constatar algunas características de este grupo de países:

- Las tres cuartas partes (76%) resultan ser países europeos.
- 19 de esos 21 países están ubicados en zonas templadas del hemisferio norte.
- Es posible que un país sin costas y montañoso alcance el desarrollo: Suiza lo demostraría.
- En el trópico también se puede llegar al desarrollo: Singapur es un caso.
- La vecindad parecería ser un factor determinante del desarrollo: solo 3 de los 21 países no tienen vecinos desarrollados: Australia, Japón y Singapur.

La extensión del territorio o el número de habitantes no parecen ser factores determinantes del desarrollo. Los países subdesarrollados tienen una baja renta por habitante, que normalmente no alcanza los 2000 dólares anuales; un desarrollo industrial escaso o incipiente, pero que, con frecuencia, depende de la inversión exterior y está basado en la mano de obra barata y en el alto consumo energético; recursos naturales destinados fundamentalmente a la exportación; una fuerte dependencia del exterior en tecnología, comercio y créditos; un reducido nivel de vida, con servicios de baja calidad e inaccesibles a una gran parte de la población; deficientes infraestructuras; un elevado índice de analfabetismo; un crecimiento demográfico muy elevado, y un bajo nivel de consumo. Además, la inestabilidad política, la corrupción y la desigualdad social son corrientes en estos Estados.

ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS IMPORTANTES

Más de 1200 millones de personas viven con menos de un dólar al día y dos mil millones con menos de dos dólares diarios.

Un 1% de la población mundial (unos sesenta millones de personas) acumulan una riqueza comparable a la de los 2.800 millones más pobres.

Cada cuatro segundos muere una persona de hambre en el mundo.

1.160 millones personas no tienen acceso al agua potable, 2.300 millones a saneamiento adecuado.

Más de cuarenta millones de personas padecen de enfermedad del SIDA. Más de catorce millones de niños han perdido a uno o a ambos padres por esa enfermedad.

MÁS ESTADÍSTICAS INTERESANTES

El promedio mundial de automóviles por cada mil habitantes es de noventa, pero en los países desarrollados supera los cuatrocientos y son sólo diez en el África subsahariana y cinco en Asia meridional.

Si en 2001, 883 italianos de cada mil tenían un teléfono móvil y en países como España y Bélgica lo tenían unos 740 ciudadanos, solo uno de cada mil habitantes de Liberia poseía un teléfono móvil, tres en la República Democrática del Congo, cuatro en Bangladesh y seis en India.

La quinta parte de la población del planeta consume casi el 60% de la energía mundial. El consumo de petróleo por persona es de 500 kg de media en los países desarrollados, pero solo de 10 kg en Asia meridional.

En el continente americano, mientras en Estados Unidos más de 800 personas de cada mil tienen un televisor, esta cifra desciende hasta unas 150 en Perú y Ecuador.

Mientras en Noruega o Suecia existen más de setecientas líneas telefónicas por cada mil habitantes, solo hay una línea en muchos países pobres de Asia y África.

En Australia, Canadá, Estados Unidos, Singapur o Europa septentrional más de la mitad de la población posee un ordenador personal. Por el contrario, menos del 1% de la población tiene acceso a este bien en la mayoría de los países del África subsahariana y en los más pobres de Asia.





En contraposición con el listado de países desarrollados, podría decirse que los no desarrollados constituyen una larga lista de países en los que habitan más de las dos terceras partes de la población mundial. Las diferencias entre ellos también son muy marcadas y podría decirse que el grupo es heterogéneo, ya que se encuentran países de desarrollo medio, como la mayoría de los países latinoamericanos y de Asia oriental, y también países en los que las personas viven en condiciones muy precarias. Estos últimos se ubican principalmente en Asia meridional y oriental (Afganistán y Pakistán), en Centroamérica (Haití) y, sobre todo, en África subsahariana.

En muchos de los países no desarrollados se presentan situaciones de pobreza extrema y millones de personas pasan hambre y carecen, entre otros, de los servicios sanitarios y educativos más básicos. Pero aun en aquellos en los que se han reducido los índices de pobreza se aprecia una muy desigual distribución de la riqueza y del ingreso. América Latina es un claro ejemplo de la desigual distribución de la riqueza y del ingreso. Existe una minoría con grandes recursos económicos que controla los negocios, posee las mejores tierras y suele ocupar los puestos dirigentes del país o, al menos, influir decisivamente en las medidas políticas que se adoptan.

Estas características de los países no desarrollados llevan a plantearse la cuestión de que a estas sociedades les falte desarrollo, pero en ellas conviven infraestructuras y niveles de vida propios de países desarrollados junto a situaciones de miseria y atraso. Ante esta constatación, el subdesarrollo no puede ser considerado una fase hacia el desarrollo, sino una malformación, una patología del desarrollo.

Así entendida, la diferencia entre desarrollo y no desarrollo es mucho más compleja que la presencia o ausencia de ciertas características. Es necesario movilizar explicaciones de orden económico, político, social, cultural y también de las relaciones internacionales para entender por qué vastas áreas del planeta no han conseguido el desarrollo. Pero probablemente lo más importante, al momento de querer hacer algo para promover el desarrollo, es que las políticas que se implementen deberán ser, quizá, muy diferentes a las aplicadas por los países hoy desarrollados para alcanzar su situación actual.

No obstante, lo planteado en esta sección solo constituye una aproximación muy intuitiva a lo que es el desarrollo a partir de la discusión sobre qué es un país desarrollado. En la sección siguiente se realiza un recorrido por las distintas concepciones de desarrollo hasta llegar a la presentación del paradigma dominante: el desarrollo humano sustentable como objetivo deseable.

DESARROLLO Y SUBDESARROLLO: UN MUNDO DE CONTRASTES

Cuando se pretende identificar países desarrollados y no desarrollados se apela muchas veces a las imágenes, y ciertamente estas pueden contribuir a discutir el tema, pero no necesariamente resultan concluyentes.

Hagamos una prueba:

La figura 1 y la figura 2 representarían dos realidades muy distintas y reflejarían niveles de desarrollo muy diferentes



Figura 1. Nueva York (EUA)





Figura 2. Río de Janeiro (Brasil)

... y en parte confirmarían que EUA y Brasil ocupan lugares muy diferentes en cuanto al nivel de vida u oportunidades de las personas que allí habitan.

Pero la realidad es mucho más compleja: en los países desarrollados podemos encontrar personas con nivel de vida similar al de las personas que habitan en países no desarrollados, y viceversa.

En el mundo subdesarrollado hay marcados contrastes entre zonas en las que el nivel de vida y las infraestructuras son similares a los de los países desarrollados y zonas en que esos signos de progreso no solo están ausentes, sino que las condiciones de vida no son dignas de seres humanos; esos contrastes se viven —muchas veces— en una misma ciudad. Véanse las figuras 3 y 4, en las que puede apreciarse cómo coexisten opulencia y pobreza en dos regiones bien distintas desde el punto de vista de su ubicación en el planeta.



Figura 3. Hong Kong





Contraste entre zonas ricas y pobres en Hong Kong y su puerto donde viven miles de personas en condiciones precarias.

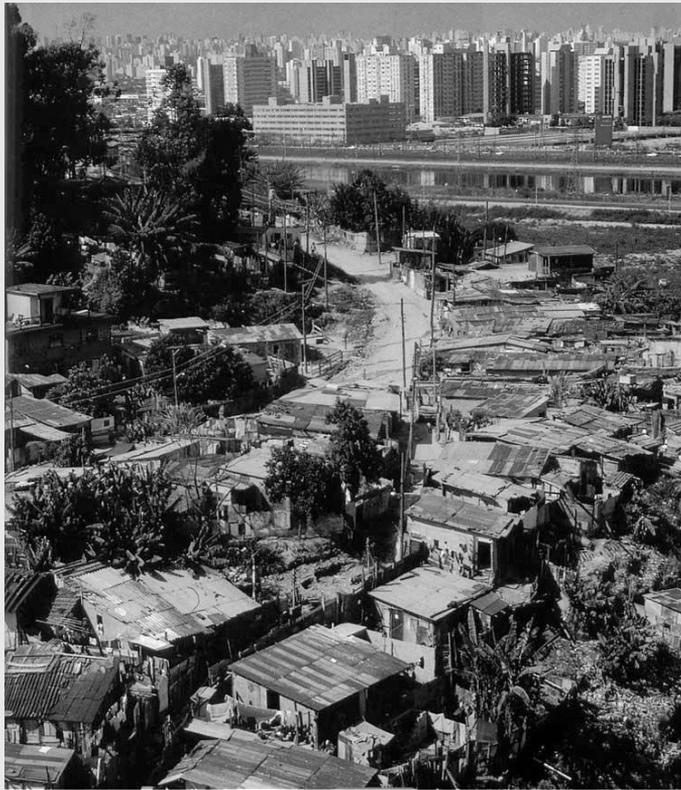


Figura 4. Río de Janeiro (Brasil)

Incluso en el corazón del mundo desarrollado pueden aparecer «sorpresas». Nueva York es una ciudad de contrastes donde, apenas cruzando unas calles, se puede pasar de los barrios más ricos a los más pobres, que difieren tanto entre sí que inducen a pensar que se está en países diferentes.

3. El concepto de desarrollo: una construcción social

Como se señala en el acápite, «cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo». De una manera simple pero ilustrativa, podría decirse que el moderno concepto de desarrollo apareció a mediados del siglo xx con una fuerte impronta economicista; que desde fines de los años sesenta ha surgido un conjunto de críticas a ese reduccionismo económico, y que en los últimos treinta años se ha ido gestando una concepción más integral y compleja del fenómeno. Todo esto sin olvidar que de manera paralela fue surgiendo una corriente que cuestiona la idea misma de desarrollo (el postdesarrollo).





3.1. Los orígenes: crecimiento y desarrollo

Es un lugar común, entre quienes han estudiado la evolución del pensamiento sobre desarrollo, señalar que el término tuvo su origen —en el sentido moderno— en la segunda posguerra, asociado a la preocupación de la comunidad internacional por la situación y el futuro de una buena parte de la población del planeta que vivía en las zonas en que se producía la descolonización, así como en otras regiones rezagadas respecto a los niveles de vida alcanzados en el mundo industrializado.

No obstante, las raíces del concepto ya estaban implícitas en las ideas de muchos de los pensadores de la Ilustración europea (siglo XVIII) y más específicamente en la obra de los economistas clásicos. La preocupación de Adam Smith por el origen de la riqueza de las naciones y los planteos de Marx respecto al proceso dialéctico que conduciría a una sociedad sin explotados ni explotadores son ejemplos de cómo la reflexión sobre el futuro y el bienestar de la humanidad ocupaba un lugar destacado en sus desarrollos teóricos.

La idea de progreso conquistó el siglo XIX de la mano del avance del positivismo y constituyó la clave de las ideas de Comte respecto a la dinámica del desarrollo de las sociedades humanas: de la mano de la ciencia era posible imaginar en el futuro el mejoramiento de las condiciones de vida de la humanidad. El corolario de esta visión fue la gestación del concepto de «misión civilizadora» en los países más ricos y el ejercicio de acciones imperialistas de carácter mesiánico para ayudar a los más pobres y atrasados a beneficiarse del progreso.

El optimismo decimonónico fue herido de muerte por la «era de las catástrofes». Dos guerras mundiales y los costos humanos de las experiencias totalitarias constituyeron golpes terribles al pensamiento liberal-racionalista y cuestionaron los fundamentos de aquella visión lineal del desarrollo humano asociada a la idea de progreso.

Precisamente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la reformulación de un nuevo orden internacional requirió definiciones en cuanto al escenario deseable y el tipo de acciones necesarias para promover los procesos tendientes a alcanzarlo. Ese fue el contexto en que emergieron los conceptos de desarrollo y subdesarrollo.

En el terreno de la política y en el de la academia surgieron ideas y teorías que pretendieron dar cuenta del fuerte contraste que marcaba la realidad entre áreas ricas y pobres, el origen de esas diferencias y los posibles caminos para superar esa flagrante injusticia. Todo ello en el marco de un mundo dividido en dos por la Guerra Fría entre el occidente capitalista y el este socialista.

CARTA DEL ATLÁNTICO

El Presidente de los Estados Unidos de América y el Primer Ministro representante del Gobierno de S. M. en el Reino Unido, habiéndose reunido en el Océano, juzgan oportuno hacer conocer algunos principios sobre los cuales ellos fundan sus esperanzas en un futuro mejor para el mundo y que son comunes a la política nacional de sus respectivos países:

...

5. Desean realizar entre todas las naciones la colaboración más completa, en el dominio de la economía, con el fin de asegurar a todos las mejoras de las condiciones de trabajo, el progreso económico y la protección social...

Declaración conjunta del Primer Ministro Británico W. Churchill y el Presidente de los Estados Unidos F. Roosevelt, suscrita el 14 de agosto de 1941, a bordo del USS Augusta, mientras navegaba por el Océano Atlántico



En el plano político, tres documentos podrían considerarse fundacionales en esta fase de gestación de la idea de desarrollo: la Carta del Atlántico (1941), la Declaración de la Conferencia de San Francisco (1945) y el Punto IV de Truman (1949). En ellos se ofrece una visión de cuáles son los problemas del desarrollo y el subdesarrollo y cuáles las estrategias para superar las desigualdades.

De manera simultánea a estas acciones políticas, se produjo un importante movimiento intelectual en el ámbito de las ciencias sociales que tuvo importante impacto en la ciencia económica, la sociología y la antropología, y que se expresó en el nacimiento de la economía del desarrollo y de la teoría de la modernización, como resultado de las reflexiones teóricas dirigidas a entender y explicar los procesos de mejoramiento de las condiciones de vida en occidente y la discusión de su aplicabilidad a otras regiones.

El concepto de desarrollo que manejaban aquellos pioneros estaba íntimamente asociado a la idea de que había un modelo a imitar que correspondía al de las sociedades occidentales «desarrolladas» y que a través de un proceso lineal, que implicaba necesariamente el crecimiento económico, los países «no desarrollados» o «subdesarrollados» podrían alcanzar niveles de vida y bienestar modernos.

En buena medida, esta concepción del desarrollo suponía que el crecimiento económico tendría derrames positivos sobre toda la estructura social y determinaría transformaciones en el orden político y cultural que viabilizarían el pasaje de sociedades tradicionales a sociedades modernas y, con ello, la posibilidad de disfrutar de mejoras en la calidad de vida.

En esta concepción se destacan dos características fundamentales: el eurocentrismo y el economicismo. El eurocentrismo refiere a que se concibe al desarrollo como un proceso de implantación del modelo social de Europa y Occidente, proceso que además se presenta como lineal a través de sucesivas etapas. El economicismo se refleja en la idea dominante de que el crecimiento es la condición necesaria y suficiente para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Así, el concepto de desarrollo aparece identificado como el proceso a través del cual los distintos países no

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

(Aprobada el 26 de junio de 1945, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional en San Francisco)

Capítulo I: Propósitos y Principios

Artículo 1

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

...

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión;...

Capítulo IX: Cooperación Internacional Económica y Social

Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y
- c. la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.





desarrollados experimentan el crecimiento económico moderno: «[...] un aumento a largo plazo de la capacidad para proveer a la población de bienes económicos cada vez más diversificados. Esta capacidad creciente está basada en el adelanto de la tecnología y los ajustes institucionales e ideológicos que tal adelanto exige» (S. Kuznets, 1971: discurso pronunciado al recibir el Premio Nobel).

El crecimiento económico moderno tiene seis rasgos característicos:

- La economía presenta altas tasas de crecimiento de la cantidad de bienes y servicios producidos, por lo que se incrementa el producto interno bruto por habitante como resultado de un incremento de la tasa de inversión (crecimiento económico).
- El ritmo de crecimiento de la población se acelera como resultado de mejoras en la calidad de vida y, posteriormente, se producen cambios en las conductas reproductivas que influyen decisivamente en las variables demográficas (transición demográfica).
- La aceleración del progreso técnico contribuye al crecimiento de la productividad, lo que permite mejorar las condiciones de vida a pesar del incremento poblacional (cambio tecnológico).
- Se asiste a un cambio estructural de la economía y se observa una mayor participación del sector manufacturero y, posteriormente, de los servicios, donde se ocupa progresivamente más mano de obra en detrimento del sector primario —agro, minería— (cambio estructural).
- La sociedad muestra cambios muy profundos en las relaciones interpersonales y en las formas de gobierno, así como en las ideas predominantes sobre el futuro común: se establecen nuevas reglas de juego (cambio institucional).
- Hay un incremento de las relaciones económicas internacionales que multiplican las oportunidades pero al mismo tiempo generan riesgos, lo que determina en buena medida las políticas económicas y sociales (integración económica internacional).

«PUNTO 4» DE TRUMAN

En cuarto lugar: Nos es necesario dar a conocer un nuevo programa, que a la vez, sea audaz y ponga el acento en las ventajas de nuestro avance científico y de nuestro progreso industrial, al servicio del mejoramiento y del crecimiento de las regiones subdesarrolladas. Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones al límite de la miseria; alimentación precaria; víctima de enfermedades. Con una economía primitiva y estancada. La pobreza es un impedimento y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas. Por primera vez en la historia, el hombre tiene al alcance de la mano los conocimientos técnicos y prácticos susceptibles de aliviar el sufrimiento de estas personas...

Nuestros recursos en conocimientos técnicos, que físicamente no pesan nada, no cesan de crecer y son inagotables.

Creo que deberíamos poner a disposición de los pueblos pacíficos las ventajas de nuestra reserva de conocimientos técnicos a fin de mejorar la vida a la que ellos aspiran. Y con la ayuda de otras naciones deberíamos acrecentar la inversión de capitales en países que lo necesitan para fomentar su desarrollo...

Estos nuevos desarrollos económicos deberán ser concebidos y controlados, de manera que los aprovechen las poblaciones de las naciones donde serán puestos en marcha...

El antiguo imperialismo, la explotación al servicio del provecho extranjero, no tiene nada que ver con nuestras intenciones. Lo que nosotros visualizamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de una negociación equitativa y democrática.

Discurso del Presidente de los Estados Unidos Harry Truman, pronunciado ante el Congreso el 20 de enero de 1949.



A pesar de que surgieron distintas teorías del desarrollo y que sus énfasis fueron distintos respecto a las fuerzas dinámicas y las condicionantes del proceso, la importancia que asignaron al crecimiento económico hizo que se impusiera la idea de que crecimiento y desarrollo iban de la mano y que la cantidad de bienes y servicios que una sociedad era capaz de producir constituía un buen indicador para identificar el grado de desarrollo. El ranking del desarrollo podría construirse a partir de la comparación del producto interno bruto por habitante.

3.2. Las críticas al economicismo y la génesis de una nueva concepción del desarrollo

La economía del desarrollo estampó su sello en el concepto de desarrollo dominante en los años cincuenta y sesenta. Pero la terca realidad se encargó de socavar esa hegemonía: el crecimiento económico no se concretó en vastas zonas del planeta (especialmente África) y, allí donde tuvo lugar, las mejoras en la calidad de vida de las grandes mayorías de la población se vieron acompañadas de pérdidas de libertades. En algunos lugares, incluso, produjo más desigualdad y pobreza que las existentes antes de la experiencia de crecimiento.

Entre las críticas más duras a aquella concepción cabe señalar el planteo de Dudley Seers (economista británico), quien enfatizó los problemas específicos que deben enfrentar las sociedades subdesarrolladas, muy diferentes a los que enfrentaron los países de Europa y Estados Unidos para alcanzar el grado de desarrollo que ostentaban en la segunda mitad del siglo xx. Pero, especialmente, es de destacar su énfasis en definir que el concepto de desarrollo está lleno de juicios de valor y por lo tanto implica una dimensión normativa. Discutir los problemas del desarrollo supone una previa toma de posición sobre cuál es el desarrollo deseable y, en tal sentido, es categórico en señalar que desarrollo es generar las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana.⁴

LAS ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO SEGÚN ROSTOW

Es posible clasificar todas las sociedades, teniendo en cuenta sus aspectos económicos, en cinco categorías: sociedad tradicional, precondiciones para el despegue, hacia un crecimiento autosostenido, camino hacia la madurez y etapa de alto consumo... Estas etapas no son solo descriptivas; no son una mera forma de generalizar las observaciones de ciertos hechos sobre la secuencia del desarrollo en sociedades modernas, sino que tienen su propia lógica interna y continuidad.

Estas etapas constituyen finalmente tanto una teoría sobre el crecimiento económico como una teoría más general (aunque todavía muy parcial) de toda la historia moderna.

W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, Londres, Cambridge University Press, 1960.

⁴ Cabe señalar que en América Latina tuvo lugar el nacimiento de una corriente de pensamiento muy crítica del concepto lineal de desarrollo: la escuela dependientista. Esta, en su versión más radical (Günder Frank), sostuvo que desarrollo y subdesarrollo eran la cara de la misma moneda; en realidad, el desarrollo de algunas regiones generaba subdesarrollo de otras, por lo que no era de esperar la salida del subdesarrollo en el marco del sistema capitalista debido a las relaciones de dependencia entre el centro y la periferia de la economía mundial.



Seers considera que hay tres condiciones necesarias para que el proceso de desarrollo tenga lugar: alimentación, empleo y equidad. De no satisfacerse estas necesidades, las personas no pueden desplegar sus potencialidades.

El gran cambio que tiene lugar en cuanto al concepto de desarrollo consiste en que se ubica en el centro del desarrollo a las personas y no a la cantidad de bienes y servicios que produce una sociedad. El fin del desarrollo son las personas. Se trata de un hito fundamental en la historia del concepto. En los siguientes cuarenta años esta visión ha ido ganando terreno y constituye una de las bases conceptuales del actual paradigma del «desarrollo humano».

3.3. ¿Límites al desarrollo?

El otro acontecimiento que puso en tela de juicio el concepto de desarrollo como crecimiento fue la aparición del documento conocido como la Declaración del Club de Roma (1972) que emergía del informe *The Limits to Growth*. La autora principal de ese informe, en el que colaboraron 17 profesionales, era Donella Meadows, biofísica y científica ambiental. El mensaje central del documento era que «en un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial (población y producto *per cápita*) no son sostenibles» y llevarían, en menos de 100 años, a una crisis en la explotación de los recursos naturales no renovables, el agotamiento de la tierra cultivable y la capacidad del ecosistema para absorber la contaminación producto del quehacer humano.

Una de las soluciones que se proponía era el «crecimiento cero». Pero entonces, ¿cómo lograr el desarrollo si la economía, piedra angular del proceso, debía dejar de crecer? Después de treinta años de prédica en que el crecimiento económico se había esgrimido como la panacea para conseguir el desarrollo, se alertaba sobre su peligrosidad para las futuras generaciones.

El efecto de esta declaración y de las posturas políticas que engendró fue una confrontación entre ambientalistas y desarrollistas. La paradoja radicaba en que los primeros tenían una fuerte concentración en los países desarrollados, donde se había aplicado el modelo de crecimiento durante doscientos años. Parecía que, después de haber alcanzado el objetivo, aquellos «pateaban la escalera» —que deberían haber escalado los demás países no desarrollados— al señalar que ese modelo de crecimiento no se podía imitar debido a la amenaza de una crisis de sustentabilidad.

Era necesario encontrar un nuevo rumbo. Las últimas décadas del siglo xx fueron testigos de una agitada discusión sobre los pilares del desarrollo y un tema clave era la sostenibilidad del proceso.

En 1987 vio la luz el informe de la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, conocido como Informe Brundtland (por el apellido de

«lo que hay que preguntar acerca del desarrollo de un país es: ¿qué ha sucedido con la pobreza?, ¿y con el desempleo?, ¿y con la desigualdad?

Si los tres alcanzaban antes niveles elevados y ahora han disminuido, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha habido un proceso de desarrollo en el país en cuestión.

Pero si uno o dos de estos problemas fundamentales ha empeorado, y sobre todo si han sido los tres, no podemos llamar a ese proceso 'desarrollo' aunque la renta *per-cápita* se haya multiplicado por dos».

Seers, D. (1970),

«The Meaning of Development»,

en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 24, n.º 3,

Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro.



la presidenta de la Comisión). Su publicación bajo el título *Nuestro futuro común* utilizó por primera vez el concepto de «desarrollo sostenible o sustentable» definido como el proceso «que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones». El documento fue base de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, conocida como Cumbre de la Tierra.

En esta concepción aparece de manera explícita la preocupación por la solidaridad intergeneracional, esto es, cómo el desarrollo de las actuales generaciones no puede comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de gozar de los mismos derechos.

¿Cuál sería entonces la estrategia de desarrollo de aquí en más?

3.4. El largo camino hacia el desarrollo humano sustentable

Como ha sido señalado, en los años sesenta y setenta del siglo pasado apareció una fuerte corriente que proponía un «nuevo desarrollo», de la mano de las críticas a la concepción economicista y condicionada por el alerta respecto a los límites del crecimiento.

La legitimidad de las críticas a la visión economicista del desarrollo pareció fortalecerse cuando el gran economista del desarrollo, Albert Hirschman, realizó la autocritica desde la propia disciplina: «Con la nueva doctrina del crecimiento económico, el desprecio asumió una forma más refinada: de pronto se dio por sentado que el progreso de estos países sería lentamente continuado si solo adoptaran el programa adecuado de desarrollo integrado [...]. Una vez más, hemos descubierto nuestro error» (Hirschman, 1984, *De la Economía a la Política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*).

En este contexto crítico, desde América Latina, el trabajo de Manfred Max-Neef propone como categoría analítica el desarrollo a escala humana, definido como aquel proceso que «se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales; en la generación de niveles crecientes de autodependencia, y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado» (Max-Neef —economista—, Antonio Elizalde —sociólogo— y Martín Hopenhayn —filósofo—, en *Development Dialogue*, 1986).

Los planteos de Max Neef, como antes los de Seers, ubican definitivamente a las personas en el centro de las reflexiones sobre el desarrollo y, junto a otros pensadores, contribuyen decisivamente en la génesis del concepto de «desarrollo humano».

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó su primer Informe sobre Desarrollo Humano. La categórica afirmación de que «la verdadera riqueza de una nación está en su gente» otorgaba al desarrollo nuevos contenidos; según esta nueva concepción, inspirada en los trabajos de dos economistas como Amartya Sen (indio) y Mahbub ul Haq (paquistaní), el desarrollo humano puede describirse como un proceso de ampliación de las opciones de las personas.



El paradigma del desarrollo humano ha conseguido en las últimas dos décadas amplio consenso en el ambiente académico y político, más allá de críticas y propuestas de superación. Se trata de una visión integral del desarrollo en que los factores económicos, sociales, políticos y culturales aparecen articulados por la centralidad que ocupan las personas como destinatarias y protagonistas de un proceso a través del cual se amplían las posibilidades de elección del tipo de vida que esas personas consideran que vale la pena vivir.

Esta concepción se basa en la idea de que la clave del desarrollo no es la posesión de bienes materiales o la satisfacción de las necesidades básicas, sino la ampliación de las opciones de las personas para construir sus vidas en sociedad.

Así entendido, el desarrollo no solo involucra el aumento del ingreso y de la producción total de una nación, sino que implica: aumentos en los niveles de educación y de salud de la población; reducción de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad social; promoción de la perspectiva de género; preocupación por los derechos de la niñez y la adolescencia; pero también la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones que conciernen al colectivo.

Desde esta óptica, el concepto de desarrollo tiende a ser más y más interpretado como el logro de condiciones culturales, institucionales, éticas, políticas y, por cierto, económicas; condiciones de entorno que potencian la transformación de los seres humanos en verdaderas personas humanas.

La incorporación a estas premisas de la dimensión ambiental, como manifestación del principio de solidaridad intergeneracional en los términos planteados por el Informe Brundtland, ha permitido construir el concepto de «desarrollo humano sustentable».

Este largo periplo debería servir para comprender que, como señala Alfonso Dubois en el acápite de este capítulo, «cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas». Hoy parece atinado definir los problemas del desarrollo a partir de los obstáculos y dificultades que encuentran las sociedades para ampliar las opciones de las personas sin poner en riesgo la posibilidad de las generaciones futuras de conseguirlo también.

De ambas concepciones (PNUD y Comisión Mundial para el Medio Ambiente) se desprende la importancia de considerar otros factores y elementos, además del componente económico, como ingredientes claves para la consecución de lo que debe ser el objetivo último del Desarrollo teniendo al Estado como proveedor y garante: me refiero a una mejor calidad de vida para las y los habitantes de cada país. De esta perspectiva multidimensional del concepto Desarrollo, se debe subrayar que la interacción entre cada una de las partes es horizontal y simultánea, por lo que no es viable jerarquizar ni priorizar proveer o garantizar unos a otros, pues de tal modo no se alcanzaría plenamente el fin propuesto.

En relación con esta perspectiva, para la Defensoría de los Habitantes es fundamental comprender el Desarrollo a través del enfoque de los Derechos Humanos, pues esto permite un abordaje más completo e integral de sus aspectos multidimensionales, de manera que un país se desarrolla en el tanto se vayan creando las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales para la realización efectiva de los Derechos Humanos de las y los habitantes.

Daniel Soley Gutiérrez,
Defensor Adjunto de los Habitantes, Costa Rica.



4. Postdesarrollo: el subdesarrollo como discurso de occidente

En las últimas dos décadas se ha conformado una corriente de pensamiento crítica respecto a lo que es el desarrollo, conocida como «postdesarrollo». Si bien sus orígenes pueden tener raíces comunes con las formas más radicales de la escuela dependientista (Gonder Frank) y de la teoría del Sistema Mundial (Immanuel Wallerstein), sus planteos han adquirido una identidad propia.

El postdesarrollo denuncia al «desarrollo» como un discurso cultural originado en las potencias occidentales que, después de la Segunda Guerra Mundial, definieron cuál era la sociedad ideal a alcanzar y que caracterizó a los países que no gozaban de ese estado como «tercer mundo» o «mundo subdesarrollado» y, por consiguiente, necesitado de desarrollo.

En 1992, un volumen colectivo editado por Wolfgang Sachs, *The Development Dictionary* [Diccionario del Desarrollo], comenzaba con la siguiente declaración radical y controversial: «Los últimos cuarenta años pueden denominarse la era del desarrollo. Esta época se acerca a su fin. Es el momento indicado para redactar su partida de defunción». Cinco años después, un segundo trabajo colectivo, *The Postdevelopment Reader* [El lector del postdesarrollo], editado por Rahnama y Bawtree en 1997, lanzaba el proyecto de dar contenido a la noción de «postdesarrollo».⁵

Como lo señala Escobar (2005), la crítica postdesarrollista no perseguía mejorar el concepto de desarrollo, tal cual se venía planteando desde distintos ámbitos académicos y políticos, sino cuestionar precisamente los modos en que Asia, África y Latinoamérica llegaron a ser definidas como «subdesarrolladas» y, por consiguiente, necesitadas de desarrollo.

El problema a enfrentar no eran las limitaciones del concepto, sino su hegemonía como discurso. La solución era terminar con ese invento homogeneizador de Occidente que no respetaba la diversidad cultural y las disímiles concepciones del mundo y de la vida que existen en las distintas comunidades humanas que habitan el planeta Tierra.

La propuesta fue entonces «deconstruir el desarrollo como creación de Occidente» y promover una revaloración de las culturas vernáculas, la necesidad de depender menos de los conocimientos de expertos y más de los intentos de la gente común de construir mundos más humanos, cultural y ecológicamente sostenibles.

Estas posturas han generado un importante debate en el ámbito académico que enriqueció el campo de los estudios sobre el desarrollo. En buena medida, los avances en la concepción multidimensional del desarrollo y los esfuerzos por concretar proyectos interdisciplinarios para dar cuenta de los problemas del desarrollo se originaron en la necesidad de dar respuesta a las críticas provenientes de la corriente postdesarrollista.

5 Escobar, Arturo (2005): «El «postdesarrollo» como concepto y práctica social», en Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp.17-31.



5. Recapitulación: el desarrollo es un fenómeno multidimensional

En la sección 2 se intentó definir los factores que caracterizan a las sociedades desarrolladas y a las no desarrolladas. Ello nos permitió una primera aproximación a lo que es el desarrollo, pero se trató de una visión parcial en la que el concepto quedaba muy estrechamente vinculado a la posesión de bienes materiales y/o el acceso a ciertos servicios públicos considerados esenciales.

La sección 3 nos permitió discutir cómo la posesión o el acceso a ciertos bienes y servicios solo pueden ser considerados condiciones necesarias pero no suficientes para que las personas puedan planificar e implementar proyectos de vida. Esto último solo es posible a partir de ciertos compromisos sociales que garanticen la libre elección de caminos para lograr los objetivos que las personas definen como valiosos y dignos de ser alcanzados. Dichos caminos, además, deben construirse sin «patear la escalera», esto es, sin generar hechos que impidan en el futuro a nuevas generaciones pensar y ejecutar sus proyectos de vida. La solidaridad intra e intergeneracional es un componente vital para conseguir un desarrollo humano sustentable.

Así planteado, los estudios sobre el desarrollo deben tener en cuenta un enfoque multidimensional y comprensivo que abarque factores culturales, sociales, políticos, económicos y ambientales. Ello implica hacer converger saberes de distintos campos del conocimiento y superar las barreras disciplinarias, si es que se pretende contribuir desde allí a la mejora en el bienestar general de las personas en todos sus aspectos.

Es todo un desafío identificar los problemas que pueden limitar u obstaculizar el desarrollo, pero es una tarea que debe realizarse teniendo presente que es posible orientarlo, que es posible inducir procesos multidimensionales que permitan lograr, deliberadamente, el desarrollo.

En este contexto, el postdesarrollo —como corriente de pensamiento— constituye un estímulo para la autocritica y la reflexión de aquellos que conciben la mejora de la calidad de vida de las personas a través de la ampliación de sus oportunidades como un objetivo deseable, pero no parece dar respuesta a los problemas reales que vinculamos con el desarrollo.

El desarrollo humano puede describirse como un proceso de ampliación de las opciones de la gente... Más allá de «las necesidades», la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación

PNUD, 1996

Informe sobre Desarrollo Humano, pp. 55–56.

Lectura complementaria:

Soley Gutiérrez, Daniel (2007): «Derecho al desarrollo: hacia una perspectiva multidimensional», discurso pronunciado por Daniel Soley Gutiérrez, Defensor Adjunto de los Habitantes, en ocasión de la jornada conmemorativa y reflexiva Actualizando los Derechos Humanos... interrogantes, condicionantes y posibilidades en el contexto actual del Derecho Humano al Desarrollo, San José, Costa Rica, diciembre 10 y 11 de 2007, Día Internacional de los Derechos Humanos.

Cuestionario de autoevaluación

1. El desarrollo puede ser entendido como aquel proceso que habilita cambios orientados a mejorar las condiciones de vida humana. V F
2. Por problemas del desarrollo entendemos aquellos que enfrentan ciertas comunidades para lograr transitar este proceso de forma sostenida. V F
3. Las ciencias sociales contemporáneas han logrado superar los problemas originados en los enfoques disciplinarios para encarar con estrategias adecuadas el carácter multidimensional del desarrollo. V F
4. Es relativamente sencillo definir qué es un país desarrollado y qué un país no desarrollado. Lo difícil es explicar cómo se pasa de un estado a otro. V F
5. Algunas características de los países subdesarrollados son: una baja renta por habitante, un desarrollo industrial escaso o incipiente, una fuerte dependencia del exterior en tecnología. V F
6. La diferencia entre desarrollo y no desarrollo es mucho más compleja que la presencia o ausencia de ciertas características. V F
7. El término desarrollo comenzó a utilizarse en el sentido moderno y de manera frecuente en el discurso académico y político, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. V F
8. La idea de progreso es propia de las últimas décadas del siglo xx y se fundamenta en la potencialidad de las tecnologías de la información y la comunicación. V F
9. Dos características comunes a las teorías del desarrollo clásicas, que dominaron el escenario en los años cincuenta y sesenta, fueron el eurocentrismo y el economicismo. V F
10. Seers señaló que los problemas que enfrentaban las sociedades subdesarrolladas eran similares a los que enfrentaron los países de Europa y Estados Unidos para alcanzar el grado de desarrollo que ostentaban en la segunda mitad del siglo xx. V F
11. Seers considera que hay tres condiciones necesarias para que el proceso de desarrollo tenga lugar: alimentación, empleo y equidad. V F
12. El mensaje central de la Declaración del Club de Roma (1972) fue que «en un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial (población y producto *per cápita*) no son sostenibles». V F
13. El Informe Brundtland utilizó por primera vez el concepto «desarrollo sostenible o sustentable» definido como el proceso que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. V F El desarrollo humano puede describirse como un proceso de ampliación de las opciones de la gente. V F
14. El postdesarrollo es la corriente de pensamiento que ha definido y promovido el concepto de desarrollo humano. V F



Sitios de interés

Diccionario del Desarrollo: <www.ivanillich.org.mx/Lidicc.htm>

Informe sobre desarrollo humano: <<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>>

Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>>

Ejercicios

Ejercicio 1

- a. Organice en dos columnas las características que harían a un país desarrollado y aquellas propias de un país no desarrollado:
Acceso a la educación y manifestaciones culturales; adecuado acceso a servicios de salud; analfabetismo y/o bajos niveles de instrucción; autoritarismo; calidad ambiental; calidad de vida; alta tasa de crecimiento económico; democracia política; vigencia de derechos individuales (libertad de expresión, de reunión, de asociación, de pensamiento, etcétera); desigualdad en la distribución del ingreso o riqueza; presencia de situaciones de desnutrición y enfermedades infecto-contagiosas; discriminación; estancamiento o muy débil incremento del ingreso *per cápita*; estructura productiva con fuerte participación de industria y servicios; estructura productiva con fuerte participación de los sectores primarios (agro, actividades extractivas, minería, pesca); fuerte urbanización; alto porcentaje de la población en el agro; inseguridad personal; pobreza; posibilidad de decidir sobre aspectos fundamentales de la propia vida (con quién me caso, a qué me dedico, dónde vivo, sexualidad, qué consumo, etcétera).
- b. Ahora piense si todas las características que identificó como propias de un país desarrollado se encuentran presentes en su totalidad en Estados Unidos. Comente el resultado.
- c. A continuación piense si todas las características que identificó como propias de un país no desarrollado se encuentran en China. Comente el resultado.

Ejercicio 2

- a. El carácter multidimensional del desarrollo genera algunos problemas a la hora de definir qué es lo mejor o qué es lo primero. Explique en qué consiste la contradicción entre las siguientes alternativas y qué implicaciones tiene optar por una de ellas:
 - Incrementar los bienes y servicios a disposición de la población para mejorar el nivel general de vida aunque ello ocasione deterioro ambiental.
 - ¿Es más importante la educación que la seguridad?
 - ¿Es más importante la salud que la seguridad?
 - ¿Es más importante la seguridad que la libertad?
 - Hay principios y derechos fundamentales y universales, pero deben respetarse las tradiciones culturales específicas.
- b. ¿Cuál es la opción que usted considera tiene prioridad en cada caso?
- c. ¿Por qué estas disyuntivas pueden constituir problemas para el desarrollo?





Ejercicio 3

En la sección 2 de este capítulo se llevó a cabo una primera aproximación a cuáles son países desarrollados y subdesarrollados. Tomando como base dicha sección:

- a. Ubique en el siguiente mapa los 21 países desarrollados que se enumeran allí.



- b. Realice una búsqueda de información que le permita ubicar 20 países no desarrollados en el mismo mapa.
- c. Reflexione sobre la ubicación geográfica de unos y otros y arriesgue una explicación para dicha distribución espacial.
- d. Comente con los compañeros este ejercicio.

Ejercicio 4

El concepto de «desarrollo humano sustentable» ha pretendido superar las limitaciones que imponía el predominio de posturas más reduccionistas para entender el desarrollo. Bajo este paradigma, se ha impuesto la idea de que estamos ante un fenómeno multidimensional, y este reconocimiento es tan positivo como son desafiantes los estudios del desarrollo.

- a. Mencione tres dimensiones que considere importante tener en cuenta para evaluar el estado de un país en términos de desarrollo humano sustentable.
- b. Explique por qué las seleccionó descartando otras dimensiones.
- c. ¿Qué disciplinas podrían contribuir a diseñar estudios concretos respecto a las dimensiones que seleccionó?
- d. ¿Qué tipo de aportes concretos considera que podrían hacer esas disciplinas?
- e. Discuta con sus compañeros las dimensiones seleccionadas y los diversos aportes disciplinarios para su estudio.

Bibliografía

- Boisier, S. (2003): «¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?», revista del CLAD *Reforma y Democracia*, n.º 27, Caracas, octubre de 2003.
- Boisier S. (2003): *El desarrollo en su lugar*, serie Geolibros, Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Follari, R. (1998): «Sobre el concepto de desarrollo humano. Un largo y sinuoso camino», *Nueva Sociedad*, n.º 158, noviembre-diciembre 1998, pp. 87-98.
- Escobar, A. (1995): *Antropología y desarrollo* (documento).
- Hirschman, A. (1984): *De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*, México, FCE.
- Max-Neef, M. (1993): *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Editorial Nordan-Comunidad, Montevideo.
- Ocampo, J. A. (Ed.) (2004): *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Bogotá, CEPAL, Alfaomega Colombiana.
- Quintana, E. (2008): *Definición de desarrollo humano. Qué es y qué no es el desarrollo humano*, PNUD, Escuela Virtual.
- Sanahuja, J. A. (2002): «Desarrollo humano», en Román Reyes (director): *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, publicación electrónica, Universidad Complutense, Madrid, <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>.
- Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- Santiso, J. (2000): «La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las auto-subversiones», en *Revista de la CEPAL*, n.º 70, abril.

De los conceptos a la observación. ¿Cómo se mide el desarrollo?

Resumen

Este capítulo parte de la complejidad del concepto de desarrollo y de su carácter multidimensional para discutir acerca de cómo puede medirse. La idea principal del capítulo es que un indicador no se transforma en indicador de desarrollo por sí solo. Lo central radica en el marco interpretativo en el que se utiliza. Más que las variables a las que hace referencia o la forma de calcularlo, es la concepción teórica que se tiene del desarrollo la que define un indicador. Así, a lo largo del capítulo se presentan diferentes aspectos que determinan el tránsito desde las múltiples dimensiones a las variables utilizadas y, por último, a los indicadores que se utilizan para la medición. Adicionalmente, se presentan y discuten un conjunto de indicadores frecuentemente utilizados en torno a los problemas del desarrollo y queda planteado un conjunto de problemas para la autoevaluación del estudiante de los conceptos vinculados a los problemas del desarrollo asociados a la medición.

Palabras clave: medición, dimensiones, variables, indicadores.

1. Introducción

1.1. ¿Qué es medir y para qué medimos?

Medir es comparar una magnitud con una unidad de medida, de modo de asignarle un valor. De esta forma, a la hora de medir el desarrollo, surge un conjunto de cuestiones vinculadas a la propia definición o naturaleza de qué es lo que se quiere medir y a la unidad de medida que se utiliza. En todos los casos las mediciones no se realizan arbitrariamente, sino que se encuentran enmarcadas en un conjunto de conceptos y son guiadas por determinadas reglas empíricas para hacerlo.

En este manual, el desarrollo es el concepto que se quiere estudiar y, por lo tanto, es el que tiene que guiar la descripción necesaria. Tal como fuera planteado en el capítulo anterior, el concepto de desarrollo es un concepto de múltiples dimensiones, por lo que su medición presenta algunas dificultades o problemas que hay que resolver.

En este momento es conveniente preguntarse por qué es necesario medir. En primer lugar, la medición nos permite describir la realidad. Sin embargo, la descripción no se realiza independientemente de la teoría o los conceptos que guían la



definición de desarrollo. De esta forma, la teoría ofrece a la descripción un conjunto de aspectos o dimensiones a analizar, instrumentos para esta tarea y las posibles relaciones que deben considerarse para realizar la descripción. En síntesis, la teoría proporciona a la descripción un marco que sirve de base a una forma particular de descripción de la realidad. Así, las diferentes concepciones teóricas del desarrollo privilegiarán diferentes indicadores de la realidad.

A su vez, la descripción, y por lo tanto la medición, es muy importante para la realización de políticas de desarrollo. Describir la realidad es importante para interpretarla y por ello para el diseño de las políticas que promuevan el desarrollo. Más aun, la evaluación de la efectividad de una política, y por lo tanto de su éxito, puede depender de la capacidad de encontrar un conjunto de indicadores que permitan monitorear que se vaya cumpliendo el conjunto de metas que fueron planteadas para su diseño. Un ejemplo de esta situación son los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que sintetizan los objetivos de desarrollo convenidos por la comunidad internacional en los noventa y que son llevados adelante por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos Objetivos se concretaron en el compromiso de los países de las Naciones Unidas de hacer que algunos indicadores asociados al desarrollo alcancen un nivel mínimo que se considera indispensable. Aquí, de una manera directa, los indicadores están guiando y monitoreando los esfuerzos que los países tienen que hacer en el marco de esa política.

Debe tenerse presente que los indicadores de desarrollo pueden analizarse a diferentes escalas: continentes, países, regiones o grupos de personas. Algunos indicadores nos permitirán comparar, por ejemplo, qué países son más desarrollados, o qué países tienen una mayor calidad ambiental o una mayor innovación tecnológica. Pero también algunos indicadores nos permitirán comparar la situación de vida de las personas que viven en un barrio de una ciudad y las personas que viven en otro, o saber si todas las regiones de los países tienen el mismo desarrollo. Otros indicadores nos permitirán saber las condiciones de vida de poblaciones específicas, como por ejemplo qué tipo de privaciones tienen las personas que viven en situación de pobreza en un país, o cuánto es el diferencial salarial (brecha de género) en los salarios de hombres y mujeres.

Este capítulo intenta presentar brevemente algunas de las principales cuestiones vinculadas a la medición del desarrollo, algunos de los principales indicadores que son utilizados para su medición y un conjunto de problemas que permiten entender de mejor forma y ejercitar las cuestiones planteadas en el capítulo. Por último, es importante tener presente que este capítulo no pretende ser una presentación acabada de los indicadores del desarrollo, sino un conjunto de elementos que pretenden contribuir a una mejor problematización de la cuestión de la medición en el desarrollo.



2. Supuestos y conceptos necesarios para la medición

Por lo general, los conceptos teóricos presentan un grado de abstracción que hace difícil que puedan medirse directamente. Para ello, primero se debe desagregar el concepto en dimensiones o variables y luego construir indicadores que den cuenta de esas dimensiones. Esta metodología originalmente propuesta por Paul Laszarsfeld se denomina proceso de operacionalización y consiste en tomar un concepto abstracto y descomponerlo en un conjunto de variables, entendidas como magnitudes que pueden tomar diferentes valores y que dan cuenta en su conjunto del concepto en cuestión (De los Campos, 2004). Los indicadores, por tanto, representan la medición operativa de las dimensiones del concepto que queremos investigar.

A modo de ejemplo, si queremos investigar acerca del estado alimenticio de niños y niñas de escuelas de tiempo completo, deberíamos descomponer el concepto en dimensiones como, por ejemplo, el *estado nutricional apropiado* y podríamos medirlo a través del indicador o variable *porcentaje de niños y niñas con peso y talla acorde a su edad*. Otra posible dimensión sería *consumo calórico adecuado*, y podemos seleccionar el indicador o variable *porcentaje de niños y niñas que tienen un consumo calórico diario acorde a los requerimientos energéticos de su edad*.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de construir indicadores es que son representaciones simplificadas de una realidad que es multidimensional o multicausal, por tanto, en la definición de un indicador siempre existe el riesgo de simplificar la realidad (Irrázaval, 2006).

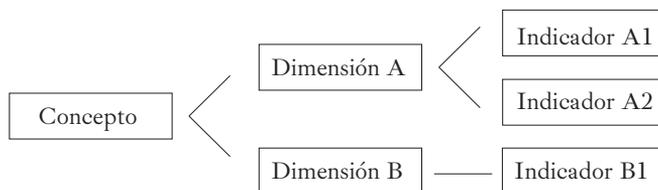


Figura 1. Esquema de concepto-dimensión-indicador

Siguiendo a De los Campos (2004) e Irrázaval (2006), en la construcción de indicadores deben considerarse los siguientes principios:

1. *Validez*: es decir que, al ser operacionalizado, el indicador se corresponda conceptualmente con lo que pretende medir; en otras palabras, implica que sea pertinente.
2. *Confiabilidad*: tanto de las fuentes como de los instrumentos y los procesos de recolección de datos.
3. *Sensibilidad*: para identificar las variaciones dentro de las escalas en las cuales se está midiendo.
4. *Sencillez*: en su formulación conceptual y en su forma de cálculo; de lo contrario, puede inducirnos a errores de cálculo o interpretación.

Los indicadores individuales expresan generalmente aspectos puntuales de una dimensión. A través de la construcción de un índice podemos agregar distintos



indicadores y mostrar de forma sintética la evolución de la dimensión en cuestión. Rodríguez Jaume (2002) define índice como una medida obtenida por la agrupación adecuada de varios indicadores, por lo que representa una o varias dimensiones del concepto operacionalizado. Esta nueva operacionalización de varios indicadores en un solo índice implica tomar decisiones respecto a su agrupación, es decir, sobre cómo se van a sumar los indicadores. Para esta tarea tenemos distintas técnicas como la agregación simple, una ponderación arbitraria o ponderaciones derivadas de otros métodos estadísticos (Irrázaval, 2006). La agregación de indicadores implica ciertas reglas como, por ejemplo, la de no sumar indicadores cuando uno sea la causa de otro, ni cuando un indicador esté contenido en el otro. Asimismo, tampoco deben sumarse dos indicadores con diferentes unidades de medición.

Todos los indicadores tienen fortalezas y debilidades. En general, cuanto más específico es un indicador o más limitado su objeto de estudio, mejor es para medir lo que propone y mayores son sus fortalezas. Sin embargo, a veces el concepto que se quiere medir es un concepto amplio y, por lo tanto, es necesario extender el objeto de estudio del indicador. O más aun, puede utilizarse incorrectamente un indicador para evaluar un aspecto, cuando en realidad el indicador está diseñado para medir otras cosas. Este hecho no debe invalidar la utilización de indicadores, ni inferirse de ello que existen indicadores buenos o malos de por sí; la clave en el análisis es tener presente dichas fortalezas y debilidades al analizar los resultados.

3. La complejidad y multidimensionalidad del desarrollo y los indicadores

Tal como fuera planteado en el capítulo anterior de este manual, una visión estrecha podría tomar un cierto nivel de bienestar material como un mínimo común a todas las definiciones de desarrollo. A partir de eso, podría entenderse que el indicador para medir el desarrollo podría ser el producto interno bruto *per cápita* (PIBpc), que es el cociente resultante de la división del valor de los bienes y servicios finales producidos por la población en un país en un año dado y la cantidad de población de ese país.

Tal como plantea Ray (1998), la visión que se esconde tras la asociación del desarrollo al aumento del PIBpc no es una discusión sobre la definición de desarrollo (con las complejidades y la multidimensionalidad que fueron planteadas en el capítulo anterior), sino una discusión sobre una visión del mundo. En la postura de quienes actualmente asocian el estudio del desarrollo al estudio del crecimiento del PIB *per cápita* existe una confianza en que el crecimiento económico va a influir fuerte y positivamente en los otros aspectos del desarrollo que pertenecen a la definición utilizada.

Sin embargo, la relación entre el crecimiento económico y otro conjunto de variables relevantes para el desarrollo no tiene por qué ser directa. Más aun, la suposición de que una vez que se produce el crecimiento económico también avanzarán automáticamente los otros aspectos de la calidad de vida se encuentra ampliamente





cuestionada. Así, el crecimiento económico no tiene por qué ir acompañado de una menor desigualdad, de mejores condiciones de acceso a la salud, de mayor educación de mejor calidad, de equidad de género, de menor delincuencia o de mayores libertades o derechos políticos.

De esta forma, es necesario un conjunto de indicadores que permitan medir aspectos de estas dimensiones. En las últimas décadas se ha desarrollado una serie de indicadores para intentar medir el desarrollo de forma más integral y así abarcar otras dimensiones además de la económica. Tal como fuera planteado, la tarea de elegir estos indicadores es posterior a la elección de las dimensiones que se pretendan incluir en la definición de desarrollo y depende de estas.

A la hora de seleccionar los indicadores hay que tener en cuenta que si bien la variedad de estos puede permitir aproximarse a un conjunto de cuestiones más amplias, la propia variedad puede hacer mucho más compleja la tarea de la interpretación y, en consecuencia, puede perderse efectividad en lo que se pretende mostrar. Por otro lado, también pueden surgir dificultades si se intenta resumir la información de estos indicadores en otros indicadores (problemas de agregación) o, incluso, problemas de informaciones contradictorias. Más aun, al momento de elegir los indicadores pueden surgir problemas derivados de que no todos los países cuentan con sistemas de estadísticas confiables y lo suficientemente robustos como para elaborar un conjunto de indicadores.

4. Algunos indicadores utilizados en torno a los problemas del desarrollo

4.1. El producto interno bruto *per cápita*

El producto interno bruto *per cápita* (PIBpc) se calcula a partir de dividir el total del PIB entre el total de la población. El producto interno bruto (PIB) mide el valor agregado en bienes y servicios producidos en un país en un año dado. En toda la sociedad, el PIB representa también el ingreso o renta que esa sociedad ha generado, ya que esa riqueza fue generada a partir de remunerar a las personas que de una u otra forma participaron en la producción.

El PIB tiene algunas limitaciones para medir el valor agregado en bienes y servicios producidos en un país en un año dado. Una importante limitación es que el PIB solo considera el valor generado en los intercambios en el mercado formal. Así, queda por fuera de esta medida la producción de bienes que se realiza en los hogares (el «trabajo doméstico» realizado por las personas que habitan esos hogares) y también toda la economía informal (actividades como las relacionadas con la droga o el «trabajo en negro» quedan por fuera de lo que mide el PIB). Otra importante limitación proviene del hecho de que el PIB no considera la destrucción de recursos naturales asociados a la obtención de esa riqueza. De esta forma, la explotación no sustentable de recursos naturales podría dar lugar a un nivel de PIB muy elevado en



un año dado, aunque en los años siguientes estos niveles fueran muy bajos por la propia destrucción de recursos.

Otro problema del PIB es que se calcula en monedas nacionales y, por lo tanto, para hacer la comparación de cuál es el valor agregado en cada país es necesario llevarlo todo a la misma unidad de medida. Una opción sería medir todo en dólares. Sin embargo, utilizar el tipo de cambio («el precio del dólar») en cada país podría también no ser una opción adecuada si ese país tiene un dólar subvaluado o sobrevalorado por algún motivo. Para resolver este problema, Summers y Heston (1978) desarrollaron el concepto de paridad de poder de compra (PPC en español o PPP por sus siglas en inglés) y actualmente las comparaciones de PIB a nivel internacional se realizan con esta metodología o con metodologías similares.

Estos autores entienden que, para determinar el *verdadero* valor del dólar («tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo») con el que deben compararse los PIB de dos países, es necesario comparar el valor de una canasta de bienes en ambos países. Parten del supuesto de que los bienes deben valer lo mismo en todas las partes del planeta y, por lo tanto, el tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo es el que transforma el costo de esa canasta en un país al costo de la misma en Estados Unidos, que se utiliza como país de referencia.

Por su parte, el PIBpc tiene algunas limitaciones propias para su uso como aproximación de la calidad de vida, además de las que arrastra del PIB. Dos de ellas son de particular relevancia y serán abordadas con más profundidad en este curso. En primer lugar, el PIBpc informa sobre el nivel promedio de valor agregado por persona al dividir el PIB entre el total de la población. Sin embargo, la distribución de esa riqueza en la sociedad no suele ser igualitaria y, por lo tanto, no todas las personas tienen por qué tener acceso a la misma cantidad de recursos. Así, el PIBpc, al no considerar los aspectos distributivos, puede esconder en una situación dada diferencias en los recursos que cada persona tiene para su bienestar.

La segunda de estas limitaciones se relaciona con el concepto de agencia planteado por el economista Amartya Sen y que será visto con más profundidad en este libro. De cualquier manera, por el momento, conviene tener presente que no todas las personas logran iguales resultados con los mismos recursos, debido a sus diferentes formas de gastar esos recursos. Así, no es lo mismo un nivel de recursos dado si se vive en un país de clima templado que si se vive en un país donde existen temperaturas extremas. Más aun, dos personas pueden obtener diferentes calidades de alimentación pese a contar con los mismos recursos, simplemente a partir de tomar diferentes decisiones y poseer diferentes conocimientos de los valores alimenticios de las comidas.



4.2. Indicadores de pobreza

La medición de la pobreza, es decir su cuantificación, puede establecerse de distintas formas. En esta sección presentamos dos de las medidas utilizadas más frecuentemente para calcular la pobreza en un determinado país. Ambas metodologías traen detrás de sí conceptualizaciones teóricas distintas sobre la pobreza y, por tanto, la elección de uno u otro método va a depender de las opciones conceptuales que se hagan en una primera instancia. Sin embargo, muchas veces se utilizan como medidas complementarias del mismo fenómeno y se integran en el análisis.

4.2.1. Método del ingreso

El cálculo de la pobreza por el método del ingreso es considerado un método indirecto de medición debido a que parte de los ingresos de un hogar o persona para inferir sus condiciones de vida. A través de esta metodología se calculan las líneas de pobreza e indigencia para un país determinado como una de las opciones posibles para la cuantificación de la pobreza. «En términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual estos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia» (CEPAL, 2000, p.83). Para calcular la línea de pobreza y la línea de indigencia es necesario definir una canasta básica de alimentos *per cápita* y una canasta básica total *per cápita*. En Uruguay, para la construcción de ambas canastas, se utilizan los datos de la encuesta de gastos e ingresos de los hogares (EGIH). Esas canastas sirven para definir los respectivos umbrales de ingresos de pobreza e indigencia. Luego de tener la información de la EGIH se define el Estrato de Referencia. Este refiere al conjunto de hogares que se toma para definir los umbrales para cada una de las líneas, por tanto los hogares y personas por debajo de esos umbrales serán definidos como pobres o indigentes, respectivamente.

	Línea pobreza (metodología año 2000)	Línea indigencia (metodología año 2000)
Montevideo	\$6.403,17	\$1.865,77
Interior urbano	\$4.007,29	\$1.417,54

Fuente: INE (<www.ine.gub.uy>). Datos correspondientes a diciembre de 2010.

4.2.2. Método por necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Esta metodología representa una medida directa de la pobreza en tanto analiza directamente carencias en una determinada población. Los indicadores seleccionados han sido escogidos normativamente, es decir que refieren a la disposición o no de un bien que es considerado normativamente como básico para el desarrollo personal y social de los individuos en un determinado contexto (De los Campos, 2004). En América Latina las necesidades básicas insatisfechas son: la necesidad de contar

con una vivienda; la necesidad de tener una vida saludable asociada frecuentemente con los servicios básicos de la vivienda; la necesidad de conocer y entender el entorno —educación—, y la necesidad de garantizar la subsistencia de los miembros del hogar.

4.2.3. Método integrado de medición de la pobreza

Como se mencionó al comienzo de esta sección, existe más de una forma de medir la pobreza. Frecuentemente, los investigadores combinan los métodos referidos para analizar el fenómeno desde distintas perspectivas. Es así que el cruce de datos entre el método por NBI y el método por ingresos se denomina método integrado, y permite profundizar un escalón más en la calidad de vida de las personas. Este método desarrollado por la CEPAL consiste en definir cuatro cuadrantes y ubicar a cada hogar según presente o no NBI y según esté por encima o debajo de la línea de pobreza.

Método integrado de medición de la pobreza		
Método NBI	Método del ingreso	
	<i>Por debajo de LP</i>	<i>Por encima de LP</i>
<i>Con necesidades básicas insatisfechas</i>	Pobreza crónica	Pobreza inercial
<i>Con necesidades básicas satisfechas</i>	Pobreza reciente o coyuntural	No pobres

4.3. Indicadores de desigualdad

Una de las limitaciones que se planteó que tiene el PIBpc cuando se pretende utilizarlo como medida de desarrollo es que la distribución del ingreso entre las personas no es igualitaria. Pero la distribución puede ser más o menos igualitaria no solo en cuanto a ingresos se refiere, sino que también para otros resultados o recursos como el desempeño en pruebas de educación, la posesión de tierra o los años de educación que tienen las personas. Así, la distribución (de recursos o factores) puede ser considerada en sí misma como parte del desarrollo y, por lo tanto, puede quererse medir a los efectos de analizar (y solucionar) los problemas del desarrollo.

La curva de Lorenz se construye ordenando la población en forma creciente según su nivel de ingreso, de pobres a ricos. Si existe una igualdad absoluta, tal que un porcentaje dado de la población capte igual porcentaje de ingresos, entonces la curva será una línea diagonal. En el otro caso extremo, en que una sola persona capte la totalidad del ingreso, se dibujará un ángulo rectángulo. En todos los casos intermedios, los sectores más ricos obtendrán una porción mayor de ingresos que su peso demográfico, y se dibujará así la curva, cuya pendiente aumenta sin cesar, a medida que avanzamos de sectores más pobres a sectores más ricos.

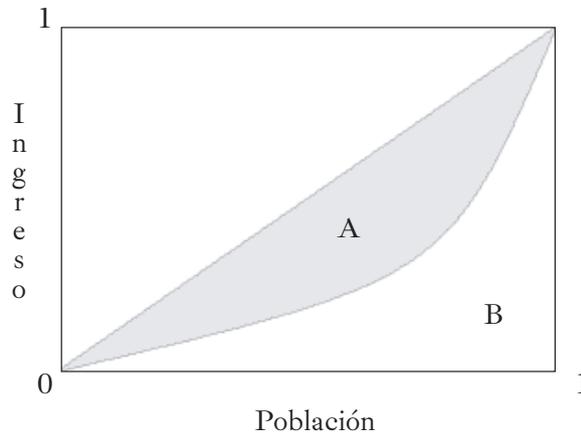


Figura 1. Curva de Lorenz e índice de Gini

A partir de dibujar la curva de Lorenz es posible ver un área que queda trazada entre la recta de distribución igualitaria, que representa la situación de distribución totalmente igualitaria, y la curva de Lorenz, que representa la situación de distribución efectiva de esa sociedad (área gris señalada por una A en la figura 2). Un tamaño mayor de esa área implica que la gente más rica tiene una mayor participación en el ingreso total, con lo cual la distribución es menos equitativa. El índice de Gini es una medida de desigualdad que utiliza justamente el tamaño de esta área como forma de ver la desigualdad. Para calcular el índice se transforma el tamaño del área en una medida entre 0 y 1, un valor mayor implica una mayor desigualdad. El valor de 1 de este índice es el que le corresponde a la sociedad más desigual en la cual un solo miembro tiene todo el ingreso. De forma intuitiva, el índice se construye a partir del ratio de la diferencia entre el área por encima de la curva de Lorenz (área A en la figura) y el triángulo rectángulo debajo de la diagonal de perfecta igualdad (áreas A+B en la figura). Como señalamos, el índice puede fluctuar entre 0, máxima igualdad, y 1, máxima desigualdad.

4.4. Un indicador de la dimensión política: el índice Freedom House

La dimensión política también es relevante a la hora de estudiar el bienestar de las personas y compone una dimensión más del desarrollo. El índice Freedom House representa un intento por establecer una medición de esa dimensión política. Concretamente, mide a escala global el grado de libertad con que cuentan los habitantes en más de 190 países del mundo. Para ello definen la libertad como «la oportunidad de actuar de forma espontánea en diversas áreas sin el control del gobierno u otros centros de dominación potenciales» (Informe Freedom House, 2005). La metodología del índice establece estándares básicos derivados en gran medida de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que son aplicados independientemente de la ubicación geográfica, etnia, religión o situación económica de cada país. Para ello, anualmente realizan en cada país una encuesta a informantes claves como activistas de derechos humanos, académicos, periodistas y



figuras políticas relevantes. La encuesta consiste en un conjunto de 27 preguntas agrupadas en dos grandes categorías: derechos políticos y libertades civiles. Los derechos políticos refieren básicamente a la posibilidad de los ciudadanos de conformar partidos políticos cuyos líderes puedan competir y ser electos en cargos de gobierno. Las libertades civiles implican el respeto a la religión, etnia, economía, lengua y otros derechos como las libertades personales, de prensa o de asociación (Informe Freedom House, 2006).

A partir de los resultados de la encuesta se ordenan los países en categorías como ser: países libres, parcialmente libres y no libres. Las dimensiones indagadas en cada categoría incluyen para el componente derechos políticos: procesos electorales; pluralismo político y participación; funcionamiento del gobierno; derechos políticos discrecionales. Mientras que para el componente de libertades civiles incluyen: libertad de expresión y credos; derechos de asociación y organización; imperio de la ley; autonomía personal y derechos individuales.

Adicionalmente, para cada país se analiza si califica como democracia electoral. Esta incluye las siguientes dimensiones: un sistema político multipartidario y competitivo; sufragio universal para todos los ciudadanos mayores de edad; elecciones regulares en las cuales el voto sea secreto; niveles razonables de seguridad y ausencia de fraude masivo que afecte los resultados y no represente la voluntad de los votantes; acceso público significativo de los partidos políticos a los votantes a través de los medios masivos de comunicación y una campaña política abierta. El informe 2010 sostiene que, de los 194 países relevados, 89 (49%) son calificados como países libres, 58 (30%) son calificados como parcialmente libres y los 47 países restantes (24%) son calificados como no libres. El 60% de los países relevados es calificado a su vez como democracia electoral.

5. Indicadores sintéticos de desarrollo

5.1. Índice de desarrollo humano (IDH)

El índice de desarrollo humano parte de la preocupación por encontrar una medida al desarrollo que recoja una visión más amplia del concepto de bienestar que no es recogida por el PIBpc. A fines de la década de los ochenta, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo comienza a desarrollar una propuesta alternativa al PIB inspirándose en los conceptos de Amartya Sen sobre el desarrollo (ver capítulo 6). Así, parten de entender al desarrollo humano como «un proceso por el cual se amplían las oportunidades de la gente» (PNUD, 1990) y, para elaborar la propuesta, toman tres oportunidades como las claves esenciales para llevar a cabo vidas que valgan la pena. Ellas son: disfrutar de una vida prolongada y saludable; educación y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. De esta manera, el desarrollo va más allá de la expansión de la riqueza y abarca otros aspectos sin los cuales los seres humanos no podrían vivir plenamente.





Como el propio Sen señala en la Edición del Vigésimo Aniversario del Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2010), el índice se elaboró como un indicador simple y sencillo, que fuera similar al PIB y como una alternativa explícita a este, y que abarcara otros aspectos importantes además del ingreso y los bienes de consumo. No obstante, esto no significa que traduce el concepto de desarrollo que maneja el autor: el desarrollo humano va mucho más allá de estas tres dimensiones, y es por eso que en cada edición del Informe de Desarrollo Humano aparecen infinidad de temas abordados que trascienden ampliamente las dimensiones del índice. Inicialmente, las tres dimensiones elegidas fueron operacionalizadas en los siguientes indicadores: para la dimensión de vida larga y saludable se tomó la esperanza de vida al nacer (en años); para la dimensión de educación se escogieron dos indicadores, por un lado, la tasa de alfabetización de adultos (mayores de 15 años) (en %) y, por otro lado, la tasa bruta de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria (en %), y para la dimensión nivel de vida digno se tomó el PIB *per cápita* (en dólares ppa).

La primera edición del índice así como las subsiguientes demostraron que algunos países con niveles de PIB elevados presentaban desempeños magros en indicadores como alfabetización o esperanza de vida; a la inversa, algunos países con niveles de PIB mucho más modestos obtenían logros en esos indicadores sensiblemente mejores que los países del primer grupo. Esto refleja las posibilidades del índice como instrumento para la toma de decisiones en políticas públicas pero también, en el plano global, como forma de hacer visibles los problemas más acuciantes de algunas regiones del planeta.

Críticas al IDH: Como todo índice sintético, el IDH ha recibido múltiples críticas, desde su lanzamiento en 1990, tanto por su fórmula de cálculo como por las variables seleccionadas. Se ha criticado el hecho de que se trata de un índice demasiado incompleto en cuanto a las dimensiones que toma y se ha señalado la necesidad de introducir otras variables relevantes como las libertades políticas, la participación en la vida comunitaria y la seguridad física.

Otra de las críticas frecuentes ha sido que, al tratarse de promedios simples para cada variable, se ocultan las desigualdades (de clase, región, género) dentro de un país. En la misma línea, los críticos argumentaron que al combinar tres dimensiones no se distinguía el peso relativo de cada una. La forma de cálculo hacía que las tres dimensiones tuvieran el mismo peso relativo, lo que las hacía intercambiables o sustituibles.

Asimismo, se han realizado críticas sobre el componente PIB *per cápita*. El PIB *per cápita* no daría cuenta del tipo del patrón de crecimiento de una economía —si es sustentable o no— y no refleja el acceso real a ciertos recursos productivos como pueden ser la tierra o el crédito, que es en muchos países la clave de la desigualdad.

A pesar de las críticas, o gracias a ellas, el IDH no ha permanecido como un concepto estático, sino que ha sabido nutrirse de ellas para tratar de mejorar su forma de medir el desarrollo humano. Es así que en el año 2010 se modificaron su forma



de cálculo y algunos de los indicadores utilizados. Atendiendo a algunas de las críticas que a lo largo del tiempo se han realizado al índice, y que hemos resumido en este capítulo, el índice introduce algunos cambios en los indicadores y en la forma de cálculo:

- La dimensión educación sustituye los dos indicadores (tasa de alfabetización y tasa bruta de matriculación) por los siguientes: años promedio de instrucción, que refiere a los años de escolarización para personas adultas mayores de 25 años, y años esperados de instrucción, que refiere a los años previstos de escolarización para niños y niñas en edad escolar.
- Para la dimensión una vida larga y saludable el indicador sigue siendo esperanza de vida al nacer. Por último, para la dimensión nivel de vida digno se sustituye el PIB *per cápita* (en dólares ppa) por el ingreso nacional bruto (INB) *per cápita* (en dólares ppa)⁶. Para cada indicador se establecen valores máximos y mínimos:

$$\frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

- Posteriormente, se calcula la media geométrica de cada dimensión y el IDH representa la media geométrica de los índices normalizados que miden los logros en cada dimensión:

$$(I_{\text{Vida}}^{1/3} \cdot I_{\text{Educación}}^{1/3} \cdot I_{\text{Ingresos}}^{1/3}) (2)$$

- Fuentes de información para la construcción de cada indicador: para esperanza de vida al nacer, la información es obtenida de la base de datos de ONU-DAES; para la dimensión educación, se utiliza la base de datos de Barro y Lee (2000) para el primer indicador, y para el segundo se utilizan los datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO. La información del INB *per cápita* se construye con datos del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional.

Adicionalmente, el Informe de Desarrollo Humano ha creado una serie de índices complementarios (PNUD, 2010) que, entre otras cosas, buscan aportar una mirada más amplia sobre la situación de los países:

- *Índice de pobreza multidimensional*: sustituye, a partir del 2010, al antiguo índice de pobreza humana. Este nuevo índice presenta las privaciones

6 El INB (ingreso nacional bruto) *per cápita* es definido en el trabajo del PNUD como: «La suma del valor agregado de todos los productores residentes en la economía más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valoración del producto, además de las entradas netas de ingreso primario (compensación de trabajadores y rentas por bienes raíces) provenientes del extranjero, dividido por la población a mitad del año. El valor agregado es el producto neto de una industria luego de sumar todos los productos y descontar los insumos intermedios. Cuando se expresa en dólares estadounidenses en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), se convierte a dólares internacionales usando las tasas de PPA. Un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo sobre el PIB del dólar estadounidense en Estados Unidos». Para más información ver las notas técnicas del informe en <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_TechNotes_reprint.pdf>.



simultáneas que padecen los hogares en las tres dimensiones del IDH a través del promedio de personas pobres y las carencias que deben afrontar.

- *Índice de desigualdad de género*: refiere a las disparidades de género en tres aspectos claves: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral.
- *IDH ajustado por desigualdad*: presenta las pérdidas en materia de desarrollo humano generadas por las desigualdades en las tres dimensiones que componen el IDH, es decir, salud, educación e ingreso.

5.2. Índice de oportunidades humanas (IOH)

El Índice de oportunidades humanas (IOH) es, al igual que el IDH, un índice sintético inspirado en los conceptos desarrollados por Sen. Su particularidad es que trata de medir la desigualdad de oportunidades en los servicios básicos para niños y niñas y entiende el desarrollo como un proceso en el cual una sociedad

logra suplir equitativamente las oportunidades básicas, [...] garantizando que tantos niños como sea posible tengan acceso a las oportunidades básicas, con una meta de universalidad; y [...] distribuyendo de modo creciente las oportunidades básicas disponibles entre los grupos más desfavorecidos (BM, 2008).

El índice define como oportunidades básicas para el desarrollo de niños y niñas las siguientes dimensiones: finalización a tiempo de sexto año de educación primaria; asistencia escolar entre los 10 y 14 años de edad; acceso al agua potable; acceso a servicios sanitarios; acceso a electricidad.

A su vez, el índice es conformado por dos componentes: por un lado se analiza cuántas de esas oportunidades están disponibles, o sea la tasa de cobertura del servicio, y por otro lado se evalúa qué tan equitativamente esas oportunidades se distribuyen en la población objetivo. La información para construir el primer componente es tomada de las encuestas de hogares nacionales que generalmente contienen información sobre el acceso a agua potable, electricidad, etcétera. El otro componente tiene una forma de cálculo un poco más compleja, ya que se basa en qué tan disímil es el acceso de esa oportunidad para personas con diferentes características y en diferentes contextos (género, ubicación geográfica, nivel educativo de los padres, etcétera). Por este motivo, si a nivel nacional hay un incremento de la cobertura de alguno de los servicios, el IOH va a mejorar, pero si el incremento de la cobertura se da para un sector específico de la población que presenta desventajas (por ejemplo, niños cuyos padres tienen menos de seis años de escolaridad), el IOH aumentará más que proporcionalmente debido a que esa acción implica una disminución de la desigualdad de oportunidades. En síntesis, el IOH toma en cuenta el acceso a una oportunidad básica a través de su tasa de cobertura y si esa oportunidad está asignada en forma desigual. De esa forma, el índice puede aumentar a través de un aumento en el acceso general a esa oportunidad, pero aumentará mucho más si esa oportunidad se asigna a un sector desfavorecido de la población ya que le concede mucho más peso que al aumento general.

6. Recapitulación

Medir es comparar una magnitud con una unidad de medida, de modo de asignarle un valor. En primer lugar, la medición nos permite describir la realidad. Sin embargo, la descripción no se realiza independientemente de la teoría o los conceptos que guían la definición de desarrollo. Así, la teoría ofrece a la descripción un conjunto de instrumentos para esta tarea y las posibles relaciones que deben considerarse para realizar la descripción. A su vez, la descripción, y por lo tanto la medición, es muy importante para la realización de políticas de desarrollo. Describir la realidad es importante para interpretarla y por lo tanto para el diseño de las políticas que promuevan el desarrollo. Más aun, la evaluación de la efectividad de una política, y por lo tanto de su éxito, puede depender de la capacidad de encontrar un conjunto de indicadores que permitan monitorear que se vaya cumpliendo el conjunto de metas que fueron planteadas para su diseño.

Por lo general, los conceptos teóricos presentan un grado de abstracción que hace difícil que puedan medirse directamente. Para ello, primero debe desagregarse el concepto en dimensiones o variables y luego construir indicadores que den cuenta de esas dimensiones. Es necesario un conjunto de indicadores que permitan medir aspectos de estas dimensiones. En las últimas décadas se ha desarrollado una serie de indicadores para intentar medir el desarrollo de forma más integral y abarcar otras dimensiones además de la económica, que originariamente era aproximada por el PIB *per cápita*. Tal como fuera planteado, la tarea de elegir estos indicadores es posterior a la elección de las dimensiones que se pretendan incluir en la definición de desarrollo y depende de estas. A la hora de seleccionar los indicadores, hay que tener en cuenta que si bien la variedad de indicadores permite aproximarse a un conjunto de cuestiones más amplias, la propia variedad puede hacer mucho más compleja la tarea de la interpretación y en consecuencia puede perderse efectividad en lo que se pretende mostrar.

En este capítulo se presentaron brevemente algunos de los indicadores que son utilizados para la medición del desarrollo (línea de pobreza, índice Freedom House, índice de desarrollo humano, índice de oportunidades humanas, entre otros) y, a continuación, se presentan algunos problemas que permiten entender de mejor forma y ejercitar las cuestiones planteadas en el capítulo. Por último, es importante señalar que todos los indicadores tienen fortalezas y debilidades. En general, cuanto más específico es un indicador o más limitado su objeto de estudio, mejor es para medir lo que propone y mayores son sus fortalezas. Sin embargo, a veces el concepto que se quiere medir es un concepto amplio y por lo tanto es necesario ampliar el objeto de estudio del indicador. O más aun, puede utilizarse incorrectamente un indicador para evaluar un aspecto cuando en realidad el indicador está diseñado para medir otras cosas. En estos casos, los indicadores presentan limitaciones o debilidades. Este hecho no debe invalidar el uso de indicadores, ni hacer pensar que existen indicadores buenos o malos de por sí, pero sí es fundamental tener presente



que todos los indicadores pueden tener fortalezas y debilidades y que lo importante es analizar los resultados a partir del conocimiento de ellas.

Lectura complementaria

Camou, M y Maubrigades, S (2005): «La calidad de vida bajo la lupa: 100 años de evolución de los principales indicadores», *Boletín de historia económica* de AUDHE, Número 4, Montevideo.

Disponible en: <http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_4/AUDHE_No_04_Camou_Maubrigades.pdf>



Cuestionario de autoevaluación

1. La descripción no depende de la teoría que se tiene, ya que medir es medir y da siempre lo mismo. V F
2. Los indicadores de desarrollo del milenio se mencionan en el texto como forma de explicar la relación entre la teoría y los indicadores. V F
3. Los indicadores representan la operacionalización de los conceptos que se quieren medir. V F
4. La complejidad de los conceptos hace que se utilice una única dimensión para medirlos y se olviden otras. V F
5. A través de índices podemos agregar distintos indicadores y mostrar de forma sintética la evolución de la dimensión en cuestión. V F
6. La tarea de un buen investigador es encontrar indicadores que no tengan debilidades. V F
7. El PIB *per cápita*, más allá de tener limitaciones, es bueno para medir el desarrollo, ya que su aumento va acompañado de una disminución de la desigualdad. V F
8. La elección de los indicadores, dado que muchas veces no hay información o que es más difícil conseguirla, permite posteriormente elegir las dimensiones que componen el concepto de desarrollo. V F
9. Siempre utilizar una mayor cantidad de indicadores es mejor que tener menos, porque así se tiene más información para analizar una realidad que siempre es compleja y multidimensional. V F
10. Como para todas las cosas, hay una forma que es la mejor para medir la pobreza. Sin embargo, existen muchos indicadores porque a algunos les interesa que no se conozca exactamente la cantidad de pobres. V F
11. La línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual estos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. V F
12. Para medir necesidades básicas insatisfechas debe elegirse por parte del investigador (normativamente) qué cosas son consideradas necesidades básicas. V F
13. La «pobreza crónica» es la situación de personas que están por debajo de la línea de la pobreza y que tienen necesidades básicas insatisfechas y representa la peor situación en el método integrado de medición de la pobreza. V F
14. La curva de Lorenz se construye ordenando la población en forma creciente según su nivel de ingreso, de pobres a ricos. V F
15. El índice de oportunidades humanas y el método de NBI son iguales porque ambos consideran el acceso al agua potable, los servicios sanitarios y la electricidad. V F

Sitios de interés

<<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>

<<http://www.freedomhouse.org>>

<<http://www.ine.gub.uy>>

<<http://hdr.undp.org/en/>>

<<http://www.iadb.org/research/index.cfm?artid=7048&lang=en>>

Ejercicios

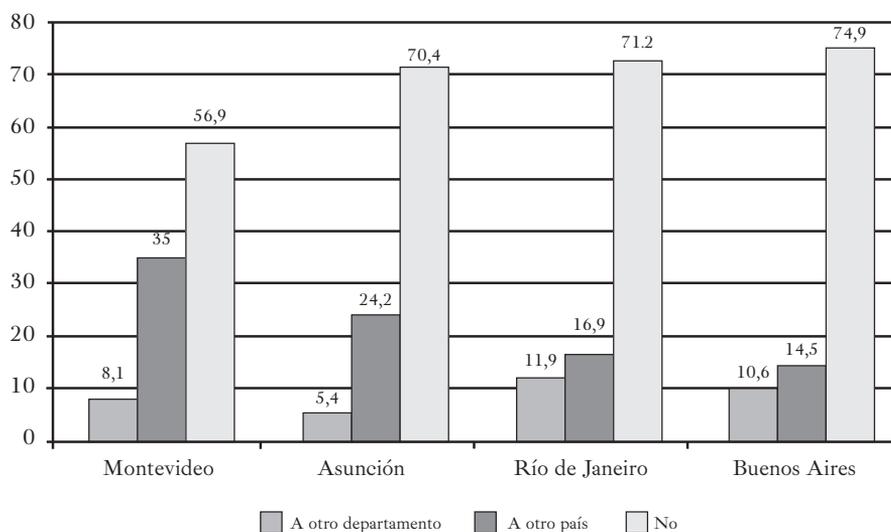
Ejercicio 1

A partir de la información que brindan el gráfico y los cuadros siguientes responda:

- ¿Este indicador puede ser considerado un indicador de desarrollo?
- ¿A qué problema de desarrollo hace referencia?
- ¿Cuáles son las limitaciones y fortalezas que este indicador tiene para medir ese problema planteado?

Propensión a migrar

El siguiente gráfico, tomado del Informe de Desarrollo Humano del Mercosur (2009), presenta la propensión a migrar de los jóvenes a otro departamento o país (porcentaje de jóvenes entre 14 y 29 años dispuestos a migrar).



Disposición a emigrar, aunque sea temporalmente a otro departamento o país, 2008.
En porcentajes. Fuente: Informe de Desarrollo Humano del Mercosur (2009).



Mujeres en el Parlamento de Uruguay			
	Senado 31 bancas en total	Representantes 99 bancas en total	Asamblea General 131 bancas en total
1990-1995	0	6	6
1995-2000	2	7	9
2000-2005	3	12	15
2005-2010	3	11	14
2010-2015*			

* Busque información para completar las celdas correspondientes al período 2010-2015

Índice de equidad de género*				
País	IEG 2009	Educación	Actividad económica	Empoderamiento
Suecia	88	96	84	83
Rwanda	84	88	85	79
España	77	98	58	74
Colombia	75	99	70	57
EUA	74	97	72	52
Argentina	72	99	62	56
Uruguay	69	97	64	45
Bostwana	66	99	49	50
Irán	54	97	46	21
Arabia Saudita	43	96	18	13
India	41	78	37	8

Fuente: <<http://www.socialwatch.org/sites/default/files/IEG2009-VALORES.pdf>>

* El índice mide la brecha entre mujeres y varones, no su bienestar. Su forma de cálculo responde a la necesidad de reflejar toda situación desfavorable a las mujeres. Por ello, ante la presencia de una relación proporcional desventajosa para las mujeres en comparación con los hombres, al ieg no le es dable alcanzar su valor máximo (100 puntos). Así, el valor final alcanzado depende del grado de inequidad negativa para las mujeres en un país o región determinados (reflejándola de forma inversamente proporcional: a mayor inequidad, menor valor, y viceversa). Independientemente de que existan inequidades positivas para las mujeres, ningún indicador puede superar los 100 puntos (equidad perfecta en la participación). Esta característica asimétrica determina que el ieg no pueda ni deba ser leído como porcentaje de participación de la población en relaciones de género, ya que la participación proporcional puede ser finalmente muy diferente si en alguno de los indicadores resultó favorable a las mujeres.

Ejercicio 2

Identifique y presente brevemente dos problemas o dimensiones del desarrollo que se describen en el siguiente fragmento de la entrevista a Bernardo Kliksberg, en el suplemento «Cash» del diario *Página 12* (2 de mayo de 2010). Elija una de las dimensiones identificadas y realice una propuesta de dos indicadores para medir esa dimensión.

Entrevista a Bernardo Kliksberg sobre la crisis global y América «Necesidad de equidad»

[...] La debacle impacta en el mercado laboral de los países desarrollados. En cambio, en América latina, afirma Kliksberg, la generación de nuevas políticas públicas





brinda mayor protección a la población. Hay una nueva generación de políticas públicas que viene por mandato de la ciudadanía en gran cantidad de países de América latina. En los Estados Unidos hubo una discusión fenomenal sobre el seguro de salud. En América latina, el seguro de salud está legitimado para gran parte de la población.

En la sociedad latinoamericana hay un nivel de madurez mucho mayor respecto de la necesidad de que haya más equidad, más instrucción social, menos niveles de pobreza y desempleo. Es interesante que en Latinbarómetro, encuestas que se hacen en dieciocho países de América latina, cuando se pregunta sobre la legitimidad de la actividad del Estado, los indicadores son muy altos. Pero junto a esto se necesita más. Se necesita abordar programas que permitan insertar a ese 25 por ciento de jóvenes que está fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo. La opinión pública está capturada por la visión de que los jóvenes son disruptores y pide políticas de mano dura. Se necesita ampliar y avanzar cada vez más en programas incluyentes. Cuando se aplican programas inclusivos, las tasas de delincuencia joven bajan; cuando se aplican programas de mano dura, las tasas de delincuencia joven suben [...].

Ejercicio 3

El siguiente fragmento pertenece al Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur.

- ¿Qué dimensiones o problemas del desarrollo aparecen citados en el texto?
- En su opinión, ¿qué indicadores nos ayudarían a medir dichas dimensiones?

Desarrollo y juventud

Más de 65 millones de jóvenes viven en los países del Mercosur. Tienen proyectos, sueños y capacidad para ser protagonistas del cambio en sus sociedades, a pesar de los escenarios socioeconómicos existentes que los condicionan.

El Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur 2009-2010 revela que, aunque su nivel educativo es superior al de generaciones anteriores, hoy los jóvenes del Mercosur afrontan mayores dificultades en la transición entre la salida de la escuela y el ingreso al mercado laboral. En Argentina, Brasil y Uruguay, los desempleados menores de 30 años representan casi 60% del total de desempleados, mientras que en Paraguay ascienden a 70%.

En cuanto al sexo, las mujeres presentan un ingreso potencial sustancialmente menor que los varones. Por un lado, la definición de roles dentro de los hogares reduce la probabilidad de que las mujeres jóvenes desarrollen actividades laborales rentadas. En particular, la presencia de niños tiende a limitar su participación laboral (y actúa en sentido inverso, impulsando una mayor inserción laboral en el caso de los varones). En segundo lugar, la condición de mujer suele determinar una remuneración menor.

Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur, publicado en el año 2010.

Bibliografía

- Alarcón, D. (2000): «Medición de condiciones de vida», *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Bacha, E. (1974): «El economista y el rey de Belindia», *Cuadernos de Economía*, vol. 11, n.º 33, pp. 60-64. <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecuru/material/El_economista_y_el_Rey_de_Belindia_09.pdf>.
- Barro, R y Lee, J.: «International Data on Educational Attainment: Updates and Implications», CID Working Paper, n.º 42, abril 2000.
- Banco Mundial (2007): *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington. <http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Book_IOH.pdf>
- CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile*, CEPAL, en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>>.
- De los Campos, H. (2005): «Problemas metodológicos de la evaluación de impacto», en *Los trabajadores rurales, reestructuración productiva y empleabilidad: hacia la definición de un sistema de evaluación de impacto del programa de capacitación a trabajadores rurales*, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales, udelar.
- Informe Freedom House, varios números, <<http://www.freedomhouse.org>>.
- Irrázaval, I. (2006): «Construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de programas», en Miguel Viera (editor), *Evaluación para el desarrollo social. Aportes para un debate abierto en América Latina*, Guatemala.
- PNUD, Informes mundiales, varios años, <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial>>.
- PNUD, Informes Uruguay, varios años, <<http://www.undp.org/uy/humDev.asp>>.
- Ray, D. (1998): *Economía del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Summers, R. y Heston, A. (1991): «The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988», *Quarterly Journal of Economics*, mayo de 1991, pp.327-368.
- Streeten, P. (2008): «The meaning and measurement of development», *International handbook of development economics*, Krishna y Ros (editores), Edward Elgar Publishing.

¿Existe un patrón único de desarrollo?

Resumen

Este capítulo gira en torno al debate presente en las ciencias sociales e históricas acerca de la generalidad o la historicidad de los procesos de desarrollo. El objetivo del capítulo es discutir si existen leyes generales del desarrollo social que determinen las trayectorias de las diferentes sociedades. A lo largo del capítulo, se presentan distintos enfoques que articulan diversos niveles de generalización/particularidad, teniendo presente que las diferentes formas de concebir el proceso de desarrollo condicionan fuertemente tanto la forma de investigar la temática como la manera de concebir las políticas.

Palabras clave: proceso histórico, patrón único, generalidad, historicismo.

1. Introducción

Hasta el momento hemos visto que el concepto de desarrollo tiene muy diversas facetas. Igualmente hemos analizado cómo, en la actualidad, las sociedades difieren muy ampliamente en cuanto a los logros obtenidos en estas facetas. No solamente hay diferencias en los niveles generales, sino también entre el desarrollo en distintos aspectos. Algunos países tienen un mayor pib *per cápita*, otros, mayor expectativa de vida, otros, mejores instituciones políticas.

La pregunta que se nos presenta es si podemos esperar que el desenlace natural de las sociedades hoy menos desarrolladas sea alcanzar, en mayor o menor tiempo, el nivel de las hoy desarrolladas o si, por el contrario, pueden mantenerse y aun profundizarse algunas de las diferencias actuales, con lo que se consolidarían trayectorias divergentes. Pero también cabe la pregunta de si aquellas sociedades menos desarrolladas pueden alcanzar otro tipo de desarrollo.

Las ciencias sociales e históricas siempre se han debatido entre la generalidad y la historicidad. La pregunta es si existen leyes generales del desarrollo social que determinen los destinos, los orígenes y las trayectorias de las diferentes sociedades.

La ciencia busca, en general, construir y descubrir leyes que regulen los principios de funcionamiento de diferentes fenómenos. La ciencia social no es una excepción. Sin embargo, en este campo del conocimiento científico, la existencia de leyes generales ha sido mucho más discutida y cuestionada.

Como una contribución a la discusión sobre la unicidad o diversidad de los procesos de desarrollo, este capítulo ofrece una primera aproximación a diversos enfoques teóricos que pretenden responder a la pregunta que oficia de título. En



la sección 2 se presentan las teorías que sostienen que existe un sendero común al desarrollo. La idea de que es imposible reproducir las mismas condiciones que permitieron a algunas sociedades desarrollarse lleva a otro conjunto de teorías a plantear la posibilidad de la imitación con diferencias para alcanzar el desarrollo: esto es objeto de la sección 3. La teoría de la dependencia, que considera al subdesarrollo como un fenómeno emergente del desarrollo de los países centrales (capitalistas), y la teoría de los sistemas mundiales, que enfatiza el rol de las relaciones de poder internacionales en la explicación de los procesos de desarrollo, son presentadas de manera muy breve en la sección 4, para dar cuenta de un enfoque bien distinto a los anteriores, pues postulan el no desarrollo de algunas sociedades como una «malformación» y no como una fase hacia el desarrollo. La sección 5 está dedicada a presentar el historicismo, un enfoque que sostiene el carácter único e irreplicable de los procesos sociales en el tiempo y que por ende niega la posibilidad de construir explicaciones generales a procesos que son singulares. Algunos enfoques teóricos alternativos a la polarización entre generalización e historicismo, como el neoinstitucionalismo y el evolucionismo, tienen su lugar en la sección 6.

2. Las teorías del patrón único

Por un lado, ha existido una amplia gama de teorías que sí sostienen que existen leyes universales y de aplicación general. Entre ellas, la teoría económica es la que ha ido más lejos. La ciencia económica moderna, en especial la llamada economía neoclásica, ha postulado que la economía es una ciencia que estudia el funcionamiento de mercados autorregulados en los que los individuos toman decisiones racionales, maximizando utilidad y beneficios, asignando recursos escasos a necesidades ilimitadas, dando por sentado que esa es la forma natural y más avanzada de existencia de una sociedad. En este enfoque, el *homo economicus* tendría un comportamiento regido por determinadas leyes de cuyo cumplimiento dependería el bienestar individual y colectivo.

Esa idea se ha extendido incluso al campo de la ciencia política, en la que se estudian los sistemas electorales y de partidos en términos de mercados y competencia a partir de comportamientos racionales y maximizadores de los individuos, tanto los electores como los elegidos, es decir, los demandantes de políticas y los oferentes de políticas. Desde este punto de vista, la democracia representativa aparece como el modelo superior de expresión de un mercado competitivo en el plano de la política.

En ambos casos, el resultado «natural» de la evolución de las sociedades sería el imperio de economías de mercado prósperas debido a una asignación óptima de recursos y en las que la competencia política aseguraría una convivencia «civilizada» entre los individuos.

Puede sostenerse que, en mayor o menor medida, gran parte de las ciencias sociales ha buscado insistentemente la existencia de reglas generales, lo que dio lugar al surgimiento de distintas teorías.



El marxismo, por ejemplo, ha desplegado un conjunto de herramientas identificadas con el concepto de materialismo histórico, que propone la idea de que las sociedades han evolucionado desde ciertos inicios, en los que no había sociedades de clases y en los que no había explotación «del hombre por el hombre», hacia sociedades estructuradas en clases sociales, en las que diferentes clases dominantes explotaban a diferentes clases dominadas, según diferentes modalidades de relación entre ellas. Así se sucederían los «modos de producción» (comunismo primitivo, asiático, esclavista, feudal, capitalista, socialista y comunista). Finalmente, el mensaje del marxismo era que se produciría la «negación de la negación», es decir, la concreción de un juego dialéctico (de inspiración hegeliana) mediante el cual la negación de la sociedad sin clases por la sociedad de clases sería, a su vez, negada por el advenimiento de una nueva sociedad sin clases, aunque a un nivel de desarrollo ya muy superior: el comunismo. Existe, entonces, de acuerdo con esta teoría, y más allá de muchos matices, la idea de un inicio común (la sociedad sin clases), de una transición común (distintas formas de sociedades de clase) y de un destino común de la humanidad: el comunismo. En la lógica marxista, las fuerzas dinámicas del cambio histórico son las contradicciones entre el desarrollo de las capacidades productivas del hombre con relación a la naturaleza y las relaciones que los hombres adoptan entre sí para producir y reproducirse social y económicamente (fuerzas productivas y relaciones de producción). Igualmente enfatiza en la relación dialéctica entre la infraestructura económica y social y la superestructura jurídica y política. Son esas contradicciones las que empujan a las sociedades hacia el desarrollo.

En el campo específico de la sociología, también se identifican esfuerzos muy importantes para elaborar teorías generales. El llamado paradigma de la «modernización» sugiere que las sociedades experimentan una transición desde sociedades tradicionales a sociedades modernas. Existe un conjunto de características de las unas y las otras, y la idea básica de ese enfoque es que se produce un proceso de difusión de las características modernas, que progresivamente van haciendo desaparecer los rasgos más tradicionales.

La dicotomía o extremos son entonces tradición/modernidad. Las sociedades tradicionales son consideradas como arcaicas, atrasadas, basadas en relaciones interpersonales que se establecen mediante lazos emocionales y afectivos, con un significativo componente religioso, con economías dedicadas a la agricultura y productos primarios. Para la teoría de la modernización estas características no son aptas para lograr entrar en la senda del desarrollo.

En el otro extremo, las sociedades modernas son caracterizadas, entre otras cosas, por relaciones sociales de tipo impersonal y de carácter neutro; familias nucleares pequeñas; incentivo al ahorro; un complejo sistema ocupacional; un predominio de actividades económicas secundarias y terciarias, y niveles significativos de movilidad social y alfabetismo. Precisamente, la carencia de estos atributos representa las causas de la pobreza de las sociedades tradicionales.



El desarrollo es entendido como un producto de la difusión cultural que llevaría a una instancia mayor de evolución de la modernidad. En consecuencia, requiere la promoción de cambios para introducir valores culturales considerados «modernos». Se asume, por tanto, que los países subdesarrollados son tradicionales y que para alcanzar el desarrollo deben adoptar los valores occidentales.

En el campo de la política, encontramos el concepto de modernidad vinculado a la construcción de la ciudadanía. T. H. Marshall y Tom Bottomore, en *Ciudadanía y clase social* (1998: 22-36) —escrito en los años cincuenta—, realizan una generalización a partir del ejemplo inglés: ellos ven a la ciudadanía como la posesión de derechos que habrían sido adquiridos progresivamente a tres diferentes niveles entre los siglos XVIII y XX.

La primera ola de derechos, el componente civil, surge en el siglo XVIII y refiere a los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, pensamiento, religión, propiedad, de establecer contratos y derecho a la justicia. El derecho a la justicia se vincula al resto porque es el que otorga a la persona el derecho a defender un trato igual y se relaciona directamente con las instituciones que deben existir para efectivizarlo, o sea, los tribunales de justicia o el sistema judicial. Estos derechos defienden especialmente al individuo frente a la discrecionalidad del poder político, el Estado o los actores poderosos.

La segunda ola de derechos, el componente político, se constituye en el siglo XIX y refiere al derecho a «participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros». Las instituciones conectadas a estos derechos son el Parlamento y las juntas de gobierno local. Al principio los derechos políticos eran defectuosos, con la Ley de 1832 (Inglaterra) el sufragio seguía siendo monopolio de grupos (pero dicha ley extendió el sufragio a los arrendatarios, inquilinos con renta suficiente). En ese momento, los derechos políticos todavía eran subproducto de los derechos civiles. En teoría, ningún ciudadano quedaba excluido del sufragio puesto que con el estatus de persona libre, era libre de ganar dinero, ahorrarlo, etcétera. Hacia el siglo XX se abandona la posición anterior para vincular los derechos políticos «directa e independientemente a la ciudadanía». Ello se da con la Ley de 1918 al aprobar el sufragio de todos los hombres. Los derechos políticos dejan de vincularse a lo económico y pasan a ser adscriptos a la persona.

La tercera ola de derechos, el componente social, surgido en el siglo XX, «abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes de una sociedad». Las instituciones asociadas son el sistema educativo y los servicios sociales. Los primeros antecedentes son la Poor Law (Ley de Pobres) y los sistemas de regulación salarial administrados localmente. Esta ley solo ofrecía ayuda a quienes por enfermedad o vejez eran incapaces de mantenerse. Dicha ley trataba a los pobres «no como parte integrante de los derechos del ciudadano, sino como una alternativa a ellos porque





los indigentes perdían en la práctica el derecho a la libertad personal y cualquier derecho político que tuvieran». Sin embargo, a medida que avanzaba el siglo xx, crecía la conciencia de que la política democrática necesitaba un electorado educado, y la manufactura científica precisaba trabajadores y técnicos formados. Así, el aumento de la educación elemental, junto con la concepción de que esta era un requisito previo imprescindible de la libertad civil, condujeron al reconocimiento de los derechos sociales como parte de la ciudadanía en el siglo xx.

Marshall y Bottomore ven el establecimiento de los derechos como un proceso evolutivo, fundamentalmente lineal y de carácter incremental. La evolución apuntada deja entrever que esa secuencia es la de la sociedad moderna en general, pero el análisis referido a Inglaterra no parece tener validez en otros contextos, al menos por dos motivos. El desarrollo de la ciudadanía, en muchos países, no obedeció al orden secular: hubo períodos de afirmación de los derechos civiles muy retrasados en el tiempo (caso de naciones del «Tercer Mundo») o establecimiento simultáneo de los derechos civiles y los políticos (como el caso de EUA). Por otra parte, la secuencia planteada por Marshall fue rota en los países socialistas, donde los derechos sociales vinieron antes que los derechos civiles y políticos.

Esta visión de ciudadanía no concibe un conjunto de derechos que puedan variar de sociedad en sociedad de acuerdo con sus diferencias concretas, sino que implica que todas las sociedades tienen los mismos derechos en las tres esferas, con lo cual, si vemos a los derechos como parte del proceso de desarrollo, esta visión sostiene una visión única del desarrollo (ver *Política social e combate á pobreza*, 1987, de Henrique Abranches, Guilherme dos Santos y Antonio Coimbra, pp. 81 y 86).

Un ejemplo muy elocuente de estas teorías que suponen que todas las sociedades se desarrollan de manera similar es la propuesta de Chenery y Syrquin (1975). Estos autores toman un conjunto de variables de sociedades en diferentes niveles de desarrollo y a partir de agregar toda esa información construyen un patrón universal de desarrollo.

La hipótesis (o idea) central del texto es que es posible identificar patrones de desarrollo uniformes seguidos prácticamente por todos los países. Chenery y Syrquin plantean que no existe una dicotomía entre países desarrollados y países en desarrollo, sino que es más adecuado utilizar el concepto de transición de un estado de desarrollo hacia otro.

De acuerdo con los autores, la identificación de este patrón único de desarrollo permitiría a los países comparar su situación específica respecto a la tendencia general, representada justamente por este patrón único que es posible ajustar a todos los países. A partir de esta comparación, los países serían capaces de evaluar y formular políticas de desarrollo de mayor precisión, por lo menos en cuanto a sus resultados deseados. Podría decirse, por ejemplo, que a determinado nivel de ingreso *per cápita*, una sociedad se caracteriza por determinado nivel de inversión, un porcentaje específico de urbanización, tasas dadas de analfabetismo, cierto peso

de la producción agraria y de la participación del gasto público en el PIB. Además, pueden adicionarse variables políticas.

Muchas otras teorías del cambio histórico señalan la existencia de recorridos y destinos comunes para las distintas sociedades. La famosa teoría de Rostow (1960), quien subtituló su obra «un Manifiesto No Comunista», señala que las economías atraviesan cinco etapas hasta llegar a la del consumo masivo:

1. En el origen nos hallaríamos frente a «sociedades tradicionales», caracterizadas por la explotación de los recursos naturales del suelo con bajos niveles de productividad, lo que, asociado a un incremento de la población, genera recurrentemente crisis de subproducción con el consiguiente ajuste demográfico.
2. En un momento determinado, una serie de innovaciones en el plano económico y social provocan cambios importantes en la sociedad, y aparecen nuevos actores que desarrollan actividades no tradicionales que les permiten la acumulación de recursos. Rostow denomina a esta fase «la transición».
3. Cuando esas nuevas actividades adquieren cierta dimensión, una serie de inversiones provocan una aceleración en la producción, como resultado de incrementos sostenidos en la productividad. Este período de aceleración es el «despegue» (*take off*).
4. Cuando el impacto de los cambios ocurridos afecta a todo el sistema económico, se asiste a una fase de moderación del crecimiento, dado que la inversión es menos dinámica y en esa medida se pueden dedicar más recursos al consumo. Es la fase de madurez.
5. Finalmente, se alcanza la etapa del «consumo en masa», característica de sociedades que han alcanzado un grado de desarrollo tal que permite elevar el poder adquisitivo de la población, que puede acceder a más y mejores bienes de consumo para satisfacer sus necesidades. Este fenómeno realimenta el proceso y la sociedad encuentra su senda de desarrollo.

Otras teorías sociológicas, por ejemplo las de Daniel Bell (2006), han sostenido que el desarrollo ha conducido a las llamadas sociedades postindustriales, en las que los servicios han dominado el escenario y colocado a las sociedades en una etapa que podría verse como algo parecido al fin de la historia. Él argumenta que el postindustrialismo será guiado por la información orientada a los servicios. En síntesis, señala tres características básicas de esta sociedad emergente: el reemplazo de las manufacturas por los servicios; una centralización de las nuevas industrias basadas en las ciencias, y la ascensión de una nueva élite tecnológica y el advenimiento de una nueva estratificación social.



3. Imitación con diferencias

Existen otros autores que entienden que si bien todas las sociedades pasan por las mismas etapas en sus procesos de desarrollo, no lo hacen de la misma manera. Estas teorías asignan un rol muy especial a las sociedades más avanzadas. Estas mostrarían a las menos avanzadas la imagen de su propio futuro, pero dado que no pueden reproducirse las condiciones en las que las más avanzadas encontraron su proceso de desarrollo, en parte por la mera existencia de un país ya más adelantado, las sociedades seguidoras adoptan formas específicas.

Un típico ejemplo sobre esto es la forma en que se difundió la revolución industrial de Inglaterra a otros países. Lo que se señala es que la secuencia es común a todos los países, pero la forma en que se produce es diferente y supone un proceso de desafíos y respuestas con sectores más avanzados. La teoría de Gerschenkron (1962) pretende dar cuenta de los mecanismos que permiten a los diversos países iniciar el proceso de desarrollo, partiendo de un «atraso relativo» respecto a la economía líder. Gerschenkron plantea la posibilidad de que los países rezagados pueden activar «factores sustitutivos» capaces de cumplir el mismo papel que los prerequisites presentes en la industrialización inglesa, pero de manera diferente. Aquellos países que logran descubrir y desarrollar esos factores sustitutivos cuentan con una ventaja respecto al líder, pues al imitar (incorporando tecnologías ya puestas a punto por otro) no tienen los costos vinculados al proceso de innovación y ello les permitiría un despegue más rápido, con lo cual podrían acortar distancias e incluso superar al líder. Gerschenkron subraya las importantes diferencias de estos procesos respecto a la revolución industrial inglesa. Este enfoque puede explicar las experiencias de Alemania, Estados Unidos y Japón, pero también experiencias más cercanas como las del sudeste asiático.

Las teorías de Gösta Esping-Andersen sobre los Estados de Bienestar son algo similares a esta. Este autor danés, radicado en España, estudió en su libro *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (1990) cómo los procesos de industrialización, los cambios en la familia y la globalización ponen a las sociedades modernas ante nuevos desafíos. Los cambios sociales exigen a la propia sociedad resolver nuevos problemas, afrontar nuevos riesgos. Pero la forma en que se enfrentan esos nuevos riesgos depende muy fuertemente de las tradiciones económicas, políticas, religiosas y culturales de las diferentes sociedades. Así, los países nórdicos, o socialdemócratas, dejan que el Estado juegue un rol muy importante en la organización de estos servicios. En los EUA, por el contrario, tradicionalmente se ha apostado más a que el mercado resuelva estos problemas; los individuos deben en cierta medida enfrentar de manera privada esos riesgos. A ese Estado de Bienestar se lo llama marginal, o liberal. Finalmente, ubica una tercera modalidad donde el Estado se articula con la familia para dar solución a esos problemas (modelo alemán).

Este tipo de teorías encuentra una variante muy interesante en aquellas que entienden que el surgimiento de países líderes condiciona tanto a los seguidores que en realidad los pone en una senda de desarrollo diferente. La siguiente sección se dedica a ellas.





4. Dependencia, polarización y divergencia

Las llamadas teorías dependentistas analizan la economía mundial como un todo que reproduce profundas desigualdades, llevando a la concentración de desarrollo en el centro del sistema y condenando a la periferia del sistema a diversas formas de «malformación» de sus estructuras económicas y sociales. El subdesarrollo de las periferias aparece entonces como un destino diferente al de los países líderes y condicionado por ellos. Pero es igualmente un destino previsible. En este sentido, y en particular en el marco de los enfoques marxistas, esta polarización de la economía mundial es el correlato de la polarización en clases sociales y también la antesala de un proceso de transformación económica y social en dirección a una sociedad sin clases, en el plano nacional y en el internacional.

En consonancia con estos principios, Gunder Frank (1967) plantea una tesis opuesta a la de Rostow: el desarrollo y el subdesarrollo son las dos caras opuestas de la misma moneda, esto es, los países desarrollados lograron su crecimiento a costa del subdesarrollo de otras naciones. No hay posibilidad en el marco del sistema capitalista de que los países subdesarrollados transiten las etapas «rostowianas».

Entre las teorías que enfatizan el rol de las relaciones internacionales en la dinámica de los procesos de desarrollo y subdesarrollo, corresponde mencionar la teoría de los «sistemas mundiales» de Imanuel Wallerstein. Aunque nacida en los años setenta, en el seno de la sociología, su influencia se ha extendido a la historia, la ciencia política y la antropología. En esencia, este enfoque señala que hay condiciones mundiales que operan como fuerzas determinantes, especialmente para países pequeños y subdesarrollados y que la unidad de análisis «estado-nación» ya no es adecuada para estudiar las condiciones del desarrollo. Esas fuerzas determinantes serían: el nuevo sistema de comunicaciones mundiales, el patrón de comercio internacional dominante, el sistema financiero internacional, los mecanismos de transferencia tecnológica y los pactos militares. Estas fuerzas influyen decisivamente interactuando con las condiciones internas de los países. La diferencia fundamental con las teorías dependentistas estriba en que para el enfoque de los sistemas mundiales hay posibilidades de movilidad hacia arriba o hacia abajo en la economía mundial.

5. El historicismo

Los enfoques historicistas se diferencian muy fuertemente de las teorías antes reseñadas. Estos enfoques tienden a coincidir en torno a la idea de que los procesos históricos son únicos e irreproducibles y de que, más allá de que existan elementos comunes entre los desarrollos de distintos países y más allá de que existan conceptos aplicables a diferentes realidades, los procesos específicos no pueden ser comprendidos a partir de teorías generales y, menos aun, de enfoques disciplinarios que en su estrechez conceptual son incapaces de captar toda la complejidad e interacción de las esferas en las que se desenvuelven los fenómenos históricos concretos.





Esta corriente llega a una serie de relativismos que niegan el carácter acumulativo de los procesos históricos. Esta negación implica que nos encontramos no ante un desarrollo, sino ante fenómenos aislados. Por lo tanto, este enfoque renuncia a deducir reglas generales a partir de la razón e insiste en la observación y el registro de lo único en su infinita variación histórica.

Desde esta perspectiva, la ciencia social es capaz de reconstruir los eventos históricos con un alto grado de particularismo y, eventualmente, avanzar tipologías de casos de acuerdo con determinadas características opcionales.

Dentro de estas tradiciones han tenido un peso muy importante los estudios culturales. Se trata del estudio de diferentes civilizaciones y sus valores y de intentar comprender sus características a partir de sus propias estructuras de valores, lo que hace muy difícil realizar comparaciones entre sociedades y establecer juicios de valor acerca de los niveles de desarrollo alcanzados. A su vez, se espera obviamente que exista diversidad, y la propia diversidad es un valor a rescatar.

6. Entre la generalización y la especificidad: otros enfoques

Entre los extremos representados por las leyes generales del desarrollo social y el historicismo, puede encontrarse una importante variedad de teorías que buscan combinar distintos aspectos teóricos y metodológicos y arrojan como resultado la idea de que las diferentes sociedades, aun cuando pueden ser estudiadas a partir de conceptos generales, pueden experimentar desarrollos diferentes.

Un enfoque reciente es el de las teorías neoinstitucionalistas, asociadas a Douglas North, quien recibió en 1993 el Premio Nobel de Economía por sus estudios acerca del surgimiento del capitalismo en Europa occidental. En la explicación de la dinámica del cambio histórico, las instituciones juegan un rol fundamental. Las instituciones son las reglas del juego, formales e informales, que imperan en la sociedad y contribuyen a disminuir la incertidumbre respecto al comportamiento de los individuos (North, 1993).

Estas teorías entienden que el tipo de instituciones económicas y políticas que adoptan las diferentes sociedades es el que explica las diferencias en el desarrollo de distintos países. Y más aun, sostienen que las instituciones sociales y políticas tienen una muy fuerte propensión a reproducirse y eternizarse. Dicho de otra manera, las decisiones que se toman en determinado momento dependen de decisiones que se han tomado anteriormente, son condicionadas por aquellas. Ello se debe a que las instituciones económicas y políticas (las reglas del juego, las normas, las leyes, los sistemas de incentivos) son impuestas a partir de sistemas políticos establecidos y de acuerdo con la distribución de la riqueza económica y el poder político predominante. Es ese poder el que determina qué tipo de instituciones o reglas del juego se crean y a quién benefician. Los grupos beneficiados tienden entonces a reproducir instituciones que los beneficien y a dirigir el desarrollo en una senda especial y diferente a las de otras sociedades. Si bien se entiende que existe un set de instituciones buenas —y esta bondad es aplicable a todo tiempo y lugar— muchas sociedades no

las adoptan. Por lo tanto, lejos de esperarse que todas las sociedades experimenten un desarrollo similar, lo que se espera es una diversidad de trayectorias. La dinámica de esas trayectorias se puede estudiar con un cuerpo teórico común, pero ese cuerpo teórico pronostica que los desarrollos serán diferenciados.

La propuesta teórica de Acemoglu, Johnson y Robinson (2004), otros tres destacados representantes del pensamiento neoinstitucionalista, explica los diferentes desempeños económicos de las sociedades a través de la variable institucional. Así, el argumento de los autores puede resumirse en que las instituciones económicas importan para el crecimiento económico, en tanto estas modifican los incentivos de los actores económicos de la sociedad, ejerciendo influencia sobre la inversión en capital humano, capital físico y en tecnología y sobre la organización de la producción.

Ahora bien, la elección de las instituciones económicas, que tendrá como resultado una determinada distribución de los recursos, depende de la elección que realice el grupo prevaleciente en una determinada sociedad. La prevalencia de ese o esos grupos dependerá del poder político que posean. Así, el grupo con mayor poder político tenderá a imponer las instituciones económicas de su preferencia.

Estos autores distinguen dos componentes del poder político: por un lado, el poder político «de jure» (de derecho), referido al poder emanado de las instituciones políticas de la sociedad y, por otro, el poder político «de facto» (de hecho), que depende, por una parte, de la habilidad de los grupos para resolver su acción colectiva frente a una disyuntiva y, por otra, de los recursos económicos, recursos que determinan las posibilidades del grupo para influir sobre las instituciones políticas.

Las instituciones políticas determinan el poder político «de jure»; la distribución de los recursos determina el poder político «de facto» en un determinado momento. Estas dos variables afectarán la elección de las instituciones económicas y de las instituciones políticas, que determinarán el desempeño agregado de la economía y la distribución de los recursos en el futuro (figura 3-1).

El juego de las instituciones políticas y económicas			
Instituciones políticas (t)	Poder político de jure (t)	Instituciones económicas (t)	Desempeño económico (t)
	⊗		⊗
Distribución de recursos económicos (t)	Poder político de facto (t)	Instituciones políticas (t+1)	Distribución de los recursos (t+1)
Fuente y Comentarios: Acemoglu, Johnson & Robinson (2004: 6) : «t» es la situación en un momento dado y «t+1» es la situación futura, un período después.			

Figura 3.1

Los enfoques neoinstitucionalistas se han aplicado en los años recientes de manera muy intensa al estudio de la historia latinoamericana. De acuerdo con ellos, debe buscarse en las estructuras coloniales la explicación de la larga trayectoria de escaso desarrollo latinoamericano. La concentración de la propiedad de la tierra, del control de la fuerza de trabajo y del poder político por una élite colonial y criolla



es lo que explicaría el escaso desarrollo de la participación política, de la formación de capital humano, de la innovación en general y por tanto de los magros resultados económicos en el largo plazo.

Dentro de los enfoques neoinstitucionalistas encontramos una subcorriente denominada neoinstitucionalismo histórico. Para los autores que trabajan en torno a este enfoque las instituciones son entendidas como reglas que implican construcciones sociales en determinados contextos históricos y políticos. Esto supone que las reglas son construcciones que no están escritas en piedra; los actores involucrados pueden romperlas, cambiarlas o introducir nuevas reglas en función de decisiones estratégicas que tomen (Zurbriggen 2006). Para esta corriente, el Estado juega un papel esencial y debe ser considerado como un conjunto de instituciones que influyen en los contenidos y métodos de la política. Las posibilidades de ejecutar políticas dependen de la capacidad de las estructuras del Estado (conocimiento, recursos y herramientas institucionales).

Desde esta perspectiva, Theda Skocpol (1985) y Peter Evans (1995) trabajan en torno a la condición de autonomía de los Estados. Para estos autores los Estados son organizaciones que reivindican el control de territorios y personas. Pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos de presión o clases sociales. Esto es lo que se entiende normalmente por «autonomía del Estado». La autonomía posee un carácter histórico y variable. Esto no solo se debe a que las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que de otro modo no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas posibilidades estructurales de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones. Por tanto, la autonomía del Estado no es un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno, sino que, en realidad, puede variar a medida que cambien las organizaciones de coerción y administración, tanto hacia adentro como en relación con los grupos sociales y sectores representativos de gobierno.

Un enfoque que comparte con el neoinstitucionalismo la preocupación por la dinámica social es el evolucionismo, frecuentemente asociado al estudio del cambio y desarrollo de los sistemas económico-sociales.⁷

A grandes rasgos, el pensamiento evolucionista ofrece una explicación a la forma en que se da el cambio social. La realidad social, las instituciones, los individuos, las preferencias individuales y el entorno socioeconómico están en un proceso de continuo cambio, a medida que la sociedad adquiere nuevos conocimientos o desarrolla nuevas ideas y conceptos. Pero, a diferencia de lo que plantea el marxismo, el proceso de evolución histórica de la sociedad es indeterminado, con marchas y

7 La corriente evolucionista que aquí se menciona no debe confundirse con el darwinismo social que influyó en las ciencias sociales de fines del siglo XIX y primera mitad del XX y que dio lugar a teorías racistas y a la eugenesia. Evolucionismo, como aquí lo utilizamos, refiere a un planteo según el cual las instituciones cambian, es decir que evolucionan, en un proceso que presenta analogías con la evolución de las especies según la teoría de Darwin.



contramarchas, múltiples forcejeos y movimientos laterales como consecuencia de la voluntad humana.

El énfasis que pone el evolucionismo en la «dependencia de la trayectoria» (*path dependence*) es un reconocimiento de la naturaleza histórica del fenómeno social y económico y, en este sentido, permite analizar el desarrollo como un proceso dinámico y esencialmente cambiante: «la historia está abierta y es un libro a ser escrito».

Las fuerzas dinámicas del cambio histórico —y por ende del desarrollo— surgirían de la coevolución de las distintas dimensiones de la realidad social, tales como el cambio tecnológico, la acumulación de capital, la evolución del comportamiento de las firmas y el sistema socioinstitucional. De este modo, se concibe el desarrollo como un fenómeno que trasciende lo puramente cuantitativo y como un proceso multifacético, introduciendo en el análisis dimensiones cualitativas.

Si bien estos enfoques evolucionistas coinciden con los enfoques neoinstitucionalistas en la existencia de diferentes trayectorias evolutivas se muestran mucho menos propensos a construir teorías generales sobre el funcionamiento y desarrollo de las instituciones y sobre su impacto en el desarrollo social. Aparece una mayor diversidad de trayectorias posibles, y la riqueza del cambio histórico depende de la variedad de alternativas institucionales en un sentido darwiniano. Desde esta perspectiva, la teoría sobre el rol de las instituciones y de la propia historia se vuelve mucho más dependiente de los diferentes contextos históricos. Estas corrientes no solamente tienden a dejar

GENERALIDAD Y ESPECIFICIDAD

Si bien la importancia y el posible valor de las unificaciones explicativas no deben ser subestimadas, la búsqueda de una teoría general no debería conducir a la simplificación excesiva y echar por la borda la generalidad misma. Esa búsqueda de unificación explicativa no debería ser forzada hasta el punto en que la naturaleza y el valor de la explicación adoptada esté dado por un argumento débil.

Muchas veces las unificaciones explicativas carecen de valor. Por ejemplo, una teoría donde cada acontecimiento es causado por los dioses es una unificación explicativa, pero es de poca importancia científica. De la misma manera, una teoría general no falsificable como «cada uno es un maximizador de utilidad» es también de poco valor explicativo.

Se tiende a creer muchas veces que una teoría general es siempre mejor que aquellas con un dominio más específico de análisis. Esto induce a pensar que para ser respetable, la economía, la sociología y la antropología deben cumplir principios o leyes generales —a la manera de las ciencias naturales de modo de lograr una teoría que encaje en todas las circunstancias.

La abstracción y la simplificación son necesarias en cualquier teoría. Sin embargo, los teóricos generales tienden a construir más sobre los rasgos comunes o universales, que sobre aquellos histórica o culturalmente específicos. Por ejemplo, en la economía, los teóricos del equilibrio general han hecho supuestos en apariencia generales que conciernen a agentes humanos, sus dotaciones y sus interacciones. Con esto, intentan deducir algunos resultados generales que conciernen al equilibrio económico. De la misma manera, en la teoría social, se hacen supuestos generales sobre agentes sociales, sus cambios y las estructuras sociales que ellos habitan.

Sin embargo no podemos desconocer el valor de la generalización. Aunque la teorización general nunca puede ser suficiente, algunas afirmaciones generales no son sólo necesarias, sino también inevitables. Tampoco deberíamos subestimar el valor del trabajo empírico. La preocupación, sin embargo, es que tanto el empirismo como la generalización deductiva tienen sus fallas, y ambos comparten algunas presunciones defectuosas. En consecuencia, cualquier intento de dirigir un camino medio entre estos polos probablemente comparta las limitaciones de ambos. Hay que encontrar una posición más sofisticada, reconociendo un papel significativo para las teorías generales, pero también sus limitaciones. Se requiere algún tipo de teorización de rango-medio para aproximar lo general con lo empírico y tener presente que los conceptos y marcos teóricos apropiados para un objeto real pueden no ser apropiados para otro.

Extraído de Geoffrey Hodgson, 2003,
El problema de la especificidad histórica.



abierto el devenir histórico, sino que también proponen que la propia construcción teórica es fuertemente dependiente de contextos históricos. En otras palabras, esto podría querer decir que no hay instituciones que de por sí sean buenas o malas, sino que dependen del entorno en que se desarrollan y de cómo interactúan en ese entorno específico.

7. Recapitulación

Tal vez la conclusión más importante que podemos sacar de este recorrido es que las diferentes formas de concebir el proceso de desarrollo condicionan muy fuertemente tanto la forma de investigar la temática como la manera de concebir las políticas. Si la historia tiene un devenir predecible, y si confiamos en que el cuerpo teórico que manejamos es capaz de anticipar ese devenir, nos veremos tentados a promover aquellas políticas que contribuyan de mejor manera a la actuación de las fuerzas inherentes del desarrollo. La construcción teórica, a su vez, buscará los mayores niveles de generalización y aplicación histórica, con el optimismo de obtener altos niveles explicativos basados en ellas.

Quienes entiendan el desarrollo como un proceso sometido a fuertes particularismos, y encuentren en esos particularismos la esencia de la vida social, estarán menos interesados en la construcción teórica general y tenderán a ver en las políticas las formas de preservar esas propias identidades y particularismos, recurriendo a una construcción cultural de esa particularidad.

Entre esos dos extremos parecen abrirse paso muchas alternativas teóricas y metodológicas promisorias, lo que da lugar a generalizar el proceso de desarrollo pero a considerar seriamente que las teorías sociales tienen un limitado abanico de generalización, que el contexto histórico es muy importante y que las políticas deben atender a esos contextos específicos.

Cuestionario de autoevaluación

1. Para los economistas neoclásicos existen determinadas leyes que guían el comportamiento humano y, por tanto, de su cumplimiento depende el bienestar individual y colectivo. V F
2. Según esos economistas, las leyes que rigen el comportamiento del *homo economicus* tienen que ver con instituciones formales e informales que disminuyen el grado de incertidumbre de los actores. V F
3. Para el marxismo, más allá de muchos matices, se sostiene la idea de un inicio común (la sociedad sin clases), una transición común (distintas formas de sociedades de clase) y un destino común de la humanidad: el comunismo. V F
4. La teoría de Rostow señala que las economías atraviesan diversas etapas hasta llegar a la fase del consumo masivo, pero que dichas etapas son diferentes y no lineales. V F
5. El «paradigma modernizador» también se enmarca dentro de esa vocación generalizadora al sostener que el desarrollo es el resultado de la difusión de determinadas pautas culturales en una sociedad. V F
6. Una sociedad moderna se caracteriza, según dicho paradigma, como una sociedad con bajos niveles de urbanización, bajas tasas de natalidad y fecundidad y un alto predominio de relaciones sociales impersonales y de carácter neutro. V F
7. Marshall y Bottomore ven el establecimiento de los derechos como un proceso evolutivo, fundamentalmente lineal y de carácter incremental. V F
8. Esa perspectiva teórica no concibe un conjunto de derechos que puedan variar de sociedad en sociedad de acuerdo con sus especificidades en el proceso de desarrollo. Esto hace que su teoría se acerque a una visión única de dichos procesos. V F
9. La teoría de Gerschenkron pretende dar cuenta de los mecanismos que permiten a los diversos países iniciar el proceso de desarrollo, partiendo de un «atraso relativo» respecto a la economía líder. V F
10. Hodgson señala que tanto la formulación de afirmaciones generales como el trabajo empírico tienen sus falencias, sin embargo, se puede optar por un camino medio entre los dos para sortear las dificultades de cada uno. V F
11. Los enfoques historicistas tienden a coincidir en torno a la idea de que los procesos históricos son únicos e irreproducibles y de que, más allá de que existan elementos comunes entre los desarrollos de distintos países, los procesos específicos no pueden ser comprendidos a partir de teorías generales. V F
12. Los autores neoinstitucionalistas sostienen que las instituciones (entendidas como las organizaciones formales de gobierno y servicio público) conforman una variable explicativa de las distintas trayectorias de desarrollo que presentan las sociedades. V F



13. El neoinstitucionalismo histórico entiende a las instituciones como reglas rígidas, poco flexibles y difíciles de modificar por parte de los actores involucrados. V F
14. Para Sckocpol la autonomía del Estado tiene un carácter histórico y variable, por tanto no representa un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno. V F
15. El énfasis que pone el evolucionismo en la «dependencia de la trayectoria» (*path dependence*) es un reconocimiento de la naturaleza histórica del fenómeno social y económico y, en este sentido, permite analizar el desarrollo como un proceso dinámico y esencialmente cambiante. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

- a. Lea y discuta los textos que se presentan a continuación. Para cada texto, intente identificar el enfoque teórico que sustenta el argumento.
- b. Discuta el grado de generalidad de dicho enfoque.
- c. ¿Cómo se orientarían los estudios del desarrollo según cada uno de los enfoques?
- d. Especule sobre el tipo de recomendaciones de política que emergen del planteo del autor.

Karl Marx: Prólogo de *Contribución a la crítica de la economía política*, Londres, enero de 1859.

El resultado general a que llegué, y que, una vez obtenido, sirvió de hilo conductor a mis estudios, puede resumirse así: en la producción social de su existencia, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se eleva un edificio jurídico y político y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material determina el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia. Al llegar a una determinada fase de desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad chocan con las relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que la expresión jurídica de esto, con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí.

De formas de desarrollo de las fuerzas productivas, estas relaciones se convierten en trabas suyas. Se abre así una época de revolución social. Al cambiar la base económica se revoluciona, más o menos rápidamente, todo el inmenso edificio erigido sobre ella [...].

A grandes rasgos, podemos designar como otras tantas épocas progresivas de la formación económica de la sociedad el modo de producción asiático, el antiguo, el



feudal y el moderno burgués. Las relaciones burguesas de producción son la última forma antagonica del proceso social de producción; antagonica no en el sentido de un antagonismo individual, sino de un antagonismo que proviene de las condiciones sociales de vida de los individuos. Pero las fuerzas productivas que se desarrollan en el seno de la sociedad burguesa brindan, al mismo tiempo, las condiciones materiales para la solución de este antagonismo. Con esta formación social se cierra, por tanto, la prehistoria de la sociedad humana.

Auguste Comte: «Curso de filosofía positiva», en *Oeuvres d' Auguste Comte*, Editions Antropos, t. I, pp. 40, XIII y 2-4.

Estudiando el desarrollo total de la inteligencia humana en sus diversas esferas de actividad, desde su primer y más simple impulso hasta nuestros días, creo haber descubierto una gran ley fundamental [...].

Esta ley consiste en que cada una de nuestras concepciones principales, cada rama de nuestros conocimientos, pasa sucesivamente por tres estados teóricos diferentes: el estado teológico, o ficticio; el estado metafísico, o abstracto; el estado científico, o positivo. En el estado teológico, el espíritu humano dirigiendo esencialmente sus investigaciones hacia la naturaleza íntima de los seres, las causas primeras y finales de todos los efectos que le sorprenden, en una palabra, hacia los conocimientos absolutos, se representa los fenómenos como producidos por la acción directa y continua de agentes sobrenaturales más o menos numerosos, cuya intervención arbitraria explica todas las anomalías aparentes del universo.

En el estado metafísico, que no es en el fondo más que una simple modificación general del primero, los agentes sobrenaturales son sustituidos por fuerzas abstractas, verdaderas entidades (abstracciones personificadas) inherentes a los diversos seres del mundo, y concebidas como capaces de engendrar por sí mismas todos los fenómenos observados, cuya explicación consiste entonces en asignar a cada uno la entidad correspondiente.

Por último, en el estado positivo, el espíritu humano, reconociendo la imposibilidad de obtener nociones absolutas, renuncia a buscar el origen y la destinación del universo, y a conocer las causas íntimas de los fenómenos, para dedicarse únicamente a descubrir, mediante el uso bien combinado del razonamiento y de la observación, sus leyes efectivas, es decir, sus relaciones invariables de sucesión y de semejanza. El acertado uso de esta sola ley me ha permitido explicar científicamente las grandes fases históricas [...].

Desde los comienzos de la civilización hasta la situación presente de los pueblos más adelantados, esta teoría nos ha explicado, sin inconsecuencia y sin pasión, el verdadero carácter de las grandes fases de la humanidad [...]. El uso gradual de esta gran ley nos ha conducido a determinar, al abrigo de todo arbitrio, la tendencia general de la civilización actual [...].

Karl Polanyi: «La falacia económica», capítulo del libro *El sustento del hombre*, publicado póstumamente con H.W. Pearson en 1977.

Los esfuerzos para llegar a una visión más real del problema general planteado a nuestra generación por el sustento del hombre, se encuentran desde el principio frente a un tremendo obstáculo: un arraigado hábito de pensamiento propio de las





condiciones de vida de ese tipo de economía que creó el siglo diecinueve en todas las sociedades industrializadas, personificado en la mentalidad de mercado.

Seguiremos la influencia de esta actitud mental en los campos organizados del conocimiento, tales como la teoría económica, la historia económica, la antropología, la sociología, la psicología y la epistemología, que forman el conjunto de las ciencias sociales.

Casi nunca es pertinente resumir la ilusión general de una época en términos de error lógico; aunque, conceptualmente, la falacia económica no puede describirse de otra manera. El error lógico fue algo común e inofensivo: un fenómeno específico se consideró idéntico a otro ya familiar. Es decir, el error estuvo en igualar la economía humana general con su forma de mercado (un error que puede haber sido facilitado por la ambigüedad básica del término económico, al que volveremos después). La falacia es evidente en sí misma: el aspecto físico de las necesidades del hombre forma parte de la condición humana; ninguna sociedad puede existir si no posee algún tipo sustantivo de economía. Por otra parte, el mecanismo oferta-demanda-precio (al que popularmente se denomina mercado) es una institución relativamente moderna con una estructura específica, que no resulta fácil de establecer ni de mantener. Reducir la esfera del género económico, específicamente, a los fenómenos del mercado es borrar de la escena la mayor parte de la historia del hombre. Por otro lado, ampliar el concepto de mercado a todos los fenómenos económicos es atribuir artificialmente a todas las cuestiones económicas las características peculiares que acompañan al fenómeno del mercado. Inevitablemente, esto perjudica la claridad de ideas.

Robert Lucas: *La revolución industrial*

En términos económicos, los casi cincuenta años transcurridos desde el fin de la segunda guerra mundial han constituido un período extraordinario [...]. He interpretado este período como el inicio de la fase de difusión del crecimiento económico sostenido, característico de la revolución industrial europea, hacia las ex colonias del mundo no europeo. El crecimiento acelerado de las naciones no europeas (y de algunos de los países pobres de Europa) es lo que, básicamente, ha producido el crecimiento extraordinariamente rápido del producto mundial durante la época de posguerra [...]. A medida que las economías que ya se han unido al mundo moderno se acercan a los niveles de ingreso de las naciones más ricas, sus ritmos de crecimiento, tanto de la población como del ingreso, van a comenzar a disminuir hacia tasas cercanas a las que prevalecen hoy en Europa.

Hemos podido observar tal proceso en Japón, y esto se va a repetir en otros países, uno tras otro. Al mismo tiempo, aquellos países que han quedado al margen de este proceso de difusión, mediante la planificación socialista o simplemente debido a la corrupción y a la falta de un Estado de derecho, uno tras otro comenzarán a abrazar la revolución industrial para convertirse en las economías milagrosas del próximo siglo [...]. En otras palabras, lo que vamos a observar es un mundo que, en términos económicos, se parecerá cada vez más a Estados Unidos [...].

¿Qué tienen que decir tanto la historia como la teoría económica sobre los factores que pueden acelerar este proceso de acercamiento de parte de los países rezagados? En el caso de las economías rezagadas, el intercambio diario con las economías más avanzadas constituye el elemento central para su éxito. No hemos visto ningún logro derivado de estrategias de sustitución de importaciones [...]. Efectivamente, es el comercio lo que permite a las industrias de un país menor alcanzar una escala eficiente. Sin embargo, creo que un factor aun más importante es la necesidad de alcanzar



niveles mundiales, es decir, aprender a jugar en primera división. La única manera de que el aprendizaje y la transferencia tecnológica pueden efectuarse es mediante la competencia internacional, en forma seria, de los productores.

De todas las tendencias perjudiciales para una economía sana, la más seductiva y, en mi opinión, la más venenosa es centrarse en cuestiones de distribución. [...] del enorme aumento que ha habido en el bienestar de millones de personas durante los 200 años transcurridos desde la revolución industrial hasta la fecha, casi nada puede atribuirse a la redistribución directa de recursos desde los ricos hacia los pobres.

Acemoglu Johnson, & Robinson, (2004): *Institutions as fundamental cause of the long-run growth* (traducido por el equipo docente).

En el fondo, la hipótesis según la cual son las diferentes instituciones económicas las que causan los distintos patrones de crecimiento económico se basa en el supuesto de que es la manera en que las personas deciden organizar sus sociedades la que determina si ellas prosperan o no.

Las sociedades disfrutan de la prosperidad económica cuando tienen «buenas» instituciones; y son estas instituciones las que causan tal prosperidad. Podemos pensar estas «buenas» instituciones como un conjunto interrelacionado. Deben garantizarse los derechos de propiedad para amplios sectores sociales, de forma que todos los individuos tengan el incentivo para invertir, innovar y formar parte de la actividad económica. Debe haber también cierto grado de igualdad de oportunidades, incluidas cosas como igualdad ante la ley, de forma que aquellos con oportunidades de hacer inversiones provechosas puedan beneficiarse de ellas.

Teorías recientes del desarrollo comparado se basan en las diferencias en las instituciones económicas. Modelos centrados en trampas de pobreza se sustentan en la idea de que las fallas del mercado pueden conducir a equilibrios múltiples. Estas teorías muestran cómo los incentivos dependen de las expectativas sobre el comportamiento de terceros o de la distribución de la riqueza, dadas determinadas fallas del mercado. Ellas presentan, sin embargo, la estructura del mercado como algo dado. Nosotros pensamos que la estructura del mercado es endógena y parcialmente determinada por los derechos de propiedad. Una vez que los individuos tienen los derechos de propiedad asegurados, y gozan de igualdad de oportunidades, existen los incentivos para crear y mejorar los mercados (aunque alcanzar mercados perfectos sea imposible). Así, entendemos las diferencias en los mercados como el resultado de los distintos sistemas de derechos de propiedad e instituciones políticas, responsables por los diferentes resultados económicos de los países. Ello motiva nuestro interés en las instituciones económicas relacionadas con los derechos de propiedad de amplios sectores sociales.

Geoffrey Hodgson: *El problema de la especificidad histórica*

Se defienden aquí las siguientes proposiciones:

1. La ciencia no puede ser simplemente el análisis o la descripción de detalles empíricos. Las descripciones en sí mismas siempre están basadas en teorías y conceptos previos, ya sean explícitos o tácitos.
2. La ciencia no puede proceder sin algunos principios y afirmaciones generales o universales. Los objetivos verdaderos de la ciencia son las unificaciones y generalizaciones que explican mecanismos causales reales.





3. Sin embargo, las teorías generales acerca de los fenómenos complejos son siempre simplificaciones limitadas, debido en gran parte a las complejidades y limitaciones computacionales involucradas en el intento de cualquier teoría realmente general.
4. Las unificaciones y generalizaciones en la ciencia social proporcionan marcos conceptuales poderosos, pero a menudo carecen de la capacidad de discriminar y explicar suficientemente los detalles concretos.
5. Las teorías supuestamente generales tienen poder explicativo en las ciencias sociales solo cuando se hacen supuestos adicionales limitados y particulares.
6. En relación con los sistemas (socioeconómicos) complejos, requerimos una combinación de conceptos generales, afirmaciones y teorías, con conceptos particulares, relacionándolos con los tipos particulares del sistema o subsistema.
7. Las afirmaciones y las teorías más poderosas e informativas en las ciencias sociales son las que surgen de teorizaciones particulares, que apuntan a un ámbito específico de análisis, y que están guiadas por principios y marcos generales.
8. Las ciencias sociales deben así combinar principios generales con teorías que apuntan a ámbitos específicos. Estos funcionan en niveles diferentes de abstracción. Una meta-teoría filosóficamente bien informada debe considerar la relación entre estos niveles.

La aceptación de las dos primeras proposiciones, junto con la negligencia de las otras seis, lleva a una acentuación exagerada en las teorías generales. Muchos intentos pasados que tratan de ocuparse del problema de la especificidad histórica han fallado debido a una negación de la segunda proposición y un fracaso en entender la primera. La esencia de la argumentación que aquí se hace es que se deben aceptar las dos primeras proposiciones, pero también seguir adelante para hacer cumplir las otras seis.

José Antonio Ocampo: *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, publicado por CEPAL, 2005.

En décadas recientes, América Latina se convirtió en uno de los escenarios destacados para la instrumentación de las políticas del «Consenso de Washington». La región adoptó con entusiasmo las políticas de liberalización económica desde mediados del decenio de 1980, y en forma más temprana en algunos países. Ahora bien, los frustrantes resultados de dichas reformas en la región deben considerarse como una demostración de las debilidades en las que se cimentó el programa de liberalización económica (cepal 2000 y 2001; Ocampo, 2004, capítulo 1). [...]

Hoy es evidente para todos los analistas que el «Consenso de Washington» era una agenda incompleta. Incluso sus defensores reconocen que no se tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y se tendió a minimizar el de la política social. Este reconocimiento ha dado origen a diversas propuestas que reclaman una «segunda generación» de reformas estructurales. Aunque algunas de las nuevas ideas representan, sin duda, un avance, otras son discutibles y han estado acompañadas de nuevas capas de condicionalidad institucional en el apoyo financiero internacional, que se superpone a la condicionalidad estructural y de políticas ya existente. Por otra parte, la aceptación del carácter incompleto de la agenda original no ha estado acompañada del reconocimiento de que las reformas de mercado han producido algunos de los problemas que urge resolver, en particular el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo padecidos por muchos países en las últimas décadas, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo en





desarrollo. Por último, y más importante aun, no se ha reconocido explícitamente que no existe un camino único hacia el desarrollo [...].

[...] los problemas fundamentales del «Consenso de Washington» radican en cuatro áreas: a) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, un tema sobre el cual se han logrado algunos avances en los últimos años; b) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; c) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado, y por último, d) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren [...].

Cabe subrayar, entonces, que en lugar de concentrar la atención en la necesidad de nuevas «generaciones» de reformas, sería mucho más conveniente tratar de comprender la dinámica que impulsa el crecimiento con equidad en contextos institucionales específicos y facilitar, en lugar de suprimir, la diversidad institucional, así como «reformular las reformas». En este sentido, ir «más allá del Consenso de Washington» no significa añadir nuevas capas de reformas para compensar las deficiencias del consenso original, sino superar el «fetichismo de las reformas» que se ha incrustado en el debate sobre el desarrollo.

Ejercicio 2

Lea los siguientes artículos periodísticos. Analice y discuta a la luz de los enfoques presentados qué postura toman ambos artículos con respecto a la generalidad/especificidad de los modelos de desarrollo. Identifique las propuestas concretas que ambos autores realizan para el caso de América Latina (el primero) y para Uruguay (el segundo).

*Enseñanzas para el país y para América Latina**

La experiencia que está viviendo el Viejo Continente debe servirnos de «espejo» en donde mirarnos, a la hora de acelerar procesos de confluencia en la región que podrían determinar la ampliación en la brecha que existe entre los países del continente latinoamericano.

La búsqueda de una moneda única entre los países latinoamericanos no haría más que alimentar la posibilidad de establecer tipos de cambio fijos entre las monedas de los países miembros, lo que implicaría profundizar las asimetrías macroeconómicas existentes (productividades distintas, profundidades diferentes en sus sistemas financieros y, en algún caso, manejo poco confiable de sus estadísticas) como, no muy curiosamente, se dio en el reciente caso de Grecia.

Otro punto relevante a la hora de ensayar la puesta en vigencia de la moneda única es el alineamiento fiscal y los problemas de inflación. Europa ha tenido constantes tensiones por ambos temas y, para el caso del nivel de precios, aplicó las metas de inflación con las restricciones y las debilidades que esta ha demostrado en la reciente crisis, en particular resignando el objetivo de pleno empleo.

En síntesis, se deberá contemplar la experiencia europea y no ir de cabeza a un modelo que podría traer para países en vías de desarrollo, como todos los que conforman Latinoamérica, más costos asociados que beneficios concretos; quizás el mejor ejemplo sea el Reino Unido, que mantuvo su propia moneda.



En la actualidad, las diferencias entre los países de nuestra región abarcan desequilibrios fiscales estructurales conformados por el lastre de un endeudamiento que formó parte de décadas de una política deliberadamente alentada a generar dependencia a la hora de la determinación de políticas económicas subordinadas a los dictados de los organismos internacionales de crédito, los cuales, como ahora, al momento de hacer frente al problema de crisis sistémicas, desempolvieron las viejas recetas ortodoxas de más ajuste fiscal y monetario, cuyo único objetivo era hacer frente al servicio de la deuda contraída en momentos de alza del ciclo económico.

Así, y más allá de las dificultades de orden financiero y comercial transitorias por las que nos vemos afectados en esta crisis de Europa con final abierto, debemos advertir que la Argentina y la región no deben caer en el facilismo de seguir lo que hace el Viejo Continente, sino generar los consensos políticos y económicos que permitan avanzar hacia el desarrollo de la región priorizando la deuda social tan postergada en nuestra región

*Publicado en el diario Clarín, 23 de mayo de 2010:

<http://www.ieco.clarin.com/economia/Ensenanzas—pais—America—Latina_0_133200004.html>.

*Uruguay: El Próximo Chile**

Cuando el entonces presidente de la República del Uruguay, Luis Alberto Lacalle, regresó de un viaje a Chile, a mediados de la década de 1990, dijo, «acabo de regresar del futuro». Al igual que Chile, Uruguay es una de las democracias más sólidas de América Latina, con unas instituciones públicas relativamente eficientes. Pero mientras Chile marcó su camino mediante privatizaciones, libertad y apertura de mercados, Uruguay se estancó prudentemente en un lento sistema socialdemócrata más igualitario.

Uruguay fue arrastrado por el colapso económico de Argentina, el cual llevó a una crisis financiera y una fuerte recesión en 2002-03. Desde entonces no ha hecho más que cobrar fuerza. Recientemente ha seguido los pasos del modelo chileno. El 25 de enero la coalición socialista que dirige el presidente Tabaré Vázquez firmó un acuerdo marco de comercio e inversión con Estados Unidos, lo cual supone un primer paso hacia un acuerdo de libre comercio.

Se dan muchos de los elementos para un crecimiento rápido. A diferencia de Argentina, Uruguay siguió haciendo frente a su deuda. Los pilares fundamentales de su economía (ganadería, turismo y finanzas) están evolucionando muy favorablemente. Los extranjeros están comprando estancias. La industria turística, ubicada esencialmente en el área de Punta del Este, añadió un creciente número de europeos y estadounidenses a la tradicional clientela argentina.

Algunos uruguayos confían en que su país también tendrá la capacidad de atracción de nuevas industrias como call centers y oficinas de soporte. Apuntan a su alto nivel educativo, sólido marco jurídico para inversores y un programa fiscal favorable para nuevas inversiones. La compañía india Tata Consultancy Services apostó por Montevideo como sede mundial hacia el mercado hispano para su centro de negocios y operaciones de software.

Dos cosas siguen frenando a Uruguay. En primer lugar, está su pertenencia al Mercosur, el grupo de mercados centrado en Brasil y Argentina que ahora también



incluye a Venezuela. Los elevados aranceles del Mercosur añaden mucho al coste de importación de maquinaria. Para poder firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Uruguay necesitaría el consentimiento de sus socios del Mercosur.

Los empresarios se quejan de que no están obteniendo ninguna ventaja del Mercosur. Argentina se comporta como un mal vecino en relación con la construcción de una planta de celulosa por parte de la compañía finlandesa Botnia en la ribera uruguaya del río. El gobierno argentino ha hecho poco para frenar la cólera de los manifestantes, quienes bloquean el principal puente de unión entre ambos países en la temporada turística más fuerte durante los dos últimos años. Según ellos, la planta contaminaría el río, aunque un reciente estudio del Banco Mundial demostró que la planta tendría un impacto ambiental mínimo.

En segundo lugar, existe un freno político. El ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, es de tendencias moderadas similares a las de la coalición de centroizquierda que gobierna a Chile. Pero el gobierno del Frente Amplio también incluye sindicatos y socialistas de la guardia vieja. A cambio de su apoyo en las políticas macroeconómicas, el presidente Vázquez ha tenido que retrasar el inicio de sus conversaciones sobre libre comercio con Estados Unidos. También se vio forzado a respaldar acuerdos de negociación colectiva más duros y la promesa de no interferir si los trabajadores ocupan sus lugares de trabajo. La mayoría de los uruguayos parecen satisfechos dejando una parte importante de la economía (incluyendo las telecomunicaciones, gran parte del mercado eléctrico, las importaciones de petróleo y varios bancos) en manos del Estado.

Los uruguayos «quieren tener un capitalismo dinámico como el de Chile, pero con un fuerte énfasis en la igualdad», señala Adolfo Garcé, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de la República. Pero Uruguay va a tener que elegir entre igualdad o dinamismo.

*Publicado en The Economist , 01 de febrero de 2007:
<http://www.economist.com/node/8636271?story_id=8636271>. Traducción al español por el diario El País, de Montevideo.



Bibliografía

- Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. (2004): *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, Departments of Political Science and Economics, Berkeley, 29 de abril de 2004.
- Bell, D. (2006): *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Alianza Editorial.
- Chenery, H. y Syrquin, S. (1975): *Patterns of development 1950-1970*, World Bank, Oxford University Press.
- Esping Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Princeton University Press.
- Evans, Peter (1995): *Embedded autonomy. States and industrial transformation*, Princeton University Press.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gunder Frank, A. (1967): «Capitalism and Underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil», *Monthly Press Review*, Nueva York.
- Hodgson, G. (2001): *How economics forgot history. The problem of historical specificity in social science*, Londres, Routledge.
- Hodgson, G. (2003): *El problema de la especificidad histórica. Investigación económica*, vol. LXII, p.245, julio-setiembre.
- Kymlicka y Norman (1997): «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la Teoría de Ciudadanía», Buenos Aires, revista *Ágora*, n.º 7, 1997.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Morero, H.A. (2007): «El evolucionismo: una presentación de su temática, metodología y objetivos» en *Contribuciones a la Economía*, julio 2007, texto completo en <<http://www.eumed.net/ce/2007b/ham.htm>>.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Ocampo, A. (2005): «Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina», serie *Estudios y perspectivas*, n.º 26, CEPAL, México.
- Rostow, W. W. (1960): *The Stages of Economic Growth , A Non-Communist Manifesto*, Londres, Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (editor) (1985): *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985.
- Sen, A. (2001): «Las teorías del desarrollo en el siglo XXI», en *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, n.º 84, pp. 65-84.
- Wallerstein, I. (1987): *World-System Analysis*, Stanford University Press.
- Zamagni, V. (2001): *Historia económica de la Europa contemporánea*, Crítica, Barcelona.
- Zurbriggen, C. (2006): «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas», en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n.º 1, pp.67-83.



El desarrollo como proyecto colectivo

[...] El verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva.

Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.

Celso Furtado, 1999

Resumen

El desarrollo no es un proceso espontáneo sino una construcción colectiva, lo que implica la concepción, el diseño y la implementación de acciones para alcanzar un objetivo deseable por una comunidad, ya sea a nivel local, regional o nacional.

Los proyectos colectivos enfrentan el desafío de articular intereses diferentes y a veces contrapuestos que se manifiestan en conflictos latentes o manifiestos. El conflicto es inherente a las sociedades humanas, por lo que no puede ser valorado como bueno o malo, solo debe tomarse como un dato de la realidad. Comprender las raíces y la dinámica del conflicto es condición necesaria para promover el desarrollo.

La manera en que las sociedades canalizan la resolución del conflicto tiene un fuerte contenido ético y determina, en buena medida, cuál es el modelo de desarrollo por el que se opta.

Palabras clave: desarrollo y conflicto, teoría del conflicto, acción colectiva, modelos de desarrollo.

1. Introducción

El desarrollo, entendido como el proceso de ampliación de las opciones de las personas para planear y concretar las vidas que consideran valioso vivir no puede concebirse sino como un proyecto colectivo, pues la realización individual solo es posible en un contexto social en que se comparte y se promueve ese tipo de valores. El proceso del desarrollo implica pues la concepción, el diseño y la implementación de objetivos comunes.

Esta naturaleza colectiva del proceso se enfrenta al hecho de que el conflicto es inherente a las sociedades humanas y, por lo tanto, intereses contrapuestos o concepciones diferentes en cuanto a cuál es el escenario que se desea alcanzar o cuál es el camino más adecuado para alcanzarlo pueden constituirse en obstáculos insalvables para implementar un proyecto de desarrollo.



Es más, muchas veces, los mismos proyectos de desarrollo actúan como desencadenantes o agravantes de desacuerdos y conflictos.

El desarrollo se logra cuando existe un consenso mínimo acerca de ciertas decisiones políticas. Si este consenso no se logra, pueden producirse conflictos sociopolíticos agudos, originados directamente en la introducción de las propias políticas de desarrollo o, indirectamente, como resultado de que esas políticas despiertan contradicciones estructurales anidadas en la comunidad.

Ante la complejidad que emerge de estas realidades, no se pueden ignorar los conflictos, sino asumir su existencia y actuar sobre ellos, impidiendo que desemboken en una espiral de confrontación: violencia y contraviolencia.

El éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo local están fuertemente condicionados por las formas que posee la sociedad para construir consensos y gestionar el conflicto concurrente con su evolución. Cuando la sociedad no puede procesar constructivamente sus conflictos, presenta escenarios poco propicios para el desarrollo. Es utópico pensar que el desarrollo requiere la ausencia de conflictos sociales, lo indispensable es que exista un sistema político capaz de articular los diversos intereses.

2. El conflicto y su superación⁸

El conflicto es una «condición humana». Está presente en nuestra vida personal, familiar, social y en las relaciones entre grupos, comunidades, pueblos y estados. Por lo tanto, el conflicto en sí mismo no debe ser valorado algo positivo ni negativo, es un fenómeno natural y, como consecuencia, debe ser analizado con el objetivo de entender su origen y dinámica. La comprensión de su lógica puede convertirlo en algo potencialmente positivo, disparador de cambios y de posibilidades de crecimiento y aprendizaje.⁹

Un conflicto ocurre cuando dos o más actores no están de acuerdo sobre la distribución de recursos materiales o simbólicos, perciben que satisfacer los intereses de cada uno implica necesariamente no satisfacer los del otro y actúan basándose en estas incompatibilidades percibidas. Lo más importante en esta definición es que el conflicto no se construye exclusivamente por «lo que sucede», sino por el significado que los actores atribuyen a «lo que sucede». Ese significado emerge de la cultura y de la experiencia y conocimiento que han acumulado aquellos actores.

En síntesis, si el conflicto es una condición humana y el desarrollo implica integración social para promover un proyecto colectivo, la realidad impone un enorme desafío. La experiencia histórica informa de muy distintas maneras de enfrentar

8 Buena parte de los conceptos y argumentos que se manejan en esta sección se inspiran en: Fundación Cambio Democrático (2006): *Desarrollo y Conflicto. Enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo*, <<http://www.cambiodemocratico.org/>>.

9 Las posturas más clásicas sobre el conflicto (estructural funcionalismo y materialismo dialéctico) se han visto enriquecidas con el desarrollo de la teoría del conflicto. En ese sentido, cabe señalar los aportes realizados desde la teoría de los juegos y los estudios sobre negociación.



ese dilema, pero en general pueden identificarse dos estrategias básicas para su resolución. Una primera apuesta a la articulación de acciones tendientes a conseguir la convergencia de intereses a través del consenso, promoviendo la participación y el compromiso. Una segunda prioriza la coacción como instrumento, imponiendo «desde arriba» los objetivos y las reglas de juego para alcanzarlos. En buena medida, los modelos de desarrollo se configuran a partir de la modalidad que adopta la resolución de los conflictos emergentes.

3. El conflicto como amenaza y oportunidad: la negociación como herramienta

Los países subdesarrollados presentan niveles de conflictividad importantes, ya sea de manera manifiesta o latente. La guerra civil o la represión abierta desde el Estado contra grupos sociales disconformes con la situación reinante constituyen las formas más evidentes de conflictividad. La acción para el desarrollo en tales circunstancias implica un desafío mayúsculo, pues requiere posicionarse en un ambiente hostil a cualquier tipo de negociación o acuerdo para promover la mejora de la calidad de vida de las personas; las urgencias para los bandos son otras, muy alejadas de la construcción colectiva de un proyecto común.



Hay países subdesarrollados en los que los niveles de conflictividad son bajos, ya sea por imposición o por consenso. Allí, las propias acciones para promover el desarrollo pueden generar conflictos, debido a la percepción de los diferentes grupos o clases sociales respecto a los cambios propuestos. Es probable que estos cambios provoquen «ganadores» y «perdedores» en el corto plazo, y provoquen reacciones adversas al «proyecto». En este caso es claro que el proceso de desarrollo genera el conflicto.

En cualquiera de los casos señalados la acción para el desarrollo enfrenta el desafío de transformar la amenaza del conflicto en una oportunidad para gestionar el cambio social. La estrategia se concentraría, entonces, en crear capacidades para abordar los conflictos y a partir de ellos construir consensos. Así, el proceso de desarrollo debe transitar por un sendero fundamental como lo es la creación en la comunidad de capacidad para transformar el conflicto social.

Puede decirse que todas las comunidades tienen factores que las dividen y factores que las conectan. Encarando un análisis de divisores y conectores, con participación directa de los distintos actores involucrados, se puede llegar a fortalecer las visiones sobre aquellas cosas que los dividen y conectan y en tal medida allanar el camino hacia un acuerdo. Se trata de una estrategia tendiente a comprender el origen y naturaleza del conflicto para identificar las herramientas más idóneas para superarlo.

Es la presencia del conflicto lo que genera la posibilidad de la negociación. Esta puede ser entendida como la confrontación comunicativa entre dos partes, en que cada una pretende convencer a la otra de la justicia de su postura o reivindicación. Esta concepción de la negociación conduce a un callejón sin salida, pues el principio que orienta la solución del conflicto es la imposición de una de las partes. El resultado termina siendo transitorio pues se corresponde con una determinada correlación de fuerzas que puede cambiar con el tiempo y, en tal sentido, se restablecería el conflicto y se daría una nueva negociación en la que el poder de coacción se ha modificado.

Pero la negociación puede ser entendida también como aquella instancia en la que dos o más partes deben resolver un problema en común que se asienta en un desacuerdo. Esto implica entender la negociación como la construcción compartida de soluciones y habilita un proceso creativo para alcanzarlas. Si se logra canalizar la negociación por estos carriles, el conflicto ofrece una oportunidad como fuerza dinámica promotora del cambio social y, en tal sentido, los procesos de desarrollo podrían verse favorecidos por esa dinámica.



4. Construir el «nosotros»: un imperativo para el desarrollo

Si bien el conflicto constituye una fuerza dinámica del cambio social, la posibilidad de canalizar esa fuerza para promover el desarrollo depende del clima social en el que se manifiesta.

Según Lechner (1986 y 2002), uno de los problemas con que se enfrenta la acción para el desarrollo es el profundo cambio cultural que ha acompañado a las

EL PROYECTO MINERO DE ARATIRÍ

Vacunos jersey, ovejas, corderitos, así como grandes bloques de forestación, forman parte del paisaje de la zona rural de Valentines y Cerro Chato —a unos 250 kilómetros de Montevideo— donde se proyecta la minera Aratirí, que pertenece al grupo indio Zamin Ferrous Group. Se trata de un proyecto minero a cielo abierto que se plantea extraer hierro, pudiendo obtener otros minerales como cobre, zinc y oro.

El proyecto está en las etapas de prospección y exploración. A mediados de 2011 la empresa decidirá, en base a la calidad y cantidad de materiales, si efectivamente hará la explotación.

En este momento en Valentines hay 140 trabajadores y se prevé que en la fase de proyecto el número pueda elevarse a 250; la construcción de la planta (mediados de 2011 a 2013) emplearía a cerca de 3.000 personas, y la operación continuaría con alrededor de 1.500 puestos directos.

Desde la empresa se ha destacado la atractiva oferta laboral: el sueldo mínimo es de 14 mil pesos y en el respeto a los días libres y jornada de ocho horas, marcando la diferencia con los empleos rurales.

La prospección se realiza en torno a 120 mil hectáreas; la zona minera abarcará entre 12 mil y 15 mil hectáreas. Según la empresa, cuando termine la explotación minera, sobre los rellenos crecerán praderas, pero el argumento fue rebatido por un ingeniero agrónomo que indicó que esto no sucederá porque el suelo demora 10 mil años en formarse.

Los productores rurales se han molestado por la forma en que se ingresó a sus predios para la prospección, dado que las máquinas han destrozado parte de sus áreas sembradas y en algunos casos sin tener completos los permisos de prospección. Un productor hizo hincapié en que hay un conflicto entre la actividad productiva y minera, y que a su entender tendría que mediar el Estado pero «ha tenido muy poca presencia»; indicó que tendría que estar la Universidad de la República estudiando, por ejemplo, el drenaje ácido: «Cuando rompés una roca y la exponés al aire y hay materiales, como la pierita, que se oxidan y terminan produciendo ácidos, después llueve y esos ácidos son llevados por las aguas pluviales a las corrientes de agua».

La Diaria, Jueves 11 de Noviembre de 2010

sociedades globalizadas en las últimas décadas. La fuerte impronta individualista y cortoplacista que define las actitudes y comportamientos de las personas conspira contra la maduración de un compromiso emocional con la marcha de la comunidad. En palabras del autor: una «flexibilización» generalizada de las relaciones sociales ha vuelto más tenues los vínculos sociales y más difusas las identidades colectivas; «no hay un nosotros» que responda a las preguntas «¿quiénes somos, de dónde venimos, a dónde queremos ir?»

En la medida en que se dificulta construir el imaginario del «nosotros», las dinámicas sociales despliegan tendencias centrífugas —tanto en las condiciones materiales como en las percepciones subjetivas— que desafían el logro de la integración social necesaria para impulsar los proyectos de desarrollo.

Si el desarrollo es el proceso colectivo que permite la mejora en la calidad de vida de las personas, la construcción del «nosotros» se convierte en un compromiso ético para poder alcanzar aquel objetivo. El fundamento de la ética se encuentra en



la relación de los seres humanos con sus congéneres. La vida en sociedad es inherente a la especie humana y esa vida social es imposible sin valoraciones y normas éticas.

Esas normas son las que inspiran la emergencia de instituciones formales e informales que, al ser aceptadas y respetadas, constituyen las reglas de juego de la interacción social. Es a partir de esa institucionalidad que se puede abordar el conflicto y generar legitimidad y apoyo a los proyectos colectivos.¹⁰

5. Modelos de desarrollo: BLAST y GALA

El concepto de desarrollo que se moviliza en los proyectos y la forma en que se concibe la resolución del conflicto definen en buena medida el «modelo de desarrollo». Amartya Sen, en «La teoría del desarrollo a principios del siglo XXI» (2001), aporta una visión interesante sobre este asunto, distinguiendo dos modelos básicos en los cuales se pueden clasificar las experiencias de desarrollo:

- el modelo «BLAST» (sigla en inglés para *Blood, Sweat and Tears* —sangre, sudor y lágrimas—), que se apoya en una concepción del desarrollo como un proceso inherentemente cruel, basado en férreos principios morales que imponen el sacrificio hoy para lograr la felicidad mañana, y
- el modelo GALA (sigla en inglés para *Getting by, with a Little Assistance* —conseguirlo con una pequeña ayuda—), que concibe el desarrollo como un proceso esencialmente amigable, en el que se destaca la cooperación entre los individuos para alcanzar los objetivos colectivos.

En la concepción BLAST del desarrollo se valora de manera especial el principio del «sacrificio necesario» para la consecución de un futuro mejor. Una de las múltiples variantes de la concepción BLAST subraya la necesidad de altos niveles de acumulación (formación de capital físico). Su argumento central es que los estudios empíricos sobre experiencias exitosas de desarrollo han demostrado el papel crucial que desempeña la acumulación de capital, en su sentido más amplio, en el desarrollo económico. Como contrapartida, esta teoría de la «explosión de la acumulación» manifiesta un relativo desinterés hacia el bienestar y la calidad de vida del presente y del futuro inmediato. El desarrollo pasa por asumir la existencia de ciertos males necesarios y adoptar formas variadas que dependen de los «sacrificios»

CONFLICTOS Y GOBERNABILIDAD

Durante los últimos años la actividad de extracción de minerales ha crecido de manera significativa en el mundo y el Perú ha sido uno de sus importantes campos de expansión.

En este contexto, los gobiernos sucesivos han implementado progresivamente, desde 1990, una serie de reformas destinada, en primer lugar, a facilitar las inversiones orientadas a la explotación de los recursos mineros y, en segundo lugar, a mitigar los impactos negativos que pudiera tener esta explotación.

Sin embargo, no han logrado evitar que se multipliquen por todo el país conflictos sociales que giran en torno a la actividad minera. La inestabilidad generada por estos conflictos plantea, en efecto, serios problemas de gobernabilidad y tiene consecuencias económicas y sociales que pueden mermar seriamente las perspectivas de desarrollo sostenible del país.

Resumen de la investigación
«Minería y Conflicto Social»,
realizada en el marco del Concurso
de Investigación CIES ACIDI-IDRC, 2005.

¹⁰ Los dos capítulos siguientes se focalizan en la dimensión no institucional.



LA FACILITACIÓN: ACCIÓN PARA EL DESARROLLO

La facilitación es una técnica mediante la cual una o más personas ayudan a deliberar y discutir ideas en un grupo, a fin de lograr resultados consensuados, orientados al alcance de objetivos preestablecidos. El consenso no significa unanimidad, sino que es un esfuerzo de buena fe para satisfacer los intereses de todos los actores. Se logra el consenso en el momento que todos acuerdan que pueden sobrevivir con la propuesta después de que se ha hecho todo esfuerzo posible para satisfacer los intereses de todos.

La facilitación es una técnica que ayuda a construir consenso y se lleva a cabo por uno o más «facilitadores» que enfocan su tarea en la manera en que los participantes interactúan («el cómo»), para ayudarlos a concentrarse en el contenido de su reunión («el qué»).

Consecuentemente, los facilitadores asumen la tarea de facilitar procesos. Con recursos metodológicos y técnicas adecuadas, posibilitan la generación de «sinergia» grupal en una función «catalizadora» de las ideas que surgen en el trabajo grupal.

Corresponde hacer una distinción entre quien tradicionalmente se denomina moderador, quien focaliza su trabajo en controlar el estricto cumplimiento de los tiempos pautados en la agenda, sin ocuparse específicamente en el contenido de la discusión; y el facilitador, que se concentra no sólo en el manejo de los tiempos, sino también en la calidad de la comunicación entre los participantes y en la consecución de los objetivos fijados al comienzo de la reunión.

Fundación Cambio Democrático,
«Manual Desarrollo y Conflicto»

que quieran efectuarse, relacionados con prestaciones sociales reducidas, gran desigualdad social, autoritarismo, etcétera

Quienes consideran que este es el modelo a seguir insisten en exigir un trato preferente para los intereses empresariales, con el objeto de incrementar radicalmente la capacidad productiva de una nación, a la vez que se muestran contrarios a renunciar a los beneficios a largo plazo a costa de una prematura política que ellos califican de «blanda». Los impulsores de la perspectiva BLAST se muestran muy preocupados ante los perjuicios que podrían resultar de la influencia de los «corazones blandos» que promueven prematuramente la distribución de los beneficios del progreso.

Una forma extrema de esta «vía dura» al desarrollo considera la supresión de los derechos humanos y la aceptación de otros «sacrificios» relativos a la democracia y los derechos civiles y políticos como necesarios en las etapas tempranas del desarrollo, ya que otorgar prioridad a esas dimensiones podría obstaculizar el proceso.

La concepción GALA del desarrollo pretende armonizar la interdependencia y posibles contradicciones existentes entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía. El principal elemento distintivo con la concepción BLAST es que, al incorporar el factor de interdependencia entre calidad de vida y productividad económica, elimina en parte la rígida dicotomía entre el bienestar y la acumulación rápida.

El planteo neoestructuralista de «transformación productiva con equidad» promovido desde la CEPAL en los años noventa del siglo pasado, al sostener el proceso de retroalimentación positiva que se produciría entre mayor equidad y mayores tasas de crecimiento, constituye un ejemplo de cómo la concepción GALA puede sustentarse con rigurosidad.





El énfasis que asigna el modelo GALA al capital humano —en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población— ha contribui-

LOS JAPONESES Y NOSOTROS

Este autor, tras acabar un discurso en Honduras sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo que casi nadie quiso entender, recibió el siguiente comentario de un dirigente indígena: «Doctor yo sí le entendí: si tomamos uno de aquí y lo comparamos con un japonés, el nuestro no es peor; pero si tomamos dos de aquí y los comparamos con dos japoneses, pues ya sabemos por qué cada país está donde está». Nuestro indígena había captado que lo que hace la diferencia en el desarrollo de los pueblos no es la capacidad de sus individuos, sino su capacidad de acción colectiva...

Nuestra propensión a desconfiar de lo colectivo y a refugiarnos y proyectarnos desde la esfera familiar, clientelar o corporativa refleja la debilidad de nuestro capital social o institucionalidad informal. Todo ello tiene profundas consecuencias sobre el desarrollo, pero sólo recientemente hemos comenzado a comprender cómo y por qué.

Prats i Català, 2002,
Instituciones y desarrollo

do a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo. No obstante, el concepto de «capital humano» mantiene la imagen de las personas como instrumentos para el desarrollo y desplaza la relevancia de los seres humanos en el proceso. Si, como se ha señalado en el capítulo 1, el desarrollo debe concebirse como el proceso de ampliación de las libertades de las personas para realizar actividades elegidas y valoradas, resultaría inapropiado ensalzar a los seres humanos como «instrumentos» del desarrollo económico, como subyace en la concepción GALA.

El contraste entre los dos modelos definidos por A. Sen no debe interpretarse de una manera simplista. En particular, no debe desacreditarse la visión BLAST por el hecho de que algunas experiencias inspiradas en ella merezcan el rechazo moral más radical. Es necesario rescatar de esa concepción una suerte de enseñanza general sobre lo que resulta imprescindible en el proceso de desarrollo: es necesario reconocer ciertas bases materiales mínimas y ciertas reglas de oro en el comportamiento de las economías para poder alcanzar los objetivos de bienestar colectivo. Resulta un error, frecuente en quienes simpatizan con la concepción GALA, implementar políticas redistributivas «populistas» sin tener en cuenta la dinámica de la producción. La famosa economista británica Joan Robinson, que no obedecía a ningún sentimiento de admiración por la «vía BLAST» (del desarrollo), alertó enfáticamente con respecto a las tentativas de intervención del gobierno de Sri Lanka en favor del bienestar en una etapa temprana de su desarrollo. La analogía que se utilizó entonces fue que Sri Lanka había tratado de «probar la fruta de un árbol que todavía no había echado raíces».

Los modelos básicos de desarrollo que identifica A. Sen se diferencian fundamentalmente por su sensibilidad a los problemas sociales, pero ambos son tributarios de la concepción economicista del desarrollo. El modelo BLAST se corresponde muy estrechamente con una corriente de pensamiento que sostiene que el crecimiento económico producirá naturalmente derrames hacia toda la sociedad y en esa medida permitirá superar los problemas de pobreza y desigualdad. Por su parte,



el modelo *GALA* cuestiona la idea del «derrame» y señala la necesidad de la política para articular y complementar los logros económicos y sociales.

Ambos modelos subestiman el concepto de desarrollo humano sustentable y en ese sentido no logran incorporar a las personas como protagonistas y destinatarias, al mismo tiempo, de los procesos de desarrollo.

El gran desafío es aprender de ambas concepciones y de las experiencias de desarrollo (éxitos y fracasos) para enriquecer la teoría y la práctica del desarrollo.



6. Recapitulación

La promoción del desarrollo implica reconocer que este solo puede concebirse como proyecto colectivo. La experiencia histórica indica que el conflicto es inherente a las sociedades humanas y que los propios procesos de desarrollo pueden generar situaciones conflictivas nuevas. El manejo del conflicto se convierte pues en uno de las determinantes del éxito o fracaso de los proyectos de desarrollo. Sin la construcción de objetivos y acciones colectivas no hay desarrollo sustentable.

La implementación de los proyectos colectivos en contrapunto con el conflicto social y la estrategia definida a tales efectos define el modelo de desarrollo. Los modelos difieren fundamentalmente en cuanto a la selección de prioridades, quiénes son los actores decisivos en el proceso y cómo se articula el proceso de toma de decisiones.

Es necesario insistir en la necesidad de explicitar la postura ética en la que se fundan los proyectos de desarrollo; este es un concepto lleno de juicios de valor y los actores involucrados en la implementación del proyecto solo pueden comprometerse con él si comparten aquellos fundamentos.

EL ÉXITO DE FINLANDIA: MITOS Y REALIDADES

Finlandia está entre los países de tamaño y población pequeños, ubicados geográficamente en una posición periférica, que en pocos años han logrado encaramarse a los primeros lugares mundiales en materia de competitividad, crecimiento, transparencia, innovación, difusión tecnológica y protección social.



Figura 4.1 Finlandia

¿Qué explica el éxito de Finlandia? Se cree que la clave estuvo en las reformas económicas efectuadas a mediados de los años noventa. Tales reformas condujeron a una liberalización de la economía, vía privatizaciones y apertura comercial. A esto se agregó un fuerte impulso a la innovación tecnológica mediante una política holística y sistemática desarrollada desde el Estado, que promovió una estrecha coordinación entre la educación y la ciencia, por una parte, y la industria, por otra. El icono de estas reformas fue la transformación de Nokia. Esta era una empresa que tenía más de un siglo de existencia, y que estaba diversificada en la producción forestal, los neumáticos, los cables, los televisores y una pequeña unidad de telefonía. Pues bien, en los años noventa abandonó todo aquello para concentrarse en la fabricación de teléfonos móviles, área en la que es hoy la empresa número uno del mundo.





¿Es esta la verdadera historia? Esta fue la pregunta que le hicimos hace unos meses a un grupo de destacados académicos finlandeses en Helsinki, en el marco de un proyecto del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y del BID orientado a extraer lecciones para Chile y América Latina. La respuesta fue categórica y sorprendente: NO. «¿Saben ustedes —nos dijeron— que Finlandia, un país con 5 millones de habitantes, cuenta con 21 orquestas sinfónicas? Pues bien, aquí se nutre la capacidad de innovación, el sentido estético, la prolijidad, la pasión por el trabajo bien hecho, que hoy se encarna en Nokia, su tecnología y su diseño. Por ende, no hay que confundirse: el origen del milagro finlandés no está en Nokia; está en una sociedad donde florece y se mantiene una orquesta sinfónica cada 238 mil habitantes».

La respuesta del colega finlandés nos dejó pensativos, con ganas de saber más acerca de la historia de este país y cómo esta está indivisiblemente ligada a sus resultados en el día de hoy. Nos enteramos, por ejemplo, de que en 1880 Finlandia poseía un nivel de electrificación equivalente al de EUA; de que en 1900, la ciudad de Helsinki tenía la mayor penetración de teléfonos del mundo, y de que ya en 1930 había 800 compañías telefónicas privadas operando en su territorio. Pero esto no es todo. Finlandia estableció el sufragio universal en 1906; fue el segundo país del mundo en hacerlo. En el campo de la educación, hacia 1917 esta ya era asequible para prácticamente toda la población. A partir de 1900 y hasta 1950 su educación alcanzó los niveles europeos; pero después de una profunda reforma en 1966, que suscitó el mayor debate político que haya tenido lugar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ha llegado a subir en los rankings como la mejor del mundo. El sistema educacional finlandés es casi enteramente público, con una combinación de centralización gubernamental en materia de contenidos y financiamiento, con alta autonomía en la gestión en el plano local.

Otro mito que derrumbó el contacto con los académicos finlandeses es aquel de que la competitividad está ligada mecánicamente a un mercado de trabajo desregulado, donde prevalece la negociación individual por sobre la colectiva de modo de alinear los resultados de esta con los diferentes niveles de productividad. Pues bien, en Finlandia el 90 % de los contratos laborales son resultantes de acuerdos colectivos, y las organizaciones laborales participan, junto con las empresariales, en todas las instancias donde se define y planifica la estrategia de desarrollo. Hay que agregar que el 75 % de la fuerza de trabajo está sindicalizada, y esto incluye a los sectores público y privado, a los empleados y a los trabajadores manuales.

La participación y negociación con los sindicatos no son una excepción. Ellas forman parte de una cultura general de diálogo y transacción, basada en una confianza básica entre los actores (sindicatos, empresarios, científicos, profesores, ONG, etcétera), y en el respeto sagrado a los compromisos que se alcanzan. Las grandes líneas y decisiones en el campo económico, educacional, científico-tecnológico, de innovación, etcétera contemplan la participación institucionalizada de los actores sociales, y sus acuerdos tienden a ser ratificados por el sistema político. En la literatura este sistema ha sido calificado como neocorporativismo; pero los finlandeses rechazan esta etiqueta y prefieren hablar de «diálogo social», que les facilita contar con políticas sistémicas y horizontales de larga duración, lo que da un horizonte de predictibilidad. Esta cultura privilegia la adopción de acuerdos y compromisos entre las partes, antes que la polarización y el conflicto.

Quien vaya a Finlandia con la idea de descubrir cuáles son los atajos para alcanzar de un salto la condición de país desarrollado, va a regresar con cierta sensación de frustración. La lección que deja es que tales atajos no existen. Finlandia, a lo largo de siglos, ha creado una sociedad igualitaria, consensualista, descentralizada, abierta al mundo, flexible, sensible, con un fuerte sentido estético, cuidadosa de la naturaleza y de su identidad e independencia. Esto es lo que está en la base de su capacidad de innovación y de su adaptabilidad, de su sentido de la funcionalidad y del diseño, de su mirada holística y de un desarrollo sustentable. El desarrollo es un proceso histórico que reposa en largos procesos culturales que no se pueden acelerar fácilmente.

No hay innovación si no hay confianza y predictibilidad; no hay una visión holística y de largo plazo si no hay consensos sociales básicos surgidos de la participación de los actores sociales; no hay creatividad ni diseño sin un desarrollo temprano del sentido estético y de la sensibilidad artística; no hay ciencia ni tecnología si no hay un sistema educacional fuerte, desde la sala cuna a los posgrados. En suma, la lección que deja Finlandia es que no hay caminos cortos ni fórmulas mágicas en el camino hacia el desarrollo.

Artículo publicado por Eugenio Tironi. Tomado de: <<http://www.ricardoroman.cl/content/view/67641/Finlandia-mitos-realidades-y-lecciones.html>>, 25 de febrero de 2011.

La acción para el desarrollo no puede diseñarse despreciando las especificidades nacionales, regionales o locales. Abundan las experiencias de fracasos estrepitosos por considerar que hay recetas para el desarrollo y posibles atajos para alcanzar ese objetivo. La integración de elementos vinculados al tejido social básico y la cultura



de las sociedades hace compleja la búsqueda de estrategias y diseños adecuados, pero justamente ese tipo de factores son los que contribuyen a la internalización de los proyectos de desarrollo y generan los consensos necesarios para su implementación. Solo en la medida en que se logren captar esas fuerzas profundas se contará con su aporte para dar viabilidad al proyecto colectivo que es el desarrollo.

LA APROPIACIÓN DE LA EXPERIENCIA POR SUS PROPIOS SUJETOS

Un proyecto de desarrollo, promovido por un organismo gubernamental o por una organización no gubernamental, es, en su comienzo de los otros «de ellos»; pero la experiencia que habilita es, desde el inicio, también de los sujetos que, en un primer momento son denominados «beneficiarios del proyecto» sean protagonistas. El problema es la creación de medios para que los sujetos se apropien de sus experiencias, dejen de ser «beneficiarios» y se transformen en agentes o sea, un sujeto colectivo constructor de su Proyecto de Sociedad.

Este proceso implica la construcción de sentidos, o sea, la interpretación, la comprensión y el sentimiento que los sujetos puedan elaborar a partir de su participación en un proyecto de desarrollo pensado por otros. Posibilitar la identificación de los sentidos que los sujetos otorgan a sus acciones, tanto los agentes sociales (agentes de desarrollo) como los «beneficiarios» que se transformarán en agentes sociales y su apropiación es el desafío mayor de estos proyectos de desarrollo desde el momento que deseen que los «beneficiarios» sean efectivamente sujetos sociales.

João Francisco de Souza, Profesor investigador del Departamento de Fundamentos Sociofilosóficos del Centro de Educación de la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, Pernambuco, Brasil.



Puede considerarse que la asistencia internacional —tanto para enfrentar crisis como la ayuda al desarrollo a largo plazo— tienen la intención de «hacer el bien». Sin embargo cada vez más la evidencia sugiere que, con demasiada frecuencia, la ayuda internacional puede hacer «daño», en el sentido de que puede agravar conflictos provenientes de factores políticos, sociales y económicos en la sociedad receptora. . . en muchos casos por desconocer la naturaleza de los conflictos locales.

Stephen Jackson, 2011,
*The challenges and contradictions
of Development and conflict.*

Lectura complementaria

Sen, Amartya (1998): «Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI», en Emmerij L., Nuñez del Arco, J.: *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington.

Cuestionario de autoevaluación

1. El desarrollo, en última instancia, es un fenómeno que solo se concibe como un proceso que viven individualmente las personas, y su logro no depende del contexto social en que se produce. V F
2. El conflicto es inherente a las sociedades humanas, por lo que intereses contrapuestos o concepciones diferentes sobre cuál es el futuro deseable o cuál es el camino más adecuado para alcanzarlo pueden constituirse en obstáculos insalvables para implementar un proyecto de desarrollo. V F
3. Muchas veces, los mismos proyectos de desarrollo pueden actuar como desencadenantes o agravantes de desacuerdos y conflictos. V F
4. El éxito de las iniciativas para promover el desarrollo está fuertemente condicionado por las formas que posee la sociedad para construir consensos y gestionar el conflicto. V F
5. Los conflictos no tienen su origen en percepciones de los actores, sino exclusivamente en contradicciones entre los respectivos intereses. V F
6. Las acciones para promover el desarrollo no generan conflictos pues sus objetivos son compartidos por la sociedad receptora. V F
7. La estrategia más adecuada para implementar proyectos de desarrollo es eliminar los conflictos existentes aunque ello implique la derrota de alguno de los actores involucrados. V F
8. Según Lechner, el profundo cambio cultural que ha acompañado a las sociedades globalizadas en las últimas décadas ha generado actitudes y comportamientos de las personas que ayudan a la maduración de un compromiso emocional con la marcha de la comunidad. V F
9. Según Sen, el modelo BLAST se apoya en una concepción del desarrollo como un proceso basado en férreos principios morales que imponen el sacrificio hoy para lograr la felicidad mañana. V F
10. El planteo neoestructuralista de «transformación productiva con equidad» promovido desde la CEPAL en los años noventa del siglo pasado constituye un ejemplo de cómo la concepción BLAST puede sustentarse con rigurosidad. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

Lea el texto «Montes del Plata: Crónica de una aprobación anunciada» y realice las siguientes actividades:

- a. Ubique en el mapa Conchillas y compare su ubicación con la de Fray Bentos (donde ya funciona otra pastera, Botnia/UPM).
- b. Discuta en qué consiste el conflicto sobre el que alerta el Grupo Guayubira.



- c. Señale cuáles son los actores involucrados en este conflicto latente e intente definir cuáles son los intereses contrapuestos.
- d. Intente diseñar una intervención como «facilitador». ¿Qué objetivos perseguiría una negociación? ¿Cómo ordenaría la discusión?
- e. ¿Cree que es posible articular un proyecto colectivo para promover el desarrollo local en Conchillas, incluyendo a la pastera?
- f. Discuta con sus compañeros el tipo de conclusiones a las que arribaron.

Montes del Plata: Crónica de una aprobación anunciada

El Ministerio de Medio Ambiente (mvotma) ha dado la autorización ambiental a Montes del Plata —empresa integrada por capitales sueco-finlandeses (Stora Enso) y chilenos (Arauco)— para construir su fábrica de celulosa en Conchillas, departamento de Colonia.

Como ya es costumbre en estos casos, lo que la empresa y el gobierno han publicitado son los millones de esta inversión extranjera, la generación de empleos que implicará y el respeto por los parámetros ambientales internacionales, justificando así el proyecto.

En cuanto a las emisiones al ambiente, se asegura que se harán los controles necesarios y se exigirá respetar los parámetros ambientales internacionales para evitar la contaminación. Pero eso no dice mucho. Los parámetros internacionales tan solo reflejan el nivel de contaminación que algunos organismos internacionales consideran admisibles y que han ido cambiando históricamente a medida que se evidencian los impactos.

Directamente vinculada a la instalación de una fábrica de celulosa y a su tamaño está la necesidad de madera para alimentarla. Montes del Plata es propietaria de unas 250 000 hectáreas de tierra. Esto equivale a cinco veces la superficie del departamento de Montevideo.

Los impactos de los monocultivos forestales son cada vez más evidentes a medida que las plantaciones se expanden y perduran en el tiempo.

Coincidimos con la preocupación del Intendente y algunos productores del departamento de Colonia quienes, siendo concientes del valor productivo y social de la tierra de su departamento, se adelantaron a reclamar que no se foreste en él. Es un departamento productor de alimentos y no se puede utilizar la calidad de la tierra que tiene Colonia para plantar eucaliptos. Con eso se estaría condenando a la tierra a que no produzca otra cosa que eucaliptos. Nosotros no aceptamos monocultivos. En eso todos estamos en la misma línea: no podemos castigar a la tierra, que es un recurso no renovable. «Usted le planta eucaliptos y nunca más recupera esa tierra».

Claramente no hay un consenso a nivel del sistema político sobre los beneficios de estos emprendimientos. El periódico La Diaria recoge afirmaciones de representantes del Frente Amplio que dudan de los beneficios que traiga al país la inversión de la empresa Montes del Plata.

Todo lo anterior reafirma la necesidad de una reflexión profunda sobre este tipo de emprendimiento extractivista, que consolida un modelo de país que concentra la tierra y compromete nuestro suelo y nuestra agua.

Publicado por el Grupo Guayubira, <www.guayubira.org.uy>, 26 de enero de 2011.



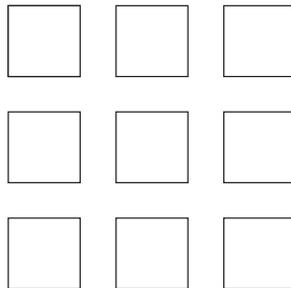
Ejercicio 2

Analice el «Problema de los 9 puntos» que se presenta a continuación y los comentarios correspondientes. Desarrolle por escrito cómo ese simple ejercicio puede relacionarse con las dificultades que se encuentra muchas veces en la resolución de los conflictos sociales manejando la siguiente afirmación que se realiza en el texto: el conflicto no se construye exclusivamente por «lo que sucede», sino por el significado que los actores atribuyen a «lo que sucede». Discuta con sus compañeros los textos producidos.

Problema de los 9 puntos¹¹

Muchas veces el conflicto asume características graves, no tanto por los factores objetivos que enfrenta a los actores, sino por la manera en que estos perciben el problema.

Un ejemplo: una los 9 puntos con 4 líneas rectas sin levantar el lápiz del papel.



Ejercicio 3

Lea el siguiente texto cuyo origen es el trabajo «La acción colectiva: base del desarrollo sustentable», del Dr. Julio Baca Del Moral (México).

La construcción de la acción colectiva (elaborar un proyecto común, lograr la adhesión de los actores, responsabilizarlos) plantea una exigencia de apropiación colectiva de los medios, equipos y otros recursos naturales, desde luego, pero también de los recursos no materiales de la acción colectiva: reglas formales e informales, técnicas, conocimientos, valores sociales y representaciones compartidas que las sustentan.

- ¿A qué se refiere con «apropiación colectiva de los medios, equipos y otros recursos naturales»?
- ¿A qué se refiere con «apropiación de recursos no materiales de la acción colectiva»?
- ¿Cómo se puede promover ese proceso de apropiación?
- ¿Qué obstáculos pueden aparecer?
- Discuta con sus compañeros las respuestas.

¹¹ La resolución se encuentra al final del Manual...



Bibliografía

- Baca del Moral, J. (s/f): *La acción colectiva: base del desarrollo sustentable*, informe final del proyecto que contó con el apoyo técnico y financiero del Fondo Mink'a de Chorlaví.
- De Souza, J. F. (1997): *Sistematización: un instrumento pedagógico en los proyectos de desarrollo sustentable*, Acción para el Desarrollo Rural y Ambiental de Angola.
- Fundación Cambio Democrático (2006): *Desarrollo y conflicto. Enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo*, <<http://www.cambiodemocratico.org/>>.
- Jackson, S. (2001): *The Challenges and Contradictions of Development And Conflict, A Background Paper for the INCORE Summer School*, International Conflict Research Institute, University of Ulster.
- Kliksberg, B. (1999): «Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo», *Revista de la CEPAL*, n.º 69, diciembre.
- Lechner, N. (2002): «La recomposición del Nosotros - Un desafío cultural», <<http://www.revistadesarrollohumano.org/doc/santacruz/02/NORBERT.pdf>>.
- Lechner, Norbert (1986): «Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones del futuro», en Faletto, E. y Martner, G.: *Repensar el Futuro. Estilos de Desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Prats i Català (2002): «Instituciones y desarrollo», Colección *Papers*, publicación electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, <www.iigov.org/papers>.



El proceso de desarrollo y su dimensión territorial. El desarrollo local

El territorio es la base geográfica de la existencia social...

Resumen

El proceso de desarrollo como fenómeno multidimensional implica aspectos económicos (producción, distribución, etcétera), sociales (interacción, cultura, relaciones de poder) y ambientales. Como cada una de estas dimensiones constituye un subsistema articulado con el todo por las estrechas relaciones que guardan entre sí, es posible comprender esa lógica si se aborda el análisis desde la perspectiva territorial. El desarrollo siempre se produce sobre cierta base territorial que constituye el ámbito natural en el que se genera la interacción social, donde se configuran los procesos económicos, políticos y culturales y donde se concreta la relación específica de las sociedades humanas con la naturaleza.

En un pasado no tan remoto los territorios nacionales aparecían como el ámbito natural de la concepción e implementación de «planes de desarrollo». Pero las realidades locales (subnacionales) y las fuerzas globales (internacionales) confrontan con los estados nacionales como ámbitos territoriales en los cuales concebir e implementar proyectos de desarrollo.

En línea con este enfoque es posible discutir estrategias de desarrollo local, que se define como el proceso llevado adelante por actores que pertenecen o que inciden con sus decisiones sobre un territorio determinado, para promover el dinamismo económico y/o la mejora en la calidad de vida de cierta población.

Palabras clave: desarrollo local, territorio, sociedad local.

1. Introducción

El enfoque territorial del desarrollo implica reconocer la apropiación del espacio geográfico como un fenómeno inherente al propio proceso de desarrollo. El territorio es una forma de sistema complejo¹² que aparece como una construcción social, un espacio apropiado por la gente que lo habita, en el que se dan relaciones

12 «Se consideran sistemas complejos aquellos cuyos componentes interactúan entre sí y la funcionalidad del sistema precisamente es determinada por estas interacciones que los hace ver como una totalidad organizada». Delgado Viveros, David (2007): «Sistemas complejos y desarrollo territorial. Un enfoque para el desarrollo de la Agroecología», en *Revista Brasileira de Agroecologia*, 1 oct. 2007, vol.2, n.º 2, p. 480.



de diferente índole y magnitud (relaciones económicas, de poder, de vinculación con la naturaleza, de saberes, cosmovisión, sociales, de construcción y reconstrucción de identidades culturales).¹³

Entendido así, el territorio es un recurso con historia, producido, manejado y valorado en forma colectiva. Desarrollo y territorio son entonces conceptos transversales, por lo que el desarrollo puede considerarse el proyecto colectivo de una sociedad relacionado a un territorio.

El capítulo comienza discutiendo las diversas dimensiones del territorio para llegar a plantear cómo los estados nacionales habrían retrocedido como escenarios privilegiados de los procesos de desarrollo resultado de la acción de fuerzas locales y globales. A continuación se aborda el concepto de desarrollo local y su valor para entender la complejidad de los procesos de construcción de proyectos colectivos. Finalmente se analiza lo local en el contexto global que caracteriza a la sociedad contemporánea.

2. Diversas dimensiones del territorio

El desarrollo siempre se produce sobre cierta base territorial que constituye el ámbito natural en el que se genera la interacción social, donde se configuran los procesos económicos, políticos y culturales y donde se concreta la relación específica de las sociedades humanas con la naturaleza.

Cada territorio se construye como resultado de la intersección de diferentes fuerzas que se solapan e interactúan dándole un carácter específico: allí confluyen la impronta cultural y las relaciones de poder locales, las fuerzas políticas de la organización nacional y las condicionantes originadas en las relaciones internacionales desde el plano regional hasta el contexto global.

La modernidad gestó estados nacionales que constituyen unidades de referencia de buena parte de las sociedades humanas. El territorio de los estados nacionales configuró una de las primeras determinantes de la incidencia del territorio en el desarrollo. Esos ámbitos de referencia, sin embargo, no son necesariamente homogéneos, pueden presentarse estados multiétnicos o no, lo que se manifiesta en fuertes especificidades lingüísticas, religiosas, etcétera. Por sobre estos componentes de la cultura, a veces respondiendo a ellos y otras veces no, se construye un andamiaje institucional para el gobierno del territorio que puede dar por

TERRITORIO: ¿QUÉ ENTENDEMOS POR ELLO?

No es simplemente, ni siquiera principalmente, una extensión de tierras que pertenece a un estado sobre el que ejerce su autoridad.

El territorio es la base geográfica de la existencia social: es allí donde se dan las relaciones interpersonales, culturales, productivas entre los habitantes que comparten destinos de un mismo espacio de vida (nativos, adoptivos, migrantes...); entre organizaciones con funciones múltiples; entre estas personas y estas organizaciones y un entorno natural que constituye la base misma de la existencia humana.

Estos sistemas de relaciones territoriales son necesariamente abiertos y vinculados con el exterior, ya que, en el mundo de hoy, las interdependencias se han multiplicado.

Definición de territorio adoptada durante el encuentro preparatorio del Foro Asiático de Economía Solidaria (Tokio, noviembre 2010)

¹³ Delgado Viveros (2007).



resultado diferentes grados de libertad para la acción, ya se trate de estados unitarios o federales.

La contrapartida de la emergencia de estados nacionales es la existencia de una dimensión internacional, o sea el ámbito en el que interactúan los estados nacionales. Esta territorialidad internacional puede configurarse a través de instituciones más o menos formales que condicionan —en buena medida— los ámbitos nacionales, como lo corroboran diversas experiencias históricas como la conformación de una economía atlántica a lo largo de los siglos xvi al xx, las relaciones internacionales condicionadas por los intercambios comerciales, los acuerdos bilaterales y/o multilaterales y los procesos de integración regional, el surgimiento de organizaciones globales a través de las cuales se expresa la comunidad internacional, etcétera

En un pasado no tan remoto, los territorios nacionales aparecían como el ámbito natural de la concepción e implementación de «planes de desarrollo». Pero las realidades locales (subnacionales) y las fuerzas globales (internacionales) confrontan con los estados nacionales como ámbitos territoriales en los cuales concebir e implementar proyectos de desarrollo. Parecería, como señala Barreiro, que «el estado-nación es muy pequeño para gestionar la globalización y demasiado grande para gestionar la vida cotidiana o de proximidad».¹⁴

3. ¿Qué entendemos por desarrollo local?

Cuando hablamos de «desarrollo local» nos referimos a un proceso que, llevado adelante por actores que pertenecen o que inciden con sus decisiones sobre un territorio determinado, puede promover el dinamismo económico y/o la mejora en la calidad de vida de cierta población. Las decisiones que afecten a la localidad, pueden ser tomadas desde lo local o desde otro nivel, como puede ser el nacional o incluso el internacional. La preeminencia de decisiones que responden a intereses locales respecto a otros intereses es lo que define que un proceso sea de desarrollo local.

Suele utilizarse el concepto «local» o «territorial» como sinónimos. Sin embargo, Sergio Boisier hace una distinción entre ambos términos. Hablar de «desarrollo territorial» implica observar el *territorio*, la superficie terrestre en la que se da el proceso de desarrollo, es concentrarse en observar el *contenedor* y no el *contenido*. Así es que la expresión «desarrollo territorial» se refiere a la *escala* geográfica de un proceso y no a su sustancia.

La expresión «desarrollo local» hace referencia al *contenido*, más que al *contenedor*. Lo «local» no necesariamente debe estar limitado en una superficie territorial, lo «local» solo tiene sentido cuando se le mira, según Boisier, «desde afuera y desde arriba» y así los países constituyen espacios locales mirados desde la región, así como los departamentos son lo local desde el país y la comuna lo es desde el departamento.

¹⁴ Barreiro Cavestany, Fernando (2000): «Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local.», en <www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html>.



El análisis de distintos ejemplos de desarrollo local llevados adelante permite distinguir tres grandes dimensiones¹⁵ en torno a las cuales se articulan dichos procesos:

1. económica: en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados;
2. político-administrativa: donde las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local;
3. sociocultural: en la que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo.

A partir de esta constatación es posible que el proceso de desarrollo local aparezca como un fenómeno más político que económico, o viceversa. Precisamente, en esta disyuntiva entre lo político y lo económico, parecen discurrir muchas de las reflexiones y propuestas asociadas al desarrollo local, y la dimensión sociocultural es la que —en buena medida— permite comprender cómo se percibe el fenómeno desde la comunidad.

El territorio es un espacio geográfico, pero al mismo tiempo es un espacio de flujo, de encuentro entre intereses locales e intereses no locales, donde queda de manifiesto la economía globalizada e interdependiente de la actualidad. Desde este punto de vista, siguiendo a Barreiro, el desarrollo local puede aparecer como un enfoque más político que económico, dado que la instituciones políticas no están (ni pueden estarlo) desconectadas del territorio de su competencia. Los gobiernos locales se definen por su territorio, mientras que las empresas actúan en un territorio y, solo en algunos casos, pueden perseguir intereses locales.

De todas formas, el desarrollo local no es exclusivamente una estrategia político-institucional, está relacionado con las acciones que, tomadas desde el territorio buscan:

- incrementar la creación de valor,
- mejorar los ingresos (rentas),
- aumentar las oportunidades de empleo,
- mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad.

ESCUELA DE JAUREGIBERRY

Desde el año 2006 en la localidad de Jaureguiberry, en el departamento de Canelones, los vecinos se han movilizado para conseguir la apertura de una escuela pública. Los alumnos del lugar, para concurrir a la escuela debían trasladarse en ómnibus hasta el balneario Solís, en el departamento de Maldonado. Como los padres temen que sus hijos estén solos en la ruta, los acompañan en ómnibus, pero el boleto es caro y la frecuencia de coches para ir y volver es escasa.

A principios de 2010 el vecino Gonzalo Gagliardi y su esposa Sandra Moreira comenzaron a realizar, en forma individual, gestiones ante las autoridades de Primaria. Luego nuclearon a un grupo de vecinos que trabajaron exhaustivamente para hacer que la Escuela en Jaureguiberry fuera una realidad. A mediados del 2010 la escuela comenzó a funcionar, contaba con un comedor, 17 alumnos de distintos niveles y una sola maestra. En diciembre, las inscripciones para el 2011 superaban los 60 niños.

¹⁵ Vázquez-Barquero, (1988), 129.



Estos objetivos solo pueden ser abordados desde el conjunto de actores que inciden en el territorio para alcanzar el éxito, es decir que no son objeto exclusivo de las instituciones públicas, sino que requieren de la participación de todos los intereses: económicos, sociales, políticos, tecnológicos.

«El desarrollo local es un proceso orientado que postula la creación de riqueza y bienestar para la población local, con una alta utilización y valorización de los recursos locales.»¹⁶

4. ¿Por qué razón el desarrollo local es un nuevo tema en la agenda del desarrollo?

Desde la teoría económica se ha manifestado, desde hace un tiempo, un renovado interés por entender cómo las regiones construyen sus estrategias de inserción económica en el mercado global.

Para algunos, el desarrollo económico local ha adquirido un lugar de relevancia en los procesos de desarrollo debido a que los instrumentos de intervención del Estado han perdido eficacia en la regulación de la economía. Albuquerque¹⁷ plantea como punto de inflexión la crisis económica desencadenada en los países desarrollados en la década de los setenta. Esta crisis impactó en muchos territorios y deterioró sus condiciones económicas y sociales. En esas circunstancias, las medidas diseñadas por los gobiernos centrales fueron demasiado genéricas y por lo tanto ineficaces. Su lejanía y verticalidad impidieron incorporar a esas políticas los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos locales. Como consecuencia de la crisis del Estado Keynesiano, en algunos lugares el propio Estado fue quien impulsó nuevas formas de gestión pública, en otros el Estado promovió un proceso de descentralización y delegación de responsabilidades a las regiones, y en otros fue la propia comunidad, ante el vacío generado por la ausencia o debilitamiento del gobierno nacional, la que se vio en la obligación de construir sus propios procesos de desarrollo.

Sin importar por cuál de los tres caminos antes mencionados el desarrollo local haya encontrado lugar, lo cierto es que este tipo de proyecto de desarrollo no surge por casualidad, sino como resultado de una situación en la que se busca una ruta diferente y alternativa al desarrollo nacional. En este sentido, el desarrollo local se transforma en estrategia e instrumento del desarrollo.

Es en el resurgir de la identidad local donde se revaloriza la iniciativa individual y colectiva. Es en la escena local donde se articulan la necesidad de preservar los recursos naturales pero también la urgencia por generar fuentes de empleo y responder a las necesidades básicas de la población.

«La posibilidad de que los actores se identifiquen con los problemas del territorio en el que operan es un aspecto de primera importancia. [...] La cooperación efectiva y la interacción entre actores, estará sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y tomar decisiones colectivas.»

Barreiro (2000)

¹⁶ Barreiro, Fernando (2000): 2.

¹⁷ Albuquerque, Francisco (2004): 159.



Para Barreiro, desde una perspectiva ideológica (definida a priori) el desarrollo local sería un nuevo paradigma de buen desarrollo, una utopía local. Lo que no se puede realizar a nivel nacional o estatal se podría hacer a nivel local, en gran medida, como resultado de la voluntad de unos actores que cooperan y que defienden intereses compartidos sobre el futuro de la localidad o comunidad.¹⁸

5. ¿Cuándo y quién comienza en una localidad un proceso de «desarrollo»?

Según Albuquerque,¹⁹ para que un proceso de desarrollo local se inicie, al menos en América Latina, es necesario que la localidad cuente en alguna medida con los ocho ítems que aparecen en el cuadro 1, la fragilidad de ciertas iniciativas locales puede ser identificada por la carencia o debilidad de alguno de esos ocho componentes básicos.

¿Cuál componente es más importante? Es difícil decirlo, pero el autor destaca en primer lugar la importancia de la movilización y participación de los actores locales. Esto supone la construcción de capital social comunitario y de identidad regional, fundamental para sostener cualquier iniciativa. Sin embargo, ni el capital social ni la identidad regional son elementos preexistentes en el territorio, sino que son activos intangibles que deben ser construidos localmente. Para ello pasa a ser fundamental la existencia de espacios de concertación y participación que pueden ser promovidos por los gobiernos locales o las empresas.



Figura 1. Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local

Citemos como ejemplo el Pacto de Cooperación del Estado de Ceará (Brasil). Fue creado inicialmente como un foro de discusión entre los empresarios y el gobierno estadual sobre las cuestiones más relevantes de la sociedad local, y acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, conformando una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local. No significa esto que los gobiernos locales sean siempre los que inician los procesos de

¹⁸ Barreiro Cavestany, Fernando (2000) *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*, en <www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html>.

¹⁹ Albuquerque, Francisco (2004): 163.



desarrollo económico local, sino que pueden hacerlo porque cuentan con una estructura administrativa adecuada para ello y a mediano plazo su presencia es fundamental para asentar la institucionalidad que dichas iniciativas requieren.

Según Barreiro (2000), en muchas reflexiones sobre el desarrollo local se reconoce que su principal valor, y el motor que lo activa, es la cooperación entre actores para realizar fines comunes. Pero esto responde más bien al enfoque ideológico del desarrollo local (con proyección moral) de un nuevo modelo de desarrollo basado más en la cooperación que en la competencia, en tanto que valores antagónicos. En la mayoría de los procesos de desarrollo local, la cooperación tiene un sentido mucho más pragmático y es una respuesta racional a la propia lógica de cada uno de los actores. Dicho de otra manera, en determinado momento, los actores perciben que para desarrollar de forma más completa su propia estrategia, es necesario cooperar y poner en común, con otros actores, las propuestas y acciones. Pero no existe una motivación preexistente para cooperar, sino más bien todo lo contrario. Los actores locales no viven en armonía y en cooperación permanente. La convergencia de los intereses en una estrategia común es un proceso altamente complejo, plagado de obstáculos.²⁰

6. Lo local en el contexto de la globalización

El proceso de globalización actual está caracterizado por la internacionalización de la economía, la política y la cultura. ¿Qué lugar tiene el desarrollo local en este contexto? La acción para el desarrollo desde lo local enfrenta el desafío de encontrar las estrategias adecuadas para manejar este fenómeno que algunos autores han llamado «glocal» (interacción de lo global y lo local). Como señala Arocena,²¹ habría tres maneras de situarse frente a la relación global-local:

- Aquellos que conciben la globalización como una amenaza que tiende a eliminar las autonomías locales. En esta concepción el desarrollo local es un imposible en las actuales condiciones internacionales.
- Los que ven lo «local» como una alternativa frente a la globalización, que resignifica a los actores locales en una especie de cruzada antiglobal.
- Aquellos que conciben la globalización como una oportunidad y un desafío a explotar en pro del desarrollo local, diseñando estrategias de competitividad distintas. Podemos incluso vincular esto con la idea de Boisier,²² de que el desarrollo local es parte integrante de un nuevo paradigma en el que aparece como objetivo la complejidad sistémica, que permite la articulación entre el sistema local o regional y el complejo medio externo contemporáneo.

Por lo general suele hablarse de cómo la globalización destruye las antiguas formas de organización de las naciones, su economía, su identidad; pero esta afirmación

²⁰ Véase capítulo 4.

²¹ Arocena, J. (2001): «Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual», en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, editorial Homo Sapiens, Rosario.

²² Boisier, Sergio, 1999.

no refleja con veracidad la realidad. A escala mundial, solo el 20% del producto bruto se comercializa en el ámbito internacional, según datos del Banco Mundial, por lo tanto el 80% de la producción mundial es de ámbito local o nacional. Por otro lado, aunque podríamos pensar que del proceso de globalización se desprende la homogenización de las pautas culturales o de consumo a escala mundial, resulta evidente la persistencia de la heterogeneidad en cuanto a oportunidades y riesgos para las localidades. Fernando Casanova²³ identifica cuatro amenazas que la globalización puede acarrear para el ámbito local:

1. Marginación o exclusión para aquellas localidades que no logran insertarse en la economía mundial. Con la apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales, se ha asistido al declive y desaparición de algunas economías locales que no contaban con la estructura productiva necesaria para enfrentar la competencia mundial.
2. Integración subordinada de la localidad al depender de actores globales externos que al no contar con arraigo territorial carecen de responsabilidad frente a los actores o autoridades locales. Puede recordarse que en el departamento de Maldonado, en Uruguay, una importante empresa francesa de agua y energía prestó el servicio de suministro de agua potable por ocho años a través de una empresa subsidiaria española. En ese tiempo, los precios del servicio aumentaron hasta un 700%, excluyendo a una gran parte de la población pobre del acceso al agua potable.
3. Fragmentación, desmembramiento y desintegración económica y social de ciertas unidades territoriales.
4. Amenaza ambiental, producto de un modelo de desarrollo no sustentable. Por ejemplo, una empresa de alimentos originaria de los Países Bajos es uno de los vendedores más grandes de productos porcinos. Alimenta a sus cerdos con soja producida principalmente en Brasil que genera deforestación extensa en la zona amazónica, además de violaciones de derechos humanos, expulsión de campesinos locales y contaminación por pesticidas.

Si bien estas amenazas están latentes, siguiendo a Casanova, las oportunidades que la globalización supone serían dos:

1. El acceso a recursos globales relacionados con la tecnología, el capital y los mercados. Estos recursos, utilizados por la localidad, pueden llevar a descubrir potencialidades de la región que le permitan insertarse en el contexto global de una manera distinta a la conocida.
2. La revalorización de los recursos endógenos y la potencialización de capacidades estratégicas relevantes que funcionen como una ventana de oportunidad, es decir, que en determinado momento esos recursos que la localidad posee puedan ser aprovechados con éxito y aseguren buenos resultados en la consecución de metas establecidas.

23 Casanova, Fernando (2004).



En el nuevo contexto de la globalización existe preocupación por el territorio, se busca insertar a los territorios en los exigentes escenarios de la competitividad internacional y potenciar los grados de libertad que ofrecen a estos los procesos de descentralización, definiéndose el desarrollo regional como un proceso de cambio estructural, localizado (en un territorio denominado «región») que se asocia a permanente progreso de la propia región, de la comunidad que habita en ella y cada individuo miembro de la comunidad y habitante del territorio.²⁴

7. Recapitulación

En este capítulo se ha insistido en que el concepto de desarrollo local se ha convertido en una forma de concebir el proceso de desarrollo en el marco una la «lógica territorial», entendida como la articulación del conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores en el territorio.

En contrapunto con lo tratado en el capítulo 4, es necesario enfatizar que las estrategias de desarrollo local requieren del diálogo y la concertación de actores, la colaboración en distintos ámbitos de la administración pública y un trabajo conjunto del sector público con el privado.

Esta perspectiva permite identificar desafíos, ventajas y oportunidades para el desarrollo, definir los posibles escenarios futuros y asociar y comprometer a la comunidad en la definición y logro de las metas. En tal sentido, no se puede pensar en términos de oposición a lo global y a lo local, sino aprovechar las posibilidades que se abren de articular esos «mundos» para promover el desarrollo de las capacidades de las personas y como resultado ofrecer la oportunidad de optar por mejores vidas.

UN PELIGRO: LA DIMENSIÓN CONSERVADORA DE LO LOCAL

Algunas veces, la prédica de los actores locales en torno a objetivos de desarrollo territorial puede ser una respuesta local (reactiva) frente a las amenazas externas.

En América Latina la experiencia histórica muestra muchos ejemplos de movimientos agrarios de reacción ante los avances del capitalismo y las transformaciones sociales que trae aparejadas. La defensa de lo local se encuentra asociada a la preservación del status quo y a la resistencia a los cambios que se producen en la estructura social por causa de fuerzas «integradoras».

En Uruguay también pueden encontrarse ejemplos históricos de reacción conservadora desde lo local frente al cambio. La acción de «Chico Tazo» (Benito Nardone) orientada por la crítica al modelo de desarrollo neobatllista en la segunda mitad de los años cincuenta, es un claro ejemplo de un líder ruralista enfrentado a las políticas industrialistas y de bienestar social «impuestas desde la ciudad».

¿Cómo enfrentar desde la acción para el desarrollo estas manifestaciones reactivas de lo local?

Solo una acción consciente y coordinada es capaz de transformar esto, mediante un proceso de maduración de la estrategia y de aprendizaje de los actores, en una acción local (proactiva) orientada hacia objetivos mejor definidos y con mayores niveles de coherencia y cooperación entre los actores introduciendo elementos de compensación que eviten posibles efectos negativos sobre la calidad del territorio.

24 Lira Cossio, Luis. (2003): 11.

Cuestionario de autoevaluación

1. El desarrollo siempre se produce sobre una base territorial, espacio donde se configuran los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. V F
El territorio de los estados nacionales es homogéneo y debido a esa característica se puede conformar un aparato institucional que implemente el gobierno para el desarrollo territorial. V F
2. Existe una territorialidad internacional que está configurada por instituciones internacionales que condicionan los ámbitos nacionales y, por ende, los locales. V F
3. Los territorios nacionales son el ámbito de implementación de los proyectos de desarrollo. V F
4. Cuando hablamos de «desarrollo local» nos referimos a un proceso que, llevado adelante por actores que pertenecen o que inciden con sus decisiones sobre un territorio determinado, puede promover el dinamismo económico y/o la mejora en la calidad de vida de cierta población. Pero la preeminencia de decisiones que responden a intereses locales respecto a otros intereses es lo que define que un proceso sea de desarrollo local. V F
5. Hablar de desarrollo territorial es mirar el contenido, la sustancia; mientras que hablar de desarrollo local es centrarse en el contenedor. V F
6. El proceso de desarrollo local es claramente un fenómeno más político que económico. V F
7. Las acciones del desarrollo local tienen como finalidad incrementar la creación de valor local y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad, así como mejorar los ingresos y aumentar las oportunidades de empleo. V F
8. Para alcanzar esos objetivos es necesario y suficiente que los intereses económicos locales participen. V F
9. El desarrollo económico local surge como un eficaz instrumento de regulación económica, luego de la crisis de los estados desarrollados en la década de los setenta. V F
10. En todo territorio encontramos entre las personas que lo habitan capital social e identidad regional, por lo tanto no es necesario que los gobiernos promuevan la existencia de espacios de concertación, ya que esta se da naturalmente. V F
11. En todos los análisis que abordan el estudio del desarrollo local se plantea que la globalización es una amenaza, y refugiarse en lo local es la única alternativa de supervivencia. V F
12. No todo proyecto que surja desde lo local es positivo y genera mejorías. V F
13. La tendencia a la cooperación entre actores es natural y primaria. V F



14. Una de las oportunidades que la globalización presenta al desarrollo local es la posibilidad de revalorizar sus recursos endógenos. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

A partir de la lectura de la siguiente nota periodística:

- Identifique cuáles son las dificultades del gobierno local en la Ciudad de la Costa.
- ¿Por qué podemos considerar que los ocupantes de las tierras tienen un proyecto de desarrollo local? ¿En qué consistiría dicho proyecto?
- Discuta las ventajas y desventajas de llevar adelante las ocupaciones desde el punto de vista de cada uno de los actores implicados.

Ocupación y propiedad en la Costa de Oro



Buena parte de la costa canaria enfrenta dilemas cruzados: grandes «propietarios» que nunca pagaron la contribución inmobiliaria, otros que ni siquiera ostentan títulos de propiedad y trabajadores sin techo convertidos en ocupas.

Raúl Zibechi

Brecha, 11.2.2011

[...] La tercera marcha en silencio realizada en la Costa de Oro] fue promovida por la Asamblea Permanente Ocupantes del Remanso, y fue la única convocada por un colectivo social activo, ante la amenaza de desalojo que recibieron de los «propietarios» de los predios donde viven. «No queremos ser dueños de la tierra, queremos habitarla», reza un volante distribuido por la asamblea del Remanso. Reivindican «la ocupación de terrenos y casas abandonadas (con décadas de abandono estructural y



gran endeudamiento tributario) como forma de solucionar por cuenta propia la necesidad de vivienda», dice el texto explicitando las intenciones de fondo de la asamblea.

Okupas de ayer [...]

Toda la zona registra elevadas tasas de irregularidad e ilegalidad, lo que le complica la vida a la Intendencia de Canelones, favorece a los especuladores y estimula la aparición de ocupantes necesitados y de otros que buscan medrar con la tierra. «La ocupación de predios es permanente y es nuestro principal problema», asegura a Brecha Salvador Bernal, secretario de la Junta Local de Salinas. «Sabemos que en esta zona hay un promedio de una o dos ocupaciones diarias porque la gente sabe que son terrenos de empresas que se fundieron o de propietarios que tienen grandes deudas con la Intendencia.»

La segunda administración municipal de Marcos Carámbula se propuso encarar políticas agresivas para cobrar las cuantiosas deudas de un puñado de «propietarios». El 6 de octubre firmó un convenio con República Afisa, empresa de capitales estatales, para cobrar a los 20 mil morosos con deudas mayores de 50 mil pesos, que en total deben 100 millones de dólares a la comuna. La empresa diseñó una doble estrategia: contactar con los deudores de forma directa para llegar a un acuerdo y, si fracasa, la vía judicial. La comuna tiene detectados 62 grandes deudores con pasivos por 20 millones de dólares, y lógicamente fueron puestos en la mira de República Afisa.

Okupas de hoy

«Estaba alquilando en Solymer pero ya no podía seguir pagando y acá hay terrenos abandonados desde hace 60 años, como pude averiguar en Catastro. Hice una vivienda, pedí la luz y el agua y hoy vivo con mis dos hijas y mi compañera», dice Álvaro Gutiérrez, que trabaja en un parking los fines de semana. «Construimos manteniendo respeto por el ambiente; nos han ofrecido plata por los pinos y los eucaliptos pero nosotros no queremos tirar árboles. Lo nuestro fue convertir un boliche en escuela, limpiar para evitar incendios, erradicar basurales, porque estamos comprometidos con el lugar.» Álvaro se esfuerza para hacerse escuchar sobre el vocerío de los niños que se mueven entre una decena de adultos.

Desde las calles de balastro no se ven las viviendas de costaneros revocadas de adobe, cubiertas por una espesa capa de pinos y eucaliptos debajo de los cuales crecen ligustros, pitangas, guayabos, canelones, paltas y especies irreconocibles para la mirada profana. Se llega a las casas por senderos entre arbustos de moras, cedros, llantén y bananos sembrados por los ocupas, siempre con cuidado de no pisar las plantas medicinales que rodean las casas. «Hicimos cursos de plantas medicinales y aprendimos a elaborar cremas y pomadas para el autoconsumo y como apoyo a la policlínica que formamos con la comisión de fomento», explica Edigel, artesana, con una hija, que vive en uno de los predios que los «propietarios-deudores» quieren desalojar.

«Forestamos con flora autóctona, pusimos toda la cartelería de las calles, hicimos dos plazas y los juegos de la escuela», añade Álvaro. Además pusieron en marcha una radio comunitaria que funciona en un pequeño espacio recién construido y abrieron dos pequeñas plazas con juegos infantiles. La forma como fueron construyendo el «barrio» de la manzana 161, por ejemplo, es sintomática: no limpiaron el terreno tirando árboles para despejar y luego construir encima de un espacio libre, sino que se fueron adaptando a la vegetación, tocando lo mínimo, como pidiendo permiso al ambiente. No hay cercas delimitando propiedades ni puertas cerradas.



En el laberinto de la manzana viven ocupas junto a vecinos que compraron sus terrenos, «algunos de los cuales se ofrecieron como testigos en el juicio por desalojo a favor de los ocupantes», señala Adrián, quien construyó una panadería octogonal al lado de su vivienda y ocupa desde hace 11 años. El 22 de octubre se presentó alguien en nombre del juzgado de Atlántida para realizar una inspección ocular de siete predios, y el 22 de diciembre dos familias recibieron cedulones de desalojo que deberían ser activados el 10 de febrero. Legalmente, para proceder al desalojo los «propietarios» deben presentar los recibos al día de la contribución, requisito indispensable desde que dos años atrás se implementó en todo el país el certificado único del contribuyente para realizar trámites de compraventa.

Consultado sobre los ocupantes del Remanso, que serían un centenar, aunque no todos se reconocen en esa identidad y menos de la mitad participan en la asamblea, Bernal establece diferencias. «Son gente trabajadora que está ocupando con su familia», dice. «Pero hay otros que ocuparon cinco o seis predios a la vez, talaron los árboles para vender madera y ahora quieren vender ilegalmente los derechos de posesión», se queja. Va más lejos al hablar de estos ocupantes, tan parecidos a los «propietarios deudores». Asegura que cuando se parcelaron los predios se dejaron espacios libres para plazas y equipamientos públicos pero que la Intendencia no escrituró esos terrenos y ahora los propietarios se los están reapropiando, como sucede con un camping.

Para encontrar soluciones definitivas a tanto desaguado hace falta voluntad política. Asegura Bernal: «Cuando hay propietarios que no limpian, ni cercan, ni pagan, y además nosotros tenemos que apagar los incendios que se producen por su desidia, debe intervenir el Estado a través de una legislación por la cual esos terrenos pasen al Ministerio de Vivienda para que los otorgue a gente trabajadora que no tenga vivienda, con la condición de que no venda el terreno ni tenga otras propiedades. Pero no encuentro eco en los partidos».

Ejercicio 2

Lea el siguiente texto:

- ¿Puede considerarse a la propuesta un proyecto de desarrollo local? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son los actores que se pretende involucrar y cuáles sus roles?
- Observe el cuadro 1 en este capítulo y lea los comentarios respecto a este. A partir de ello señale cuáles serían los problemas para implementar este proyecto.

La cuenca del arroyo Carrasco

La zona metropolitana que rodea la Cuenca del Arroyo Carrasco (cac) está ubicada entre los departamentos de Montevideo y Canelones. Abarca los centros comunales zonales 8, 9 y 10, de Montevideo, y las localidades de Colonia Nicolich, Paso Carrasco, Suárez, Toledo y Barros Blancos de Canelones.

A través de varios estudios realizados en la cac se ha detectado la existencia de un importante dinamismo de sectores intensivos en conocimiento (como software, farmacéutica y servicios de logística) y de otros más tradicionales (como plástico), al mismo tiempo que una gran concentración de población en situación de pobreza. En este territorio concreto se plasma un crecimiento excluyente.





Un porcentaje elevado de personas de la cac viven en condición de pobreza.²⁵ La incidencia de la pobreza (medida por ingresos) superaba el tercio de la población del área en el año 2006, más de 10 puntos porcentuales que Montevideo y Canelones. Si se excluye de la cac el barrio Carrasco puede observarse que más del 40 % de la población (de la cac sin Carrasco) vivía en situación de pobreza en 2006. Pocas cifras son tan elocuentes respecto de las condiciones de vida de la población del área.

Si se toma el período entre 2002 y 2007 se observa un claro aceleramiento del dinamismo de las exportaciones de la cac. La aceleración de la tasa de crecimiento de las exportaciones de la cac se debe al peso cada vez mayor en las ventas al exterior de sectores dinámicos de la economía. En efecto, a partir de principios de los años dos mil las exportaciones de los rubros comprendidos dentro de los sectores tradicionales (cuero y textil, entre otros) dejan de crecer y toman la posta otras actividades, como las incluidas dentro de sectores de sustancias químicas, farmacéutica, aparatos médicos, plástico u otros (automóviles y partes, metálicas básicas).

Asimismo se constató que la radicación de empresas dinámicas no se conduce con la lógica tradicional de urbanización y de instalación de poblaciones alrededor de una empresa o industria, sino que parecería que nos encontramos frente a un fenómeno distinto donde las empresas y las poblaciones se encuentran distanciadas, conformando los primeras enclaves territoriales.

Una propuesta de intervención

La propuesta es «hacer converger» las trayectorias divergentes de ambos actores territoriales a través de la creación de un sistema local para la inserción laboral (slil) que involucre, por un lado:

- a las empresas del sector privado que conviven con la dificultad de obtención de mano de obra para el desarrollo de sus actividades (que por lo general no comprende a población en situación de pobreza);
- por otro lado, al sector público, como orientador de la calificación de la población en situación de pobreza en pos de lograr su inserción al mercado laboral en sectores dinámicos que demandan calificaciones determinadas, generando un modelo de intervención pública que busca la inserción laboral de individuos en situación de pobreza en empresas de sectores dinámicos sobre la base del desarrollo local;
- a la población pobre en condiciones de insertarse en ese mercado de trabajo específico a través de la formación por competencias laborales,
- y, finalmente a las redes sociales de base territorial para generar articulación entre las esferas del mercado y el Estado; desarrollando estrategias de trabajo complementario familiar; entre otros.

La propuesta es articular a dos actores que conviven en un mismo territorio, pero que sin embargo poseen trayectorias socioeconómicas divergentes: Población pobre de difícil inserción en el mercado laboral, en especial en puestos de trabajo dignos y con un nivel de calificación de medio a superior. Empresas de sectores dinámicos e intensivos en conocimiento que presentan cuellos de botella por la dificultad de obtener mano de obra calificada.

²⁵ En la estimación de la pobreza se utilizó la Línea de Pobreza metodología INE 2002.

La hipótesis detrás de esta propuesta es que el territorio en común en el que conviven ambos actores puede ser el elemento conector de sus trayectorias.

Ejercicio 3

Lea la siguiente información:

Uruguay entre los 20 mejores países para vivir. Está primero en la región; en el mundo lidera Francia.

País	Costo de vida	Ocio & Cultura	Economía	Medio Ambiente	Libertad	Salud	Infraestructura	Riesgo/ Seguridad	Clima	Resultado Final
Francia	55	81	69	72	100	100	92	100	87	82
Australia	56	82	71	76	100	87	92	100	87	81
Suiza	41	86	79	78	100	95	96	100	77	81
Alemania	54	82	71	83	100	89	90	100	79	81
Nueva Zelanda	62	82	65	77	100	88	70	100	84	79
Luxemburgo	44	76	85	77	100	87	66	100	83	78
Estados Unidos	56	79	67	62	92	78	100	100	84	78
Bélgica	41	83	66	64	100	88	96	100	86	78
Canadá	62	76	69	62	100	84	85	100	69	77
Italia	56	85	63	74	92	90	62	100	87	77
Países Bajos	48	71	69	67	100	87	92	100	75	77
Noruega	39	60	89	76	100	90	89	100	60	77
Austria	41	86	68	87	100	85	68	100	76	77
Liechtenstein	44	80	100	65	100	80	44	100	79	76
Malta	63	70	53	84	100	89	52	100	95	76
Dinamarca	33	88	69	84	100	86	72	100	78	76
España	56	68	63	75	100	90	65	100	79	76
Finlandia	39	93	66	68	100	81	76	100	76	75
Uruguay	60	72	52	72	100	76	64	100	93	75
Hungría	58	76	48	77	100	84	77	93	76	74
Portugal	55	72	52	74	100	86	56	100	83	73
Lituania	63	68	48	81	100	80	56	100	79	73

Uruguay es uno de los 20 mejores países del mundo para vivir en 2010, según un ranking internacional de calidad de vida elaborado por la revista estadounidense International Living.

De acuerdo a la publicación, Uruguay tiene puntaje perfecto en «seguridad» y «libertad» de las personas. Estos y otros ítems fueron evaluados por la revista, que en base a los resultados ubica a Uruguay como el mejor país de América Latina para vivir y lo sitúa en el lugar 19° a nivel mundial. Al tope se encuentra Francia y en segundo lugar Australia. Suiza ocupa el tercer puesto.

Cada enero, anticipándose al resto del año, la revista califica a 194 países del mundo y elabora una lista de los sitios que ofrecen la mejor calidad de vida. «No se trata de una mayor calidad, necesariamente. Se trata de los lugares del mundo donde la vida es, simplemente, genial», asegura la publicación en su presentación del ranking anual.

Para elaborar este índice se consideran nueve categorías: costo de vida, cultura y ocio, economía, medio ambiente, libertad, salud, infraestructura, seguridad y riesgo, y clima.

Para evaluar cada uno de estos ítems se consultan numerosas fuentes «oficiales». Las mismas incluyen a los diferentes sitios gubernamentales y la Organización Mundial de la Salud (oms). También se consulta a los indicadores de la revista The Economist, y se toma en cuenta la opinión de corresponsales periodísticos de la revista en todo el mundo.



Pese a caer tres posiciones respecto al ranking 2009, Uruguay logró ubicarse como el mejor país latinoamericano para vivir y colarse entre los 20 mejores del mundo. Brasil ocupa el lugar 38, Argentina el 26 y Chile el 31.

En un puntaje que va del 1 al 100, la máxima calificación de Uruguay se da en los indicadores «seguridad y riesgo» (100 puntos) y «libertad» (100). En «clima» obtuvo 93 puntos, en «ocio y cultura» y «medio ambiente» 72 puntos, en «salud» 76 puntos, «infraestructura» 64 puntos y «costo de vida» 60 puntos. El puntaje más bajo lo marca el rubro «economía» con 52 puntos.

Fuentes: Diario *El País*, 7 de enero de 2010, Quality of Life Index, <<http://www1.internationalliving.com/qofl2010/>>.

- a. En el contexto de la globalización varias pueden ser las amenazas que afecten al desarrollo local, pero también es posible encontrar ventajas. ¿En qué sentido cree que esta información puede afectar a Uruguay como localidad, en el contexto de la globalización?
- b. Según las diferentes calificaciones obtenidas ¿qué aspectos podrían ser vulnerables para Uruguay como localidad, en el contexto de la globalización? ¿Cuáles de las amenazas planteadas por la globalización podrían ser más peligrosas para nuestro país?
- c. ¿Qué proyectos de desarrollo local podrían explotar las ventajas que identificó en la información?

Bibliografía

- Alburquerque, Francisco. (2004): «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 82, abril de 2004, pp. 157-171.
- Arocena José (1997): «Lo global y lo local en la transición contemporánea», *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, Montevideo, disponible en <www.bibliotecajfb.org/.../4.%20Cuadernos%20CLAEH%20N%278-79-Arocena.doc>.
- Barreiro Cavestany, Fernando (2000): *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*, en <www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html>.
- Boisier, Sergio (1999): «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?», disponible en <www.tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>, artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- Casanova, Fernando. (2004): *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*, Montevideo, Cinterfor.
- Gallicchio, Enrique (2005): «El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio», *Cuadernos del CLAEH* n.º 89, Montevideo, 2005.
- González Posse, E. (2002): «El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades.», *Documentos de Trabajo del Rectorado*, n.º 17, Udelar.
- Lira Cossio, Luis (2003): «La cuestión regional y local en América Latina», *Cuadernos de la CEPAL*, serie *Gestión Pública*, n.º 44, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.
- Vázquez-Barquero A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Editorial Pirámide, Madrid, España.





Segunda parte
Las condiciones





Dimensión normativa del desarrollo²⁶

Resumen

En el presente capítulo abordamos la dimensión normativa del desarrollo, es decir la relación entre los problemas del desarrollo y los valores que sustentamos. Comenzamos señalando que, aunque no fuera siempre explícita, la noción de desarrollo supone un juicio de valor respecto a algo que es considerado «bueno», «deseable» y «justo». De hecho, los problemas del desarrollo como la pobreza o la falta de libertad son tales porque interpelan nuestro sentido de justicia. Ponernos de acuerdo respecto a qué tipo de desarrollo resulta deseable supone entonces acordar ciertos criterios de justicia —qué consideramos justo—, lo que dista mucho de ser sencillo. Por un lado, porque podemos discrepar respecto a cuál es la solución más justa a un problema y, por otro, porque en ocasiones el ejercicio de los derechos de unos supone afectar los derechos de otros, por lo que es necesario tomar una decisión que afecte derechos de alguien. Una forma de aproximación explícita entre desarrollo y justicia se encuentra en la obra de Amartya Sen, quien sostiene que el desarrollo consiste en ampliar las opciones de las personas, haciendo de estas seres más libres para construir sus vidas de acuerdo a criterios que tienen razones para valorar. La posición de Sen ha sido enormemente influyente en los últimos años, pero no deja de tener problemas, en particular a la hora de construir indicadores que permitan evaluar los logros de una sociedad determinada, o de diseñar y evaluar políticas que amplíen las capacidades de los individuos, promoviendo por tanto su libertad.

Palabras clave: valores, justicia, derechos, libertad, capacidades, funcionamientos.

1. Introducción: los valores del desarrollo

En cierto sentido la noción de desarrollo siempre tuvo un componente ético, normativo, en la medida que el desarrollo se consideraba algo «bueno» o «deseable». Sin embargo, en las primeras décadas de su evolución —aquellas que luego de la Segunda Guerra Mundial vieron a las antiguas colonias transformarse en países independientes— los estudios del desarrollo se concentraron en develar sus aspectos empíricos, sin tratar con igual profundidad su dimensión normativa. Surgieron así estudios que intentaron describir la evolución de distintas variables —económicas, demográficas, sociales, etcétera— en el proceso de desarrollo, a la vez que se

²⁶ Queremos expresar nuestro agradecimiento a Gustavo Pereira por su lectura y comentarios a este capítulo, aunque solo los autores son responsables por los eventuales errores que pueda tener.



intentaron establecer las «etapas» del desarrollo así definidas —algo que abordamos en los capítulos 1 y 3 del presente texto.

En las décadas de los setenta y ochenta, se hizo evidente que este enfoque resultaba inadecuado y debía ser complementado. En esos años se observó cómo algunos países cuya experiencia de desarrollo parecía exitosa hacia mediados de los sesenta —como Argentina o Brasil— eran asolados por la violencia política, al punto de dar lugar a la constitución de regímenes que instauraron el terrorismo de estado como práctica habitual. En otros casos, como en Irán, procesos de «modernización», que tomaban a Occidente como modelo de sociedad —aunque dirigidos por regímenes autoritarios—, culminaban con una revuelta popular acaudillada por un líder religioso ortodoxo cuyo programa consistía fundamentalmente en renunciar a esa modernidad —que era vista como la quintaesencia de la corrupción moral— y adaptar la vida social a los preceptos del Islam.

Se hizo evidente que los estudios y la política del desarrollo debían explicitar sus supuestos éticos a fin de analizarlos seriamente y en profundidad. Se planteó entonces la pregunta de por qué era —y si lo era— deseable el desarrollo —o mejor aun, qué tipo de desarrollo era deseable— y cómo se relacionaba con los valores de las personas y sus intuiciones respecto a lo bueno y lo malo. Así, la conciencia de que al desarrollo le es inherente una dimensión normativa —es decir que esta no es un «agregado» o «complemento», sino que forma parte de él— se encuentra en la base de la ampliación del concepto de desarrollo desde las miradas centradas en el crecimiento económico y el cambio demográfico, a aquellas centradas en el ser humano y su vida.

El objetivo central de este capítulo es presentar parte de la reflexión teórica que tiene por objeto el análisis de la dimensión normativa del desarrollo. Para ello lo vincularemos con las nociones de justicia y derechos propuestas por distintos autores. Trataremos principalmente la obra del filósofo y economista indio Amartya Sen, por tratarse de alguien que no solo ha reclamado desde hace décadas esta toma de conciencia sobre la dimensión ética del desarrollo, sino que ha hecho aportes fundamentales a ella y tiene una fuerte incidencia en los debates sobre el tema.²⁷ Finalmente, abordaremos alguno de los problemas prácticos que presenta la dimensión normativa del desarrollo, tanto a la hora de su estudio como al momento de diseñar políticas para su promoción.

2. Desarrollo y justicia

A principios del año 2010 dos países latinoamericanos fueron asolados por terribles terremotos. Chile, donde el movimiento sísmico fue más importante, contó sus muertos por cientos, mientras que Haití los contó por decenas de miles. Meses después este último país era asolado por una epidemia de cólera que cobró miles de vidas.

²⁷ Sin embargo, no por ello debe pensarse que el tema se agota en la obra de Sen, lo que puede apreciarse si se analiza la lista de lecturas sugeridas.





El terremoto que sufrió Haití es, como el de Chile, una tragedia natural; pero que condujera a la muerte a decenas de miles de personas y luego a una epidemia de cólera, no lo es.²⁸ La muerte de cientos de personas en Chile nos conmueve, pero la de decenas de miles de haitianos hace más que eso: nos indigna, pues interpela nuestro sentido de justicia. La muerte por circunstancias naturales es trágica y dolorosa, pero no podemos decir que sea injusta, ni considerarla un problema del desarrollo. La muerte por circunstancias evitables —como una epidemia de cólera que se expande por las carencias de saneamiento y agua potable, o debido a la precariedad de las construcciones o de servicios médicos que resulta de la extrema pobreza— es una injusticia, y por ello constituye un problema del desarrollo.

El desarrollo supone un componente normativo que le es indisoluble: quienes combaten el subdesarrollo lo hacen porque este afecta su sentido de la justicia, y entienden que el proceso de desarrollo supone entonces la construcción de una sociedad justa (o más justa). Si la dimensión normativa o ética del concepto de desarrollo se entronca con la noción de justicia, conviene preguntarse qué entendemos por justicia, y cómo sería una sociedad justa.

Entre las personas que han intentado dar una respuesta a esta pregunta destaca John Rawls, quien en 1971 publicó *Teoría de la Justicia*. Rawls (1979) parte de que la mayoría de las personas comparten ciertas intuiciones sobre lo que es justo o injusto, pero estos principios no forman una teoría coherente y pueden —y de hecho suelen— entrar en contradicción. En respuesta propone una serie de principios de justicia que constituyen la base para una teoría coherente.

La idea general de Justicia que nos presenta Rawls parte de que todos los seres humanos deseamos vivir una «vida buena» y que, más allá de las diferentes opiniones que tengamos sobre cómo sería esta, existen algunas cosas que son necesarias para alcanzarla. A estas cosas denomina Rawls «bienes primarios», por su capacidad de alcanzar distintos fines, los que forman parte del proyecto vital que cada uno desea seguir. Estos bienes primarios pueden distinguirse en naturales y sociales. Son «bienes primarios naturales» la salud, los talentos particulares, la imaginación, y otras cualidades naturales. Entre los «bienes primarios sociales» se encuentran las libertades individuales básicas, las oportunidades —por ejemplo el acceso a una educación o a cargos de gobierno—, los ingresos y la riqueza.

Lo que diferencia a los bienes primarios naturales de los sociales es que los primeros —a diferencia de los segundos— no son distribuidos socialmente, aunque sí resultan afectados por las instituciones que determinan la distribución de los bienes primarios sociales. Por ejemplo, no son las instituciones sociales las que determinan que alguien tenga un talento especial para la música, pero estas sí determinan que dicho talento pueda explotarse —algo que difícilmente ocurriría si la persona en

²⁸ Más allá del incierto origen de la epidemia —no había cólera en Haití antes del terremoto—, lo cierto es que las dimensiones de la epidemia y sus consecuencias se deben no a las condiciones climáticas o geográficas del país, sino a su pobreza, y a la forma en que esta afecta las condiciones sanitarias de la población. Nadie muere de cólera en los cercanos Estados Unidos, ni siquiera en el sur, donde las condiciones climáticas son comparables a las de Haití.



cuestión debe trabajar desde niño—. Algo similar ocurre con las tendencias naturales hacia determinadas enfermedades: la forma en que esta condición afecte la construcción de nuestro proyecto vital dependerá del acceso a servicios de salud, nivel de ingresos, etcétera, es decir bienes primarios sociales.

Una situación de Justicia supondría que los «bienes primarios» debieran distribuirse igualitariamente, salvo que alguna otra forma de distribuirlos resulte en ventajas para los menos favorecidos. Así, el tratamiento igualitario no supone la eliminación de todas las desigualdades, sino solo de aquellas que perjudican a alguien. Si, por el contrario, una desigualdad beneficia a los más desfavorecidos, entonces es propio de una sociedad justa aceptar esa desigualdad. Esta idea general se resume en dos «principios de justicia»:

1. cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio y total sistema de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertades para todos;
2. las desigualdades económicas y sociales tienen que estructurarse de manera que redunden en:
 - a. mayor beneficio de los menos aventajados (principio de diferencia), y
 - b. los cargos y funciones deben ser asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Por otra parte, los esfuerzos por obtener los bienes primarios pueden entrar en contradicción: ¿qué ocurriría, por ejemplo, si se demuestra que las dictaduras son buenas para el crecimiento económico? En ese caso, el aumentar las existencias de bienes materiales —en general una condición necesaria para superar la pobreza— supondría limitar las libertades de las personas. ¿Qué deberíamos priorizar? Según Rawls, la respuesta al dilema anterior es clara: en primer lugar debe estar la libertad. Por tanto, esta no puede limitarse en aras de aumentar la dotación de algún otro bien primario —como la riqueza.

Un ejemplo nos ayudará a entender mejor estos principios, y en particular el de diferencia. Es una intuición de justicia generalmente aceptada que personas que realicen el mismo trabajo deben obtener la misma remuneración; es por ello que la brecha salarial de género —es decir la constatación de que en general las mujeres reciben una remuneración inferior a los hombres por realizar el mismo trabajo— es una injusticia —y según nuestro argumento un problema del desarrollo—. ¿Pero que ocurre si una desigualdad salarial beneficia a los más perjudicados? Puede sostenerse, por ejemplo, que los niños de contextos desfavorables son quienes más necesitan de una buena educación para superar con ella las limitaciones culturales de su hogar. Puede resultar razonable, entonces, dar salarios más altos a los maestros que trabajen en ese contexto, a fin de atraer a los mejores docentes que son los que esos niños necesitan. En ese caso, una diferencia salarial —los maestros de contexto crítico ganando más que los que trabajan en contextos no críticos— conduce a mejorar la condición de los menos favorecidos —los niños de contexto crítico— y por tanto es cuestión de justicia de acuerdo al principio de diferencia. Algo similar ocurre con los impuestos progresivos, que cobran más a quienes tienen mayores ingresos —y por tanto suponen una





desigualdad en la medida que no todas las personas pagan lo mismo—. Este tipo de impuesto es justo —de acuerdo al principio de diferencia— si con él se financian medidas que mejoran la situación de las personas menos favorecidas. Ahora bien, ¿qué ocurre con las diferencias naturales entre las personas? ¿Acaso una persona que goza de un talento peculiar —digamos un excelente jugador de fútbol— no tiene derecho a disfrutar las ventajas económicas que ello supone? Según Rawls no, salvo que esa diferencia redunde en una mejor situación de los menos favorecidos —y por ello, es justo cobrarle impuestos más altos que a alguien que, por no gozar de dicho talento, tiene menos ingresos.

Esta concepción de la justicia como equidad o imparcialidad ha sido cuestionada por distintos autores, entre los que destaca Robert Nozick, quien desarrolla una noción de justicia basada en determinados derechos inviolables, así como la idea de que las personas son fines en sí mismos. De acuerdo con Nozick (1974), si aceptamos que las personas tienen derechos inviolables y son fines y no medios, entonces deberemos desechar los principios de justicia de Rawls.

Según Nozick, las personas —y solo ellas— tienen derecho a decidir sobre sí y, por extensión, sobre sus cosas. Nadie que no sea yo puede decidir sobre mí y mis posesiones, y si lo hace viola un derecho humano fundamental. ¿Con qué derecho, entonces, puede el Estado cobrar impuestos más altos a quienes tienen mayores ingresos? ¿Por qué alguien debe hacerse cargo de las debilidades —morales, intelectuales o materiales— de otro?

Nozick argumenta que los principios de justicia de Rawls conducen en realidad a la injusticia, porque afectan los derechos de algunas personas para beneficio de otras —por ejemplo al cobrarle impuestos más altos—. Pero además, dichos principios atentan contra la dignidad humana, al considerar a las personas medios y no fines. Así, la idea según la cual los talentos de una persona deben utilizarse en beneficio de los más desfavorecidos supone considerar a la primera como un medio para satisfacer un fin.

De acuerdo con Nozick, una sociedad es justa si respeta los derechos de las personas. Si una persona ha adquirido algo de forma legítima —por ejemplo como resultado de su esfuerzo o de algún talento particular (como el ser un cantante popular o un excelente jugador de fútbol)— puede transferirlo de la manera que estime conveniente —puede, por ejemplo, heredarlo a sus hijos o donarlo a los pobres—. Pero toda transferencia que no cuente con su consentimiento —como el pago de impuestos— es injusta porque viola sus derechos fundamentales.

Una ilustración de las diferencias entre las teorías de Rawls y Nozick puede hacerse mediante la fábula de la cigarra y la hormiga. Según esta, durante el verano, y mientras la hormiga trabajaba juntando alimento, la cigarra se entregaba a los placeres del ocio y se burlaba de la hormiga, que en lugar de disfrutar del buen tiempo, pasaba calor al cargar el alimento para su hormiguero. Luego llegó el invierno y la cigarra ya no encontró alimento, y como no lo había acumulado durante el período de buen tiempo, corría el riesgo de morir de hambre. En ese momento recordó la



cigarra a su conocida, la hormiga, y se dirigió al hormiguero a solicitar comida dado que allí abundaba.

—Por favor, dame parte de tu alimento que tu tienes de sobra —gritó la cigarra.

—¿Qué hacías tu mientras yo juntaba el alimento? —preguntó la hormiga.

—Jugaba y cantaba —fue la respuesta de la hambrienta cigarra.

—Pues ahora, si yo tengo alimento de sobra es porque he trabajado mientras tú disfrutabas —respondió la hormiga—. ¿Por qué entonces debería darte lo que me he ganado con esfuerzo?

¿Cuál sería la solución justa a este problema? ¿Es justo que la cigarra muera habiendo alimento de sobra? ¿Es justo que la hormiga mantenga con su trabajo el ocio y la indolencia de la cigarra? Según los principios de Rawls, la hormiga debería compartir su alimento, lo desee o no —sería por ejemplo la función del Estado cobrarle impuestos para dárselos a la cigarra, que es la menos favorecida—. Si eso se hiciera, sostiene Nozick, los derechos de la hormiga se verían violados, y ella sería tratada como un medio para satisfacer un fin ajeno —alimentar a la cigarra—. La injusticia entonces sería evidente.

Como ilustra la fábula,²⁹ puede resultar muy difícil establecer cuál es la respuesta más justa ante una situación concreta, y son justamente estas las que interesan desde una perspectiva del desarrollo ya que, si bien venimos argumentando que este supone un componente normativo irreductible, no es menos cierto que se interesa por cuestiones prácticas, que hacen a la vida que viven las personas. Para que las reflexiones teóricas sobre la noción de justicia sean útiles a la práctica y los estudios del desarrollo se requiere entonces que brinde herramientas que sirvan para discernir cómo pasar de una situación injusta a otras más justa —o menos injusta— aunque no necesariamente ideal —como son las formulaciones de Rawls y Nozick—. Necesitamos tener elementos para saber qué hacer con el problema de la cigarra y la hormiga, aunque sepamos que no existe una solución de justicia ideal. Esta es la perspectiva defendida por Sen (2009), en un trabajo reciente titulado *The Idea of Justice*, y es este tipo de enfoque, que se esfuerza por conjugar la preocupación normativa abstracta con la vida práctica de las personas, el que pasamos a analizar.

3. Valores, derechos y hechos en la relación entre justicia y desarrollo

Amartya Sen ha propugnado por que sus colegas economistas reconozcan los problemas filosóficos de su disciplina, pero también por que los filósofos se interesen por los aspectos empíricos de sus doctrinas. Así, en su artículo *Propiedad y Hambre* cuestiona la forma en que Nozick aborda la noción de derechos. Según Sen (2001), Nozick defiende una perspectiva que ve los derechos humanos no como algo a promover sino como límites o restricciones a lo que otros pueden hacerme. De esta forma, para Nozick, luchar por los derechos humanos significa solamente tratar de

29 Que en la versión original termina con la hormiga mandando a bailar a la cigarra.





evitar que ocurran cosas —que alguien viole mis derechos— y no, como defiende Sen, propugnar además por que pasen cosas —que la gente disfrute del ejercicio de sus derechos—. Esta perspectiva restrictiva de los derechos humanos se desentiende de las consecuencias empíricas de la aplicación de ellos. Así, Sen se pregunta: ¿qué ocurre si el ejercicio de un derecho tiene consecuencias empíricas moralmente inaceptables, como una hambruna? Las hambrunas, dice Sen, quien las ha estudiado profundamente, no se relacionan en general con la falta de alimentos, sino con la falta de acceso a alimentos. Se ha dado el caso en que un mismo país sufre una hambruna a la vez que exporta alimentos.³⁰

De modo que lo que ocurre es un conflicto entre el derecho de propiedad de quien posee el alimento —y puede decidir venderlo a quién le pague más— y el derecho a la vida de quien sufre hambre. Desde la perspectiva restrictiva que defiende Nozick, el respeto de los derechos pasa, en este caso, por no violar el derecho de propiedad de quien posee alimentos. Pero desde una perspectiva que ve los derechos como metas a lograr, debe hacerse algo para que las personas en riesgo alimenticio ejerzan su derecho a la vida. En este caso no es posible que ambas partes ejerzan sus derechos, y para realizar una evaluación que nos permita tomar una decisión, aduce Sen, es necesario evaluar no solo los derechos en juego sino sus consecuencias empíricas. ¿Podemos desconocer que si la hormiga ejerce su legítimo derecho la cigarra morirá? De manera similar debe tenerse en cuenta que, en una situación de hambruna, respetar a rajatabla el derecho de propiedad —el que Sen cree valioso y legítimo— puede tener como consecuencia empírica la muerte de personas. A esto llama Sen «evaluación global» de los derechos, pues se compone de dos partes. Por un lado, el valor

³⁰ Es por ello que no se conoce un solo caso de hambruna en un régimen democrático, todas han ocurrido en regímenes autoritarios, en donde el poder se ejercía despóticamente, sea por autoridades locales o imperiales.

EL DERECHO AL DESARROLLO

En 1986, tras años de debate, los gobiernos del mundo proclamaron por vez primera que el derecho al desarrollo era un derecho humano inalienable. La Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada ese año por la Asamblea General de las Naciones Unidas, representaba una nueva manera de abordar la realización de los ideales de las Naciones Unidas al proclamar: «La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo». También afirma que es imposible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Declaración establece que la responsabilidad principal en la realización del derecho al desarrollo recae en los gobiernos nacionales. También destaca la cooperación internacional al afirmar que los «Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo». La Declaración insta a los Estados, especialmente de los países en desarrollo, a que utilicen los recursos liberados del desarrollo en el fomento del desarrollo, y establece que los Estados deben alentar la participación de la población en todas las esferas.

La Asamblea General aprobó la Declaración por votación de 146 a favor contra uno, los Estados Unidos. Ocho países, todos industrializados, se abstuvieron: Alemania Occidental, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, el Japón, el Reino Unido y Suecia. Algunos países industrializados sostenían que había que adquirir los derechos civiles y políticos antes de lograr el desarrollo. En contraste, algunos países en desarrollo respondían que el desarrollo debía alcanzarse antes de que pudieran surgir los derechos civiles y políticos. Aunque en la Declaración de 1986 se afirmaba la interdependencia de todos los derechos —civiles, culturales, económicos, políticos y sociales—, el debate al respecto no ha concluido.

Sección de Desarrollo y Derechos Humanos
Departamento de Información Pública
de las Naciones Unidas





ético intrínseco y moral de un derecho y, por otro, las consecuencias prácticas de su ejercicio. Aunque un derecho sea intrínsecamente valioso, debe ser dejado de lado al menos temporalmente si de su aplicación surgen consecuencias empíricas moralmente más inaceptables aún.

Una autoridad como el Estado, que pueda resolver imperativamente el conflicto entre la cigarra y la hormiga, deberá realizar una evaluación global —ética y empírica— de los derechos de ambas partes. En ese caso, reconocerá que violar el derecho de la hormiga no supone una situación ideal de justicia —como ocurriría con Rawls, para quién alimentar a la cigarra se corresponde con sus principios para una sociedad idealmente justa—, sino el mal menor, y actuará en consecuencia.

En resumen, según Sen, y a diferencia de Nozick, una perspectiva que vea en los derechos logros a alcanzar y que realice una evaluación global de ellos puede conducir a que en ocasiones sea preferible —es decir más justo o menos injusto— violar algún derecho en aras de evitar consecuencias empíricas moralmente inaceptables.

También la crítica que Sen dirige a Rawls —en particular a la noción de «bienes primarios» y su lugar en la teoría de la justicia— se distingue por introducir aspectos empíricos en el debate normativo. Según Rawls, hay que favorecer a quienes cuentan con menor cantidad de bienes primarios, pero —señala Sen— si lo que nos importa es la vida real que las personas pueden construir, no debemos centrarnos en los bienes que poseen, sino en lo que pueden hacer con ellos. Las personas son diferentes y por tanto una misma cantidad de «bienes primarios» puede significar cosas muy distintas para ellas.

Supongamos, a modo de ejemplo, que una persona inválida posee más bienes primarios que una sana. Según los principios de justicia de Rawls debería realizarse una transferencia de la primera a la segunda. Pero si analizamos no lo que cada una posee, sino lo que puede hacer con lo que posee, probablemente veremos que quién posee relativamente menos tiene más opciones, y sería de dudosa justicia quitarle a alguien con discapacidad para darle a alguien sano. Así, según Sen, debemos analizar los funcionamientos de las personas, es decir lo que alguien puede ser o hacer. Los funcionamientos pueden variar desde los más básicos, como estar bien alimentado, hasta otros más complejos, como participar de la vida de la comunidad o tener respeto por uno mismo. Así, la vida de una persona puede definirse como el conjunto de funcionamientos que realiza. Si en lugar de ver lo que una persona efectivamente hace con su vida —funcionamientos— analizamos lo que podría hacer con ella, es decir los distintos funcionamientos entre los que puede optar, entonces hablaríamos de capacidades. Las capacidades serían el conjunto de opciones que tienen las personas para definir su vida —por ejemplo, estudiar medicina o ingeniería, o no estudiar; vivir en pareja o solo; tener hijos o no; etc—. Una persona en silla de ruedas puede tener más bienes primarios, pero menos capacidades ya que hay muchos funcionamientos que le son inaccesibles —por ejemplo, andar en bicicleta—. En este enfoque, la lucha por la justicia, y el desarrollo, supone ampliar las



capacidades de las personas, es decir ampliar las opciones reales que la gente tiene a la hora de construir su proyecto vital, en tres palabras, ser más libres.³¹

4. El desarrollo como expansión de las libertades reales de los individuos

En marzo de 2003, en un pueblo de Canelones, Magela volvió al liceo después de casi treinta años. Magela siempre quiso estudiar, pero a los 15 años debió salir a trabajar para ayudar a mantener a sus hermanos; luego se casó, luego tuvo hijos que fueron chicos, y ahora, que ya eran grandes, volvía a estudiar, a completar cuarto año, a terminar el liceo y, quién dice, quizá hacer alguna carrera. La primera semana de clases Magela estaba muy preocupada, ¿cómo sería volver a estudiar luego de tanto tiempo? ¿Compartir clase con muchachos menores que sus hijos? ¿Se vería ridícula yendo a clase a su edad? Pero con los días fue ganando confianza. Se notaba que disfrutaba, vivía las clases como un permanente desafío que afrontaba con valentía y del que salía airosa. En pocas semanas Magela se convirtió en una de las mejores de su clase; y entonces dejó de asistir. El docente, contrariado por la pérdida que significaba Magela en el aula, le preguntó a una amiga de esta —otra alumna «veterana» como ella que venía a clase acompañada de su hijo— si sabía que ocurría. «No vendrá más —le contestó—. El marido le hacía la vida imposible, le decía todo el tiempo que era una vieja chota haciéndose la pendeja, una ridícula. Cada noche, cuando llegaba a casa del liceo vivía esa guerra.» «Que pena —dijo el profesor— con lo importante que era esto para ella.» «Sí —dijo la amiga—, pero ¿qué va a hacer?, separarse no puede porque no tiene de que vivir.» Magela no volvió a estudiar.³²

La historia de Magela —historia real en todos sus detalles, salvo en el nombre— es triste, pero ¿tiene algo que ver con el desarrollo? Sí, si entendemos que el desarrollo consiste fundamentalmente en ampliar las opciones de los individuos, haciendo que estos sean más libres para construir sus vidas de acuerdo a los criterios que entiendan.

Esta es la postura que Amartya Sen defiende en su libro *Development as Freedom* —traducido al español como *Desarrollo y Libertad*—, redactado a partir de las conferencias que dictó en el Banco Mundial al final de 1996 (Sen 2000).

Es habitual que cuando pensemos en trabas a la libertad vengan a nuestra mente imágenes de personas arrestadas por oponerse al gobierno de su país o situaciones similares. Sin embargo, como la historia de Magela nos muestra, los obstáculos a la libertad pueden ser muy diversos y encontrarse a niveles muy diferentes. En unas

31 Alfonso Dubois define las capacidades como «opciones que una persona puede elegir de cara a realizar acciones o alcanzar estados de existencia con los que conseguir el bienestar o afrontar un desastre. El desarrollo consiste en un proceso de aumento de las capacidades de las personas y de consiguiente reducción de su vulnerabilidad» (*Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*; <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/28>>).

32 Al menos ese año.



ocasiones son el resultado de gobiernos opresivos, pero otras veces las trabas a la libertad pueden ser impuestas por padres, esposos, patrones, jefes o por el miedo a la delincuencia. Otras veces la falta de libertad es el resultado de circunstancias materiales como la pobreza. Es por esta razón que Sen propone considerar a la pobreza no como carencia de ingreso, sino como falta de libertad, en el entendido de que lo que distingue a una persona pobre es que las opciones que puede tomar — sus capacidades— son menos que las de quienes no sufren la pobreza. ¿Qué fue, sino una traba a su libertad, el hecho de que Magela se viera obligada por la pobreza de su familia a abandonar los estudios a los 15 años para ir a trabajar? En este marco, el proceso de desarrollo consiste en la remoción de las trabas a la libertad que sufren las personas y que les impiden construir sus proyectos vitales tal como desean —lo que no es otra cosa que decir que el desarrollo consiste en ampliar las capacidades de los individuos—. Trabas a la libertad que, como hemos visto, son de muy diferente orden y pueden originarse en carencias materiales —como la pobreza—, en circunstancias naturales —como enfermedades—, en relaciones de subordinación personal —como la sujeción a los deseos del esposo, el padre o el patrón— o por arreglos sociales e institucionales a nivel macro, como sistemas políticos o religiosos opresivos —como en las dictaduras—. Así, una sociedad es más justa —y más desarrollada— si sus individuos son más libres.

El desarrollo como ampliación de las libertades no solo supone remover obstáculos a la libertad, sino también promover la agencia razonada de los individuos. Ser agentes supone ser constructores de nuestro destino, tomar las riendas de nuestra vida y hacer con ella aquello que deseamos. Así, los logros de una persona deben evaluarse no en términos de un éxito abstracto definido universalmente —como el ingreso—, sino en las metas que dicha persona se pone a sí

EL ENFOQUE DE CAPACIDADES

Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los enfoques de género constituyen una de las ramas de mayor desarrollo en las ciencias sociales de las últimas décadas. A nivel general, tal perspectiva enfatiza que el género constituye una de las categorías más importantes del mundo social, por la incidencia en la vida de las personas. Se destaca además, que el género no es una característica biológica, sino una construcción social que, a partir de una condición natural —como nacer varón o niña—, impone roles, preferencias, y especialmente jerarquías, estableciendo una relación de poder. Por esta razón, la desigualdad de género constituye uno de los problemas fundamentales del desarrollo, en particular por la forma en que afecta las libertades reales de las mujeres. El problema adquiere particular gravedad dada la extensión de la población a la que afecta, y las múltiples maneras en que cercena la libertad, desde la sujeción al padre o al esposo, hasta el fenómeno conocido como *missing women*, es decir la mayor mortalidad de niñas que niños por razones de desidia, maltrato o franco asesinato por parte de sus padres, quienes ven en la hija una carga que tarde o temprano se irá —llevándose consigo una dote—, a diferencia del varón, quien permanecerá en el núcleo familiar aportando su trabajo.

Autoras como Martha Nussbaum (2003), o Ingrid Robyens (2002) han destacado las ventajas que el enfoque de las capacidades tiene para abordar los problemas de género. Al apuntar a los obstáculos de diverso tipo que afectan las libertades reales de los individuos, el enfoque de las capacidades hecha luz sobre las restricciones que sufren las mujeres para construir sus vidas; restricciones que en muchos casos se encuentran dentro de los hogares, y que por esta razón resultan invisibles para aproximaciones al desarrollo que se centran en el nivel de ingreso; o incluso aquellas que intentan aprehender la libertad existente en la sociedad a partir del análisis de las condiciones jurídicas de sus ciudadanos y ciudadanas, sin tener en cuenta las posibilidades reales que éstas tienen de ejercer los derechos que las leyes les otorgan.



misma. Magela no pudo ser agente, pues las trabas a su libertad le impidieron vivir la vida que deseaba. En su proyecto vital no solo se encontraba formar una familia, sino también estudiar, y aunque intentó cumplir esta meta, los obstáculos que enfrentó fueron insuperables.

La libertad importa para el desarrollo por dos razones. Una es la razón de evaluación. Según esta propuesta, a la hora de evaluar los progresos —o retrocesos— de una sociedad respecto al desarrollo, son las libertades reales que disfrutaban sus integrantes lo que debemos evaluar, y no otras variables como el ingreso que, si son importantes, lo son por lo que implican como medio para la expansión de dichas libertades. Pero hay una segunda razón por la cual la libertad importa, y es la razón de eficacia. Esta se sustenta en el hecho de que existen importantes relaciones empíricas entre las distintas esferas de libertades, de forma que la ampliación de las capacidades de los individuos en un área facilita la ampliación en otras. Por ejemplo una mejor y más amplia educación expande las oportunidades de realización personal de los individuos —y por ello es una herramienta clave en sí misma en la promoción del desarrollo como libertad—, pero a la vez incide en la reducción de la pobreza y la forma en que la población se ve afectada ante epidemias o enfermedades. A nivel más general, la agencia individual, es decir el afrontar los problemas en forma proactiva, es el principal motor del desarrollo. Solo ciudadanos que desean tomar en sus manos las riendas de su vida pueden afrontar los desafíos del subdesarrollo.

La perspectiva del desarrollo como libertad supone atender a dos aspectos distintos de esta, teniendo en cuenta que ambos deben satisfacerse en el proceso de desarrollo. Existen, por una parte, las libertades asociadas a los procesos que permiten a la gente tomar decisiones y, por otra, las libertades asociadas a las oportunidades reales que tienen —o no— los individuos de hacer efectivas las decisiones que desean. Un régimen autoritario, un fraude electoral o una ley que declara a la homosexualidad un delito son ejemplo de trabas a la libertad como proceso. Pero no fue este el caso de Magela: su derecho a la educación estaba garantizado por la constitución y la ley, y allí estaba el liceo en el que ella se había apuntado y al que estaba concurriendo. Sin embargo, Magela no tuvo la oportunidad real de asistir, primero por la pobreza que la obligó a salir a trabajar, y luego por la presión de su esposo y la dependencia económica respecto a este, que la obligó a someterse a su voluntad. Por tanto, el proceso de desarrollo supone la remoción de trabas de los dos tipos. No alcanza con tener en cuenta solo los procedimientos —los que por supuesto son muy importantes—; es necesario también evaluar las oportunidades reales que tienen las personas de ejercer la libertad que los procesos les garantizan en teoría.



En resumen, la libertad no es solo el fin sino el principal medio para la consecución del desarrollo. Este consiste en la remoción de las trabas a la libertad —sean de proceso o de oportunidad— que impiden a las personas ser agentes y construir sus vidas según sus criterios y principios. Así, a la hora de evaluar los problemas del desarrollo que enfrenta una sociedad, es en la libertad de sus individuos donde debemos fijar la mirada, tanto para realizar un diagnóstico como para tomar decisiones —individuales y colectivas— que hagan de nosotros mismos y nuestros semejantes personas más libres.

5. Problemas prácticos asociados a la dimensión normativa del desarrollo

Así como el concepto de desarrollo lleva implícitos determinados supuestos éticos relativos a las características de los individuos y de una sociedad justa, lo mismo ocurre con las políticas que se diseñan para promoverlo y los instrumentos estadísticos que se construyen para evaluarlas. Por esta razón, la dimensión normativa del desarrollo atraviesa no solo su definición conceptual —¿qué entendemos por desarrollo?—, sino sus aspectos prácticos. En otras palabras, toda política social supone una simplificación sobre la forma en que son y se comportan los individuos, así como una concepción sobre lo justo y deseable para ellos y la sociedad en la que viven.

Pensemos por ejemplo que se diseña una política de transferencias a personas de bajos ingresos. Una vez que se ha decidido esto se abren varias alternativas: ¿Se entregará dinero o alimentos? ¿Se pedirá alguna contrapartida? ¿Cuál? Las respuestas a estas —y otras— preguntas dependen de las concepciones normativas que venimos discutiendo. Por ejemplo, la decisión de entregar dinero o alimentos depende de la concepción normativa que se tiene sobre la autonomía de los beneficiarios de la política social. ¿Estaría bien —por ejemplo— que la sociedad financiara por esta vía la compra de bienes prescindibles como los celulares? Una respuesta posible es que, dadas nuestras concepciones de justicia, los beneficiarios tienen derecho a recibir esa ayuda, y deben ser respetados en sus opciones respecto de qué hacer con ella, pues son personas libres. Otra respuesta puede aceptar la necesidad de brindar dicha ayuda, pero entender que justamente el hecho de que los beneficiarios la necesiten habla de la incapacidad de estas personas de actuar responsablemente, por lo que deben tener cierto tutelaje respecto a lo que es mejor hacer con esa ayuda, y por tanto no deberían tener total control de ella. La entrega de alimentos —o tickets alimentación— podría ser una respuesta en este sentido.

En los casos anteriores de lo que se trata es de distintas concepciones respecto a los sujetos destinatarios de las políticas. Pero la dimensión ética se encuentra incluso antes, a la hora de definir si una política debería llevarse adelante o no, en función de su aporte a una sociedad más justa. El ejemplo de la cigarra y la hormiga que tratamos anteriormente es ilustrativo a este respecto. ¿Debería el Estado generar una política de transferencias desde la hormiga a la cigarra? Como vimos, la respuesta a esta pregunta depende en forma crucial de la concepción de justicia que tengamos.



Una forma de analizar las políticas públicas desde la perspectiva del desarrollo como libertad consiste en preguntarnos si promueve la agencia de los beneficiarios. A este respecto Sen ha distinguido entre políticas sociales que tratan a los ciudadanos como pacientes y otras que los tratan como agentes. Recurriendo al proverbio tradicional, serían políticas pro-pacientes aquellas que «dan pescado», en tanto que las políticas pro-agentes «enseñan a pescar», promoviendo que el beneficiario se labre su futuro, de forma tal que deje en algún momento de ser dependiente de la ayuda pública, dependencia que atenta contra su libertad.

De igual manera, los indicadores que se utilizan para evaluar los problemas del desarrollo llevan implícitas determinadas concepciones respecto a lo que debe entenderse por tal, y por tanto contienen criterios normativos.

La reflexión y explicitación de los supuestos éticos inherentes a la noción de desarrollo ha conducido a la necesidad de nuevas herramientas estadísticas cuyo diseño hace explícitos desde el principio sus supuestos normativos. A su vez, se considera que esta conciencia no supone una amenaza a la «objetividad» del indicador, en la medida que, se señala, no existen indicadores que carezcan de algún supuesto de tipo ético. Al contrario, el hacerlos explícitos aporta a la transparencia de la información que el indicador brinda.

Para diagnosticar una determinada situación, así como evaluar la aplicación de una política, necesitamos indicadores, y estos deberían ser coherentes con las concepciones de justicia que inspiran la noción general de desarrollo que deseamos promover, así como las políticas que —diseñadas a partir de dicha concepción— intentan alcanzarla. Así, parece inapropiado evaluar si una sociedad ha conseguido expandir las capacidades de su población mediante un indicador como el PIB por habitante. El problema aquí no radicaría en el indicador, sino en la incoherencia de utilizarlo para medir cosas que no mide. Ello equivale a utilizar una regla para medir la temperatura: no es que la regla esté mal, sino que está utilizándose en forma inapropiada.

El índice de desarrollo humano constituye el ejemplo típico de instrumento diseñado para tener en cuenta una determinada concepción ética del desarrollo que

¿CÓMO MEDIR LA AMPLIACIÓN DE CAPACIDADES?

Tanto en el Capítulo 2 como en éste hemos señalado que todo índice que pretende medir el proceso de desarrollo presupone una serie de preceptos teóricos respecto a qué se entiende por tal. Pero de la misma forma en que distintos índices pueden tener diferentes concepciones teóricas detrás, una misma concepción puede dar lugar a diferentes índices. Ello ocurre con el concepto de capacidades. Cuando a principios de los años noventa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó el Índice de Desarrollo Humano, buscaba proponer una alternativa al tradicional PIB por habitante, en el entendido que éste último no tenía en cuenta aspectos centrales del desarrollo que no derivan del nivel de ingreso. Sin embargo, el IDH no es el único índice que se inspira en la propuesta de Sen. Otro tanto hace el Índice de Oportunidad Humana, sólo que de una forma muy diferente. En el capítulo 2 puedes repasar las diferencias en la construcción de ambos índices, aquí sólo te invitamos a reflexionar sobre el hecho de que una misma concepción normativa sobre lo que debe entenderse por desarrollo puede operacionalizarse de muy distinta manera, dando lugar a índices diferentes que pueden brindar resultados disímiles. De modo que a la hora de analizar los resultados dados por un índice cualquiera se hace necesario no sólo analizar qué concepción de desarrollo hay por detrás, sino también atender a si esa concepción de desarrollo no puede medirse de mejor manera, y en particular atender a la existencia o no de dichas alternativas



debe mucho a la obra de Sen. El índice de oportunidades humanas es otra alternativa que se inspira en la misma concepción de justicia. Si bien la expansión de las capacidades de los individuos sea probablemente imposible de medir en sí misma, ambos índices se basan en distintos indicadores que se entiende se correlacionan con ella. Por tanto, se consideran más adecuados para medir el desarrollo humano que alternativas tradicionales como el ingreso por habitante.

En resumen, el problema de los supuestos éticos y concepciones de justicia implícitos en la noción de desarrollo se trasladan tanto al diseño de políticas como de los indicadores necesarios para evaluarlas. Desconocer este hecho puede conducir a problemas de coherencia entre la concepción de desarrollo que queremos promover, las políticas que diseñamos para alcanzarla y los indicadores que elegimos para evaluar los logros y obstáculos existentes para nuestro objetivo de justicia.

6. Recapitulación

Una creciente literatura teórica que analiza décadas de elaboración teórica y políticas para la promoción del desarrollo destaca la existencia de supuestos éticos implícitos en ellas. Estos supuestos implícitos se enraízan en determinadas concepciones de justicia; es la convicción de que determinadas situaciones resultan injustas lo que las convierte en problemas del desarrollo. Para abordar esta dimensión hemos repasado algunas de las teorías de la justicia actualmente en discusión por la filosofía política. Hemos visto que el enraizar las concepciones de desarrollo en la noción de justicia, si bien clarifica algunos problemas al hacer explícitas concepciones siempre presentes pero anteriormente implícitas, conduce a una serie de nuevos problemas. No siempre resulta claro cuál es la solución más justa a un determinado problema, y la respuesta puede variar según la concepción de justicia que defendamos.

Nos hemos centrado en la obra de Amartya Sen, por ser un autor que ha ligado explícitamente su concepción del desarrollo con problemas éticos y de justicia. Ello le ha llevado a definir el desarrollo como el proceso de expansión de las libertades reales de que gozan los individuos para ser agentes, es decir, construir sus proyectos vitales de acuerdo a los criterios y principios que tienen razones para valorar. Finalmente hemos visto cómo el problema de los supuestos implícitos en la concepción de desarrollo se traslada a las políticas de promoción del desarrollo, así como a los indicadores elegidos para evaluarlas. También estos contienen —lo expliciten o no— determinados supuestos respecto a cómo son los individuos y qué es justo y/o deseable para una sociedad.

El analizar la dimensión normativa del desarrollo resulta relevante en primer lugar porque tal dimensión siempre está presente, y en ese caso es mejor ser consciente de ello que ignorarlo. Además, esto último puede conducir a problemas de incoherencia entre los supuestos de justicia de la concepción de desarrollo que se desea promover y los de las medidas políticas decididas para ello.

Lectura complementaria

Sen, Amartya, (2000): *Desarrollo y Libertad*, prefacio y capítulo 1: «La perspectiva de la Libertad».



Cuestionario de autoevaluación

1. Las consecuencias del terremoto de Haití constituyen un problema del desarrollo porque es injusto que muera tanta gente. V F
2. Rawls plantea que para que una sociedad sea justa los bienes primarios deben distribuirse igualitariamente. V F
3. Según el principio de diferencia una desigualdad es justa si es el resultado del esfuerzo y mérito de quien se beneficia de ella. V F
4. Según Nozick cobrar impuestos más altos a quienes más tienen supone tratar a las personas como medios. V F
5. Tanto Nozick como Rawls y Sen consideran que las personas deben ser tratadas como fines y no como medios. V F
6. Según Nozick el Estado debe intervenir para mejorar la situación de las personas menos favorecidas. V F
7. Una evaluación global de los derechos supone tener en cuenta, además de su valor moral intrínseco, las consecuencias empíricas que se derivan de su ejercicio. V F
8. Según Sen, hay que tener en cuenta no lo que una persona tiene, sino lo que puede hacer con lo que tiene, lo que depende de circunstancias personales y sociales. V F
9. Los funcionamientos son las opciones que tiene una persona respecto a su vida. V F
10. Según Sen, la ampliación de las capacidades de las personas constituye el objetivo central del desarrollo. V F
11. Según Sen tanto la pobreza como la tiranía deben entenderse como trabas a la libertad. V F
12. Según Marta Nussbaum el enfoque de las capacidades es adecuado a la perspectiva de género. V F
13. Una política pública se inspira en el enfoque de las capacidades si trata a sus destinatarios como pacientes. V F
14. A fin de promover la agencia, el Estado debe subsidiar a los más pobres. V F
15. El índice de oportunidades humanas constituye una alternativa al ingreso por habitante como índice para medir las capacidades. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

A partir del texto *El fin de la paciencia* de Martín Luther King:

- a. Identifique referencias a distintas dimensiones del desarrollo (económicas, sociales, jurídicas, éticas, etcétera).
- b. Subraye pasajes que ilustren los siguientes conceptos del pensamiento de A. Sen:
 - complementariedad entre agencia individual y arreglos sociales;
 - trabas al desarrollo;
 - medios y fines del desarrollo;
 - distinción entre crecimiento económico y desarrollo;
 - agentes y pacientes.
- c. Desarrolle la explicación de cada uno de los conceptos anteriormente identificados en el contexto de la lectura realizada

El fin de la paciencia

A través de la amarga experiencia sabemos que el opresor nunca concede voluntariamente la libertad; el oprimido debe demandarla. He escuchado por años la palabra '¡Espera!'. En los oídos de todos los negros resuena con familiaridad penetrante. Casi siempre este '¡Espera!' ha significado '¡Nunca!'. Por más de 340 años hemos aguardado nuestros derechos constitucionales, otorgados por Dios. Las naciones de África y Asia se dirigen a velocidad supersónica hacia la meta de independencia política y nosotros aún nos acercamos con lentitud exasperante hacia el gran triunfo de poder tomar una taza de café en un restaurante.

Para aquellos que nunca han padecido el punzante dardo de la segregación, debe ser fácil recomendar paciencia. Pero cuando tú has visto a turbas viciosas linchar a tus padres y ahogar a tus hermanas y azotar a tus hermanos; cuando has visto a policías inundados por el odio, maldecir, pegar, tratar brutalmente e incluso asesinar con impunidad a tus hermanos negros; cuando has contemplado a la inmensa mayoría de tus veinte millones de hermanos negros sofocarse en una maloliente, estrecha jaula de pobreza en medio de una sociedad opulenta; cuando de repente te encuentras con la lengua trabada y el habla tartamuda mientras intentas explicar a tu hijo de seis años por qué no puede ir al parque público de diversiones recién anunciado en la televisión, y ves las lágrimas brotar de sus ojos cuando le informas que el parque está cerrado para los niños de color y adviertes ya cernirse en su pequeño cielo mental las deprimentes nubes de inferioridad y miras cómo se empieza a deformar su personalidad infantil, desarrollándose inconscientemente la amargura contra los blancos; cuando debes fraguar una respuesta para un niño de cinco años que pregunta angustiado: 'Papá, ¿por qué los blancos tratan a la gente de color tan vilmente?', cuando atraviesas el país en automóvil y te ves obligado a dormir noche tras noche en los incómodos asientos de tu coche porque ningún motel te aceptará; cuando día tras día te humillan letreros arbitrarios que marcan fronteras entre 'hombres blancos' y 'de color'; entonces entenderás por qué encontramos difícil esperar. Sobrevino el tiempo y se ha derramado la copa de la paciencia y ya los hombres no desean ser arrojados a los abismos de injusticia donde se experimenta la corrosiva desolación de la desesperanza. Espero, amigos, que puedan entender nuestra inevitable y legítima impaciencia.

Martín Luther King: Carta desde la cárcel de Birmingham, abril de 1963.



Ejercicio 2

Analice la circunstancia vivida por la persona que da testimonio «Soñé ser abogada»:

- ¿Cómo afectaron estas circunstancias sus capacidades?
- ¿Cómo calificaría la situación por ella vivida según los conceptos de agencia individual y desarrollo de Sen?
- ¿Cómo calificaría la actitud de la persona que da testimonio en el eje agentes-pacientes?
- ¿Es razonable considerar la discriminación basada en género «problema del desarrollo»?
- En caso de ser afirmativa la respuesta, ¿qué tipo de transformaciones son necesarias para su solución?

«Soñé ser abogada»

Con 27 años no parece que pueda brindar una enseñanza demasiado profunda o demostrar un gran poder de resiliencia. Pero sí estoy segura de poder explicar cuán distintas son las cosas cuando alguien te ama en serio, sin importar que seas hombre o mujer, inteligente o lenta, linda o fea.

Nací en una familia de clase trabajadora, con una madre de origen italiano, católica ortodoxa aunque con gran sensibilidad. Fui el hijo que soñó, anheló y esperó durante tantos años y se esmeró por criarme con todas las oportunidades que ella no tuvo. Pero un día, ante una pregunta directa, le confesé lo que sentía: ya no podía estar siempre sobre un escenario, desempeñando un papel, necesitaba ser yo misma, ya no más «él» sino «ella». Ella reaccionó bien, me manifestó su miedo a que sufriera demasiado y su certeza de que ya no me iba a poder proteger.

No fue fácil lo que vino después. Gracias a ese apoyo jamás tuve que prostituirme, pude estudiar y egresar de la Facultad de Derecho con el título de Abogada. Soy la primera chica trans que egresó de ese centro de estudios. A diferencia de otras, pude terminar la carrera, nada más y nada menos, porque tuve una oportunidad.

El camino estuvo plagado de dificultades. Durante mi época de estudiante soporté que un profesor de ddhh me invitara a abandonar su clase por mi identidad sexual, tuve que escuchar en la lista mi nombre masculino una y otra vez, estando maquillada y con tacos altos, y decir presente como si nada me pasara por adentro. Es verdad que los humanos nos podemos acostumbrar a todo, pero no está bueno habituarse a la cachetada sin razón. Por eso, cuando obtuve mi cambio de nombre legal la situación cambió significativamente, ya no hubo más miradas inquisitivas en un auditorio lleno de compañeros sorprendidos. Es que peleé no como los demás, por el derecho de piso de ser respetada como colega, sino por el derecho a existir, que es algo mucho más complejo y profundo.

Hubo docentes que me dieron un respiro en esta pequeña gran guerra, que me evaluaron solo por mis capacidades, como debe ser en un mundo más justo. La Dra. Martha Szeinblum y el Esc. Augusto Bessouat me confirmaron en los momentos más duros que aún podemos tener fe en nuestra especie y que los cambios son posibles.

Ejercicio 3

A partir de la lectura de los textos sobre la ley de donación presunta discuta y responda los siguientes puntos:

- Identifique qué derechos están en juego.
- ¿Por qué esos derechos pueden ser relevantes para el desarrollo?
- ¿Cuál es el conflicto entre derechos que se desprende de la lectura?
- ¿Cómo se resolvería ese conflicto desde una perspectiva restrictiva y cuáles serían las consecuencias empíricas de dicha resolución? ¿Cuál, entonces, sería la evaluación global de los derechos así considerados?
- A partir de los resultados de la evaluación moral global realizada, proponga posibles medidas de política pública para solucionar el conflicto.

Media sanción al proyecto de ley de donante presunto

La iniciativa, que generó un acalorado debate, obtuvo 133 votos afirmativos, 45 negativos y 4 abstenciones; ahora pasa al Senado.

La Cámara de Diputados aprobó en particular y giró al Senado el proyecto de ley de donante presunto. Con 133 votos afirmativos, 45 negativos y 4 abstenciones, la Cámara Baja dio media sanción en un acalorado debate.

La iniciativa deberá ahora obtener la otra sanción de la Cámara de Senadores.

Durante la sesión —que comenzó cerca de las 16— se escucharon fuertes discursos en favor y en contra del proyecto impulsado por el Ministerio de Salud, que generó divisiones aun dentro de los bloques y obligó a la mayoría de las bancadas a disponer la libertad de acción a la hora de votar la iniciativa.

La norma, que modifica la ley 24.193, crea la figura del donante presunto y establece la posibilidad de que cada persona tome en vida la decisión de expresar su voluntad positiva o negativa respecto de la donación de sus órganos.

El oficialismo, que intentó varias veces debatir el tema, logró la semana pasada dar un paso importante en la Cámara de Diputados cuando pudo abrir la discusión del proyecto, que fue defendido en el recinto por el titular de la comisión de Salud, el justicialista cordobés Oscar González.

En su discurso, este legislador sostuvo que «de las cerca de 6000 personas que esperan un trasplante un cuarto son niños» y destacó que «para disminuir a la mitad esa cifra debería aumentar tres veces la cantidad de donantes».

Desde el radicalismo, el encargado de defender esta tarde el proyecto oficial fue Aldo Neri, quien destacó que la iniciativa «reabrió la discusión sobre la actual ley de trasplantes» y sostuvo que la figura del donante presunto «está en la norma actualmente vigente pero se ha vuelto impracticable».

En esa misma línea, la diputada kirchnerista Juliana Marino rechazó las afirmaciones de quienes, dijo, «agitan el fantasma del tráfico de órganos y siembran confusión obviando la multiplicidad que encierra un operativo de trasplante, que implica la movilización de más de 80 profesionales».

También manifestó su respaldo a la iniciativa el titular del bloque Convergencia, Miguel Bonasso, quien destacó la necesidad de realizar «algo más que una campaña



de difusión en torno a este tema del donante presunto, sino que requiere un esfuerzo de carácter cultural para sensibilizar al conjunto de la sociedad».

Cuestionamientos

Los principales cuestionamientos provinieron de varios diputados que expresaron sus reparos en torno al supuesto carácter «compulsivo» de convertir a todos los ciudadanos en donantes, entre ellos la justicialista Lelia Chaya, que anticipó su rechazo al proyecto.

A ella se suman el titular del bloque del ari, Eduardo Macaluse; de Autodeterminación y Libertad, Luis Zamora, y el macrista Jorge Vanossi, entre otros.

Diario argentino *La Nación*, miércoles 18 de mayo de 2005.

Oposición en la red:

No permitamos que el Estado decida por nosotros. Nadie confunda esta posición con la insolidaridad, no es eso lo que se discute. En lo personal estoy a favor de la donación de órganos, pero considero que esta solo debe ser producto de la convicción individual y no de la coerción estatal. La solidaridad no se impone por la fuerza ni haciendo demagogia, debe surgir de la toma de conciencia. El Estado, en lugar de buscar la salida fácil a los problemas violando los derechos individuales de todos los habitantes, debe cumplir con lo que dice la actual ley de trasplantes: hacer una campaña de difusión adecuada.

<<http://eluniversal.blogspot.com/2005/05/no-la-donacin-presunta-de-rganos.html>>

Es gravísimo que se apruebe este proyecto. El Estado podrá decidir sobre nuestros órganos, si es que no nos negamos. Todos los argentinos, aunque muchos no se enteren, deberemos donar nuestros órganos sin que nadie nos pregunte. Esto provocará, entre otras cosas, que quienes osen manifestar su oposición padezcan el escarnio público. Nadie niega la importancia de la donación de órganos, pero cualquier medio no justifica el fin. <<http://eluniversal.blogspot.com/2005/05/un-proyecto-totalitario-si-no-decimos.html>>

Bibliografía

- Kymlicka, Will (1995): *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel.
- Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Blackwell Publishing Limited.
- Nussbaum, Martha C. (2003): «Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice», *Feminist Economics*, vol. 9, n.º 2-3, pp. 33-59.
- Rawls, John (1979): *Teoría de la Justicia*, México, FCE.
- Robeyns, Ingrid (2002): «Sen's capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities», *Feminist Economics*, vol.2.
- Sen, Amartya (2009): *The idea of justice*, Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, Amartya (2001 [1988]): «Propiedad y Hambre», *Revista Precedente*, anuario jurídico, 2001, Universidad ICESI, <http://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/item/419/1/cap3a-asen-propiedad_hambre.pdf>.
- Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta.

Instituciones y desarrollo

El reconocimiento de la dimensión institucional del desarrollo conlleva la necesidad de redescubrir y revalorizar la política en las estrategias de desarrollo.

Prats (2002)

Resumen

El presente capítulo trata del problema de cómo las instituciones inciden en el desarrollo. Si bien seguimos una determinada definición de instituciones —diferenciándolas por ejemplo de las organizaciones—, tiene entre sus objetivos mostrar las dificultades que existen a la hora de realizar tal definición. El capítulo se estructura en torno a la pregunta sobre las características que debe asumir el entorno institucional para favorecer la ampliación del espacio de capacidades de las personas. A nivel general, se intenta mostrar la importancia de las instituciones sobre y para la construcción de los modelos de desarrollo. En ese sentido, se problematizarán las relaciones existentes entre los marcos institucionales y la dimensión normativa del desarrollo, esto es, que los efectos de las instituciones no son neutrales en términos de resultados normativos. Finalmente, se sostiene que la democracia constituye una institución marco de la que se derivan instituciones específicas que tienden a ser compatibles con la noción de desarrollo como libertad. Siendo esta la respuesta a la pregunta sobre qué instituciones para el desarrollo, sobre el final del capítulo se analizan algunas de las tensiones inherentes a la democracia, mostrando que un examen más profundo revela que esta respuesta no es más que una primera aproximación al problema, y no la solución definitiva del mismo.

Palabras clave: instituciones, estado, democracia, capacidades.

1. Introducción: el rol de las instituciones en el desarrollo

En las últimas décadas las ciencias sociales han renovado su interés por las instituciones y los estudios del desarrollo no han estado ajenos a esta tendencia general. Se ha señalado, por una parte, que las instituciones son la clave del crecimiento económico en el largo plazo, por lo que el entorno institucional de una sociedad incide en la capacidad que tiene esta para producir la cantidad adecuada de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de sus ciudadanos, a la vez que determina en gran medida su distribución. Por otra parte, las instituciones condicionan fuertemente nuestras opciones de vida. Mediante un conjunto de estímulos positivos y negativos favorecen determinadas opciones y obstaculizan otras, contribuyendo así



a moldear nuestros proyectos vitales. En este marco, en el presente capítulo trataremos el problema de cómo diferentes entornos institucionales inciden en ampliar o reducir el conjunto de capacidades de las personas, promoviendo u obstaculizando las posibilidades que estas tienen de construir sus vidas según sus propios criterios y ser en definitiva agentes, constructoras de su propio destino. La pregunta que orienta el capítulo es: ¿Cómo deben ser las instituciones para expandir las capacidades de las personas?

2. Aproximación al concepto de instituciones

2.1. Instituciones formales e informales: las «reglas del juego» social

Históricamente todos los grupos humanos, sin importar su grado de complejidad, han generado reglas, normas de conducta, acuerdos para la interacción entre individuos y grupos, con el objetivo de dar forma a la interacción; por lo que las instituciones existen desde la aparición misma de la humanidad. Sin embargo, a pesar de lo añejo de su existencia, aún persiste la dificultad de adoptar una definición de instituciones ampliamente aceptada.

De todas formas, la conceptualización de instituciones realizada por North y su teoría del cambio institucional es un pilar fundamental dentro de las ciencias sociales.

El autor define las instituciones como las reglas del juego en una sociedad. En este sentido las instituciones serían «las limitaciones (reglas) ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Es decir, que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico». (North, D., 1990:13). Por la vía de incentivar determinadas acciones y desincentivar otras, las instituciones reducen la incertidumbre de los individuos respecto a la forma en que actuarán sus congéneres ante determinado estímulo; es decir que en alguna medida nos permiten prever cómo actuarán los demás ante determinada situación.

En su teoría de las instituciones, North distingue entre instituciones formales e informales. Las primeras son explícitas, muchas veces se encuentran «escritas» y son «oficiales». Entre ellas se encuentran las leyes, reglamentos, estatutos, etcétera. Las segundas suelen ser implícitas, pero aun así moldean la conducta de las personas, y en ocasiones pueden ser más «fuertes» que las formales. En este sentido, Helmke & Levitsky (2006) destacan lo difícil que resulta acordar qué se entiende por instituciones informales, señalando la dificultad de establecer criterios que distingan dicho concepto de la noción de cultura o tradición. Estos autores definen las instituciones informales como «las reglas sociales compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas y reforzadas fuera de los canales de sanción oficiales». El elemento clave de esta definición radica en que existe una institución informal en tanto los actores creen que el incumplimiento o quiebre de la norma no escrita efectivamente tendrá sanciones.



Ahora bien, tanto las reglas formales como las informales buscan dar un marco de seguridad y confiabilidad en relación a las acciones y modos de operar de los individuos y grupos dentro de las estructuras sociales, reduciendo los márgenes de incertidumbre y proveyendo una estructura estable para la interacción humana.

Retomando a North, cabe realizar una diferenciación entre instituciones y organizaciones, dado que a menudo suelen confundirse. Las organizaciones pueden ser definidas como grupos de individuos asociados en función de objetivos y/o valores comunes. Por lo tanto, si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores. Asimismo, esto implica que las reglas determinan la forma en la que los jugadores deberán proceder en función de sus objetivos.

Por ejemplo, pensemos en un período electoral, en el cual la ciudadanía elegirá entre diferentes candidatos/as a la Presidencia. Las reglas del sistema electoral —decir, si la Presidencia se alcanza por mayoría absoluta, mayoría relativa, en primera vuelta o en segunda vuelta o ballotage— forman parte de las instituciones, mientras que los partidos políticos son ejemplos de organizaciones —ellos «juegan» según las reglas definidas en el sistema institucional.

INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES EN EL AULA

Las instituciones moldean las elecciones de las personas por la vía de favorecer determinados comportamientos y desfavorecer otros. Todos aprendemos estas reglas del juego sin saber en ocasiones cómo ni cuando. Por ejemplo, al empezar un curso nos informamos de estas reglas, el profesor nos indica qué se espera de nosotros, qué puede hacerse y qué no. Aprendemos así las instituciones formales que rigen el curso, y nos formamos expectativas respecto a qué debemos esperar de nuestra acción y la de los otros. El profesor nos informará que entre estas reglas establecidas existe una que sanciona la acción de copiar en un examen. Efectivamente, existen estatutos de estudiante, reglamentos disciplinarios, etcétera que, habiendo sido aprobados por la autoridad respectiva, nos permite prever que si el profesor nos ve copiando seremos sancionados. De esta forma estas instituciones buscan modelar nuestro comportamiento, castigando la acción de copiar y favoreciendo la acción de estudiar, pues solo así podríamos aprobar el curso.

Todo estudiante sabe, sin embargo, que el riesgo de ser sancionado por copiar solo existe si lo ve el profesor; y que en cambio no debe preocuparse de que lo vean otros estudiantes, ya que ninguno informará al docente que su compañero está copiando. Es esta una institución informal —no delatarás a otro estudiante por hacer trampa—, que en este caso ampara el comportamiento que la institución formal trata de reprimir. En general no sabemos cómo ni cuando aprendimos esta «regla del juego» no escrita, pero todo estudiante la conoce y, lo que es más importante, la respeta, aunque genere una situación de desigualdad entre los estudiantes y esté sancionada por una norma formal.

Algo que estas dos instituciones contradictorias tienen en común es que ambas sancionan al que viole la regla, aunque lo hacen de distinta manera. Si un estudiante es atrapado copiando, recibirá una determinada sanción según los procedimientos descritos en la institución formal que prohíbe dicha práctica. En el caso del estudiante delator, no hay ninguna norma escrita que indique la sanción por violar esta institución informal, pero todo estudiante sabe que seguramente existirá una sanción moral de sus compañeros quienes lo tildarán de «alcahuete». La seguridad de esta sanción para el infractor es tan fuerte que en ella se basa la seguridad de quien copia de que no será delatado.

En resumen, tanto las instituciones formales como las informales moldean el comportamiento de los agentes, sancionan a los infractores y reducen la incertidumbre de un individuo respecto al comportamiento de los otros. El caso de que unas sean «oficiales», y se encuentren «escritas», no las hace necesariamente más fuertes en el sentido de su capacidad de incidir en la conducta de las personas. Es más bien la certeza y el grado de la sanción —o el premio— en caso de que viole o no una institución —sea formal o informal— lo que resulta en su efectividad.



2.2. Formas y funciones de las instituciones

Según Ha-Joon Chang (2005), la dificultad de acordar qué se entiende por instituciones implica también una dificultad en consensuar sobre la función que las instituciones deben cumplir o, dicho de otra manera, qué responsabilidad les cabe en la promoción del desarrollo. Para analizar dicho problema el autor sugiere que la teoría de las instituciones distinga entre formas y funciones de ellas.

La idea básica radica en que existen ciertas «funciones» que las instituciones deben cumplir para alcanzar un objetivo del desarrollo y que, para ello, existen determinadas «formas institucionales» que contribuyen a que dichas funciones se efectivicen. Las funciones refieren al rol que ellas deben cumplir y al tipo de problemas que deben solucionar, siendo estos de carácter más bien general, es decir que afectan a todas —o casi todas— las sociedades en el proceso de desarrollo. Entre ellos se encuentra el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental, la desigualdad, etcétera. Las formas, en cambio, refieren al tipo concreto de instituciones que se crean para solucionar dichos problemas, es decir para cumplir adecuadamente su función.

Ello no implica que a unas determinadas funciones le correspondan unas determinadas formas institucionales, ni que formas particulares de instituciones garanticen resultados específicos; ya que una institución puede cumplir más de una función, y a su vez la misma función puede ser cumplida por diferentes instituciones en diferentes sociedades y momentos históricos.

Por ejemplo, existe consenso en que el Estado debe brindar una justicia imparcial, siendo esta una función central que las instituciones deben cumplir para promover el desarrollo. Sin embargo, diferentes países intentan alcanzar dicho objetivo siguiendo formas institucionales que pueden diferir entre sí. En algunos casos, se utilizan jurados de ciudadanos para emitir el fallo, en tanto en otros el fallo corresponde a un personal especializado —los jueces—. En ocasiones los cargos para estas funciones —por ejemplo jueces y fiscales— se alcanzan mediante un sistema de concursos que se supone meritocrático —es decir que evalúa los méritos técnicos y la experiencia de los postulantes—, mientras que en otras son el resultado de un proceso eleccionario, similar al seguido para elegir a los legisladores.

Se trata en todos esos casos de diferentes formas para la misma función, pero también puede ocurrir que una misma forma cumpla funciones totalmente disímiles. Esto ocurre en especial al interactuar las instituciones formales con las informales. Si bien dos países pueden tener exactamente el mismo poder judicial —en lo que refiere a su forma—, es posible que uno cumpla la función de impartir justicia imparcialmente, en tanto el otro se caracterice por lo contrario, como consecuencia de la corrupción o de prejuicios profundamente arraigados que perjudican a determinados grupos o sectores —como las mujeres, los negros, los judíos, los indios, etcétera

El realizar la distinción analítica entre formas y funciones de las instituciones, e insistir en que la misma función puede ser cumplida por distintas formas, no supone afirmar que no exista relación entre ambas, es decir, que la forma sea completamente



indiferente a la función, o que esta última pueda alcanzarse por cualquier forma institucional. Por ejemplo, si bien la función de garantizar una justicia imparcial puede cumplirse por diferentes formas institucionales, todas estas suponen que los encargados de emitir justicia sean funcionarios independientes del poder político. Que esa independencia sea técnica o el resultado de elecciones directas son variaciones dentro de una forma amplia de institución —la separación de poderes— que admite diversidad en su concreción, pero difícilmente habrá justicia imparcial si esta queda en manos de funcionarios que deben responder por sus decisiones ante el Poder Ejecutivo. En resumen, entonces, existe un espacio de diversidad para que distintas formas institucionales cumplan la misma función, pero dicho espacio no es infinito; el problema reside —como tantas veces— en que no existe una forma precisa de medir cuánto de general y cuanto de particular debe existir en la formulación de las instituciones (ver recuadro).

¿FORMAS INSTITUCIONALES UNIVERSALES PARA EL DESARROLLO?

En el capítulo 3 analizamos el debate que se ha producido en las ciencias sociales en torno al carácter más o menos universal del proceso de desarrollo. Como vimos, a este respecto pueden distinguirse dos corrientes extremas. Mientras una sostiene que el desarrollo es un proceso de cambio universal de forma que pueden distinguirse etapas por las cuales pasan todas las sociedades, otra destaca las particularidades del devenir histórico, rechazando la existencia de un proceso general. Entre ambas existen corrientes que señalan que el proceso de desarrollo es el resultado de una mixtura de fenómenos generales y particulares, correspondiendo a los estudios del desarrollo el análisis de la forma en que ambos aspectos del proceso se relacionan entre sí, y a la política, la decisión sobre cómo actuar en cada caso ante los desafíos que esta relación plantea. En el estudio sobre el rol que las instituciones juegan en el proceso de desarrollo existe un correlato de este debate, entre aquellos que sostienen que existen instituciones «buenas» y «malas» —siendo su bondad o maldad aplicable a todo tiempo y lugar— y aquellos que destacan la necesidad de construir instituciones que respeten las particularidades locales.

Quienes participan de la idea del desarrollo como proceso universal tienden a enfatizar la importancia de las formas que adquieren las instituciones. Esta concepción ha sido preponderante en instituciones internacionales que, como el Fondo Monetario Internacional, suelen asesorar a diversos países en procesos de reformas estructurales. Estas recomendaciones suelen insistir en que los países subdesarrollados adopten las mismas formas institucionales que tan bien habrían cumplido su función en el mundo desarrollado. Quienes critican estas recomendaciones, en cambio, suelen destacar la importancia de la relación entre formas y funciones, apelando a una concepción del desarrollo que resalta las distintas trayectorias históricas y señalando que las mismas funciones pueden ser cumplidas por diferentes formas —más acordes a las particularidades de cada caso—, en tanto que las mismas formas, aplicadas a diferentes contextos, pueden dar lugar a resultados muy diferentes.

De manera que muchas veces en la discusión relativa a las formas y funciones de las instituciones lo que se enfrenta son distintas concepciones sobre el carácter universal o no del proceso de desarrollo y, al igual que en ese debate, la respuesta más sofisticada consiste en evaluar con gran cuidado la combinación de aspectos generales y particulares, reconociendo que, si bien es cierto que la misma función puede ser cumplida por distintas formas, no cualquier forma puede satisfacer determinada función.

2.3. El cambio institucional

Ahora bien, debemos tener presente que a pesar de la estabilidad de las instituciones estas se encuentran en cambio permanente. Muchos autores desde diferentes ramas de las ciencias sociales han mostrado que el cambio institucional generalmente se da en forma incremental, es decir, con pequeñas modificaciones marginales.





En el mismo sentido, se ha constatado que el cambio institucional radical resulta menos frecuente.

Ello ha llevado al desarrollo del concepto de «path dependence» (dependencia de la trayectoria) de las instituciones, es decir, que las modificaciones que se operan en la estructura institucional dependen a su vez de la trayectoria evolutiva anterior de dichas instituciones. En otras palabras, la historia de las instituciones condiciona fuertemente su evolución futura.

En el cambio institucional, los protagonistas son tanto las instituciones como las organizaciones; el cambio es el resultado de la interacción entre ambos. Las reglas del juego son creadas y modificadas por los jugadores, al tiempo que las primeras influyen sobre el comportamiento y la forma en que a los segundos les es posible modificar el marco institucional. Por ejemplo, una organización como el Banco Central crea a su vez las instituciones formales que rigen el sistema financiero; y a su vez es posible pensar que existan instituciones informales —por ejemplo en forma de presión ejercida por un grupo bancario poderoso— que condicionen el accionar de aquel y por tanto la forma en que se crean instituciones formales.

Si bien es necesario que las instituciones otorguen un marco de estabilidad a la interacción entre actores e individuos, también es imprescindible que posean determinados grados de flexibilidad para ajustarse a los cambios permanentes de las sociedades contemporáneas. Dicha flexibilidad refiere a la posibilidad de que las instituciones permitan la realización de nuevos acuerdos y compromisos entre actores, en este sentido, las instituciones deben operar como elementos facilitadores.

En este marco, Ha-Joon Chang (2005) sintetiza tres formas de cambio institucional. Por una parte, el entorno institucional cambia por *imitación* de instituciones, es decir por la «importación» de arreglos que hayan mostrado efectividad en otros países. Una de las ventajas de la «imitación» radica en que al conocer una experiencia previa de la construcción de institucionalidad, el país imitador puede prevenir las dificultades que enfrentaron los países que instalaron inicialmente dicha forma institucional. Esta es una estrategia que puede servir particularmente a los países en desarrollo, como sostiene el autor, la imitación es un modo de usar «mejores instituciones sin pagar los mismos costos».

Ahora bien, el mayor riesgo de la «imitación» radica en «importar» una forma y unas funciones institucionales que no sean adecuadas a las especificidades locales. De ello se deriva que la imitación no necesariamente es el camino adecuado o suficiente para el cambio institucional requerido.

Por ello, el autor destaca la *adaptación* como otra forma de cambio institucional. Para que la imitación de las instituciones funcione es necesario algún grado de adaptación a las realidades y reglas informales locales. Esta forma de cambio institucional es quizá la más generalizada, dado que cuando las instituciones existentes muestran límites o problemas para la producción de los incentivos esperados por ellas, existe una tendencia a su modificación más que hacia su eliminación y construcción de una institucionalidad absolutamente nueva. Esto último es razonable





puesto que de ese modo las sociedades pueden aprovechar las características positivas de dicha institución modificando aquellas que constituyen trabas para el logro efectivo de los resultados esperados.

La última forma de cambio institucional destacada por Ha-Joon-Chang es la *innovación* e implica la creación original de institucionalidad. Ahora bien, al igual que en el caso de la «imitación», para que la «innovación» pueda ser exitosa debe tener en cuenta las especificidades locales, esto es, los patrones culturales de las sociedades y las reglas informales que los actores se han establecido. Asimismo, para el efectivo funcionamiento de las nuevas instituciones se requiere de cierta legitimidad política entre los actores sociales, es decir, el reconocimiento no solo de su importancia sino también la creencia de que dicha institucionalidad se adecua al marco institucional previamente existente y a las pautas culturales locales que se desean preservar.

3. Valores, instituciones y modelos de desarrollo

Las instituciones regulan el comportamiento humano en una sociedad al tiempo que establecen las reglas de distribución del poder —político, económico, social, cultural, de género, etcétera— entre los diversos grupos de la sociedad. En ese sentido, si el conjunto de instituciones que una sociedad posee determina o influye sobre la distribución de poder, entonces podemos decir que favorece o desfavorece relativamente a distintos sectores. Asimismo, toda distribución implica —explícita o implícitamente— criterios valorativos en función de los cuales se adoptan las decisiones, es decir las reglas para ello. Este es el punto clave por el cual es posible sostener, por una parte, que a toda institución subyace un componente normativo, y por otra, que toda institución genera efectos o productos, es decir, consecuencias pasibles de ser analizadas en términos de valores.

En la medida que las instituciones favorecen o no determinados comportamientos por la vía de instituir un sistema de incentivos y restricciones suponen una cierta concepción normativa respecto a lo que es bueno y deseable y lo que no. A modo de ejemplo, las instituciones que penalizan el copiar en un examen, el plagiar a un autor, el robar o el ir a más de determinada velocidad en un auto, contienen implícitamente un supuesto normativo según el cual está mal el llevar adelante dichas acciones. Lo mismo sucede con las instituciones informales. Así, la regla no escrita según la cual un estudiante no delatará a su compañero que está copiando supone implícitamente un criterio normativo, que no necesariamente consiste en considerar válida la acción de quién copia, sino que resulta de considerar impropia la acción de delatar —aun cuando ello implique la impunidad de quien hace trampa—. Es decir, no es necesario que el estudiante crea que es bueno copiar, alcanza con que crea que es malo delatar o que tema la sanción de sus compañeros para que la norma se respete.

Los supuestos normativos que se encuentran detrás de las instituciones tomadas individualmente también fundamentan a los conjuntos de instituciones que, por ejemplo, tienen por objeto promover el desarrollo. Así, distintas concepciones

normativas darán lugar a diferentes marcos institucionales que buscarán promover diferentes modelos de desarrollo.

Por ejemplo, los modelos de desarrollo *BLAST* y *GALA* analizados en el capítulo 4 no solo difieren en el tipo de recomendaciones de política que se derivan de ellos, sino que se apoyan sobre diferentes pilares normativos o escala de valores, y es por ello que darían lugar a distintos entornos institucionales. El modelo *BLAST* supone que para lograr el desarrollo es necesario el sacrificio de algunos grupos de la sociedad para alcanzar la prosperidad. Este modelo remite a la idea de que al iniciar un proceso de desarrollo, es necesario en primer lugar «acumular» capital, para luego redistribuir sus frutos. Evidentemente ello implica asumir como «costo» del desarrollo —al menos durante algún tiempo— la existencia de desigualdades sociales y económicas. Este costo deberá regularse por un tipo determinado de instituciones, un ejemplo de las cuales podría ser la prohibición de sindicalización y huelgas de trabajadores a fin de garantizar paz para los inversores y favorecer el proceso de acumulación.

Contrariamente, el modelo *GALA* supone la posibilidad de transitar un proceso de desarrollo en el cual es posible simultáneamente la acumulación y la distribución. Este es un escenario de distribución de los costos y beneficios del desarrollo más equitativo. Asimismo, se argumenta que este modelo tiene como centro de interés a las personas, por ello es que tanto en los objetivos buscados con el proceso como durante su tránsito los sujetos son el centro de atención. De los criterios normativos que sustentan el modelo *GALA* se derivan instituciones diferentes a las del modelo *BLAST*. Por ejemplo, en la opción *GALA* podría pensarse en instituciones que regulen la relación entre empresarios y trabajadores de forma que se promuevan acuerdos respecto a la distribución de los costos y beneficios del proceso de desarrollo.

Ahora bien, desde la perspectiva del desarrollo humano, la función de las instituciones consistiría en aumentar las capacidades humanas y promover el desarrollo. Esta función general se realizaría a través de funciones específicas, tales como asegurar servicios educativos y sanitarios universales, ampliar los mecanismos de participación de la ciudadanía para la toma de decisiones a nivel local, asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, entre otros. De modo que la pregunta central que debemos responder es qué instituciones para qué modelo de desarrollo o, más específicamente, qué instituciones para un modelo de desarrollo que se propone ampliar las capacidades con que cuentan los individuos.

4. La democracia como macroinstitución para el desarrollo

Una gran parte de la literatura de ciencias sociales que ha analizado la relación entre instituciones y desarrollo se ha concentrado en el estudio de cómo las instituciones promueven u obstaculizan el crecimiento económico. Así ocurre por ejemplo con Douglas North, quien ha enfatizado la importancia de que las instituciones garanticen los derechos de propiedad para que haya crecimiento económico (ver recuadro). Sin embargo, el objetivo central de este libro consiste en mostrar la multidimensionalidad del proceso de desarrollo, defendiendo una concepción que



entiende que dicho proceso es más amplio que el mero crecimiento económico. Por esta razón, y desde la perspectiva del desarrollo humano, la cuestión central es qué tipo de instituciones expanden las capacidades de las personas.

INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Diversos autores han destacado que las instituciones constituyen la clave del crecimiento económico, y son las diferencias en sus entramados institucionales las que explican que algunos países —como Holanda— sigan una trayectoria exitosa y de crecimiento en tanto otros —como Argentina— se caracterizan por sus recurrentes fracasos. Douglass North en particular ha insistido en la importancia de que las instituciones garanticen los derechos de propiedad. Son instituciones buenas para el crecimiento económico aquellas que les permiten a los individuos emprendedores e innovadores el beneficiarse de su innovación. North aduce que nadie invertirá dinero, tiempo y esfuerzo en desarrollar una nueva tecnología o realizar mejoras en su unidad productiva —por ejemplo en su tierra— si luego no puede beneficiarse él personalmente de dicho esfuerzo.

Una institución como el sistema de patentes favorecería el crecimiento económico porque constituye un estímulo a la innovación, en la medida que le asegura al innovador que obtendrá los réditos de su trabajo. Si, por el contrario, una nueva tecnología es copiada por todos sin costo, la actitud racional sería esperar a que otro la invente, y como este comportamiento sería seguido por todos, tal invención nunca se realizaría.

Otros autores han refinado este supuesto básico sobre la importancia de los derechos de propiedad. Por ejemplo Acemoglu Johnson y Robinson (2004) señalan que las «buenas» instituciones deben tener tres características básicas. En primer lugar, deben garantizar los derechos de propiedad para la gran mayoría de la población. Si estos se mantienen restringidos solo a un pequeño grupo, entonces serán pocos los que tengan incentivos para invertir e innovar. En segundo lugar, deben imponer límites a lo que pueden hacer las elites y el gobierno, para evitar que los poderosos expropien y violen los derechos de propiedad del resto de la población; y finalmente, cierto grado de igualdad de oportunidades para que las personas puedan invertir y dedicarse a las actividades productivas.

Rodrik y Subramanian (2003) han señalado la importancia de las instituciones para el crecimiento, aunque ponen el énfasis no tanto en los derechos de propiedad sino en las políticas que debe llevar adelante el Estado. Rodrik considera que las instituciones que garantizan los derechos de propiedad son «creadoras de mercado», puesto que sin ellas los mercados no pueden funcionar adecuadamente. Además existen instituciones «reguladoras del mercado», es decir que se ocupan de regular los mercados de competencia imperfecta —que resultan ser los mercados para la mayoría de los bienes—. Otras instituciones tienen por función «estabilizar el mercado» y asegurar, por ejemplo, una baja inflación o escasa volatilidad macroeconómica. Finalmente, están las instituciones «legitimadoras del mercado», que administran los conflictos sociales y brindan protección social, como los sistemas de pensiones, planes de desempleo, etcétera

En resumen, el renovado interés por la relación entre instituciones y desarrollo se vincula especialmente al papel que las mismas juegan en el crecimiento económico, por lo que esta literatura plantea un enfoque más reducido del que se trata en el capítulo, donde nos interesa analizar el papel de las instituciones en el desarrollo humano.

Si partimos desde la perspectiva del desarrollo como libertad, entonces podemos comprender aquellas posturas que sostienen que la democracia representativa constituye el régimen político más favorable para alcanzar el desarrollo.

Un punto fundamental por el cual la democracia es y ha sido valorada como institución macro, se debe a que su existencia conlleva otras instituciones asociadas y constitutivas de la misma que promueven la ampliación de las libertades y dan garantías de procedimiento, es decir, de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

En general se considera que un gobierno es democrático cuando sus ciudadanos y ciudadanas pueden:

1. formular sus preferencias,
2. manifestar públicamente sus preferencias,
3. recibir igualdad de trato.





Ello implica que todos los miembros de una sociedad deben ser tratados como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones, es decir, que son considerados/as iguales políticamente. Es en este sentido que los gobiernos democráticos están basados en el principio de la «igualdad intrínseca».³³

A su vez, para que un país sea gobernado democráticamente, deben existir ciertos arreglos, prácticas e instituciones políticas mínimas que aseguren el logro de los criterios democráticos. (Dahl, 1999.)

Según Dahl, las instituciones políticas necesarias serían:

1. cargos públicos electos,
2. elecciones libres, imparciales y frecuentes,
3. libertad de expresión,
4. fuentes alternativas de información,
5. autonomía de las asociaciones,
6. ciudadanía inclusiva.

Las instituciones no aparecen súbitamente en un país, sino que son su propia construcción histórica. De las seis instituciones políticas mencionadas no fue sino en el siglo xx que el sufragio se volvió universal, característica de la democracia representativa.

Esta definición de democracia constituye lo que se da en llamar «democracia minimalista» o «democracia procedimental», puesto que los criterios para determinar el régimen político de un Estado radican en el análisis de la existencia o no de unos determinados procedimientos. Podemos afirmar, como sostiene O'Donnell (2008), que en dicho caso nos encontramos frente a un Estado que posee un régimen democrático.

Sin embargo, un Estado democrático es un concepto más amplio e implica, además de la existencia de instituciones y procedimientos, que impulse la expansión y consolidación de las diversos tipos de ciudadanía (civil, social y cultural) que implican a un Estado realmente democratizante. A medida que el Estado promueve y garantiza los derechos de la ciudadanía se torna un Estado democrático de y para las personas, es decir, pasa de ser un Estado que posee un régimen democrático a ser realmente un Estado democrático.

Las instituciones políticas mencionadas —y que definen la democracia— implican una serie de organizaciones y reglas que deben asegurar los siguientes principios en un Estado democrático de derecho (O'Donnell 2004):

1. defender las libertades políticas y las garantías de la democracia política,
2. defender los derechos civiles de todo el conjunto de la población,

33 Los criterios del concepto de «igualdad intrínseca» son: 1. participación efectiva: la ciudadanía debe poseer oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus preferencias sean conocidas por los demás; 2. igualdad de voto: todos los votos deben contarse como iguales; 3. comprensión esclarecida: todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las alternativas políticas relevantes y sus consecuencias; 4. control de la agenda: los miembros de la sociedad deben poder decidir cómo y qué asuntos incorporar a la agenda pública; 5. inclusión de adultos: la mayoría de los adultos debe tener los derechos de ciudadanía anteriores.





3. establecer redes de responsabilidad y rendición de cuentas que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.

Si, como sostiene Sen, la expansión de la libertad es el fin primordial y el medio principal del desarrollo, entonces la democracia como macroinstitución es funcional a esta perspectiva del desarrollo, puesto que sus reglas permiten a la ciudadanía tomar acciones a favor de la ampliación y expansión de las libertades instrumentales —libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora— consideradas por el autor como fundamentales para el desarrollo.

Podemos decir que la democracia, contrariamente a los regímenes autoritarios, asegura «procesos» que hacen posible la libertad de acción y decisión de las personas y por tanto es el marco institucional general que promovería de forma más eficaz la agencia razonada de las personas.

Ahora bien, debemos tener presente que los estados democráticos son construcciones históricas y por tanto pueden tener avances y retrocesos en diferentes dimensiones.

Muchos estados democráticos suelen ser débiles e ineficaces, y les cuesta mucho admitir como sujetos de pleno derecho a diversos sectores sociales así como sus demandas e identidades; es por ello que las sociedades deben trabajar en el control de los gobernantes y exigir un estado capaz de democratizar a las sociedades, que aún hoy se encuentran afectadas por la desigualdad y la exclusión.

5. La democracia y sus tensiones

La consideración según la cual la democracia constituye una institución macro de la cual se derivan las instituciones que se ajustan a la propuesta del desarrollo como expansión de las capacidades no debería llevarnos a pensar que la misma carece de problemas y tensiones, o que no es perfectible.

Por una parte, no es nada sencillo establecer con precisión qué ámbitos deben regirse por criterios democráticos y cuáles no. Una de las más antiguas y poderosas críticas a la democracia señala que en realidad es una falacia sostener que las personas somos iguales, cuando a todas luces somos diferentes y tenemos diferentes habilidades. Así, por ejemplo, no se reconoce el derecho de cada ciudadano a jugar en la selección de fútbol. Allí no se utiliza un criterio democrático sino meritocrático, es decir, es de acuerdo a sus méritos y habilidades que se selecciona a un determinado jugador. Otro tanto ocurre en temas más serios, como la acreditación que la sociedad otorga a algunas personas para que ejerzan la medicina. Es muy razonable suponer que cuando una persona está enferma desea que lo atienda alguien que sabe del asunto, no alguien que fue votado para ocupar un cargo de médico; y otro tanto ocurre con todos los cargos que se completan por concurso.



En este sentido, no resulta descabellado pensar que las personas también tienen distintas habilidades a la hora de gobernar. ¿Por qué entonces quienes hacen las leyes no son aquellos que están más capacitados para hacerlas, sino gente que es elegida por sus conciudadanos? ¿Acaso la redacción de una ley no es algo tan importante y requiere tanta habilidad y conocimiento como el ejercicio de la medicina? Más allá de que los defensores de la democracia señalen que, a diferencia de la medicina, no existen criterios para establecer las respectivas habilidades para gobernar, y señalen que el fundamento filosófico de la democracia —y también de la noción de desarrollo como libertad— sea la igualdad intrínseca de los seres humanos, lo cierto es que no todas las instituciones que rigen en las democracias son democráticas; y es justamente una función central de la reflexión y discusión ciudadana discernir cuáles deben serlo y cuáles no.

Otro problema que enfrenta la democracia radica en la relación entre mayorías y minorías. Como vimos en el capítulo anterior, el concepto de desarrollo como libertad supone que las personas tienen derechos que constituyen metas a alcanzar y promover por la sociedad, aunque las mayorías no estén de acuerdo en ello. Desde un enfoque de derechos, por tanto, existen límites respecto de lo que las mayorías pueden decidir. Cabría preguntarse, por ejemplo, si es democrático que una ley penalice el consumo de determinada sustancia, o que una mayoría decida segregar a un determinado sector de la población, o que una institución informal compartida por la mayoría favorezca la ridiculización y humillación de un individuo por su orientación sexual. Pero, además, la propia forma de cómo se establecen esos límites a lo que las mayorías pueden hacer constituye un problema harto difícil de resolver, porque no puede dejarse a las mayorías tal decisión. Es por esta razón que la concepción de los derechos humanos universales —en la que se sustenta la noción de desarrollo como libertad— señala que existen derechos que ninguna mayoría puede conculcar.

Los anteriores ejemplos muestran que el sostener que la democracia es la institución macro más compatible con la noción de desarrollo como libertad no es sino empezar a responder la pregunta respecto a qué instituciones debe darse una sociedad para expandir las capacidades de las personas.

6. Recapitulación

La importancia de las instituciones para el desarrollo viene siendo crecientemente reconocida por las distintas ciencias sociales. Sin embargo, se ha tendido a destacar el papel que aquellas cumplen en el crecimiento económico, en detrimento de otras dimensiones del desarrollo. En este capítulo hemos intentado mostrar el rol que las instituciones cumplen en la promoción —o no— del desarrollo entendido como expansión de las capacidades de las personas. Para ello hemos recurrido a la noción de instituciones formales e informales, a la vez que hemos distinguido entre las formas y las funciones de las instituciones. Hemos señalado que la democracia constituye una macroinstitución de la que se derivan instituciones compatibles con la concepción del desarrollo como libertad; aunque esta relación no esté exenta de problemas.



Cuestionario de autoevaluación

1. La función principal de las instituciones según North es la de reducir la incertidumbre en la interacción social. V F
2. Las instituciones informales pueden ser definidas como todo lo culturalmente aceptado por una sociedad. V F
3. Puede sostenerse que si las instituciones son las «reglas del juego», las organizaciones son los «jugadores». V F
4. Las instituciones y las organizaciones se diferencian en que las primeras no cambian y las segundas sí. V F
5. Según Ha-Joong Chang a cada «función» que una institución cumple le corresponde la misma «forma institucional» y viceversa. V F
6. Una institución puede cumplir más de una función y a su vez la misma función puede ser cumplida por diferentes instituciones. V F
7. La explicación de que las instituciones sean estables es que estas no cambian.
8. La «imitación» es la mejor estrategia de cambio institucional que un país en desarrollo puede adoptar. V F
9. Ha-Joon Chang destaca tres formas de cambio institucional: imitación, adaptación e innovación. V F
10. Una de las características de las instituciones es que tienen efecto sobre la distribución del poder (político, económico, social, etcétera) entre distintos grupos. V F
11. Desde la perspectiva del desarrollo humano, las instituciones deben aumentar las capacidades humanas y mejorar la calidad de vida de las personas. V F
12. Las «buenas» instituciones son aquellas que aseguran los derechos de propiedad. V F
13. La democracia es considerada el régimen político que favorece el desarrollo debido a que todos los ciudadanos son considerados iguales ante la ley. V F
14. Según O'Donnell, un régimen democrático asegura la expansión y ampliación de la ciudadanía. V F
15. La democracia es considerada por Sen como la macroinstitución que favorece el desarrollo debido a que sus reglas permiten a la ciudadanía tomar acciones a favor de la ampliación y expansión de sus libertades. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

- Lea el texto del Informe de Desarrollo Humano en Uruguay de 2008 y describa brevemente la situación planteada
- ¿Qué dimensión del desarrollo está planteada? ¿Con qué otras dimensiones se articula?
- ¿Qué instituciones y organizaciones aparecen mencionadas?
- ¿Qué funciones y qué formas aparecen en el texto?
- ¿Cuáles son las funciones que tiene cada una de esas formas?
- ¿Qué otras formas podrían tener funciones similares?

A principios del siglo xx Uruguay fue una de las cuatro democracias latinoamericanas de la primera ola, con algunas ventajas sobre las otras tres. Tanto en los años treinta como en los setenta esa democracia corrió la misma (mala) suerte que en casi toda la región. Más tarde, la suya fue, también, una más de las construcciones o restauraciones democráticas de la tercera ola. Al cabo de estos ciclos de avances y retrocesos, hacia fines de la primera década del siglo XXI el país es una de las tres democracias consolidadas de América Latina continental, tal vez porque una combinación afortunada de ventajas iniciales le permitió acumular más capital institucional, más cultura democrática y especialmente más cultura política pacífica que a los demás países de la región. El idp (índice de desarrollo político) revela que, si el idh del Uruguay fuera corregido por el idp, Uruguay mejoraría en el ranking de los países de la región.

Sin embargo, las democracias siempre están en construcción y es necesario observarlas a lo largo del tiempo. El análisis del caso uruguayo en el contexto regional muestra que la consolidación de la democracia no la hace inmune a fracturas o rupturas. Aunque las insuficiencias del desarrollo económico y las crisis contribuyen en buena medida a explicar las interrupciones democráticas, no todas las crisis llevan a una desestabilización política. Para ello es necesario atender a los aspectos institucionales y a los factores propiamente constitutivos de una cultura política democrática. Las especificidades de Uruguay sugieren que es necesario avanzar en la disminución de las desigualdades y en la consolidación de un crecimiento económico sustentable. El informe muestra las enormes dificultades que está teniendo el actual patrón de crecimiento para reducir desigualdades, e incluso para minimizar el peso de las vulnerabilidades (viejas y nuevas). Por consiguiente, parece necesario seguir ahondando en la importancia de la política y las políticas para amortiguar los efectos que este tipo de crecimiento continúa produciendo en términos de las expectativas de la gente, y de cómo esas expectativas se canalizan material y simbólicamente.

El análisis revela que las instituciones son centrales en el proceso político uruguayo, lo que en buena medida se vincula a la existencia de partidos fuertes y consolidados. De hecho, el Parlamento uruguayo es una asamblea legislativa dominada por los partidos. Ellos conducen la institución, crean y sostienen las reglas de juego interno y garantizan el despliegue de la conexión con el Poder Ejecutivo. Esta característica determina el nivel de representatividad del Parlamento, así como la evaluación que la opinión pública tiene de su trabajo.

Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, 2008, «Política, políticas y desarrollo humano», pp. 31-32.

Ejercicio 2

A partir de la lectura del texto que se presenta a continuación:

- a. Reflexione sobre la situación de los países latinoamericanos que cuentan con un régimen excluyente. ¿En qué consiste dicho concepto? ¿Qué instituciones se están analizando?
- b. Busque información sobre los países incluidos por el autor bajo la categoría de «régimen excluyentes». ¿Son democracias en el sentido de Dahl?
- c. En función de la respuesta anterior, ¿se puede sostener que las instituciones de la democracia electoral son suficientes para asegurar el incremento de la calidad de vida de las personas? Fundamente.
- d. A partir de la experiencia de los regímenes excluyentes, compare los conceptos de democracia electoral y estado de derecho democrático y su relación con la función que las instituciones deben cumplir en el proceso de desarrollo.

En el artículo titulado «Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada» Fernando Filgueira (1997) realiza una tipología de los sistemas de bienestar a partir del estudio de las políticas sociales. La misma parte de considerar variables tales como: los esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales, la cobertura poblacional de los sistemas de protección, el rango y variedad de servicios prestados, su calidad y la distribución sectorial del gasto público social.

En función de las variables arriba mencionadas el autor distingue tres modelos de estado de bienestar en América Latina para el período comprendido entre 1930-1980, a saber:

1. universalismo estratificado (Uruguay, Argentina, Chile),
2. regímenes duales (Brasil, México),
3. regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador).

A continuación se presenta un fragmento del texto de Filgueira que caracteriza a los «régimen excluyentes», a partir del cual deberá responder las preguntas que se proponen en la pregunta 1.

Con la excepción de Costa Rica³⁴ los países centroamericanos —y posiblemente Bolivia y Ecuador— presentan sistemas elitistas de seguro social y dual en materia de educación. La pobreza en todos estos países, medida a través de ingresos,

34 Costa Rica ha sido considerado por Huber (1995) como el caso más cercano al modelo de tipo socialdemócrata esbozado por Esping-Andersen para los países de la OECD. Ello responde no solo a su igualitaria y casi universal protección en salud y educación sino también a que este país presenta una forma sui-géneris de la «alianza rojo verde» identificada en los países escandinavos, en donde pequeños y medianos productores rurales forjan un acuerdo parcial con los sectores trabajadores urbanos. Si bien estos argumentos son persuasivos, la expansión de sectores informales sin cobertura (con un importante contenido migratorio), el desarrollo estratificado de la seguridad social y el modesto desarrollo de dispositivos de desmercantilización más radicales (Rivera, 1989) obligan a moderar el calificativo de socialdemócrata del régimen costarricense. En cualquier caso, es cierto que Costa Rica no se ajusta a ninguno de los tres tipos propuestos en este trabajo para América Latina, ya que cierto igualitarismo en salud y educación lo alejan del

excede el 50%. Hacia 1970 menos del 20% de la población se encontraba cubierta por programas básicos de protección y seguridad social —con la excepción de Guatemala (27%)—. En materia de salud la realidad era similar. No así en materia educativa, en donde la expansión de la matrícula primaria, con fuertes desigualdades en calidad, alcanzaba a más de la mitad de la población, y llega en algunos casos a la cobertura universal.

Indicadores Seleccionados para países excluyentes hacia 1970/1980						
	Seguridad social. Población cubierta sobre PEA	Seguridad social. Población cubierta sobre población total, 1980	Gasto social como % PBI, 1980	Inmunización BCG % sobre población menor un año	% Grupo de edad matriculado en Educación Primaria	% Grupo de edad matriculado en Educación secundaria
Bolivia	25.4	9.0	5.9	70	76	24
Ecuador	14.8	9.4	9.3	61	97	22
República Dominicana	8.9	s/d	0.7/2.3(a)	40	100	21
Nicaragua	14.8	9.1	2.3/s/d(a)	90	80	18
El Salvador	11.6	6.2	1.3/1.7(a)	s/d	85	22
Guatemala	27.0	14.2	1.6/3.7(a)	—(b)	57	8
Honduras	4.2	7.3	0.9/12.2(a)	75	87	14

(a) Gasto en Seguridad Social/Gasto en Salud; (b) no se aplica la vacuna.
Fuentes: Mesa-Lago, 1991; World Bank-World Development Report- 1994, Miranda, 1994, Cominetti, 1994.

En estos casos estamos muy cerca de los que Peter Evans (1992) denomina estados depredadores. Elites que se apropian del aparato estatal y que apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave utilizan la capacidad fiscal de estos estados para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales. Los sistemas de protección y seguro social de este tipo consisten en su mayor parte en políticas elitistas que agregan a población en situaciones privilegiadas, privilegios adicionales. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales y los funcionarios públicos son quienes típicamente se ven favorecidos en estos modelos. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria se encuentran excluidos.

[...] Finalmente a nivel político social la participación organizada de los sectores subalternos ha sido históricamente baja en las esferas decisionales dado el carácter predominantemente represivo de los regímenes políticos y el bajo capital organizativo de los sectores subalternos. La incorporación y cooptación de los sectores sociales subalternos ha sido alcanzada por mecanismos clientelistas y patrimonialistas de las elites locales o de formas sui géneris de comisariado político y represión. Consistente con este escueto panorama, los indicadores sociales en este tipo de países presentan sistemáticamente los peores guarismos, así como los diferenciales más altos entre regiones de distinto grado de desarrollo.

universalismo estratificado y su amplia cobertura lo hacen aun más claramente de los modelos duales y excluyentes.



Indicadores sociales seleccionados para países de tipo excluyente hacia 1970					
	Hogares debajo de la línea de pobreza %	Hogares debajo de la línea de indigencia %	Analfabetismo %	Mortalidad infantil	Esperanza de vida al nacer
Bolivia	50(a)	22(a)(b)	37.3	157	46.7
Ecuador	s/d	s/d	25.8	100	57.1
República Dominicana	s/d	s/d	33.1	72	57.9
Nicaragua	s/d	s/d	42.1	109	52.9
El Salvador	s/d	s/d	42.9	92	59.1
Guatemala	65(c)	33(c)	53.8	104	54.6
Honduras	65	45	40.5	110	54.1

(a) 1980; (b) Zonas Urbanas; (c) 1980.
Fuente: CEPAL –Panorama Social de América Latina– 1995; CEPAL Anuario Estadístico de América Latina– 1980

Ejercicio 3

A partir de la lectura del texto que se presenta a continuación responda las siguientes preguntas:

- ¿Qué lugar otorgan Rodrik y Subramanian a las instituciones? Analícelos y plantee su posición.
- ¿Qué concepto de instituciones considera que manejan estos autores? ¿qué opinión le merece dicho concepto?
- Explique las ventajas y desventajas de esta forma de considerar las instituciones para el análisis de los proceso de desarrollo.

«La primacía de las instituciones»

Un problema crucial de la economía del desarrollo es explicar la enorme diferencia entre el ingreso promedio de las naciones más pobres y las más ricas. ¿Cómo surgió? ¿Es posible reducirla? Para responder, podemos seguir el rumbo de tres escuelas de pensamiento. Primero, la antigua y reconocida teoría que asigna un papel preponderante a la geografía, el determinante clave del clima y los recursos naturales, que también puede decidir las enfermedades que prevalecen, los costos de transporte y la difusión de la tecnología de zonas más adelantadas. Por ende, ejerce una fuerte influencia en la productividad agrícola y la calidad de los recursos humanos. Entre las obras más destacadas que siguen esta tradición figuran trabajos recientes de Diamond y Jeffrey Sachs.

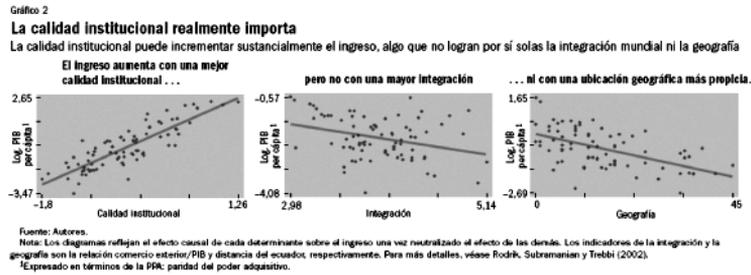
La segunda teoría destaca el papel del comercio internacional como promotor de la variación de la productividad y el aumento del ingreso: se trata de la perspectiva de la integración porque da a la participación en la economía mundial —y a sus impedimentos— una función estelar propicia para la convergencia económica entre las regiones pobres y las ricas. Los debates acerca de la globalización se refieren en buena medida a las virtudes de este concepto.

La tercera se centra en las instituciones, sobre todo en la función de los derechos de propiedad y el estado de derecho: lo que importa son las reglas de juego de una sociedad, según las definen las normas de conducta explícita e implícita que prevalecen y su poder para crear incentivos apropiados para un comportamiento económico deseable. Este concepto, vinculado quizá en especial al Premio Nobel Douglass North,





ha sido el tema de una serie de recientes estudios econométricos, en particular de Daron Acemoglu, Johnson y Robinson.



El análisis de regresión nos permitió obtener algunos resultados claros y asombrosos, que indican que la calidad de las instituciones predomina sobre todo lo demás. Si se neutraliza el efecto de las instituciones, la geografía tiene, como mucho, un débil efecto directo en el ingreso, aunque otro intenso pero indirecto a través de ellas porque influye en su calidad. Análogamente, el comercio internacional produce un efecto significativo en dicha calidad pero no uno positivo y directo en el ingreso.

Los resultados muestran que la calidad de las instituciones (medida por un indicador compuesto que de varios elementos que captan la protección brindada a los derechos de propiedad y la solidez del estado de derecho) es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso. Cuando se neutralizan las instituciones, la integración no tiene un efecto directo en el ingreso, mientras que la geografía tiene, como máximo, débiles efectos directos.

Rodrik y Subramanian (2003)

Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2004): *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*, Cambridge, Mass, National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001): «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the making of the modern world income distribution», NBER Working Paper n.º 8460, setiembre.
- Dahl, R. (1999): «¿Que instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?», en *La democracia una guía para los ciudadanos*, capítulo VIII, Taurus, España, 1999.
- Evans, P. (1996): «El Estado como problema y solución», en *Revista de Desarrollo Económico*, IDES, vol 35, n.º 140.
- Filgueira, F. (1997): *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*, documento presentado en el marco del proyecto «Social Policy and Social Citizenship in Central America», Social Science Research Council.
- Gretchen Helmke & Steven Levitsky (2006): *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, Johns Hopkins University Press.
- Ha-Joon Chang. (2005): «Entendiendo la relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Algunos aspectos teóricos claves», artículo presentado en la Conferencia Aniversario WIDER, Helsinki.
- North, D. (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, (FCE) México.
- North, D. (1995): *Some fundamental puzzles in economic history/development*.
- O'Donnell, G. (2004): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD.
- Rodrik, D. & Subramanian, A. (2003): «La primacía de las instituciones (y lo que implica)», revista *Finanzas y Desarrollo*, disponible en <<http://odh.pnud.org.do/sites/odh.onu.org.do/files/La2oprimacEDa2ode2olas2oinstituciones2oDani2oRodrik.pdf>>.
- Sen, A. (1998): «Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI», incluido en Emmerij L., Nuñez del Arco, J.: *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington.
- Sen, A. (1999): *Desarrollo y libertad*, Ed. Planeta.



El desarrollo económico: capacidades más que nivel³⁵

*Todo depende de restaurar un crecimiento global equilibrado y sostenible.
Esta es la base sobre la que se construye todo.
El crecimiento no es suficiente, pero sin él todos los demás intentos de alcanzar los ODM
[Objetivos del Milenio] se verán frustrados.*

Dominique Strauss-Khan
Director del Fondo Monetario Internacional (17/09/2010)

Resumen

Este capítulo trata de las condiciones materiales necesarias para el desarrollo. La satisfacción de necesidades básicas y el ejercicio del derecho al desarrollo solo es posible si la sociedad supera la restricción fundamental a la libertad que representa la pobreza.

En tal sentido el desarrollo económico, entendido como la ampliación de la riqueza en un contexto de equidad social, se constituye en una condición necesaria para alcanzar el desarrollo humano.

1. Introducción: ¿Por qué es necesario el desarrollo económico?

El presente capítulo tiene como objetivo analizar una de las múltiples dimensiones que contribuyen al desarrollo como lo es el crecimiento económico. En los capítulos anteriores de este manual se ha insistido en que lo económico no debe ser visto como el único factor explicativo del nivel de desarrollo de los países y sus sociedades. Las siguientes páginas procuran demostrar cómo es preciso alcanzar ciertos niveles de crecimiento económico para poder aspirar a concretar otros logros en la sociedad, pues se requieren ciertas condiciones mínimas en el plano económico para que pueda el conjunto de la población lograr una mejor calidad de vida.

También se analiza cómo la calidad del crecimiento es determinante para que el nivel de desarrollo alcanzado sea sostenible y cómo la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento constituye una condición necesaria para que el desarrollo económico contribuya al logro del desarrollo humano. Crecimiento y distribución aparecen así como factores claves en la explicación de la dimensión económica del desarrollo. La conclusión a la que se arriba es que el desarrollo humano sustentable

35 En la elaboración de este capítulo colaboró la Mag. Silvana Maubrigades, encargada del curso Problemas del Desarrollo en el Ciclo Inicial Optativo del Área Social del Centro Universitario de Regional Este (CURE).



impone no solo concretar estrategias que permitan a las economías crecer sino también generar mecanismos que aseguren una equitativa distribución de los logros económicos a nivel local y global.

2. Crecimiento y desarrollo

El crecimiento económico suele presentarse como uno de los objetivos más importantes a ser alcanzado por todas las sociedades ya que, con el incremento de ingresos que este supone, se considera que las condiciones de vida del conjunto de la sociedad pueden mejorar.

La producción de bienes y servicios que trae aparejado el crecimiento económico supondría que los mismos estarían al alcance de la población, por lo que medir su incremento sería un buen indicador del nivel de desarrollo económico alcanzado.

Sin embargo, tal incremento poco nos dice de cómo se han distribuido en el conjunto de la población los frutos de ese crecimiento, a cuántos ha llegado y cómo ha mejorado sus niveles de bienestar. Tampoco nos dice esta medición si los bienes generados contribuyen o no a la mejora en la calidad de vida de las sociedades, con independencia del incremento de la riqueza a que los mismos dan lugar.

Por ello es que cobran particular importancia, a la hora de preocuparnos por analizar el crecimiento económico, los logros que con él se obtienen y su impacto en la población.

La pregunta que esto nos sugiere entonces se aproxima mucho más a la idea de cuáles son los indicadores que nos permiten hablar de una economía desarrollada, o una sociedad desarrollada desde el punto de vista económico.

La respuesta puede tener diversos matices: algunos que apunten más al logro de mejores condiciones de producción, al uso integral de los conocimientos y aptitudes de una sociedad en su conjunto para el desarrollo de mejores formas productivas; así como a la generación de cierto andamiaje institucional que se ajuste a las necesidades de una sociedad dada, en un momento determinado.

Como lo expresara Simon Kuznets (1971), el desarrollo económico de una sociedad implicaría

[...] un aumento a largo plazo de la capacidad para proveer a la población de bienes económicos cada vez más diversificados. Esta capacidad creciente está basada en el adelanto de la tecnología y los ajustes institucionales e ideológicos que tal adelanto exige (discurso pronunciado al recibir el Premio Nobel de Economía).

Pero existen también otros elementos que parecen ser necesarios para alcanzar el desarrollo económico y estos están mucho más relacionados a la distribución de los beneficios económicos alcanzados. En tal sentido, no basta con la generación de riqueza, con un mejor uso de los elementos que promueven la producción y que optimizan el uso de las mejoras tecnológicas que se generan en las sociedades, sino que se requiere convertir esa mejora en accesibilidad a mejores formas de vida para el conjunto de la población.



En palabras de Debraj Ray (1998), hablaremos de desarrollo económico cuando se consigue «la existencia de un nivel de bienestar alto y accesible a todos», entonces «probablemente sea una condición necesaria para casi todos los demás tipos de progreso, al margen de que sea un objetivo que merezca la pena en sí mismo». Bajo esta perspectiva el desarrollo económico sería portador de bienestar social.

3. Un indicador de bienestar convencional: el PIB y el PIBpc

Como se ha mencionado en el capítulo 2, el producto interno bruto (PIB) o producto bruto interno (PBI) es la principal macromagnitud existente que mide el valor monetario de la producción de bienes y servicios finales de un país dado, durante un período de tiempo dado (normalmente un año). Su cálculo se encuadra dentro de la contabilidad nacional y dicha medición de la riqueza producida expresa también la riqueza generada por los distintos sectores de la economía en forma desagregada: agro, industria, servicios. También expresa la riqueza generada en función de los usos y destinos que la misma tiene, si está orientada al mercado interno, a la exportación, a ambos; y del mismo modo, si esta producción es para la generación de bienes de capital, de bienes intermedios o de bienes de consumo final.

El PIB puede servir como indicador del tamaño de la economía de un país. Pero, para juzgar su nivel de desarrollo económico, esta magnitud debe dividirse por el número de habitantes del país. El PIB *per cápita* (PIBpc) señala la cantidad aproximada de bienes y servicios que cada persona de un país podría comprar en un año si los ingresos se dividieran en partes iguales. Es por ello que estas mediciones se suelen denominar también «ingreso *per cápita*».

El PIB *per cápita* convencionalmente es usado para expresar o medir el bienestar alcanzado por una sociedad y también para realizar comparaciones sobre los distintos niveles obtenidos entre naciones.

Es importante reflexionar sobre el hecho de que el crecimiento económico sostenido, especialmente el crecimiento *per cápita* sostenido, es un fenómeno moderno, algo que solo en los dos últimos siglos ha caracterizado a grandes zonas de la economía mundial.

Sin embargo, las tasas de crecimiento económico difieren en forma significativa de un país a otro y debe tenerse en cuenta que diferencias aparentemente menores en las tasas de crecimiento anual pueden ejercer un gran impacto en el nivel del ingreso *per cápita* a lo largo del tiempo.

Uno de los resultados constatados de este fenómeno se refleja en la brecha entre las naciones ricas y las pobres.

Ha sido una preocupación constante a lo largo de todo este manual el señalar que el concepto de desarrollo, tal cual se entiende hoy, supera al del crecimiento económico, al hacer explícitos objetivos sociales, políticos y éticos. Sin embargo, ello no nos debería llevar a caer en el error de subestimar la importancia de la dimensión económica del desarrollo —tanto en lo que refiere a su nivel, el PIBpc, como a su variación, el crecimiento económico— para aspectos particularmente relevantes del bienestar. Al fin y al cabo, los seres humanos tenemos necesidades materiales, y el nivel y crecimiento del ingreso *per cápita* es crucial en su satisfacción. Así, aunque la evidencia dista de ser contundente, puede afirmarse que existe una sorprendente correlación entre el nivel de





PIBpc e indicadores cruciales del bienestar, como la alfabetización y la mortalidad infantil (gráficos 1 y 2).

Las imágenes muestran como, en general, los países —representados en ambos gráficos por puntos— con mayor PIBpc tienen alto grado de alfabetización y bajas tasas de mortalidad infantil, en tanto los países más pobres, con menor PIBpc, presentan resultados opuestos (ver Ray, 1998: 27-31).

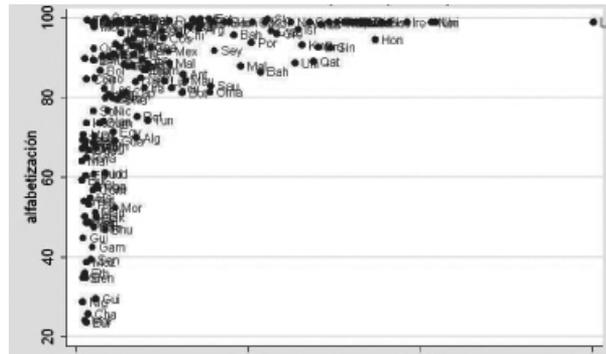


Gráfico 1. Alfabetización y PBI *per cápita*

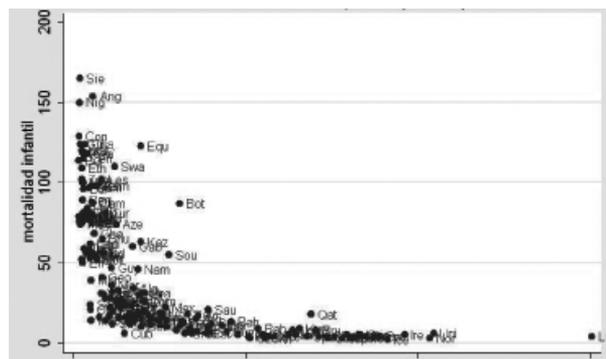


Gráfico 2. Mortalidad infantil y PBI *per cápita*. Fuente: PNUD

La evolución del PIB (es decir, la variación del PIB entre dos años distintos) refleja si la economía ha crecido, se ha estancado o se ha contraído. Entonces, debemos destacar que si el PIB de una economía crece, necesariamente algunos de sus componentes tienen que haber crecido. Si lo vemos desde el lado de la oferta, alguno de los sectores de la economía tiene que haber generado un mayor valor agregado que en el período anterior. Si este crecimiento supera la tasa de incremento de la población, entonces se registrará un incremento del PIB *per cápita*.

En síntesis, la medición del producto interno bruto de un país, así como la estimación teórica del PIB *per cápita* se convierten en recursos valiosos para estimar los logros que se tienen en el tiempo en las distintas sociedades. Si bien es cierto que estos indicadores tienen limitaciones, constituyen herramientas útiles para establecer comparaciones temporales y entre los países, tanto como para medir la



eficacia en el uso de los factores de producción existentes para generar riquezas en un territorio dado.

4. ¿Qué es lo que *no* mide el PIB *per cápita*?

Antes de continuar con el análisis de cuáles son los elementos que hacen posible el crecimiento económico deben realizarse algunas precisiones en torno a lo que no podemos esperar que nos diga el PIB como indicador. La estimación del producto conlleva algunas carencias que lo convierten en un estimador incompleto de los logros económicos de una sociedad, pero esto no lo hace menos útil sino que refuerza la pertinencia de buscar las respuestas que sí puede dar dicho indicador.

- La información brindada por el PIB puede llevarnos a equiparar crecimiento y mayor bienestar. Más y más incremento del PIB significaría más rico y próspero, sin tomar en cuenta que se podría estar creciendo a partir de prácticas basadas en una industria anticuada y contaminante, o a partir de un aumento en los gastos militares y de seguridad, o simplemente que ese crecimiento no llega a todos por igual.
- El cálculo del PIB no informa sobre la distribución de la riqueza o el ingreso en la sociedad, el nivel educativo alcanzado por sus habitantes, la esperanza de vida alcanzada por la sociedad o las implicancias medioambientales que el crecimiento económico trae consigo.
- Tampoco tiene en consideración las transacciones que no tienen lugar en el mercado. Un buen ejemplo de ello son el desarrollo de software de código abierto y aplicaciones web que no comportan ninguna transacción económica no aporta nada al PIB, pero su valor estimado es de miles de millones de dólares al año. Pero también se omite el valor agregado por las tareas domésticas en general y labores de cuidado en particular, muchas de ellas actividades invisibles para la metodología con que se estima el PIB.³⁶
- La estimación no toma en consideración aquellos sectores de la sociedad que se manejan en el ámbito de la economía local informal. Por ejemplo, las actividades de intercambio en un pueblo, ciudad o región que emplee alternativas al régimen monetario para comercializar productos agroalimentarios locales no serían tenidas en cuenta para el cálculo del PIB.
- No busca este cálculo hacer referencia a la calidad de los productos contabilizados, no importando que estos sean peligrosos para el ser humano o el medio ambiente, o que sus especificaciones puedan contravenir disposiciones legales de acuerdo con la normativa local: si se ha sido producido y comercializado, es tenido en cuenta por el cálculo del PIB.
- Finalmente, la contabilización de los productos generados en una economía no hace referencia a la calidad de vida de los habitantes en un sentido mucho

³⁶ La «economía del cuidado» es una subdisciplina que ha incursionado en el estudio de estas particulares actividades económicas no convencionales. Ver: Rodríguez, C. (2005): *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*, CEPAL.



más amplio y cualitativo, como es el logro de la felicidad, o las diferentes formas que tienen los seres humanos de entender el bienestar.

5. ¿Cómo se produce el crecimiento económico?

Una vez que hemos analizado el indicador utilizado por excelencia para medir el crecimiento económico de los países, con sus luces y sombras, pero sobre todo aceptando sus limitaciones y leyendo lo que él nos transmite, es pertinente preguntarse si el desarrollo puede definirse tan solo por los niveles obtenidos de producto *per cápita*.

Si bien es cierto que el crecimiento importa y que se reafirma el interés de los países por alcanzar altos niveles de crecimiento económico, la forma en que el mismo se genera, la capacidad de integrar al conjunto de la sociedad que este alcance y el potencial de desarrollo futuro que se proponga determinará, no solo la cantidad de crecimiento obtenido, sino fundamentalmente la calidad.

Por ello, importa mucho establecer cuáles son los caminos seguidos para alcanzar el crecimiento, entendiendo que este forma parte de un proceso cuya naturaleza no es automática y que la generación de riqueza no garantiza su mantenimiento en el tiempo, así como tampoco asegura que llegue a todos por igual.

Tenemos a nuestro alrededor un sinnúmero de ejemplos que nos permiten identificar cómo el crecimiento económico requiere de multiplicidad de elementos actuando en forma integrada y la teoría económica ofrece un articulado cuerpo de conocimientos al respecto.

Pensemos qué sucedería si un país como el Uruguay de pronto descubre yacimientos de petróleo en su territorio,³⁷ ¿la potencial explotación de este recurso natural lo convierte en forma automática en un país desarrollado? O pensemos en países de la región como Venezuela, ¿la existencia en abundancia de este recurso le ha dado a este país la condición de desarrollado?

Estos ejemplos permiten introducir en la discusión el tipo de crecimiento obtenido por los países y el nivel de desarrollo que han alcanzado las economías en cada caso. Es así que en el estudio del crecimiento económico pesan un conjunto de factores que deben ser analizados en forma conjunta, pues de su peso relativo podremos obtener diferentes niveles de desarrollo en el largo plazo.

Entre los muchos factores que inciden en el crecimiento económico interesa en este apartado destacar algunos:

RECURSOS NATURALES

Se trata de la dotación de recursos que vienen dados a una sociedad en particular en un territorio en particular. En ellos integramos el potencial productivo de los suelos y mares que permiten desarrollar el sector primario de la economía, (ganadería, yacimientos minerales, tierras cultivables, pesca, etcétera). La utilización

³⁷ El jueves 31 de marzo de 2011 el semanario *Búsqueda* tituló: «ANCAP encontró petróleo con un 'excelente potencial' en Durazno».



más o menos eficiente de estos recursos podrá generar en los países crecimiento productivo y económico.

MANO DE OBRA

El otro recurso valioso que tienen los países es justamente su población y su potencial productivo puesto a trabajar para la generación de riquezas. Este potencial productivo que ofrecen los habitantes de un territorio determinado deberá ser medido en función del uso que se haga de él, en la medida que la eficiencia de la mano de obra nos permitirá mejorar la productividad o riqueza generada por cada trabajador integrado al mercado de trabajo. Este factor de producción dependerá de su uso combinado con los demás factores, especialmente el capital.

CAPITAL

El tercer recurso con el que cuenta una sociedad para lograr crecimiento económico son los bienes de capital, entre los que encontramos las máquinas, las fábricas, la infraestructura en general destinada a la producción. La inversión que se realiza en estos bienes de capital puede contribuir a aumentar la productividad del trabajo involucrado así como la eficiencia en la explotación de los recursos naturales utilizados para la producción.

CAPITAL HUMANO

Otro factor de crecimiento económico está dado por la inversión que se realice en los recursos humanos que tiene una sociedad o la mano de obra existente en ellas. El capital humano con el que cuente un país para producir dependerá de la inversión en los conocimientos y habilidades que tienen sus habitantes. Este recurso no viene dado y su reproducción depende del esfuerzo en inversión que se destine para su generación y mejora continua. Por ello, para el crecimiento económico la educación de la población es un factor clave al cual destinar recursos.

PROGRESO TECNOLÓGICO

Finalmente, otro factor de producción que agrega calidad a la producción y permite elevar los niveles de productividad es el progreso tecnológico. La generación de saber científico está estrechamente ligada a la inversión realizada en recursos humanos, pero también al esfuerzo explícito de los países por mejorar, adaptar e innovar en formas productivas adecuadas a su entorno productivo inmediato y a su potencial de desarrollo futuro. El progreso tecnológico no integra tan solo las innovaciones técnicas o productivas, sino que además incorpora —como un componente de calidad— la capacidad que tienen las economías de integrar esos nuevos descubrimientos y/o saberes a su propia estrategia productiva.

Las teorías de crecimiento económico pretenden explicar sus causas utilizando modelos, simplificaciones de la realidad, que permiten formular diferentes combinaciones de algunos de los factores antes señalados a efectos de estudiar su incidencia en el crecimiento. En buena medida, la vitalidad de la economía del desarrollo



proviene del hecho de que las fuentes del crecimiento son el centro de un gran debate, todavía en curso.

Los primeros modelos desarrollaron y formalizan dos temas considerados cruciales: la importancia del ahorro y la acumulación de capital como bases del crecimiento, por un lado y, por otro, el papel de los rendimientos decrecientes y el descenso en la rentabilidad del capital como frenos del proceso. La contrastación del modelo con los datos, puso de manifiesto que se había dejado fuera algún factor esencial. Al medir las fuentes del crecimiento de los Estados Unidos, Solow y otros autores se encontraron con que el producto por trabajador había crecido mucho más de lo que se podía explicar mediante la acumulación de capital.

Este descubrimiento ha dominado el desarrollo de la teoría del crecimiento, pues parece claro que el crecimiento económico debe entenderse en términos de acumulación, ya sea proveniente de un aumento en la cantidad o una mejora en la calidad de los factores productivos. Pero ¿qué es exactamente lo que se acumula, además de capital físico? Un candidato natural es el «progreso tecnológico». La reacción ante el estado insatisfactorio de la teoría no se hizo esperar y surgieron entonces dos vertientes: por un lado, intentos de recuperar un papel central para la formación de capital como vehículo transmisor de las nuevas tecnologías; por otro, la necesidad de estudiar los factores responsables de la mejora de las técnicas productivas, es decir, endogeneizar el progreso técnico.

La conceptualización del progreso técnico como motor del crecimiento aparece también articulando otros enfoques teóricos de corte evolucionista, para los que la generación y difusión del progreso técnico estarían asociadas a factores de orden institucional en diversos niveles, incluso teniendo en cuenta fundamentos microeconómicos como los procesos de decisión y comportamiento empresarial. Estos modelos evolucionistas consideran como fuente del crecimiento al progreso técnico, pero no solo como factor determinante de la productividad de los factores, sino también por su incidencia en la competitividad internacional, condicionando la tasa de crecimiento a través de la demanda efectiva.

Es interesante destacar que de las diferentes conceptualizaciones teóricas sobre las fuentes del crecimiento se derivan recomendaciones de política muy disímiles, lo que determina diferentes acciones para la promoción del crecimiento y el desarrollo económicos.

ACLARANDO TÉRMINOS

- Técnica: Es un método de producción en el cual existen una determinada proporción entre los factores de producción e insumos para producir un determinado bien.
- Tecnología: Esto hace referencia a un fondo social de conocimiento sobre el arte de la producción y la técnica. Es el conjunto de conocimientos y técnicas.
- Cambio Técnico: Es la modificación de los factores e insumos para producir un determinado bien.
- Progreso Tecnológico: Son todos los avances cualitativos y cuantitativos del fondo social de conocimiento sobre el arte de la producción y la técnica.



6. La calidad del crecimiento

El crecimiento económico en sí mismo, así como su medición a través del producto bruto, dan cuenta de un nivel de producción medido en su valor monetario, pero nada nos dice de la calidad que encierra dicho valor. Una vez más, la calidad importa y en ella está contenido no solo cómo se produce sino para qué se produce y cuál es el impacto obtenido.

Ya se ha señalado que las economías alcanzan diferentes niveles de desarrollo; los logros en materia de desarrollo económico se asocian estrechamente —mas allá de la dinámica del crecimiento en el corto plazo— con cambios cualitativos en el largo plazo, vinculados al tipo de especialización productiva, al grado de diversificación de su producción y al esfuerzo realizado por incorporar más y mejores formas de producción.

La especialización productiva deriva del tamaño relativo y la dinámica de los sectores productivos (primario, secundario y terciario) que resulta en una estructura económica determinada. La experiencia histórica informa que en el proceso de desarrollo de las sociedades contemporáneas las manufacturas y los servicios (sectores secundario y terciario respectivamente) adquieren mayor relevancia, en tanto que el sector primario disminuye su participación en la estructura.

¿Por qué importa esta composición por sectores de la economía? Porque la dinámica del cambio tecnológico, un motor fundamental del crecimiento, se radica especialmente en los sectores «modernos» (industria y servicios) y porque dichos sectores ofrecen mayores posibilidades de diversificación; esto es, hacer nuevas y diferentes cosas.

Esto no implica que el sector primario de producción, estrictamente vinculado con la explotación de los recursos naturales deba desaparecer, por el contrario, un uso inteligente de estos puede generar encadenamientos positivos hacia los restantes sectores de la economía, los cuales podrían agregar valor a los productos generados.

Pero además, si hemos destacado ampliamente la importancia que tiene el progreso tecnológico en la producción y cómo se ve estimulado y retroalimentado por el esfuerzo de invertir en capital humano, este no puede agotarse en un único sector de la economía: el secreto del éxito no estaría entonces en la especialización, sino en la diversificación.

La trampa de la especialización productiva ha atrapado a muchas economías subdesarrolladas, de las que América Latina es un buen ejemplo, ya que su crecimiento económico ha estado fuertemente determinado por la explotación de los recursos naturales con los cuales se cuenta y de estos ha dependido su inserción internacional. Los ciclos de alza de los precios internacionales de los productos primarios han dado por resultado fases de crecimiento importante de las economías, pero cuando concluye ese ciclo, si no se han aprovechado los «años buenos» para generar nuevas actividades productivas más sofisticadas y nuevos productos, la miseria aparece a la «vuelta de la esquina». La historia económica nos enseña que aquel patrón de inserción



internacional no ha contribuido a generar un crecimiento sostenido en el largo plazo y que la socialización de las crisis ha provocado retrocesos en el desarrollo humano.

La inserción internacional, basada casi exclusivamente en la producción de commodities,³⁸ ha posicionado a estas economías en un escenario de comercialización desventajosa en la medida que resultan inconstantes los niveles de precios de dichos productos así como su competitividad en los mercados mundiales.

El crecimiento económico es entonces un proceso dinámico, que no se agota en la generación de riqueza sino que depende de la dotación de recursos naturales, de la inversión en capital físico y capital humano, así como de un uso eficiente que los combine mejorando así los niveles de productividad. Pero además, depende muy especialmente del cambio estructural que logren alcanzar las economías y su nivel de diversificación en la producción. La evidencia empírica sugiere que los países exportadores de bienes basados en recursos naturales con escaso valor agregado crecen menos que aquellos con una estructura comercial diversificada.

Finalmente, y para reforzar conceptos antes discutidos, no alcanza con aspirar al crecimiento económico, ni a la generación de riqueza, ya que su sola presencia no nos habla de desarrollo. De la misma manera, no basta con la generación de una producción comercializable con éxito en el mercado internacional, si ello no va de la mano de un proceso de diversificación económica del país, de generación de mejores niveles de producción, integrando mejoras tecnológicas pero también recursos humanos calificados.

El ejemplo más paradigmático quizás para esto es la producción de petróleo, su comercialización internacional, la riqueza generada y la distribución de ella. Una parte importante de todo el comercio internacional está relacionada con el petróleo crudo. Es seguramente el commodity más comercializado en el mundo y uno de los mayores generadores de riqueza a nivel mundial. Sin embargo, en la mayoría de los países poseedores de este apreciado recurso, sus habitantes muestran altos niveles de pobreza y marginalidad, y resulta cada día más amplia la brecha existente entre ricos y pobres.

En síntesis, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo de los países, ya que provee las bases materiales que sustentan el bienestar de la población, no es suficiente. Importan en esta ecuación de cantidad y calidad de crecimiento las decisiones que toma cada sociedad en materia de orientación productiva; de inversión en su población mejorando el acceso a la educación e invirtiendo en su capital humano; de inversión en mejoras tecnológicas que se adapten y mejoren el entrono productivo del territorio, y también el tipo de inserción en el mercado internacional de bienes y servicios. Por todo ello, el logro de mejoras en la calidad de vida no es mera acumulación de riqueza.

38 Materias primas o productos con mínimo proceso de transformación y relativamente homogéneos, por lo cual la oferta no tienen posibilidades de diferenciación.



7. Crecimiento y reducción de la desigualdad: claves del desarrollo económico

En el capítulo 5 analizamos la dimensión ética o normativa del desarrollo, y lo vinculamos a la idea de justicia. Asimismo, vimos que en autores como Rawls o Sen, la idea de justicia está estrechamente relacionada a la noción de igualdad. Este es el fundamento filosófico para sostener que el desarrollo económico supone más que crecimiento, supone también equidad. Es decir, no solo el concepto de desarrollo es más comprehensivo que el de crecimiento económico, también lo es el de desarrollo económico.

El sostener que la equidad es un componente necesario del concepto de desarrollo económico no supone subestimar la importancia del crecimiento. Este es también un componente fundamental, y ha jugado un papel crucial en aspectos especialmente relevantes para la calidad de vida de las personas, como la reducción de la pobreza, o el incremento de la esperanza de vida (ver D. Ray, capítulo 2). Lo que sí afirmamos es que, aunque el crecimiento económico sea una herramienta muy importante para combatir la pobreza, este no puede considerarse desarrollo en la medida que existan niveles de desigualdad que —por ser moralmente inadmisibles— interpelan nuestra noción de justicia. De ahí que definamos dos aspectos del desarrollo económico. Uno refiere al nivel y tasa de crecimiento del ingreso, medido por el PIBpc; el otro a la equidad. Dedicamos las secciones anteriores del capítulo a analizar el primero de estos aspectos, en lo que resta nos concentraremos en el segundo.



CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD

Si bien las nociones de desigualdad y pobreza están relacionadas, es necesario distinguir entre ambas. Por una parte, nada impide que una sociedad altamente desigual erradique la pobreza, y a la inversa, pueden encontrarse sociedades de baja desigualdad y alta pobreza (las sociedades de cazadores recolectores serían el ejemplo extremo de este último caso).

Si aceptamos la definición de pobreza que se encuentra implícita en el método de estimación por línea de ingreso, entonces, pueden distinguirse tres estrategias centrales para combatirla.

Por una parte, el incremento del ingreso medio que se produce como consecuencia del crecimiento económico supondría, en un contexto de desigualdad constante, que se eleve el ingreso de los hogares pobres, los que más tarde o más temprano los sacaría de la pobreza. Se trata del mecanismo de agrandar la torta para que todos coman más.

En el polo opuesto, podríamos apuntar a la reducción de la desigualdad como estrategia para combatir la pobreza. Así, y aunque no haya crecimiento, una redistribución de los ingresos existentes podría conducir, en el caso que el ingreso medio esté por encima de la línea de pobreza, a que no haya más pobres.

Como situaciones intermedias podemos pensar el caso de que en el transcurso del tiempo se modifiquen ambas variables. En esta situación, un país puede ver incrementarse la pobreza aún en un proceso de crecimiento económico si este se da junto a un aumento de la desigualdad mayor a determinado nivel. Asimismo, un país puede acelerar la tasa de reducción de la pobreza si, junto al incremento del ingreso medio como resultado del crecimiento económico agrega la disminución de la desigualdad. En este sentido, se habla de crecimiento pro-pobres si éste redundaría en una reducción de la pobreza, distinguiendo a su vez los casos en que los pobres se benefician igual que los ricos —es decir que no hay reducción de la desigualdad—, de cuando se benefician más que los ricos —es decir que se combinan crecimiento con reducción de la desigualdad.

En el largo plazo, el crecimiento económico parece ser la clave más efectiva para la reducción de la pobreza; sin embargo, la desigualdad interviene en esta relación, haciendo que el crecimiento sea más o menos pro-pobre.

Este papel de la desigualdad en el impacto que el crecimiento puede tener en la reducción de la pobreza es particularmente visible en nuestro continente, la región más desigual del mundo. Según un informe del Banco Mundial sobre la desigualdad en América Latina, Brasil podría reducir la pobreza a la mitad en diez años si, además de crecer al 3% anual reduce la desigualdad (medida por el índice de Gini) en un 5%. Sin reducción de la desigualdad, a igual tasa de crecimiento económico -3%- la reducción de la pobreza a la mitad no llevaría diez años, sino treinta (De Ferranti et. al 2004). Es decir que a la larga se alcanzaría el objetivo, pero insumiría el triple de tiempo, lo que supone mucha gente viviendo en la pobreza mucho más tiempo. A nivel más general, la siguiente tabla muestra que a altos niveles de desigualdad el crecimiento económico se hace menos efectivo para reducir la pobreza.

Impacto del crecimiento económico en la reducción de la desigualdad a diferentes niveles de ingreso				
Gini	0,3	0,4	0,5	0,6
Reducción de la pobreza ante un incremento del PIBpc del 1%	3,9%	2,1%	1,4%	0,8%
Fuente y Comentarios: De Ferranti et. al. (2004) Datos aproximados a los mostrados en la figura 1.3				

En resumen, si bien en el largo plazo el crecimiento económico constituye la principal herramienta para combatir la pobreza, la eficacia del proceso está mediada por el nivel de desigualdad. La alta desigualdad de los países latinoamericanos -donde es habitual encontrar niveles de Gini superiores a 0.5- constituye así un obstáculo real a la estrategia de reducir la pobreza con base en el crecimiento económico.



8. Dos formas de abordar la desigualdad

A la hora de observar la desigualdad económica suele distinguirse entre la desigualdad entre países y la desigualdad dentro de los países. La primera se aproxima por las diferencias en el PIBpc entre países.³⁹

Cuadro 1. PIBpc (dólares PPA-1990) en diferente regiones para años seleccionados

Región	Año							
	1000	1500	1820	1870	1913	1950	1973	2001
Europa Occidental	400	771	1.204	1.96	3.458	4.579	11.416	19.256
Países de tradición occidental	400	400	1.202	2.419	5.233	9.268	16.179	26.943
Japón	425	500	669	737	1.387	1.921	11.434	20.683
Occidente	405	702	1.109	1.882	3.672	5.649	13.082	22.509
Asia (excluyendo Japón)	450	572	577	550	658	634	1.226	3.256
América Latina	400	416	692	681	1.481	2.506	4.504	5.811
Europa del Este y antigua URSS	400	498	686	941	1.558	2.602	5.731	5.038
África	425	414	420	500	637	894	1.410	1.489
Resto del mundo	441	538	578	606	860	1.091	2.072	3.372
Mundial	436	566	667	875	1.525	2.111	4.091	6.049
Occidente/ Resto del mundo	0,9/1	1,3/1	1,9/1	3,1/1	4,3/1	5,2/1	6,3/1	6,7/1

Fuente: Maddison La economía de Occidente y la del resto del mundo: una perspectiva milenaria

El cuadro 1 nos muestra estas diferencias en perspectiva histórica; lo que permite observar no solo las diferencias de nivel existentes en la actualidad, sino el hecho de que las mismas se han acelerado en los últimos dos siglos. Los historiadores económicos llaman a este proceso divergencia y distinguen dos etapas. Por una parte, la «pequeña» divergencia habría ocurrido entre el siglo XI y el siglo XVIII. En ese período, «Occidente» habría mostrado tasas de crecimiento algo superiores a la media mundial, lo que le permitió pasar de un ingreso similar al del «resto del mundo» a duplicarlo hacia 1820. A partir de allí, y de la mano de la difusión en algunos países de la revolución industrial que comenzara en Inglaterra, se produce la «gran» divergencia, resultado de tasas de crecimiento muy superiores a la media mundial. Como resultado, hacia inicios del siglo XXI el PIBpc de «Occidente» es 7 veces superior al del resto del mundo, distancia que se acrecienta si lo comparamos con las regiones más pobres como África.

39 Esta diferencia puede a su vez ponderarse por población.

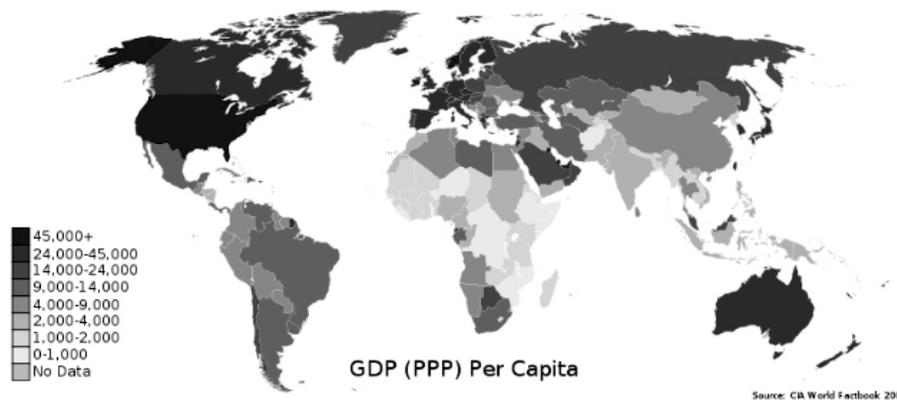


Figura 1. Una visión global de la desigualdad (PIBpc, año 2007)

Fuente: CIA World Factbook, 2008.

La «gran» divergencia ha dado lugar a un mundo de desigualdades económicas. Los diferentes niveles de PIBpc que se muestran en el cuadro 1 y la figura 1 nos hablan de un mundo de fuertes contrastes entre países. Según esta información, el país en que nacemos condiciona fuertemente el acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer nuestras necesidades materiales.

Si aceptamos que, más allá de sus imperfecciones y carencias, el PIBpc constituye una aproximación gruesa a las posibilidades que las personas tienen de satisfacer sus necesidades materiales, la desigualdad económica entre países constituye un problema global del desarrollo. Por esta razón, las diferencias en los niveles de ingreso —particularmente en los salarios— constituyen la segunda causa de las migraciones internacionales, luego de los desplazamientos ocasionados por guerras y persecuciones por razones políticas y religiosas.

Pero las posibilidades de acceso a bienes y servicios no están condicionadas solamente por las desigualdades entre países, sino también por la desigualdad de ingreso dentro de los países, es decir, entre los habitantes de cada país.

Si bien el PIBpc nos ha servido hasta el momento para poder realizar comparaciones entre países y comprobar cómo existen brechas importantes entre los logros obtenidos en materia económica por las sociedades, debemos analizar también qué sucede dentro de cada país y comprobar entonces cómo la desigualdad es también un fenómeno que se observa dentro de fronteras. En otras palabras, no solo importa en qué país se nace, sino también en qué hogar se nace, y en algunos casos esto último es de particular importancia.

La incidencia en el desarrollo de la desigualdad de ingreso dentro de los países —que se observa por ejemplo en su relación con la pobreza (ver recuadro)— es particularmente relevante en el caso de algunas regiones, en especial de Latinoamérica y África, lo que se aprecia en la figura 2 (aunque en el caso del continente africano no existe información para varios de los países).





De la comparación de las figuras 1 y 2 surge que, si bien no existe una correlación clara y universal entre el nivel del ingreso (medido por el PIBpc) y su distribución (medida por el índice de Gini), sí puede afirmarse que los casos de mayor desigualdad son todos países relativamente pobres. Es decir, que en casos como Brasil, Bolivia, Paraguay o Sudáfrica, el bajo nivel de ingreso *per cápita* se presenta junto a una alta desigualdad, agravando de este modo la situación de los más pobres.

A la inversa, muchos de los países de ingresos altos —fundamentalmente en Europa, pero también Australia o Canadá— presentan valores relativamente bajos de desigualdad. En otros casos, como Estados Unidos o Inglaterra, un alto nivel de ingreso *per cápita* está acompañado por una desigualdad algo más alta —que ha crecido en las últimas décadas—, aunque sin alcanzar los niveles característicos de Latinoamérica, la región más desigual del mundo.

DESIGUALDAD ENTRE PAÍSES Y PERSONAS, 1820-2020

Como resultado de la labor de los historiadores económicos se cuenta con estimaciones del PIB *per cápita* que nos permiten discutir el «crecimiento económico moderno» y su impacto sobre la equidad a escala global.

Con base en dichas estimaciones es posible afirmar que durante los dos últimos siglos, la desigualdad en las rentas medias (o PIB *per cápita*) entre los países del mundo ha aumentado considerablemente.

Hacia 1820, los países más ricos del mundo (Gran Bretaña y los Países Bajos) sólo eran tres veces más ricos que los dos países más poblados y que se encontraban entre los más pobres (India y China). Hoy día, la proporción entre los más ricos y los más pobres ha aumentado a más de 100 a 1. Incluso la proporción entre Gran Bretaña (que ya no es el país más rico del mundo) y China (a pesar de su alta tasa de crecimiento durante los últimos 30 años) es ahora de 6 a 1, el doble de lo que era hace dos siglos.

La desigualdad entre individuos en el mundo es muy alta, considerablemente superior a la desigualdad que existe incluso en los países más desiguales como Sudáfrica o Brasil. El 10% más rico de la población mundial recibe el 57% de la renta global real (el 10% más pobre recibe menos del 1%); el 5% más rico recibe casi un tercio de la renta global.

Las presiones migratorias son el resultado de las grandes diferencias de renta entre países.

Conferencia de Branko Milanovic
Fundación Ramón Areces
Madrid, 7 de mayo de 2009

Distribución del ingreso - Índice de Gini

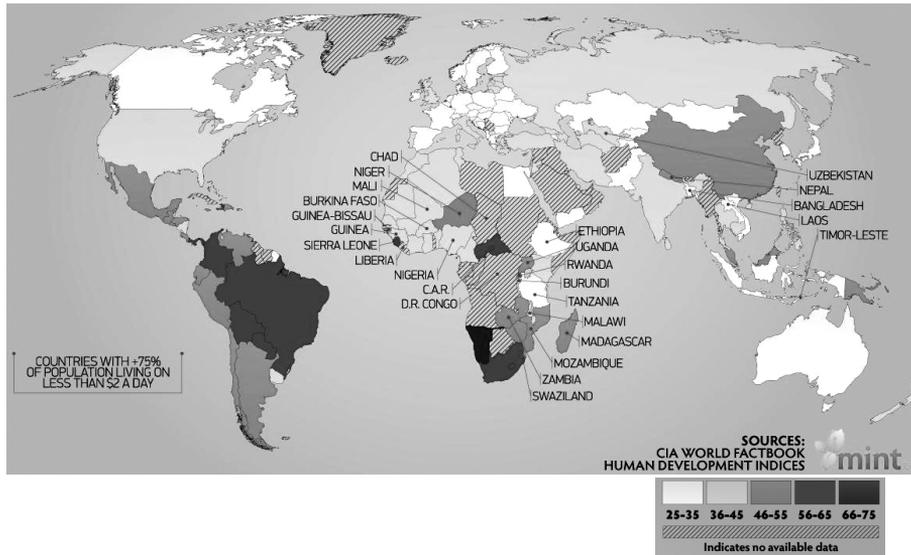


Figura 2

Otro aspecto del problema consiste en la incidencia que la desigualdad dentro de los países puede tener en la tasa de crecimiento económico en el largo plazo, y por tanto en la desigualdad internacional. Esta pregunta ha obsesionado a generaciones de economistas e historiadores económicos, comenzando con los fundadores de la economía política de fines del siglo XVIII, y llegando hasta el presente con particular intensidad. Durante mucho tiempo se sostuvo que en el proceso de crecimiento económico moderno la desigualdad tendía a aumentar primero para reducirse después, hipótesis conocida como la curva o «U» invertida de Kuznets, por haberla presentado este autor en 1955. Sin embargo, las investigaciones de las dos últimas décadas han echado por tierra la existencia de esta curva como relación universal válida para todos los países. Una de las pocas cosas que pueden sacarse en limpio de la investigación sobre el tema es que no existe una relación unívoca entre crecimiento y desigualdad. Períodos de importante crecimiento han coincidido en diversos países tanto con reducciones como con aumento de la desigualdad.

Otra manera de analizar este problema consiste en preguntarse si la desigualdad afecta no a la tasa de crecimiento económico, sino a su calidad. Así, se ha comparado la experiencia de crecimiento de América Latina con la del sudeste asiático durante las últimas décadas, para señalar que mientras el crecimiento intensivo en recursos naturales de nuestro continente es compatible con una alta desigualdad, esta obstaculiza un sendero de crecimiento caracterizado por el progreso técnico. El crecimiento basado en el uso intensivo de conocimientos —que ha caracterizado a los países del sudeste asiático— requeriría de una población más educada, lo que se ve facilitado por una baja desigualdad (Birsdall, Ross & Sabot, 1995; Cimoli, Rovira & Porcile, 2010).



En resumen, la desigualdad económica constituye un componente del desarrollo económico por tres razones. En primer lugar, más allá de determinado nivel —muy difícil de precisar con exactitud—, la desigualdad se contradice con las nociones de justicia inherentes al concepto de desarrollo. En segundo lugar, una alta desigualdad —aun permaneciendo constante— reduce la eficacia con que el crecimiento económico reduce la pobreza, en tanto una baja desigualdad potencia el impacto del primero en la segunda. En tercer lugar, la desigualdad afectaría la calidad del crecimiento económico, obstaculizando la propagación del progreso técnico al conjunto de la economía.

9. A modo de balance: desarrollo económico ¿para qué?

En este capítulo se intentó presentar diversos elementos para contribuir a evacuar las persistentes dudas sobre la posibilidad de una relación armoniosa entre crecimiento y desarrollo.

En primer lugar, es importante señalar que el crecimiento económico sigue siendo una condición necesaria para que buena parte de la población mundial alcance el bienestar y logre disfrutar de una calidad de vida acorde con la vigencia plena de los derechos humanos.

En segundo lugar, el tipo de crecimiento económico no es neutral desde el punto de vista del desarrollo sustentable y su presencia no significa por sí sola el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Importa sobremedida analizar la calidad del crecimiento y los objetivos que se persiguen con él.

En este proceso destaca la apuesta realizada por la sociedad a la inversión en innovación, al progreso tecnológico como pieza clave para lograr el cambio. Este cambio, además, será tal si logra mejorar y complejizar la estructura productiva que es base de este crecimiento, aumentando la diversificación de la economía. Todo ello apostando al potencial existente en la sociedad y a la necesaria inversión en él.

Los logros en materia económica, para contribuir al desarrollo humano, deben ir acompañados de la reducción de la pobreza y de una distribución de la riqueza generada entre el conjunto de los habitantes. Este no es un proceso automático, requiere que se considere valioso alcanzar el bienestar colectivo y que se generen políticas acordes al logro de este objetivo.

Lectura complementaria:

Ray, D. (1998): *Economía del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch, editor.

La reciente evidencia de crecimiento moderado, de creciente estabilidad, y de mejoramiento de los estándares de desarrollo humano sugieren que hemos hecho progresos sustanciales por encontrar soluciones factibles a los difíciles problemas del desarrollo.

Sin embargo, otras estadísticas nos advierten que la carrera del desarrollo está lejos de haber terminado.

Aunque un porcentaje decreciente de los habitantes es pobre, su número continúa creciendo.

Pocos países en proceso de industrialización están reduciendo la brecha del ingreso que los separa de las economías industriales.

La convergencia del ingreso como de los niveles de desarrollo humano podrían acelerarse si damos respuesta a los temas anteriormente esbozados. ... Estos temas son multidisciplinarios. Ellos yacen en la intersección de las preocupaciones económicas, políticas, sociales y medioambientales. Los economistas deberán hacer causa común con otros científicos sociales si la búsqueda por respuestas ha de rendir sus frutos

Meier y Stiglitz (2002)

Las fronteras de la economía del desarrollo

Cuestionario de autoevaluación

1. La evolución del PIB (es decir, la variación del PIB entre dos años distintos) refleja si la economía ha crecido, se ha estancado o se ha contraído. V F
2. Las estimaciones del PIB *per cápita*, basadas en el método de la PPA, amplían las disparidades existentes en la distribución mundial del ingreso en comparación con las estimaciones basadas en el método del tipo de cambio. V F
3. Para Debraj Ray el desarrollo económico se explica por dos conjuntos de conexiones: el impacto de los niveles medios de logros económicos (PIB *per cápita*) y la influencia de la distribución de esos logros entre los ciudadanos. V F
4. Simon Kuznets define el desarrollo económico de una sociedad como un proceso que se caracteriza por un aumento a largo plazo de la capacidad para proveer a la población de bienes económicos cada vez más diversificados. V F
5. El PIB *per cápita* convencionalmente es usado para expresar o medir el bienestar alcanzado por una sociedad y también para realizar comparaciones sobre los distintos niveles obtenidos entre naciones. V F
6. Las tasas de crecimiento económico difieren en forma significativa de un país a otro, pero si se trata de diferencias menores no ejercen un gran impacto en el nivel del ingreso *per cápita* a lo largo del tiempo. V F
7. Los bajos niveles de ingreso pueden condenar a las poblaciones a no contar con recursos materiales suficientes para solventar un proceso de expansión de las capacidades compatibles con el desarrollo humano. V F
8. Entre los factores que inciden en el crecimiento económico, la abundancia de recursos naturales es el principal determinante del buen desempeño económico en el largo plazo. V F
9. La evidencia empírica sugiere que los países exportadores de bienes basados en recursos naturales crecen menos que aquellos con una estructura comercial diversificada. V F
10. La economía del desarrollo tiene como uno de sus preocupaciones centrales el análisis de las fuentes del crecimiento. V F
11. Durante los dos últimos siglos, la desigualdad en las rentas medias (o PIB *per cápita*) entre los países del mundo ha permanecido estable, aunque dentro de los países ha aumentado la desigualdad considerablemente. V F
12. El aumento de la riqueza no es una pieza clave del desarrollo económico ya que no se relaciona con los niveles de bienestar de la población y los avances en el desarrollo humano. V F
13. La desigualdad en la distribución del ingreso es una de las características que define a los países pobres. V F



14. Los logros del desarrollo económico en las últimas décadas han permitido disminuir el porcentaje de pobres en el planeta. V F
15. Otro de los logros asociados al desarrollo económico es que los procesos de industrialización en América Latina han permitido reducir la brecha de ingreso que separa a la región de las economías industriales. V F
16. El crecimiento económico parece ser la clave más efectiva para la reducción de la pobreza; sin embargo, la desigualdad interviene en esta relación, haciendo que el crecimiento sea más o menos pro-pobre. V F
17. El país en que nacemos condiciona fuertemente el acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer nuestras necesidades materiales. V F
18. Las posibilidades de acceso a bienes y servicios no están condicionadas por las desigualdades entre países, sino por la desigualdad de ingreso dentro de los países, es decir, entre los habitantes de cada país. V F
19. Aunque no existe una correlación clara y universal entre el nivel del ingreso (medido por el PIBpc) y su distribución (medida por el índice de Gini), sí puede afirmarse que los casos de mayor desigualdad son todos países relativamente pobres. V F
20. El crecimiento intensivo en recursos naturales es compatible con una alta desigualdad ya que ese modelo no requiere de una población más educada. V F

Sitios de interés

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <www.iadb.org/>

Banco Mundial: <<http://www.worldbank.org/>>

Economics for Development: <<http://www.economics4development.com/>>

Fondo Monetario Internacional: <<http://www.imf.org/external/>>

World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (UNU-WIDER): <<http://www.wider.unu.edu/>>

Ejercicios

Ejercicio 1

Lea los siguientes fragmentos:

[La economía del desarrollo trata de] comprender dos conjuntos de conexiones. Una es el impacto sobre el desarrollo de los niveles medios de logros económicos. Esto requiere analizar las fuerzas que contribuyen, a su vez, a que crezcan los niveles medios (como el pnb *per cápita*). La otra conexión es la influencia sobre el desarrollo de la distribución de los logros económicos entre los ciudadanos de un país o una región y entre los países de todo el mundo. Ray, 1998: 7).

Nunca deberíamos perder de vista el fin último del ejercicio, tratar a los hombres y a las mujeres como un fin, mejorar la condición humana, aumentar las opciones de los individuos. [...] Existiría una unidad de intereses si hubiera una rígida conexión entre la producción económica (medida por medio de la renta *per cápita*) y el desarrollo humano (reflejado en los indicadores humanos, como la esperanza de vida o la tasa

de alfabetización, o en logros, como el respeto a uno mismo, que no son fáciles de medir). Pero estos dos grupos de indicadores no están muy relacionados entre sí. P.P. Streeten (1994).

Por problema de desarrollo económico entendemos simplemente el problema de explicar los niveles de renta *per cápita* y sus tasas de crecimiento que observamos en los distintos países y a lo largo del tiempo. Es posible que esta definición parezca alicorta y quizá lo sea, pero analizando la renta inevitablemente analizaremos también otros muchos aspectos de las sociedades, por lo que sugeriría que renunciásemos a juzgar el alcance de esta definición hasta tener una idea más clara de adónde nos lleva. R. E. Lucas (1998).

- a. ¿Qué entienden los autores por desarrollo económico?
- b. ¿Qué variables habría que analizar para evaluar la situación de un país de acuerdo a cada una de las posiciones?

Ejercicio 2

A partir de la información suministrada por los cuadros 1 y 2:

- a. Describa cómo ha sido la evolución del PIBpc de Uruguay y Nueva Zelanda en el largo plazo, desde una perspectiva global.
- b. Describa cómo fue la evolución en términos relativos de Uruguay y Nueva Zelanda respecto a las economías líderes (Al, Fr, Gb, EUA) en el largo plazo.
- c. Describa cómo fue la evolución en términos relativos de Uruguay y Nueva Zelanda respecto a Finlandia, Irlanda y Corea del Sur.
- d. En el capítulo se ha insistido en la importancia de la especialización productiva. ¿Cree usted que ello puede explicar los desempeños de Uruguay y Nueva Zelanda que surgen de la información manejada?

Cuadro 1. Nueva Zelanda y Uruguay en el Ranking mundial de acuerdo al nivel del PBI *per cápita*

	1870	1913	1950	2000
Nueva Zelanda	3	3	6	23
Uruguay	7	14	18	43

Cuadro 2. PBI *per cápita* de Nueva Zelanda y Uruguay con relación al promedio ponderado del PBI *per cápita* de Alemania, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos (%)

	1870	1900	1930	1970	2006
NZ/Promedio Al - Fr - GB - Estados Unidos	135	118	94	85	67
UY/Promedio Al - Fr - GB - Estados Unidos	95	61	81	40	32

Cuadro 3. PBI *per cápita* de Nueva Zelanda y Uruguay con relación al promedio ponderado del PBI *per cápita* de Finlandia, Irlanda y Corea del Sur (%)

	1930	1970	2006
NZ/Promedio FI - IR - CS	312	337	94
UY/Promedio FI - IR - CS	270	156	44

Fuente: Álvarez y Bértola (2010)

Ejercicio 3

Lea la siguiente noticia y a continuación responda a las consignas que se proponen:

Desigualdad desborda y preocupa a Latinoamérica

América Latina vive un momento rutilante: un crecimiento económico más sólido que en los países desarrollados, un gasto social que va en aumento y un escenario donde los pobres son menos pobres. [...] Pero la región aún no logra reducir la abismal desigualdad y las cosas prometen seguir por ese camino.

Todas las naciones latinoamericanas, excepto Venezuela, superan el umbral del 0,4 del coeficiente Gini —el parámetro que se usa para medir la desigualdad— que los especialistas consideran como muy alto. «Ningún país ha encontrado una receta para acabar con la desigualdad», dijo Marco Antonio Paz, subsecretario de la Secretaría de Desarrollo Social de México. «Se han logrado avances, pero no a la altura de lo que se requiere», agregó.

El Banco Mundial calcula que en Latinoamérica y el Caribe el Gini bajó desde 1995 hasta el 2009 un modesto 7 por ciento, en gran parte porque la región creció a un promedio del 4 por ciento anual en los últimos 5 años.

Hace más de una década los economistas creían que el crecimiento bastaría para reducir la pobreza y traer igualdad. La realidad no resultó tan simple. Los contrastes son rotundos en Latinoamérica, a pesar de que hay menos pobreza (en 1999 sofocaba a un 44 por ciento de los latinoamericanos y hoy acosa a un tercio de la población).

Pero la brecha en la distribución de la riqueza es inmensa: Carlos Slim, el hombre más rico del mundo, con sus activos por 74.000 millones de dólares y otros 50 latinoamericanos integran la lista de millonarios de la revista estadounidense Forbes del 2011. Entre todos suman una fortuna de 334.300 millones de dólares, un monto mayor que el pib de Venezuela.

«Con más crecimiento el ingreso se distribuye más o menos de la misma manera, solo que hay niveles de ingresos mayores tanto de los más ricos como de los más pobres», dijo Ernesto Espíndola, experto de desarrollo social de la cepal. Hace diez años, el 36 por ciento del ingreso iba a parar a manos del 10 por ciento de la población más rica, y el 15 por ciento se destinaba al 40 por ciento más pobre, según promedios calculados por Reuters en base a cifras de la cepal. Hoy las cosas no cambiaron mucho: los más pudientes se llevan el 34 por ciento del ingreso y el 40 por ciento más humilde se queda con el 16 por ciento.

Fuente: www.Portafolio.co, marzo 27 de 2011

- ¿Cómo definiría la relación entre crecimiento y equidad en América Latina?
- ¿Cómo impacta esto en el desarrollo económico de la región?
- ¿Cómo explica que disminuya la pobreza pero no se pueda abatir la desigualdad en la región?
- Discuta con sus compañeros las respuestas.

Bibliografía

- Álvarez, J. y Bértola, L. (2010): «So similar, so different: New Zealand and Uruguay in the world economy», en *Settler Economies in World History*; C. Lloyd, Jacob M. y R. Sutch editores; publicado por Brill Publishers, Leiden, en su serie sobre *Global Economic History*, Australia.
- Cypher, J. y Dietz, J. (2009): *The Process of Economic Development*, Londres, Routledge.
- de la Fuente, A. (1992): «Histoire d'A: crecimiento y progreso técnico», en *Investigaciones Económicas*, Fundación SEPI, vol. 16(3), pp. 331-391, setiembre.
- De Ferranti, D. et al. (2004): *Inequality in Latin America: ¿Breaking with history?*, World Bank, disponible en <www.worldbank.org>.
- Birdsall, N.; Ross, D.; Sabot, R. (1995): «Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia», en *World Bank Economic Review* (1995) vol.9, 3, pp. 477-508.
- Cimoli, M., Porcile, G. y Rovira, S. (2010): «Structural change and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge?», en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, 389-411.
- Meier, G. y Stiglitz, J. (2002): *Las fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, Banco Mundial, Alfaomega, Bogotá.
- Milanovic, B. (2006): «La desigualdad mundial de la renta: qué es y por qué es importante», en revista *Principios*, n.º 5.
- Rodríguez, C. (2005): *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*, CEPAL.
- Todaro, M. y Smith, S. (2009): *Economic Development*, Prentice Hall, 10ª edición. (En español: *Economía para un mundo en desarrollo*, FCE, 1991, 2ª edición).
- Banco Mundial, Development Education Program (2002): «Más allá del crecimiento económico», <<http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/intro.html>>.

El capital social

El amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción, son recursos cuya disponibilidad, lejos de disminuir, aumenta con su empleo.

Albert Hirschman

Against Parsimony: Three easy ways of complicating some categories of Economic Discourse,
American Economic Review, vol. 74, n.º 2, 1984.

Resumen

En esta segunda parte del manual, hasta el momento hemos abordado la dimensión normativa del desarrollo, pretendiendo explicar que el desarrollo implica una concepción ética, de valores. Sin embargo, solo con esto no alcanza y por eso en segundo término abordamos el entorno institucional, en el que se planteó la importancia de definir reglas comunes que rijan la interacción entre los individuos. Seguidamente, se presentaron las bases materiales del desarrollo, asumiendo que también son necesarias para este proceso. Sin embargo todas estas dimensiones por sí solas no son suficientes. El individuo no puede ser concebido fuera de su entorno social, ningún hombre puede desarrollarse en solitario. Como integrante de una sociedad surgen vínculos que afectan al proceso de desarrollo. En este capítulo se abordará ese aspecto relevante: el capital social.

Palabras clave: capital social, capital, acción colectiva, redes, institución.

1. El capital social: hacia una definición

La existencia de millones de personas viviendo en la pobreza resulta prácticamente inexplicable en un mundo que cuenta con bases materiales suficientes para que ello no ocurra. Esta realidad y la incapacidad de las principales corrientes del pensamiento para explicarla ha generado la necesidad de buscar respuestas en otras disciplinas. Es así que en la última década del siglo xx han surgido investigaciones que le otorgan carácter explicativo a la existencia o no de «capital social».

Según el Banco Mundial hay cuatro formas básicas de capital; el *natural*, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el *construido*, generado por el ser humano, que incluye diversas formas de capital: infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial, etcétera; el *capital humano*, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población, y el *capital social*. Definir este último tipo de capital no resulta sencillo debido a que es un concepto relativamente joven y que por lo tanto requiere más investigaciones y mayor



profundización. Además es un concepto que ha sido abordado por distintas disciplinas, generando un cúmulo de miradas parciales sobre el tema.

Recorramos algunas de las definiciones de «capital social» más relevantes. La primera definición es del año 1916 y corresponde a Hanifan:

Aquellos componentes tangibles que cuentan muchísimo en las vidas cotidianas de la gente, específicamente: la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman una unidad social. [...] Si un individuo establece contacto con su vecinos y estos con otros vecinos, se producirá una acumulación de capital social que, posiblemente, satisfaga al instante sus necesidades sociales y entreañe, a la vez, un poder social suficiente como para generar una mejora sustantiva de las condiciones de vida de toda la comunidad.⁴⁰

En 1985, Pierre Bourdieu lo define como «redes permanentes y la pertenencia a un grupo que aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales». Desde la sociología de la educación, James Coleman en 1988 lo define como «los aspectos de la estructura social que facilitan ciertas acciones comunes de los agentes dentro de la estructura». Por su parte, desde la ciencia política, Robert Putnam en la década de los noventa lo delimita como «los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza que permiten la acción y la cooperación para el beneficio mutuo (desarrollo y democracia)».

En el 2000, Narayan y Pritchett ejemplifican el concepto diciendo:

Sea una «sociedad» constituida por N nodos distintos (los cuales pueden ser hogares, si se ignoran las relaciones intrahogar, o individuos). Entre dos nodos i y j hay una conexión direccional (no necesariamente simétrica) que puede llamarse la intensidad de una relación social dada entre i y j . Esta relación social puede ser desde una disposición o actitud (por ejemplo, un sentimiento de mutua confianza, una buena voluntad para posponer la reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones), a una identificación de parentesco, étnica o de grupo social culturalmente definida y construida (por ejemplo, primos, tribu o clan), hasta una unión o vínculo social adoptado voluntariamente (por ejemplo, un amigo o un miembro del mismo club de voluntarios). En esta abstracción de la sociedad una definición general de «capital social» es una cierta agregación de las relaciones entre los nodos.⁴¹

Si bien existen múltiples definiciones de capital social, podemos acercarnos al concepto concentrándonos en aquellos términos que se reiteran, como ser la referencia a las redes, la acción colectiva, la estructura social y la confianza. Otras características del capital social son:

- Refiere a relaciones entre personas.
- Es menos tangible que otros tipos de capital (como el humano o el físico).
- No es homogéneo (la región, los valores, la cultura, las normas, pueden hacer que se manifieste de diferentes formas).

⁴⁰ Hanifan, (1916). p. 130. En: Woolcock, Michael; Narayan, Deepa (2000) «Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy» The World Bank Research Observer, vol.15, n.º 2, pp. 225—249. August 2000.

⁴¹ Portela y Neira (2004): p. 4.





2. ¿Es el capital social, un «capital»?

Algunos autores cuestionan la pertinencia de considerar al capital social como un tipo de capital, ya que es difícil de construir a través de intervenciones externas, no es fácil de encontrar y mucho menos de medir. En este sentido Solow⁴² plantea que ideas como la tasa de retorno o depreciación del capital no pueden aplicarse a las relaciones sociales, tampoco existe stock de capital social y no puede medirse, por lo tanto no podría ser considerado como «capital». En este mismo sentido, Arrow⁴³ sugiere que el término «capital» aplicado a las relaciones sociales es una metáfora que no debería utilizarse. Para este autor, el capital implica un sacrificio deliberado en el presente para obtener beneficios futuros, sin embargo, las relaciones humanas no se construyen de esa manera, no es posible asignarle un valor económico, ¿podemos decir que la colaboración desinteresada de los jóvenes que participan de «Un techo para mi país» vale \$100, \$1.000 o \$2.000? Es por eso que Arrow sostiene que no se debería agregar a las otras formas de capital algo llamado «capital social».

En contrapartida, Portela y Neira consideran que

todas las formas de capital se pueden entender como activos de varias clases que proporcionan beneficios y que hacen los procesos productivos más eficientes. En este sentido, el capital social es una acumulación de varios tipos de activos sociales, psicológicos, culturales, cognoscitivos, institucionales, etcétera que aumentan la cantidad (o la probabilidad) de un comportamiento cooperativo mutuamente beneficioso para las personas que lo poseen y para la sociedad en general.⁴⁴

Otras características por las que sí puede ser considerado capital serían: que se trata de un recurso en el cual se puede invertir para obtener beneficios futuros que, al igual que el capital físico y el capital humano, necesita mantenimiento para evitar la pérdida de eficacia y su depreciación; y que puede ser empleado con un propósito determinado.

3. Capital social y desarrollo económico

Más allá de los énfasis puestos por los autores mencionados en diversos aspectos del capital social, lo que surge de las diferentes investigaciones es que la presencia de estas redes de confianza promueve la cooperación entre los individuos. En consecuencia, se comparte más información, las actividades se coordinan y se toman más decisiones de forma colectiva. Esta situación favorece el funcionamiento del sistema político y estimula el desarrollo económico. El capital social implica que los conflictos sociales se resuelvan por vías cooperativas.

42 Solow, Robert: *Notes on Social Capital and Economic Performance*, Dasgupta, Partha y Serageldin, Ismail editores. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, The World Bank, 2000.

43 Arrow, Kenneth: *Observations on social capital*, Dasgupta, Partha y Serageldin, Ismail editores. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, The World Bank. 2000.

44 Portela y Neira. (2004). p. 6





Putnam (2000) entiende que existen tres dimensiones relevantes para entender al capital social. La primera refiere a la *verticalidad* u *horizontalidad de las relaciones*, los vínculos se pueden dar entre individuos de similar nivel jerárquico o con distinta jerarquía. Por ejemplo, en una institución educativa como un liceo, los lazos verticales serían los que unen a la Dirección con el cuerpo docente. Los lazos horizontales los que unen a los docentes entre sí. La segunda dimensión corresponde a la *intensidad* de esos vínculos, que pueden ser fuertes o débiles. Los vínculos fuertes crean mayor solidaridad, mientras que los débiles permiten mayor difusión y alcance a un conjunto más amplio y heterogéneo de relaciones. Por último distingue entre capital social *bridging* y *bonding*. El capital social *bridging* es el que «tiende puentes», refiere a relaciones entre miembros heterogéneos de distintas comunidades, es el capital social que se genera «entre diferentes», gente con la que un sujeto determinado no se vincularía de manera espontánea. Existe capital social de tipo bridging entre los miembros de Alcohólicos Anónimos donde inicialmente un grupo de desconocidos entre sí escuchan las experiencias de recuperación de otro desconocido. Individuos que provienen de diferentes comunidades en busca de una solución a su problema de alcoholismo terminan relacionándose con personas con las que nunca hubieran tenido contacto, ya sea porque no viven en el mismo barrio, no se dedican a lo mismo, no pertenecen a la misma clase social, no manejan las mismas pautas culturales, etcétera

El *bonding* es el capital social que une, describe vínculos entre miembros homogéneos, «entre iguales», como personas de la misma religión, raza, clase social o comunidad. Un buen ejemplo de este tipo de capital social es el proyecto cooperativo de mujeres afrodescendientes que vuelven a los barrios de los que comenzaron a ser desplazadas en los años setenta: Sur, Palermo y Cordón. El colectivo de mujeres afrodescendientes, apoyado por las organizaciones de Mundo Afro, inició un largo proceso de quejas y lucha ante las autoridades del gobierno, y decidió impulsar la creación de cooperativas de viviendas. En 1998 surgió la cooperativa de vivienda, llamada Unidades Familiares Mundo Afro (Ufama al Sur), donde anteriormente estuvo el conventillo Medio Mundo, el inicio de las obras demoró hasta el 2007. También, en 2005 lograron firmar un acuerdo con el gobierno nacional que permitió construir un edificio con 15 viviendas en barrio Palermo, destinado a los viejos habitantes del conventillo Ansina y sus hijos.

Woolcock (2000) considera que el capital social expresa la relación con las normas y las redes, que permite a los individuos actuar de forma colectiva. También reconoce que el capital social tiene varias dimensiones y que la combinación óptima de ellas varía en el tiempo, de acuerdo a las características de cada sociedad, tiene

CAPITAL SOCIAL Y CRECIMIENTO

«Al estudiar y ordenar la bibliografía sobre capital social y desarrollo, el mensaje más recurrente es que las relaciones sociales constituyen una oportunidad de movilizar recursos que aumentan el crecimiento, que el capital social no se da en un vacío político y que la naturaleza y el alcance de las interacciones entre comunidades e instituciones son la clave para entender las perspectivas para el desarrollo en una sociedad particular».

Woolcock: 18



un componente dinámico. «Los pobres, por ejemplo, suelen contar con un tipo de capital social intensivo con un tejido compacto construido por los lazos «de unión» dentro de la propia comunidad —en inglés, denominado «bonding social capital»— y al cual recurren para «arreglárselas» (Briggs, 1998; Holzmann y Jorgensen, 1999); sin embargo, carecen de aquel capital social más difuso y extensivo —también llamado «bridging social capital»— que, más que «unir», «tiende puentes» entre grupos disímiles y suele ser el que utilizan aquellos que no son pobres para «superarse». [...] Así, este enfoque del concepto permite argumentar que son justamente diversas combinaciones de estos dos tipos de capital social, «el que une» y «el que tiende puentes», las que permiten resultados como los que recién se mencionan [implicancias significativas en el desarrollo económico y la disminución de la pobreza].»⁴⁵

De acuerdo con el mismo autor, existen cuatro visiones sobre capital social que tienen correspondencia sobre la forma en que este se relaciona con el desarrollo económico, por lo que suponen diferentes recomendaciones de políticas.

La *visión comunitaria* identifica al capital social con organizaciones locales. Considera que el capital social es intrínsecamente bueno, siempre tiene efectos positivos sobre el bienestar social, por lo tanto, cuanto más, mejor. La principal crítica que se le ha realizado tiene que ver con que no considera la posibilidad de que exista capital social perverso que impida el desarrollo, por ejemplo: mafias, carteles. Tampoco considera que existan costos de participación que desestimen la asociación de algunos individuos, por ejemplo cuando hay algún proyecto en el que nos interesa mucho participar, pero deberíamos dejar de trabajar o postergar a la familia, y frente a ese costo lo abandonamos. Por último, no todas las sociedades son homogéneas e incorporan espontáneamente a miembros diversos, existen muchos casos donde el capital social funciona de forma exclusiva, donde se promueve la discriminación étnica o religiosa.

La *visión de redes* resalta la importancia de los vínculos horizontales y de los vínculos verticales dentro de la sociedad, así como las relaciones dentro y entre organizaciones. Distintas combinaciones de estos componentes generan múltiples posibilidades respecto al capital social. Con el paso del tiempo, el bienestar de los individuos de la comunidad varía, y con ello lo hace la cantidad óptima de lazos de unión y puentes. En general, las redes sociales de los grupos más pobres les proporcionan protección y solidaridad, mientras que las redes más amplias se utilizan para lograr ventajas estratégicas e intereses materiales.

Esta visión también toma en cuenta que el capital social ofrece servicios pero genera costos y si estos son muy altos en términos de obligación y compromiso pueden hacer que los lazos sean abandonados o rechazados. Por ejemplo, unos inmigrantes asiáticos cambiaron sus nombres para evitar las obligaciones comunitarias con los inmigrantes que llegaron luego.⁴⁶ La crítica más importante que se realiza a esta visión es la no consideración del papel de las instituciones.

45 Woolcock y Narayan (2000): p. 2.

46 Woolcock comenta este ejemplo haciendo referencia al trabajo de Portes y Sensenbrenner (1993).



La *visión institucional*, entiende que el buen funcionamiento de las redes sociales y de la sociedad civil es el resultado del contexto político, legal e institucional. En esta concepción, el capital social es una variable dependiente, es decir, que dependerá de cómo funcione el ámbito institucional para que exista o no capital social. Muchas docentes se involucran con proyectos institucionales en aquellos lugares donde trabajan, aunque esos proyectos no sean pagos o impliquen una importante demanda de su tiempo libre. Sin embargo, si en esa institución educativa el docente percibe favoritismos o ciertos niveles de corrupción, eso hará que pierda el interés por participar de las redes sociales dentro de la institución, que descrea de las posibilidades reales de su participación. Diversos estudios empíricos demuestran que la sociedad civil se fortalece en la medida que el Estado lo promueva.

La corrupción desenfadada, retrasos burocráticos frustrantes, la ausencia de libertades cívicas, una desigualdad abismante, tensiones étnicas que producen antagonismo y una incapacidad de proteger los derechos de propiedad (en el caso de que siquiera existan) son todos impedimentos sustanciales para la prosperidad. En los países en los que predominan estas condiciones, los esfuerzos bien intencionados por construir escuelas, hospitales, caminos e infraestructura comunicacional no pueden obtener grandes logros; tampoco es fácil estimular así la inversión extranjera (Banco Mundial, 1998). Invertir en capital social cívico y gubernamental son pues dos medidas que complementan muy bien la forma más ortodoxa de inversión en acumulación de capital.⁴⁷

La *visión sinérgica* integra las visiones institucionales y de redes. Las alianzas profesionales dinámicas y las relaciones entre y dentro de la burocracia y con otros actores de la sociedad civil estimulan las sinergias del desarrollo. Tienen tres conceptos centrales:

- el Estado y la sociedad no son intrínsecamente buenos o malos, el impacto del logro de sus objetivos colectivos es variable;
- existen complementariedades y asociaciones entre Estado, empresas y sociedad que son relevantes para alcanzar el desarrollo y lograr su sostenibilidad;
- el papel del Estado es central, dado que es el proveedor de bienes públicos, el responsable del estado de derecho y el actor mejor situado para facilitar alianzas entre grupos heterogéneos.

Cuando representantes del Estado, el sector empresarial y la sociedad civil crean foros comunes por medio de los cuales pueden trazarse objetivos compartidos, el desarrollo puede seguir su curso. En estas circunstancias, el capital social cumple la función de una variable mediadora construida por instituciones públicas y privadas. Esta construcción constituye un proceso inherentemente polémico y político, en el cual el Estado juega un papel crucial.⁴⁸

47 Woolcock y Narayan (2000). p. 10

48 Woolcock y Narayan (2000): p. 13.



Cuadro 1. Cuatro perspectivas respecto al capital social Fuente: Woolcock (2000:14)		
Perspectiva	Actores	Prescripciones políticas
<i>Visión comunitaria</i> Asociaciones locales	Grupos comunitarios Organizaciones voluntarias	Lo pequeño es hermoso Reconocer los activos sociales de los pobres
<i>Visión de redes</i> Lazos locales «que vinculan» y que «tienden puentes»	Empresarios Asociaciones de negocio Mediadores de información	Descentralizar Crear zonas empresariales Tender puentes entre sectores sociales
<i>Visión institucional</i> Instituciones políticas y legales	Sectores públicos y privados	Otorgar libertades civiles y políticas Instaurar transparencia y responsabilidad de instituciones ante la sociedad civil
<i>Visión sinérgica</i> Redes comunitarias y relaciones estado – sociedad	Grupos comunitarios, sociedad civil, empresas, estados	Coproducir, complementar Fomentar la participación, forjar uniones Ampliar la capacidad y escala de las organizaciones locales

4. Los problemas de medición del capital social

Si aceptamos que el capital social afecta al desarrollo, entonces, se requiere que esta variable pueda ser estimada como son estimadas las económicas. Al momento de medir algún aspecto de la realidad, lo ideal sería poder contar con elementos cuantitativos, que reconocieran la multidimensionalidad de esta y que tuvieran valor universal. Sin embargo, los científicos del área social deben construir indicadores de la realidad, que nos aproximan a su entendimiento pero que nunca son absoluto e incuestionable reflejo de aquella. La tarea de medir el capital social ha resultado compleja, ya que no existen claros elementos identificativos para elaborar una medida exacta. Se suma a la dificultad de su medición la inmadurez del concepto, la relevancia que los investigadores de distintas áreas del conocimiento le otorgan a sus diferentes elementos constitutivos, la no linealidad del término que requiere miradas multidimensionales y finalmente a la falta de datos, ya que no existe consenso en cómo diseñar encuestas para medir el capital social. Las variables aproximativas que suelen utilizarse para medirlo refieren a la *confianza* que los distintos agentes sociales manifiestan tener sobre diferentes instituciones. Según Portela y Neira, los investigadores deberían centrarse en buscar mejores medidas sobre cuestiones clave: cantidad de miembros en asociaciones locales y existencia de redes usadas en la estructura social; indicadores de confianza y adherencia a las normas, y finalmente indicadores de acción colectiva.



5. ¿En qué sentido el capital social puede afectar al desarrollo?

La importancia que se le ha otorgado al capital social vinculado al desarrollo ha ido en aumento. En los años cincuenta las relaciones sociales eran consideradas como un obstáculo para la modernización. En los años setenta la teoría de la dependencia consideraba que los vínculos estaban al servicio de la explotación capitalista, no se concebía la existencia de relaciones entre empresarios y trabajadores que permitieran beneficios mutuos, mientras que se manifestaban las virtudes de la comunidad aislada y autosuficiente. En los años noventa se afirma que las redes contribuyen al alcance del desarrollo, no lo logran por sí solas, sino que requieren combinaciones de otros factores. Según Caballero y Kingston «el capital social constituye un elemento a incorporar en la agenda de investigación del desarrollo, pero no constituye un marco teórico suficiente para explicar las causas del éxito y del fracaso político económico a lo largo de la historia».⁴⁹ La nueva teoría sobre el desarrollo, que incorpora al concepto del capital social dentro de las dimensiones de importancia, permite considerar a las relaciones sociales de forma novedosa y relevante al momento del análisis y la formulación de políticas públicas. Las interacciones sociales entre individuos, comunidades e instituciones sí afectan al desempeño económico de la sociedad.

De acuerdo con el Banco Interamericano, la experiencia internacional indica que los países que poseen capital social han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico y maduración democrática. Esto último ha implicado la necesidad de políticas que creen condiciones más favorables para el desarrollo de los elementos básicos del capital social, como las capacidades de asociatividad y cooperación, la confianza interpersonal y la conciencia cívica. Por ejemplo, en el departamento de Colonia se lleva adelante un proyecto de creación de «Centros Rurales de Desarrollo Comunitario y Ciudadano» que busca la promoción de la salud, la promoción de la producción local y la promoción de la integración social local. Otro ejemplo puede ser la aplicación del presupuesto participativo en que los proyectos deben ser presentados por un grupo de vecinos que también seleccionan cuáles se van a realizar; es una forma de facilitar y promover la participación de los ciudadanos. Por lo tanto es necesario incluir algunas consideraciones cuando se diseñan intervenciones para el desarrollo:

- Identificar actores individuales, colectivos e instituciones relevantes, así como su interrelación.
- Considerar de qué forma las intervenciones propuestas afectarán los intereses de cada uno de esos actores y su relacionamiento.
- Fortalecer la capacidad de organización de la sociedad, especialmente la de los más pobres.
- Facilitar el acceso a la información, a los servicios y, especialmente, a la tecnología de la información y comunicación que promueve el intercambio.

⁴⁹ Caballero & Kingston (2005): p. 15.





- Construir cohesión social y confianza, intentar fortalecer el capital social que tiende puentes. Los procesos participativos pueden facilitar esa construcción.

[...] una vez que conocemos la estructura institucional de una economía (reglas formales, normas informales, mecanismos de cumplimiento) podremos entender más adecuadamente cómo funcionan las redes, confianza y vida asociativa en la resolución de los problemas de cooperación y en la propia consecución del bienestar colectivo. De este modo, argumentamos que el enfoque del capital social resulta explicativamente más potente si está institucionalmente integrado.⁵⁰

6. Recapitulación

Si bien el mundo cuenta con bases materiales suficientes para que las personas vivan dignamente, existen millones que viven en la pobreza. Esta realidad no logra ser explicada por las principales corrientes del pensamiento, lo que ha generado la necesidad de buscar respuestas en otras disciplinas. Es así, que en la última década del siglo xx han surgido investigaciones que le otorgan carácter explicativo a la existencia o no de «capital social».

Es un concepto joven, sobre el que no existe una única definición, pero sí existe coincidencia en que está vinculado a la existencia de redes, la acción colectiva, la estructura social y la confianza. Es decir, refiere a las relaciones entre personas y no es homogéneo ya que depende de los valores, la cultura, las normas, etcétera, lo que lo hace menos tangible que otras formas de capital.

Más allá de las diferentes categorizaciones y visiones del capital social, es importante acentuar que la presencia de redes de confianza promueve la cooperación entre los individuos, facilitando el flujo de información, la coordinación de actividades y la toma de decisiones colectiva. Esta situación favorece el funcionamiento del sistema político y estimula el desarrollo económico. El capital social favorece la resolución cooperativa de los conflictos sociales.

En este sentido, la experiencia indica que los países que poseen capital social han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico y maduración democrática. Esto último ha implicado la necesidad de políticas que creen condiciones más favorables para el desarrollo de los elementos básicos del capital social, como las capacidades de asociatividad y cooperación, la confianza interpersonal y la conciencia cívica.

Lectura complementaria:

Lechner, Norbert: «Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social», contribución al foro de Desarrollo y cultura, organizado para la Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo, París, 1999, disponible en <www.lwfcamerica.org/uploaded/content/category/509946334.pdf>.

⁵⁰ Caballero & Kingston (2005): p. 15.

Cuestionario de autoevaluación

1. Según el Banco Mundial hay cuatro formas básicas de capital: el *natural*, el *construido*, el *capital humano* y el *capital social*. V F
2. El concepto de capital social ha sido abordado por tantas disciplinas que ha generado una vasta literatura respecto a él. Gracias a esta abundancia de material, delimitar y definir el concepto es una tarea clara y sencilla. V F
3. Hay autores que consideran que utilizar el término capital para hablar de relaciones sociales es inapropiado, entre ellos encontramos a Solow y a Arrow. V F
4. Si bien existen múltiples definiciones de capital social, podemos acercarnos al concepto concentrándonos en aquellos términos que se reiteran, como ser la referencia a las redes, la acción colectiva, la estructura social y la confianza. V F
5. Hay autores que consideran que el término «capital» es apropiado para referirse a los vínculos sociales, pero no logran argumentar por qué. V F
6. Tanto los vínculos débiles como los fuertes son igualmente importantes al momento de crear capital social. V F
7. El sentido de entender qué es el capital social al momento de enfrentarse a un proyecto de desarrollo está en que el capital social promueve la cooperación entre los individuos y eso favorece el funcionamiento del sistema político y estimula el desarrollo económico. V F
8. El capital social solo existe y tiene posibilidades de crecer entre iguales. V F
9. La existencia de capital social siempre es positiva para el grupo que lo posee y para la sociedad con la que interactúa. V F
10. Existen al menos cuatro visiones sobre capital social, y estas condicionan la forma en que se abordan los distintos proyectos de desarrollo (económico, político, etcétera). V F
11. En la visión institucional, el capital social sería producto del contexto político, legal e institucional y no tanto de los individuos. El capital social en esta visión es una variable dependiente del contexto institucional y no de las voluntades de los hombres. V F
12. Desde los años cincuenta se percibe que las relaciones sociales son factores positivos para la modernización, idea que se ha mantenido hasta el presente y ha generado diversos estudios de caso. V F
13. Los países con capital social han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico y maduración democrática, según el Banco Interamericano. V F
14. Diversos estudios han permitido la elaboración de un método de medición que nos brinda una medida exacta del grado de capital social en diversas comunidades. V F



15. Una de las variables utilizadas para aproximarse a la medición del capital social es el grado de «confianza» manifestado por los distintos agentes sociales vinculados en esa red. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

Elabore pequeños textos en los que explique la relación que puede existir entre el capital social y las dimensiones que se listan. Los recuadros incluidos en el capítulo pueden resultar útiles, pero además agregamos abajo unas citas breves que también pueden resultar de utilidad.

- a. el desarrollo local
- b. las instituciones
- c. el desarrollo económico
- d. desarrollo humano

En los últimos años se ha reunido evidencia empírica acerca de que las asociaciones locales y las redes sociales tienen un impacto positivo en el desarrollo local y el bienestar.

El aumento de la confianza se produce debido a que la información sobre la credibilidad de las personas circula por la red de relaciones informales o formales. Las interacciones permiten a su vez que aumente el conocimiento del entorno, ya sea por imitación o copia de las personas mejor informadas o por intercambio de ideas entre agentes que dominan diferentes áreas de conocimiento.

Venacio, Leandro: *Globalización, Desarrollo Local y Sociedad Civil*, tesis de Máster en Relaciones Internacionales Europa-América Latina, Università Degli Studi Di Bologna en el año académico 2004-2005, disponible en la web.

Bourdieu (1984:55-6) afirma que el capital social se puede denominar como relaciones, las cuales se hacen presentes en los hechos sociales fundamentales. Es en instituciones como los clubes o simplemente en la familia, donde esa especie de capital se transmite y acumula. Por su parte Coleman define las instituciones primarias como creadoras y depositarias de capital social. Putnam utiliza la noción de capital social para definir las condiciones institucionales de una comunidad cívica participativa y luego de estudiar la experiencia italiana dice «el contexto social y la historia condicionan profundamente el desempeño de las instituciones».

Autores citados por Rosa Helena Stein: *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*, departamento de Trabajo Social, documento de trabajo 03-05, Universidad de Brasilia, julio 2003.

El desarrollo económico de un país está insertado en su organización social, de manera que abordar las inquietudes estructurales requiere no solo cambios económicos, sino también transformaciones de la sociedad misma.

Stiglitz, en Musso Marekovich, Juan Eduardo. 2004: 55.

Según el Informe de Desarrollo Humano de Chile 2002, las personas son sujetos y beneficiarios del desarrollo humano cuando combinan esfuerzo individual y acción colectiva.

Ejercicio 2

Las siguientes imágenes las hemos extraído de un material didáctico elaborado para un Taller de Fortalecimiento de la Organización Popular en Bolivia, disponible en <<http://www.cedib.org/index.php?/materiales-educativos/curso-de-formacion-politica.html>>.

- Observe y describa las escenas.
- ¿Encuentra alguna relación entre ellas y el capital social? ¿Qué tipo de capital social representan? Identifique el tipo de vínculo entre las personas (verticalidad/horizontalidad); la intensidad de los vínculos; el tipo de capital social (bridging/bonding) y argumente en qué visión incluiría dichos casos (comunitaria/insitucional/sinérgica).
- ¿Por qué cree que estas imágenes están en un curso para fortalecer la organización popular?





Ejercicio 3

Lea el texto, observe los gráficos y responda las preguntas planteadas.

El análisis por variables básicas sugiere que la confianza interpersonal puede considerarse un indicador razonable de capital social. Los datos indican que, llamativamente, es más alta en Montevideo, crece con el nivel educativo y con el estrato social y se muestra también mayor entre las personas de izquierda y centro izquierda [...] todo sugiere que está mayormente vinculada a la frecuencia, intensidad y densidad de las interacciones, como parecen marcarlo los factores educativos, sociales y político-ideológicos. La confianza interpersonal es marcadamente más alta cuando se evalúa respecto a personas con las que se tienen vínculos más intensos y/o interacción más variada (85,2%), pero aún sigue siendo relativamente baja cuando se evalúa respecto a grupos como vecinos e incluso compañeros de trabajo, valores que sugerirían también ciertos déficits de integración que deberían analizarse con más detenimiento.⁵¹

- ¿Por qué la «confianza interpersonal» podría ser un indicador de capital social?
- ¿Qué lectura podría hacer de la información presentada en los cuadros respecto de la confianza interpersonal?
- Evalúe la implicancia que puede tener este indicador sobre el desarrollo en Uruguay.

⁵¹ Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008. pp. 312-315.



Cuadro III. 40 Confianza interpersonal	
Se puede confiar en la mayoría de las personas	18,4
No se puede ser tan confiado	75,5
No sabe	5,3
No responde	0,8
Total	100,0

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe

Cuadro III. 41 Confianza en tipo de personas						
	Confía completamente	Confía algo	Confía poco	No confía nada	No responde	Total
Familia	85,2	9,7	3,5	1,2	0,5	100,0
Vecinos	27,0	47,4	16,6	7,9	1,0	100,0
Gente que conoce personalmente	35,7	43,2	14,6	5,1	1,5	100,0
Compañeros de trabajo/ estudio	20,3	39,3	17,8	8,1	14,6	100,0
Gente que conoce por primera vez	2,6	22,2	38,2	35,1	1,9	100,0
Gente de otra religión	6,2	35,8	29,4	20,0	8,7	100,0
Gente de otra nacionalidad	7,1	34,6	30,5	18,6	9,2	100,0

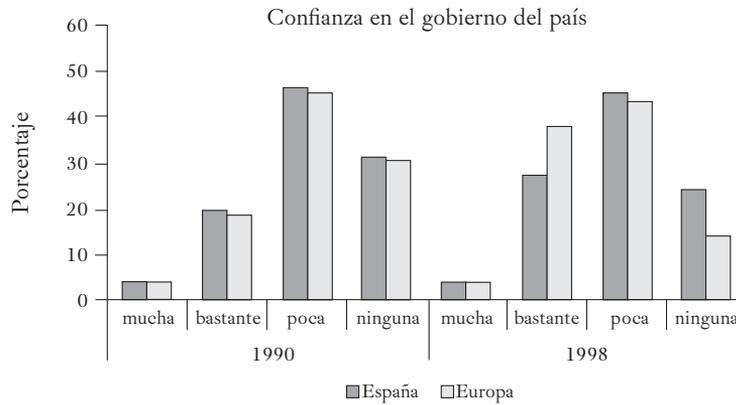
Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para este informe

Ejercicio 4

A partir del gráfico «Confianza en el Gobierno del País» conteste las siguientes preguntas:

- ¿Por qué la «Confianza en el Gobierno del País» podría ser un indicador de capital social?
- Explique la evolución que ha tenido ese indicador en España, comparando los resultados entre 1990 y 1996. Luego explique cuál ha sido la evolución del indicador para Europa entre los mismos años.
- Evalúe la importancia que puede tener la evolución de este indicador sobre el desarrollo, tanto para España como para Europa.





Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Value Surveys

Portela y Neira: *Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo*, p. 15.

Bibliografía

- Caballero, G. y Kingston, Ch. (2005): *Comparando teorías del cambio institucional. Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico*.
- Forni, P.; Siles, M. y Barreiro, L. (2004): «¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza?», estudios de caso en Buenos Aires, Argentina, *Research Report* n.º 35, diciembre 2004, disponible en <www.jsri.msu.edu/RandS/research/irr/r35.pdf>.
- Iranzo T.: *Desarrollo y capital social: aproximación a una caracterización cualitativa*, disponible en <<http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4—5.pdf>>.
- Kliksberg, B.: *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*, disponible en <www.caf.com/attach/17/default/capitalsocial—4.pdf>.
- Lechner, N.: *Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social*, disponible en <www.lwfcamerica.org/uploaded/content/category/509946334.pdf>.
- Musso, M. (2004): «Formación de Capital Social y Desarrollo Alternativo: Experiencias internacionales», en «La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional. Retos y Desafíos», *Memorias*, 2004, Bogotá, Colombia.
- Portela Maseda, M. y Neira Gómez, I. (2004): *Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo*, colección de documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, 2004, disponible en <www.grupochohlavi.org/php/doc/.../Capital%20social.pdf>.
- Ramos Inthamoussu, A. (2005): «El Capital social, clave olvidada por la economía pura», en *IEEM: Revista de Antiguos Alumnos*, ISSN 1510-4214, Año 8, n.º 1, (abril) 2005, pp. 131-141, disponible primera y segunda parte en <<http://socrates.ieem.edu.uy/index.php?autor=23>>.
- Throsby, D. (2001): *Economía y cultura*, capítulo 3: «Capital cultural y sostenibilidad», Ediciones Cambridge University, España, Madrid. 2001.
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2000): *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*, disponible en <<http://preval.org/documentos/00418.pdf>>.



Tercera parte
La dinámica del cambio y los desafíos





Los estudios sobre el desarrollo en América Latina. Vieja y Nueva CEPAL. El centro y la periferia. El casillero vacío.

En las teorías que hemos recibido y seguimos recibiendo de los grandes centros hay con frecuencia una falsa pretensión de universalidad. Nos toca esencialmente a nosotros, hombres de la periferia, contribuir a corregir esas teorías e introducir en ellas los elementos dinámicos que requieren para acercarse a nuestra realidad.

Prebisch (1967:16)

Resumen

Este capítulo tiene por objetivo subrayar el aporte que el pensamiento latinoamericano ha tenido en la evolución (y maduración) de los estudios del desarrollo.

Es posible que factores de orden geográfico e histórico se conjuguen en la configuración de condiciones favorables para explicar el origen y la vigencia del estructuralismo en la región. La estrecha articulación económica, política y cultural de América Latina con Europa y Estados Unidos habría abierto paso a un fuerte proceso de occidentalización que habría motivado la preocupación vernácula por entender los obstáculos al desarrollo económico y social.

Aunque son diversos los aportes teóricos que desde América Latina han contribuido a la comprensión de los problemas del desarrollo, la teoría del subdesarrollo de la CEPAL ocupa un lugar destacado entre ellos.

De manera esquemática se definen dos momentos fundamentales en la evolución del pensamiento cepalino. El primero se articula en torno al concepto del sistema centro-periferia y los obstáculos endógenos a la industrialización periférica. El segundo emerge de las profundas reflexiones teóricas que provocó la crisis de la deuda y la «década perdida» en los años ochenta. El eje conceptual de la transformación productiva con equidad determina la impronta de la denominada «nueva CEPAL».

En diálogo con las concepciones teóricas se destina un breve espacio para analizar las recomendaciones de política que derivan del diagnóstico realizado en cada uno de aquellos momentos.

Palabras clave: teoría del subdesarrollo, desarrollismo, centro-periferia, neoestructuralismo, transformación productiva con equidad.



1. Introducción

La construcción histórica del concepto de desarrollo ha dado lugar al surgimiento de distintas teorías, algunas estrechamente vinculadas a una disciplina, otras articulando y haciendo converger tradiciones disciplinarias diferentes. Muchas de esas teorías han tenido su origen en los países desarrollados y han constituido aportes relevantes identificando los problemas del desarrollo y/o planteando estrategias, instrumentos y medidas de política para su superación. En buena medida, el «desarrollo humano sustentable» es un paradigma interpretativo de los problemas del desarrollo, construido a lo largo de décadas a partir de los debates teóricos en torno al desarrollo.

Este capítulo tiene por objetivo subrayar el aporte que el pensamiento latinoamericano ha tenido en la evolución (y maduración) de los estudios del desarrollo. Desde los años cuarenta del siglo xx la región fue el escenario donde se procesó una extraordinaria producción de trabajos académicos cuyo objetivo era entender los problemas del subdesarrollo de estos países. Ese fue el contexto en que nació una teoría del subdesarrollo latinoamericano, cuyo núcleo estuvo en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), y su formulación básica partía de la identificación de un orden económico internacional integrado por el centro y la periferia. Podría considerarse como documento fundacional el «Estudio Económico de América Latina, 1949» publicado en 1951, donde por primera vez se presentaban de manera articulada las primeras «contribuciones teóricas fundamentales» (Rodríguez 2006).

Las décadas siguientes fueron prolíficas en trabajos que profundizaron sobre los problemas de la condición periférica y, particularmente, sobre los obstáculos que encontraba el proceso de industrialización. Pero, también el debate en torno a esta temática dio lugar a fuertes críticas a la teoría de la CEPAL, y emergió un conjunto de pensadores que se alinearon en torno a la denominada «escuela de la dependencia», una nueva visión sobre los problemas del subdesarrollo latinoamericano que se configuraba con base en los debates de los intelectuales latinoamericanos.

El dependentismo albergó posturas diversas pero coincidentes en sus críticas a lo que denominaron «límites teóricos del estructuralismo de la CEPAL» y en la concepción de que la relación centro-periferia reflejaba una relación de dependencia estructural que respondía a relaciones de poder.

Estructuralismo cepalino y dependentismo fueron el blanco de los ataques, desde dentro y fuera del subcontinente, provenientes de las concepciones liberales que hegemonizaron el pensamiento económico y social en los años ochenta y noventa del siglo xx. En buena medida, el fracaso de la industrialización latinoamericana, la permanencia de la desigualdad estructural en la región y las experiencias de desarrollo en el sudeste asiático pusieron en entredicho las predicciones de aquellas corrientes de pensamiento.

Desde mediados de los años ochenta, en el seno de la CEPAL se generó una renovación del pensamiento estructuralista que tuvo su «manifiesto» en el documento





«Transformación Productiva con Equidad» (1990) que sintetizó el pensamiento de la «nueva CEPAL». Finalmente, en las últimas dos décadas se han incorporado a esta concepción elementos de carácter institucional y problemáticas medioambientales que han articulado la idea del desarrollo de la CEPAL con el paradigma del desarrollo humano sustentable.

¿Qué es lo que explica el nacimiento y la permanencia de un pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo?

Es posible que factores de orden geográfico e histórico se conjuguen para generar condiciones favorables. La estrecha articulación económica, política y cultural de América Latina con Europa y Estados Unidos habría abierto un fuerte proceso de occidentalización de la región, lo que ayudaría a explicar la preocupación por entender los obstáculos al desarrollo económico y social.

La economía del desarrollo se consolidó en torno al debate sobre las especificidades de las economías que no pertenecían al mundo desarrollado. El desafío que representaba entender las bases estructurales que explicaban las dificultades de las sociedades latinoamericanas para transitar el camino del desarrollo podría haber actuado como una importante motivación para la concepción de una teoría del subdesarrollo.

Finalmente, y en estrecha relación con la consideración anterior, la particularidad de América Latina de constituir una región de desarrollo medio podría haber actuado como estímulo, dado que la realidad no parecía condenar a una trampa de pobreza, sino que había potencialidades y posibilidades de mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías.

A continuación se lleva a cabo una breve presentación del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo con énfasis en el rol de la CEPAL, como ámbito privilegiado en torno al cual (desde dentro o desde fuera) se ha generado conocimiento relevante sobre el desarrollo.

2. La heterodoxia obligada de Raúl Prebisch y la CEPAL

Cuando a fines de la década de los cuarenta los fundadores de la CEPAL —entre ellos el economista argentino Raúl Prebisch, verdadero alma máter de la institución— miraban hacia atrás, observaban que en los treinta y cinco años anteriores habían asistido al fin del mundo construido por Occidente bajo el imperio de la idea de progreso. Dos guerras mundiales —y una tercera que parecía inevitable—, caída de imperios otrora todopoderosos, depresión, desempleo, inflación: una verdadera «era de las catástrofes», como la ha llamado el historiador británico Eric Hobsbawm, que había arrasado con las certezas y la confianza características del siglo XIX. El mundo en el que habían nacido y crecido, y en el que se habían originado las teorías que habían estudiado, se había derrumbado ante sus ojos.

Desde el análisis de la crisis monetarias del siglo XIX y principios del XX —publicado en 1921 cuando aún era un estudiante de economía—, hasta su labor en los años treinta como subsecretario de hacienda y gerente del Banco Central de la República Argentina —en cuya fundación había tenido un papel destacado—,





Prebisch se había alejado progresivamente de la ortodoxia económica que había aprendido en la Universidad. La experiencia práctica lo había llevado —obligado por las circunstancias— a apelar a instrumentos heterodoxos, muy distintos a aquellos principios de libre mercado que habían caracterizado la política económica anterior a la crisis y que tan buenos resultados parecían haber dado, ya que Argentina se había ubicado entre los países de mayor ingreso por habitante del mundo. Ante la crisis fue ganando terreno en el pensamiento de Prebisch la idea de que algo erróneo debía haber en ellos, si a tan catastrófico final habían llevado. Así, la heterodoxia aplicada primero por obligación —como medidas de emergencia ante lo virulento del impacto— se fue constituyendo en convicción.⁵² Cuando al final de la era de las catástrofes, la recién creada CEPAL le encargó la redacción del Estudio Económico para América Latina, Raúl Prebisch se hallaba convencido de que la teoría tradicional de comercio —según la cual los mejores resultados posibles se obtienen si cada país se especializa en aquellos bienes en que tiene ventajas comparativas— era inútil para comprender y superar los problemas del desarrollo continental.

3. El sistema centro-periferia

Durante las primeras décadas de su existencia, las reflexiones y estudios elaborados desde la CEPAL se articulan en torno a lo que sería uno de sus aportes distintivos: la construcción del sistema centro-periferia. La peculiaridad del enfoque radica en señalar que el proceso de desarrollo no se corresponde con un proceso evolutivo general, donde la diferencia de los países radicaría en el avance o retraso relativo, sino que este ha dado lugar a un sistema de relaciones entre regiones centrales y periféricas. Es decir, que no todos los países comparten la misma ruta hacia el progreso, diferenciándose simplemente por cuánto han recorrido por ella, sino que transitan caminos diferentes que están relacionados entre sí y en conjunto constituyen un sistema. En este marco, la situación del continente latinoamericano —y por extensión otras regiones similares— no es de «atraso», sino de periferia; es decir, las economías periféricas no están atrasadas respecto a las centrales, sino que son diferentes, y comprender dicha diferencia requiere un esfuerzo teórico específico.

Lo que distingue a países centrales de periféricos es la capacidad que tienen de generar y difundir el progreso técnico al conjunto de sus economías; y su relación se articula mediante estructuras productivas que, siendo complementarias, comparten en forma desigual los frutos del cambio tecnológico. Según esta concepción, los avances tecnológicos se asocian a la producción de algunos bienes y sectores de la economía —fundamentalmente algunos bienes manufacturados—, encontrándose estos en la estructura productiva de los países centrales. Pero además, en los países centrales el progreso técnico se difunde hacia el conjunto de la economía,

⁵² La emergencia y difusión del keynesianismo a partir de la publicación de la *Teoría General del empleo, el Interés y el Dinero* (1936) y los cuestionamientos a la monoeconomía por parte de Karl Polanyi en su libro *La gran transformación* (1944), constituyen también hitos determinantes en la historia del pensamiento contemporáneo y en particular de Prebisch.





desde esos sectores innovadores —por ejemplo la industria de las telecomunicaciones— hacia sectores tradicionales y de tecnologías maduras —por ejemplo la industria textil—. En los países periféricos, por el contrario, son muy pocos los sectores productivos que se encuentran en la frontera tecnológica, y el progreso técnico de los mismos no se difunde a los sectores tradicionales. La heterogeneidad o dualidad estructural —existencia de islas de alta tecnología y productividad en un mar de producción tradicional y de muy baja productividad— constituye así una característica de las economías periféricas que las diferencian de las economías centrales. En estas últimas, la difusión del progreso técnico da lugar a una estructura productiva homogénea en la que los distintos sectores tienen niveles de productividad similares.

Cuando se observa el sistema en su conjunto, las diferencias en las estructuras productivas entre economías centrales y periféricas se expresan en una especialización productiva complementaria, donde las primeras proveen a las segundas de bienes de capital y de consumo sofisticados, y las segundas proveen a las primeras de materias primas y alimentos, producción en la que resultan competitivas más por su dotación de recursos naturales, que por sus capacidades tecnológicas.⁵³

Las diferencias en la capacidad de producción de progreso técnico, así como la desigual distribución de sus frutos, que surge de esta complementariedad productiva y comercial entre economías centrales y periféricas, se perpetúan fundamentalmente mediante dos mecanismos. El primero refiere a los términos de intercambio, es decir a la relación que existe entre los precios de las exportaciones y los precios de las importaciones; y el segundo a las diferencias en la elasticidad ingreso de las exportaciones en los países periféricos y centrales.

53 Esto no significa que no se produzca cambio técnico en la producción de bienes primarios. Al contrario, es justamente en la producción de estos donde tiende a concentrarse el progreso tecnológico en las regiones periféricas —la minería suele ser un buen ejemplo—. El problema consiste por una parte en que dicho progreso técnico ha sido generado en los países centrales y suele estar embebido en bienes de capital que se importan —por carecer la economía periférica de las capacidades tecnológicas para producirlos— y, por otra parte, en que esas técnicas de frontera, que muchas veces se observan en la producción de materias primas para la exportación, no se difunden al resto de la economía, dando así lugar al dualismo estructural.

ELASTICIDAD-INGRESO

Cuando varía el ingreso del consumidor también varía la cantidad de bienes que demanda. A la relación entre ambas variaciones llamamos elasticidad ingreso, y la definimos como «la variación porcentual de la cantidad demandada de un bien respecto a la variación porcentual del ingreso», siendo su expresión algebraica la siguiente:

$$\varepsilon_Y = \frac{\Delta Q}{Q} / \frac{\Delta Y}{Y}$$

Donde ε_Y es la elasticidad-ingreso de la demanda es la variación de la cantidad demandada respecto de la demanda $\Delta Q / Q$ total, y $\Delta Y / Y$ es la variación del ingreso respecto del ingreso total (dECON: «Economía para no economistas» p. 50).

La riqueza del concepto deriva del hecho de que ante un incremento en el ingreso digamos del 10%, el consumidor difícilmente incrementa en 10% la demanda de todos los bienes que consume. Más probablemente su demanda por unos bienes se incrementa en más del 10%, y la de otros en menos —incluso puede ocurrir, como en el caso de los llamados bienes inferiores que la demanda se reduzca.

Ello significa que una variación en el ingreso —supongamos un incremento del mismo— afectará en forma diferenciada a distintos bienes, modificando así la estructura de la demanda agregada.



Según la teoría convencional, aun cuando unos países concentren la capacidad de progreso técnico, ello no supone la constitución de un sistema centro-periferia. Según este enfoque, los incrementos en la productividad que el cambio tecnológico posibilita en algunos países conducen a una reducción de los precios de los bienes que exporta, beneficiando de esta manera otros países que adquieren más baratas sus importaciones. De esta manera, el progreso técnico de unos derrama sus frutos hacia los otros, y no tiene sentido hablar de países centrales y periféricos.

En «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas» —así como en otros trabajos—, Prebisch muestra que, a diferencia de lo planteado por aquella teoría, entre 1870 y 1940, la relación entre los precios de los productos primarios y los de la industria se ha movido en una forma tal que condujo a un deterioro de los términos de intercambio para los países periféricos. Es decir, que los precios de los productos exportados por los países periféricos caen más rápido —o crecen menos— que los precios de aquellos bienes que importan. Este deterioro se produce porque, al contrario de lo supuesto por la teoría convencional de comercio, las mejoras en la productividad en los países centrales no se trasladan a los precios de sus exportaciones, lo que sí tiende a ocurrir en el caso de los periféricos. De esta forma, el cambio tecnológico que, aunque a diferentes ritmos se produce en ambos polos del sistema, actúa de diferente manera en los precios de las exportaciones de unos y otros y tiende, a la larga, a afectar los términos de intercambio de las economías periféricas.

Esta tendencia se agudiza por el comportamiento de los precios asociados a los ciclos económicos. Durante los períodos de expansión económica, la relativa rigidez de la oferta de los productos exportados por la periferia conduce a una mejora en los términos de intercambio; pero esta se ve superada por el deterioro que se produce en la fase contractiva del ciclo. Es decir, que durante la fase descendente del ciclo, las economías periféricas pierden con creces las ventajas ganadas durante la fase expansiva. La mayor escasez de mano de obra, así como el mayor desarrollo de la sindicalización en los países centrales, conduce a que en los momentos de contracción los salarios no se reduzcan con la misma intensidad con que lo hacen en la periferia, que se caracteriza por la abundancia de mano de obra y un apenas incipiente —y muchas veces ilegalizado— movimiento sindical. En palabras de Prebisch, «la mayor capacidad de las masas en los centros para conseguir aumentos de salarios en la fase creciente del ciclo y defender su nivel en la menguante, y la aptitud de esos centros para desplazar la presión cíclica hacia la periferia, obligando a comprimir sus ingresos más intensamente, explican por qué los ingresos en estos tienden persistentemente a subir con más fuerza que en los países de la periferia, según se patentiza en la experiencia de América Latina» (citado en Rodríguez, 2006: 99).

El segundo mecanismo pone el énfasis no en la evolución de los precios sino en las elasticidades-ingreso de los bienes que exportan los países centrales y periféricos (ver recuadro). Al incrementarse el ingreso de los consumidores como consecuencia del crecimiento económico, las preferencias de estos tienden a concentrarse en unos



bienes más que en otros. Por ejemplo, una vez que una familia ha satisfecho sus necesidades de alimentación, un incremento en el ingreso impactará poco en la demanda de alimentos, y más en la demanda de otros bienes —ayer refrigeradores y televisores blanco y negro, luego televisores color, hoy plasmas o i-pads—. Como los países periféricos tienden a especializarse en bienes con una elasticidad ingreso de la demanda inferior a la de los países centrales, su crecimiento económico resulta en un aumento más que proporcional de sus importaciones, en tanto en los países centrales ocurre lo contrario. Allí, el crecimiento económico supone un incremento de su demanda por productos de origen periférico menos que proporcional. Por tal razón, un mismo incremento del ingreso conduce a un incremento menor en las exportaciones de los países periféricos que en los centrales; y a la inversa, un incremento mayor de las importaciones de los primeros que de los segundos —y ello aunque los términos de intercambio permanezcan estables, de forma que si estos se deterioran, el efecto de las diferentes elasticidades ingreso se ve acrecentado.

Dada esta dinámica, la única evolución sostenible del sistema supone que los países periféricos crezcan menos que los centrales, solo así podrían con sus exportaciones de baja elasticidad ingreso adquirir las importaciones sofisticadas —y de alta elasticidad ingreso— que desean.

Una primera consecuencia relevante de esta conceptualización es que la relación centro-periferia constituye un equilibrio dinámico que se refuerza a sí mismo, y por tanto la condición periférica permanecerá en el tiempo si se deja que el sistema evolucione según sus leyes. Una segunda consecuencia relevante es que la desigualdad entre países centrales y periféricos no es un fenómeno pasajero —como en la teoría del atraso y

INTEGRACIÓN PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN

«No creo que nadie haya proclamado con más firme convencimiento que los economistas de la CEPAL la exigencia ineludible de la industrialización. Nadie ha insistido más tenazmente que nosotros en la necesidad de una política sistemática de sustitución de importaciones en la medida que la demanda de ellas tiende a crecer en general mucho más rápidamente que las posibilidades de exportación.

Pero con la misma firmeza afirmamos ahora otra convicción que se ha venido formando desde nuestros primeros estudios hace diez años: que cuanto más quiera avanzarse en esa política tanto más difícil será hacerlo si el proceso sigue cumpliéndose en los veinte compartimentos estancos de los mercados nacionales.

Podrán producirse tejidos o calzado con relativa economicidad en un mercado nacional. Pero no máquinas, equipos, ni automotores...

La industrialización, lejos de haber atenuado esa vulnerabilidad [de los países latinoamericanos], ha traído consigo una nueva forma de vulnerabilidad (...) No por la industrialización en sí misma, sino porque su proceso se ha cumplido en un molde anacrónico, en el mismo modo de comercio internacional iniciado en el siglo XIX con el cambio de productos primarios por productos industriales (...) La industrialización ha seguido haciéndose en este molde con tarifas y restricciones tan elevadas frente al resto del mundo como entre los países latinoamericanos (...) Las [negativas] consecuencias son manifiestas y lo seguirán siendo cada vez como mayor intensidad si no se transforma fundamentalmente la política sustitutiva y en vez de seguirse en compartimentos cerrados se realiza dentro del ámbito del mercado común (...) no veo otra solución fundamental a este grave problema y al del elevado costo del proceso sustitutivo, que romper ese molde anacrónico mediante la formación gradual y progresiva del mercado común y la consiguiente diversificación de importaciones y exportaciones».

Exposición del Sr. Raúl Prebisch, en la 2.ª Reunión del «Comité Especial» para estudiar la formulación de nuevas medidas para la cooperación económica de la OEA, Buenos Aires, abril 1959.





la modernización— sino que es un resultado esperado y explicable de la dinámica del sistema.⁵⁴

El proceso de desarrollo consiste por tanto en romper la dinámica centro-periferia, y sus problemas refieren a las dificultades existentes para alcanzar dicho objetivo.

4. Las recomendaciones de política

Si el sistema centro-periferia se encuentra en un equilibrio dinámico, es decir que dejado a su propio funcionamiento tiende a mantener las posiciones relativas de los dos polos y acrecentar la desigualdad entre ambos, entonces se hace necesario intervenir para romper su dinámica. Esta intervención corresponde, en la teoría estructuralista del desarrollo elaborada en la CEPAL, al Estado, el que debe favorecer una industrialización dirigida por medio de la planificación económica.

Sin embargo, es un error habitual el sostener que tal teoría constituye el sustento teórico de las políticas de intervención seguidas en América Latina durante los años de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).⁵⁵ Por el contrario, las tesis de Prebisch, y en general de la CEPAL, nacen del análisis crítico del proceso de industrialización que tuvo lugar en la periferia luego de 1930. Esta es resultado de un fenómeno espontáneo, consecuencia de los desequilibrios externos que conducen en tiempo de crisis a la insuficiencia de divisas, y de la serie de medidas tomadas para enfrentar esta situación crítica que tienen como consecuencia —no buscada— la protección de la industria local. Pero estas medidas no son parte de un plan de acción destinado a favorecer una industrialización sostenible, sino acciones ad hoc, tomadas ante las dificultades que se presentan, y que conducen a un crecimiento industrial que no corroe la dinámica centro-periferia, sino que por el contrario es una característica de esta.

Para Prebisch y la CEPAL, como la industrialización espontánea es incapaz de absorber el exceso de mano de obra y conduce a desequilibrios externos, se hace necesaria una industrialización dirigida, que permita a las economías periféricas abandonar esta condición.

54 Vale aclarar que la teoría cepalina no sostiene que la periferia viva un empobrecimiento absoluto, sino relativo. Es decir, su nivel de ingreso se incrementa, pero a un ritmo inferior que en el centro, dando lugar así a una creciente desigualdad entre países.

55 Ello ha sido reconocido por el economista de Harvard Dani Rodrik (1998: 1): «like most development economists of my generation, I knew Prebisch second-hand and mostly as a label associated with a particular type of development strategy. It is no secret that this development strategy—import substituting industrialization (isi)—has now been out of favour for a while. By the late 1970s, neoclassical economists were pretty unanimous in their condemnation of the isi strategy. And, about a decade later, policy makers all over the developing world had converged on the same verdict. Prebisch's name has become tainted by association with an apparently failed development strategy. [...] Anyone who has read Prebisch more closely—and I am now happy to include myself in this company— would object that the usual characterization of Prebisch as an advocate of protection ignores a lot of subtleties. Prebisch did not favour indiscriminate protection. He anticipated his later critics by recognizing that trade protection on its own would not lead to increased productivity in manufactures, and that it might even result in the opposite».



La protección del Estado es necesaria para la industrialización dirigida, pero la CEPAL rechaza una protección indiscriminada ya que, en caso de ser excesiva debilita los incentivos para producir. Por el contrario, se reclama una política de protección «selectiva y cautelosa», más parecida a la que se aplicaría en algunos países de Asia que a la utilizada en América Latina (Prebisch, 1959: 260; Amsdem, 2004).

Por otra parte, la sustitución de importaciones tal cual la promueve la CEPAL supone que una parte creciente de las importaciones sean satisfechas por la producción local, pero ello no necesariamente implica una reducción del ratio de importaciones sobre el producto. La sustitución puede ocurrir en un contexto de crecimiento del comercio exterior. Por esta razón Prebisch criticó la política de industrialización de su país, a la que acusaba de promover la industria a expensas de la agricultura, en lugar de promover el crecimiento de ambos sectores (Prebisch 1959: 252). Así, el sostener que la CEPAL recomendaba el cerramiento de las economías es otro error habitual. Por el contrario, la organización señaló los límites que en este sentido mostraban las políticas de industrialización vigentes, llamando a promover la integración regional como forma de superar los problemas que imponía la dimensión del mercado y la acumulación de capital en el proceso de industrialización (ver recuadro).

En resumen, la recomendación central de la CEPAL fue la promoción de la industrialización por la vía de que una porción creciente de la oferta de manufacturas se satisficiera mediante la producción local. Para ello, el Estado debía dirigir una política de intervención y protección selectiva y cautelosa, combinada con una estrategia de integración regional que permitiera aprovechar las economías de escala existentes en la industria de bienes de capital, superando los obstáculos que el tamaño del mercado imponía aún a los más grandes países del continente.

5. Las trabas periféricas al desarrollo

En los años sesenta y setenta el foco de análisis de la CEPAL derivó de la dinámica del sistema centro-periferia, al estudio de las características existentes en los países periféricos que dificultaban su desarrollo; poniendo el énfasis en las trabas socio-institucionales locales al mismo.

Entre estas, la desigual distribución del ingreso y la riqueza fue señalada como el principal obstáculo endógeno al desarrollo por sus efectos en la acumulación de capital y el sector externo (ver recuadro).

El reforzamiento que la desigualdad hace de la condición periférica se observa en el impacto que la estructura de la propiedad de la tierra tiene en el crecimiento de la oferta agrícola y el desequilibrio externo. Al respecto la CEPAL señala que la estructura polarizada, caracterizada por la convivencia del latifundio con el minifundio, atenta contra la acumulación de capital necesaria para aumentar la productividad. En un extremo, la enorme extensión de los latifundios hace innecesaria y prácticamente imposible la plena utilización del recurso natural dadas las enormes cantidades de capital necesarias para ello, en un contexto en que el propietario percibe un



muy alto ingreso aún con una productividad muy baja. En el otro extremo, los magros ingresos que se derivan del minifundio también vuelven imposible la acumulación de capital necesaria para la explotación óptima de la tierra dada la tecnología disponible. La desigual distribución del ingreso que se deriva de la desigual distribución de la tierra reduce el mercado para las manufacturas —por la pobreza de los minifundistas— y conduce además al desequilibrio externo, tanto por los efectos en la oferta de productos exportables, como por la propensión al consumo de bienes suntuosos de importación por parte de la elite. Así, a las recomendaciones de política dirigidas a la promoción planificada de la industrialización que vimos en la sección anterior, hay que agregar la de realizar una reforma agraria que transforme la estructura de la propiedad de la tierra.

La problemática de la desigualdad, aunque particularmente visible en la agricultura, no se reduce a ella, y tampoco sus efectos tanto en la estructura de las importaciones como en la acumulación de capital necesario para el crecimiento económico. Pero la necesaria reducción de la desigualdad no podría hacerse simplemente quitando a unos para dar a otros. En el destino de los recursos obtenidos mediante políticas que impongan austeridad a las elites compiten dos objetivos relevantes: la mejora del ingreso de los más pobres y la acumulación de capital. Existe por tanto un conflicto «entre la distribución inmediata del ingreso, de índole precaria y transitoria y de limitado alcance, y la redistribución dinámica que es la única forma de acrecentar continua y persistentemente el ingreso de las masas» (Prebisch 1981: 22). Es precisamente esta redistribución dinámica la que se entiende debe ser la política a adoptar. Esta no consiste en tomar ingresos de la minoría para repartirlos. Los países latinoamericanos no solo son desiguales, son además pobres, y por tanto aun cuando su ingreso se repartiera según una perfecta igualdad, los niveles de vida de la población del

LOS OBSTÁCULOS ENDÓGENOS AL DESARROLLO

«La penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

1. esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva;
2. la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas
3. ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares.

En estos tiempos de aliento a la planificación se discute mucho acerca del papel primordial de la iniciativa privada en América Latina y sobre la necesidad de preservarla. Pero ¿qué es lo que ello significa en definitiva? ¿Se trata de preservar el sistema presente, que comprime las fuerzas de la iniciativa individual por la estratificación y el privilegio? ¿O hay que abrirle ancho cauce mediante esas transformaciones estructurales para dar al sistema la plena validez dinámica de que ahora carece?»

Raúl Prebisch (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental



continente seguirían siendo insatisfactorios respecto al nivel de vida en los centros. Si en lugar de repartir directamente se canalizaran dichos recursos «en un continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas» (Prebisch 1967: 14). Una nueva recomendación de política se agrega así a la promoción de la industrialización y la reforma agraria. Una política redistributiva dinámica, que reduzca la capacidad de consumo de la minoría privilegiada y aplique esos recursos a la acumulación de capital necesaria para elevar la tasa de crecimiento que permita, en última instancia, una mejora sustentable del ingreso del conjunto de la población.

6. Impasse y reformulación: la «nueva» CEPAL

Las dictaduras militares en la región, la contrarrevolución neoclásica en el ámbito global y la «década perdida», junto a los éxitos del sudeste asiático, jaquearon al pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo; particularmente la teoría del subdesarrollo de la CEPAL sufrió ataques desde diversos ángulos y su rol orientador de las políticas públicas en el subcontinente se vio menguado.

A pesar de la magnitud del ataque recibido, la vitalidad del pensamiento latinoamericano mostró capacidad para enfrentar las críticas (algunas de ellas evidentemente correctas) y reformular la teoría cepalina.

Así como la «vieja» CEPAL fue subsidiaria —en buena medida— del pensamiento de Prebisch, la «nueva» CEPAL debe mucho a los trabajos de Fernando Fajnzylber. Sin abdicar de la concepción del sistema centro-periferia, el neoestructuralismo revalorizó algunos fenómenos dinámicos del proceso económico-social, que la postura de la «vieja» CEPAL había subsumido a las fuerzas determinantes de las estructuras. Especialmente se incorporaron al discurso cepalino conceptos provenientes de las corrientes evolucionistas y neoschumpeterianas que ofrecían una alternativa a la teoría económica estándar. Los puntos de contacto más remarcados del nuevo pensamiento cepalino con las corrientes heterodoxas estarían en el carácter del progreso técnico, en su carácter sistémico y en la importancia atribuida a los procesos de innovación, incluyendo el marco institucional que maneja (los sistemas nacionales de innovación), de neto corte neoschumpeteriano.

EL «MANIFIESTO» DE LA «NUEVA» CEPAL

En este documento, la Secretaría de la CEPAL ha hecho un esfuerzo por presentar una versión decantada de las principales enseñanzas que ha dejado la crisis económica de los ochenta. Se apoya en ellas para elevar a la consideración de los gobiernos de sus Estados miembros una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en el decenio de los noventa y también en adelante.

La propuesta gira en torno a la que se considera tarea primordial y común a todos los países: la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

Mediante esta transformación, se pretende crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan cumplir algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población.

Cabe advertir, sin embargo, que la propuesta no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada, sino que constituye un conjunto de orientaciones, adaptables, por cierto, a las situaciones particulares de los países.

CEPAL (1990)

Transformación Productiva con Equidad.





Los modelos evolucionistas y neoschumpeterianos consideran como fuente del desarrollo económico al progreso técnico. La brecha tecnológica entre el Norte y el Sur (países desarrollados y no desarrollados) tiene un efecto contradictorio: por un lado, opera como un incentivo al crecimiento en el Sur por la posibilidad de imitar y absorber tecnología de la frontera; pero, por otro lado, supone una asimetría de competitividad que se traduce en el Sur en un menor dinamismo de la demanda y por ende en un menor estímulo al crecimiento. El desempeño de un país dependerá del sentido y la intensidad con que operen esos dos efectos: el efecto difusión de tecnología y el efecto competitividad.

Por eso, el cambio tecnológico —condición necesaria para el desarrollo económico— es producto de un cúmulo de factores en que la difusión internacional de tecnología aparece como una variable asociada estrechamente al carácter tácito y acumulativo del conocimiento tecnológico, que torna muy complejos los procesos de generación, imitación, adaptación y difusión, siendo fundamental el ambiente institucional que los rodea. En tal sentido, los esfuerzos domésticos por incrementar la difusión de tecnología son fundamentales y tienen que ver con un ambiente institucional propicio a la copia, adecuación, transformación y generación autónoma de tecnología, lo que reserva al Estado (políticas públicas) un rol fundamental como promotor de la «capacidad intrínseca de aprendizaje». Desde esta perspectiva aparecen como de fundamental importancia para el desarrollo las políticas de desarrollo y especialmente las políticas de ciencia, tecnología e innovación, para inducir el crecimiento sostenido de las economías rezagadas. Los sistemas nacionales de innovación se constituyen entonces en un vehículo fundamental para la implementación de aquel tipo de políticas públicas.

Estas políticas deberían tener en cuenta que la transformación estructural deseable se originaría a través de mecanismos indirectos y no a través de transferencias masivas de recursos entre sectores. El apoyo estatal estaría, no en la protección industrial, sino en fomentar la formación de capital humano (políticas de educación) y la tecnología (políticas de ciencia, tecnología e innovación), así como instrumentar mecanismos institucionales que constituyan una red o trama que vincule a los actores del proceso innovativo (públicos y privados) en un sistema nacional de innovación.

Desde mediados de los años ochenta, la «nueva» CEPAL asimiló los marcos conceptuales provenientes de estas teorías del desarrollo económico. Esta permeabilidad del pensamiento cepalino se relaciona con el hecho de que el núcleo de sus contribuciones originales (Prebisch) contiene conceptos que reaparecen en estas teorías y son por ellas enfatizados. Por otra parte, muchos trabajos empíricos desarrollados dentro de dicha institución y sobre todo el esfuerzo de renovación de su interpretación y propuesta emprendido en los años ochenta resultan básicamente convergentes con las teorías evolucionistas. En su obra «La industrialización trunca de América Latina» (1983), Fernando Fajnzylber desarrolla las ideas generales del reciente evolucionismo. Sin duda, este y otros de sus trabajos posteriores son hitos claves en el esfuerzo de renovación mencionado. Entre ellos, cabe destacar





«Competitividad internacional, evolución y lecciones» (*Revista de la CEPAL*, n.º 36, dic. 1988) e «Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización.» (*Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1990).⁵⁶

El documento «Transformación Productiva con Equidad» podría ser definido como el «manifiesto» de la «nueva» CEPAL. Allí están presentes los elementos fundamentales del denominado «neoestructuralismo», incluidas las bases de desarrollo posteriores que, en el campo del cambio institucional y la sensibilidad hacia los problemas socioambientales, han completado en la última década los planteos teóricos de la institución.

El punto de partida de la argumentación neocepalina es la importancia de la competitividad para que el crecimiento a largo plazo sea autosostenido. Se entiende por competitividad «auténtica» de una economía «la capacidad de incrementar o al menos de sostener su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población».⁵⁷

Pero quizá la originalidad de las propuestas de la nueva CEPAL estribe —fundamentalmente— en la articulación y manejo de los vínculos entre tecnología, competitividad y equidad. Frecuentemente, los salarios menores son vistos como una variable que favorece la competitividad. En la nueva CEPAL, el concepto de competitividad tiene incorporado el avance técnico y, asimismo, la propia equidad. Por lo demás, se sugiere que una mayor equidad favorece la difusión de tecnología, en tanto genera un marco más propicio para los esfuerzos de cooperación dentro de las empresas requeridos por las nuevas técnicas. Al mismo tiempo, habría aquí elementos de un círculo virtuoso, ya que los aumentos de productividad tornarían realizable la gradual mejora en la distribución del ingreso.⁵⁸

Dado que América Latina es la región más desigual del planeta, reviste particular interés esta concepción que define en términos dinámicos la relación entre crecimiento y equidad. Definidos los dos objetivos centrales del desarrollo económico-social, o sea, crecimiento y distribución del ingreso, los trabajos de Fernando Fajnzylber demuestran que el desempeño de los países de América Latina entre 1970 y 1984 podría clasificarse en tres grupos: los que habían crecido rápidamente pero tenían un ingreso concentrado; los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco, y los que se encontraban en el peor de los mundos, o sea, tenían un ingreso concentrado y no crecían. A diferencia, por ejemplo, de países como República de Corea y España, ningún país latinoamericano se encontraba en el grupo ideal, el de los países que crecen y al mismo tiempo promueven un mínimo de justicia distributiva. En el cuadro donde se distribuyen los cuatro grupos —que es una matriz con eje de crecimiento y distribución— se comprueba que en

56 Hounie, A.; Pittaluga, L.; Porcile, G.; Scatolin, F. (1999): «La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento», en: *Revista de la CEPAL*, n.º 68, agosto de 1999.

57 *Ibidem*.

58 *Ibidem*.





América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está «vacío», es el «casillero vacío».

Así, la nueva CEPAL postula que la expansión de las economías de América Latina depende de la consecución de la competitividad auténtica, basada en la generación e incorporación continua de progreso técnico, lo que requiere de políticas productivas y tecnológicas de distinta índole y amplitud, entre las que merecen especial destaque aquellas orientadas a consolidar y ampliar el sistema nacional de innovación. Pero, por otra parte, con base en el estigma del casillero vacío, se entiende que el éxito de esas políticas no es disociable de la mejora gradual de la equidad distributiva; y esto no solo por una postura ética, sino también por sus efectos directos sobre las dimensiones del mercado interno y sus efectos indirectos en el aumento de la capacidad de innovar.⁵⁹

7. Recomendaciones de política

El análisis de los problemas del desarrollo latinoamericano por parte de la nueva CEPAL desemboca en una serie de consideraciones de carácter normativo que constituyen verdaderas líneas estratégicas para la promoción del desarrollo económico y social. De manera esquemática se presentan a continuación las principales ideas al respecto.

El logro de un clima macroeconómico apropiado y estable se considera una condición necesaria, pero no suficiente, para procesar la transformación productiva. Sería necesario combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, articulando instrumentos de corto y de largo plazo. En particular deberían diseñarse políticas educativas y de ciencia y tecnología, tendientes a fomentar la innovación.

Estas medidas deberían complementarse con cambios institucionales que configuraran una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social. En realidad, estos cambios se ven como parte de un nuevo relacionamiento global entre el Estado y la sociedad civil.

Como la transformación productiva no generaría de manera inmediata efectos sobre la incorporación de los sectores marginados, debería acompañarse de políticas redistributivas.

El éxito de la transformación productiva con equidad dependería en gran medida de avances sustantivos en los procesos de integración regional.

Es necesario incorporar la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo, lo que se debería abordar a través de la formulación de políticas nacionales de educación y comunicación para aumentar la conciencia pública sobre el problema de la sustentabilidad del desarrollo.

⁵⁹ *Ibíd.*





Todo lo anterior solo puede concebirse en el marco de una estrategia que privilegie la idea de que la formulación y aplicación de las políticas debe darse en un contexto democrático, pluralista y participativo.

La lectura del «Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010» permite apreciar la continuidad del pensamiento neoestructuralista en los albores del siglo XXI:

Mejorar los efectos distributivos y promover la igualdad y la cohesión social en América Latina y el Caribe supone impulsar políticas públicas eficaces en diferentes ámbitos clave. En primer lugar, la política pública debe lograr el mejor resultado posible en materia de crecimiento económico y empleo, ya que sin un crecimiento estable y sostenido de la economía, las demandas de asistencia se multiplican, al tiempo que se dificulta la obtención de recursos para el financiamiento de las acciones estatales necesarias. En segundo término, es imprescindible una modernización de las políticas sociales que abarque tanto aquellas tendientes a aumentar las capacidades de las personas mediante la educación y la capacitación laboral, como las que conforman un paradigma de protección social fundado en derechos. A su vez, estos factores pueden tener un efecto de retroalimentación positiva para el crecimiento económico.

8. Recapitulación: la vigencia del pensamiento latinoamericano sobre desarrollo

Las dificultades que ha encontrado la región para transitar un sendero de mejora en la calidad de vida de sus habitantes habrían actuado como estímulo decisivo en el surgimiento de espacios de discusión y reflexión colectiva sobre los problemas del desarrollo latinoamericano.

La Comisión Económica para América Latina constituyó (y constituye) un ámbito privilegiado de maduración de ideas y en tal sentido se justifica haber recorrido la evolución del pensamiento cepalino sobre el desarrollo.

Ello no significa desconocer la existencia de otras corrientes de pensamiento sobre la temática en la región. Pero en esta ocasión la decisión fue seguir la dinámica del pensamiento estructuralista cepalino a lo largo de más de medio siglo. Consideramos que este ejercicio contribuye a reivindicar la pertinencia de una perspectiva latinoamericana de los problemas del desarrollo.

Las coincidencias y diferencias entre la «vieja» y la «nueva» CEPAL reflejan los necesarios ajustes que las teorías del desarrollo deben realizar para poder dar cuenta de las complejas y cambiantes condiciones históricas.

Cuestionario de autoevaluación

1. Las críticas que realizó la escuela de la dependencia a la CEPAL se centraron en la debilidad teórica de esta para explicar las relaciones de poder que caracterizan a la relación centro-periferia. V F
2. Es posible que la particularidad de América Latina de constituir una región de desarrollo medio podría haber actuado como estímulo al nacimiento y evolución de una teoría del subdesarrollo latinoamericano, dado que la realidad no parecía condenar a la región a una trampa de pobreza, sino que había potencialidades y posibilidades de mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías. V F
3. Raúl Prebisch se hallaba convencido de que, tal como lo señalaba la teoría tradicional de comercio, la especialización en la producción de aquellos bienes en que tiene ventajas comparativas constituía una oportunidad para superar los problemas del desarrollo del subcontinente latinoamericano. V F
4. Para Raúl Prebisch, el proceso de desarrollo se corresponde con un proceso evolutivo general, donde la diferencia de los países radica en el avance o retraso relativo en la ruta hacia el progreso; es el retraso relativo lo que se define como «condición periférica». V F
5. Lo que distingue a países centrales y periféricos es la capacidad que tienen de generar y difundir el progreso técnico al conjunto de sus economías. V F
6. En los países centrales el progreso técnico se difunde hacia el conjunto de la economía, mientras que en los países periféricos, por el contrario, son muy pocos los sectores productivos que se encuentran en la frontera tecnológica, y el progreso técnico de los mismos no se difunde a los sectores tradicionales. V F
7. El sistema mundial se caracteriza por diferencias muy importantes en las estructuras productivas entre economías centrales y periféricas, donde las primeras proveen a las segundas de bienes de capital y de consumo sofisticados, y las segundas proveen a las primeras de materias primas y alimentos. V F
8. Para la teoría del subdesarrollo de la CEPAL, la condición periférica de América Latina no puede asociarse a su patrón de especialización productiva, ya que si los beneficios obtenidos de la comercialización de materias primas y alimentos se utilizaran correctamente ofrecerían un camino al desarrollo. V F
9. Se define como elasticidad ingreso de la demanda a la variación porcentual de la cantidad demandada de un bien respecto a la variación porcentual del ingreso. V F
10. Las economías periféricas crecen menos que las centrales debido a la baja elasticidad ingreso de la demanda de sus exportaciones y la alta elasticidad ingreso de la demanda de sus importaciones. V F



11. La relación centro-periferia constituye un equilibrio dinámico que se refuerza a sí mismo, y por tanto la condición periférica permanecerá en el tiempo si se deja que el sistema evolucione según sus leyes. Por eso se hace necesario la intervención estatal para romper esa perversa dinámica. V F
12. La desigual distribución del ingreso y la riqueza fue señalada por la «vieja CEPAL» como una consecuencia del subdesarrollo. V F
13. La redistribución dinámica del ingreso es la recomendación realizada para superar el problema de la desigualdad en América Latina y consiste en tomar ingresos de la minoría para repartirlos. V F
14. Los puntos de contacto más remarcados del pensamiento de la «nueva CEPAL» con la economía heterodoxa estarían en la concepción sistémica del progreso técnico y la importancia atribuida a los procesos de innovación. V F
15. La propuesta teórica de la «nueva CEPAL» podría resumirse en la transformación de las estructuras productivas de la región con base en la competitividad auténtica, en un marco de una progresiva equidad social. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

Términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas. Analice la afirmación de José Antonio Ocampo y el gráfico y responda las preguntas que se formulan a continuación.

«Un análisis estadístico de las series de precios relativos de 24 productos básicos muestra que hubo un deterioro marcado de los términos de intercambio de trueque a lo largo del siglo xx.» (José Antonio Ocampo)



Figura 1. Índice de precios de productos básicos no petroleros (1900-100)



- ¿Le parece que el gráfico da sustento a la afirmación de Ocampo? Explique esto interpretando el comportamiento de la serie del gráfico.
- Según R. Prebisch ¿a qué se debe el deterioro de los términos de intercambio?
- ¿Cómo incide el deterioro de los términos de intercambio en el desempeño de las economías latinoamericanas?
- ¿Cuáles serían las recomendaciones de política que surgen de la constatación del perjuicio de esta relación en los términos de intercambio?

Ejercicio 2

Analice las siguientes palabras de la señora Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en la sesión «Competitividad: visión de organismos regionales» del Foro de Competitividad de las Américas (28 de septiembre de 2009).

Desafortunadamente en América Latina la competitividad internacional se ha asociado generalmente con la capacidad de un país de mantener y/o ampliar sus cuotas de mercado a partir de costos más bajos. Esta manera «tradicional» de concebir la competitividad resulta cada día más inadecuada en la actual economía del conocimiento. Más que las ventajas comparativas estáticas, que posibilitan costos y precios más bajos, interesan las ventajas competitivas dinámicas, que generan nuevos productos, procesos y mercados. Estas ventajas dinámicas se apoyan en capacidades innovadoras. Son estas la base que sostiene la participación en los mercados internacionales en el largo plazo y aproximan las economías en desarrollo a los niveles tecnológicos y de bienestar de las economías desarrolladas.

- Vincule estos conceptos con el pensamiento de la «nueva CEPAL».
- ¿Puede relacionarlos con las ideas de «competitividad espuria» y «competitividad auténtica»? Explique dicha relación.
- ¿Cómo podrían promoverse las ventajas competitivas dinámicas?

Ejercicio 3

A continuación se presenta un diagrama que ilustra el concepto de «casillero vacío» manejado por Fernando Fajnzylber para explicar el tipo de crecimiento que ha prevalecido en América Latina.

El «Casillero vacío» (Fernando Fajnzylber)

	Crecimiento lento	Crecimiento rápido
Inequidad	✓	✓
Equidad	✓	?

- Explique a qué se refiere la expresión «casillero vacío» en la perspectiva de la «nueva CEPAL».
- ¿Cómo se pretende superar este problema en la propuesta de «transformación productiva con equidad»?
- ¿Contribuiría la caída de los índices de pobreza a superar este problema?



- d. Señale los elementos de continuidad entre los análisis de Prebisch y Fajnzylber respecto a las trabas que la desigual estructura social latinoamericana imponen al desarrollo.

Ejercicio 4

Redacte un texto analizando la posición que a su entender tiene la CEPAL respecto al debate en torno al carácter general o no del desarrollo que se analizara en el capítulo 3.

Bibliografía

- Amsdem, Alice (2004): «La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia», *Revista de la CEPAL*, n.º 82.
- Bielschowsky, R. (1998): «Evolución de las ideas de la CEPAL», *Revista de la CEPAL*, número Extraordinario, octubre de 1998.
- CEPAL (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN. 12/164(Rev. 1), Nueva York, Naciones Unidas, publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile.
- Departamento de Economía—FCS dECON (2003): *Economía para no economistas*, en <<http://decon.edu.uy/publica/noec>>.
- Hounie, A.; Pittaluga, L.; Porcile, G.; Scatolin, F. (1999): «La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento», *Revista de la CEPAL*, n.º 68, agosto de 1999.
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN. 12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [Publicado posteriormente en CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. 7, n.º 1, Santiago de Chile, 1962; y en Desarrollo.]
- Prebisch, Raúl, (1959): «Commercial Policy in the Underdeveloped Countries», *American Economic Review*, vol 49(2), mayo 1959, pp. 251-273.
- Prebisch, Raúl, (1967): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, EBO, Montevideo.
- Prebisch, Raúl, (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (2006): *El estructuralismo latinoamericano*, México, CEPAL y Siglo XXI.
- Rodrik, D. (1998): *Globalization, Social Conflict and Economic Growth*, UNCTAD 97/1.

Sitios de interés

CEPAL: <<http://www.eclac.org/>>

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento:<<http://www.centrocelsofurtado.org.br/>>

La dimensión ambiental del desarrollo⁶⁰

El mundo se ha implicado en un gigantesco experimento que consiste en estudiar lo que ocurre cuando se liberan en la atmósfera dióxido de carbono y otros gases en una cantidad cada vez mayor.

La comunidad científica está bastante segura del resultado de ese experimento y no parece muy halagüeño. [...] Si dispusiéramos de un millar de planetas, tendría sentido emplear uno para llevar a cabo un experimento así, de modo que, aunque la prueba saliera mal —y yo creo que esta prueba va a salir mal— pudiéramos desplazarnos al planeta de al lado. Pero no tenemos esa posibilidad, no hay otro planeta al que podamos mudarnos. Estamos atrapados en la Tierra.

Joseph Stiglitz (2006)

Resumen

Los cambios inherentes a los procesos de desarrollo no solo implican transformaciones en las sociedades que protagonizan dichos procesos, sino que también provocan modificaciones sustantivas en la relación entre el hombre y su entorno natural.

Los problemas ambientales o socioambientales se originan en las acciones que las sociedades humanas realizan para satisfacer sus necesidades. No obstante, el tipo de satisfactores determina cuál es el impacto de esas acciones en el medio ambiente.

Este capítulo presenta primero, de manera general, cuál es la base de los problemas socioambientales para después identificar cómo se manifiestan en la actualidad. Ello conduce a tratar el cambio climático como uno de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad. Finalmente se discute qué tipos de medidas podrían ayudar a atenuar sus efectos y qué está haciendo la comunidad internacional para ello.

Palabras clave: problemas socioambientales, desarrollo y ambiente, calentamiento global, cambio climático, Protocolo de Kioto.

1. Los problemas socioambientales

En la segunda parte del manual se ha puesto el énfasis en que el desarrollo es el proceso por el cual es posible ampliar las capacidades de las personas para vivir las vidas que consideran valioso vivir. Sin embargo, también se ha señalado con la misma fuerza que hay ciertas condiciones materiales mínimas para que puedan cubrirse ciertas necesidades y especialmente para poder adquirir ciertos funcionamientos.

⁶⁰ Este capítulo se basa en buena medida en el artículo de Tomassino, Foladori y Taks (2005) titulado «La crisis ambiental contemporánea» y en el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Precisamente, la satisfacción de necesidades humanas fundamentales conlleva a una mejora en el nivel y la calidad de vida y, como resultado, a que la gente viva más y viva mejor. Algunas de las necesidades básicas están relacionadas con el acceso a los alimentos, la vestimenta, la vivienda. Si bien esas necesidades puedan ser similares en distintas sociedades y épocas, es claro que los satisfactores —o sea la forma en que la gente satisface esas necesidades— pueden ser muy distintos.

Llegados a este punto es importante señalar que cualquier actividad humana tendiente a satisfacer necesidades sociales tiene un impacto sobre su entorno. No obstante, el tipo de satisfactores determina la magnitud de ese impacto. Por ello, no se trata de estigmatizar la relación entre la sociedad contemporánea y la naturaleza, ni de idealizar dicha relación en el pasado. La relación del ser humano con el ambiente siempre ha sido contradictoria y es necesario tener en cuenta la dinámica histórica de este conflicto.

«Cualquier historia ambiental del mundo muestra que las sociedades menos desarrolladas tecnológicamente sufrieron de crisis ambientales, en la mayoría de los casos por depredar recursos naturales hasta su extinción.»

(Tommasino, H.; Foladori, G.; Taks, J.: 2005)

Como otros seres vivos, el hombre —desde sus orígenes— se ha visto impelido a destruir la naturaleza para su subsistencia, a través de la caza, la pesca o la recolección de frutas o hierbas. También, en un largo proceso de evolución bio-psico-social generó actividades tendientes a reproducir o contribuir a la reproducción de seres vivos con el propósito de vivir mejor (agricultura, ganadería, etcétera). Por lo tanto la contradicción entre las acciones de depredación y reproducción del medio ambiente ha estado presentes desde siempre.

Lo que es distintivo de la especie humana no es ni el efecto degradante sobre el medio ambiente, ni la transformación de ese ambiente para sobrevivir. Lo que es específico es que ese metabolismo con la naturaleza externa se da de forma mediada. El ser humano transforma el medio ambiente externo usando instrumentos que, a diferencia de los usados por otras especies, son acumulados de generación en generación. Los problemas socioambientales, por lo tanto, no son nuevos ni privativos del actual estadio de evolución de la especie humana, sino de las características propias de esta especie.

El desarrollo económico y social se enfrenta a determinados límites no por la utilización de recursos naturales ni por la generación de residuos; esto es algo natural, inevitable y común a cualquier especie de ser vivo. Los límites aparecen cuando esos recursos son utilizados a un ritmo mayor que las capacidades de la naturaleza por reproducirlos o cuando los desechos son generados a un ritmo también mayor que la capacidad de absorción de la naturaleza. En palabras de Tommasino, Foladori y Taks: «Los problemas ambientales surgen, en cualquier caso, de una contradicción entre el ritmo de los ciclos biogeoquímicos y el ritmo de los ciclos de producción humana [...]». Entonces sí aparece el desafío de no destruir los recursos del hábitat social que hacen posible la vida digna hoy y en el futuro.



En resumen, los problemas socioambientales están asociados a la conflictiva relación del ser humano con su medio ambiente, son inherentes al desarrollo de la especie sobre la tierra y, como veremos, la manifestación de esos problemas en nuestro tiempo adquiere ribetes alarmantes por su dimensión.

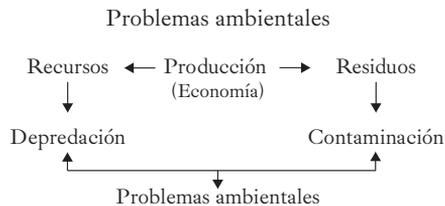


Figura 1

Fuente: Tommasino, Foladori y Taks (2005)

2. La crisis ambiental contemporánea

El capitalismo es el modo de producción vigente a escala global. Las relaciones capitalistas se han venido imponiendo desde la revolución industrial y han afectado de manera decisiva la relación del ser humano con la naturaleza externa, en buena medida por el empleo intensivo de energía y materias primas. El ritmo, la amplitud, el nivel y la profundidad con que se manifiesta la depredación y la contaminación hace que estemos frente a una situación inédita, respecto a lo que había sido la historia de la humanidad, generándose una huella ecológica⁶¹ que pone en tela de juicio la sostenibilidad del modelo de desarrollo dominante.

En otras palabras, las características propias del crecimiento económico moderno y las pautas de consumo de bienes y servicios, cuya generalización se ha ido imponiendo como resultado de los procesos de globalización, han dado lugar a una explotación de los recursos naturales incompatible con su regeneración en un horizonte temporal a escala humana. Asimismo, los emprendimientos humanos como la agricultura, industria, pesca y el comercio internacional, así como las actividades conexas vinculadas al sector transporte transforman la superficie de la Tierra, alteran los ciclos biogeoquímicos y modifican la condición biológica de los ecosistemas. A esto hay que sumar las cantidades excepcionales de residuos sólidos, líquidos y gaseosos que generan estas actividades productivas y los consumidores, dando lugar

61 Se define a la «huella ecológica» como el impacto que se genera por parte de una población para producir los recursos necesarios y para asimilar los residuos producidos. Tal impacto depende en buena medida del estilo de vida. La primera publicación académica sobre la huella ecológica fue hecha por William Rees en 1992. El concepto de huella ecológica y el método de cálculo fueron desarrollados como la tesis doctoral de Mathis Wackernagel, bajo la supervisión de Rees (Universidad de British Columbia en Vancouver, Canadá). Originalmente, Wackernagel y Rees llamaron al concepto «apropiada capacidad de carga». Para hacer la idea más accesible, a Rees se le ocurrió el término «huella ecológica». A principios de 1996, Wackernagel y Rees publicaron el libro *Nuestro Huella ecológica: La reducción de impacto humano sobre la Tierra* (<<http://diarioecologia.com>>).





a niveles de contaminación de la tierra, el agua y el aire sin precedentes. Los dos principales resultados que se perciben por parte de los autores especialistas en la temática son el cambio climático y la pérdida de la diversidad biológica. Quizá en estos dos grandes problemas medioambientales pueda resumirse la crisis ambiental contemporánea.

La novedad está en el hecho de que las interacciones de las sociedades humanas con su entorno implican por primera vez cambios globales, persistentes en el tiempo y extendidos en el espacio, que nos afectan a todos y no solo a la comunidad o pobladores locales o a la región dónde se producen.

Un proceso de desarrollo sostenible implica la necesidad de comprender las dimensiones de este conflicto socio-ecológico. Para ello es imprescindible analizarlo desde una perspectiva amplia, incorporando sus dimensiones básicas, es decir, la ambiental, la social, la económica y la político-institucional.

En este capítulo solo se llevará a cabo una aproximación al tema del cambio climático, lo que no significa su jerarquización respecto a la pérdida de la diversidad biológica en el planeta, sino una selección obligada dado el espacio con que se cuenta en este manual.

3. El cambio climático y el calentamiento global

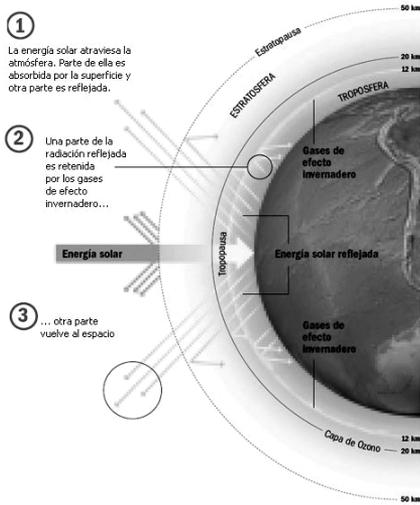
Por cambio climático se entiende una serie de transformaciones en el clima de la Tierra que impactan significativamente en los ecosistemas, la vida en general y la vida humana en particular. Se trata de uno de los principales problemas ambientales contemporáneos, junto a la pérdida de la biodiversidad y el «agujero» de la capa de ozono. Aunque los problemas están interrelacionados y ejercen sinergias entre ellos, se atribuye al aumento de la temperatura provocado por el ser humano la principal causa del cambio climático (Tommasino, Poladori y Taks, 2005:16).

El calentamiento global (incremento de la temperatura promedio de la Tierra) se origina en una modificación en las características del denominado «efecto invernadero» a través de la emisión masiva a la atmósfera de los denominados gases de efecto invernadero (GEI). El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas estima que es muy probable que la principal causa de las variaciones climáticas observadas en las últimas décadas sean las emisiones antropogénicas (es decir, causadas por las actividades humanas).

El efecto invernadero es un fenómeno natural, fundamental para que la temperatura del planeta se mantenga en equilibrio y la vida sea posible (figura 1, lado izquierdo). Consiste en la retención de parte de la radiación solar en la biósfera por la existencia en la atmósfera terrestre de ciertos gases. Pero la actividad humana ha generado emisiones de dichos gases en cantidades que hacen que se retenga más radiación y, en consecuencia, se produce un desequilibrio que resulta en la elevación de la temperatura (figura 1, lado derecho).

EL EFECTO INVERNADERO

Es el calentamiento natural de la Tierra. Los gases de efecto invernadero, presentes en la atmósfera, retienen parte del calor del Sol y mantienen una temperatura apta para la vida.



EL CALENTAMIENTO GLOBAL

Es el incremento a largo plazo en la temperatura promedio de la atmósfera. Se debe a la emisión de gases de efecto invernadero que se desprenden por actividades del hombre.

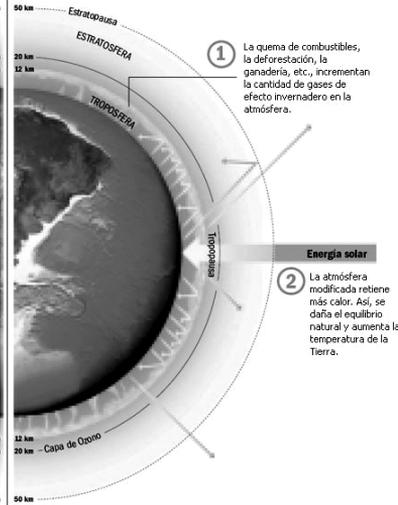


Figura 2. Entre el efecto invernadero y el calentamiento global⁶²

Lo que genera gases de invernadero (GEI) en exceso es la quema de combustibles que desprenden dióxido de carbono —CO₂— (como el petróleo, el carbón y el gas), las actividades agrícolas (por ejemplo, las bacterias de los arrozales), las actividades ganaderas que generan metano —CH₄—, la producción de disolventes y refrigerantes, que emiten clorofluoros carbonos —CFC— o sustancias similares, y la agricultura e industria que emiten óxido nitroso —N₂O—. Estos gases contribuyen de manera distinta al calentamiento global, siendo el dióxido de carbono la principal fuente de contaminación, seguido del metano y el óxido nitroso (figura 2).

		Contribución al calentamiento (%)	Fuentes contaminantes
Gases de efecto invernadero (GEI)	→ Dióxido de carbono (CO ₂) →	83%	<ul style="list-style-type: none"> • Energía: quema de combustibles. • Industria: productos minerales, producción química y de metales. • Disolventes y otros. • Agricultura: aprovechamiento de estiércol, cultivo de arroz, quema de residuos, otros.
	→ Clorofluoros Carbonos (CFC) y gases afines (HFC y CFC) →	1%	
	→ Metano (CH ₄) →	9%	
	→ Óxido Nitroso (N ₂ O) →	7%	

Figura 3. Contribución porcentual de los GEI al calentamiento global
Fuente: UNFCCC United Nations Framework Convention on Climate Change

El calentamiento global es el principal responsable del cambio climático. Este puede definirse como un problema de carácter global, exponencial y persistente. Es global porque más allá de los primeros impactos ambientales que afectaban solo a

⁶² Imagen extraída de <<http://prevencionalmundo.files.wordpress.com/2008/10/el-efecto-invernadero-y-el-calentamiento-global.jpg>>.



áreas locales o regionales, desde la segunda mitad del siglo xx comienzan a aparecer los primeros efectos de alcance global. El carácter exponencial hace referencia a la rapidez con la que se está produciendo y desarrollando en concordancia con la intensidad de las actividades humanas y las emisiones que producen. Finalmente, se trata de un hecho persistente debido a que, aun poniendo remedio al problema hoy, los GEI tardarían décadas en desaparecer de la atmósfera (Energía y Sociedad: <<http://www.energiaysociedad.es>>).

Los efectos del cambio climático ya han empezado a manifestarse de diversas maneras tales como el retroceso de glaciares y aumento del nivel del mar, junto a avances de desertificación en algunas regiones por exceso de evaporación. También es posible apreciar una intensificación de algunos fenómenos de origen natural como vientos, huracanes, precipitaciones, olas de calor y de frío, alteración de las características propias de las estaciones.

Algunos datos revelan la gravedad de la situación planteada por el cambio climático. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008 el calentamiento global es un hecho. La temperatura promedio de la Tierra ha aumentado unos 0,7°C desde el comienzo de la era industrial, la concentración de dióxido de carbono (CO₂) ha alcanzado el equivalente a 380 partes por millón (ppm), cifra que supera el rango natural de los últimos 650.000 años. Los escenarios proyectados para el siglo XXI apuntan a más de 750 ppm de CO₂, con potenciales cambios de temperatura superiores a los 5°C.

Consciente de la magnitud de esta problemática, de la cual Uruguay no escapa, en julio de 1994 el gobierno de nuestro país ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (cmnuc). Al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (mvtoma) se le asignó la responsabilidad de aplicar la cmnuc y de desarrollar las políticas nacionales relacionadas con el tema. Con este propósito se constituyó la Unidad de Cambio Climático dependiente de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (dinama)

Programa de Medidas Generales de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático en Uruguay

Aunque es imposible trazar una línea absoluta que separe el cambio climático «peligroso» del «seguro», más allá del umbral de 2°C el riesgo de retrocesos a gran escala en el desarrollo humano y de catástrofes ecológicas irreversibles aumentará abruptamente. Ya muchos de los habitantes más pobres del mundo y los sistemas ecológicos más frágiles están siendo obligados a adaptarse al cambio climático peligroso.

Los países desarrollados, donde vive el 15% de la población mundial, aportan casi la mitad de las emisiones de CO₂. Especialmente han aumentado de manera exponencial las emisiones de CO₂ vinculadas con la energía, pero, además, el acelerado crecimiento de China e India hace prever una convergencia gradual en las emisiones agregadas a nivel global.

Lo cierto es que estamos acumulando una deuda ecológica extraordinaria con las generaciones futuras, pues los niveles de emisiones actuales producen una huella ecológica global que requeriría dos planetas Tierra para que no pusieran en peligro la habitabilidad del planeta por nuestros descendientes (cuadro 1). Si todos los países del mundo produjeran emisiones en términos *per cápita* como Canadá o Estados



Unidos se necesitarían nueve (9) planetas para soportarlas. Pero aun si el patrón de emisión global se ubicara en torno a los niveles de Francia o Italia (los menos contaminantes de la muestra), serían necesarios 3 planetas.

Como se desprende de esta información, estamos ante una situación límite que pone en entredicho el carácter sustentable del patrón de desarrollo dominante y obliga a los países y a la comunidad internacional a encarar acciones firmes para reducir las emisiones. El costo de la inacción lo están pagando ya los más débiles y en el futuro lo pagarán todos los habitantes de la Tierra.

Existe evidencia de que los efectos del cambio climático se distribuyen de manera muy desigual entre los habitantes del planeta: las personas más vulnerables y expuestas a los riesgos derivados del fenómeno son las que viven en los países más pobres, aunque su contribución a la huella ecológica del mundo sea marginal o mínima en comparación con la de los países ricos.

Cuadro 1. Para mantener huellas ecológicas del nivel de los países ricos se requeriría más de un planeta.

	Emisiones de CO ₂ <i>per cápita</i> (toneladas) 2004	Emisiones mundiales de CO ₂ (Gigatoneladas) 2004 (Columna 1* población mundial)	Cantidad de planetas necesarios para soportar ese nivel de emisión (b)
Mundo(a)	4,5	29	2
Australia	16,2	104	7
Canadá	20,0	129	9
Francia	6,0	39	3
Alemania	9,8	63	4
Italia	7,8	50	3
Japón	9,9	63	4
Países Bajos	8,7	56	4
España	7,6	49	3
Reino Unido	9,8	63	4
Estados Unidos	20,6	132	9

a) Actual huella ecológica del mundo
 b) Basado en un quantum de emisiones sostenibles de 14,5 Gigatoneladas de Co₂ al año
 Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. Cuadro 1, p. 10.

Todos los estudios realizados coinciden en destacar que los países de menor desarrollo relativo tienen más riesgo de sufrir desastres y ese riesgo se ha incrementado en las últimas décadas. Es que los hogares pobres tienen menos capacidades para enfrentar esos riesgos y muchas veces las estrategias defensivas que practican conspiran contra el propio bienestar en el futuro. Entre ellas cabe destacar la venta de activos productivos familiares para satisfacer necesidades inmediatas, pero también la reducción del número de comidas y los recortes en el gasto en salud o retirar a los niños y niñas de la escuela. Por estas razones, las sequías, las inundaciones y las tormentas no solo resultan experiencias terribles para los afectados, ya que ponen



en riesgo su vida y los dejan con sensación de gran inseguridad, sino que además erosionan las oportunidades de largo plazo para el desarrollo humano al disminuir la productividad y minar las capacidades humanas.

Según el IDH 2007/2008, es posible identificar cinco mecanismos a través de los cuales el cambio climático puede paralizar y aun revertir el desarrollo humano:

1. Las precipitaciones, los cambios en la temperatura promedio y las olas de frío y calor, así como los problemas de disponibilidad de agua dejan al descubierto la extrema vulnerabilidad de las actividades agrícolas, base alimenticia de grandes contingentes humanos. Las zonas propensas a las sequías prolongadas en África subsahariana podrían incrementarse en unos 60 a 90 millones de hectáreas, como resultado del cambio climático. Asimismo, en América Latina las pérdidas en la productividad agrícola podrían conspirar contra los planes de reducción de la pobreza rural.
2. Los cambios en los cursos de agua y sus caudales, producto del derretimiento de glaciares, pueden generar (y de hecho ya se está produciendo) problemas en el riego y en los asentamientos humanos aledaños; 1.000 millones de personas que viven en tugurios urbanos ubicados en laderas inestables o en riberas proclives a las inundaciones enfrentan profundas vulnerabilidades.
3. Los niveles del mar podrían aumentar rápidamente con la desintegración de los mantos de hielo, lo que podría desembocar en el desplazamiento permanente o transitorio de más 330 millones de personas a causa de inundaciones, cifra que no tiene en cuenta los efectos de tormentas tropicales de mayor intensidad como producto del calentamiento de los océanos.
4. El cambio climático está transformando los sistemas ecológicos, ya que es posible que muchas especies de animales y plantas no puedan adaptarse. Se estima que con un calentamiento de 3 °C, entre 20% y 30% de las especies terrestres podrían enfrentar la extinción. Esta pérdida de biodiversidad afectará inevitablemente la calidad del hábitat de millones de seres humanos.
5. Producto del cambio climático, las principales epidemias, como el paludismo, alcanzarían a poblaciones que parecían liberadas de este mal; esto podría estar involucrando a entre 200 y 400 millones de personas.

Entre los años 2000 y 2004 unas 262 millones de personas resultaron afectadas por desastres climáticos todos los años y más del 98% de ellas vivían en países en desarrollo...

Los altos niveles de pobreza y el bajo desarrollo humano limitan la capacidad de los hogares pobres de administrar los riesgos climáticos.

Se hace cada vez más evidente la desigualdad de capacidades para adaptarse al cambio climático.

Para la parte más desarrollada del mundo, la adaptación implica levantar infraestructuras elaboradas de protección contra el clima y construir casas flotantes. Para la otra parte, significa que la propia gente debe aprender a flotar en caso de una inundación.

*PNUD, Informe de Desarrollo Humano
2007/2008*



En el citado informe se concluye:

Ninguno de estos cinco factores operará por separado: interactuarán con procesos sociales, económicos y ecológicos más amplios que determinan las oportunidades para el desarrollo humano. La combinación precisa de los mecanismos de transmisión, desde el cambio climático al desarrollo humano, inevitablemente variará entre los países y al interior de ellos, pero sigue habiendo grandes espacios de incertidumbre. Lo que sí es seguro es que el cambio climático peligroso tiene el potencial de propinar grandes golpes sistémicos al desarrollo humano a lo largo de un grupo considerable de países. Al contrario de lo que sucede con las crisis económicas que influyen en el crecimiento y la inflación, es probable que muchos de los impactos que afectan el desarrollo humano, entre ellos, pérdida de oportunidades en salud y educación, desmejoramiento del potencial productivo, pérdida de sistemas ecológicos vitales, por ejemplo, resulten irreversibles.

4. Qué hacer frente a la crisis ambiental: mitigación y adaptación

El carácter global, exponencial y persistente del cambio climático plantea el desafío de articular medidas para enfrentar sus efectos en el corto, mediano y largo plazo. La necesidad de contemplar diversos horizontes temporales deriva de la urgencia por atender los problemas ambientales que amenazan a las poblaciones vulnerables hoy al tiempo de frenar las determinantes que ponen en peligro el bienestar de las generaciones futuras.

Las medidas de respuesta al cambio climático pueden dividirse esencialmente en dos categorías: de mitigación y de adaptación. Las medidas de mitigación son aquellas que contribuyen a reducir la acumulación atmosférica de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, a retardar el impacto esperado de esas emisiones en el clima. Estas medidas pueden orientarse de manera conjunta o alternativa a abatir las emisiones de GEI y a aumentar la fijación de carbono en depósitos terrestres (captura). Las medidas de adaptación son las que persiguen el objetivo de adaptarse a los impactos del cambio climático. Estas pueden promover cambios en tecnologías, prácticas y políticas y según los instrumentos pueden clasificarse en reactivas y preventivas. Las medidas reactivas se caracterizan por implementarse a medida que se producen los cambios en el clima. Las medidas preventivas son aquellas que se implementan con la finalidad de prepararse para enfrentar el cambio climático futuro.⁶³

Buena parte de las medidas de mitigación se relacionan de manera directa con los esfuerzos por cambiar la forma en que se produce y se utiliza la energía, pero también están dirigidas a atenuar los efectos de ciertos cultivos agrícolas y actividades ganaderas. La urgencia con que se deben encarar estas medidas deviene de la inminencia del cambio climático peligroso, pero también de persistencia del efecto nocivo de los GEI.

⁶³ Programa de Medidas Generales de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático en Uruguay, PMEGEMA, de la Unidad de Cambio Climático.



No obstante, incluso los esfuerzos de mitigación más rigurosos ya no podrán evitar retrocesos en el desarrollo humano, debido a que los resultados demoran en manifestarse. Por lo tanto, durante la primera mitad del siglo XXI no hay otra alternativa que adaptarse al cambio climático. El gran problema a resolver es que las urgencias más imperiosas están en los países más pobres y las capacidades para enfrentar el desafío, en otras latitudes.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), establece la obligación para los gobiernos del Norte de apoyar el desarrollo de capacidades de adaptación. Las amenazas inéditas que plantea el cambio climático peligroso requieren de un ejercicio colectivo en materia de cooperación internacional. Pero hasta el presente, la respuesta está muy por debajo de lo que se requiere.

5. La comunidad internacional frente al cambio climático: crónica de una negociación estancada

La Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) se realizó en Estocolmo en 1972. Allí se manifestaron opiniones encontradas entre los países ricos y los pobres. Mientras los primeros ponían el énfasis en la defensa de la calidad de vida de sus habitantes y en consecuencia promovían medidas tendientes a contener el crecimiento, los segundos plantearon la dificultad que desde el punto de vista de la calidad de vida de sus habitantes podría traer aparejado la ralentización del crecimiento económico. En el marco de estas discrepancias entre «ambientalistas» y «desarrollistas» la Conferencia de Estocolmo creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El conflicto quedó planteado en los siguientes términos: según los ambientalistas, para salvar el mundo la estrategia consistía en poner un límite al crecimiento económico y poblacional, a la tecnología contaminante y a los apetitos y ambiciones. Pero, para los países subdesarrollados lo que había logrado el Norte aparecía como una necesidad para superar el atraso y la pobreza: el desarrollismo quedó enfrentado al ambientalismo.

Desde la década de los ochenta el concepto de desarrollo sostenible permitió ligar la agenda «ambientalista del Norte» con la «desarrollista del Sur». En 1987 fue constituida la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) que elaboró el informe *Nuestro futuro común* (también llamado Informe Brundtland). La definición del desarrollo sustentable como el que «satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» contribuyó de manera decisiva al cambio que venía procesándose en el propio concepto de desarrollo. La dimensión

«Un futuro amenazado» es el título del primer capítulo de “Nuestro futuro común”, el informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, conocido como Informe Brundtland (CMMAD, 1988), a la que se debe uno de los primeros intentos de introducir el concepto de sostenibilidad o sustentabilidad...»

«El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».





ambiental apareció como determinante en la defensa de la solidaridad intra e inter-generacional que se proclamaba.

Como una señal del compromiso asumido por los países desarrollados con los problemas ambientales, en 1990 se constituyó el Fondo Medioambiental Mundial (Global Environment Facility, GEF) en cuya gestión actuarían conjuntamente el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), y cuya finalidad era financiar actividades de protección del medio ambiente.

Dos años después se reunió la denominada «Cumbre de la Tierra» y que en realidad era la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992). En esa oportunidad se volvieron a proclamar los principios del desarrollo sustentable, con especial énfasis en que el principal obstáculo para ello eran los hábitos de producción y consumo de los países ricos, la tendencia a la imitación de los mismos a escala global y la persistente pobreza en los países no desarrollados (Declaración de Río y Agenda 21).

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. La Conferencia de las Partes es la máxima autoridad de la Convención con capacidad de decisión. La Conferencia sobre Cambio Climático se ha reunido anualmente desde 1995: hasta 2010 se han celebrado 16 reuniones. Las dos últimas reuniones se celebraron en Copenhague (diciembre de 2009) y Cancún (diciembre de 2010).

Un hito fundamental en este azaroso camino de búsqueda de acuerdos internacionales para la protección del medio ambiente fue la Tercera Conferencia sobre Cambio Climático, en Kioto (Japón), en diciembre de 1997. El resultado de este encuentro fue la firma del denominado «Protocolo de Kioto». Se trata de un acuerdo que tiene por objetivo reducir las emisiones de GEI —dióxido de carbono, gas metano y óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre— en un porcentaje de 5% al año 2012, en comparación con las emisiones al año 1990. Este porcentaje es un promedio global y cada país obligado por el Protocolo tiene sus propios porcentajes a disminuir. En 2012 la Unión Europea debería bajar 8% sus emisiones, Estados Unidos 7% y Japón 6%.

La no ratificación de este acuerdo por los Estados Unidos, uno de los principales emisores de GEI, es reflejo de la debilidad que todavía tiene el compromiso internacional con las medidas para enfrentar el cambio climático. En buena medida,

UNA «LARGA MARCHA»

- 1988: Naciones Unidas crea el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
- 1992: La «Cumbre de la Tierra» de Río de Janeiro
- 1994: Entra en vigencia la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- 1995: Primera Conferencia sobre Cambio Climático (Berlín)
- 1997: «Protocolo de Kioto»
- 2005: entra en vigor el Protocolo de Kioto. 141 países (responsables del 55% de emisiones mundiales en 1990). USA no ratifica adhesión.
- 2009-2010: Copenhague y Cancún... ¿cómo se piensa el mundo pos Kioto?



las discusiones de las últimas conferencias han estado centradas, ya no en el cumplimiento de los compromisos para 2012, sino en cuál va a ser el marco regulatorio posterior a ese año, dada la necesidad de que se firme un nuevo tratado vinculante en el menor plazo posible.

La 15ª Conferencia de Cambio Climático de Naciones Unidas, celebrada entre los días 7 y 18 de diciembre de 2009 en Copenhague, se cerró con un modesto acuerdo por el que se crea un fondo para ayudar al desarrollo de proyectos de mitigación y adaptación en países en desarrollo durante el período 2010-2012 y en el que se reconoce por primera vez a nivel político la necesidad de que la temperatura media global no aumente por encima de los 2°C.

La conferencia, realizada en Cancún en diciembre de 2010, aprobó dos documentos en los que se reconoce que serán necesarias mayores reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en el futuro, pero no establecen mecanismos para conseguirlo; también se ratificó la creación de un «Fondo Verde», que pretende recoger y distribuir 100.000 millones de dólares al año hasta 2020 para apoyar los esfuerzos de adaptación al cambio climático en los países más pobres y facilitar el uso de tecnologías no contaminantes; y finalmente se acordó la creación de un Comité de Adaptación para apoyar a los países que diseñen planes de protección frente al

cambio climático, y se establecieron parámetros para financiar esfuerzos para reducir la deforestación. Sin embargo, estos acuerdos siguen sin responder a la pregunta de si las medidas acordadas, incluida la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, serán legalmente vinculantes o no.⁶⁴

En los asuntos humanos no existe tal cosa como una última oportunidad, pero el marco posterior a Kioto 2012 se le asemeja bastante. Nuestra generación actual enfrenta el desafío de mantener abiertas las oportunidades cambiando la trayectoria de las emisiones de gases de efecto invernadero hacia una dirección descendente

PNUD, *Informe Desarrollo Humano*
2007/2008

La institucionalidad ambiental en el país continúa siendo débil y aislada, el tema ambiental no aparece como prioritario en ministerios clave dentro del gobierno ni en los partidos políticos. No se cuenta con información sistematizada sobre el estado de los recursos naturales, ni sobre como los cambios en el ambiente están afectando el bienestar humano.

Los ejercicios de escenarios futuros realizados durante el proceso GEO marcan que de continuarse con la tendencia actual se registrará una intensificación de los problemas ambientales con mayores impactos en el bienestar humano, principalmente en materia de salud y conflictos sociales relacionados con temas ambientales.

Es necesario incorporar la temática ambiental en instituciones gubernamentales cuyas políticas tienen una marcada influencia en el ambiente... A modo de ejemplo, el manejo y preservación de la biodiversidad debe ser considerado de manera amplia incluyendo su consideración en proyectos forestales, agropecuarios, urbanos y energéticos, entre otros.

Uruguay se encuentra en un cruce de caminos... ascender como país en la «escala del desarrollo sostenible» traerá consigo una mejora en los índices de bienestar humano, y requiere un replanteamiento del futuro, en el cual el «Uruguay natural» es una parte necesaria e indispensable de un «Uruguay productivo».

GEO Uruguay 2008

64 <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias>, sábado 11 de diciembre de 2010.



6. Recapitulación

Los problemas socioambientales no son una novedad de la modernidad, sino una expresión de la contradictoria relación entre las sociedades humanas y su entorno natural a lo largo de la historia. Sin embargo, el ritmo, la amplitud, el nivel y la profundidad con que se manifiesta la depredación y la contaminación en nuestros días enfrentan a la humanidad con un problema inédito.

Como señala Stiglitz, la urgencia con que deben enfrentarse los efectos negativos del cambio climático estriba en que estamos atrapados en la Tierra y solo soluciones de orden global pueden augurar buenas noticias para la resolución de los problemas socioambientales contemporáneos.

Ante el desafío impuesto es necesario instrumentar medidas de mitigación y adaptación que ayuden a que las personas más vulnerables de hoy y las generaciones futuras no encuentren obstáculos insalvables para el desarrollo humano.

No se trata de ver al desarrollo y al medio ambiente como contradictorios (el primero «agrediendo» al segundo y este «limitando» al primero), sino de reconocer que están estrechamente vinculados, que no pueden tratarse por separado. El desafío es reconocer en la discusión sobre los problemas socioambientales toda la complejidad que encierra la conflictiva relación entre las sociedades humanas y la naturaleza y las diferentes dimensiones que operan desde lo económico, lo político y lo ambiental. Esta actitud necesita de una profunda revolución cultural, tanto en el campo de la academia como de la política.

Cuestionario de autoevaluación

1. La historia ambiental del mundo muestra que las sociedades menos desarrolladas tecnológicamente no sufrieron crisis ambientales debido al equilibrio que mantuvieron en la utilización de los recursos naturales. V F
2. El desarrollo económico y social se enfrenta a límites cuando los recursos son utilizados a un ritmo mayor que las capacidades de la naturaleza por reproducirlos o cuando los desechos son generados a un ritmo también mayor que la capacidad de absorción de la naturaleza. V F
3. En la actualidad, el ritmo, la amplitud, el nivel y la profundidad con que se manifiesta la depredación y la contaminación ponen en tela de juicio la sostenibilidad del modelo de desarrollo dominante. V F
4. Se define a la «huella ecológica» como el impacto que generan en el ecosistema los desastres naturales. V F
5. Por cambio climático se entiende una serie de transformaciones en el clima de la Tierra que impactan significativamente los ecosistemas, la vida en general y la vida humana en particular. V F
6. Es imposible trazar una línea absoluta que separe el cambio climático «peligroso» del «seguro», por lo que no puede arriesgarse opinión sobre el umbral a partir del cual el riesgo de retrocesos a gran escala en el desarrollo humano y de catástrofes ecológicas irreversibles van a aumentar abruptamente. V F
7. Los hogares pobres tienen menos capacidades para enfrentar los riesgos y muchas veces las estrategias defensivas que practican conspiran contra el propio bienestar en el futuro. V F
8. Los altos niveles de pobreza y el bajo desarrollo humano son el resultado del cambio climático. V F
9. Las medidas de mitigación son aquellas que contribuyen a reducir la acumulación atmosférica de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, a retardar el impacto esperado de esas emisiones en el clima. V F
10. Las medidas de adaptación se orientan de manera conjunta o alternativa a abatir las emisiones de GEI y a aumentar la fijación de carbono en depósitos terrestres (captura). V F
11. La principal crítica que se puede hacer a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), es que no establece la obligación para los gobiernos del Norte de apoyar el desarrollo de capacidades de adaptación en los países no desarrollados. V F
12. Desde la década de los ochenta el concepto de desarrollo sostenible permitió ligar la agenda «ambientalista del Norte» con la «desarrollista del Sur». V F



13. El Protocolo de Kioto es un acuerdo que tiene por objetivo reducir las emisiones de GEI, pero no fija objetivos globales en cuanto a dicha reducción en 2012. V F
14. Aunque Uruguay no es un país cuyas emisiones incidan de manera extraordinaria en el calentamiento global, ha logrado desarrollar una institucionalidad ambiental fuerte que garantiza la viabilidad del modelo del «Uruguay Natural». V F
15. La Conferencia de Cancún (diciembre de 2010) aprobó dos documentos que establecen metas específicas para la reducción de emisiones GEI y son legalmente vinculantes. V F

Sitios de interés

Energía y Sociedad: <<http://www.energiaysociedad.es/>>

Greenpeace: <<http://www.greenpeace.org>>

Observatorio de Cambio Climático: <<http://www.cambioclimatico.org/>>

Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático: <<http://www.ipcc.ch/>>

Portal de la labor del sistema de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: <<http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/gateway/lang/es/>>

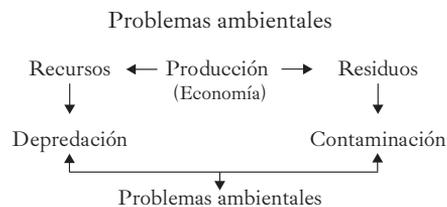
Programa de Medidas Generales de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático en Uruguay (PMEGEMA): <http://www.presidencia.gub.uy/_web/cambio_climatico/pmegema.pdf>

United Nations Environment Programme: <<http://www.unep.org/geo/>>

Ejercicios

Ejercicio 1

Observe el siguiente diagrama:



Apoyándose en el mismo responda:

- ¿Cómo se define a los problemas ambientales?
- ¿Cuándo se originaron dichos problemas?
- ¿Cuál es la especificidad de los problemas ambientales contemporáneos? Según Tommasino, Foladori y Taks ¿cuáles son esos problemas?
- ¿Por qué constituyen un obstáculo para el «desarrollo humano sustentable»?
- Discuta con sus compañeros las respuestas.



Ejercicio 2

Observando el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Para mantener huellas ecológicas del nivel de los países ricos se requeriría más de un planeta			
	Emisiones de CO ₂ <i>per cápita</i> (toneladas) 2004	Emisiones mundiales de CO ₂ (Gigatoneladas) 2004 (Columna 1* población mundial)	Cantidad de planetas necesarios para soportar ese nivel de emisión (b)
Mundo(a)	4,5	29	2
Australia	16,2	104	7
Canadá	20,0	129	9
Francia	6,0	39	3
Alemania	9,8	63	4
Italia	7,8	50	3
Japón	9,9	63	4
Países Bajos	8,7	56	4
España	7,6	49	3
Reino Unido	9,8	63	4
Estados Unidos	20,6	132	9

a) Actual huella ecológica del mundo
b) Basado en un quantum de emisiones sostenibles de 14,5 Gigatoneladas de Co₂ al año
Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*. Cuadro 1, p. 10.

describa cuál es el indicador utilizado;

- explique qué tipo de información brinda cada columna;
- señale qué desafíos impone a la relación entre desarrollo y ambiente la magnitud de la huella ecológica actual;
- analice qué ocurriría si todos los países del mundo llegaran a emisiones *per cápita* de la magnitud de los Estados Unidos o, incluso, de Japón o Alemania;
- discuta con sus compañeros las conclusiones a las que arriban.

Ejercicio 3

Mitigación y adaptación

Identificar cuál es el sector socioeconómico al que se orientan las siguientes medidas y evaluar si se trata de medidas de mitigación (M), de adaptación (A) o mixtas (MA).

(Sectores: agropecuario, industria, energía, transporte, salud, intersectorial.)

- Educación, información y comunicación a la población para enfrentar difusión de enfermedades provenientes de los problemas del cambio climático.
- Establecimiento de estándares y normas de eficiencia energética vinculadas a la construcción.
- Expansión de la oferta de energía a partir del aprovechamiento de energías renovables no convencionales.



4. Fomento del secuestro de carbono mediante la forestación.
5. Fortalecimiento institucional en materia de cambio climático.
6. Incremento de controles para evitar vertimientos de aguas residuales.
7. Mejora de bancos de semillas y producción de materiales genéticos resistentes a escenarios climáticos adversos.
8. Optimización del sistema de transporte urbano de Montevideo.
9. Promoción de la investigación y observación sistemática en materia de cambio climático.
10. Promoción de una mejora de eficiencia energética del equipamiento de uso doméstico y comercial.
11. Uso de bicicletas y construcción de ciclovías en Montevideo.

Ejercicio 4

A continuación se presentan dos fragmentos referidos a los resultados de la 16^a Conferencia sobre Cambio Climático, celebrada en Cancún en diciembre de 2010.

- a. Lea dichos fragmentos, identifique su posición frente a los resultados de la Conferencia.
- b. Analice los argumentos que manejan la Secretaría de la CMNUCC y el jefe de la delegación boliviana.
- c. Evalúe, con base en la información suministrada en el capítulo, cada una de las posturas.
- d. Tome una posición frente a ambas y justifíquela.
- e. Discuta con sus compañeros al respecto.

La Conferencia de Cancún

Los gobiernos han dado una clara señal de que se dirigen juntos hacia un futuro de bajas emisiones. Han acordado rendirse cuentas entre ellos sobre las acciones que lleven a cabo para lograr sus metas, y lo han expuesto de una manera en la que alientan a los países a ser más ambiciosos con el paso del tiempo.

Comunicado de Prensa de la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sobre la «Conferencia de la onu sobre Cambio Climático» en Cancún (11 de diciembre de 2010).

El jefe de la delegación boliviana, Pablo Solón, dijo que lo que más le preocupaba era que los compromisos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero no se iban a hacer bajo el protocolo de Kioto. «Estamos hablando de una reducción (combinada) de entre el 13 y el 16%, y eso significa un aumento (de la temperatura) de más de 4 grados Celsius», declaró. «No podemos apoyar esto responsablemente, pues significaría que estamos de acuerdo con una situación que mi presidente ha descrito como un ecocidio y un genocidio», dijo Solón.

Nota periodística de BBC World (11 de diciembre de 2011).



Bibliografía

- Energía y Sociedad: «Material Didáctico», <<http://www.energiaysociedad.es/>>.
- PNUMA, CLAES, DINAMA (2008): *GEO Uruguay*, «Informe del estado del ambiente».
- Gordon Childe, V. (1954): *Los orígenes de la civilización*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PNUD (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, «Perspectiva general» pp. 7-31.
- Stiglitz, J. (2006): *¿Cómo hacer que funcione la globalización?*, Madrid, Taurus.
- Tommasino, H.; Foladori, G.; Taks, J. (2005): «La crisis ambiental contemporánea», en Foladori, G. y Pierri, N.: «Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable», colección *América Latina y el Nuevo Orden Mundial*, México.

Población y desarrollo

Un complejo paso del desorden al orden y de la dispersión a la eficiencia.

Livi Bacci

Resumen

Este capítulo trata sobre los cambios demográficos que acompañan los procesos de desarrollo, discutiendo en particular el concepto de «transición demográfica» e incorporando también el de «segunda transición demográfica». En sintonía con estos cambios se presenta a los movimientos migratorios como fenómeno emergente en los procesos de desarrollo, tanto a escala local como internacional. Finalmente se analizan los cambios en las estructuras de riesgo que acompañan estas transformaciones.

Palabras clave: población y desarrollo, transición demográfica, migraciones, riesgos sociales, urbanización.

1. Introducción

La idea de este capítulo es discutir las transformaciones que se dan en la dinámica demográfica como resultado de los procesos de desarrollo.

En la medida en que incrementan su ingreso, se amplían sus oportunidades y se adquieren más funcionamientos sociales, las personas viven más y mejor. Al mismo tiempo, estos cambios inducen modificaciones en sus escalas de valores y por ende en sus comportamientos.

Aunque los cambios son diversos y complejos, pueden identificarse algunos procesos relevantes que generan desafíos muy importantes para las sociedades en desarrollo. Algunas de las principales manifestaciones que pueden advertirse refieren a nuevas dinámicas poblacionales con cambios en el comportamiento reproductivo y en la salud que producen modificaciones importantes en la estructura de edades; también se generan procesos de movilidad social, algunos vinculados a modificaciones en el lugar que ocupan los individuos en la estructura social (ascenso o descenso) y otros referidos a movimientos individuales o colectivos que llevan a las personas a desarrollar sus vidas en otros entornos geográficos (migraciones); finalmente puede producirse —y así ocurre habitualmente— que se modifiquen las estructuras de riesgos sociales (cuidado de niños y jóvenes, incertidumbre ocupacional, envejecimiento y atención a la tercera edad).

No es posible establecer patrones únicos o típicos al analizar la relación entre los comportamientos de las variables demográficas y el proceso del desarrollo económico y social. Los fenómenos demográficos, como todo fenómeno social, solo pueden



analizarse integralmente en el contexto específico del desarrollo histórico de cada formación social. No obstante, el análisis de ciertas experiencias históricas ha permitido identificar algunos hechos estilizados que contribuyen a entender las relaciones entre población y desarrollo y resultan de particular importancia en el diseño de las políticas. Es que el peso de una población creciente puede dificultar las posibilidades de manejo de los gobiernos en sus esfuerzos por ampliar las capacidades de las personas. Pero, al mismo tiempo, no puede reducirse la explicación del escaso desarrollo exclusivamente a factores de orden demográfico. Los estudios de población ofrecen una visión más compleja que este tipo de consideraciones neomalthusianas.

A continuación se tratan los cambios poblacionales asociados a los procesos denominados transiciones demográficas y la importancia de las migraciones (internas y externas). Al final del análisis de cada uno de estos fenómenos se apuntan algunos de los riesgos sociales emergentes como resultado de esas dinámicas demográficas.

2. La transición demográfica

Existe cierto consenso en la idea de que el desarrollo económico y social conlleva importantes transformaciones en el comportamiento de variables demográficas como natalidad y mortalidad, generándose a partir de ello cambios en la tasa de crecimiento de las poblaciones y en su estructura por edades. La teoría de la transición demográfica pretende dar cuenta de esta dinámica.

El concepto de transición demográfica parte del estudio realizado en 1929 por el demógrafo W. Thompson referido a los cambios observados en las tasas de natalidad y mortalidad de las sociedades industrializadas. Este proceso de transición demográfica refiere básicamente al tránsito de las poblaciones europeas desde una situación de equilibrio, caracterizada por el lento crecimiento poblacional debido a la alta natalidad y mortalidad, hacia otro equilibrio, también con lento crecimiento, producto de la baja natalidad y mortalidad (Calvo 2008).

Sin embargo, estas transformaciones de un régimen a otro no se dan de forma casual ni aislada, sino que reflejan otra serie de transformaciones experimentadas en esas sociedades desde el punto de vista económico, social, político y cultural. La transición demográfica es la expresión de

LA SUPERACIÓN DE LA «TRAMPA MALTHUSIANA»

El origen de este término proviene de la caracterización que realizó Thomas Malthus del régimen anterior a la transición demográfica. Como ya mencionamos este era caracterizado por una alta tasa de natalidad y una alta tasa de mortalidad. Para el autor la población estaba condenada a esta situación la cual denomina como «trampa» al referirse a que cada fenómeno de crecimiento de la renta llevaba de forma implícita al crecimiento de la población, la cual ejercía una presión mayor sobre unos recursos naturales considerados como fijos. Para Malthus la situación de estancamiento tecnológico y las dificultades en el stock de alimentos hacían que los niveles de vida de la población siempre estuvieran al límite de la mera subsistencia. Los episodios de crecimiento acababan siempre tropezando con algún obstáculo que imposibilitaba su avance.

Sin embargo, los postulados malthusianos encontraron su límite con la revolución industrial ya que los recursos naturales comienzan a tener un aprovechamiento más eficiente generando un gran stock de recursos y mejor utilización de los mismos. Se genera así un crecimiento de la productividad exponencial acompañado de cambios en la estructura productiva, transformaciones en las instituciones económicas y políticas que tienen su correlato en las dinámicas demográficas permitiendo finalmente la superación de la «trampa malthusiana» con el crecimiento de la población en estas sociedades (Perren, 2008).



cambios hacia la modernidad y desarrollo en el comportamiento de variables demográficas como la natalidad y la mortalidad.

El antiguo régimen demográfico (antes del siglo XVIII), propio de las sociedades predominantemente agrarias, se caracterizaba por altas tasas de natalidad y mortalidad (entre 40 y 50 por cada mil habitantes) y se traducían en incrementos marginales de población. El crecimiento estaba ligado básicamente a las oscilaciones en las tasas de mortalidad condicionadas por los desastres naturales, guerras y epidemias.

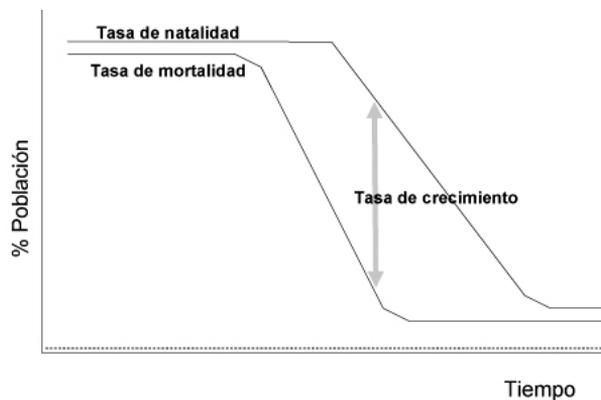


Figura 1. Transición demográfica

Aunque Perren (2008) señala que la transición, lejos de producirse mediante explosiones en la tasa de crecimiento, se da a través de un proceso gradual y en paralelo con las modificaciones de las tasas de mortalidad y fecundidad, la evidencia señala que los índices de mortalidad bajan de forma rápida debido a mejoras en las técnicas agrícolas (que aumentan los rendimientos) y los avances en medicina (que inauguran la denominada «transición epidemiológica»), así como a adelantos en la alfabetización de las sociedades. Estos cambios contribuyen decisivamente a alargar la esperanza de vida de las personas.

En tanto, las tasas de natalidad conservan un desempeño similar al del antiguo régimen. La explicación más aceptada del crecimiento refiere a que el descenso vertical de la mortalidad combinado con tasas elevadas de natalidad generó un incremento notorio de la población de la mano de los procesos económicos, de la urbanización y la mejora del bienestar que procesaban las sociedades europeas a partir de mediados del siglo XVIII como correlato de la revolución industrial. Más allá de la experiencia europea, la magnitud del desacople entre el descenso en las tasas de natalidad y mortalidad explicarían el extraordinario incremento de la población mundial en los últimos doscientos años y, aunque a un ritmo menor, el incremento que se espera en un futuro próximo (gráfico 1). Entre 1800 y 2011 la población mundial habría pasado de mil millones a más de siete mil millones de habitantes.

Evaluación de la población mundial (1500-2050)

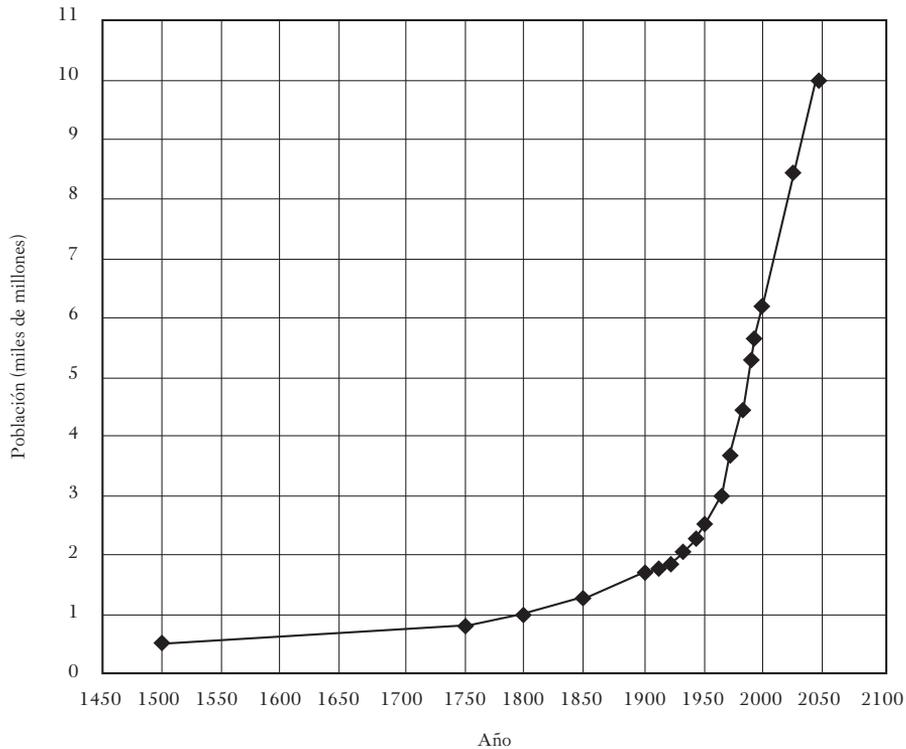


Gráfico 1. Fuentes: *J.D. Durand (1974)* y Naciones Unidas, 1996.

Con el transcurso del tiempo, la tasa de natalidad inicia un importante descenso motivado por el acceso a la contracepción, la incorporación de la mujer a la educación y al mercado laboral, el proceso de urbanización, la sustitución de la agricultura de subsistencia por la agricultura de mercado y modificaciones en las pautas de reproducción y arreglos familiares que las sociedades europeas experimentan a partir del siglo XIX. Esto impacta en una caída de la tasa de crecimiento de la población.

Finalmente, el nivel de ambas tasas alcanza una nueva situación de equilibrio hacia mediados del siglo XX: la tasa de mortalidad «toca fondo» y la de natalidad se iguala prácticamente con ella. Con ambas tasas en cifras similares muy bajas (10 a 12 por cada mil), el crecimiento natural de la población se hace muy bajo o prácticamente nulo.

El fenómeno de descenso de la fecundidad se explica por los fuertes procesos de concentración urbana de la población durante la transición y el cambio de percepción respecto a los hijos. En el antiguo régimen las altas tasas de mortalidad en el pasaje de la niñez a la adolescencia hacían necesario tener altos niveles de fecundidad que garantizara la fuerza de trabajo como fuente de recursos para las economías agrarias predominantes de la época. Esta percepción comienza a modificarse con las

transformaciones que trajo consigo la revolución industrial, la vida en las ciudades y la expansión de servicios de salud y educación y seguridad social que elevaron sensiblemente el costo de vida. «Las familias numerosas se transforman en una empresa difícil y cara» (Quiñones, 1994). Esto modificó las pautas de comportamiento en las poblaciones, como el retraso en la edad de nupcialidad y la edad de reproducción, pero también indujo a la incorporación de métodos de control cuyo uso progresivamente se difundió en amplios sectores de la sociedad (cuadro 1).

La modernización, por tanto, trajo aparejado un cambio en la forma de pensar de las personas y sus expectativas, una disminución del «valor económico» de los hijos y el cambio de roles en la mujer, razones por las cuales se produce el tránsito desde un modelo de familias extendidas hacia uno de familias nucleares.

Año	Esperanza de vida	Número de hijos por mujer	Natalidad- Mortalidad
1800	25-35	5	30-40%
2000	70-75	2	10%

Fuente: Tomado de Alvarez, J. en base a Livi-Bacci

Los cambios ocurridos en las condiciones sanitarias y la transformación de las conductas reproductivas generan modificaciones muy importantes en la composición de las poblaciones por edades. Las pirámides de población constituyen un instrumento valioso para apreciar esta dinámica. A partir de ellas es posible observar que en las primeras fases de la transición la base de la pirámide se amplía, mientras que en las fases finales tiende a disminuir en términos relativos a la cúspide de la misma, reflejando respectivamente el predominio de niños y viejos. Así, es posible hablar de poblaciones jóvenes y poblaciones envejecidas. Los problemas sociales emergentes de los pesos relativos de las distintas cohortes son diferentes y se pueden constituir en factores determinantes de riesgos sociales a atender, así como fuentes de conflicto, estimulando la definición de políticas específicas.



3. Alcance explicativo de la «transición demográfica»

Uno de los principales cuestionamientos a la teoría de la transición demográfica es su dificultad de utilizarla como modelo explicativo para otras realidades más allá de Europa. Como ha sucedido con otros cuerpos teóricos (como el concepto de ciudadanía de Marshall, por citar uno) la teoría detrás de la transición demográfica fue inspirada en la experiencia europea. Sin embargo, algunos autores coinciden en señalar que las transformaciones demográficas no constituyeron un proceso homogéneo ni siquiera dentro de Europa; en Francia el proceso comenzó tempranamente, en tanto Suecia inició la transición en forma tardía pero a un ritmo más acelerado.

Para Rolando Quiñones (1994), si bien la conceptualización en etapas de esta teoría está respaldada por cierta evidencia empírica, no es suficiente para ser reconocida, en términos cognitivos, como una teoría en cuanto a su carácter generalizador, explicativo y predictivo. En la actualidad está instalado el debate entre quienes señalan la constatación de sus postulados y quienes cuestionan su validez universal. No obstante, sin la pretensión de constituirla en una teoría de carácter general, puede considerarse un modelo útil para analizar la dinámica demográfica asociada a los procesos de desarrollo.

Es posible identificar en distintas regiones del mundo procesos de «transición demográfica». Si bien estos tienen sus especificidades, reflejan cambios en los comportamientos de las poblaciones humanas asociados al desarrollo económico y social, que siguen un patrón similar al descrito en la sección anterior. Es indiscutible que existe una diferencia notoria en cuanto al origen de los factores que inciden fuera de Europa en el desenvolvimiento de la transición. Mientras allí se trató básicamente de un desarrollo endógeno de mejoras en las condiciones sanitarias y de los comportamientos, en el resto del mundo el carácter exógeno de dichos factores generó mayores desajustes en la evolución de las variables demográficas y en consecuencia la presencia de dinámicas poblacionales cuya magnitud difiere del patrón europeo. Especialmente esto se manifiesta en la denominada explosión demográfica (obsérvese nuevamente el gráfico 1).

La transición demográfica en América Latina parece haber comenzado ni bien la transición europea finalizaba y con una velocidad superior a aquella. Si bien existe cierto consenso respecto a la utilidad de los postulados de la transición demográfica, para la experiencia latinoamericana no hay acuerdo en cuanto a su inicio, lo que imposibilita el establecimiento de un corte temporal uniforme como inicio.

Uruguay, por su parte, se encuentra hoy en una fase muy avanzada de la transición demográfica. Junto a Cuba son los únicos dos países del continente que presentan esa condición. Hacia 1950, Uruguay presentaba niveles de natalidad y mortalidad estabilizados en valores bajos. Asimismo, el crecimiento vegetativo y la estructura de edades tendieron a estabilizarse avanzando hacia el envejecimiento de la población. Hacia la década de los ochenta del siglo xx, otros tres países de América Latina se incorporaban a la etapa avanzada de la transición: Argentina,



Chile y Cuba. En la actualidad también Costa Rica y Brasil conforman este grupo aunque Cuba y Uruguay inauguran la categoría de países de transición muy avanzada (CEPAL/CELADE, en Calvo 2008). El resto del Continente presenta diversas situaciones, desde aquellos países que se asemejan a Europa pre-transición, como Bolivia y Haití, con elevadas tasas de mortalidad y fecundidad, pasando por países como Paraguay, con tasas de mortalidad en descenso pero aun con elevados niveles de fecundidad que redundan en una población predominantemente joven. El resto de los países se encuentra en una etapa intermedia en que la mortalidad ha descendido y la fecundidad también comienza a hacerlo pero aún por encima de aquella (Perren, 2008).

¿QUÉ DEBE ENTENDERSE POR POLÍTICAS DE POBLACIÓN?

Para Weeks (1981), una política de población es un conjunto coherente de decisiones gubernamentales (concernientes a las variables poblacionales) tomadas conscientemente con vistas a obtener una meta precisa. Una política demográfica «constituye una estrategia para conseguir una determinada pauta de cambio poblacional». En tanto, Tapinos (1996) sostiene que «las políticas de población comprenden el conjunto de medidas que tienen por efecto influir sobre el ritmo de crecimiento de la población. Incluyen todas las disposiciones que, directa o indirectamente, de manera explícita o latente, actúan sobre los factores del crecimiento demográfico, la fecundidad, la mortalidad, las migraciones externas al territorio considerado».

Con estas definiciones, resulta difícil pensar en iniciativas y decisiones gubernamentales que, directa o indirectamente, no repercutan en las variables demográficas. Casi todas las medidas de política económica y social tienen una incidencia demográfica, pero no por ello debe considerarse que constituyen políticas demográficas o de población, pues no están conformando un conjunto coherente de decisiones con vistas a obtener una meta demográfica predeterminada. Lo que es más, las políticas gubernamentales en materia de economía, salud, vivienda, educación, medio ambiente, desarrollo local, obras públicas (para mencionar solo algunas áreas de desarrollo de políticas públicas) pueden llegar a producir efectos demográficos contradictorios entre sí, si esas políticas no han sido coordinadas en función de metas poblacionales y demográficas precisas. Por otro lado, es necesario tener en cuenta las tendencias demográficas, de forma que los esfuerzos que se realizan a la hora de implementar medidas que persigan mejoras en los niveles de desarrollo resulten eficaces y eficientes. La política demográfica no es más que una forma de comprender la política general.

La elección de las modalidades de intervención plantea el problema del grado de restricción compatible con una acepción moderna de las libertades públicas. Por tanto, más que en la ocurrencia de los eventos demográficos, es en el manejo de políticas (o falta de ellas) que los procesos demográficos pueden producir sinergias positivas (o negativas). El desafío principal parece ser el de formular políticas públicas de población que permitan el ejercicio pleno de los derechos individuales, con un horizonte de búsqueda de mayor desarrollo económico y social, contemplando tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

Fragmentos tomados de Calvo (2009): Sustentabilidad demográfica, ENIA 2010-2030

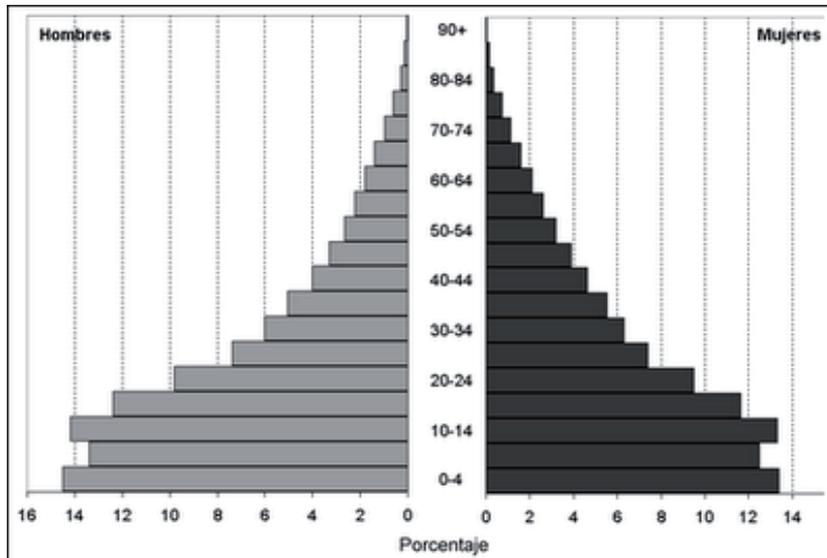


Figura 2. Pirámides de Población.

La pirámide de población es un histograma de frecuencias doble. Las barras se disponen en forma horizontal e indican el porcentaje del total de la población de cada uno de los grupos de edad de la población masculina a la izquierda y los que representan la población femenina a la derecha. En el eje vertical se ordenan los grupos de edad, por lo general de cinco en cinco años (cero a cuatro, cinco a nueve, diez a catorce, etcétera), colocando los grupos de menor edad en la parte inferior del gráfico y aumentando progresivamente hacia la cúspide las edades de cada intervalo.

4. Segunda transición demográfica

El término segunda transición demográfica fue originalmente concebido por los demógrafos europeos Van de Kaa y Lesthaeghe (1986) para dar cuenta del conjunto de cambios que experimentó la familia occidental desde mediados de la década de los sesenta. Estos cambios se resumen en el aumento del divorcio, el descenso de la nupcialidad, el aumento de las uniones consensuales y los nacimientos fuera del matrimonio legal y el registro de una nueva reducción de la fecundidad, cuyo valor tendió a situarse por debajo del nivel de reemplazo.⁶⁵

Explicuemos algunos de estos fenómenos. El descenso de la nupcialidad tiene diversas explicaciones, pero es posible señalar un incremento de la soltería y un alargamiento en la etapa previa a la formación de la familia (matrimonio), así como la expansión de las uniones consensuales (parejas de hecho) y de los nacimientos fuera del matrimonio. En alguna medida, como resultados de estos fenómenos, pero también por extensión de los años de estudio y/o dependencia, se asiste a una postergación del primer hijo. También debe señalarse un incremento de las rupturas matrimoniales (separación y divorcio) y una diversificación de las modalidades de

⁶⁵ Pellegrino et al. (s/f): *De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX*, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.



estructura familiar. Finalmente, cuando se hace referencia a la reducción de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo quiere decir que cada mujer tiene dos o menos hijos.

En consecuencia, a diferencia de la primera transición demográfica, cuyos componentes centrales derivaban del comportamiento de la fecundidad y la mortalidad, en la segunda se observa una relativa estabilidad en esas variables demográficas (a niveles muy bajos) pero sí transformaciones profundas en materia de nupcialidad, del calendario de la fecundidad y de formación, consolidación y estructuración a largo plazo de los arreglos familiares.

Aunque el fenómeno aparece circunscrito —todavía— a los países desarrollados y su eventual difusión a las regiones en desarrollo resulta incierta, puesto que entraña grandes modificaciones socioculturales, algunas de las cuales chocan con pautas de comportamiento seculares, es necesario señalar que no hay barreras para considerar este proceso en la evolución sociodemográfica de las regiones no desarrolladas. En primer lugar, hay signos de que algunos de sus componentes se asoman en la dinámica demográfica de estas regiones. En segundo lugar, la capacidad de diseminación geográfica y social de otros procesos demográficos también estuvo rodeada de escepticismo y ello no impidió su materialización, como lo revela la trayectoria de la primera transición demográfica, que también se contraponía a patrones seculares de comportamiento reproductivo.⁶⁶

Un componente central de la segunda transición demográfica es la integración reflexiva y funcional de las conductas reproductivas en los proyectos personales, lo que implica postergar los compromisos nupciales y de crianza hasta haber logrado unos estándares educativos mínimos y una masa crítica de formación y vínculos que facilite una inserción socioeconómica satisfactoria. En los países desarrollados se advierte que desde la década de los sesenta se gestó un patrón de comportamiento favorable al retraso del matrimonio y del primer hijo. En América Latina y el Caribe, las mujeres tienen su primer hijo en torno a los 22 años y la edad media de la unión apenas supera los 20 años; pero algunos estudios históricos de cohortes registran cambios, lo que estaría indicando una posible irrupción de la segunda transición demográfica en la región.⁶⁷ No obstante, la extraordinaria desigualdad que caracteriza al subcontinente y los procesos de exclusión social hacen que el panorama aparezca como mucho más complejo.

En el caso de Uruguay, la producción académica sobre las transformaciones demográficas de la familia a partir de la década de los setenta es vasta y da cuenta de las múltiples transformaciones que ocurrieron en las formas de convivencia familiar. Todos estos trabajos coinciden en señalar el declive de la familia nuclear típica, tanto en términos de la estructura de hogares como de las relaciones dentro de las familias. Las familias conformadas por pareja e hijos con un aportante adulto varón

66 CEPAL (2002): *Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/poblacion/6/LCR2086>>.

67 *Ibidem*.



y una mujer dedicada exclusivamente a las tareas de cuidado familiar constituyen actualmente una fracción minoritaria de los hogares uruguayos. La magnitud, la rapidez y la dirección de los cambios en los indicadores sugieren que el país está procesando la segunda transición demográfica.⁶⁸

5. Cambios en la estructura de riesgos originados en las transiciones

Los procesos de transición demográfica colocan sobre el tapete dos riesgos relacionados con las modificaciones que induce en la estructura por edad de la población: la oscilación de las cohortes y el proceso de envejecimiento. Si bien los riesgos sociales están muy desigualmente distribuidos, según la condición socioeconómica de las personas, la estructura de edades de una población condiciona —en buena medida— cuáles son aquellos riesgos. Por ejemplo, la dinámica de la primera transición demográfica genera vulnerabilidades cambiantes en las sociedades. Poblaciones jóvenes y poblaciones envejecidas imponen desafíos distintos, pero igualmente complejos para las políticas de desarrollo.

La dinámica de la transición demográfica, al producir variantes en el número de miembros de la familia en relación de dependencia (niños y viejos) genera problemas de vulnerabilidad. La CEPAL ha advertido sobre el hecho de que hay evidencia de que los hogares más vulnerables son aquellos que tienen una relación de dependencia demográfica elevada (debido a un gran número relativo de niños o de ancianos).⁶⁹

Asimismo, una estructura poblacional en que predominan las cohortes más jóvenes, en un escenario deficitario en cuanto a la satisfacción de condiciones materiales básicas, puede dar lugar a fenómenos como la infantilización de la pobreza. Al analizar el problema en América Latina, Fernando Filgueiras señala que «la pobreza infantil y adolescente resulta en todos los casos superior a la pobreza en los otros tramos etáreos» y agrega «paradojalmente los países que más han avanzado en la reducción de la pobreza general son aquellos en los que se manifiesta con mayor claridad la infantilización de la pobreza. Este resultado sugiere que a medida

El CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) ha elaborado tipologías para identificar los riesgos sociodemográficos por los que atraviesan los países, según el grado de avance de la transición demográfica:

- Transición incipiente: con alta natalidad y mortalidad y con un crecimiento natural moderado, del orden de 2,5%, tienen una estructura por edades muy joven y una alta relación de dependencia.
- Transición moderada: alta natalidad pero cuya mortalidad es moderada. Por este motivo su crecimiento natural es todavía elevado, cercano al 3%. En la estructura por edades siguen predominando los jóvenes lo que también lleva a una elevada relación de dependencia.
- Plena transición: con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja, lo que determina un crecimiento natural moderado cercano al 2%. Aquí el descenso de la fecundidad es reciente y la estructura por edades se mantiene todavía relativamente joven, aun cuando ya ha disminuido la relación de dependencia.
- Transición avanzada: con natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1%.

⁶⁸ Pellegrino et al.

⁶⁹ CEPAL (2002) Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. LC/G.2 I 70 (SES.29/16). Santiago de Chile.



que los países se desarrollan y reducen la gravedad de sus problemas sociales, estos tienden a concentrarse en las primeras etapas del ciclo vital de las familias».70 A este problema se agrega la constatación de que no obstante el avance de la transición demográfica, aún hay niveles elevados de fecundidad no deseada en países que se encuentran en distintas situaciones de transición. Ello sería un indicio de las deficiencias de los servicios de salud reproductiva y de planificación familiar, sea en materia de cobertura, oportunidad o adecuada capacitación de las usuarias; pero también estaría indicando que estos programas enfrentan desafíos permanentes de actualización durante los procesos de desarrollo.71

Por su parte, el aumento de la expectativa de vida —signo de avances en el desarrollo humano— encierra una paradoja. Al tiempo que es una clara señal esperanzadora para la especie humana, ya que retrasa la muerte, trae aparejado el aumento de la población que llega a la adultez mayor. El problema estriba en que la evidencia indica que el aumento de la cantidad de vida no necesariamente viene acompañado de una mejora de la calidad de vida, ya que una fracción cada vez mayor de hogares y personas envejece en un contexto económico precario. Tras esta tendencia hay una clara disparidad de género, pues las faltas de equidad que afectan a las mujeres, y que restringen su capacidad de ahorro, se acumulan en la edad adulta mayor y se combinan con los efectos de la pérdida afectiva asociada a la viudez. Por último, la masificación del envejecimiento doméstico y personal se da en contextos en que las dos instituciones encargadas de velar por la tercera edad (la familia y el Estado) aparecen debilitadas. La primera por los fenómenos asociados a la segunda transición demográfica, el segundo por ideas que cuestionan su idoneidad para hacer frente a los riesgos sociales.

La segunda transición demográfica abre nuevas líneas de vulnerabilidad que generan algunos riesgos sociodemográficos asociados a su avance tanto a como a su rezago.

En primer lugar, modifica en un sentido radical la organización familiar, ya no en el sentido de modificaciones en el tamaño (extendidas o nucleares), sino cuestionando la propia naturaleza de esta institución. Este fenómeno genera incertidumbre con respecto a los procesos de socialización en los primeros años de vida, a los ámbitos de contención en la adolescencia y al cuidado y protección de los adultos mayores. En segundo lugar, se constata una brecha entre los grupos sociales: normalmente los más acomodados se embarcan en la segunda transición, mientras los grupos más rezagados en términos socioeconómicos siguen actuando según el patrón tradicional. Esto genera una fractura social cuyas consecuencias todavía no se pueden predecir con precisión. Pero aun cuando se consumara la segunda transición entre los sectores de menores ingresos —constatándose la postergación del matrimonio y la reproducción y en consecuencia un potencial mejor aprovechamiento

70 Filgueiras, F. (s/f): «Riesgos, oportunidades y vulnerabilidad de la infancia en América Latina», en *Enciclopedia*, <<http://www.henciopedia.org.uy/autores/Filgueira/InfanciaAL.htm>>.

71 CEPAL (2002:12).



de la etapa juvenil—, si tal cambio se materializa sin un correlato de ampliación de oportunidades laborales y educativas, su resultado a largo plazo puede ser una frustración para amplios segmentos de la juventud.

6. Las migraciones

Los seres humanos, lo mismo que sucede con la mayoría de las especies animales, se desplazan sobre la superficie terrestre, en movimientos (individuales o colectivos) que se denominan migraciones. La principal diferencia entre los seres humanos y las especies animales es que, en este caso, los motivos de las migraciones son instintivos (el instinto de conservación o supervivencia de la especie, el instinto de reproducción, la adaptación al medio, etcétera) mientras que las migraciones en los seres humanos obedecen a una decisión razonada más o menos libre (o más o menos forzada), en la que el instinto, aunque también tiene su importancia, ocupa un lugar muy secundario.

En demografía y en geografía de la población, se denomina migración al movimiento o desplazamiento de los seres humanos sobre la superficie terrestre. La migración puede definirse como el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen. Si bien este fenómeno ha acompañado a la especie humana desde tiempos inmemoriales, la movilidad de las personas en busca de mejores condiciones de vida se ha visto incrementada en los últimos siglos.

Las migraciones constituyen un fenómeno demográfico sumamente complejo que responde a causas diversas y muy difíciles de determinar. Se asocian a la inquietud de los seres humanos de buscar siempre un mejor lugar para vivir ya que la fuente de desigualdad más ineludible entre los hombres es su lugar de nacimiento y con las migraciones se intenta superar esa desigualdad.⁷² En el capítulo 7 se ha planteado esta temática en el marco del tratamiento de la «desigualdad global».

Los procesos de desarrollo se asocian estrechamente con los procesos migratorios. La migración y el desarrollo son procesos interdependientes. Estos fenómenos, en conjunto o independientemente, han desempeñado un papel decisivo en el progreso de la civilización humana, influyendo en la evolución de países, sociedades, economías e instituciones.

La forma de migración más importante desde el siglo XIX hasta la época actual es la que se conoce como éxodo rural, que es el desplazamiento masivo de habitantes desde el medio rural al urbano: millones de personas se trasladan anualmente del campo a la ciudad en todos los países del mundo (principalmente en los países subdesarrollados) en busca de mejores condiciones de vida y, sobre todo, de mayores oportunidades de empleo.

⁷² George, Pierre: *Geografía de la población*, Barcelona, Oikos-Tau, 1971.





La emigración de gente joven del campo a la ciudad es un proceso muy antiguo, pero se aceleró con la revolución industrial y, sobre todo, a partir de la segunda mitad del siglo xx. Se trata de un tipo de migración en que se cambia de lugar de residencia y también de profesión, dadas las diferencias que existen entre las oportunidades de empleo en el campo, con relación a la ciudad.

En la literatura anglosajona se ha acuñado el término «the push-pull theory» o «teoría de la atracción-repulsión» para explicar la génesis del éxodo campesino hacia los centros urbanos. En tal visión, los desplazamientos aparecen motivados por factores de rechazo en el medio rural y, como contrapartida, de atracción en el urbano. En los países subdesarrollados existe evidencia en torno al tema del éxodo rural y del proceso creciente de crecimiento de las ciudades.

La urbanización es uno de los fenómenos más fuertes desarrollados desde la revolución industrial y sobre todo en el siglo xx. Este proceso convirtió a la ciudad en un rasgo característico del mundo actual.

Si bien es más fácil suministrar a las poblaciones que viven en ciudades servicios de agua y saneamiento, ya que las personas viven más concentradas en el espacio, y también se facilita el acceso a salud, educación y otros servicios sociales y culturales, a medida que las urbes crecen, aumenta el costo de satisfacer las necesidades básicas y se intensifica la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Lo cierto es que el proceso de urbanización es un fenómeno real. En torno a 2010, y por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población mundial vivía en centros urbanos (Banco Mundial).

Las diferencias entre las distintas regiones son todavía notables. Mientras en los países de ingreso alto la población urbana constituye más del 75%, en los de ingreso medio alcanza al 48% y en los países de ingreso bajo se ubica por debajo del 30% (Banco Mundial). No obstante, debe destacarse que en estos últimos, el porcentaje de la población que habita en centros urbanos se incrementó un 50%, en los últimos 30 años. Esta tendencia permite estimar que hacia 2025 la población urbana representará más del 60% de la población mundial.

6.1 Globalización y migraciones

La expansión europea y la conformación de la economía atlántica se relacionan estrechamente con las migraciones internacionales modernas. El establecimiento de colonias europeas en todas partes del mundo a partir del siglo xvi llevó a una primera gran ola de emigración de europeos. En la segunda mitad del siglo xix, Europa expulsó su excedente de población y dio lugar a la segunda gran ola de emigración de europeos, esta vez hacia América y Australia.

El proceso de globalización contemporánea ha impulsado grandes flujos migratorios, protagonizado por nuevos y heterogéneos actores. Así, es posible identificar movimientos de ejecutivos y empresarios desde y hacia distintas partes del mundo, «fuga de cerebros», artistas y deportistas de los países más pobres hacia los más desarrollados y trabajadores no calificados de los países pobres para emplearse en

los puestos de trabajo considerados indeseables por las poblaciones nativas de los países ricos.

Desde un punto de vista sociocultural, la creciente visibilidad simbólica que ofrecen las redes globales de comunicación e información estimula la movilidad de las personas. En el plano económico, la persistente brecha entre los niveles de desarrollo económico y social de los países es el elemento que dispara las decisiones migratorias. Todos estos factores se conjugan para alentar la migración internacional y propiciar su reorientación; a diferencia de las grandes migraciones de siglos anteriores, que se encaminaron a espacios aún poco ocupados, los desplazamientos actuales se orientan a los países desarrollados, adonde los migrantes provenientes del mundo en desarrollo acuden en busca de mayores ingresos, más oportunidades y mejores condiciones de vida.⁷³

A pesar del reconocimiento de que la migración internacional aporta una contribución sustancial al desarrollo de países, tanto de origen como de destino, la claridad conceptual acerca de la dinámica del proceso y los papeles de los diversos actores en la migración es limitada. En el siglo XXI, la migración ya no es de naturaleza principalmente unidireccional y permanente; es cada vez más temporal y circular. Los cambiantes panoramas geopolíticos y geoeconómicos, así como la «economía del conocimiento», están cambiando fundamentalmente los procesos de migración ocasionando el surgimiento de nuevas estrategias y formas de pensar con respecto al desarrollo (OIM).

Como resultado de los procesos migratorios que se han producido en los últimos tiempos, Oceanía (especialmente Australia), América del Norte (especialmente EUA) y Europa Occidental registran las cifras más altas como sociedades receptoras de migrantes. Europa alberga el número mayor de inmigrantes, aunque América del Norte y Oceanía son las regiones donde su peso sobre el total de la población es mayor (cuadro 2).

Región geográfica	Migrantes (en millones)	Porcentaje de migrantes en la población
Europa	69,8	9,5
Asia	61,3	1,5
América del Norte	50,0	14,2
África	19,3	1,9
América Latina	7,5	1,3
Oceanía	6,0	16,8

Fuente: ONU «Trends in Migrant Stock: The 2008 Revision»

73 CEPAL (2002:18).



La magnitud del fenómeno no es menor. De acuerdo a los datos disponibles, las personas nacidas en un territorio diferente al que residían eran 75 millones en 1965, aproximadamente 150 millones en 2000, 175 millones en el año 2002 y más de 214 millones en 2010 (Pellegrino, 2002 y OIM).

Si bien en términos cuantitativos estas cifras podrían considerarse poco significativas, pues solo involucran al 2,9% de la población mundial, su importancia es notable si consideramos otros aspectos.

Según Pellegrino (2002), «En primer lugar, en los países de emigración alta, si bien el significado de la misma así como las opiniones que la cuestión suscita presentan una gran diversidad, su impacto sobre la vida social y económica es de gran relevancia; en segundo lugar, en los países de recepción, los migrantes se encuentran particularmente concentrados en las llamadas «ciudades globales», puntos de convergencia del poder económico y político, de la administración de la riqueza y del conocimiento, en los que la inmigración produce una sensibilidad especial; tercero, los lugares de origen de los migrantes se han multiplicado significativamente y ello ha tenido como consecuencia que el carácter multiétnico y multicultural sea uno de los rasgos distintivos de las sociedades contemporáneas receptoras de inmigrantes; por último, los migrantes de las últimas décadas no llegan a territorios vacíos y naciones nuevas en proceso de consolidación, como sucedió con la emigración europea del siglo XIX, sino que se incorporan a sociedades fuertemente estructuradas, lo que implica dificultades adicionales en el proceso de integración».

Desde el punto de vista del desarrollo humano, el impacto de los flujos de personas representa todo un desafío, pues pueden significar pérdidas importantes en términos de conocimiento, habilidades y cultura para las sociedades de origen. Generalmente quienes se van son los jóvenes.

Las evaluaciones económicas de la inmigración en los países receptores suelen confirmar su carácter positivo para estos. Pero, en los países de origen los balances sobre los impactos económicos son más complejos, ya que se trata de evaluar ausencias y de proyectar situaciones que hubieran sucedido en ausencia de la emigración.

La relación entre migración y desarrollo ha sido definida como «una relación no resuelta». Los países de origen de los migrantes se ven beneficiados en muchos casos por las consecuencias de la emigración de sus nacionales. La emigración puede descomprimir las tensiones derivadas del desempleo y, al mismo tiempo, los

MIGRACIONES EN EL MUNDO

Tendencias regionales y su dinámica

África. Los migrantes se desplazan en su mayoría a otros países africanos, siendo el África Meridional, el Magreb y África Occidental las subregiones más afectadas por la movilidad laboral en el continente.

Asia. Es la mayor fuente de trabajadores migrantes temporales con contrato a nivel mundial. Se caracteriza, asimismo, por poseer grandes flujos de trabajadores a nivel intrarregional, siendo los desplazamientos internos especialmente extensos en China y la India.

Europa. La dinámica regional europea se diferencia de la de otros países debido al objetivo de la Unión Europea de crear un espacio migratorio común dentro de sus fronteras.

América. Se caracteriza por un fuerte flujo migratorio Sur-Norte, de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos y Canadá, y cada vez más a Europa. Los Estados Unidos y Canadá siguen siendo los grandes receptores de migrantes permanentes de todo el mundo.



emigrantes se convierten en una fuente importante de ingresos de dinero para los países de origen, llegando en algunos casos a constituir un porcentaje importante de los provenientes de las exportaciones. El aporte de las remesas al desempeño individual y familiar de los propios migrantes es indiscutible; más difusa y variada es la información relativa a la contribución de estas transferencias en el desarrollo regional y a la generación de actividades económicas que contribuyan a crear empleos.

Pero la selectividad de la migración se ha señalado como el aspecto más invocado como factor negativo para los países de origen. La migración es intrínsecamente selectiva, en la medida que los que emigran suelen tener incorporada alguna forma de capital humano que los diferencia de su comunidad de origen, ya sea en términos de nivel educativo, de capacidad de asumir riesgos o de enfrentar situaciones nuevas. Las condiciones de demanda de trabajo en los países de recepción y también las políticas de migración tienden a acentuar esa selectividad de los migrantes. Esta realidad, muy trascendente para los países de origen de los migrantes, puede contribuir a generar en ellos déficits importantes de recursos altamente calificados en el largo plazo.

Una conclusión posible es que la migración no constituye en sí misma un instrumento de desarrollo, sino un mecanismo que puede convertirse tanto en un estímulo para aquellas regiones que experimentan transformaciones dinamizadoras de su economía, como en un factor de descompresión de tensiones generadas frente al desempleo. Del mismo modo, la emigración puede contribuir a generar un estado de ánimo pesimista y negativo con respecto a las posibilidades de desarrollo futuro del país y, en la medida en que opera casi exclusivamente en la población joven, puede convertirse en una sangría que quita dinamismo y energía a los proyectos innovadores (Pellegrino, 2002).

7. Riesgos sociales asociados a las migraciones⁷⁴

Los procesos migratorios «internos» que definimos como éxodo rural modifican la estructura de riesgo de las poblaciones afectadas.

La intensa migración rural-urbana entraña una gama de potenciales adversidades tanto para las comunidades urbanas, cuyo acelerado crecimiento es difícil de absorber, como para los propios migrantes que conciben la migración como una estrategia de sobrevivencia o de mejoramiento de sus condiciones de vida, pues muchos sufren situaciones de exclusión, incertidumbre y fragilidad, debido a su rezago sociocultural respecto de los ciudadanos y también por su condición de foráneos carentes de lazos, contactos y conocimientos sobre la forma de hacer las cosas en el medio urbano.

Entre los riesgos inherentes a los contextos urbanos sobresalen aquellos vinculados a la configuración de ciudades de gran magnitud (incluidas megalópolis),

74 Con base en CEPAL (2002).



proceso que conlleva adversidades como las asociadas a la racionalidad urbanística y cobertura sanitaria y los obstáculos para el buen gobierno y la administración.

Otro riesgo derivado es el despoblamiento de las zonas céntricas y la expansión periférica que se produce en muchas ciudades grandes, ya que la expansión hacia la periferia suele significar, en el caso de los pobres, la ocupación de áreas expuestas a desastres naturales, precariamente equipadas y con serios problemas de conectividad.

Finalmente emerge el riesgo de la segregación residencial. Esta existe cuando los grupos socioeconómicos o étnicos se establecen en «sectores» separados de una misma ciudad y mantienen poca o nula interacción. Entre las adversidades que entraña la segregación está su papel como agente reproductor de las desigualdades socioeconómicas. A ello se suman las externalidades negativas para las personas que viven en vecindarios pobres, quienes por ese mero hecho son objeto de estigmatización y perciben menores remuneraciones que individuos de condición similar, pero que residen en barrios no pobres o mixtos.

Los procesos de migración internacional también generan riesgos sociales. A pesar de que la globalización crea condiciones técnicas que facilitan los desplazamientos internacionales, el orden global es refractario a la migración internacional y erige barreras para contener la movilidad de la población: legislaciones restrictivas, políticas altamente selectivas, discriminaciones institucionales respecto de los inmigrantes, controles rigurosos de entrada y de supervisión de la permanencia, actitudes xenofóbicas entre las personas y círculos influyentes en los países de destino ilustran la aversión a la migración proveniente de los países en desarrollo.⁷⁵

Las barreras impuestas tienen el efecto perverso de generar desigualdades de ingreso, pero además son el origen de riesgos propios de la migración indocumentada y, peor aun, del delito del tráfico de personas.

Como consecuencia de las trabas impuestas por los países desarrollados a la migración desde los países no desarrollados, una fracción muy importante de los migrantes debe enfrentar adversidades crecientes en sus esfuerzos por insertarse en la sociedad receptora, que van desde una acogida crecientemente hostil, pasando por una rigurosa supervisión, hasta formas de discriminación, desprotección y aislamiento, con grandes posibilidades de sufrir atropellos de sus derechos básicos.

8. Recapitulación

Los procesos de desarrollo se relacionan de manera estrecha con cambios importantes en el comportamiento de las variables demográficas, lo que hace que exista todo un campo de estudios en torno a la temática de población y desarrollo.

En este capítulo tratamos de manera muy breve algunos de los tópicos relevantes en aquellos estudios, como lo son la primera y segunda transición demográfica y los procesos migratorios.

75 CEPAL (2002:19).



A pesar de las discusiones académicas sobre el alcance explicativo de las transiciones, estos fenómenos contribuyen a dimensionar la magnitud de los cambios sociodemográficos vinculados a los proceso de desarrollo, así como los desafíos que estos imponen desde el punto de vista de la dinámica de los riesgos sociales que se generan.

Para los estudios del desarrollo, la relación entre población y desarrollo cobra extraordinaria importancia tanto desde el punto de vista de la comprensión de algunos problemas demográficos inherentes al proceso de desarrollo, como desde el punto de vista normativo para el diseño de políticas.

Cuestionario de autoevaluación

1. La teoría de la transición demográfica pretende dar cuenta de la dinámica demográfica asociada al desarrollo económico y social. V F
2. La primera transición demográfica refiere básicamente al tránsito de las poblaciones europeas desde una situación de equilibrio, caracterizada por el lento crecimiento poblacional debido a la alta natalidad y mortalidad, hacia otro equilibrio, también con lento crecimiento, producto de la baja natalidad y mortalidad. V F
3. Sin la pretensión de constituir la en una teoría de carácter general, la transición demográfica puede considerarse un modelo útil para analizar la dinámica demográfica asociada a los procesos de desarrollo. V F
4. La magnitud del desacople entre el descenso en las tasas de natalidad y mortalidad explicarían el extraordinario incremento de la población mundial en los últimos doscientos años. V F
5. La modernización provoca una disminución del «valor económico» de los hijos y el cambio de roles en la mujer, razones por las cuales se produce el tránsito desde un modelo de familias nucleares hacia uno de familias extendidas. V F
6. En las primeras fases de la transición demográfica la base de la pirámide de población tiende a disminuir en términos relativos a la cúspide de la misma, reflejando el predominio de los grupos más jóvenes. V F
7. Casi todas las medidas de política económica y social tienen una incidencia demográfica, por lo que puede considerarse que constituyen políticas demográficas o de población. V F
8. A diferencia de la primera transición demográfica, cuyos componentes centrales derivaban del comportamiento de la fecundidad y la mortalidad, en la segunda se observa una relativa estabilidad en esas variables demográficas (a niveles muy bajos) pero sí transformaciones profundas la familia. V F
9. Un componente central de la segunda transición demográfica es la integración reflexiva y funcional de las conductas reproductivas en los proyectos personales, lo que implica postergar los compromisos nupciales y de crianza hasta haber logrado unos estándares educativos mínimos y una masa crítica de formación y vínculos que facilite una inserción socioeconómica satisfactoria. V F
10. En América Latina y el Caribe no hay indicio alguno de que estén produciéndose cambios en línea con comportamientos propios de la segunda transición demográfica. V F
11. El aumento de la expectativa de vida —signo de avances en el desarrollo humano— encierra una paradoja, ya que la evidencia indica que el aumento de la cantidad de vida no necesariamente viene acompañado de una mejora de la calidad de vida. V F

12. La evidencia indica que los procesos de desarrollo no están asociados con los procesos migratorios por lo que migración y desarrollo no son procesos interdependientes. V F
13. La forma de migración más importante de los últimos dos siglos es la que se conoce como éxodo rural. V F
14. El proceso de globalización contemporánea ha impulsado flujos migratorios internacionales, fenómeno desconocido hasta el presente. V F
15. Como resultado de los procesos migratorios que se han producido en los últimos tiempos, Oceanía (especialmente Australia), América del Norte (especialmente EUA) y Europa Occidental registran las cifras más altas como sociedades receptoras de migrantes. V F

Ejercicios

Ejercicio 1

Lea y analice el fragmento a continuación. ¿Qué tipo de políticas públicas de población se podrían diseñar a partir de la propuesta que realizan los autores?

El futuro está en construcción y es posible tener políticas de población activas. Los uruguayos no nos imaginamos como una nación poderosa por el número de habitantes, aunque podemos proponernos una sociedad equitativa, educada, creativa y con proyectos de futuro. Y, por qué no, una población diversa y cosmopolita, que sea capaz de asimilar de manera positiva la diversidad. Uno de los desafíos es la conversión del país pequeño en una virtud, subrayando la calidad en cada uno de los planos de la vida social. (Pellegrino y Calvo, 2007.)

Ejercicio 2

Lea la siguiente información y a continuación realice las tareas que se solicitan.

La remodelación etaria de la población jalisciense y sus consecuencias

La evolución decreciente de la natalidad, la mortalidad y su consecuente efecto en el descenso del crecimiento poblacional son tres de los acontecimientos poblacionales más notables de los últimos veinte años de avances demográficos del estado de Jalisco (México).

Al respecto, en el periodo analizado se han producido fuertes diferencias en el crecimiento de la población de los menores de 15 años, de la población en edad activa (15 a 64 años) y de las personas de la tercera edad.

Así, la población entre los 0 y los 14 años presentó una pronunciada baja en la tasa de crecimiento que pasó de 0.01 por ciento anual en el periodo 1990-1995, a una tasa negativa a partir del año 2000 hasta llegar a -1.19 en el periodo 2005-2010.

Mientras tanto, la población del grupo 14 a 64 años también mostró una tendencia descendente pero menos pronunciada, dado que el crecimiento anual se redujo de una tasa de 2.84 por ciento anual en 1990 a 1.59 a inicios del 2010.



En cambio, la población del grupo de 65 años y más incrementa su ritmo de crecimiento en el lapso de estos veinte años pasando de una tasa de crecimiento anual de 2.08 por ciento a una de 3.

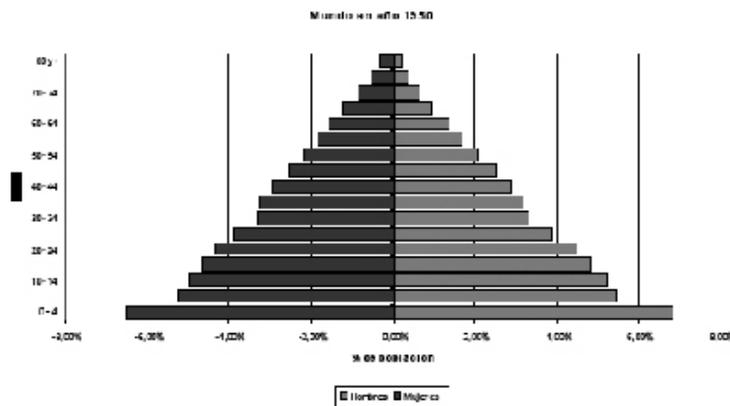
Gobierno de Jalisco

Dos décadas en el desarrollo de Jalisco (1990-2010)

- Realice una tabla en la que se represente la información suministrada.
- Describa cómo evolucionó el crecimiento de los distintos grupos de edad.
- Señale en qué fase de la transición demográfica se encuentra Jalisco y qué fenómeno es el dominante en esa sociedad.

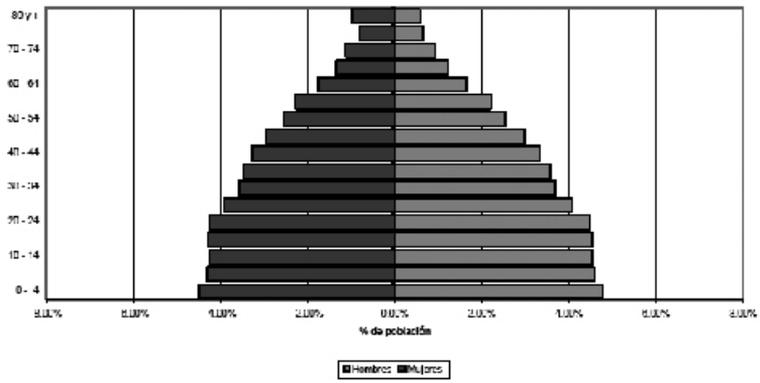
Ejercicio 3

A continuación se presentan cuatro gráficos referidos a las pirámides de población del mundo en 1950, 2010, 2030 y 2050 (J. Calvo 2010 en base a datos UN 2007). De acuerdo a los conceptos manejados en el capítulo analice la información que se desprende de los gráficos y la tendencia hacia la cual se encamina la población mundial. Compare los gráficos con la información sobre la situación demográfica de Uruguay desarrollada en el capítulo. ¿El comportamiento poblacional uruguayo se asemeja a los gráficos?

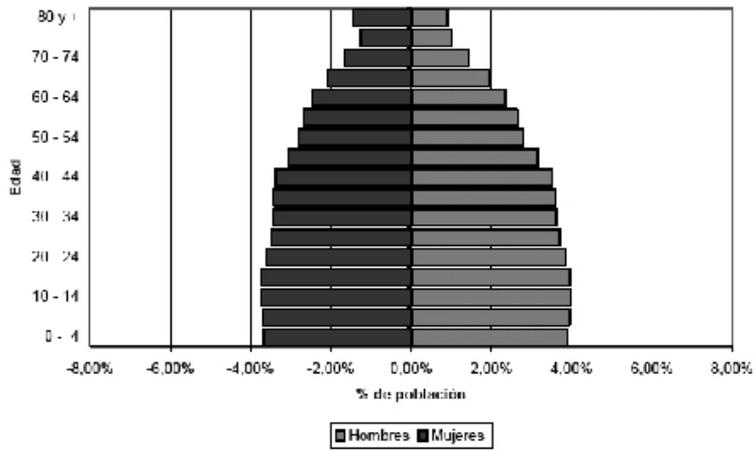




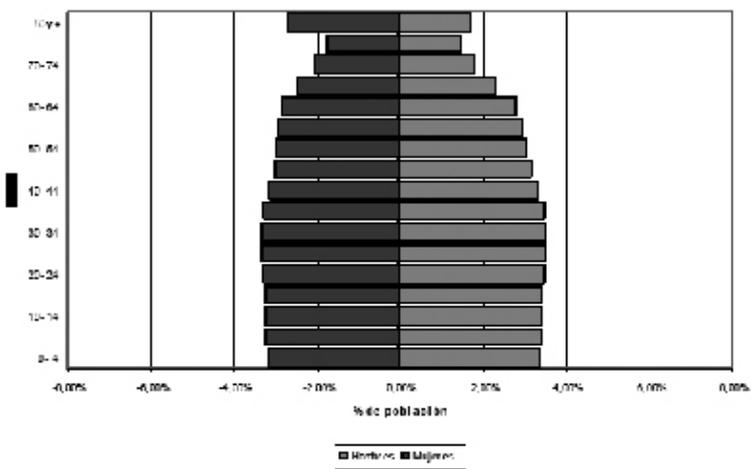
Mundo en año 2010



Mundo en año 2030



Mundo en año 2050



Ejercicio 4

Analice la siguiente información y a continuación responda a las preguntas que se formulan:

La fuga de cerebros africanos en cifras

- Desde 1990, África ha perdido 20.000 especialistas por año.
- Más de 300.000 especialistas africanos viven fuera de África.
- Entre 1980 y 1991 Etiopía perdió el 75% de su mano de obra especializada.
- En Kenya, la formación de un médico cuesta 40.000 US\$, y los estudios a nivel universitario, 15.000 US\$ de media.
- 35% de la ayuda pública al desarrollo destinada a África sirve para pagar a especialistas extranjeros.

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- a. ¿Cuál ha sido el saldo de los procesos migratorios descritos para África?
- b. ¿Existe una relación entre la ayuda al desarrollo y los procesos migratorios?
- c. ¿Cuáles pueden ser las consecuencias a largo plazo?
- d. ¿Por qué puede definirse esto como un problema del desarrollo?
- e. Discuta con sus compañeros las respuestas.

Bibliografía

Álvarez, J. en base a Livi-Bacci

Calvo, Juan José (2008): *La población del Uruguay en las próximas décadas. Una visión, dos escenarios y diez preguntas para debatir*, Montevideo, Sustentabilidad demográfica, ENIA 2010-2030.

CEPAL (2002): *Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*, en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/poblacion/6/LCR2086>>.

Filgueiras, F. (s/f): «Riesgos, oportunidades y vulnerabilidad de la infancia en América Latina», en *Henciclopedia*, <<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/InfanciaAL.htm>>.

García Quiñones, R. (1994): «La transición demográfica: reivindicación vs. teoría alternativa», en *Papeles de Población*, n.º003, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

Pellegrino, A. (2002): *La migración internacional en América Latina. Tendencias y perfiles de los migrantes*, Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas, Santiago de Chile, 20-22 de noviembre de 2002.

Pellegrino, A. Cabella, W., Paredes, M., Pollero, R., Varela, C. (2008): «De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX», en Nahum, B. *Uruguay en el siglo XX: la sociedad*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Pellegrino, A. y Calvo, J.J. (2007): «¿Qué hacer con la población en Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas», en Arocena, R. y Caetano, G., *Uruguay: Agenda 2020*, pp. 61-83, Montevideo, Taurus.

Perren Joaquín (2008): «Transición Demográfica. Modelos Teóricos y Experiencia Latinoamericana», en *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n.º18 (2008.2), Universidad Complutense de Madrid.

Sitios de interés

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE): <<http://www.eclac.org/celade/>>

Enciclopedia EMVI: <<http://www.eumed.net/coursecon/2/evolucion.htm>>

Institut national d'études démographiques (INED): <http://www.ined.fr/flash/popu2/ES/INED_ANIM.swf>

Organización Internacional para las Migraciones: <<http://www.iom.int>>

Epílogo

Ha sido nuestro objetivo presentar al lector algunos problemas del desarrollo construyendo preguntas y buscando respuestas. Es nuestra aspiración que quienes se aproximaron a este manual hayan disfrutado del desafío de reflexionar sobre los problemas que enfrentan las sociedades humanas para alcanzar formas de vida mejores y que al concluir la aventura de la lectura hayan quedado algunas imágenes, algunas frases, algunos conceptos, pero sobre todo muchas preguntas, más dudas y muchas ganas de seguir leyendo.

Como se ha plasmado en el título de este manual es necesario construir los problemas para poder enfrentarlos y para ello se necesita saber más acerca de qué es el desarrollo y cómo se produce, pero sobre todo es imprescindible asumir su carácter normativo. Tomar conciencia de que al desarrollo le es inherente una dimensión ético-normativa que está en la base de su conceptualización y que inspira las acciones por promoverlo.

Los obstáculos y las dificultades que ha encontrado la humanidad para alcanzar aceptables niveles de bienestar y realización personal y colectiva van más allá de la privación de ciertos bienes materiales y esto convierte al desarrollo en un «blanco móvil» pues a medida que parece que lo logramos, descubrimos que hay mucho por hacer. Esto pone en tela de juicio la «fácil» clasificación de países en «desarrollados» y «no desarrollados».

Sin embargo, hay ciertas condiciones necesarias para que las personas y las comunidades puedan gozar de la libertad de elegir vidas que valgan la pena ser vividas. La superación de las concepciones economicistas no puede conducirnos a subestimar la importancia de las condiciones materiales de existencia en el camino hacia el desarrollo. El desarrollo económico, es decir la ampliación y equitativa distribución de los bienes materiales capaces de satisfacer necesidades personales y sociales debe constituir uno de los pilares del edificio del desarrollo humano sustentable.

El desarrollo institucional es otro de esos pilares. La creación de reglas de juego capaces de reducir la incertidumbre de los actores, proporcionando seguridad a las personas y organizaciones es una condición necesaria para el desarrollo. El gran desafío de la construcción institucional está en la especificidad histórico-cultural de los procesos en juego, no hay recetas ni atajos en esta labor. Sí hay teorías y experiencias históricas para estudiar y diseñar estrategias.

La toma de conciencia de la especificidad de los procesos de desarrollo ha contribuido a la emergencia del concepto de capital social como piedra angular para explicar algunas de sus determinantes «ocultas». Es que la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo a partir de la confianza es una de las claves del desarrollo y esto no se encuentra en los individuos sino en la estructura de las relaciones entre individuos y, por lo tanto, solamente en dicha estructura podremos ubicar al capital social... un recurso que no está en manos de nadie, sino de todos al mismo tiempo.

El desarrollo es un proyecto colectivo, esperamos que la lectura de este manual haya aportado a quienes quieren hacer algo por conseguirlo.



Corrección de los tests de autoevaluación —Verdadero o Falso— que aparecen al final de cada capítulo.

Capítulo 1

1. V; 2. V; 3. F; 4. F; 5. V; 6. V; 7. V; 8. F; 9. V; 10. F; 11. V; 12. V; 13. V;
14. V; 15. F.

Capítulo 2

1. F; 2. F; 3. V; 4. F; 5. V; 6. F; 7. F; 8. F; 9. F; 10. F; 11. V; 12. V; 13. V;
14. V; 15. F.

Capítulo 3

1. V; 2. F; 3. V; 4. F; 5. V; 6. F; 7. V; 8. V; 9. V; 10. F; 11. V; 12. F; 13. F;
14. V; 15. V.

Capítulo 4

1. F; 2. V; 3. V; 4. V; 5. F; 6. F; 7. F; 8. F; 9. V; 10. F.

Capítulo 5

1. F; 2. F; 3. F; 4. V; 5. V; 6. F; 7. V; 8. V; 9. F; 10. V; 11. V; 12. V; 13. F;
14. F; 15. V.

Capítulo 6

1. V; 2. F; 3. V; 4. F; 5. F; 6. V; 7. F; 8. F; 9. V; 10. V; 11. V; 12. F; 13. V;
14. F; 15. V.

Capítulo 7

1. V; 2. F; 3. V; 4. V; 5. V; 6. F; 7. V; 8. F; 9. V; 10. V; 11. F; 12. F; 13. F;
14. V; 15. F; 16. V; 17. V; 18. F; 19. V; 20. V.

Capítulo 8

1. V; 2. F; 3. V; 4. V; 5. F; 6. V; 7. V; 8. F; 9. F; 10. V; 11. V; 12. F; 13. V;
14. F; 15. V.

Capítulo 9

1. F; 2. V; 3. V; 4. F; 5. V; 6. F; 7. V; 8. F; 9. V; 10. F; 11. F; 12. V; 13. F;
14. F; 15. F.

Capítulo 10

1. V; 2. V; 3. V; 4. V; 5. F; 6. F; 7. F; 8. V; 9. V; 10. F; 11. V; 12. F; 13. V;
14. F; 15. V.





Capítulo 11

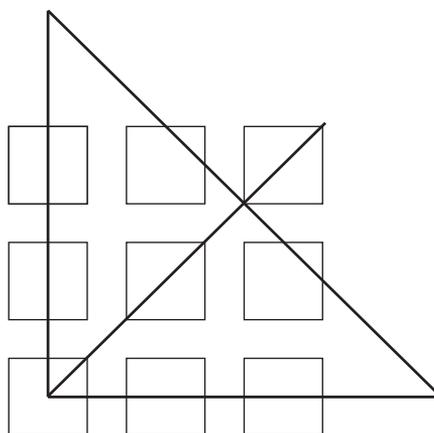
1. V; 2. F; 3. V; 4. F; 5. V; 6. F; 7. F; 8. V; 9. F; 10. F; 11. F; 12. F; 13. V;
14. F; 15. V.

Capítulo 12

1. V; 2. V; 3. F; 4. F; 5. V; 6. V; 7. V; 8. F; 9. V; 10. V; 11. V; 12. F; 13. F;
14. V; 15. V.

Resolución del problema de los 9 puntos:

Hay varias maneras de resolver el dilema pero la más común es la siguiente:



Es probable que la razón por la cual la gente no puede resolver el problema sea que se había imaginado los límites de un cuadro. Es decir, no querían salirse del cuadro imaginario que forman los nueve puntos y, por ende, no encontraban solución al problema. Sin embargo, ese cuadro no existe más allá de nuestras suposiciones.

En la cotidianidad estamos constantemente creando nuestros «9 puntos». Construimos límites a nuestro campo de comprensión que no son más que límites cognitivos impuestos por nosotros mismos. La percepción es que no es más que eso, la percepción.

Suponemos que los límites de nuestra percepción son universales, y cuando nos encontramos con gente que tiene percepciones muy distintas a las nuestras solemos descalificarlos de malos, mentirosos o locos. Sin embargo, este ejercicio nos muestra que a veces creamos límites artificiales que no nos permiten ver las cosas de la misma manera que otros.

