

Problemas del Desarrollo

Manual del curso – Edición 2020

Equipo docente Problemas del desarrollo: Florencia Beder, Reto Bertoni, Atenea Castillo, Cecilia Castelnovo, Alexa Cuello, Jimena Curbelo, Sebastián Fleitas, Juan Geymonat, Gaspar Medina, Malena Montano, Silvana Pera, María José Rey, Javier Rodríguez, Dominique Rumeau

Índice

| | |
|--|----|
| ¿Qué es el desarrollo?..... | 3 |
| Herramientas para el abordaje de los estudios del Desarrollo | 11 |
| De los conceptos a la observación. ¿Cómo se mide el desarrollo?.... | 20 |
| Dimensión normativa del desarrollo | 28 |
| Instituciones y desarrollo | 34 |
| Desarrollo económico con equidad: Las bases materiales del Desarrollo | 41 |
| Una mirada sobre el desarrollo desde América Latina: el pensamiento de la CEPAL | 51 |
| Desigualdades sociales y desarrollo | 59 |
| La dimensión ambiental del desarrollo | 69 |
| El desarrollo como proyecto colectivo de una sociedad en el territorio... | 77 |
| El capital social | 89 |

Citado sugerido:

Equipo docente Problemas del desarrollo (2020: número de
página)

Referencia bibliográfica sugerida:

Equipo docente Problemas del desarrollo (2020). Manual
de curso Problemas del desarrollo. Facultad de Ciencias
Sociales. Universidad de la República.

Capítulo 1

¿Qué es el desarrollo?

Resumen

El primer capítulo del manual presenta una aproximación a la complejidad con que se encuentra quien se inicia en las problemáticas del desarrollo. El propio concepto es multidimensional e involucra una perspectiva ética sobre qué es “desarrollarnos”, a la vez que su significado 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, a partir de una aproximación a lo que se identifica comúnmente como “desarrollo”, se presenta resumidamente la historia del concepto de desarrollo desde sus orígenes hasta el paradigma hegemónico del «desarrollo humano sustentable». Luego se pone de relieve la postura de algunas corrientes de pensamiento que son críticas con la idea misma de desarrollo, por considerarlo un concepto occidental-céntrico. La tercera sección explícita la opción teórica desde la cual se trabajará en el curso. Finalmente, en la última sección se presenta las características principales del enfoque del desarrollo con la cual se trabajará.

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

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. En esa línea, los estudios del desarrollo se abocan al análisis de los problemas que enfrentan ciertas sociedades 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. El concepto de desarrollo: una construcción social

Como se verá en otros capítulos, los temas vinculados al desarrollo implican poner en juego valores, asumir una postura ética frente a lo que entendemos por “desarrollarnos”. En ese sentido, el desarrollo implica una perspectiva normativa, un posicionamiento sobre el “deber ser”. Sin embargo, cotidianamente se nos habla de países desarrollados y países no desarrollados (o subdesarrollados o en vías de desarrollo) aludiendo a una definición objetiva. 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. Los países desarrollados, según esta caracterización, 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, etc. Además, una buena parte de la población mantiene un elevado nivel de consumo. Siguiendo esas características es posible incluso, generar listados de países que pueden ser catalogados como “desarrollados”.

No obstante, el carácter normativo, multidimensional e histórico del desarrollo, implica que más allá de puntos en común, el mismo puede interpretarse de distinta manera según el paradigma desde el que se aborde. A continuación se realizará un breve recorrido por las distintas concepciones de desarrollo (en su sentido moderno) que darán un panorama general de las discusiones sobre el concepto.

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 han 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 en las últimas décadas crece una corriente crítica que cuestiona la idea misma de desarrollo (el postdesarrollo).

2.1. 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.

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

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.

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 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”* (Kuznets, 1971).

El crecimiento económico moderno tiene seis rasgos característicos:

- Crecimiento del Producto Bruto Interno. La economía presenta altas tasas de crecimiento de la cantidad de bienes y servicios producidos, por lo que se incrementa el

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS
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;
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.

producto interno bruto por habitante como resultado de un incremento de la tasa de inversión.

- Transición demográfica. 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.

- Cambio tecnológico. 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 estructural. 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 institucional. 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.

- Integración económica internacional. 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.

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.

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

2.2. 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.

«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 Estados Unidos, Harry Truman, pronunciado ante el Congreso el 20 de enero de 1949.

Cabe señalar que en América Latina tuvo lugar el nacimiento de una corriente de pensamiento muy crítica del concepto lineal de desarrollo: la escuela dependentista. 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».

2.3. ¿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 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.

2.4. 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 autocrítica 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).

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, «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.

2.5. Corrientes críticas a la noción de desarrollo

En las últimas décadas se ha conformado una corriente de pensamiento crítico respecto a la noción de desarrollo que nuclea distintas perspectivas, pero cuyo eje en común plantea discutir alternativas al propio desarrollo, ya que se entiende que la idea misma de desarrollo implica una cosmovisión de modernidad y colonialidad eurocéntrica que es cuestionada. Estas perspectivas, son definidas como enfoques postdesarrollistas (más allá del desarrollo), pero representan especificidades conceptuales tales como “Teoría Decolonial”, “Teorías del Decrecimiento”, “Buen vivir”, entre otras. Es decir, si bien la denominación “postdesarrollo” ha tendido a generalizarse y abarcar conceptualmente al resto, dichos enfoques provienen de distintos orígenes y

presentan diversos énfasis que se podrán profundizar en estudios avanzados sobre el tema.

Estas perspectivas denuncian al «desarrollo» como un discurso cultural originado en las potencias occidentales que, después de la Segunda Guerra Mundial, definieron 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. Se entiende que ese desarrollo, por tanto, es una construcción social de países hegemónicos que, con ese discurso, pretenden homogeneizar las distintas culturas del mundo y definir un único horizonte al cual se debe aspirar. Un horizonte definido por los países occidentales, quienes habrían encontrado la mejor forma de llevar adelante las sociedades humanas. Los enfoques postdesarrollistas son críticos con esta forma de entender el devenir de la historia.

Según plantean, el concepto de desarrollo fue concebido basado en el dominio de la naturaleza y con un enfoque productivista, que impone la modernización como valor universal, desconociendo la diversidad cultural y las distintas concepciones del mundo y de la vida que existen en las comunidades humanas que habitan el planeta Tierra. Por estas razones sostienen que no se deberían plantear “desarrollos alternativos” sino buscar directamente “alternativas al desarrollo”.

Como plantea Unceta (2009) el postdesarrollo además de entender la economía del desarrollo como *“una construcción intelectual destinada a justificar y promover la expansión de un modelo y unos valores (los occidentales) como necesario revulsivo para superar el supuesto atraso de sociedades caracterizadas por otras referencias culturales y otras formas de organización social y de relación con la naturaleza”*, este enfoque niega *“la propia posibilidad de una teoría capaz de explicar los diferentes aspectos que caracterizan el devenir de las sociedades humanas”*. (Unceta, 2019: 19)

Entre sus propulsores se encuentran intelectuales como Arturo Escobar, Gustavo Esteva, Majid Rahnema, Wolfgang Sachs, Gilbert Rist, Aníbal Quijano, Serge Latouche, Eduardo Gudynas, Vandana Shiva, Anibal Quijano, etc. quienes concentran la doble dimensión: crítica y propuesta alternativa al desarrollo.

En palabras de Escobar, la era del postdesarrollo significaba para algunos que *“el desarrollo ya no sería el principio organizador de la vida social (...) Otros añadieron a esta caracterización una re-valorización 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, así como cultural y ecológicamente sostenibles.”* (Escobar, 2015: 20)

Asimismo, el posdesarrollo plantea una crítica ambiental contundente. El ritmo de consumo que requiere el estilo de desarrollo euro-atlántico no es posible generalizarlo en el mundo, dado los recursos limitados del planeta y su equilibrio ecosistémico. En ese sentido, *“el modelo es incapaz de ofrecer justicia social”* (Sachs, 2009: 3). Se plantea que el modo de vida occidental hegemónico, además de ser socialmente injusto, es inviable ambientalmente en este planeta.

Ante ésto el paradigma de progreso basado en el crecimiento económico queda interpelado. Además de ser una imposición cultural, asociada a la Colonialidad Global

del Poder y a la Colonialidad / Modernidad / Eurocentrada (Quijano, 2014), no sería democráticamente posible. En esa línea los enfoques del decrecimiento plantean una respuesta alternativa, que no solo interpela el crecimiento ilimitado, sino que promueve en ciertas economías y sectores, la necesidad de la reducción. *“La perspectiva del decrecimiento nos abre horizontes a otras formas de producción y reproducción individual y colectiva. Por igual, nos plantea la necesidad de redefinir otras formas políticas y sociales que permitan viabilizar economías democráticas bastante diferentes de las dominantes.”* (Brand, 2018: 99-100).

Por su parte, la perspectiva del Buen Vivir, proveniente principalmente de la cosmovisión indígena andina y guaraní, y de corrientes críticas dentro de la modernidad occidental, también se plantean desde esa línea. Desde una visión biocéntrica, no conciben una separación entre el hombre y la naturaleza, tal cual se entiende desde la perspectiva occidental clásica. En su lugar, se entiende que las relaciones sociales están intrínsecamente vinculadas a los ciclos de la naturaleza, la cual es poseedora de sus propios valores y derechos. En ese sentido, se apunta a un cambio social que implica transformaciones radicales en la forma de concebir la economía, ya que *“significa dar la vuelta a la autonomización de la economía y subordinarla bajo criterios políticos y sociales; solo así se podrá crear las bases materiales que satisfagan necesidades y se reproduzcan las condiciones de vida de los miembros de la sociedad y de la Naturaleza”*. (Prada, 2011: 232)

3. Perspectiva acordada para una primera aproximación a los estudios del desarrollo en el marco del curso “Problemas del desarrollo”.

Como se vio y se seguirá profundizando, en los estudios del desarrollo existen distintas perspectivas teóricas y normativas (es decir, relativo a valores morales) a partir de los cuales es posible trabajar. Más allá de eso, resulta fundamental tomar una definición para poder avanzar. En esa línea, el curso “Problemas del desarrollo” como primera aproximación a los estudios del desarrollo en el Ciclo Inicial de Facultad de Ciencias Sociales, ha definido partir de la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable como paradigma a partir del cual trabajar. Esto, sin desconocer los aportes considerables que realizan las otras perspectivas. Por ejemplo, las visiones críticas que fueron presentadas en el apartado anterior, 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 consideraciones provenientes de las corrientes críticas.

Se toma esta definición en el entendido que trabajar en el marco de la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable ofrece un marco lo suficientemente amplio y multidimensional, que permite generar los consensos mínimos necesarios para avanzar en estudios iniciales de los Problemas del Desarrollo.

4. El desarrollo como fenómeno complejo: apuntes de partida.

Este apartado avanza en caracterizar el desarrollo como fenómeno complejo, tal cual es entendido en este curso, en el marco del Desarrollo Humano Sustentable.

En primer lugar, es necesario señalar nuevamente que el concepto de desarrollo no puede definirse de manera atemporal, ya que cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo. Puede afirmarse que el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para un colectivo humano.

En base a Bértola y Bertoni (2019) podemos señalar que el desarrollo no es un estado al que se arriba, una barrera que se pasa, sino una situación que se crea y se recrea. Por tanto, el desarrollo no es un estado sino un proceso, no es un lugar al que se llega sino un camino que se transita y en donde el horizonte se aleja cada vez que avanzamos. El desarrollo aparece entonces, como un problema para todas las sociedades.

Consiste en la existencia, en un cuerpo social, de mecanismos capaces de reproducir las capacidades humanas y sociales, aplicando las mejores prácticas de un tiempo histórico, en el plano científico, tecnológico, de la innovación, de la economía, de las formas de organización social, de la gestión, de la política y la democracia, de las instituciones y de la cultura, en un sentido general, con el objetivo de mejorar la vida de las personas y ampliar sus posibilidades de elegir lo que quieren ser y hacer con sus vidas.

Por tanto, consiste en generar ciertas capacidades individuales y sociales que permitan reproducir y reconstruir el bienestar. Debe concebirse como un proceso inacabado e inacabable de expansión de las capacidades y remoción de las trabas a la agencia de las personas para elegir las vidas que consideren valiosas.

Por su parte, entre y dentro de las sociedades existe una importante variedad de valores y preferencias, lo que da al Desarrollo un carácter idiosincrático, histórico, contingente. Por lo que ex post, el contenido concreto del concepto de desarrollo dominante será el resultado de la interacción social, una construcción social, sujeta a relaciones de poder y equilibrios de fuerzas.

Asimismo, si bien el desarrollo supone el amplio despliegue de capacidades y libertades individuales es, esencialmente, un proceso social, colectivo, como lo es, igualmente, la construcción de valores, derechos y cultura. Bértola y Bertoni (2019)

Esta perspectiva ética impone ciertas restricciones a nuestro natural instinto a exigir certezas y, para algunos, eficiencia:

1. No hay soluciones técnicas óptimas a los problemas del desarrollo
2. Hay múltiples alternativas posibles, aunque se pueden abordar racionalmente.

Es claro que esta visión del desarrollo involucra diversas dimensiones de la dinámica social. Es por tanto un fenómeno esencialmente multidimensional y por tanto complejo. Lo económico, lo social, lo político-institucional, lo cultural, lo ambiental, no son sino piezas de un puzzle que es necesario armar/articular para comprender integralmente el desarrollo. En esta perspectiva multidimensional los problemas del desarrollo no tienen

fronteras, no tienen límites temporales, no tienen límites geográficos ni tampoco culturales.

Esto impone un enorme desafío para los estudios del desarrollo y exige desplegar estrategias cognitivas relativamente heterodoxas para el *common sense* en el pensamiento científico, pero en particular en las ciencias sociales. 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, avanzar hacia el desarrollo.

5. Recapitulación

El capítulo presentó una primera aproximación al estudio del desarrollo como fenómeno complejo. A priori, se puede afirmar que el término «desarrollo» es utilizado para definir el proceso que habilita cambios orientados a mejorar las condiciones de vida humana. En esa línea, los estudios del desarrollo se abocan al análisis de los problemas que enfrentan ciertas comunidades para lograr transitar este proceso de forma sostenida. 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.

Los temas vinculados al desarrollo implican poner en juego valores, asumir una postura ética frente a lo que entendemos por “desarrollarnos”. En ese sentido, el desarrollo implica una perspectiva normativa, un posicionamiento sobre el “deber ser”. Sin embargo, cotidianamente se nos habla de países desarrollados y países no desarrollados. No obstante, el carácter normativo, multidimensional e histórico del desarrollo, implica que más allá de puntos en común, el mismo puede interpretarse de distinta manera según el paradigma desde el que se aborde.

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 y eurocéntrica, asociado a la Economía del Desarrollo. Desde fines de los años sesenta han surgido un conjunto de críticas a ese reduccionismo económico, que han promovido que en los últimos treinta años se haya ido gestando una concepción más integral y compleja del fenómeno que derivó en el paradigma del Desarrollo Humano Sustentable. Todo esto sin olvidar que en las últimas décadas crece una corriente crítica que cuestiona la idea misma de desarrollo (el postdesarrollo), que nuclea distintas perspectivas, pero cuyo eje en común plantea discutir alternativas al propio desarrollo, ya que se entiende que la idea misma de desarrollo implica una cosmovisión de modernidad y colonialidad eurocéntrica que es cuestionada.

El curso “Problemas del desarrollo” como primera aproximación a los estudios del desarrollo en el Ciclo Inicial de Facultad de Ciencias Sociales, ha definido partir de la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable como paradigma a partir del cual trabajar. Esto, sin desconocer los aportes considerables que realizan las otras perspectivas.

Según esta perspectiva puede afirmarse que el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para un colectivo humano. Se entiende que no es un estado al que se arriba, una barrera que se pasa, sino una situación que se crea y se recrea. Por tanto, el desarrollo no es un estado sino un proceso, no es un lugar al que se llega sino un camino que se transita y en donde el horizonte se aleja cada vez que avanzamos. El desarrollo aparece entonces, como un problema para todas las sociedades.

Consiste en la existencia, en un cuerpo social, de mecanismos capaces de reproducir las capacidades humanas y sociales, aplicando las mejores prácticas de un tiempo histórico, con el objetivo de mejorar la vida de las personas y ampliar sus posibilidades de elegir lo que quieren ser y hacer con sus vidas. Debe concebirse como un proceso inacabado e inacabable de expansión de las capacidades y remoción de las trabas a la agencia de las personas para elegir las vidas que consideren valiosas.

El Desarrollo presenta un carácter idiosincrático, histórico, contingente. Por lo que ex post, el contenido concreto del concepto de desarrollo dominante será el resultado de la interacción social, una construcción social, sujeta a relaciones de poder y equilibrios de fuerzas. Es claro que esta visión del desarrollo involucra diversas dimensiones de la dinámica social. Es por tanto un fenómeno esencialmente multidimensional y por tanto complejo.

- Acosta, A. y Brand, U. (2018). Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo. Fundación Rosa Luxemburgo. Ecuador.
- Bértola, L. & Bertoni, R. (2019). Aportes hacia una estrategia de desarrollo: conceptos, diagnósticos nacionales y prospectiva global. Documento de Trabajo N°11/2019, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Boisier, S. (2003): ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Revista del CLAD Reforma y Democracia, n.º 27, Caracas.
- 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).
- Escobar, A. (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
- Hirschman, A. (1984). De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras, México, FCE.
- Kuznets, S. (1971) Discurso pronunciado al recibir el Premio Nobel.
- 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.
- Prada, R. (2011). El vivir bien como alternativa civilizatoria: Modelo de Estado y modelo económico. En: M.Lang y D. Mucrani (comp.) Más allá del desarrollo. Quito: Ediciones AbyaYala/ FRL.
- Quijano, A. (2014). Cuestiones y horizontes. De la dependencia Histórico-Estructural a la Colonialidad/Decolonialidad del Poder. CLACSO, Buenos Aires.
- Quintana, E. (2008). Definición de desarrollo humano. Qué es y qué no es el desarrollo humano, PNUD, Escuela Virtual.
- Sachs, W. (2009). Fair Wealth.Pathways into Post-development. En: EijaPalosuo (ed): Rethinking Development in a CarbonConstrained World. Helsinki: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009, 196-206. Versión en español: “Riqueza justa: los caminos hacia el post-desarrollo” (mimeo.)
- Sachs, W. (editor), Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, PRATEC, Perú, 1996 (primera edición en inglés en 1992). Versión digital: <http://www.ivanillich.org.mx/Lidicc4.htm>
- Sanahuja, J. A. (2002). Desarrollo humano. Román Reyes (director): Diccionario crítico de Ciencias Sociales, publicación electrónica, Universidad Complutense, Madrid,
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad, Barcelona, Planeta.
- Santiso, J. (2000). La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los trasposos y las autosubversiones, en Revista de la CEPAL, n.º 70, abril.

Referencias bibliográficas

Herramientas para el abordaje de los estudios del Desarrollo

No somos estudiantes de materias, sino estudiantes de problemas. Y los problemas pueden traspasar los límites de cualquier materia o disciplina.

Traducido de: Karl Popper (1963). *Conjectures and Refutations: The growth of scientific knowledge*

Resumen

El presente capítulo brinda herramientas básicas para entender algunos desafíos que enfrenta la construcción de conocimiento en torno a la temática del desarrollo. En primer lugar y tomando como referencia el texto de Arocena (2018), se abordan cuatro enfoques que son característicos de los estudios del desarrollo: *normativo, fáctico, prospectivo y propositivo*. Los mismos son complementarios entre sí, y cada uno arroja luz sobre aspectos que son claves para el pensamiento sobre desarrollo. Dado el carácter complejo y multidimensional del fenómeno en cuestión, también se presentan diferentes formas en las que puede organizarse la construcción de conocimiento en general, y en particular vinculado al desarrollo. En ese sentido, las disciplinas científicas, la multidisciplina, la interdisciplina, la transdisciplina y el diálogo de saberes con sus tensiones y complementariedades, son parte de los temas que aborda esta unidad.

Palabras clave: dimensión normativa, enfoque fáctico, prospectivo y propositivo, multidisciplina, interdisciplina y transdisciplina.

1. Introducción

En el capítulo anterior se discutió algunos aspectos generales sobre el desarrollo, así como también se presentaron los grandes hitos en torno a la historia del pensamiento sobre este fenómeno. Para seguir profundizando es necesario contar con algunos conceptos que ayuden a enfrentar su complejidad y den pistas sobre cómo se construye conocimiento en este campo de estudio. Entonces, si en el capítulo anterior la pregunta disparadora fue *¿Qué es el desarrollo?*, en este capítulo dicha pregunta es *¿Cómo se estudia el desarrollo?*

En primer lugar se presentan cuatro enfoques necesarios para encarar los estudios del desarrollo: normativo, fáctico, prospectivo y propositivo (Arocena, 2018). De manera sintética puede señalarse que el primero de ellos pone de manifiesto que, de manera explícita o implícita, el desarrollo como concepto está cargado de juicios de valor sobre lo que es deseable, bueno o justo; por tanto quien estudia este fenómeno adopta cierta postura ético-normativa. A partir de ella, se evalúa qué es lo que hay que observar -enfoque fáctico- y el esfuerzo por conocer la situación de las sociedades en cuanto a las variables o aspectos que se consideran claves del sistema en estudio, lo que concluye en un diagnóstico. Es importante señalar que se habla de sistema porque no sólo importa describir cuál es la situación de cada variable clave, sino su interacción con las demás. Se trata de utilizar un enfoque sistémico para una aproximación integral a la comprensión del fenómeno en estudio.

A partir de ello se trata de responder a la pregunta de cómo puede evolucionar el sistema en el futuro y qué otros elementos, variables o factores pueden aparecer o irrumpir interfiriendo en su dinámica, lo que nos da una visión prospectiva. No se trata de predecir el futuro, sino de explorar escenarios posibles. Esta visión de mediano y largo plazo permite actuar sobre las tendencias y acelerar, retrasar o impedir la ocurrencia de hechos. Justamente esta posibilidad de incidir en el futuro hace posible realizar recomendaciones y/o realizar propuestas concretas de intervención.

Así se llega a la instancia final que Arocena (2018) califica como enfoque propositivo. Partiendo de la situación actual y de los futuros posibles, es posible realizar recomendaciones o propuestas para el diseño de políticas e instrumentos que permitan alcanzar los objetivos deseables en materia de desarrollo.

Tal como surge de esta breve presentación, la visión normativa constituye el eje estructurante de los demás enfoques, pues orienta el conjunto de esfuerzos cognitivos y la elaboración de recomendaciones o propuestas de acción.

En segundo lugar se incursiona en las condicionantes que impone la complejidad del concepto de desarrollo y en el tipo de estrategias cognitivas para estudiarlo.

El abordaje de la complejidad que caracteriza a las temáticas vinculadas al desarrollo requiere de enfoques sistémicos y, en tal sentido, del aporte de las disciplinas científicas tradicionales, pero también -y fundamentalmente- de nuevas configuraciones entre ellas y también con otras formas de conocimiento.

Por ello se incursiona en las diversas formas de construir conocimiento en las ciencias sociales. Se parte de presentar la forma hegemónica que se ha impuesto a partir

de la “división del trabajo” entre disciplinas. Posteriormente se presentan estrategias en las que se apela a diversas formas de interacción entre las disciplinas para ampliar el campo de estudio y los enfoques de la realidad (multidisciplina e interdisciplina).

Pero también, se incorpora a las estrategias para concretar abordajes sistémicos, el caso en que se da lugar al diálogo entre el conocimiento científico y conocimientos originados fuera del ámbito académico, donde diversos actores -fuertemente vinculados a la problemática en cuestión- han encontrado explicaciones y han desarrollado acciones capaces de contribuir a una perspectiva integral de los problemas (transdisciplina).

2. Cuatro enfoques para estudiar el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable: de lo normativo a lo propositivo

La multidimensionalidad es un factor clave para comprender los problemas y también para elaborar estrategias de desarrollo. Por ello es importante reflexionar sobre esa característica del fenómeno.

Como se ha visto en el capítulo 1, el desarrollo es un proceso de cambio social que implica generar condiciones económicas, políticas, institucionales y culturales para transformar a los seres humanos en verdaderas personas humanas. Por tanto se trata de conseguir el bienestar y la felicidad de los miembros de una sociedad en un marco de justicia, esto es que todos puedan gozar de las más amplias libertades y posibilidades para planear sus vidas y alcanzar los objetivos o metas que se proponen.

Para avanzar en dicho sentido una sociedad debe ser capaz de aplicar y reproducir las mejores prácticas de un tiempo histórico, en el plano científico, tecnológico, de la innovación, de la economía, de las formas de organización social, de la gestión, de la política y la democracia, de las instituciones y de la cultura, en un sentido general a los efectos de lograr mejoras en las condiciones de vida de la población, medidos en muy diversos planos.

¿Cómo descubrir, analizar y, a partir de ello, recomendar acciones para el desarrollo? o lo que es lo mismo ¿cómo estudiar el desarrollo?

2.1 En el principio ¿para qué?: el enfoque normativo

Según Arocena (2019) los estudios del desarrollo tienen como objetivo contribuir a ciertas prácticas sociales y agrega que un campo de estudio con semejante propósito ha de prestar atención a valores, hechos, tendencias y propuestas:

Cuando se quiere conocer un cierto proceso o aspecto de la realidad, con intención práctica, inspiración ética y orientación racional, hace falta: (1) explicitar los valores que inspiran la preocupación por tal proceso, (2) conocerlo y entenderlo, de manera tan objetiva y profundamente como sea posible, (3) anticipar sus evoluciones más probables, (4) proponer alternativas de acción que sean a la vez viables y “deseables” (Arocena, 2018:11)... los estudios del desarrollo deben combinar en una secuencia

cuatro enfoques sucesivos —normativos, fácticos, prospectivos y propositivos— sin confundirlos ni omitir alguno (Arocena, 2018:13).

La perspectiva del desarrollo humano sustentable (DHS) implica -como ha sido adelantado en el capítulo 1- una idea de justicia que se define a partir de ciertos fines éticos. A diferencia de las primeras definiciones de desarrollo a mediados del siglo pasado, el DHS es explícito en los principios o valores que deben orientar el cambio social. En tal sentido, los estudios del desarrollo deben elaborar y analizar esos determinantes ético-normativos (véase capítulo 4).

Es fundamental precisar esto, ya que el punto de partida es definir cuáles son los valores que inspiran la identificación de problemas y la preocupación por su resolución. Este enfoque normativo determinará cuáles son los hechos a los que corresponde prestar especial atención, estudiar e interpretar y por tanto determina cuál es la agenda de investigación. La misma deberá incorporar también la indagatoria sobre las posibles tendencias de esos hechos en el futuro y por tanto del contexto en que se deberá actuar para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Pero el enfoque normativo también se refleja en el tipo de propuestas de acción para lograr esos objetivos, orientando la definición y selección de instrumentos y políticas para hacer posible lo deseable y evitar las tendencias que obstaculizan dicho proceso.

Finalmente lo normativo está presente también al momento de analizar, interpretar y evaluar los resultados obtenidos.

2.2 Observar, explorar, descubrir para describir y entender: el enfoque fáctico

El enfoque fáctico refiere a la necesidad de abordar el estudio de la realidad con rigurosidad analítica para conseguir una aproximación a las dinámicas sociales que explican el estado de situación en materia de DHS. Esto implica buscar información y construir evidencia para obtener una descripción o diagnóstico lo más certero posible. Para ello es necesario desplegar una estrategia de investigación acorde con la complejidad del problema que se enfrenta, tratando de evitar métodos reduccionistas que pueden conducir a la fragmentación del objeto de estudio y exponen por ello al peligro de perder la visión integral que impone la multidimensionalidad del desarrollo. El diseño de esta estrategia constituye uno de los mayores desafíos en los estudios del desarrollo, pues implica superar algunas concepciones y prácticas presentes en las ciencias sociales.

En la sección siguiente de este capítulo y en el capítulo 3 se desarrollan mejor estas ideas, no obstante, cabe insistir en que lo que se busca, lo que se pretende observar o medir y por tanto lo que se quiere entender, depende de la perspectiva ético-normativa que orienta la investigación. Lo importante, lo determinante, lo relevante depende de dicho enfoque. En ese sentido corresponde alertar sobre la neutralidad del conocimiento producido. Por más objetivo -neutro- que pueda aparecer el resultado de la investigación, siempre estará teñido por el tipo de variables claves que se estudia y ellas dependen de la postura normativa que se adopte.

2.3 ¿Hacia dónde evoluciona o puede evolucionar el sistema?: el enfoque prospectivo

Una vez que se cuenta con el diagnóstico de la situación se impone la necesidad de indagar sobre las tendencias o posibles evoluciones de los fenómenos observados. Pero concibiendo el futuro como una posible construcción y no sólo el resultado de fuerzas ingobernables que determinan lo que ocurrirá. De esto trata el enfoque prospectivo, de arrojar luz sobre los futuros posibles y la capacidad de incidir o impedir su ocurrencia.

Existen, desde hace más de medio siglo, diferentes escuelas de pensamiento sobre los estudios del futuro que han desplegado un conjunto de herramientas teórico-metodológicas que permiten incursionar en el análisis de lo que posiblemente pueda ocurrir y por tanto nos aportan elementos para concebir y diseñar acciones tendientes a incidir en el proceso.

No es que se pueda predecir el futuro, sino que se genera conocimiento sobre lo que es posible, con más o menos probabilidad que ocurra. En tal sentido, el enfoque prospectivo nos brinda insumos muy valiosos para elaborar propuestas a los efectos de construir futuros acordes con los principios éticos del DHS.

La prospectiva no es una herramienta predictiva, no brinda necesariamente respuestas exactas sobre “qué sucederá” pero sí puede brindar instrumentos metodológicos que ayudan a tomar decisiones en un ámbito de incertidumbre como lo es el futuro.

Aunque hay varias tendencias o formas de explicar y aplicar la prospectiva, se puede afirmar que ésta hace uso de diferentes instrumentos para la comprensión del presente, el pasado y el futuro y los ordena con el objetivo de poder anticipar posibles configuraciones. En tal sentido se trata de la aplicación de un conjunto de técnicas de anticipación intuitiva conducida, que combina herramientas diversas para la anticipación.

2.4 ¿Qué hacer por el desarrollo?: el enfoque propositivo

La prospectiva ha venido a enriquecer la planificación estratégica, dándole a la misma las características de un proceso más dinámico y sujeto a periódicas revisiones y ajustes. En este sentido, según Arocena (2018) el enfoque propositivo culminaría la secuencia. Se trata de concebir, elaborar y diseñar diversos instrumentos para el accionar práctico en la promoción del desarrollo. No se trata escribir recetas sino de realizar recomendaciones que puedan orientar las políticas públicas de desarrollo a partir de los principios o valores que se persigue, el diagnóstico realizado y los resultados de los estudios prospectivos. En definitiva se trata de contribuir a la toma de decisiones para el DHS.

La planificación estratégica constituye una herramienta crítica, sustantiva en la acción para el desarrollo. Los grandes desafíos que enfrenta tienen que ver con que en la sociedad los diversos actores se mueven con intereses distintos -a veces contrapuestos- y por tanto no es obvio cuáles son las mejores políticas o instrumentos a aplicar -aún en situaciones de consenso sobre los objetivos a alcanzar-.

Parecería ser que la consulta y la participación real de los distintos actores, grupos y clases sociales en el proceso de planificación e implementación de acciones para el desarrollo constituye un factor clave. La construcción de capacidades sociales para el cambio, la transformación de los diversos actores en agentes de desarrollo es lo que permitiría autosustentación de las políticas.

En cualquier caso, los estudios del desarrollo no pueden dejar de incursionar en esta cuestión propositiva y en los mecanismos para hacer posible lo necesario.

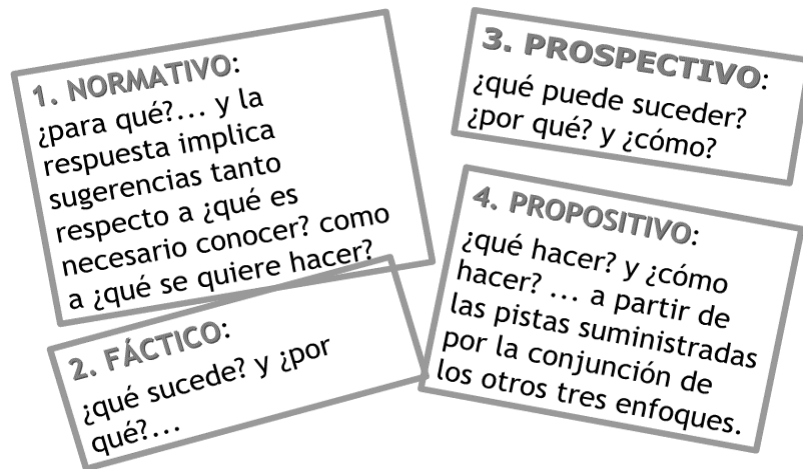


Ilustración: Enfoques de los estudios del Desarrollo.
Fuente: Elaboración propia en base a Arocena (2018)

3. La construcción de conocimiento y la complejidad del Desarrollo

Como pudimos reconocer en el capítulo anterior, el pensamiento sobre desarrollo se ha complejizado y se ha alejado de las perspectivas que marcaban al crecimiento como fin en sí mismo para la construcción de bienestar. Es decir, el crecimiento económico no se plantea como el único objetivo deseable y capaz de generar el bienestar social. En ese sentido, la evolución del pensamiento sobre desarrollo ha marcado con claridad que la relación entre crecimiento y desarrollo no es lineal. Acompañando este cambio de enfoque es que se ha ido modificando también la forma y las herramientas a partir de las cuales se construye conocimiento sobre desarrollo. Cuando el eje central y casi exclusivo del análisis fue el crecimiento económico, se desarrollaron con mucha fuerza instrumentos teóricos y metodológicos que intentaron comprender este fenómeno: sus variables claves (inversión-ahorro, capital físico, innovación, etc.) la relación entre las mismas y su vínculos con otros tópicos (crecimiento poblacional y comportamiento reproductivo, pobreza, empleo, etc.). En ese contexto, la preponderancia de la economía como disciplina central de este campo de estudio fue notoria.

Sin embargo, la aparición de corrientes críticas a esta perspectiva obligó a desarrollar otros campos de estudio y análisis que consideraban otros temas más allá del crecimiento económico. Así también, se revisaron las formas y los métodos a través de los que se construye conocimiento.

“En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico dominante de la modernidad, el paradigma de Isaac Newton y las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos complejos y recursivos. (Boisier, 59, 2003)

Si bien en este capítulo no entraremos en el detalle del pensamiento sistémico como propuesta filosófica, discutiremos diferentes formas de abordar la construcción de conocimiento en general y sobre desarrollo en particular. Algunas de estas formas de organización (en particular interdisciplina y transdisciplina) están unos pasos más cerca de estos enfoques integradores y sistémicos a los que hacíamos referencia en el párrafo anterior.

3.1 Las disciplinas tradicionales

Las disciplinas científicas son cuerpos de conocimiento o ramas del saber que son aceptados por una determinada comunidad científica (Carmona, 2004), que define un área de conocimiento (objeto de estudio) y estrategias metodológicas idóneas para investigar.

Los miembros de una disciplina construyen una comunidad científica, que supone un reconocimiento entre los pares. Estos comparten elementos materiales y cognitivos tales como conceptos, teorías y métodos. Estos elementos son elaborados y desarrollados a través de la investigación y brindados a la siguiente generación por medio de procesos educativos.

Las comunidades científicas de una disciplina poseen formas de publicar los resultados de sus investigaciones comunes a sus pares, un currículum especializado y más o menos definido, así como roles en la academia y en la sociedad más o menos estables. Poseen mecanismos de control y evaluación de sus miembros, así como instrumentos para el desarrollo de su campo de estudio. (Pohl et al, 2008)

Las diferentes disciplinas han jugado un rol preponderante en la transmisión de conocimiento de una generación de científicos y profesionales a la siguiente. Alineado a la idea anterior es que la educación y la educación superior en particular, tienden a alinearse en áreas, subáreas y disciplinas, de acuerdo a la trayectoria de los investigadores precedentes.

Las disciplinas también se constituyen como un espacio de disputa de poder y de legitimidad. Es por eso que las disciplinas han buscado muchas veces definir con mayor claridad y cuidar sus límites. Por ello incluso desde los orígenes de las disciplinas sociales

se buscó, tal como hizo Comte y otros, entender sus particularidades y su objeto de estudio. (Dogan, 1997)

La sociología, la ciencia política, la economía, el trabajo social, la antropología, la historia, son algunos ejemplos de construcción de conocimiento sobre las bases de las disciplinas, dentro del área social. Sin embargo, la estructura de aprendizaje y desarrollo a través de disciplinas se extiende a otras áreas de conocimiento.

La organización del conocimiento a través de disciplinas ha sido sin dudas un factor decisivo en la construcción y avance en diversos campos. Sin embargo, la proliferación de disciplinas delimitando áreas de especialización, constituye un riesgo al segmentar los distintos aspectos de la realidad, ya que cada disciplina da cuenta solo de una parte

Ejemplo de abordajes disciplinarios: La economía ambiental

La evidencia de la crisis ambiental desde la década de los años setenta del siglo pasado, originó el surgimiento de perspectivas económicas que orientaran la interacción entre economía y naturaleza. La economía ambiental, como extensión de la teoría económica neoclásica, surgió como respuesta para guiar la política ambiental, pretendiendo solucionar los problemas que esta teoría identifica como externalidades y de asignación ineficiente de los recursos naturales.

Para ello propone generar condiciones para una asignación intergeneracional óptima de recursos no renovables. Su objetivo es la incorporación de la naturaleza en el mercado. Y para hacerlo adjudica valores monetarios a las externalidades.

Las externalidades son efectos “involuntarios” en el bienestar de las personas y las empresas derivados de la actividad económica y pueden ser positivos o negativos. Las externalidades negativas son costos privados trasladados a la sociedad. De acuerdo a los teóricos de la economía ambiental, derivan de la ineficiencia en la gestión de los recursos por fallas de mercado y deben arbitrarse incentivos o desincentivos económicos para solucionarlo, dado que todo proceso productivo conlleva externalidades.

Para mitigar la contaminación –y en particular la emisión de gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global del planeta- se supone que el mercado, con precios correctos, envía las señales para estimular las inversiones, tanto en proyectos concretos de mitigación, como en actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que contribuyan a ella. Si el mercado no logra estos estímulos, se aboga por la intervención del Estado

Con base en Pigou, la economía ambiental sostiene que es necesaria la intervención del Estado a través de impuestos que correspondan con el valor del costo social infringido a la colectividad. Corresponde a lo que se conoce como el principio del que contamina paga. Específicamente, plantea que “no puede confiarse en que una mano invisible logre un arreglo perfecto en todo, combinando separadamente las partes. Es por tanto necesario que una autoridad competente intervenga y acometa los problemas colectivos de la belleza, el aire y la luz de la misma forma que las del gas y el agua. (Santillán, 2018; Rosas-Baños, 2017)

Es así que a través de la economía ambiental, la economía tradicional se propuso entender la relación de las sociedades y su entorno, pero usando los mismos fundamentos, y las herramientas teóricas y metodológicas que usa la economía tradicional.

de esa realidad. En tal sentido, se generan conocimientos parciales -muy relevantes por la profundidad del análisis- pero ello puede ir en desmedro de una comprensión integral de la realidad, pues el todo es más que la suma de las partes (enfoque sistémico). Por otra parte, el énfasis excesivo en el reconocimiento de los pares, o la resistencia a que se compartan métodos o teorías de una disciplina por otras, o el desarrollo de trayectorias educativas regidas por los mismos parámetros, pueden convertirse en factores que estrechen la mirada de los investigadores y por tanto mengüen los avances del conocimiento sustantivo de la realidad bajo estudio.

En particular existen algunas interrogantes o puntos de tensión que propician el desarrollo de otros tipos de investigación, no basados en la disciplinas tradicionales (National Academy of Science, 2005).

Existen por ejemplo problemas que se ubican en las fronteras entre disciplinas y que su abordaje requiere el encuentro con científicos de disciplinas cercanas o la incorporación de teorías y/o técnicas que tienen su origen en una disciplina diferente.

También existen problemas que por su complejidad, no es posible abordarlos bajo la mirada de una sola disciplina. Por ejemplo, entender las formas en que las sociedades humanas cambian, toman decisiones, interactúan entre ellas y resuelven problemas, requiere necesariamente de conocimientos provenientes de diferentes bases disciplinares de las ciencias sociales y humanas. Y si queremos considerar la forma en la que las sociedades interactúan con su entorno y con los demás seres vivos (tal como veíamos en el ejemplo sobre economía ambiental), puede ser una buena estrategia integrar en el análisis formas de conocimiento que trasciendan la región de las ciencias sociales y humanas, por ejemplo el proveniente de la biología, la climatología, geología, matemática, oceanografía, etc.

A partir de estas tensiones que ejemplificamos, es que surge la necesidad de abordajes que trasciendan las fronteras disciplinarias. Presentaremos someramente tres posibilidades de construcción de conocimiento alternativo: la multidisciplinaria, la interdisciplinaria y la transdisciplinaria. Las tres involucran el esfuerzo de varias disciplinas para analizar un mismo objeto de estudio, pero constituyen abordajes bien diferentes.

3.2 Multidisciplinaria

La investigación multidisciplinaria implica esfuerzos coordinados de varias disciplinas para lograr un objetivo común. Esto se da porque la naturaleza del problema abordado necesita que los investigadores de diferentes disciplinas colaboren y compartan resultados.

En este tipo de investigación, las contribuciones provenientes de diferentes disciplinas son en buena medida complementarias y no integradoras. (Carmona, 2004) Esto significa que en estos procesos, las disciplinas se unen para trabajar en un problema común; y se separan sin haber sufrido cambios significativos una vez finalizado el trabajo. (Tabak, citado en National Academy of Science, 2005) En este tipo de investigaciones, cada uno de los expertos intervinientes, hace su aporte a partir de la mirada y el conocimiento que ya posee, lo comparte con los demás y no necesariamente

Ejemplo de abordaje multidisciplinario: Grupo de Estudios sobre energía

La complejidad de algunos temas ha llevado a generar estudios a partir del aporte acumulativo y complementario de varias disciplinas. En este caso presentaremos un estudio sobre el consumo de energía en el sector residencial de Montevideo.

Este proyecto buscó comprender las dimensiones socio-culturales, económicas y de políticas públicas que influyen en la equidad energética en el sector residencial de Montevideo y área metropolitana. En ese sentido se observaron los cambios históricos en la demanda por sectores de actividad y entre sectores socio-económicos. Así mismo se focalizó en formas y patrones de consumo energético en el sector residencial, su orientación hacia la sustentabilidad, su relación con la justicia social en los distintos subsidios a la energía y el lugar simbólico que los ciudadanos - como residentes - le dan a la energía en sus visiones de la realidad.

La manera en que las sociedades resuelven la satisfacción de la energía se configura históricamente y por lo tanto, en el marco de relaciones sociales específicas. Entender el consumo energético no solo está vinculado a la comprensión de las tecnologías que lo hacen posible, sino al contexto social en el que sucede y las consecuencias de su distribución. Para abordar lo anterior entonces, es clave movilizar y articular conceptos y metodologías capaces de captar las determinantes físicas, técnicas y tecnológicas, junto a condicionantes de orden económico, social y político para avanzar en explicaciones holísticas.

El trabajo mencionado abordó el problema con la convergencia de las siguientes disciplinas tradicionales:

Arquitectura /Ingeniería:

Se estudió la influencia del hábitat, el tipo de construcciones, las aberturas en los hogares y otras características de los hogares que se vinculan con el consumo de energía. Así también se analizó el confort térmico y su relación con los otros factores recién mencionados.

Economía/historia: ingreso y gasto

Se analizó el consumo de energía con las características de las viviendas, la integración de los hogares y la tenencia de aparatos eléctricos.

Ciencia Política/ Historia: políticas públicas

Se abordaron las políticas energéticas en Uruguay durante el siglo XX: energía eléctrica (incluye hidroelectricidad), petróleo y derivados, gas natural, y renovables no tradicionales (biomasa, eólica y solar) y energía nuclear. Y también de acuerdo a objetivos transversales: integración regional, regulación de mercados, y ahorro y eficiencia energética.

Antropología: hábitos y conceptos vernáculos

Se estudió los supuestos culturales que determinan la forma en que se dan acciones de acondicionamiento térmico de las viviendas, la cocción de alimentos, la higiene corporal y la limpieza de objetos y que en definitiva determinan las prácticas energéticas de los hogares.

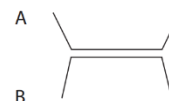
integra las visiones o métodos de análisis de las otras disciplinas. Es por esto decimos que esta modalidad tiene un carácter acumulativo y complementario; y no necesariamente de integración de los saberes.

3.3 Interdisciplina

Por su parte la investigación interdisciplinaria también implica la realización de esfuerzos conjuntos de varias disciplinas en torno a un problema común. Sin embargo, en estos casos se produce una integración y síntesis de ideas y métodos de las disciplinas intervinientes. (National Academy of Science, 2005)

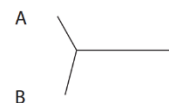
Se basa en el desarrollo y aplicación de un marco conceptual compartido e integrador basado en teorías, conceptos y métodos de disciplinas específicas. En lugar de trabajar en paralelo, los investigadores colaboran a través de niveles de análisis e intervenciones para desarrollar una comprensión más cabal del problema abordado. En este caso, los investigadores sí se ven modificados en sus campos disciplinarios una vez finalizado el proyecto.

Si estos esfuerzos presentan logros unificados, sustanciales y sostenidos en el tiempo, pueden derivar en el desarrollo de un nuevo campo de conocimiento. (Carmona, 2004)



A *Multidisciplinariedad:*
Unirse para trabajar en un problema común; separarse sin haber sufrido cambios una vez realizado el trabajo.

B



Interdisciplinariedad:
Unirse para trabajar en un problema o interrogante común; es posible que la interacción engendre un nuevo campo de investigación o una nueva disciplina.

C

Ilustración: Multidisciplina e Interdisciplina.
Fuente: National Academy of Science (2005)

Ejemplo de abordaje interdisciplinario: Centro interdisciplinario de Manejo Costero Integrado

En nuestro país el espacio costero tiene un peso muy importante en los procesos económicos y sociales. La rápida expansión de algunas poblaciones y algunas actividades productivas ha resultado en una serie de problemas socioambientales como consecuencia de la modificación del uso de la tierra y los impactos de actividades como turismo, industria y puertos, la contaminación acuática, sobrepesca y erosión.

Por ello, la zona costera requiere de una gestión particular, basada en una aproximación de carácter interdisciplinaria donde confluyan esfuerzos de las diversas disciplinas.

El “Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur” es un grupo de investigación interdisciplinario vinculada al Espacio Interdisciplinario (EI) y a la Regional Este de la UdelaR (CURE) que contribuye desde la academia a la gestión sustentable de la costa de Uruguay.

A nivel mundial la zona costera constituye un espacio clave de interacción ecológica y social, donde las demandas de este espacio han crecido de forma importante y han generado tensiones entre conservación y desarrollo, a lo que se suman problemáticas de mediano y largo plazo como el Cambio Climático.

Estos procesos son dinámicos y requieren de investigación en temáticas complejas como estudios de impacto ambiental y de planeación territorial, los efectos del cambio climático sobre los recursos naturales, la capacidad de respuesta y resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, la relación entre la calidad ambiental y el bienestar social de las para la gobernanza de la costa. (Aguar et al., 2010)

En este contexto, para este grupo de investigación, el abordaje paralelo de las diferentes disciplinas no era suficiente. Por ello se requirió que las mismas integren teorías e incorporen métodos de otras disciplinas, y de esta forma enriquecer y complejizar el análisis de un problema complejo y de varias aristas que tiene múltiples tensiones entre sí. Si solo se aborda el problema de una perspectiva bio-físico-química, se pierden las consecuencias y tensiones con la dimensión socio-económica del asunto. Es por ello que para que abordajes disciplinarios puedan articularse, es preciso contar con un marco de referencia común, para que los diferentes científicos puedan hablar un mismo “idioma” más allá de sus conocimientos específicos. Justamente de eso se trata la interdisciplina, de la construcción de marcos de referencia comunes que trascienden las formaciones y trayectorias disciplinares clásicas.

de problemas complejos, requiere de la intervención no solo de expertos, o científicos, sino de los actores involucrados en la temática.

El trabajo transdisciplinario implica entonces a) tomar en cuenta y construir conocimiento desde las diversas formas de percibir los problemas, ya sea desde el saber científico o cotidiano, b) asociar conocimiento abstracto o teórico con conocimiento concreto y con valor para transformación de la realidad y c) la creación de conocimiento y prácticas que promuevan el interés general. (Pohl, Hirsch Hadorn y Bammer, 2010)

La integración de diferentes miradas de la realidad y la implicación de actores privados, de la sociedad civil y el ámbito público, enriquece el entendimiento de los problemas, pero no está exenta de dificultades. La integración de personas que proceden de ámbitos tan diversos, implica integrar distintas formas de concebir el mundo y esto desafía en primer lugar la capacidad de comunicación entre ellos. Para que pueda darse el aprendizaje común, teniendo en cuenta las distintas trayectorias que cada actor posee, aparece como primera necesidad la construcción de un lenguaje común entre los mismos. Como dicen Pohl, Hirsch Hadorn y Bammer (2010) para incorporarse de manera efectiva en esa interacción creativa, los participantes deberán de alguna forma aprender la lengua del otro y su forma de ver el mundo.

3.4 Transdisciplina y diálogo de saberes

La transdisciplina es el concepto de mayor complejidad y agregación de los que hemos visto. Implica además de la fusión de conocimiento de investigadores académicos, la interrelación con el saber práctico de los actores sociales que se vinculan a un problema de la realidad de una sociedad en particular. Esto es porque el abordaje

Ejemplo de abordaje transdisciplinario: Análisis del complejo pesquero uruguayo

El proyecto *Análisis del complejo pesquero uruguayo: una experiencia de investigación y extensión con los trabajadores del mar* se trató de un trabajo llevado adelante por la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM) de la UdelaR.

Esta investigación, partió de una necesidad planteada por los trabajadores nucleados en el Sindicato único de trabajadores del mar y afines (SUNTMA). Los trabajadores resaltaban la necesidad de construir un modelo productivo alternativo al actual, caracterizado como no sustentable en función de la depredación de recursos, la desigualdad social, las malas condiciones de trabajo y de la flota pesquera, así como el acceso restringido de la sociedad uruguaya a un alimento de alto valor nutricional.

En este marco, el planteo de los trabajadores organizados señaló la necesidad de construir conocimiento que permita precisar y analizar estos problemas y diseñar propuestas de escenarios de desarrollo alternativo, lo que, sumado al interés por el conocimiento de la dinámica del sector pesquero en general, constituyó el punto de partida del proyecto.

La elaboración del mismo significó un proceso de construcción que implicó el análisis del diagnóstico primario que tenían los sindicatos del mar, la consulta a referentes del tema, sumado a diversos intercambios en el equipo de investigación que permitieron ir definiendo y precisando los objetivos de la investigación de forma conjunta. La realidad se mueve como un todo; el complejo pesquero no está conformado por partes sociales, ecológicas, organizativas, económicas o legales. De ahí que la superación de la fragmentación en el abordaje del campo de estudio es fue de los principales desafíos. Esto no implicó diluir los conocimientos y corpus disciplinares que cada uno de los miembros del equipo traía y cultivaba. El desafío era volver evidentes las diferentes miradas, compartirlas e intentar que puedan ser aprehendidas por el equipo de investigadores y por los actores sociales.

Los participantes del proyecto (equipo universitario y trabajadores del mar) son portadores de saberes expertos pero incompletos dada la complejidad del problema, de modo que la interacción entre estos conocimientos constituyó un factor clave en el momento de pensar qué técnicas concretas emplear para relevar, seleccionar y analizar la información. Este diálogo de saberes es una condición necesaria si tenemos en cuenta la perspectiva de investigación orientada a la acción con la que se encaró el trabajo de investigación.

El proceso de investigación significó una innovación en materia de relación Universidad-sector pesquero: otro actor del sector productivo pesquero se hizo visible para la Universidad, convirtiéndose en protagonista del proceso de investigación. Al mismo tiempo, otras disciplinas tradicionalmente alejadas de la actividad pesquera comenzaron su acercamiento al tema. Por otra parte, con relación a las funciones universitarias, el equipo intentó que el proyecto se constituya como un espacio de articulación con la función de enseñanza y se generaron vínculos con carreras de Ciencias Sociales, Comunicación y Psicología. (Etchebere et al., 2018)

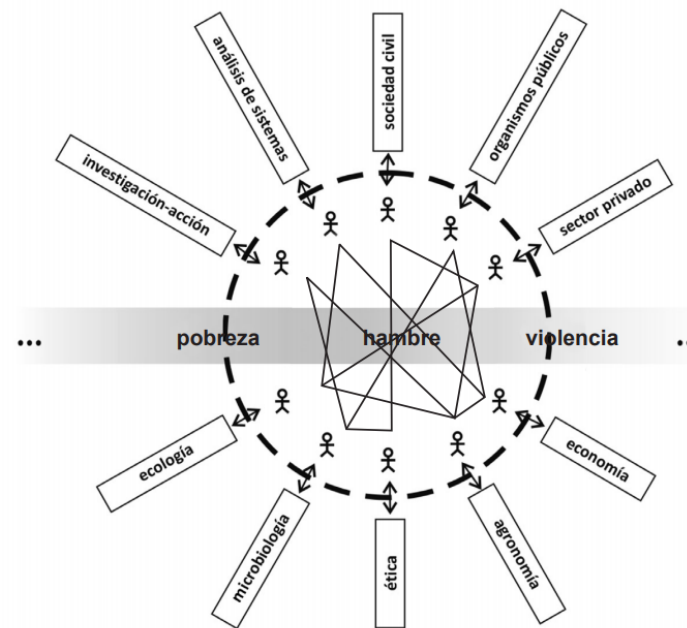


Ilustración: La investigación transdisciplinaria.

Fuente: Pohl, Hirsch Hadorn y Bammer (2010)

Una forma que integre visiones de otros actores, contrasta en general con la forma en que la mayoría de los investigadores son educados, en el que los temas de estudio y la forma en la que serán abordados se definen por una o más disciplinas desde una perspectiva científica. (Bammer, 2019)

4. Recapitulación

La presente unidad buscó brindar algunas herramientas fundamentales a la hora de pensar la construcción de conocimiento sobre desarrollo. En ese sentido se presentaron cuatro enfoques complementarios que se encuentran presentes en los abordajes de los problemas del desarrollo: normativo, fáctico, prospectivo y propositivo. El primero de ellos -el normativo- es el eje estructurante y articula los demás abordajes. Toda visión sobre la realidad parte de una construcción ética sobre lo que es deseable y justo. A partir de ello, se analiza y construye una visión diagnóstica sobre la realidad que se basa en constataciones empíricas. Esto implica buscar información y construir evidencia para obtener una descripción lo más certera posible. De esto se trata el enfoque fáctico. Por su parte el enfoque prospectivo construye conocimiento sobre los futuros posibles. Su objetivo es conocer y controlar los cambios esperados y provocar aquellos cambio deseados. Por último el enfoque propositivo es el que está más conectado con la acción

y la transformación sobre la realidad. Este enfoque aborda la construcción de estrategias para conseguir el futuro deseable a partir de un cierto diagnóstico de la realidad y una revisión de los futuros posibles.

Por otra parte el reconocimiento de la complejidad y la multidimensionalidad del desarrollo llevaron al abordaje de estrategias de construcción de conocimiento diversas. Por una parte el abordaje disciplinar hegemónico, basado en la subdivisión de la realidad en diversas partes, donde cada una es dominio de una disciplina. En cada dominio, cada disciplina desarrolla abordajes teóricos y metodológicos particulares. Por otra parte el abordaje multidisciplinario e interdisciplinario implica la conjunción en el análisis de diversas disciplinas científicas. En el caso de la multidisciplinaria, el abordaje se hace de forma paralela y acumulativa. Es decir, cada disciplina aporta su visión sobre el mismo fenómeno, pero no aprende o se ve modificada a partir de los aportes de las demás. En el caso de la interdisciplina, el conocimiento se genera de forma integrada entre las disciplinas. Se construye un objeto de estudio y una forma de abordarlo común a las disciplinas intervinientes. En este abordaje los científicos seguramente se vean modificados por la visión y aprenda las herramientas de las otras disciplinas y si el campo de estudio prospera, puede devenir en el desarrollo de un nuevo campo o subdisciplina. La transdisciplina es los últimos de los abordajes planteados. Este está vinculado a la construcción de conocimiento integrando la visión de los actores involucrados, más allá de la visión académica. Así es que se encuentra mucho más vinculado a la acción y a la resolución de problemas concretos.

Referencias bibliográficas

- Aguiar, X, Cruz, P, Gonzalez, M y Vienni, B (Ed.) (2010) *Enclave inter 2010 : reflexiones sobre la interdisciplina en la Universidad de la República*. Udelar. Espacio Interdisciplinario.
- Arocena, R. (2018) *Conocimiento y poder en el desarrollo. Hacia estrategias democratizadoras*. Montevideo: CSIC, Biblioteca Plural, Ediciones universitarias, UCUR.
- Bértola, L.; Bertoni, R. (2019) Aportes hacia una estrategia de desarrollo: conceptos, diagnósticos nacionales y prospectiva global. *Documento de Trabajo Nº11/2019*, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Bammer, G. (2019) Key issues in co-creation with stakeholders when research problems are complex. *Evidence & Policy*, 15(3), 423-435.
- Boisier, S. (2003) ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 27.
- Carmona Rodríguez, M. A. (2004) Transdisciplinarietà: Una propuesta para la Educación Superior en Venezuela, *Revista Ped*, 25(73), 59-70.
- Dogan, M. (1997) The new social sciences: cracks of the disciplinary walls. *International Social Science Journal*. 49(153), 429-443.
- Etchebere, C., Galli, O., Geymonat, J., Mendy, M., Morales, S., Norbis, W. (2018). *Análisis del complejo pesquero uruguayo: una experiencia de investigación y extensión con los trabajadores del mar*. Montevideo: CSEAM. Recuperado de: <http://www.niepu.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2019/09/Libro-pesca-pdf-con-tapa-y-contratapa.pdf>
- Hirsch Hadorn, G., Pohl, C. y Bammer, G. (2010) La resolución de problemas mediante la investigación transdisciplinaria. En: Vienni, B., Cruz, P., Repetto, L., von Sanden, C., Fernández, V., (Ed.) (2015) *Encuentros sobre interdisciplina*. (pp 203-230). Montevideo: Espacio interdisciplinario de la Universidad de la República.
- Klein, K. (2013). The Transdisciplinary Moment(um). *Integral Review*. 9(2), 189-199.
- National Academy of sciences (2005) Los impulsores de la investigación interdisciplinaria. En: Vienni, B., Cruz, P., Repetto, L., von Sanden, C., Fernández, V., (Ed.) (2015) *Encuentros sobre interdisciplina*. (pp 23-42). Montevideo: Espacio interdisciplinario de la Universidad de la República.
- Pittaluga, L.; Bértola, L.; Bertoni, R. (2019) *Prospectiva Montevideo 2050. Montevideo del mañana: Ciclo prospectivo para aportes al plan de desarrollo*. Recuperado de: https://www.academia.edu/38567238/Prospectiva_Montevideo_2050
- Pohl, C., van Kerkhoff, L., Hirsch Hadorn, G. and Bammer, G. (2008). Integration. En: Hirsch Hadorn, G., Hoffmann-Riem, H., Biber-Klemm, S., Grossenbacher-Mansuy, W., Joye, D., Pohl, C., Wiesmann, U. and Zemp, E. (eds). *Handbook of Transdisciplinary Research*. Zurich: Springer.

- Popper, K. (1963) *Conjectures and Refutations: The growth of scientific knowledge*. New York: Routledge and Kegan Paul.
- Santillán Vera, M. (2018) El estudio del cambio climático desde la economía. *Economía UNAM*, 15(44).
- Rosas-Baños, M. (2017) Economía Ambiental: expansión de la lógica de acumulación capitalista como dominio de lo muerto sobre lo vivo. *Mundo Siglo XXI*, 43(14), 75-87.
- Tommasino, H.; Foladori, G.; Taks, J. (2005) La crisis ambiental contemporánea. En: Foladori, G. y Pierri, N. (Ed.) (2005) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial.

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, conceptos, dimensiones, indicadores.

1. Introducción: ¿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 primer capítulo, el concepto de desarrollo es un concepto de múltiples dimensiones, por lo que su medición presenta algunas dificultades o problemas que hay que resolver. Por otro lado, en el capítulo 2, se enfatizó en que la observación y descripción de la situación de las sociedades en términos de desarrollo se vincula directamente a la perspectiva ético-normativa que orienta la investigación, por tanto condiciona qué observar y como evaluar/medirlo.

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. 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 Sostenible, que sintetizan los objetivos de desarrollo convenidos por la comunidad internacional en 2015 en distintas áreas (salud, medio ambiente, pobreza, etc). 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 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 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 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 (Irarrázaval, 2006).

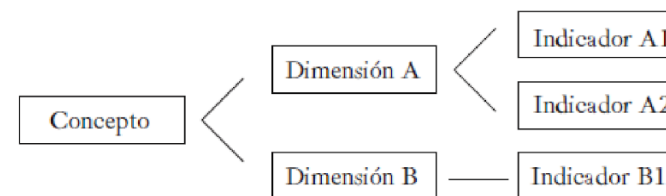


Ilustración: Esquema de concepto-dimensión-indicador

Siguiendo a De los Campos (2004) e Irarrázaval (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 (Irarrázaval, 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 primer capítulo 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 (PIB pc), 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 PIB pc no es una discusión sobre la definición de desarrollo (con las complejidades y la multidimensionalidad que fueron planteadas en el primer capítulo), 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

El objetivo de este apartado es presentar una serie de indicadores utilizados para dar cuenta de distintos aspectos que hacen al desarrollo. Se intenta de esta manera, no sólo familiarizar a los estudiantes con algunos de los indicadores más utilizados en los estudios del desarrollo, sino también aproximarnos a la lógica de construcción de los mismos, y los desafíos presentes a la hora de operacionalizar conceptos.

4.1. El producto interno bruto per cápita como indicador de la dimensión económica del desarrollo.

El producto interno bruto per cápita (PIB pc) 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 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.

Por su parte, el PIB pc 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 PIB pc 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 PIB pc, 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 se presentan 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 qué es 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, y no de lo que esa persona u hogar logra realizar con sus ingresos. 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) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Esas canastas sirven para definir los respectivos umbrales de ingresos de pobreza e indigencia. Por tanto, los hogares y personas por debajo de esos umbrales serán definidos como pobres o indigentes, respectivamente.

| | Línea de Indigencia | Línea de pobreza |
|-----------------|---------------------|------------------|
| Montevideo | \$ 3.805 | \$ 14.651 |
| Interior urbano | \$ 3.507 | \$ 9.518 |
| Interior rural | \$ 3.152 | \$ 6.457 |

Ilustración: Línea de pobreza e indigencia en Uruguay para un hogar unipersonal (2019).

Fuente: INE. Datos correspondientes a noviembre de 2019.

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 como básico para el desarrollo personal y social de los individuos en un determinado contexto (De los Campos, 2004).

En Uruguay las dimensiones tomadas en cuenta para medir las necesidades básicas insatisfechas son: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, y educación (INE, 2013). Cada una de estas dimensiones se operacionaliza en distintos indicadores tal como luce en el siguiente cuadro. Cuando un hogar cumple positivamente con alguno de los indicadores se considera que mantiene una necesidad básica insatisfecha y por tanto sería asimilable a un hogar pobre.

| Dimensión | Indicador |
|--------------------------------|---|
| Vivienda decorosa | El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de deshecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso. |
| | Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina). |
| | El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta. |
| Artefactos básicos de confort | El hogar no cuenta con ningún medio para calefaccionar la vivienda que habita. |
| | El hogar no cuenta con heladera o freezer. |
| | El hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo. |
| Servicio sanitario | El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro. |
| Abastecimiento de agua potable | El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido. |
| Energía eléctrica | El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita. |
| Educación | Al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y los 17 años no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria. |

Fuente: INE. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/necesidades-basicas-insatisfechas>

De acuerdo a información presentada por el INE en base al censo de 2011, el 30,3% de los hogares y el 33,8% de las personas presentaba al menos una necesidad básica insatisfecha.

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 pobreza | | |
|---|-------------------------------|------------------|
| Método NBI | Método del ingreso | |
| | Por debajo de LP | Por encima de LP |
| Con necesidades básicas insatisfechas | Pobreza crónica | Pobreza inercial |
| Con necesidades básicas satisfechas | Pobreza reciente o coyuntural | No pobres |

4.3. El índice de Gini, un indicador de desigualdad.

Una de las limitaciones que se planteó que tiene el PIB pc, 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. Un indicador bastante utilizado para medir la distribución es el índice de Gini. Su construcción tiene cierta complejidad que se presenta a continuación.

Para el cálculo del Gini es necesario comenzar por establecer la curva de Lorenz. 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.

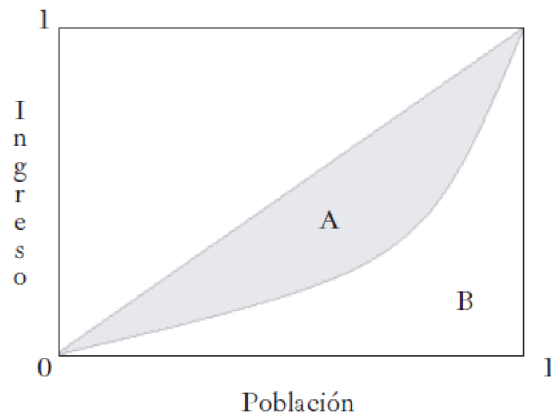


Figura: Curva de Lorenz e índice de Gini

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). 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

La dimensión política también es relevante a la hora de estudiar el bienestar de las personas y compone una dimensión más del desarrollo. Sin embargo su medición supone grandes desafíos. ¿Cómo medir la libertad? ¿Cómo saber si un país es más democrático que otro? ¿Qué cosas deben tomarse en cuenta? Tal como mencionamos anteriormente, y en este caso es especialmente claro, la medición supone decisiones normativas y conceptuales previas que son determinantes.

Existen diversos indicadores que intentan dar cuenta de la dimensión política del desarrollo. Nos detendremos en el análisis de uno de ellos, el Índice de Democracia, realizado y publicado por la Unidad de Inteligencia de The Economist.

El índice de democracia tiene cinco dimensiones: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política; y cultura política. Estas cinco dimensiones se miden a través de un conjunto de 60 indicadores.

Para cada una de las dimensiones se construye una medida resumen que va de 0 a 10, y sobre estos cinco índices (uno por cada dimensión) se realiza un promedio simple para obtener la medida del índice de democracia en su conjunto. El índice de democracia es, por lo tanto, un índice construido en base a cinco índices. Si bien el índice final es un promedio simple, se aplican correcciones en caso que los valores de las dimensiones proceso electoral, libertades civiles y funcionamiento del gobierno (que se entienden fundamentales para la democracia) obtengan valores entre 0 o 0,5. En tales casos se restan puntos al promedio final.

El índice de democracia se calcula anualmente para 167 países del mundo. Los valores de los indicadores se obtienen combinando dos técnicas: encuestas a expertos y -en aquellos países donde se encuentran disponibles- encuestas a la opinión pública. La escala de 0 a 10 permite clasificar a los países según su puntuación en cuatro grandes categorías.

Democracias completas (más de 8 puntos): Se trata de países con libertades políticas básicas y civiles garantizadas, separación e independencia de poderes, al tiempo que respaldadas por una fuerte cultura política democrática.

Democracias defectuosas (entre 6 y 8 puntos): Países con instituciones democráticas formalizadas pero con problemas en otros aspectos: gobernanza, cultura política, etc.

Regímenes híbridos (entre 4 y 6 puntos): Son aquellos donde existen deficiencias e irregularidades en varios aspectos, entre ellos: en la calidad y confianza del sistema electoral, en la efectiva separación e independencia de poderes, en la fortaleza de la sociedad civil, y la efectiva manifestación de la libertad de expresión y prensa.

Regímenes autoritarios (menos de 4 puntos): Se trata de estados con ausencia de pluralismo político, con ausencia de elecciones libres y justas, sin libertad de prensa y sin separación de poderes. (The economist, 2017: 64).

4.5.- La huella ecológica como indicador de la dimensión ambiental del desarrollo

Tal como se observó en el primer capítulo de este manual, existe un consenso relativo en que el desarrollo debe ser un proceso sostenible y solidario con las generaciones venideras en términos de consumo de recursos naturales. En tal sentido, saber si un país se está desarrollando en forma sostenible, se transforma en un aspecto crucial a la hora de esgrimir un juicio sobre su proceso de desarrollo.

Un indicador utilizado para dar cuenta de este aspecto es la huella ecológica. La forma de estimación puntual de los valores de este indicador presenta una enorme complejidad. Por este motivo, nos concentraremos en comprender su significado, más que su forma de construcción. Este indicador estima la superficie planetaria necesaria para satisfacer el nivel de vida promedio de una persona en un año relativo al consumo de alimentos, energía, productos forestales, y ocupación del suelo. El indicador se presenta en hectáreas por persona, pudiendo aplicarse a regiones específicas, países, o

al mundo entero. De esta manera, la huella ecológica muestra la cantidad de espacio bio físico necesario para sostener el nivel de consumo y generación de desechos promedio de una persona, país o región.

Para complementar este indicador y emitir un juicio certero sobre la sostenibilidad del desarrollo en un país o región se puede utilizar un indicador de biocapacidad. “La biocapacidad es la capacidad de los ecosistemas para producir materiales biológicos utilizados por las personas y para absorber los desechos generados por los humanos bajo los esquemas de gestión y tecnologías de extracción existentes” (Global Footprint Work, 2019).

De esta manera, el saldo entre la huella ecológica y la biocapacidad de un territorio, nos arrojaría el carácter sustentable o no del desarrollo. A escala global, esta ecuación es deficitaria. Consumimos recursos y generamos desperdicios a un nivel superior del que la naturaleza tiene para regenerar los primeros y absorber los segundos. Esta realidad sugiere que en términos globales, el desarrollo no ha llegado a niveles de sustentabilidad.

5. Indicadores sintéticos de desarrollo

En los apartados anteriores se presentaron indicadores vinculados a distintas dimensiones del desarrollo. Existen, sin embargo, intentos por agrupar estas dimensiones (o algunas de ellas) en un sólo indicador. De allí que llamaremos a este tipo de indicadores, indicadores sintéticos, ya que su resultado está mostrando el desempeño conjunto de diversas dimensiones que hacen al 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 PIB pc. 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, 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.

Si bien el IDH se publica desde 1990, a partir de 2010 parte de su metodología se transforma. En particular los indicadores utilizados para cada dimensión se cambian.

- La dimensión educación pasa a calcularse: años promedio de escolarización para personas adultas mayores de 25 años, y años esperados de instrucción para niños y niñas en edad escolar.

- Para la dimensión una vida larga y saludable el indicador es esperanza de vida al nacer.

- Por último, para la dimensión nivel de vida digno se mide por el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (en dólares ppa).

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.

En el apartado 2 de este capítulo veíamos que a la hora de construir un índice, no podían sumarse indicadores que estuvieran en distintas escalas de medición. Para sortear este problema el cálculo del IDH lleva todas las medidas a una escala de 0 a 1. Para cada indicador se establecen valores máximos y mínimos y se procede a la aplicación de la siguiente fórmula:

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

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:

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

El valor final del IDH de cada país es una medida que oscila entre 0 y 1. Más que un cambio absoluto, las variaciones anuales en el IDH de un país muestran su movimiento en relación a los demás países. Por su forma de cálculo puede darse que un país aumente su IDH, no por una mejora absoluta en sus indicadores, sino por un empeoramiento de los demás países. Así, el IDH siempre debe interpretarse como una medida que muestra la situación relativa de un país, pero no necesariamente una medida de evolución particular de un país ante su propia situación anterior.

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 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, etc. 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, etc.). 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 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.

Referencias bibliográficas

- 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_d_e_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/LACISPANISHEXT/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.
- Global Footprint Network (2019) *About the Data*. Disponible en: <http://data.footprintnetwork.org/#/abouttheData>
- Irrarázaval, 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.
- The Economist Intelligence Unit (2017): «Democracy Index 2017. Free speech under attack». Disponible en http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf

Dimensión normativa del desarrollo

Resumen

En el presente capítulo retomamos la dimensión normativa del desarrollo, referida brevemente en el capítulo 2, es decir la relación entre los problemas del desarrollo y los valores que sustentamos. Comenzamos señalando que, aunque no sea 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, 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. Hay varias posturas y teorizaciones sobre la justicia, dentro de las cuales abordaremos tres, correspondientes a las formulaciones de R. Nozick, J. Rawls y A. Sen. Este último se destaca por haberse preocupado específicamente por el vínculo entre desarrollo y justicia y en tanto su visión alimenta la perspectiva de Desarrollo Humano que es fundamental en este curso, se le dará particular atención a lo largo de todo el manual. Se sostiene que el desarrollo consiste en ampliar las opciones de las personas, haciendo de estas seres más libres de 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, agencia.

1. Introducción: los valores del desarrollo

En la medida que el desarrollo se ha considerado algo «bueno» o «deseable» ha tenido siempre un componente ético-normativo. Sin embargo, en las primeras décadas de su evolución, 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, etc.) en el proceso de desarrollo, a la vez que se intentaron establecer las «etapas» del desarrollo así definidas, algo que abordamos en el capítulo 1 del presente texto.

Tras las críticas surgidas en los años sesenta del siglo pasado respecto al concepto de desarrollo, 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, 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 bienestar.

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 se vincula con las nociones de justicia y derechos propuestas por distintos autores. Se trata 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 es uno de los teóricos de referencia en la conformación del concepto de Desarrollo Humano. 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

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 se entiende por justicia, y cómo sería la sociedad justa en la que deseamos vivir.

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, considerando a la justicia social como la base estructurante de una sociedad.

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», los talentos particulares, la imaginación, y otras cualidades intrínsecas a las personas. Entre los «bienes primarios sociales» se encuentran las libertades individuales básicas, los derechos y las oportunidades (por ejemplo el acceso a una educación, al voto, a la propiedad, a la expresión), los ingresos y la riqueza.

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 (igualdad en la repartición de derechos y deberes);

2. las desigualdades económicas y sociales tienen que estructurarse de manera que redunden en:

1. mayor beneficio de los menos aventajados (principio de diferencia), y

2. los cargos y funciones deben ser asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades.

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. ¿Pero qué 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 trabajan en ese contexto, a fin de atraer a los mejores docentes que son los que esos niños necesitan. En ese caso, una diferencia salarial conduce a mejorar la condición de los menos favorecidos, es decir 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. 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 más puede decidir sobre su persona y sus posesiones, y quien 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 en beneficio de otras —por ejemplo al cobrar impuestos más altos a un grupo—. 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 para Nozick 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 ya sea como resultado de su esfuerzo, de algún talento particular, o de haberlo heredado puede transferirlo de la manera que estime conveniente —puede, por ejemplo, transferirlo 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.

Dadas la existencia de distintas perspectivas, 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 aunque no necesariamente ideal —como son las formulaciones de Rawls y Nozick—.

Una perspectiva que busca atender estas disyuntivas es la propuesta por Sen (2009), en un trabajo titulado *The Idea of Justice*, que se esfuerza por conjugar la preocupación normativa abstracta con la vida práctica de las personas, que pasamos a analizar.

3. La relación entre justicia y desarrollo

Amartya Sen ha propugnado porque sus colegas economistas reconozcan los problemas filosóficos de su disciplina, pero también porque los filósofos se interesen por los aspectos empíricos de sus doctrinas. Así, en su artículo *Propiedad y Hambre* (2001) cuestiona la forma en que Nozick aborda la noción de derechos; dado que considera que este autor defiende una perspectiva que ve los derechos humanos no como algo a promover sino como límites o restricciones a lo que otros pueden hacer. De esta forma, para Nozick, luchar por los derechos humanos significa solamente tratar de evitar que ocurran cosas —que alguien viole derechos— y no, como defiende Sen, propugnar además por que pasen cosas —que la gente disfrute del ejercicio de sus derechos—.

La perspectiva de Nozick, 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.

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 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 alimentario 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.

A esto llama Sen «evaluación global» de los derechos, pues se compone de dos partes. Por un lado, el valor 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 prácticas moralmente más inaceptables.

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.

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 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 en situación de discapacidad posee más bienes primarios que una persona sin ella. 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, podríamos ver que quién posee relativamente menos recursos materiales tiene más opciones, y sería de dudosa justicia quitarle a al primero para darle al segundo.

Así, según Sen, se debe analizar los «funcionamientos» de las personas, es decir lo que alguien es o hace a lo largo de su vida. 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 se analiza lo que podría hacer con ella, es decir las opciones entre las que puede elegir, entonces se habla de «capacidades».

Las capacidades serían el conjunto de funcionamientos u opciones que tienen las personas para definir su vida en todos los aspectos— 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—.

La 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 o riqueza—, sino en las metas que dicha persona se pone a sí misma. Lo que no quiere decir que ciertos ingresos mínimos no sean condición necesaria aunque insuficiente para que las personas puedan ejercer su agencia. Así, la agencia que las personas pueden ejercer está estrechamente vinculada a la existencia de un conjunto mínimo de capacidades.

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”.

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

Amartya Sen defiende en su libro *Desarrollo y Libertad* (2000), 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 valiosos.

Sen señala que las «trabas a la libertad» dificultan el proceso de desarrollo. 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 los obstáculos a la libertad pueden ser muy diversos y encontrarse a niveles muy diferentes. En unas ocasiones son el resultado de gobiernos opresivos, pero otras veces las trabas a la libertad pueden ser impuestas por padres, esposos, patronos, 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 entre las que puede elegir —las capacidades— son menores que las de quienes no sufren la pobreza.

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, en circunstancias naturales, 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.

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. Están aquellas trabas vinculadas a lo institucional, incluyendo el régimen político y normativo, como ser un régimen autoritario o una ley que declara a la homosexualidad un delito. Y otras asociadas a las capacidades que tienen los individuos de hacer efectivas las decisiones que desean, es decir, el ejercicio de la agencia razonada. Por tanto, el proceso de desarrollo supone la remoción de trabas de los dos tipos. No alcanza con tener en cuenta sólo las instituciones formales para construir la vida; es necesario también evaluar las oportunidades reales que tienen las personas de ejercer la libertad que dichas instituciones les garantiza 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, 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.

Un último aspecto a mencionar, tiene que ver con los desafíos en torno a la relación entre cultura y tradición y la perspectiva teórica de Sen del desarrollo como libertad. Al respecto, este autor plantea que es fundamental la participación de los ciudadanos, para que sean capaces de decidir sobre sus comunidades por sobre las voces de los "guardianes de la tradición" o los expertos en temas de desarrollo. En su libro, *Desarrollo y Libertad* (2000), Sen señala lo siguiente:

Tradición, cultura y desarrollo

La cuestión de la participación también es crucial en algunos de los problemas fundamentales que han socavado la fuerza y el alcance de la teoría del desarrollo.

Por ejemplo, algunos han afirmado que el desarrollo económico, tal como lo conocemos, podría ser perjudicial, en realidad, para un país, ya que podría provocar la desaparición de sus tradiciones y de su herencia cultural. Este tipo de objeciones suele desecharse, ya que se alega que es mejor ser rico y feliz que pobre y tradicional. Esta alegación quizá sea un convincente eslogan, pero difícilmente es una respuesta satisfactoria a la crítica en cuestión.

Tampoco refleja un serio compromiso con la cuestión valorativa fundamental que plantean quienes mantienen una postura escéptica sobre el desarrollo. La cuestión más seria es, más bien, la fuente de autoridad y de legitimidad.

Existe un inevitable problema de valoración a la hora de decidir qué elegir cuando resulta que no es posible mantener algunos aspectos de la tradición porque son incompatibles con los cambios económicos o sociales que puede ser necesario introducir por otras razones.

Es una decisión que tienen que afrontar y valorar las personas afectadas. La elección no es una decisión cerrada (como parecen sugerir muchos apologistas de1 desarrollo) ni una decisión que deba tomar la élite de “guardianes” de la tradición (como parecen suponer muchos de los que mantienen una postura escéptica sobre el desarrollo).

Si hay que sacrificar un modo tradicional de vida para escapar de la pobreza más absoluta o de la minúscula longevidad (como la que han tenido muchas sociedades tradicionales durante miles de años), son las personas directamente afectadas las que deben tener la oportunidad de participar en la decisión. Dónde está el verdadero conflicto es entre:

1) el valor básico de que debe permitirse a los individuos decidir libremente las tradiciones que desean o no mantener; y

2) la insistencia en que deben mantenerse las tradiciones arraigadas (cualesquiera que sean éstas) o en que los individuos deben obedecer las decisiones de las autoridades religiosas o laicas que imponen las tradiciones (reales o imaginadas).

La fuerza de1 primer precepto reside en la importancia básica de la libertad de1 hombre, y una vez que se acepta, tiene poderosas implicaciones sobre lo que puede o no hacerse en nombre de la tradición. El enfoque de1 “desarrollo como libertad” pone énfasis en este precepto.

De hecho, en la perspectiva basada en la libertad, ni los “guardianes” nacionales o locales -ni los ayatollahs (u otras autoridades religiosas) ni los dirigentes políticos (o los gobiernos dictatoriales) ni los “expertos” culturales (nacionales o extranjeros)- pueden impedir a nadie participar en la elección de las tradiciones que deben mantenerse. La indicación de que existe un conflicto real entre la preservación de la tradición y las ventajas de la modernidad exige una resolución en la que participe todo el mundo, no el rechazo unilateral de la modernidad en favor de la tradición por parte de los dirigentes políticos, de las autoridades religiosas o de los admiradores antropológicos de1 legado de1 pasado. La cuestión no sólo no está cerrada sino que

debe estar abierta de par en par para que pueda ser resuelta por los miembros de la sociedad y decidida por ellos.

El intento de impedir la libertad de participación recurriendo a valores tradicionales (como el fundamentalismo religioso, las costumbres políticas o los llamados valores asiáticos) no tiene en cuenta la cuestión de la legitimidad y la necesidad de que las personas afectadas decidan qué quieren -y qué razones tienen para- aceptar. Este reconocimiento básico tiene un notable alcance y poderosas implicaciones. La preservación de la tradición no es una razón para suprimir en general la libertad de los medios de comunicación o los derechos de comunicación entre los ciudadanos.

(...) Por otra parte, dado que la participación exige conocimientos y un nivel educativo básico, negar a un grupo cualquiera -por ejemplo, a las niñas- la oportunidad de recibir educación es inmediatamente contrario a las condiciones básicas de la libertad de participación. Aunque estos derechos se han cuestionado con frecuencia (una de las embestidas más graves es el reciente ataque de los líderes de los talibanes en Afganistán), ese requisito elemental no puede pasar desapercibido en una perspectiva basada en la libertad. La concepción del desarrollo como libertad tiene trascendentes implicaciones no sólo para los objetivos últimos del desarrollo sino también para los procesos y los procedimientos que han de respetarse.

Fuente: Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

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 públicas que se diseñan para promoverlo y los indicadores que se construyen para evaluarlas. Por esta razón, la dimensión normativa del desarrollo atraviesa no sólo su definición conceptual, sino sus aspectos prácticos. En otras palabras, toda política pública y su evaluación suponen simplificaciones 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.

Una forma de analizar las políticas públicas desde la perspectiva del desarrollo como libertad consiste en preguntarnos si promueve la agencia razonada 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 labre su futuro, de forma tal que deje en algún momento de ser dependiente de la ayuda pública, pues esta podría atentar contra su libertad.

Pensemos por ejemplo que se diseña una política de transferencias a personas o familias 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 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 que nos son de primera necesidad? 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. ¿Debería el Estado generar una política de transferencias desde las personas de mayores ingresos a las más vulnerables? Como se ha observado, la respuesta a esta pregunta depende en forma crucial de la concepción de justicia que tengamos.

Los indicadores que se utilizan para evaluar los problemas del desarrollo también 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, se necesitan indicadores, y estos deberían ser coherentes con las concepciones de justicia que inspiran la noción general de desarrollo que se desea 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, presentado en el capítulo 3, constituye el ejemplo típico de instrumento diseñado para tener en cuenta una determinada concepción ética del desarrollo que 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 traslada 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 se ha repasado algunas de las teorías de la justicia actualmente en discusión por la filosofía política. Se ha 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.

El análisis y la argumentación se han 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, se ha planteado 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.

Referencias bibliográficas

- Dubois, Alfonso (2006) *Capacidades*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/28>
- Kymlicka, Will (1995) *Filosofía política contemporánea*. Barcelona: Ariel.
- Nozick, Robert (1974) *Anarchy, State and Utopia*. Estados Unidos: Blackwell Publishing Limited.
- Nussbaum, Martha C. (2003) Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice, *Feminist Economics*, vol. 9, n.º 2-3, 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*. Estados Unidos: Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, Amartya (2001) Propiedad y Hambre, *Precedente. Revista Jurídica*, 97-107.
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Capítulo 5

Instituciones y desarrollo

El desarrollo humano está fuertemente vinculado a las instituciones, pues son necesarias para la expansión de las capacidades humanas.
Traducido de: Amartya Sen (1985) *Commodities and Capabilities*.

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. En ese sentido, se problematizan 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.

Una conceptualización bastante extendida en ciencias sociales es aquella realizada por North y su teoría del cambio institucional. 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, etc. 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 crean que el incumplimiento o quiebre de la norma no escrita efectivamente tendrá sanciones.

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 cuándo. 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, etc. 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 cuándo 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.

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 —es 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.

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, etc. 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 electoral, 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, etc.

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 dictar 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.

Lo importante es no caer en la tentación de establecer recetas o paquetes de formas institucionales “cerrados” como en algunas oportunidades se ha recomendado desde algunos organismos internacionales —especialmente aquellos que operan en el ámbito financiero—. Desde finales de los años noventa del siglo pasado, se ha generalizado la visión de que las reformas estructurales necesarias para que los países de menor desarrollo relativo puedan salir de su condición de subdesarrollo fracasaron porque estos países cuentan con instituciones de baja calidad. En concordancia con esta

perspectiva, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial comenzaron a imponer diversas ‘condicionalidades relacionadas con la gobernanza’, requiriendo que los países prestatarios adopten ‘mejores’ instituciones que la fortalezcan.

No cabe duda que la calidad institucional constituye un factor importante desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable, pero no es sencillo definir cuáles son las mejores instituciones para una sociedad y, por supuesto, no puede limitarse el análisis a las instituciones necesarias para el crecimiento económico.

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, etc.

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.

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.

Niveles institucionales

Siguiendo a Oliver Williamson podría pensarse en niveles o jerarquías de las instituciones a partir de su grado de aceptación social y por tanto su capacidad estructurante de la interacción humana. Esto es importante porque, en los procesos de cambio institucional, modificaciones en los niveles inferiores podrían estar comprometidos en su viabilidad si se contradicen con alguno de los niveles superiores. Esto no es absolutamente determinante, pero la dinámica del cambio institucional se puede ver obstaculizada por ejemplo si una regla formal (ley) está en contradicción con los valores, principios o idiosincrasia de una sociedad.

Esos niveles institucionales serían en orden jerárquico:

1. La estructura social y la cultura, que serían los “principios” que “conducen” a una sociedad (instituciones informales y poder de facto)

2. Instituciones relativas a las reglas de juego, aquellas normas que definen el contexto institucional (instituciones políticas, jurídicas y económicas)

3. Instituciones relacionadas con los actores del juego: arreglos institucionales y construcción de organizaciones (“gobernanza”)

Williamson, Oliver (2000). "The 'New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*.

3. Valores, instituciones y 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, etc. — 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.

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 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.

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».

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,
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 se presentó 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.

Referencias bibliográficas

- 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, septiembre.
- 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/La20primacEDa20de20las20instituciones20Dani20Rodrik.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.

Capítulo 6

Desarrollo económico con equidad: Las bases materiales del Desarrollo

Resumen

La satisfacción de las necesidades básicas y el ejercicio del derecho al desarrollo solo es posible si se supera la restricción fundamental a la libertad que representa la pobreza. La construcción de bases materiales mínimas que promuevan el logro de mejoras en los procesos de desarrollo impone entonces no solo concretar estrategias que permitan a las economías crecer, sino también generar mecanismos que hagan que ese crecimiento sea sostenido así como instrumentos que promuevan una equitativa distribución de sus logros.

En tal sentido, el desarrollo económico con equidad, entendido como la ampliación de las capacidades productivas de las economías en un contexto de equidad social, se vuelve una condición necesaria para alcanzar el desarrollo humano.

Palabras clave: crecimiento económico, desarrollo económico, estructura productiva, equidad.

1. Introducción: ¿Por qué es necesario el desarrollo económico con equidad?

En los capítulos anteriores de este manual se ha insistido en el carácter multidimensional del desarrollo y se ha hecho énfasis en que la dimensión económica no debe ser vista como la única dimensión del desarrollo. Sin embargo, y como también ha sido mencionado, sería un error subestimar su importancia, dado que se requieren ciertas condiciones mínimas en el plano económico para el logro de una mejor calidad de vida. En este capítulo, entonces, se profundiza en la dimensión económica del desarrollo buscando dar cuenta de su condición necesaria -aunque no suficiente- para mejorar las condiciones de vida de las personas.

En las páginas siguientes se aborda, en primer lugar, el concepto de crecimiento económico, su medición y los factores principales a tener en cuenta para promoverlo. En segundo lugar, se repasa en la calidad del crecimiento como determinante para que el nivel de crecimiento alcanzado pueda sostenerse en el largo plazo, y se arriba así al concepto de desarrollo económico. Se enfatiza en la importancia que adquieren los factores tecnológicos y los cambios organizacionales e institucionales en el proceso de ampliación de las capacidades productivas y en lo complejo de su medición. Por último, se da cuenta sobre cómo la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo económico constituye una condición necesaria para promover una mejora del bienestar colectivo. Desarrollo económico y distribución de la renta se plantean entonces como las bases materiales que podrían habilitar el logro de mayores avances en términos de desarrollo humano.

2. Crecimiento económico: concepto y medición

El crecimiento económico es el aumento de la renta o del valor de bienes y servicios finales producidos por una economía en un determinado período de tiempo.

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 regiones 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.

Durante muchos años la noción de desarrollo estuvo vinculada estrechamente con la de crecimiento económico. De hecho y como se discutió en el primer capítulo, en sus orígenes, el concepto de desarrollo —en el sentido moderno del término— estaba asociado al aumento de la riqueza generada por incrementos en el valor de los bienes producidos, bajo el supuesto de que un mayor nivel de ingresos del país era requisito suficiente para mejorar las condiciones de vida del conjunto de la sociedad.

Actualmente, no obstante, existe consenso acerca de que el incremento en la producción de bienes y servicios, que trae aparejado el crecimiento económico, no implica necesariamente que los mismos se encuentren al alcance del conjunto de la población. El crecimiento económico, por sí solo, nada dice sobre cómo se han distribuido los mayores ingresos obtenidos en la sociedad, ni si los frutos de ese crecimiento se han traducido efectivamente en mejoras en los niveles de bienestar. Tampoco producir más es sinónimo de producir mejor, y si bien la noción de crecimiento económico proporciona información sobre lo primero, nada dice acerca de lo segundo. Estas cuestiones referidas a lo que comprende y a lo que queda por fuera del concepto de crecimiento económico se entienden mejor cuando se examinan aspectos que hacen a su medición.

En el capítulo 3 se observó visto que el producto interno bruto (PIB) sirve como indicador del tamaño de la economía de un país, a través de medir el valor monetario de su producción durante un período de tiempo dado (normalmente un año). Dado que el crecimiento económico se define como el incremento del valor de bienes y servicios finales producidos por una economía en un determinado período, entonces se puede medir el crecimiento económico como el aumento porcentual del PIB.

Asimismo, se observó visto que el PIB representa la riqueza generada por la sociedad en su conjunto, es decir es la suma de remuneraciones de las personas que participaron del proceso productivo y generaron un nivel de producción dado. Es por eso que al PIB también se lo denomina ingreso o renta del país. Para poder aproximarse, no obstante, al nivel de ingreso promedio de sus habitantes, es necesario dividir al PIB por el número de habitantes del país. Al indicador resultante se lo denomina PIB per cápita (PIB pc) y proporciona información sobre 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 a este indicador se lo suele denominar también como «ingreso per cápita».

El PIB pc es convencionalmente el indicador más utilizado para medir el crecimiento económico. Este indicador permite establecer comparaciones temporales para un mismo país a lo largo del tiempo. Esto es, observando la evolución del PIB pc (es decir, la variación del PIB pc entre dos años distintos) es posible determinar si la economía ha crecido, se ha estancado o se ha contraído. Asimismo, observando la evolución de la tasa de crecimiento del PIB pc, se puede inferir para un país dado, cuáles períodos han sido los de mayor crecimiento, y cuáles los de desaceleración o incluso de recesión. Por otro lado, el PIB pc constituye una herramienta útil a efectos de establecer comparaciones entre países. Si se comparan los niveles de PIB pc entre países se puede tener una idea del peso relativo de sus economías, y si se comparan las tasas de

crecimiento del PIB pc entre países, se tiene información sobre los desempeños relativos en cuanto al crecimiento económico de los países para un período de tiempo dado.

Como se mencionó en el Capítulo 3 todo indicador tiene fortalezas y debilidades, y el PIB pc no constituye una excepción a la regla. Entre sus principales limitaciones, se encuentra la falta de contabilización en sus registros del valor generado que proviene tanto de la economía informal (actividades mercantilizadas que no están reguladas por el Estado) como de actividades no-mercantilizadas (trabajos no remunerados en el hogar, agricultura de autoconsumo, etc.), así como tampoco considera el impacto económico que produce el agotamiento de los recursos naturales inherente al proceso productivo. Las limitaciones que el PIB pc tiene como indicador del crecimiento económico, no obstante, ya fueron mencionadas en el Capítulo 3 y por tanto no se le dedicará aquí mayor atención. Se hará énfasis, sin embargo, en el alcance que tiene el PIB pc en su condición de ser uno de los indicadores económicos utilizados como aproximación al bienestar y a la calidad de vida de las sociedades.

En este sentido, el PIB pc proporciona, más allá de las limitaciones inherentes al cálculo, una buena aproximación al valor de la producción de una economía y por tanto al ingreso generado por el conjunto de la sociedad. Como se explicó, a través de observar su evolución, es posible inferir si aumentó o no la renta total de un país como resultado de mayores niveles de producción medidos en términos monetarios. De la información que proporcionan sus resultados, sin embargo, no es posible inferir si hubo, y en qué grado, variaciones cualitativas en los niveles de producción alcanzados, si los cambios estuvieron vinculados a transformaciones en el tipo de especialización productiva, a variaciones en el grado de diversificación de su producción o a la incorporación de más y mejores formas de producción. Tampoco un aumento del PIB pc brinda información acerca de cómo se distribuyó ese aumento de riqueza puesto que, en su cálculo se divide el PIB entre el número de habitantes, y por tanto se hace el supuesto que a cada uno le corresponde igual porción del ingreso total.

Es decir, a partir de la medición de la tasa de crecimiento del PIB pc es posible determinar si un país dado experimentó un proceso de crecimiento económico durante determinado período de tiempo, pero no si ese crecimiento fue el resultado de producir lo mismo que antes pero en mayores cantidades, o si estuvo anclado en una mayor diversificación productiva; tampoco si sus frutos fueron equitativamente distribuidos en la sociedad o apropiados por una minoría de ella. El crecimiento económico, como concepto, no abarca estas cuestiones y por ende el indicador utilizado para su medición no da respuestas a tales interrogantes.

3. ¿Cuáles son los factores que promueven el crecimiento económico?

Las preocupaciones sobre cómo se genera el crecimiento económico no es reciente, sino que ha sido una de las principales cuestiones abordadas por la disciplina económica desde sus orígenes.

Durante el último cuarto del siglo XVIII, estudiosos del tema se abocaron al análisis de los factores determinantes de la riqueza. La riqueza de un país se asociaba a la

dotación de la tierra, trabajo y capital, es decir a los recursos empleados para la producción de bienes y servicios (Ver Recuadro Factores productivos: Tierra, Trabajo y Capital).

Los factores de producción son los recursos que se emplean para producir bienes y servicios.

Factores productivos: Tierra, Trabajo y Capital

El **factor productivo tierra** comprende no sólo la cantidad de tierra disponible sino el conjunto de recursos naturales que detenta un país. Abarca, por tanto, otros aspectos como la fertilidad del suelo, el clima, la topografía, la disponibilidad de agua, etc.

El **factor productivo trabajo** refiere a la mano de obra o a la cantidad de horas de tiempo que los habitantes de un país emplean en las actividades productivas.

El **factor productivo capital** alude a la cantidad de capital físico existente en un país, comprendiendo los bienes de capital, la maquinaria y la infraestructura utilizada en la producción de bienes y servicios.

Una corriente de pensamiento -la fisiocracia- consideraba que la tierra era el factor productivo creador de riqueza. Dado que la agricultura era la única actividad productiva capaz de generar un excedente, entonces cuanto mayor dotación de tierra, mayor sería la riqueza de un país.

Posteriormente otra escuela de pensamiento económico, la Escuela Clásica con autores como A. Smith y D. Ricardo, priorizó otros factores de producción como centrales en la explicación del crecimiento económico de los países. El mayor producto o renta de una economía dejó de asociarse exclusivamente a la dotación del factor tierra, y pasó a visualizarse como el resultado del trabajo, aplicado a la tierra y al capital. Los clásicos entendían que la agricultura no era la única actividad productiva capaz de aportar excedente, sino que éste también podía generarse como resultado de las actividades mercantiles y manufactureras. El supuesto base que diferenciaba a los clásicos de los fisiócratas, era la consideración de que el excedente económico no sólo era resultado de aumentos de la producción en términos físicos, sino que podía generarse por excedentes monetarios. A diferencia de los fisiócratas, los economistas clásicos le otorgaron una mayor importancia al trabajo y al capital como fuentes del crecimiento. Para estos últimos, un mayor grado de especialización del trabajo y una mayor acumulación del capital promoverían aumentos en la producción y por tanto redundarían en crecimiento económico.

Entre fines del siglo XIX y principios del XX los planteamientos de los economistas clásicos fueron reformulados por lo que se dio a llamar la Escuela Neoclásica. De acuerdo a los neoclásicos, era la inversión en capital lo que promovía mayores niveles de producción de la economía. Un supuesto que hacían esos economistas era que potencialmente el ahorro se podía invertir y por tanto la tasa de crecimiento económico

dependía de la tasa de ahorro. Un mayor ahorro generaría un aumento en el stock de capital que redundaría en un incremento del nivel de producción de la economía, o sea para crecer la economía debía ahorrar y destinar lo ahorrado a la acumulación de capital. A largo plazo, sin embargo, los neoclásicos sostenían que las inversiones en capital irían rindiendo cada vez menos (rendimientos marginales decrecientes) por lo que se desestimularía, y el producto de la economía seguiría incrementándose en igual proporción que la acumulación del otro factor productivo, el trabajo.

La evidencia empírica, sin embargo, fue dando cuenta que estas teorías sobre el crecimiento económico, basadas en los tres factores productivos: tierra, trabajo y capital, no lograban explicar lo que efectivamente ocurría en algunas sociedades en donde se registraban incrementos significativos del producto por trabajador. Insuficiente había resultado la dotación de la tierra como único factor explicativo del nivel de producción y renta de una economía, e insuficiente resultaba también la mera consideración de las dotaciones de trabajo y capital para explicar el crecimiento económico.

Es a mediados del siglo XX en que se incorpora el factor tecnológico (Ver Recuadro Factor productivo: Progreso tecnológico) como otro factor determinante del crecimiento económico de los países, afirmándose que los avances de la tecnología son los que permiten superar las restricciones al crecimiento a través de promover aumentos en la productividad del capital.

Factores productivos: progreso tecnológico

Los conceptos de progreso tecnológico y cambio técnico han sido definidos de distintas formas por diversos autores y corrientes. De forma simplificada, en este manual, se los entiende como: mejoras en la forma en que se utilizan los factores productivos en la producción de bienes y servicios. La acumulación de conocimiento científico y tecnológico promueve avances en la eficiencia técnica del uso de los recursos productivos, generando por tanto incrementos del producto y de la renta de un país o región.

Robert M. Solow (un economista neoclásico) fue uno de los primeros economistas que intentó expresar de forma analítica una teoría económica del crecimiento con cambio técnico. En 1956 Solow formuló un modelo que fue un gran aporte en tanto propuso una teoría formalizada del crecimiento con cambio tecnológico, aunque no explicaba apropiadamente cómo se generaba ni de qué dependía el grado de progreso técnico alcanzado por una sociedad. Además asumía que la tecnología estaba disponible para todos y se difundía homogéneamente entre países. Otras formulaciones sobre el tema habían buscado entender el rol de la tecnología en el crecimiento. Un destaque es el análisis efectuado por el economista Joseph Schumpeter (1939), quien examinó el rol de las transformaciones tecnológicas en el crecimiento económico y su relación con los ciclos económicos. Según este autor, los ciclos de crecimiento económico se explicaban por la aparición de innovaciones tecnológicas radicales introducidas por un número

reducido de empresas y paulatinamente generalizadas hacia el resto de la economía, implicando una etapa de crecimiento de la economía en su conjunto. Durante ese período de ingreso de la nueva tecnología se producía una reestructura interna a nivel sectorial y empresarial que provocaba la adaptación o la salida de las empresas existentes y el ingreso de nuevas, proceso que el autor denominó como *destrucción creadora*. A medida que el número de empresas que adoptaba las innovaciones aumentaba, disminuían las tasas de ganancias que se derivaban de la utilización de las nuevas tecnologías, y la mayor competencia conducía a un período de recesión, y a una disminución de la tasa de crecimiento de la economía. De allí los ciclos, las fases de auge y recesión, y la importancia asignada al desarrollo tecnológico como motor de la economía.

Más allá de las diferencias entre los enfoques, lo evidente hacia mediados del siglo XX, era el hecho de que el cambio tecnológico había pasado a constituir un factor central en la explicación del crecimiento económico. Estas diversas visiones fueron retomadas en los años ochenta, cuando tras las crisis de los estados de bienestar en Europa y las truncadas políticas de industrialización en América Latina, reapareció con fuerza la preocupación sobre qué es lo que genera el crecimiento económico y el porqué de los distintos desempeños entre las diversas regiones. Desde entonces, nuevos enfoques han centrado su análisis en el rol del desarrollo tecnológico como requisito básico para promover mayores niveles de crecimiento económico. Estos enfoques adoptaron una visión más abarcativa del proceso tecnológico el cual consideran, es el resultado de la interacción de distintos actores sociales. Reconocen, asimismo, la existencia de asimetrías en el proceso de adquisición y difusión tecnológica, y por tanto admiten que puede haber divergencias en las tasas de crecimiento económico de largo plazo de los países.

Una de las vertientes teóricas desarrolladas, comprende los llamados enfoques neoclásicos de crecimiento endógeno. Estos enfoques, al igual que sus precursores, sostienen que invertir en capital y progreso técnico es lo que conduce a un incremento de la oferta de bienes y servicios, que redundará en un mayor crecimiento. Sostienen que los empresarios tienen incentivos para innovar, puesto que pueden apropiarse de parte de los ingresos derivados de ese conocimiento generado. Dado que el mismo puede ser utilizado de forma simultánea por distintas actividades económicas, la inversión en conocimiento tecnológico resultará en aumentos del producto o renta de la economía. Entre los enfoques neoclásicos de crecimiento endógeno, hay autores que sostienen que invertir en capital deviene en progreso tecnológico. Es decir, visualizan el progreso tecnológico como factor complementario a la acumulación de capital, y por tanto sostienen que el desarrollo tecnológico se promueve incentivando el ahorro y la inversión para acelerar la formación de capital. Otros autores, en cambio, sostienen que la adquisición de conocimiento tecnológico es una actividad costosa en sí misma y no surge como corolario de otras actividades, sino que es función del estado actual del saber y del gasto en Investigación y Desarrollo (I&D) de cada sociedad. Por tanto, la inversión en progreso técnico y la acumulación de capital no son complementarias, sino que al momento de realizar una inversión se deberá de analizar qué es lo más

conveniente, sí invertir en capital o en conocimiento. Más allá de la importancia otorgada a la inversión en I&D que realizan las empresas, en estos enfoques cobra especial relevancia la inversión en capital humano (Ver Recuadro Factor productivo: Capital Humano) como un factor central del crecimiento.

Durante los años ochenta surgen también los enfoques neoschumpeterianos provenientes de la Escuela Evolucionista, los cuales adhieren al carácter revolucionario asignado a la tecnología por Schumpeter, que estaba detrás de la existencia de ciclos en el crecimiento económico. A diferencia de aquel, no obstante, le otorgan importancia también a los aumentos de productividad que provienen de mejoras incrementales y no sólo de la generación de innovaciones radicales. Sostienen, asimismo, que los procesos de adopción y difusión de la tecnología requieren de capacidades y habilidades propias; de un aprendizaje tecnológico similar al requerido en los procesos de generación de la tecnología. Afirman que el conocimiento tecnológico no es independiente del entorno en que fue generado, que está asociado al conocimiento innato y a la experiencia acumulada y por tanto, no es de fácil trasmisión. La necesidad de capacidades de adaptación creativa hace difícil que sólo a través de la importación de tecnología se produzca un verdadero salto en materia de desarrollo. Por consiguiente, para los neoschumpeterianos, no basta con que los países en desarrollo adquieran el conocimiento tecnológico vía una mayor integración con países de niveles de desarrollo tecnológico y capital humano superiores. A diferencia de los enfoques neoclásicos, sostienen que la generación de conocimiento tecnológico no es sólo el resultado de actividades formales de I&D sino que surge también de las interacciones entre sectores, empresas y actores que, como parte de la dinámica empresarial y del proceso productivo en general, dan lugar a procesos innovativos informales.

Factores productivos: capital humano

El capital humano refiere a las habilidades y los conocimientos asimilados por los habitantes de un país, sea a través de la educación formal como de la experiencia en el ámbito de trabajo. En este sentido se vuelve una herramienta clave del proceso productivo y un factor determinante del crecimiento económico, siendo la educación un factor clave al destinar recursos.

De acuerdo a los enfoques neoschumpeterianos, el proceso de generación y adquisición tecnológica conlleva un cambio de mentalidad no solo a nivel económico y productivo, sino también a nivel socio-institucional. De allí que, según estos autores, en los estudios sobre la dinámica del crecimiento económico es preciso examinar cuáles son las nuevas tecnologías y los sectores en crecimiento pues ellos determinan en gran parte las transformaciones requeridas en otros ámbitos, como en los cambios de las formas de organización empresarial y del trabajo así como en el tipo de habilidades y conocimientos requeridos.

En resumidas cuentas, las fuentes del crecimiento económico como objeto de estudio han permanecido en el centro de un gran debate que se encuentra todavía en

curso, pero sobre el cual se han establecido algunos consensos. La generación de incrementos en el valor de los bienes y servicios producidos por una economía no es un objetivo sencillo de alcanzar; para alcanzarlo se requiere de la formulación de políticas que lo promuevan ya que el mismo no resulta de procesos automáticos que se produzcan con el transcurso del tiempo. Ningún factor por sí solo es capaz de promover el crecimiento económico, sino que éste es el resultado de la interacción de varios factores que -en menor o mayor medida- están presentes en cualquier economía. Entre ellos se destacan los recursos naturales, el trabajo o mano de obra, el capital físico, el progreso tecnológico y el capital humano.

4. Desarrollo económico: capacidades más que nivel

Como se mencionó en la introducción del capítulo, el crecimiento económico en sí mismo así como su medición a través del PIB pc, da cuenta del nivel de producción medido en su valor monetario, pero nada nos dice de la calidad que encierra dicho valor. Puesto que la generación de riqueza no garantiza su mantenimiento en el tiempo, es importante considerar en qué estuvo basada esa mejora en términos del valor producido, lo que nos conduce a otras interrogantes -¿Qué se produce? ¿Cómo se produce? y ¿Cuál es su impacto?- y a otros conceptos, como el de desarrollo económico.

Si bien no existe una definición ampliamente aceptada de la noción de *desarrollo económico*, resulta ilustrativa la definición propuesta por Ha-Joon Chang quien define al desarrollo económico como “un proceso de crecimiento económico basado en el aumento de las capacidades productivas de una economía; es decir, de su capacidad para organizar -y, lo que es más importante aún, transformar- sus actividades productivas” (Chang, 2017:223). La noción de desarrollo económico, por tanto, abarca una ecuación más compleja que la del mero crecimiento, dado que implica considerar no sólo aspectos que hacen a la cantidad sino a la calidad del incremento de la producción y renta de las economías. Conduce asimismo a repensar las fuentes del crecimiento, no ya sólo en términos de su aporte en cantidad -cuánto se crece- sino en clave de calidad -cómo se crece-. El progreso tecnológico, por ejemplo, es un factor central del crecimiento, no sólo porque permite una expansión en la producción de bienes y servicios, creando nuevos productos, sino también como un componente de la calidad de ese crecimiento, ampliando las capacidades que tienen las economías de integrar las innovaciones y/o saberes a su propia estrategia productiva. (Ver Recuadro: ¿Por qué es importante reparar en la estructura productiva de un país cuando el objeto de estudio es el desarrollo económico?).

¿Por qué es importante reparar en la estructura productiva de un país cuando el objeto de estudio es el desarrollo económico?

La especialización productiva de una economía deriva del tamaño relativo y de la dinámica de sus sectores productivos -primario, secundario y terciario-. La experiencia histórica sobre los procesos de desarrollo de las sociedades

contemporáneas da cuenta de que las actividades industriales y de servicios (sectores secundario y terciario, respectivamente) han ido adquiriendo mayor relevancia, en tanto que las actividades del sector primario han disminuido su participación relativa en la actividad económica. Asimismo, la historia ha mostrado que la dinámica del cambio tecnológico -como ya se ha referido, un factor central del crecimiento- se encuentra especialmente radicada en el sector industrial y más recientemente, en los servicios. Esto no implica que el sector primario vinculado a la explotación de los recursos naturales carezca de importancia, por el contrario, una utilización inteligente de estos recursos puede generar encadenamientos positivos hacia los restantes sectores de la economía. Sin embargo, apostar exclusivamente a la expansión del sector primario para lograr un proceso de desarrollo económico, resulta por lo menos, arriesgado.

A efectos de ilustrar mejor la diferencia entre crecimiento y desarrollo económico, Ha-Joon Chang (2017) se pregunta por qué si Guinea Ecuatorial ha crecido más rápido que China, no hemos oído hablar del “milagro económico guineoecuatorial” de la última década. Si bien la razón pueda deberse a la diferencia de tamaño entre ambas economías, el autor sostiene que la explicación no es sólo la escasa visibilidad que tiene Guinea Ecuatorial en el mundo en comparación con China, sino que radica en cómo ha sido y en qué ha basado su crecimiento. El descubrimiento y explotación de grandes reservas de petróleo y gas natural en 1996, convirtió a ese país en uno de los principales exportadores de petróleo, y desde entonces ha experimentado tasas de crecimiento económico sin precedentes. Sin embargo, más allá del hallazgo de yacimientos petrolíferos, no se han registrado cambios relevantes en su estructura productiva, y como sostiene Ha-Joon Chang, el país no sólo no diversificó su producción y se limitó a producir petróleo, sino que tampoco desarrolló capacidades para poder extraerlo, actividad que es llevada a cabo por compañías estadounidenses.

Sabido es que éste no es necesariamente el destino de todo “nuevo” país petrolífero (pensemos por ejemplo en Noruega). El autor enfatiza este hecho, mediante otros contraejemplos, de países cuyo crecimiento económico ha estado, en sus comienzos, fuertemente arrecostado a los recursos naturales pero los cuales lograron incrementar sus capacidades productivas y experimentaron procesos de desarrollo económico. Es el caso de Finlandia, por ejemplo, que experimentó un desarrollo extraordinario del sector de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) durante la segunda mitad del siglo XX. Dicho proceso tuvo origen en las ramas industriales relacionadas a la actividad forestal las cuales fueron campo experimental de las nuevas tecnologías y sirvieron de trampolín hacia transformaciones más profundas de la estructura productiva. Otro ejemplo que destaca el autor es el de Estados Unidos cuyo crecimiento en la segunda mitad del siglo XIX no puede explicarse tan sólo por una dotación extraordinaria de yacimientos minerales sino por el desarrollo de capacidades para localizar, extraer y procesar los minerales.

En palabras de Ha-Joon Chang “En teoría, podemos alcanzar el desarrollo económico ampliando nuestras capacidades productivas en cualquier actividad económica, entre ellas la agricultura y los servicios. En la práctica, en la inmensa mayoría de los casos el desarrollo económico ha sido alcanzado a través de la industrialización, o, más en concreto, del desarrollo del sector manufacturero” (Chang, 2017: 234).

Sin irnos muy lejos, la trampa de la especialización productiva ha atrapado a muchas economías, de las que América Latina es un buen ejemplo ya que su crecimiento económico ha estado fuertemente determinado por la explotación de sus recursos naturales y de éstos ha dependido su inserción internacional. Los ciclos de alza de los precios internacionales de los productos primarios han resultado en fases de crecimiento 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 ese 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 términos de desarrollo, en su sentido más amplio.

El concepto de desarrollo económico, entonces, entendido como crecimiento económico con expansión de las capacidades productivas, supone reparar en las decisiones que cada país toma en materia de orientación productiva, de inversión en su población -mejorando el acceso a la educación y aumentando su capital humano- así como en desarrollo tecnológico que redunde en una mejora de las capacidades productivas. De acuerdo a Ha-Joon Chang, sin embargo, si bien las innovaciones tecnológicas son el fundamento del desarrollo económico, éstas “no cuentan la historia completa” (Chang, 2017:225), puesto que no toda expansión de las capacidades productivas de las economías proviene del nivel de desarrollo tecnológico alcanzado - en su sentido más acotado-, sino que, en parte, son el resultado de mejoras en las capacidades organizativas.

Efectivamente, los cambios registrados en las formas de organización de la producción y el trabajo han promovido a lo largo del tiempo nuevos “sentidos comunes” sobre cómo realizar las tareas, promoviendo el surgimiento de productos y procesos, incrementando la productividad de las empresas y creando mayores capacidades productivas. Las nuevas técnicas de organización científica del trabajo introducidas por Frederick Taylor a inicios del siglo XX, y perfeccionadas por Henry Ford -a través de la combinación de los principios tayloristas con la cadena de montaje móvil en la fabricación de automóviles-, dieron nacimiento a un sistema de producción que permitió dar un salto en productividad en especial en aquellos países en donde rápidamente el nuevo sistema fue adoptado. El sistema de producción ajustada que nació en Japón durante el último cuarto del siglo XX constituye otro hito en lo que refiere a cambios en la organización de la producción y el trabajo, el cual ha devenido en mejoras sustantivas en la eficiencia de la producción.

Cabe reconocer, sin embargo, que el cambio tecnológico y las transformaciones organizacionales no surgen y se desenvuelven exclusivamente en el ámbito empresarial sino que son el resultado de interrelaciones entre un conjunto de actores, de diversa

índole –gobierno, universidad, instituciones de investigación-, que ocurren a su vez en el marco de un conjunto de reglas. Como se presentó en el Capítulo 5, las instituciones, entendidas como las reglas del juego en una sociedad, limitan al tiempo que estimulan decisiones, acciones, modos de conducta de los individuos, creando así un ambiente menos o más propicio para el cambio tecnológico y organizacional, así como incidiendo en los cambios que se suceden en el ámbito productivo. Las capacidades productivas de una economía entonces están determinadas también por el desempeño de sus instituciones.

Para finalizar, medir el desarrollo económico es una tarea compleja. A diferencia del crecimiento económico, el desarrollo económico – concepto más abarcativo y que reúne aspectos cualitativos además de cuantitativos- no puede ser aproximado mediante el uso de un solo indicador. Para medir las capacidades productivas de una economía es necesario recurrir a diversos indicadores que apuntan, de forma parcial, a medir el grado en qué las sociedades invierten en los factores determinantes del desarrollo económico. Entre esos indicadores, se destacan: el porcentaje de inversión en capital fijo en relación con el PIB, el porcentaje del gasto en I&D en relación al Gasto Total de la economía, el nivel de formación de los trabajadores –por ejemplo midiendo la media de trabajadores con estudios terciarios-, entre otros. Asimismo y en lo que atañe a indicadores que refieran específicamente al tipo de estructura productiva, puede ser útil considerar el porcentaje del PIB sectorial en el PIB total que mide la participación relativa de los sectores productivos en la generación de riqueza, así como medir la composición de las exportaciones según intensidad tecnológica, partiendo de la base de que la estructura de exportaciones, en algunos casos, es un buen proxy de la estructura productiva.

5. Desarrollo económico con equidad: nivel, capacidades y distribución

Sin negar la importancia de los beneficios existentes y potenciales que devienen de un mayor nivel de riqueza, anclado en mejoras de las capacidades productivas del país, existen otros elementos necesarios en la construcción de las bases materiales de una sociedad en aras de promover mayores logros en términos de desarrollo. Éstos están relacionados a la distribución de los beneficios económicos alcanzados. La generación de riqueza y la utilización más eficiente de los factores que promueven la producción y que optimizan el uso de las mejoras tecnológicas y organizacionales generadas en las sociedades, son insuficientes para el desarrollo si no devienen en accesibilidad a una mayor satisfacción de las necesidades del conjunto de la población.

La equidad como un componente central en la construcción de las bases materiales mínimas tiene, en primer lugar, un fundamento filosófico. En el capítulo 4 analizamos la dimensión ética del desarrollo, y lo vinculamos a la idea de justicia. Asimismo, es claro que, en autores como Rawls o Sen, la idea de justicia está estrechamente relacionada a la noción de igualdad. En ese sentido, desde ciertas concepciones de justicia existen niveles de desigualdad que son moralmente inadmisibles y para las cuales, la reducción de la desigualdad es un fin en sí mismo del desarrollo.

Por otro lado, la evidencia empírica ha demostrado que en períodos de crecimiento económico, contar con menores niveles de desigualdad da lugar a mejores resultados en lo que refiere al combate a la pobreza (VER RECUADRO). En igual sentido, y como se profundizará a continuación, una menor o mayor distribución de ingresos hace a la calidad del crecimiento, promoviendo u obstaculizando procesos de adopción y difusión del progreso técnico. Desde esta perspectiva, la equidad –como medio- constituye otro argumento de peso para que sea considerada un pilar central en la construcción de las bases materiales mínimas del desarrollo (Ver Recuadro: Crecimiento, pobreza y desigualdad).

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, 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, lo 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 con el transcurso del tiempo se modifiquen ambas variables. En esta situación, un país puede ver incrementarse la pobreza aun en un proceso de crecimiento económico si este se da junto a un aumento de la desigualdad mayor que 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 redundo 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: 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.

6. Distribución de ingresos, entre y dentro, de los países

A la hora de observar la desigualdad económica es preciso distinguir la desigualdad económica entre países, del nivel de desigualdad de ingresos que hay entre los habitantes de un país. Como se mencionó previamente, una idea aproximada de la desigualdad entre países surge de considerar las diferencias entre sus PIB pc.

En la actualidad existen fuertes diferencias en los niveles de renta per cápita de los países a nivel internacional. A modo de ejemplificar consideremos tan sólo las diferencias entre los niveles de PIB pc de Noruega, Corea del Sur, Uruguay y Kenia al 2017, los cuales se ubican en 75.505, 29.743, 16.246 y 1.595 dólares corrientes, respectivamente. Para hacernos una idea más global de la desigualdad en el mundo, observemos la ilustración siguiente que da cuenta de las disparidades entre los niveles de PIB pc de los países y regiones al 2007. Estas desigualdades no son un problema reciente sino que se han acrecentado durante los últimos dos siglos (Ver Recuadro: Pequeña y Gran Divergencia).



Ilustración: Una visión global de la desigualdad (PIB pc, 2007)

Fuente: CIA World Factbook, 2008.

En este sentido, el país en que nacemos condiciona fuertemente el acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer nuestras necesidades materiales.

Las posibilidades de acceso a bienes y servicios, no obstante, 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 PIB pc nos ha servido hasta el momento para poder realizar comparaciones entre países y dar cuenta de la existencia de importantes brechas 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. El Índice de Gini, presentado en el Capítulo 3 constituye un indicador adecuado si lo que se quiere es medir el grado de desigualdad de ingresos existente en una economía. Como ya se mencionó, cuanto mayor el índice, mayor desigualdad.

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— 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).

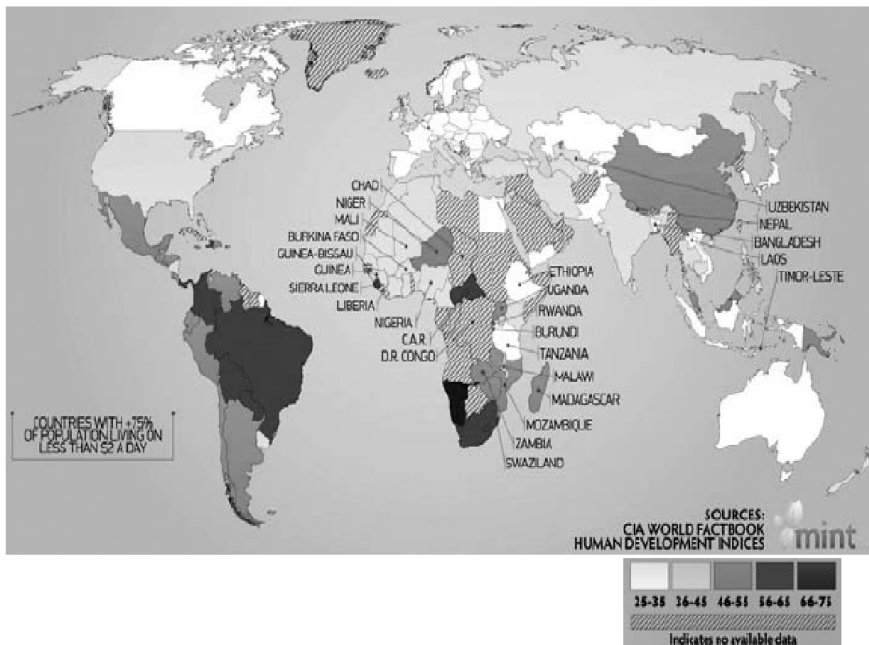


Ilustración: Distribución del ingreso e índice de Gini.

De la comparación de las ilustraciones surge que, si bien no existe una correlación clara y universal entre el nivel del ingreso (medido por el PIB pc) y su distribución (medida por el índice de Gini), sí puede afirmarse que los casos de mayor desigualdad se dan en los países que relativamente son más pobres. En casos como Bolivia o Namibia, por ejemplo, el bajo nivel de ingreso per cápita se presenta junto a una alta desigualdad, agravando de este modo la situación de los más pobres. Asimismo, y como puede observarse en las ilustraciones, la desigualdad también está presente en países de ingresos medios, como Brasil y Sudáfrica. 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, 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 la gran mayoría de los países de América Latina, la región más desigual del mundo.

Otra de las cuestiones referidas al crecimiento y a la equidad es la discusión sobre la incidencia que el nivel de desigualdad de un país pueda tener sobre la tasa de crecimiento económico en el largo plazo. Esta pregunta ha obsesionado a generaciones de economistas e historiadores económicos. 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 aumentos de la desigualdad. Es

interesante, no obstante, examinar las implicancias de la desigualdad en términos de calidad y no sólo de cantidad, es decir sobre el desarrollo económico y no sólo en términos de crecimiento económico. Resulta ilustrativo la comparación entre los desempeños relativos de las economías latinoamericanas y las del sudeste asiático de las últimas décadas. Mientras se constata que el crecimiento intensivo en recursos naturales de nuestro continente ha sido compatible con una alta desigualdad —no sólo en términos económicos, sino también educativos lo cual ha obstaculizado una mayor difusión del progreso técnico—, el crecimiento basado en el uso intensivo en conocimientos de los países del sudeste asiático, ha requerido una fuerte inversión en educación y capacitación, la que se ha visto facilitada por bajos niveles de desigualdad (Birsdall, Ross & Sabot ,1995; Cimoli, Rovira & Porcile, 2010).

En resumen, la equidad constituye uno de los pilares centrales de las bases materiales del desarrollo por tres razones. En primer lugar, la desigualdad se contradice con las nociones de justicia inherentes al concepto de desarrollo humano. En segundo lugar, una alta desigualdad —aun permaneciendo constante— disminuye 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 afecta la calidad del crecimiento económico, obstaculizando la propagación del progreso técnico y el logro de mayores niveles de capital humano, y alejando así la posibilidad de una ampliación de las capacidades productivas que devenga en un verdadero proceso de desarrollo económico.

7. Recapitulación

En este capítulo se abordó la dimensión económica del desarrollo, y se presentó la tríada de elementos clave que conforman las bases materiales mínimas que podrían habilitar mayores logros en términos de desarrollo. A partir de las nociones de crecimiento, desarrollo y desigualdad económica, se dio cuenta, en primer lugar, de la importancia del crecimiento económico como condición necesaria pero no suficiente para que los habitantes de un país o región alcancen un mayor bienestar. Tras un breve repaso histórico sobre las fuentes de crecimiento según diversas escuelas del pensamiento económico, se intentó mostrar que el crecimiento económico es el resultado de la interacción de varios factores, como los recursos naturales, la mano de obra, el capital físico, el capital humano y el progreso técnico. En segundo lugar, se puso énfasis en que el tipo de crecimiento económico no es neutral en la consecución de un proceso de crecimiento sostenido. Importa entonces de sobremano analizar la calidad del crecimiento y los objetivos que se persiguen con él. En ese proceso destaca la apuesta realizada por la sociedad a la inversión en innovación y en capital humano; piezas clave para lograr mayores transformaciones en términos de calidad, y no sólo en cantidad. Estas transformaciones mayores aluden a la noción de desarrollo económico, el cual supone un proceso de mejora y complejización de la estructura productiva en que se basa el crecimiento. Por último, para contribuir al desarrollo humano, los logros en materia económica deben ir acompañados de la reducción de la pobreza y de una

distribución de la riqueza generada entre sus habitantes. Esta meta no es el resultado de un proceso automático, sino que requiere de la priorización del bienestar colectivo y por ende, de la generación de políticas acordes al logro de tal objetivo.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial, Development Education Program (2002): «Más allá del crecimiento económico», <<http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/intro.html>>.
- Birsdall, 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
- Chang H. (2014): "Economía para el 99 % de la población". Debate, 2015 (trad. de *Economics: The User's Guide*, 2014)
- 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>.
- Freeman, Ch. (1990): "Successful Industrial Innovation", en *Product Design and Technological Innovation*. Edited by Robin Roy and David Wield at the Open University, pp. 29-33.
- Freeman, Ch. y Pérez, C. (1988): "Structural crisis of adjustment, business cycles and investment behaviour". In Dosi, Giovanni. Freeman, Christopher. Nelson, Richard. et al. (eds.). *Technical change and economic theory*. London and New York: Pinter Publishers.
- Pérez, C. (2001): "Technological change and opportunities for development as a moving target." *CEPAL Review*, (75),109-130.
- Pérez, C. y Soete, L. (1988): "Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity." In Dosi, Giovanni. Freeman, Christopher. Nelson, Richard et al. (eds.). *Technical change and economic theory*. London and New York: Pinter Publishers.
- Romer, P. (1990): "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, 98 (5-Part II). Rodríguez, C. (2005): *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*, CEPAL.
- Schumpeter, J. (1946): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Claridad. Buenos Aires. (Cap 7).
- Todaro, M. y Smith, S. (2009): *Economic Development*, Prentice Hall, 10ª edición. (En español: *Economía para un mundo en desarrollo*, FCE, 1991, 2ª edición).

Una mirada sobre el desarrollo desde América Latina: el pensamiento de la CEPAL

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.

Raúl Prebisch (1967) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*

Resumen

Este capítulo tiene por objetivo subrayar el aporte que el «pensamiento cepalino» ha tenido en la evolución (y maduración) de los estudios del desarrollo desde América Latina.

Desde los años cuarenta, en la región se ha procesado una extraordinaria producción de trabajos académicos con el objetivo de entender los problemas del subdesarrollo de estos países. Dentro de estos diversos aportes teóricos, los producidos en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han ocupado un lugar destacado a nivel académico y político.

Por esta razón, es que en el marco de este capítulo se privilegió la presentación de la evolución del pensamiento cepalino, organizándolo de manera esquemática en dos grandes momentos. El Estructuralismo que se articuló en torno al concepto del sistema centro-periferia y los obstáculos endógenos a la industrialización periférica y el Neoestructuralismo que emerge de las profundas reflexiones teóricas que provocó la crisis de la deuda y la «década perdida» en los años ochenta y cuyo eje conceptual gira en torno a la transformación productiva con equidad.

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, centro-periferia, estructuralismo, neoestructuralismo, cambio estructural.

1. Introducción

Como se ha venido trabajando en el curso, 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.

Este capítulo tiene por objetivo subrayar el aporte que el pensamiento latinoamericano, especialmente el cepalino, ha tenido en la evolución (y maduración) de los estudios del desarrollo. La riqueza tanto de este enfoque como de otros producidos en la región abren la pregunta de cuáles son las razones que explican la vitalidad teórica del tema en estos países.

¿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.

Además dado que los estudios del desarrollo (y del subdesarrollo) florecieron durante el período de descolonización de gran parte de África y Asia, la experiencia de una región con una descolonización temprana pero que no había podido alcanzar los niveles de renta y “bienestar” de los países desarrollados era de particular interés y se abrió un diálogo no solo entre las teorías latinoamericanas y las producidas en el mundo desarrollado, sino también entre regiones “subdesarrolladas”.

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 producido en el marco de la CEPAL, como ámbito privilegiado en torno al cual se ha generado conocimiento relevante al respecto, que tiene como base al sistema centro-periferia, y al cambio estructural como eje del 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— miraban hacia atrás, observaron 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.

Una verdadera «era de las catástrofes», como la ha llamado el historiador Eric Hobsbawm, marcada por dos guerras mundiales, la Crisis del '29, la caída de imperios otrora todopoderosos, el desempleo y la inflación, que arrasó 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.

Al igual que otros economistas de su época, Prebisch que en los años treinta había sido subsecretario de hacienda y gerente del Banco Central de la República Argentina 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 parecían haber dado tan buenos resultados, 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.

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 de origen ricardiano —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. Estructuralismo: sistema centro-periferia y el deterioro de los términos de intercambio

Durante las primeras décadas de su existencia, las reflexiones y estudios elaborados desde la CEPAL, por autores como Prebisch y Celso Furtado, se articularon en torno a lo que sería uno de sus aportes distintivos: el 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 su avance o retraso relativo respecto de una misma trayectoria, sino que éstos transitan caminos diferentes que están relacionados entre sí y que en conjunto constituyen un sistema, en el marco del cual existen regiones “centrales” y “periféricas”.

Es decir, que no todos los países comparten la misma ruta hacia el progreso y que estos caminos diferentes están asociados al lugar que ocupan en este sistema global.

En este marco, la situación del continente latinoamericano —y por extensión de 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.

Un esfuerzo que se ha desarrollado en diálogo con aportes de las distintas ciencias sociales, producidas en la región y fuera de ella, incluyendo las reflexiones sobre el crecimiento y el desarrollo económico que se presentaron en el capítulo anterior.

En ese marco, la CEPAL partía de la concepción de que el “desarrollo económico implica no solo altas tasas de crecimiento, sino también cambios cualitativos en la estructura productiva” CEPAL (2000). Así mismo, los avances tecnológicos estaban asociados a la producción de algunos bienes y sectores de la economía —fundamentalmente bienes manufacturados—, encontrándose estos en la estructura productiva (abordada en el capítulo precedente) de los países centrales. Pero además, en los países centrales el progreso técnico se difunde de forma casi homogénea hacia el conjunto de la economía, 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, o sea que tienen una alta productividad al utilizar tecnología “de punta” (no solo maquinaria “moderna”, sino también las “mejores” técnicas y formas de organización de la producción y el trabajo, etc.) y además el progreso técnico de estos sectores no se difunde a los sectores tradicionales.

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.

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 —pues la economía periférica carece 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 a la heterogeneidad estructural de la periferia.

Esta heterogeneidad estructural caracteriza a las economías periféricas, es decir, coexisten procesos productivos con distintas productividades, mientras en las centrales, la difusión del progreso técnico da lugar a una estructura productiva homogénea en la que los distintos sectores tienen niveles de productividad similares.

Las diferencias en la capacidad de producción de progreso técnico, así como la desigual distribución de sus frutos, que surge de esta complementariedad entre economías centrales y periféricas, se perpetúan por distintos mecanismos y tienen un diverso e interrelacionado conjunto de consecuencias.

Prebisch, de forma prácticamente simultánea al economista alemán Hans Singer, encontró que una de las consecuencias de las diferencias entre la estructura céntrica y la periférica era un paulatino deterioro en los términos de intercambio, es decir en la relación que existe entre los precios de las exportaciones y los precios de las importaciones de estas regiones.

Específicamente en su obra «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas» —así como en otros trabajos—, Prebisch muestra que entre 1870 y 1940, la relación entre los precios de los productos primarios y los de la industria varió en una forma tal que condujo a un deterioro de los términos de intercambio para los países periféricos. En concreto, los precios de los productos de exportación de los países periféricos cayeron más rápido —o crecieron menos— que los precios de los productos de importación, lo que encarece sus importaciones. O sea, la reducción del precio de los productos industriales importados sería menor que el abaratamiento de los alimentos y minerales exportados por la región.

De acuerdo a Prebisch, este deterioro se produce por un conjunto de mecanismos que incluyen las diferencias en: la elasticidad-ingreso de los productos y los efectos del progreso técnico y de los ciclos económicos en cada región dada la distinta estructura laboral y productiva.

Al respecto de las diferencias en las elasticidades-ingreso de los bienes que exportan los países centrales y periféricos (ver recuadro), lo que se observa es que 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. Pensemos por ejemplo en los gastos de una familia una vez que esta ha satisfecho sus necesidades de alimentación. Un incremento en el ingreso total que recibe la familia, impactará poco en la demanda de alimentos, y más

Heterogeneidad estructural

Se puede definir atendiendo a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta o normal (es decir, alcanza los niveles que permiten las tecnologías disponibles), con otras en que la productividad es mucho más baja. [...] Esa diferencia es mucho mayor en la periferia que en los centros. A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o normal, que constituye el empleo. Pero hay también mano de obra ocupada en condiciones de productividad muy reducida, que conforma el subempleo.

Rodríguez, O (1998). Heterogeneidad estructural y empleo. *Revista de la CEPAL*. CEPAL, Santiago de Chile.

en la demanda de otros bienes —ayer refrigeradores y televisores blanco y negro, luego televisores color, hoy autos o celulares—.

Los países periféricos tienden a especializarse en la producción de materias primas y alimentos estarían entonces especializándose en bienes con una elasticidad ingreso de la demanda inferior a la de los países centrales. Por tal razón, un incremento en el ingreso conduce a un incremento menor de las exportaciones de los países periféricos y a un incremento mayor de sus importaciones. Los países centrales, a la inversa, experimentan un incremento mayor en la demanda de sus bienes y un aumento menor de sus importaciones.

De esta forma, cuando los países periféricos experimentan un proceso de crecimiento económico, sus importaciones aumentan más que proporcionalmente al incremento de su ingreso, en tanto en los países centrales ocurre lo contrario.

Si se mantienen estos patrones, la evolución del sistema parecería condenar a los países periféricos a no poder crecer sostenidamente al ritmo de los centrales y que necesiten aumentar cada vez más el volumen de sus exportaciones, las cuales valdrían cada vez menos, para adquirir las importaciones sofisticadas —y de alta elasticidad ingreso— que desean o necesitan.

Por otro lado, y en lo que se refiere al cambio tecnológico, Prebisch sostiene que este se produce —aunque a diferentes ritmos— en ambos polos del sistema, pero que 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.

A diferencia de lo supuesto por la teoría convencional de comercio, según Prebisch, las mejoras en la productividad en los países centrales como resultado del cambio tecnológico no se trasladan a los precios de sus exportaciones, lo que sí tiende a ocurrir en el caso de los periféricos. En los países centrales, aunque se abaraten ciertos costos de producción no se da una reducción de los precios de igual magnitud, porque esa disminución de costos en lugar de trasladarse al precio, se utiliza ya sea en incrementos salariales o en aumentos de la tasa de ganancia de los empresarios.

Esta tendencia se agudiza por el comportamiento de los precios asociados a los ciclos económicos. 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

Elasticidad-ingreso

La elasticidad-ingreso mide cuánto varía la demanda de un bien o servicio cuando hay una variación del ingreso.

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 o servicios que consume. Más probablemente su demanda por unos bienes/servicios se incrementa en más del 10%, y la de otros en menos —incluso puede ocurrir que la demanda se reduzca. Ello significa que una variación en el ingreso —supongamos un incremento de este— afectará en forma diferenciada a distintos bienes, modificando así la estructura de la demanda agregada.

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).

En otras palabras, durante la fase descendente del ciclo económico, las economías periféricas pierden con creces las ventajas ganadas durante la fase expansiva, debido a que en las regiones centrales hay una mayor escasez de mano de obra y un mayor desarrollo de la sindicalización que conduce a que en los momentos de contracción los salarios no se reduzcan con la misma intensidad que lo hacen en la periferia, que se caracteriza por la abundancia de mano de obra, sobre todo no calificada, y un apenas incipiente —y muchas veces ilegalizado— movimiento sindical.

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 sino que es un resultado esperado y explicable de la dinámica del sistema.

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, que debe favorecer una industrialización dirigida. En esta primera etapa cepalina se considera necesario el cambio estructural entendido como la transición de las economías latinoamericanas, primarizadas hacia la producción de bienes manufacturados, es decir, su industrialización.

Sin embargo, es un error habitual el sostener que esto constituye el sustento teórico de las políticas de intervención seguidas en América Latina durante los años de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). 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.

En gran medida, el origen de ese proceso se enmarca en un contexto internacional marcado por crisis y guerras, que llevaron a una insuficiencia de divisas extranjeras, y a una serie de medidas tomadas para enfrentar a esta situación crítica que tuvieron como consecuencia —no buscada— la protección de la industria local. Pero estas medidas no eran 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 tipo de 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, era necesaria una industrialización dirigida, que permitiera a las economías periféricas abandonar esta condición.

Varios países de la región si tomaron posteriormente el camino de búsqueda de una industrialización dirigida bajo el modelo de la ISI, que incluso tuvieron a la CEPAL como referencia teórica, pero algunos aspectos de la misma también fueron criticados por Prebisch y la CEPAL. Particularmente, desde la CEPAL se considera que la protección del Estado es necesaria para la industrialización dirigida, pero se rechaza una protección indiscriminada y excesiva que debilita los incentivos para producir de forma realmente competitiva.

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, 1950; Amsdem, 2004).

Por otra parte, la sustitución de importaciones promovida por 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.

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 fuera satisfecha mediante la producción local y regional. Para ello, el Estado debía dirigir una política de intervención y protección selectiva y cautelosa, combinada con una estrategia de integración regional que permitiera superar los obstáculos que el tamaño del mercado imponía aún a los más grandes países del continente.

5. Las trabas periféricas al desarrollo

Las décadas de los sesenta y setenta fueron prolíficas en la región en términos de trabajos que profundizaron sobre los problemas de la condición periférica y, particularmente, sobre los obstáculos que encontraba el proceso de industrialización.

Desde fuera, pero también desde dentro de la CEPAL, la teoría centro-periferia fue sometida a un riguroso análisis crítico. Particularmente, un conjunto de pensadores que se alineó en torno a la denominada “escuela de la dependencia” debatieron sobre

algunas de las ideas fuerza de la teoría centro-periferia y cuestionaron lo poco que había sido tematizada la dimensión del poder en esta teoría. Para estos autores, el sistema centro-periferia reflejaba una relación de dependencia estructural que correspondía a relaciones internacionales de poder.

Desde dentro de la CEPAL, el foco del análisis 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.

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).

Particularmente se analizó el impacto que la tenencia 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 tenencia polarizada, caracterizada por la convivencia del latifundio con el minifundio, atenta contra la acumulación de

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 (este tema se retomará en el capítulo siguiente); 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?»

Prebisch (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, EBO, Montevideo.

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 además 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. En otras palabras, esta estructura produce grandes masas demasiado pobres para consumir, elites ricas que consumen productos extranjeros y una menor productividad de la agricultura (inferior a la que se podría lograr con otra distribución). Así, a las recomendaciones de política dirigidas a la promoción planificada de la industrialización explicada 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. A su vez, como se mencionó en el capítulo anterior, también tiene otras consecuencias en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

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 redistributivas que graven en mayor medida 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). 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 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: el camino hacia el neoestructuralismo

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; tanto el estructuralismo cepalino como el dependientismo fueron el blanco de 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.

A su vez, la economía global que había sido objeto de estudio del pensamiento cepalino había cambiado gracias a un conjunto de interrelacionados factores que incluyeron: la intensificación de la “globalización”, el proceso de desindustrialización de los países centrales (y de parte de la periferia) y la incipiente emergencia de China como el “taller del mundo”, lo que abrió nuevas preguntas para los estudiosos del desarrollo.

De esta forma, la teoría del subdesarrollo de la CEPAL vio menguado su rol orientador de las políticas públicas en el subcontinente. A pesar de lo cual, la vitalidad del pensamiento latinoamericano mostró capacidad para enfrentar las críticas (algunas de ellas pertinentes) y reformular la teoría cepalina.

Así como el estructuralismo fue subsidiario —en buena medida— del pensamiento de Prebisch, el neoestructuralismo 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 anterior había subsumido a las fuerzas determinantes de las estructuras. Especialmente se incorporaron al discurso cepalino conceptos provenientes de las corrientes evolucionistas y neoschumpeterianas que, como se vio en el capítulo anterior, ofrecían una alternativa a la teoría económica estándar, al respecto del progreso técnico, su carácter sistémico y la importancia atribuida a los procesos de innovación.

Los enfoques evolucionistas y neoschumpeterianos consideran como fuente del desarrollo económico al progreso técnico. Desde esta perspectiva la brecha tecnológica entre periféricos y centrales es fundamental y tiene además un efecto contradictorio: por un lado, opera como un incentivo al crecimiento en la periferia por la posibilidad de imitar y absorber tecnología de la frontera; generada en los países centrales, pero, por otro lado, supone una asimetría de competitividad para la periferia. El desempeño de los países de la región dependerá entonces del sentido y la intensidad con que operen esos dos efectos: el efecto difusión de tecnología y el efecto competitividad.

Además, como se mencionó en el capítulo anterior, el efecto difusión se ve limitado por el 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 fundamentales las políticas de ciencia, tecnología e innovación, para inducir el crecimiento sostenido de las economías periféricas.

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 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 en el esfuerzo de renovación de su interpretación y propuesta emprendido en los años ochenta resultan convergentes con las teorías evolucionistas. Particularmente, Fernando Fajnzylber en varios de sus trabajos, incluyendo su libro «La industrialización trunca de América Latina» (1983), desarrolló las ideas generales del reciente evolucionismo.

El núcleo central de estas ideas de la CEPAL se plasmó en el documento «Transformación Productiva con Equidad» que podría ser definido como el nuevo «manifiesto» de la CEPAL. Allí están presentes los elementos fundamentales del denominado «neoestructuralismo», incluidas las bases de desarrollos posteriores en el campo del cambio institucional que junto a la sensibilidad hacia los problemas socioambientales, han completado los planteos teóricos de la institución en las últimas décadas.

El punto de partida de esta argumentación cepalina es la importancia de la competitividad para que el crecimiento a largo plazo sea autosostenido. Se entiende por competitividad «auténtica» de una economía a su capacidad de incrementar o al menos sostener su participación en los mercados internacionales, o sea, a su habilidad para responder a los desafíos de estos mercados, y simultáneamente poder aumentar el nivel de vida de la población.

El énfasis en que haya competitividad “auténtica” responde a que uno de los aspectos que se criticó desde la CEPAL al proceso industrializador previo fue su “carácter trunco”, especialmente en ciertos países y períodos, que no permitió generar industrias realmente competitivas, que pudieran responder adecuadamente a los desafíos del mercado internacional y competir en una “economía abierta” sin ayuda o protección estatal.

Pero quizá la originalidad de estas nuevas propuestas estribe — fundamentalmente— en la articulación y manejo de los vínculos entre tecnología, competitividad y equidad. En contraposición con los planteos para los cuales, los salarios menores son vistos como una variable que favorece la competitividad al permitir reducir los costos de producción y por ende el precio de los productos, la CEPAL, incorpora al concepto de competitividad, además del avance técnico, la equidad.

Algunos efectos negativos de la desigualdad en el crecimiento económico fueron mencionados en el capítulo anterior y en la sección sobre el estructuralismo, incluyendo los efectos sobre el mercado interno, a los cuales hay que agregar el argumento de 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. A su vez, dado que los aumentos de productividad tornarían realizable la gradual mejora en la distribución del ingreso, se genera un “círculo virtuoso” entre aumentos de productividad y mejoras en la distribución.

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 y que busca no caer en la trampa de perseguir la competitividad con salarios bajos, sino en cambio, fomentando procesos de mejoras en la productividad que permitan generar empleo de calidad con mejores salarios, así como una reducción de la desigualdad.

Teniendo en cuenta la relación entre crecimiento y distribución del ingreso, son ilustrativos los trabajos de Fernando Fajnzylber que 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 Corea del Sur, 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 América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está «vacío», es el «casillero vacío».

Así, se postula que el desarrollo económico de América Latina depende de su capacidad de lograr un mayor nivel de competitividad auténtica, basada en la generación e incorporación continua de progreso técnico, lo que requiere de políticas productivas y tecnológicas, 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 también depende de la mejora gradual de la equidad distributiva; y esto no solo por una postura ética, sino también por sus efectos sobre las dimensiones del mercado interno y la capacidad de innovar.

El nuevo «manifiesto» de la 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. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Chile: CEPAL.

7. Recomendaciones de política

El análisis de los problemas del desarrollo latinoamericano por parte de la CEPAL, en el marco del neoestructuralismo, desemboca en una serie de consideraciones de

carácter normativo y propositivo que pueden ser tomadas como líneas estratégicas para la formulación de políticas públicas en materia de desarrollo. De manera esquemática se presentan a continuación algunas de las principales ideas al respecto.

El logro de un clima macroeconómico apropiado y estable se considera una condición necesaria, pero no suficiente, para procesar el cambio estructural - denominado transformación productiva- que a diferencia de la etapa estructuralista, es entendido como la transición de las economías primarizadas hacia la producción de bienes y servicios intensivos en tecnología y conocimiento, sin necesariamente especializarse en un sector o producto. Sería necesario combinar el manejo macroeconómico con cambios institucionales y políticas sectoriales, articulando instrumentos de corto y largo plazo. En particular deberían diseñarse políticas educativas y de ciencia y tecnología, tendientes a fomentar la innovación y a buscar nuevas formas de interacción entre los agentes públicos y privados para estos fines.

A su vez, el éxito de la transformación productiva con equidad dependería en gran medida de avances sustantivos en los procesos de integración regional.

Por su parte, como la transformación productiva no generaría de manera inmediata efectos sobre la incorporación de los sectores marginados, debería acompañarse de políticas redistributivas.

En palabras de la propia CEPAL (2010): «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.»

Así como también se debe considerar la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo, generando políticas económicas que integren este aspecto fundamental para lograr un desarrollo sostenible, dados los efectos socioeconómicos que tiene la degradación medioambiental.

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.

8. Recapitulación

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 consideró pertinente haber recorrido sintéticamente 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 los dos momentos cepalinos - estructuralismo y neoestructuralismo- reflejan los necesarios ajustes que las teorías del desarrollo deben realizar para poder dar cuenta de las complejas y cambiantes condiciones históricas.

Cambio estructural con equidad

No todo cambio estructural es favorable para el desarrollo. El cambio estructural implica transformar la composición del producto y del comercio internacional, del empleo y del patrón de especialización. El cambio estructural virtuoso se define por dos dimensiones relacionadas entre sí. Por una parte, se caracteriza por un aumento del peso en la producción y el comercio de los sectores o actividades más intensivos en conocimiento, tornando más densa y diversificada la matriz productiva, con trayectorias de crecimiento de la productividad más dinámicas, y derrames [...] que benefician al conjunto del sistema. Por otra parte, el cambio estructural deseable también debe conducir a una inserción en mercados mundiales de rápido crecimiento, para fortalecer la demanda agregada y expandir la producción y la generación de empleo, con los consiguientes efectos favorables sobre la distribución del ingreso.

El concepto de cambio estructural virtuoso debe permitir una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad. Esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración.

CEPAL (2012) *Cambio estructural para la igualdad*. Chile: CEPAL.

Desigualdades sociales y desarrollo

Es nuestra convicción que, en caso que el incremento de la desigualdad no sea debidamente monitoreado y enfrentado, puede llevar a todo tipo de catástrofes políticas, económicas y sociales.

World Inequality Lab (2018) *Informe sobre la desigualdad global*

Resumen

Este breve texto busca ser una aproximación a las desigualdades en tanto problema del desarrollo.

El motivo principal de introducir esta temática en el curso se justifica desde un punto de vista normativo que parte de concebir al desarrollo como desarrollo humano sostenible. Bajo este paradigma, que existan desigualdades de oportunidades y de acceso a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas, también implica que las posibilidades de agencia para diversos y vastos sectores de la población mundial se ven limitadas. En tal sentido, las desigualdades en torno a la distribución de las capacidades en una sociedad constituye un problema cardinal para el desarrollo.

Desde esta óptica, la desigualdad debe escribirse en plural; sus manifestaciones son múltiples y existen distintos ejes estructurantes de estas desigualdades.

De esta forma, se van a presentar a continuación algunos aspectos generales sobre las desigualdades, enfocando en tres de sus ejes estructurales (género, étnico-racial, económica) y en el diálogo entre ellos usando el concepto de interseccionalidad, y finalmente, el papel de las instituciones en la creación, reproducción y disminución de estas desigualdades.

Palabras clave: género, étnia-raza, ingreso, interseccionalidad, instituciones

Referencias bibliográficas

- 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. I), Nueva York, Naciones Unidas.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2010) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (2012) *Cambio estructural para la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL
- Fajnzylber, F. (1983) *La industrialización trunca en América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. (1992) «Industrialización en América Latina: De la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío»», *Nueva Sociedad*, vol. 118, pp. 21-28.
- Hounie, A.; Pittaluga, L.; Porcile, G.; Scatolin, F. (1999) «La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento», *Revista de la CEPAL*, n.º 68.
- Nahón, C., Rodríguez, C., & Schorr, M. (2006) «El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades», *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, pp. 327-388.
- 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]
- Prebisch, Raúl, (1959): «Commercial Policy in the Underdeveloped Countries», *American Economic Review*, vol. 49, n.º 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 (1998). Heterogeneidad estructural y empleo. *Revista de la CEPAL*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez, O. (2006): *El estructuralismo latinoamericano*, México, CEPAL y Siglo XXI.
- Rodrik, D. (1998): *Globalization, Social Conflict and Economic Growth*, UNCTAD 97/1.

2. Ejes de las desigualdades

1. Introducción: De la desigualdad a las desigualdades

El tema de la desigualdad ha sido frecuentemente abordado desde distintas disciplinas, usualmente con énfasis en una dimensión, la económica, y especialmente en cómo se distribuyen los ingresos y/o la riqueza. Este tipo de desigualdad nos dice bastante al respecto de las diferencias de oportunidades en una sociedad, dado que el acceso desigual a los bienes y servicios no solo limita el bienestar inmediato de una persona o grupo, sino que da cuenta de una estructura de oportunidades diferencial cuyo efecto recae también sobre las generaciones futuras.

A su vez, la desigualdad de ingresos es un fenómeno multicausal que se encuentra interrelacionado con otros tipos de desigualdades que también se presentan como obstáculos en la vida de las personas.

Por otra parte, las desigualdades también se expresan en diversos ámbitos, que incluyen los mercados, la protección social y la organización de los cuidados, el acceso a la educación, salud, vivienda y servicios básicos, y las posibilidades de participación social y política (Madrueno, 2013; CEPAL 2016). De manera que si el proceso de desarrollo implica eliminar las trabas a la libertad, entonces es preciso reducir o eliminar las desigualdades. Así, al hablar de desigualdades en plural, nos referiremos de forma más amplia a *“las diferencias en los niveles de bienestar socioeconómico y de oportunidades entre individuos y grupos sociales a lo largo del tiempo, las cuales impiden alcanzar la justicia social”* (Madrueno, 2013: 109).

De manera que *“un enfoque multidimensional de la desigualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar en consideración los diferentes ejes estructurantes (o causantes) de las desigualdades que marcan las relaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades”* (CEPAL, 2016: 19).

En este esquema, se puede hablar entonces de distintos ejes estructurantes (o causantes) de las desigualdades en la distribución de las capacidades que incluyen la clase social, el sexo-género, lo étnico-racial, así como de distintos ámbitos donde se manifiestan como ser la educación, la salud o el mercado.

En cuanto a la sostenibilidad del desarrollo, también se plantea a las desigualdades como un problema en tanto *“amenazan el desarrollo social y económico a largo plazo, afectan a la reducción de la pobreza y destruyen el sentimiento de plenitud y valía de las personas. Esto, a su vez, puede alimentar la delincuencia, las enfermedades y la degradación del medio ambiente. Y lo que es más importante, no podemos lograr el desarrollo sostenible y hacer del planeta un mundo mejor para todos si hay personas a las que se priva de oportunidades, de servicios y de la posibilidad de una vida mejor”* (ONU, 2016).

Cómo planteamos líneas arriba, las desigualdades tiene múltiples expresiones, pero también tienen múltiples ejes estructurantes. A continuación nos centramos en tres ejes que estructuran las desigualdades a nivel internacional: el sexo-género, lo étnico-racial y lo económico.

2.1. Desigualdad sustentada en el sistema sexo-género

Una de las desigualdades sobre las cuales se ha tematizado más, dada su relevancia social, es la desigualdad de género.

Al respecto, L. Alesina y D. González (2013) señalan que las sociedades están estructuradas por un sistema de género, al que definen de la siguiente forma:

“Este sistema de género refiere al conjunto de prácticas, símbolos, estereotipos, gustos, creencias, normas y valores, que una sociedad elabora a partir de la anatomía genital externa y que da un sentido a las relaciones personales.

- *El género se conforma como un sistema de poder estructurante de las relaciones humanas.*

- *En la medida que se trata de construcciones culturales, todos los elementos de este sistema varían con el tiempo, el contexto, y son plausibles de ser transformados mediante intervenciones.*

- *Las mujeres han sido discriminadas por ser identificadas con la categoría “femenina”, cargada de valoraciones jerárquicamente inferiores a las valoraciones de la categoría “masculina”*

Diferencia, desigualdad y jerarquías

Así las desigualdades se construyen en base a diferencias, la búsqueda de la igualdad no es en pos de la “uniformidad” o de la eliminación de las diferencias, sino de los sistemas de desigualdad jerarquizados que se construyen sobre ellas.

En otras palabras, las sociedades construyen algunas diferencias como esenciales, o sea, como características de relevancia que ciertas personas poseen. A partir de lo cual se las pueden ubicar en categorías y ser ordenadas jerárquicamente, un orden donde algunas son más valoradas que otras.

Por ejemplo, a partir del hecho de que algunas personas tienen una predisposición natural a usar el lado izquierdo del cuerpo, en algunas sociedades se asoció ser “zurdo” como algo negativo, al punto de ser consideradas inferiores o “siniestros”, y por ende, considerando a los “diestros” como superiores. O sea, se construyó a partir de esta diferencia unas categorías (personas zurdas o diestras) y además unas eran consideradas superiores a los otros.

Este tipo de categorización jerarquizada existe en nuestras sociedades, asociado a diversas características personales y grupales, que pueden inclinar la balanza e influir en aquello que las personas pueden o no realizar y alcanzar, destacándose aspectos como el sexo-género, lo étnico-racial, las generaciones y la discapacidad.

• *El heteronormativismo, sustentado en la dicotomía mujer-varón, estigmatiza y discrimina otras expresiones de la sexualidad, discriminando a las personas homosexuales y trans.*”

• *Las instituciones reproducen los patrones de género imperantes y afianzan las desigualdades.*” (Alesina & González, 2013)

Esta conceptualización es particularmente rica como puntapié inicial, porque nos permite plantear a este sistema como estructurante del poder social, reproducido por instituciones sociales y que incluye un conjunto de prácticas, representaciones e ideas que implican la categorización de las personas en base a ciertos aspectos anatómicos dividiéndoles en dos grupos o géneros a los cuales se les adscribe un conjunto de valores determinados.

En otras palabras, las personas cuando nacen son divididas en dos grandes categorías (binarismo biológico) en función de su genitalidad externa (macho o hembra), siendo consideradas “anómalas” aquellas cuya biología no entra dentro de estas categorías, las intersex, a las cuales tradicionalmente se las operaba bajo la justificación de normalizar sus cuerpos, así no hubiera fundamento médico para la operación. A su vez, lo que se espera de machos y hembras es que se comporten como “hombres y mujeres” respectivamente, lo cual se refleja a nivel simbólico, institucional, social y psicológico de formas distintas en unos y otras (binarismo cultural).

Tradicionalmente, a las mujeres se las asocia a los valores “femeninos” y la esfera privada (asociado al cuidado del hogar, la crianza, lo emocional, etc.) y los hombres a los valores masculinos y la esfera pública (proveer, proteger físicamente, decidir, etc.). A su vez, a estas tres últimas categorías (hombre, masculino, público) se les da mayor valor social en relación a sus tres primeras contrapartes (mujer, femenino, privado).

Los “roles de género”, o sea las expectativas diferenciales que operan sobre hombres y mujeres, varían en los distintos contextos pero logran reproducirse exitosamente en las sociedades contemporáneas a distintos niveles. Por ejemplo, a nivel simbólico funcionan reproduciendo imágenes de lo que es femenino y masculino, de aquello que naturalmente les corresponde y en lo que supuestamente son buenos por naturaleza las mujeres o los hombres.

A su vez, según esta concepción, el sistema también se basa en la heteronormatividad que estigmatiza a aquellas personas consideradas por fuera de esta “norma”, tanto por su identidad de género, su expresión de género o su orientación sexual. Este sistema se basa en la categorización de las personas en base a ciertos aspectos, que terminan impactando en las oportunidades que estas tienen. Y por ende, es un tema a ser tomado en cuenta desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible.

Así ha sido entendido, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), especialmente a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), que ha planteado a la equidad de género como un asunto crítico del desarrollo humano. Hace más de dos décadas la referencia sobre el tema se expresaba de la siguiente manera:

Durante un tiempo demasiado largo se supuso que el desarrollo era un proceso que, cual marea que eleva el nivel de todas las embarcaciones, destilaría sus beneficios para llegar a las personas, en todos los niveles de ingreso, y que sus efectos serían neutrales desde el punto de vista de los sexos. La experiencia ha demostrado que sucede lo contrario. En todas las sociedades, nos enfrentamos con flagrantes disparidades en el ingreso y grandes discrepancias en la condición de los sexos.

Avanzar hacia la igualdad en la condición de los sexos no es una meta tecnocrática, sino un proceso político. Dicho proceso requiere un nuevo tipo de pensamiento en el cual los estereotipos de mujeres y hombres sean reemplazados por una nueva filosofía que considere que todas las personas, sea cual fuere su sexo, son agentes imprescindibles para el cambio.

En consecuencia, es preciso crear un paradigma de desarrollo humano totalmente nuevo, que coloque al ser humano en el centro de sus preocupaciones. Cualquier intento al respecto, debería abarcar al menos los tres principios siguientes:

—Es preciso consagrar como principio fundamental la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres. Deberían individualizarse y eliminarse, mediante reformas políticas integrales y una fuerte «acción afirmativa», las barreras jurídicas, económicas, políticas o culturales que impiden el ejercicio de la igualdad de derechos.

—Es preciso considerar a las mujeres como agentes y beneficiarias del cambio. Las inversiones en la capacidad de las mujeres y la potenciación de éstas para que ejerzan sus opciones no sólo constituyen un valioso fin en sí mismas, sino que son también la manera más segura de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo general.

—El modelo de desarrollo resultante, si bien debe encaminarse a ampliar las opciones tanto de las mujeres como de los hombres, no debería predeterminar la manera en que diferentes culturas y distintas sociedades han de ejercer esas opciones.

PNUD (1995) Informe sobre desarrollo humano 1995.

A su vez, en esta agenda internacional se pasó de un enfoque sobre las “mujeres en el desarrollo” a un mayor reconocimiento de una perspectiva más general sobre “género en el desarrollo” en tanto categoría relacional:

La estrategia de género en el desarrollo (GED)

Desde mediados de los ochenta, y con mayor auge durante los años noventa, ha venido surgiendo una nueva manera de entender la participación de las mujeres en el desarrollo. La insistencia de las investigadoras en considerar las relaciones de género y su articulación con otros vectores de desigualdad, combinada con el trabajo de las organizaciones del Sur en busca del empoderamiento femenino, dieron como resultado la estrategia «Género en el Desarrollo» (GED), que actualmente orienta las políticas de cooperación de la mayoría de las instituciones internacionales, y de organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales.

De ‘la mujer’ a las ‘relaciones desiguales de género’ como problema del Desarrollo

El concepto «género» es usado por las feministas desde los años setenta, para enfatizar que las diferencias entre hombres y mujeres son socialmente construidas y no biológicas. (...) En el ámbito de la cooperación al desarrollo, las profesionales y activistas que eran críticas hacia considerar a las mujeres como el problema —y rechazaban el análisis de su situación al margen de la actuación de los hombres y de sus contextos socio-políticos—, vieron en la categoría género una herramienta de mayor utilidad para comprender los obstáculos de las mujeres para participar en el desarrollo, pues este concepto propone «una noción relacional entre mujeres y hombres, cuya implicación inmediata es que ninguno puede ser entendido mediante un estudio completamente separado, dado que la información sobre las mujeres es necesariamente información sobre los hombres».

Un supuesto clave de la estrategia GED es que «nada es neutral en términos de género.» Como plantea Catherine Hasse, citada en Macdonald (1994), «... Todos los proyectos, incluso los de naturaleza técnica, tienen una dimensión de género porque siempre están dirigidos a los hombres, a las mujeres o a ambos. Esto implica que, independientemente de si se trata de un proyecto con mujeres o con hombres, siempre impactará sobre el otro género. Todos los proyectos de mujeres afectarán la posición de los hombres, y viceversa. De ahí que ningún proyecto pueda reclamar neutralidad de género».

Resaltando que las identidades y roles de mujeres y hombres se construyen socialmente, y que la posición de las mujeres en la sociedad no puede ser entendida aisladamente de la posición de los hombres, la perspectiva GED propone como área central de análisis las relaciones entre los géneros y, particularmente, la manera en que éstas se dan en detrimento de las mujeres. Este enfoque permite analizar los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre mujeres y hombres, las formas en que las mujeres son expropiadas de los beneficios de su trabajo, la valoración asimétrica de la capacidad y comportamiento de ambos géneros, y el distinto acceso a recursos y poder que así se genera.

Según Kate Young (1993), «el análisis de las relaciones de género tiene un carácter holístico, es decir, abarca tanto el nivel doméstico como el comunitario, e incluso exige análisis a nivel nacional e internacional. Incluye también factores influyentes como la clase, la religión y la etnia, así como los ámbitos político, económico y cultural, pues todos estos factores modifican o reestructuran, socavan o refuerzan las relaciones entre los géneros».

Murguialday, Clara (2005) *Las mujeres en la cooperación para el desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Adicionalmente, si el género se considera un eje estructurante de las desigualdades, estas se manifiestan en distintas esferas que hacen a las capacidades de las personas y por ende al desarrollo. Al respecto, Silvia Solís (1992) señala:

La desigualdad de género, por ejemplo, estructura a la población tan claramente como lo hace la de clase, se manifiesta de diversas formas a través de las esferas: en la

esfera doméstica se plasma en una distribución desigual de las cargas que supone el trabajo doméstico, así como del poder de decisión sobre los asuntos familiares y del hogar; en la esfera mercantil, en una participación desigual en el mercado de trabajo, y en presencias y ausencias determinadas en sectores de actividad, puestos jerárquicos, tipos de contrato, y así, sucesivamente.

Las ciencias sociales han analizado que en muchos casos las diferencias de género implican diferencias significativas, es decir, desigualdades.

Las principales desigualdades por razón de género afectan a:

- *La ciudadanía: criterios distintos por razón de género para acceder a la ciudadanía (derecho a voto, edades legales, distintas normas jurídicas específicas para cada género);*

- *Las oportunidades de acceso a la educación en todos sus niveles;*

- *Las oportunidades de trabajo, segregación sexual o exclusión de los mercados de trabajo,*

- *Diferencias salariales en un mismo puesto entre hombres y mujeres;*

- *Autonomía económica: puede verse limitada por oportunidades de empleo, pero también por las estructuras jurídicas que limiten o restrinjan el derecho a la propiedad y/o herencia.*

- *La salud: la invisibilidad social de un género puede afectar seriamente a su salud, ya sea por efecto de una mala alimentación o por falta de atención médica específica.*

Solís San Vicente, S. (1992). Igualdad de género: una condición del desarrollo humano. *Trabajo Social UNAM*, (10), 11-24.

De esta forma, en la agenda del desarrollo, las desigualdades de género han ido creciendo en su relevancia, especialmente con enfoques como el GED. Un tipo de enfoques que plantea la necesidad de pensar cómo estas desigualdades afectan las oportunidades que tienen las personas y las comunidades que estas integran, y por ende, al desarrollo.

2.2. Las desigualdades fundadas en aspectos étnico-raciales

Otro eje de la desigualdad, que ha sido fundamental en las sociedades contemporáneas, es el que se estructura en torno a lo étnico-racial. Históricamente el tratamiento de estos aspectos ha tenido diversos significados de acuerdo al contexto social.

Antes de adentrarse en la discusión sobre la relación entre racismo y desarrollo, se presentará de forma general, la evolución tanto del concepto de raza como de etnia, como forma de acercarse a las conceptualizaciones contemporáneas en torno a la temática.

Respecto del significado de raza, se plantea lo siguiente:

El concepto de raza

Hasta 1800

La palabra 'raza' ingresó en las lenguas europeas a principios del siglo XVI. Su significado principal consistía en el linaje, es decir, una estirpe de descendientes vinculados a un ancestro común; tal grupo de personas compartía una cierta ascendencia, que les debería otorgar cualidades más o menos comunes. El contexto general consistía en el interés por clasificar a las cosas vivientes en medio de una polémica y desacuerdo sobre por qué eran diferentes entre ellas, cuán constantemente lo eran y así por el estilo. En la concepción de 'raza' como linaje, el papel de la apariencia no era necesariamente fundamental como factor identificador.

Las principales explicaciones sobre la diferencia humana eran de tipo medioambiental, y se creía que eso afectaba tanto a las instituciones sociales y políticas de la sociedad humana como a la diferencia corporal (a menudo, ambas no se veían como algo realmente separado).

En la Europa de los siglos XVI al XVIII, el concepto de raza se construye también a partir de la exclusión gradual de aquellas culturas y sociedades que están fuera del ecúmene Cristiano –la "Cristiandad"– mediante la construcción de relaciones de alteridad (mecanismo de autodefinición en oposición al otro). Estas ideas fueron elaboradas durante el período de formación del capitalismo mercantil y se reafirma por los descubrimientos, conquista y posterior colonización de las "nuevas tierras". En efecto, el colonialismo va a ser una fuente primordial para el surgimiento de ideas sobre las diferencias raciales entre los europeos y los pueblos "descubiertos".

La raza en el siglo XIX

Se originó en la idea de que las razas eran tipos permanentes y separables de seres humanos con cualidades innatas, que se transmitían de generación en generación. Todo ser (o cosa) similar en naturaleza y apariencia debía descender de un ancestro común. Dentro de esta visión general, las tipologías de la humanidad proliferaron y hubo un encendido debate sobre qué tipos constituían especies separadas o no.

Los tipos raciales se ordenaron jerárquicamente, como lo habían sido los 'linajes' raciales, pero ahora la base de la jerarquía se concebía en términos de diferencias innatas de 'biología'.

Aparece el apogeo del racismo científico entre fines del siglo XIX y principios del XX. El contexto para el auge de esta ciencia fue la abolición de la esclavitud y el comercio de esclavos. Algunos teóricos de la raza se opusieron a la esclavitud por fundamentos humanitarios.

Pero no es por coincidencia que tan pronto como la opinión abolicionista se impuso en Europa, empezaron a surgir teorías que podían justificar el continuo dominio sobre negros y otros, en términos de una inferioridad permanente e innata, y entonces, ya con el pleno poder del respaldo científico.

La raza en el siglo XX

El siglo XX contempló un período de cambios y contradicciones durante el cual los significados vinculados al término 'raza' variaron mucho.

Por un lado, el eugenismo surgió como una convergencia de la ciencia y la política social [...]. Se basaba en un racismo científico y en la idea de que las capacidades reproductivas de los individuos biológicamente 'inadecuados' (por ejemplo, los dementes) y, más en general, de las 'razas inferiores', debían limitarse, tal como la cría del ganado doméstico debería tratar de eliminar los rasgos indeseados.

Por otro lado, este período también fue testigo del desmantelamiento del racismo científico. Esta última tendencia tenía varias fuentes. Las teorías evolucionistas de Darwin indicaban que ya no se podía pensar en términos de tipos raciales permanentes: las poblaciones se adaptaban biológicamente a través del tiempo. Sin embargo, esas ideas, publicadas en 1871 tardaron mucho en hacer impacto y no frustraron el racismo científico; más bien, se adaptaron a él con el desarrollo del evolucionismo social según el cual, las razas superiores 'más apropiadas' tenían más 'éxito' en cuanto a su capacidad de dominar a las otras [...].

El antropólogo Franz Boas también jugó un importante papel [...]. Llevó a cabo investigaciones antropométricas (medición de las cabezas) y descubrió que la variación de las dimensiones del cráneo durante una vida o entre generaciones contiguas excedía a la encontrada entre las 'razas'. De a poco los hechos que emergían sobre la herencia y la antropometría simplemente ya no se ajustaban al paradigma de la tipología racial.

¿Qué pasó entonces con el término 'raza' en este contexto? Muchos biólogos, genetistas y antropólogos físicos habían llegado a la conclusión de que, biológicamente hablando, las razas no existen. Existe la variación genética, pero es muy difícil tomar un gen dado o un conjunto de genes y marcar una línea alrededor de su distribución espacial para definir una 'raza'; ni tampoco puede precisarse genéticamente términos como 'negro' o 'blanco' y lograr que se aproxime a algo claro. Más aún, muchos psicólogos concuerdan en que, en promedio, los humanos son iguales en cuanto a sus capacidades mentales; la variación individual existe, por supuesto, pero no hay variaciones significativas que correspondan con las categorías como negro 'amerindio', 'blanco', 'africano', 'europeo', etc. (Lieberman y Reynolds, 1966). Por tanto, muchos científicos naturales y la gran mayoría de los científicos sociales concuerdan en que las razas son construcciones sociales. La idea de raza es justo eso: una idea. La noción de que las razas existen con características físicas definibles y, aún más, que algunas razas son superiores a otras es el resultado de procesos históricos particulares que, según podría argumentarse, tienen sus raíces en la colonización de otras áreas del mundo por parte de los pueblos europeos.

Ahora bien, la noción de que las razas sea una construcción social no significa que carece de importancia (como si fueran 'meramente' ideas). Con seguridad, la gente puede comportarse como si las razas sí existieran y, como resultado, las razas existen como categorías sociales de gran tenacidad y poder.

Wade, Peter (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Quito: Abya-Yala.

Así pues, el concepto de raza se relaciona más seguramente con la historia europea de pensar sobre la diferencia, en lugar de ser un concepto que describa una realidad objetiva independiente del contexto social.

CEPAL (2000). *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*. Chile: Publicaciones de Naciones Unidas.

Sobre el concepto de etnia, se puede referir lo siguiente:

El concepto de etnia

La palabra 'etnicidad' comenzó en el discurso académico y data de la Segunda Guerra Mundial (...), pero el término 'étnico' es más antiguo. Se basa en la palabra griega *ethnos*, que significa pueblo o 'nación', y en inglés se utilizó para referirse a los bárbaros o paganos, hasta el siglo XIX, cuando se utilizó como sinónimo de racial, con el apogeo de las tipologías raciales científicas (...).

Con el dismantelamiento del racismo científico se empezó a utilizar la expresión 'grupo étnico' [...], para referirse a grupos que todavía se consideraban agrupaciones biológicas, sin ser razas biológicas (Lyons, 1996: 12). De ahí en adelante, la palabra se ha empleado para referirse a grupos de gente considerados como minorías dentro de sus naciones estado (por ejemplo, los judíos o polacos en Brasil, o los argelinos en Francia). La proliferación del uso de 'etnicidad' y 'grupo étnico', tanto en el discurso académico como en el popular, se debe en parte a los rápidos procesos de cambio social que han creado nuevas naciones poscoloniales e inmigraciones masivas: los términos 'tribu' y 'raza', con los cuales a menudo se solía clasificar las diferencias que en esos contextos parecían importantes, se consideraron inapropiados, degradantes o anticuados (Eriksen, 1993: 8-10). 'Etnicidad' se ha utilizado con frecuencia en lugar de 'raza', sea porque el uso mismo de éste último término se ha visto como propagador del racismo por implicar que las razas biológicas existen realmente, o simplemente porque al estar viciado por su historia, 'olía mal'.

La etnia en el mundo moderno

Con el apareamiento del capitalismo y el Estado moderno, la etnicidad y el referente de diferencia y diversidad que ésta ofrece, entra en conflicto con el requerimiento de los nuevos Estados, de base nacional, que requerían que todo ciudadano se integrara, en unidad y homogeneidad, a ese proyecto de sociedad. Ello condujo a la emergencia de nuevos conflictos en varios Estados cuya composición étnica era diversa. Además, el colonialismo trazó fronteras y construyó Estados sin tomar en cuenta las identidades étnicas; paralelamente, estimuló la clasificación étnica de la población y requirió a determinadas comunidades que desempeñaran un papel preeminente o dominante en las políticas de colonización. En el contexto de la modernidad, la etnicidad frecuentemente ha constituido un referente de los conflictos sobre la distribución de los recursos. En algunos Estados se han empleado, además, ideologías racistas para excluir a ciertos grupos sobre la base del color, la cultura o

estereotipos físicos. Esto ha conducido a movimientos forzados de poblaciones enteras, asesinatos masivos, etnocidios y genocidios.

Wade, Peter (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Quito: Abya-Yala

Algunas corrientes de pensamiento sostienen que las tendencias homogenizantes que trajo consigo la modernidad, han dejado poco espacio para la permanencia de identidades étnicas en los Estados-nación. Además, se argumenta que la globalización, tanto en lo económico como en lo cultural, tiende a reducirla a lo folclórico y que ni las multinacionales ni los medios electrónicos de comunicación de masas tienen consideración alguna por la etnicidad o las fronteras nacionales. Así también, se plantea que los Estados post-industriales multiétnicos, particularmente en sociedades constituidas por inmigrantes, deben constituir identidades cívicas puras si han de permanecer democráticas y asegurar la lealtad y participación de todos sus miembros.

Por el contrario, otras corrientes de pensamiento argumentan que los recientes avances en las comunicaciones electrónicas y en la tecnología de la información proveen a los grupos étnicos de redes culturales densas y extensas que contribuyen a revitalizar los lazos étnicos. Por ello, las diferencias étnicas no son necesariamente erosionadas ni por las necesidades económicas, ni por las políticas de la modernidad y postmodernidad, pues la propia dinámica social promueve la constante renovación de las identidades étnicas y de los mitos y parámetros que mantienen vigentes los lazos y el sentido de comunidad, a la vez que las expresiones culturales que se les vinculan se van renovando.

PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala: PNUD.

Como se observa en el recuadro sobre el concepto de raza, este ha sido particularmente controversial. Sobre todo, porque su surgimiento precede a la genética moderna y sus formas de agrupamiento no se basan en ella, si no en una serie de construcciones sociales con referencias a características biológicas externas que han variado en el tiempo. Incluso antes del uso de la palabra raza ya existían diferenciaciones de las personas en las que la sociedad europea y "blanca" tenía superioridad sobre otras sociedades. A partir del siglo XVIII se ha construido una cultura racista que jerarquiza a ciertas personas en relación a atributos físicos que hasta el presente no se han podido eliminar por completo.

Se puede ver a partir de este breve recorrido que ha existido una fuerte discusión a nivel político y académico sobre ambos términos, en diálogo con las estructuras sociales, políticas y económicas dominantes, que hacen que el racismo se base en "planteamientos culturales que sustentan construcciones ideológicas de dominación" (PNUD, 2005). De modo que con el objetivo de simplificar, en el contexto de este manual, bajo el concepto de etnia nos referiremos a una población que comparte un sistema cultural y de valores, transmitido de generación en generación; mientras que el concepto de raza se refiere a una forma de agrupamiento social en función a

características fenotípicas de sus integrantes. De esta forma, pueden existir etnias multirraciales y a su vez, varias etnias dentro de una misma raza.

Discriminación, segregación y prejuicio

Discriminación y segregación son dos formas concretas de expresar racismo y aluden a la idea de separar, distinguir o diferenciar una cosa de otra. Socioculturalmente, ambos conceptos se relacionan con el trato de inferioridad que se da a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos o políticos. [...] Ambos conceptos se distinguen en que, por un lado, la segregación “mantiene al grupo racializado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente pueden abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas”; en cambio la discriminación “le impone un trato diferenciado en diversos ámbitos de la vida social, en la que él participa de una manera que puede llegar a humillarlo”. El racismo y la discriminación étnica, son por tanto, formas específicas y extremas de discriminación y segregación que se expresan de distintas maneras entre sujetos y grupos sociales, a través de mecanismos simbólicos y acciones concretas o como políticas sistemáticas y oficiales de Estados o Gobiernos, como en el caso de los regímenes segregacionistas en los que se han aplicado métodos de apartheid.

La discriminación racial y étnica opera a través de un conjunto de mecanismos sociales y culturales, uno de ellos es el prejuicio [...] “se refiere a las opiniones o a las actitudes mantenidas por los miembros de un grupo respecto a los de otros, mientras que la discriminación alude a la conducta real hacia ellos. El prejuicio implica sostener puntos de vista preconcebidos sobre un individuo o un grupo, basados con frecuencia en habladorías más que sobre pruebas directas, perspectivas que son reacias al cambio incluso frente a nuevas informaciones”. La forma en que opera el prejuicio, es mediante el [...] “pensamiento estereotípico”, un sistema de categorías con las cuales las personas clasifican sus experiencias. El modo en que se ordenan dichas clasificaciones es mediante la estructuración de un conjunto de valoraciones y atribuciones que son transferidas socialmente a partir de ciertas características como inferioridad, negatividad o pasividad, en oposición a la superioridad (racial), positividad y actividad.

Estas atribuciones tienen como referencia al grupo social que elabora los estereotipos a manera de un sistema de oposiciones binarias. Tal como las atribuciones de género y clase, el prejuicio y la discriminación étnica y racial, son móviles y manipulables, y dependen de las diversas circunstancias históricas y procesos sociales por los que atraviesan las sociedades.

CEPAL (2000). *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*. Chile: ONU.

Las diferencias étnico-raciales se traducen en sistemas de discriminación que, como se observa en el recuadro precedente, pueden expresarse a través del racismo, la segregación y “simplemente” como prejuicios que históricamente han estado avalados

por distintos tipos de instituciones formales e informales, que se fundan en una supuesta superioridad natural, heredada de la época colonial, de los blancos y europeos. Así, actualmente “el racismo propone que hay grupos étnicos que son “atrasados” y por ello constituyen un obstáculo para el desarrollo, en contraste con otros grupos, cuyas características, valores y logros representan la modernidad a alcanzar” (PNUD, 2005). De esta manera, las poblaciones afrodescendientes y los pueblos originarios han sido históricamente marginados de distintos derechos y del acceso a capacidades, pues su distribución ha estado diferenciada de acuerdo al origen o características físicas de las personas, por ende, para estas poblaciones la libertad de elegir la vida que consideren valiosa o ser agentes, ha estado limitada, lo cual se traduce en una traba en el proceso de desarrollo.

En la actualidad existe un gran avance en relación a la igualdad en las instituciones formales, que no necesariamente se refleja en la oportunidades reales que tienen las personas, de manera que se siguen encontrando desigualdades en distintos ámbitos como la educación, la vivienda, la participación política, empleos de calidad y también en cuanto al deterioro de los recursos naturales y territorios. Lo cual se refleja en lo sobrerrepresentados que se encuentran los pueblos originarios y afrodescendientes en la poblaciones pobres y de bajos ingresos y lo subrepresentados en los sectores más educados y de mayores ingresos.

2.3.- La desigualdad económica

La desigualdad económica refiere fundamentalmente a las diferencias jerárquicas que emergen en una sociedad centradas principalmente en diferencias de ingresos, riqueza y acceso a los recursos materiales. En tal sentido, la desigualdad económica es la base de la estructura de clases -clases sociales- característico sistema de estratificación de las sociedades contemporáneas. Como señala CEPAL (2016) “el más básico determinante de la desigualdad es la clase social (o estrato socioeconómico)”.

Es clave para entender la incidencia de la desigualdad económica en el desarrollo humano comprender que el ingreso (y la riqueza) de las personas o grupos condiciona el tipo de oportunidades que se puede tener en una sociedad y por tanto -como se ha señalado- las capacidades con que puede definir su plan de vida (agencia). Esto no sólo afecta a las personas o grupos en el presente sino que condiciona la estructura de oportunidades de las generaciones futuras, impactando por tanto en términos intergeneracionales.

Desigualdad Económica: Ingreso y Riqueza

“El ingreso es la cantidad de dinero que una persona u hogar recibe en un periodo determinado. Puede proveer de salarios, rendimientos de inversiones, transferencias por parte de familiares o beneficios del gobierno. Cuando los ingresos no se utilizan para el consumo de bienes o servicios, pueden ser convertidos en riqueza si se

depositan en cuentas bancarias de ahorro, se invierten en otro tipo de activos como bonos o se utilizan para adquirir propiedades como una casa. Dado que la mayoría estos activos generan rendimientos o aumentan su valor en el tiempo, la riqueza se convierte a su vez en una fuente de ingreso” (Vázquez, 2018).

El economista Branko Milanovic, especialista en temas de desigualdad, considera de la siguiente manera la diferencia entre los ingresos y la riqueza como fuente de desigualdad:

“La desigualdad de riqueza es siempre mayor que la desigualdad de ingresos. La riqueza (herencia, ahorros y rendimientos) está distribuida de manera más desigual que los ingresos derivados del trabajo. La desigualdad de ingresos es una variable de flujo derivada de la actividad laboral -ya sea trabajador por cuenta ajena o trabajador por cuenta propia. La desigualdad de riqueza es una variable estática derivada de la acumulación de la herencia o herencias recibidas a lo largo de la vida, los ahorros acumulados y el rendimiento de todas las inversiones -inmobiliarias, fondos, acciones, etc.”

Milanovic, Branko, (2017) *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: FCE.

En el capítulo 6 se ha señalado que 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. También allí se observa que los mayores niveles de desigualdad se encuentran -en general- en los países más pobres (bajo nivel de ingreso per cápita). No obstante, la desigualdad ha dejado de ser un problema exclusivo de dichos países.

En las últimas tres décadas se constata un aumento de la desigualdad también en los países ricos, por lo que allí se ha convertido en un tema de preocupación académica y política.

El gráfico siguiente utiliza un indicador de desigualdad que mide la porción (%) del ingreso del país de que se apropia el 10% más rico de la población (cuanto mayor es esa participación mayor es la desigualdad). Como puede observarse la desigualdad se incrementa en todos los casos, aunque en distinta magnitud y a distinta velocidad. Según el Informe Global de la Desigualdad la explicación estaría en las políticas sociales desplegadas. El caso de Europa sería paradigmático, en el sentido que -en general- una mayor intervención del estado en la distribución del ingreso daría por resultado un menor incremento de la desigualdad.

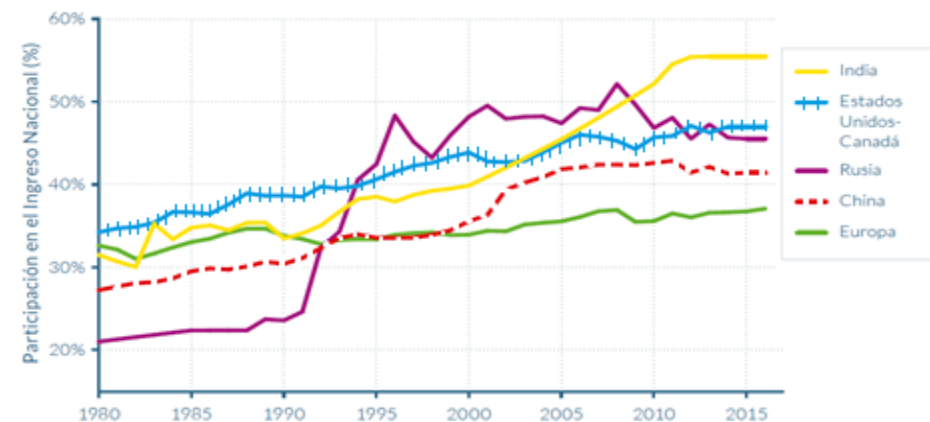


Ilustración: Participación del 10% de mayores ingresos alrededor del mundo.

Fuente: WID.world (2017)

Esto es muy importante porque pone en discusión la afirmación de que el crecimiento económico permite disminuir en el largo plazo la desigualdad (véase China e India, dos de las economías del mundo que más han crecido en las últimas décadas); pero también la afirmación de que un mayor nivel de ingreso permite -casi automáticamente- una mejor distribución (véase el caso de Estados Unidos). A diferencia de lo que plantean esas perspectivas, existe una dimensión institucional y política que explica la desigualdad económica. Aquellas sociedades en que el mercado es el mecanismo a través del cual se accede predominantemente a bienes y servicios resultan más desiguales que aquellas en que el estado desarrolla políticas distributivas.

El Informe sobre la Desigualdad Global 2018 concluye que si en el futuro las condiciones actuales se mantuvieran sin cambios, la desigualdad a escala mundial continuaría creciendo como se detalla a continuación:

¿Cuál es el futuro de la desigualdad mundial y cómo enfrentarlo?

- La desigualdad mundial de ingresos aumentará si los países persisten en la trayectoria que han mostrado desde 1980, incluso asumiendo altas tasas de crecimiento en África, América Latina y Asia en las próximas tres décadas. Ésta se incrementará aún más si todos los países siguen la trayectoria de creciente desigualdad que Estados Unidos experimentó entre 1980 y 2016. Si, por el contrario, los países siguen la trayectoria europea, la desigualdad se reducirá moderadamente.
- La evidencia muestra que la progresividad del sistema impositivo (considerado globalmente) es una herramienta efectiva para combatir la desigualdad. La tributación progresiva no sólo reduce la desigualdad de manera directa, sino que también disminuye los incentivos a capturar fracciones crecientes de ingreso y de riqueza.

- *Un acceso más igualitario a la educación y a empleos bien remunerados es clave para enfrentar el estancamiento o crecimiento débil de los ingresos de la mitad más pobre de la población...*
- *Los gobiernos deberían realizar inversiones que permitieran reducir los actuales niveles de desigualdad de ingresos y riqueza y prevenir nuevos incrementos en el futuro...*

World Inequality Lab (2018) *Informe sobre la desigualdad global*

3.- La interseccionalidad de las desigualdades

Por lo general las desigualdades, aunque asentadas en sistemas distintos de dominación, se manifiestan juntas, se retroalimentan, y generan estructuras específicas de exclusión social. A esta superposición y relación que existe entre las diversas desigualdades se le denomina “*desigualdades entrecruzadas*” (Valenzuela y Rangel, 2004) o “*interseccionalidad de la desigualdad*” (CEPAL, 2016).

Los distintos ejes estructurantes que asignan accesos desiguales a los recursos y oportunidades en una sociedad pueden estructurarse en una matriz de desigualdades, donde cada casillero supone un entrecruzamiento específico de desigualdades que sufre un individuo y que afecta su posición, estatus social y la posibilidad de que elija su vida como considere.

Este fenómeno ha sido trabajado bajo el concepto de interseccionalidad. Al respecto del cual, Symington señala:

¿Qué es la interseccionalidad?

(...) Comienza con la premisa de que la gente vive identidades múltiples, formadas por varias capas, que se derivan de las relaciones sociales, la historia y la operación de las estructuras del poder. Las personas pertenecen a más de una comunidad a la vez y pueden experimentar opresiones y privilegios de manera simultánea (por ejemplo, una mujer puede ser una médica respetada pero sufrir violencia doméstica en casa). El análisis interseccional tiene como objetivo revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. Busca abordar las formas en las que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otros sistemas de discriminación crean desigualdades que estructuran las posiciones relativas de las mujeres. Toma en consideración los contextos históricos, sociales y políticos y también reconoce experiencias individuales únicas que resultan de la conjunción de diferentes tipos de identidad.

Por ejemplo, la experiencia de una mujer negra en Ciudad del Cabo es cualitativamente distinta a la de una mujer blanca o indígena en esa misma ciudad. De manera similar, son únicas y distintas las experiencias que implican ser lesbiana, anciana, discapacitada, pobre, del Hemisferio norte, y/u otra serie de identidades. El análisis interseccional plantea que no debemos entender la combinación de

identidades como una suma que incrementa la propia carga sino como una que produce experiencias sustantivamente diferentes. En otras palabras, el objetivo no es mostrar cómo un grupo está más victimizado o privilegiado que otro, sino descubrir diferencias y similitudes significativas para poder superar las discriminaciones y establecer las condiciones necesarias para que todo el mundo pueda disfrutar sus derechos humanos.

Como consecuencia de sus múltiples identidades, algunas mujeres se ven empujadas a los márgenes y experimentan profundas discriminaciones, mientras que otras se benefician de posiciones más privilegiadas. El análisis interseccional nos ayuda a visualizar cómo convergen distintos tipos de discriminación: en términos de intersección o de superposición de identidades. Más aún, nos ayuda a entender y a establecer el impacto de dicha convergencia en situaciones de oportunidades y acceso a derechos, y a ver cómo las políticas, los programas, los servicios y las leyes que inciden sobre un aspecto de nuestras vidas están inexorablemente vinculadas a los demás.

Symington, Alison (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Derechos de las mujeres y cambio económico*, 9(8), 18.

4.- El papel de las instituciones en la gestación y reproducción de las desigualdades

El tipo de desigualdades aquí tratadas tienen su origen en complejos procesos históricos, donde se gestaron y desarrollaron un conjunto de instituciones (formales e informales) que tienden a perpetuar los mecanismos de exclusión y segregación de determinados grupos sociales en el acceso a un conjunto determinado de recursos y oportunidades.

La manera en que las instituciones formales e informales se articulan para generar y sostener este tipo de sistemas de discriminación admite diversas combinaciones.

En primer lugar, puede suceder que la existencia de un conjunto de valores y creencias se cristalice en normas formales que -por acción u omisión- hacen lícita la exclusión de determinados grupos sociales respecto a uno o más derechos.

Pero este sistema de creencias no necesariamente debe traducirse en leyes formales para generar estructuras de discriminación y exclusión social. Existen muchas normas culturales que determinan cierto estereotipo sobre distintos grupos sociales, y que comúnmente aceptamos sin cuestionarnos.

Este tipo de normas culturales estereotipadas o fundadas en preconceptos o prejuicios, nos llevan a actuar de manera discriminatoria en nuestra cotidianidad. Muchas veces, apenas somos consciente de estos estereotipos y los reproducimos a diario en nuestras acciones.

A su vez, es importante reconocer que el sistema de discriminación en el que se asientan las desigualdades no siempre es exclusivamente el producto de un conjunto de

creencias, sino que en varios casos este conjunto de creencias es el producto de instituciones formales que lo anteceden. Este aspecto parece particularmente importante en las desigualdades étnico-raciales en América latina. La raíz del sistema de creencias que fundamenta dicha desigualdad ha de buscarse, en buena medida, en la necesidad de justificar el trabajo esclavo y otras formas de sometimiento de la población negra e indígena durante la colonización.

Por esto, el cambio institucional, tanto de las instituciones formales como de las informales, es un mecanismo fundamental para la reducción o eliminación de las desigualdades. Un desafío que es especialmente difícil en el caso de las instituciones informales, especialmente de aquellas que se encuentran fuertemente naturalizadas en nuestras sociedades.

5. Recapitulación

Desde una perspectiva que considera que el desarrollo implica aumentar las capacidades de las personas, es prioritario analizar cómo las desigualdades presentes en las sociedades afectan las capacidades que tienen las personas.

En ese sentido, la literatura sobre desarrollo y desigualdad se nutre de diversos aportes que han estudiado las desigualdades como un fenómeno en “plural”. Plural porque se explica por distintos ejes estructurantes y se manifiesta en distintos ámbitos.

Al respecto de estos ejes estructurantes, el capítulo se centró en tres: género, étnico-racial y desigualdades económicas, para introducir algunos conceptos centrales y una aproximación a cómo afectan las capacidades de las personas en nuestras sociedades.

A su vez, se introdujo el concepto de “interseccionalidad” como un acercamiento a la necesidad de analizar estas desigualdades en diálogo y no como “compartimientos estancos”,

Por último, se señaló la importancia que las instituciones formales e informales tienen en la creación y reproducción de estas desigualdades, pero también en su reducción o eliminación.

Referencias bibliográficas

- Alesina, Lorena y González, Diana (2013) *Guía para la Elaboración de Leyes Favorables para la Igualdad*. Montevideo: Convenio Banco Mundial-Parlamento Nacional.
- CEPAL (2000). *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Publicaciones de Naciones Unidas.
- CEPAL (2016) *La matriz de la desigualdad en América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones de Naciones Unidas.
- Intendencia de Montevideo (2016) *Agenda de diversidad sexual e igualdad social*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Madruño Aguilar, Rogelio (2013) *Desigualdades*. En Tezanos Vázquez, Sergio ed: Desarrollo humano, pobreza y desigualdades. España: Cátedra de Cooperación con Iberoamérica. Universidad de Cantabria.
- MIDES (2015) *Manual de Orientaciones Técnicas para la Atención Ciudadana*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Milanovic, Branko, (2017) *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: FCE.
- López, P., Forrissi, F., & Gelpi, G., comp. (2015). *Salud y Diversidad Sexual. Guía para profesionales de la salud*. Montevideo: UNFPA.
- Murguialday, Clara (2005) *Las mujeres en la cooperación para el desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005.
- PNUD (1995) *Informe sobre desarrollo humano 1995*. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1995_es_completo_nostats.pdf
- PNUD (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Guatemala.
- Solís San Vicente, Silvia (1992). Igualdad de género: una condición del desarrollo humano. *Trabajo Social UNAM*, (10), 11-24.
- Symington, Alison (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Derechos de las mujeres y cambio económico*, 9(8), 1-8.
- Valenzuela, María Elena y Rangel, Marta, eds. (2004) *Desigualdades entrecruzadas. Pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo.
- Vazquez, Diego (2018) Desigualdad de ingreso y de riqueza: Dos tendencias, una historia. Disponible en: <https://www.oxfamMexico.org/historias/desigualdad-de-ingreso-y-de-riqueza-dos-tendencias-una-historia>
- Wade, Peter (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Quito: Abya-Yala.
- World Inequality Lab (2018) Informe sobre la desigualdad global. Disponible en: <https://www.wir2018.wid.world › files › download › wir2018-summary-spanish>.

La dimensión ambiental del desarrollo

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) *¿Cómo hacer que funcione la globalización?*

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, cambio climático.

1. Introducción: Los problemas socioambientales

En los capítulos previos 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.

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.

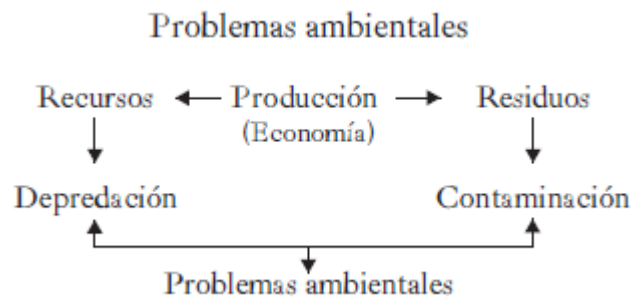
Llegados a este punto es importante señalar que cualquier actividad humana tendiente a satisfacer necesidades sociales tiene un impacto sobre su entorno. No obstante, el tipo de satisfactores determina la magnitud de ese impacto. Por ello, no se trata de estigmatizar la relación entre la sociedad contemporánea 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.

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, etc.). 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 limitantes, no por la sola 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 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 (Ver Recuadro: Problemas ambientales).

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*” (Tommasino, Foladori & Taks: 2005,11). Entonces sí aparece el desafío de no destruir los recursos del hábitat social que hacen posible la vida digna hoy y en el futuro.



Fuente: Tommasino, Foladori & Taks (2005)

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 se verá, la manifestación de esos problemas en nuestro tiempo adquiere ribetes alarmantes por su dimensión.

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 Ecológica que pone en tela de juicio la sostenibilidad del modelo de desarrollo dominante. Como se dio cuenta en el capítulo 3, la Huella Ecológica es un indicador que mide el impacto al ambiente ocasionado por las actividades productivas que los seres humanos realizamos. A partir de ese indicador es posible hacerse una idea de la demanda de recursos naturales que cada país o región requiere para producir lo que produce y asimilar lo que desecha. El impacto ambiental de cada país y/o región está, por tanto, asociado en gran medida al estilo de vida imperante.

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 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 donde 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

3.1 ¿Qué es y cómo se produce?

Por cambio climático (CC) 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 CC (Tommasino, Foladori 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 (Ver ilustración siguiente,

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 (Ver ilustración siguiente, lado derecho).

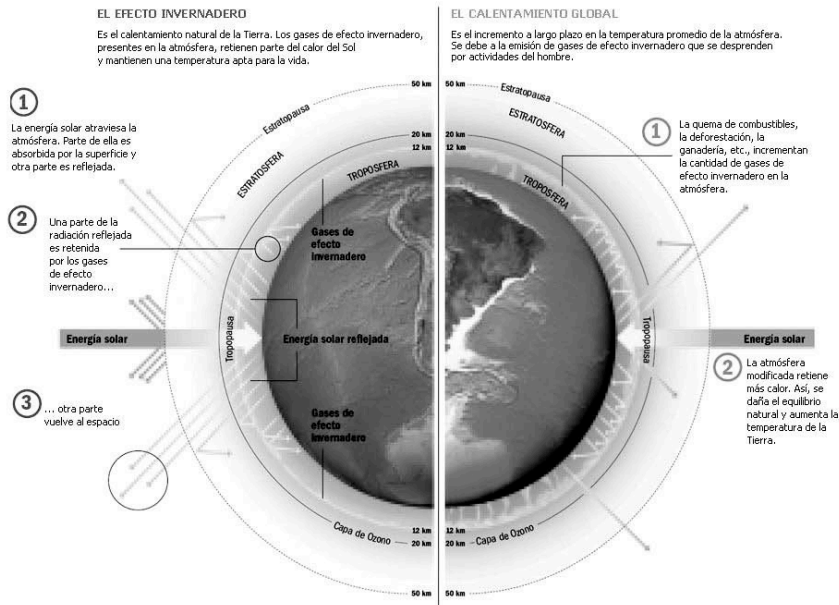


Ilustración: El efecto invernadero y el calentamiento global

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 (Ver ilustración siguiente).

| Gases de efecto invernadero (GEI) | Contribución al calentamiento (%) | Fuentes contaminantes |
|--|-----------------------------------|---|
| 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% | |

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 CC (Ver Recuadro: Calentamiento global). 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 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, 2010)

Algunos datos revelan la gravedad de la situación planteada por el CC. Según el Informe especial sobre el calentamiento global elaborado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en el 2018, la temperatura promedio de la Tierra, inducida por los seres humanos, alcanzó en 2017 aproximadamente 1°C por encima de los niveles preindustriales aumentando en el entorno de 0,2 °C por década. Aunque es imposible trazar una línea absoluta que separe el cambio climático “peligroso” del “seguro”, el conocimiento actual de la respuesta climática permite afirmar (con alto nivel de probabilidad) que más allá del umbral de 1,5°C el riesgo de retrocesos a gran escala en el desarrollo humano y de catástrofes ecológicas irreversibles aumentará abruptamente. Si el nivel de emisiones fuera en línea con las promesas de reducción establecidas en el Acuerdo de París, conocidas como Contribuciones Determinadas Nacionalmente (o NDC, por sus siglas en inglés), el calentamiento global se ubicaría por encima del 1,5°C superior a los niveles preindustriales. Tal resultado se confirmaría incluso si estas promesas se complementaran con medidas más desafiantes en la escala y ambición de mitigación después de 2030. Esta acción incrementada necesitaría lograr emisiones netas de CO₂ cero en menos de 15 años. En ese marco, se vuelve urgente la implementación de acciones que limiten las emisiones acumulativas de gases de efecto invernadero de larga duración. Limitar las emisiones acumulativas requiere reducir emisiones globales netas de gases de efecto invernadero de larga duración a cero antes de alcanzar el límite

Calentamiento global

El calentamiento en el sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado.

Quinto Informe de Evaluación del IPCC Cambio Climático (2013). Bases físicas.

acumulativo, o promover emisiones globales negativas netas (eliminaciones antropogénicas) después de que se exceda el límite.

3.2 La doble injusticia de la crisis climática: efectos y causas

Los efectos del CC ya han empezado a manifestarse de diversas maneras tales como el retroceso de glaciares, el aumento del nivel del mar, y los 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. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2019, los efectos previstos son aún más alarmantes: *“El cambio climático tendrá numerosas consecuencias perjudiciales para el desarrollo humano, más allá de la pérdida de cosechas y de los desastres naturales. Se calcula que entre 2030 y 2050 provocará 250.000 muertes adicionales por año debido a la malnutrición, la malaria, la diarrea y el estrés térmico. Cientos de millones de personas más podrían verse expuestas a un calor mortal de aquí a 2050, y es probable que el rango geográfico de los vectores de enfermedades —como los mosquitos que transmiten la malaria o el dengue— cambie y se expanda.”* (PNUD, 2019:20). Ahora bien, el CC es un fenómeno complejo con efectos diferenciados en los países y regiones así como entre sectores, grupos de ingresos, grupos de edad, etnias y sexos al interior de cada país. Quiénes pueden perder más a causa del cambio climático son aquellos que ya están muy expuestos (Ver Recuadro: ¿Quién es más vulnerable al cambio climático?).

¿Quién es más vulnerable al cambio climático?

Pequeños estados insulares. Los 51 pequeños estados insulares en desarrollo del mundo y sus habitantes afrontan una amenaza existencial. La mayoría de su población vive a menos de un metro o dos por encima del nivel del mar, por lo que el aumento del nivel del mar puede tornar inhabitables algunas partes de su territorio, y en algunos casos la totalidad del mismo. Estos países ya sufren las repercusiones de fenómenos climáticos extremos cada vez más frecuentes. Muchos pequeños estados insulares están expuestos a tifones del Pacífico o huracanes del Atlántico, los cuales provocan daños en la propiedad y la infraestructura y desvían las finanzas públicas del desarrollo. Los fenómenos climáticos también han afectado al turismo del que dependían muchos Estados insulares, a la vez que la acidificación del océano y el descoloramiento de los corales han socavado los estilos de vida tradicionales basados en la pesca.

Ciudades costeras. Casi el 45% de la población mundial vive en zonas costeras, la mayoría en grandes ciudades. Incluso en los países más adelantados, las tormentas ya están devastando ciudades costeras, afectando con frecuencia a los más vulnerables. Los huracanes Katrina y Sandy costaron a los Estados Unidos de América 149.000 millones de dólares, un 50% más de lo que el mundo se comprometió a gastar en financiación contra el cambio climático en los países en desarrollo. El impacto en las ciudades costeras de los países en desarrollo será mayor, incluso cuando se disponga cada vez de menos recursos para resolver los problemas.

Pequeños agricultores. Los cambios en la precipitación y la temperatura afectarán en mayor medida a las personas que dependen de los sistemas naturales para los cultivos o la ganadería, así como a los que dependen de estos sistemas para la alimentación. En particular los agricultores sin acceso al riego sentirán inmediatamente los impactos de la imprevisibilidad de las precipitaciones. Los pequeños agricultores de Asia Meridional son especialmente vulnerables; solamente la India tiene 93 millones de pequeñas granjas agrícolas. Estos grupos ya enfrentan la escasez de agua. En algunos estudios se predice una disminución del rendimiento de cultivos de hasta el 30% en las siguientes décadas aun cuando la presión de la de la población sigue aumentando.

Existe evidencia de que los efectos del CC 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. Todos los estudios realizados coinciden en destacar que los países de menor desarrollo relativo tienen más riesgo de sufrir desastres y que ese riesgo se ha incrementado en las últimas décadas como se observa a continuación:

¿Quiénes son los más afectados por los desastres naturales?

La frecuencia y la intensidad de los desastres naturales están aumentando. Entre 1901 y 1910 se registraron 82 desastres naturales, y entre 2003 y 2012 se registraron más de 4.000.

Entre 2000 y 2012, más de 200 millones de personas, la mayoría en países en desarrollo, se vieron afectadas por desastres naturales cada año, sobre todo a causa de las inundaciones y las sequías

Estas amenazas en aumento afectan principalmente a las personas y comunidades pobres: el 98% de las personas que mueren o se ven afectadas por desastres naturales pertenecen a países en desarrollo. De aquí a 2025, más de la mitad de las personas de los países en desarrollo podrían ser vulnerables ante inundaciones y tormentas.

Es que un mayor nivel socioeconómico se corresponde con una mayor capacidad de absorber las pérdidas y con una mayor resiliencia. Los hogares pobres tienen menor capacidad para enfrentar los riesgos que conlleva el cambio climático 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.

Como se explicita en el Informe de Desarrollo Humano 2014 *“las mujeres, las personas con discapacidades y las minorías raciales y étnicas pueden encontrarse con mayores barreras a la hora de recuperarse de un desastre, en parte porque poseen menos bienes personales y tienen un acceso desigual a los servicios de apoyo”* (PNUD, 2014:55).

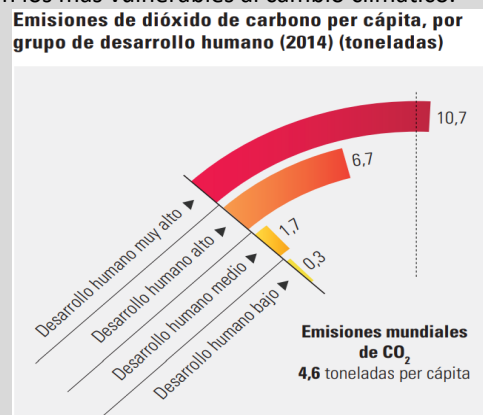
Las inequidades que se producen debido a los efectos dispares del cambio climático son paradójicas si se tiene en cuenta el hecho de que, en general, los más afectados son los menos responsables. Solo basta con reparar en algunos datos. Los países desarrollados, donde vive el 15 % de la población mundial, 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. (Ver Recuadro: Emisiones de dióxido de carbono per cápita, por grupo de desarrollo humano).

Emisiones de dióxido de carbono per cápita, por grupo de desarrollo

Los países con un desarrollo humano muy alto son los que más contribuyen al cambio climático, y presentan unas emisiones de dióxido de carbono medias per cápita de 10,7 toneladas, frente a 0,3 toneladas en los países con un desarrollo humano bajo.

Estos promedios ocultan variaciones considerables: Qatar produjo las mayores emisiones de dióxido de carbono per cápita en 2014, liberando más de 45 toneladas por persona, mientras que Uruguay, también un país de desarrollo humano alto, liberó solo 2 toneladas por persona.

Los países con niveles de desarrollo humano más bajos, especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo, suelen tener las emisiones más bajas, pero a menudo son los más vulnerables al cambio climático.



Fuente: Tomado de *“Índices e indicadores de desarrollo humano: Actualización estadística de 2018”*, PNUD, pp. 11-12

Lo cierto es que estamos acumulando una deuda ecológica extraordinaria y que el costo de la inacción lo pagan en mayor grado los más vulnerables y en el futuro lo pagarán todos los habitantes de la Tierra. Ya en el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008 se alertaba: *“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. Si todos los países del mundo produjeran emisiones en términos per cápita como Canadá o Estados Unidos se necesitarían nueve (9) planetas para soportarlas”*. Esta situación límite que pone en entredicho el carácter sustentable del patrón de desarrollo dominante, obliga a los países y a la comunidad internacional a encarar acciones firmes para reducir las emisiones.

En el Informe de Desarrollo Humano 2019 se pone el énfasis en las desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI y un capítulo del informe está dedicado a abordar la desigualdad y la crisis climática como problemas interrelacionados. Allí se explicitan varios de los canales en donde se produce la interrelación; de forma resumida y a modo de síntesis del apartado, se destaca:

- Los países con mayor grado de desarrollo humano presentan generalmente mayores emisiones de carbono per cápita y tienen una huella ecológica más profunda;
- El cambio climático golpeará primeramente y de forma más dura a los países tropicales, los cuales en su mayoría son países en desarrollo;
- Los países en desarrollo y las comunidades pobres tienen menor capacidad de adaptación al cambio climático que los países de mayores ingresos, por lo que las brechas socioeconómicas se profundizan;
- Existe evidencia suficiente sobre el hecho de que cierto tipo de desigualdades dificulta la toma de decisiones y acciones frente al cambio climático. Una elevada desigualdad de los ingresos dentro de los países puede obstaculizar la difusión de nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente así como influir en el equilibrio de poder entre los partidarios de reducir las emisiones de carbono y sus oponentes. Asimismo, las desigualdades en materia de desarrollo humano dificultan las acciones colectivas tanto dentro como entre los países, las cuales, como se tratará a continuación, son centrales para hacer frente a problemáticas globales, como lo es el cambio climático.

4. ¿Qué hacer frente a la crisis ambiental?: políticas de mitigación y adaptación

El carácter global, exponencial y persistente del CC 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 CC 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.

¿Qué es el desarrollo sustentable?

Se define como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente son comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Informe Brudtland (1987)

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.

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 establece la obligación para los gobiernos del Norte de apoyar el desarrollo de capacidades de adaptación. Las amenazas inéditas que plantea el cambio climático requieren de un ejercicio colectivo en materia de cooperación internacional. Pero hasta el presente, la respuesta está muy por debajo de lo requerido.

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 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 planteaban la dificultad que podría traer aparejado la ralentización del crecimiento económico para la calidad de vida de sus habitantes. 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.

En la década de los ochenta el concepto de desarrollo sostenible permitió ligar la agenda «ambientalista del Norte» con la «desarrollista del Sur». En 1987 se creó la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) que elaboró el Informe Nuestro Futuro Común (también llamado Informe Brudtland), y al que se debe uno de los primeros intentos de introducir el concepto de sustentabilidad (Ver Recuadro: ¿Qué es el Desarrollo Sustentable?). La noción de Desarrollo sustentable o sostenible contribuyó de manera decisiva al cambio que venía procesándose en el propio concepto de desarrollo. La dimensión ambiental apareció como determinante en la defensa de la solidaridad intra e intergeneracional 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 (GEF, por sus siglas en inglés) con el fin de financiar actividades de protección del medio ambiente, y cuya gestión se estipuló conjunta entre el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente. Dos años después se reunió la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) denominada «Cumbre de la Tierra» en Río de Janeiro. 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 en 1992 y entró en vigor dos años después. La Conferencia de las Partes (COP) es la máxima autoridad de la Convención; desde 1995 se reúne anualmente. La primera conferencia (COP1) se realizó en Berlín, y la más reciente (COP25) se celebró en Madrid en diciembre de 2019.

Un hito fundamental en este azaroso camino de búsqueda de acuerdos internacionales sobre el CC se dio en la COP3 en Kioto en diciembre de 1997. El resultado de ese encuentro fue la firma del denominado «Protocolo de Kioto», en donde por primera vez se determinaron obligaciones vinculantes para los países desarrollados en lo que refiere a los objetivos de reducción de emisiones de GEI. Lo estipulado en Kioto fue una reducción de las emisiones equivalente al 5 % para el 2012, en comparación con las emisiones registradas en 1990. Este porcentaje refería al promedio global, no obstante cada país adherente tenía sus propias metas hacia el 2012, por ej. la Unión Europea debía bajar sus emisiones en un 8 %, Estados Unidos en un 7 % y Japón en un

6 %. En el Protocolo de Kioto además se definieron instrumentos en pos de reducir las emisiones de GEI, como los Mercados de Carbono que son sistemas de intercambio de créditos o bonos de carbono entre países (Ver Recuadro: Mercados de Carbono). Aunque el Protocolo fue firmado en marzo de 1998, su entrada en vigor no se produjo hasta febrero del 2005. Estados Unidos, uno de los principales responsables del CC, no ratificó su adhesión.

La no ratificación de este acuerdo por Estados Unidos, uno de los principales emisores de GEI, puso de manifiesto la debilidad del compromiso asumido respecto a las medidas para enfrentar el cambio climático. En buena medida, las discusiones de las conferencias post-Kioto estuvieron centradas, ya no en el cumplimiento de las metas de cara al 2012, sino en la creación de un marco regulatorio dada la necesidad de un nuevo tratado vinculante en el menor plazo posible. En ese marco, la COP15, celebrada en diciembre del 2009 en Copenhague, se cerró con un modesto acuerdo por el que se creó 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 reconoció por primera vez a nivel político la necesidad de que la temperatura media global no aumente por encima de los 2°C. En el 2012, en la Cumbre de Doha (COP18), se prorrogó el Protocolo de Kioto (conocido como Enmienda de Doha), y se estableció un nuevo compromiso de reducción de emisiones de GEI con horizonte el 31 de diciembre del 2020.

En la COP21 realizada en diciembre del 2015 en París, se alcanzó el denominado “Acuerdo de París”, el cual constituye otro hito central en las negociaciones internacionales. Allí se fijaron las metas post-Kioto y se establecieron las llamadas contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN o NDC por sus siglas en inglés). Las CDN representan los compromisos asumidos por los países para mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C respecto a la era preindustrial, con

Mercados de carbono

En los mercados de carbono se intercambian bonos o derechos de emisión de gases de efecto invernadero entre países y/o empresas. La unidad utilizada en el intercambio son créditos de carbono puesto que el resto de los GEI se convierten en equivalentes del CO₂.

¿Cómo funciona? Los países (y empresas) tienen establecido un límite anual de emisiones. Aquellos que sobrepasen ese límite están obligados a comprar bonos de carbono equivalente a las emisiones excedidas. Entonces, mediante los Mercados de Carbono un país puede comprar derechos sobrantes a otro país para cumplir con los objetivos de mitigación comprometidos en los acuerdos internacionales. Uno de los mecanismos establecidos en Kioto por el cual los países obtienen créditos de carbono es el Mecanismo de Desarrollo Limpio por el cual los países industrializados pueden ganar créditos o bonos de carbono invirtiendo en proyectos “verdes” en países en desarrollo. Los créditos son utilizados por las naciones desarrolladas para cumplir sus obligaciones de reducción de emisiones de gases de invernadero.

esfuerzos para limitarlo a 1,5°C; así como fortalecer la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y aumentar la resiliencia. El Acuerdo tiene carácter universal puesto que, por primera vez, todos los Estados Partes en la negociación (195 países) se comprometieron a implementar estrategias de desarrollo sustentables. Comenzaría a regir una vez se ratificara por, al menos, 55 Partes que representaran como mínimo el 55% de las emisiones globales totales, lo cual se hizo efectivo seis meses después, entrando en vigor el 4 de noviembre del 2016. No es un acuerdo vinculante, es decir no estipula cómo los países deben reducir sus emisiones ni cómo deben desarrollar su capacidad de adaptación, sino que promueve a que cada país establezca su propio plan según sus compromisos.

Los países adherentes al Acuerdo de París se comprometieron a mantener y comunicar regularmente (cada 5 años) sus objetivos de reducción de emisiones y las políticas a implementar para alcanzarlos. El Acuerdo, además, mantiene la obligación a los países desarrollados de aportar financiamiento a la construcción de modelos sustentables con niveles bajos de emisión. La novedad es que se fijó un paquete financiero de 100.000 millones de dólares anuales para tal propósito y se instó también a los países en desarrollo a proporcionar financiación de manera voluntaria. Otro destaque de la COP21 fue la creación de un comité para el fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo para hacer frente a los efectos del CC, a través de un flujo de fondos provisto por los países desarrollados.

Al 2020, no obstante, el Acuerdo de París no ha podido implementarse en su totalidad. La última Conferencia Internacional sobre Cambio Climático realizada en Madrid en diciembre del 2019 (COP25) tenía como objetivo accionar los asuntos pendientes, en especial atender al artículo 6 del Acuerdo de París que trata sobre la regulación de los mercados de carbono, cuya arquitectura como ya se mencionó fue definida en el Protocolo de Kioto. Las posiciones encontradas que hay en torno a la implementación de ese instrumento no lograron encausarse en la COP25, por lo que las negociaciones serán retomadas en la COP26 que se realizará en Glasgow a finales del 2020 (Ver Recuadro: Discusiones en torno a los mercados de carbono).

Discusiones en torno a los mercados de carbono

¿Cuáles reglas son las adecuadas para evitar un mal uso del instrumento? Las posiciones en este punto se ubican en un gradiente. En un extremo se encuentra la Unión Europea exigiendo reglas precisas para evitar dos riesgos: 1) la doble contabilidad. Por ejemplo, un país invierte en un proyecto de energía renovable en otro país y ambos contabilizan esa acción de mitigación como parte de sus políticas contra el CC y obtienen créditos de carbono; 2) la sobreabundancia de derechos de emisión que impacta en el precio de los bonos. El precio que los países (y empresas) deben pagar por emitir GEI se reduce tanto, que se crean pocos incentivos financieros para cambiar el modo de producción y volverlo sostenible. Ambos sucesos podrían volver al instrumento un mero mecanismo de compensación más que de reducción. En el otro extremo del gradiente se ubica Brasil que está a favor del doble conteo. A su vez, Brasil como India y China, sostienen que los bonos de carbono asignados en Kioto deben transferirse a este nuevo

acuerdo, mientras que la UE sostiene que se requiere una evaluación previa sobre si tales créditos fueron resultado de una reducción real de emisiones. Por otro lado, existen otros dilemas, algunos de carácter ético, que plantea este mecanismo. Uno de ellos surge de la obtención de bonos de carbono fruto de inversiones “verdes” con impactos sociales no deseables. A modo de ejemplo: la compra de tierras en un país en desarrollo, por una empresa forestal de un país desarrollado es una inversión “digna” de recibir créditos de carbono? Más allá de los impactos en la matriz productiva y social original en ese territorio, si la forestación fuera en base a la expansión de monocultivos de árboles de rápido crecimiento, tendría impactos a largo plazo que resultarían en la degradación del suelo. Esto a su vez apareja otros cuestionamientos: ¿Puede una porción de tierra forestada compensar una cierta cantidad de emisiones de GEI? Más de fondo, hay quienes cuestionan los mercados de carbono preguntándose: ¿Pagar por contaminar?

En general, y más allá de los mercados de carbono, los resultados de la COP25 fueron magros y no se logró mucho más que otro nuevo compromiso para que los países presenten planes de reducción de emisiones más ambiciosos en aras de que el aumento de la temperatura no supere los 2°C y en lo posible se mantenga por debajo de los 1,5°C. Estados Unidos, China, Rusia e India, sin embargo, no adhirieron al compromiso. Es así que tras casi cinco décadas de negociaciones en la arena internacional (Ver Recuadro: La política ambiental en la Agenda del Desarrollo. Principales hitos institucionales) continúa la búsqueda de consensos en torno a las políticas para hacerle frente al cambio climático.

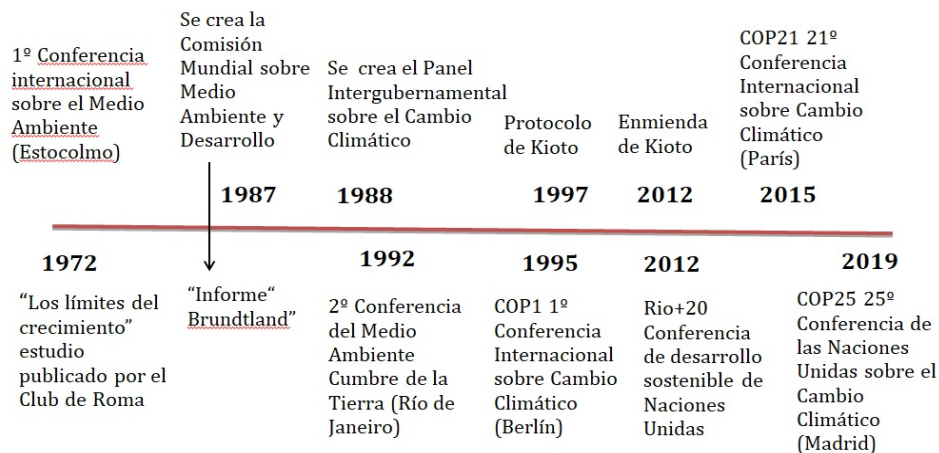


Ilustración: La problemática ambiental en la Agenda del Desarrollo: principales hitos institucionales

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 la problemática del desarrollo y la crisis ambiental como contradictorias (el desarrollo «agrediendo» al ambiente y éste «limitando» al desarrollo), sino de reconocer que están estrechamente vinculadas, y que por tanto no pueden tratarse por separado. El desafío es reconocer 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 social, lo político y lo ambiental. Esta actitud necesita de una profunda revolución cultural, tanto en el campo de la academia como de la política.

Referencias bibliográficas

Energía y Sociedad (2010) *Material Didáctico*. Disponible en: <http://www.energiaysociedad.es>.

IPCC (2018): Calentamiento global de 1,5°C. Informe especial. Resumen para responsables de políticas. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

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.

PNUD (2014): *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html>

PNUD (2018): *Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

PNUD (2019): *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

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.

Capítulo 10

El desarrollo como proyecto colectivo de una sociedad en el territorio

“Puede existir territorialidad sin territorio, pero no lo contrario”
Rogerio Haesbaert (2007). *Território e Multiterritorialidade: um debate*.

Resumen

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 complejo que aparece como una construcción social, un espacio apropiado por la gente que lo habita, en el que se dan relaciones 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) (Delgado Viveros, 2007).

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 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 territoriales, específicamente abordando el conflicto que se presenta cuando diversos estilos de desarrollo se disputan la hegemonía en el territorio. Finalmente, se presenta a la facilitación como una herramienta para gestionar el conflicto en los procesos de desarrollo local, y se analiza lo local en el contexto global que caracteriza a la sociedad contemporánea.

Palabras clave: territorio, territorialidades, conflicto, negociación, proyecto, actores, local.

1. Introducción

Hablar del territorio supone abordar un concepto complejo que en últimas décadas ha adquirido relevancia en el ámbito académico, en el discurso político y como objeto de políticas públicas. Si bien es un tema recurrente en la actualidad, sus orígenes como categoría analítica se pueden encontrar en la segunda mitad del siglo XIX, cuando F. Ratzel, en el contexto de la unificación alemana y la institucionalización de la geografía como disciplina en las universidades europeas, considera al territorio como una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría una necesidad imperativa de recursos naturales para su poblamiento, los que serían utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes (Ratzel, 1871 citado en Schneider & Tartaruga, 2006, p. 4).

Esta idea de territorio como sinónimo de espacio geográfico dominó los abordajes elaborados desde la geografía hasta fines del siglo XX, cuando el geógrafo francés C. Raffestin parte de una crítica a lo que denomina "geografía unidimensional", en la que el poder estatal definía los límites territoriales. Como alternativa analítica, Raffestin (1993) sostiene la existencia de múltiples poderes que se manifiestan en las estrategias regionales y locales.

Desde esta reconceptualización el poder adquiere relevancia como elemento de definición territorial, siendo un aspecto abordado por la geografía social crítica desde su perspectiva de análisis. El punto de partida es la consideración del espacio como parte de lo social, como naturaleza transformada: el espacio se define así como un conjunto indisoluble, solidario, y contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones (Santos, 2000). El territorio pasa a ser considerado mucho más que la "base material" del desarrollo, sino que, además, se lo considera desde una dimensión simbólica: el territorio es construido desde un conjunto de valores, significados y relaciones sociales.

De manera conjunta a las modificaciones teóricas, el territorio como categoría de análisis también adquirió relevancia desde los estudios del desarrollo por su capacidad de análisis teniendo en cuenta dos fenómenos: la crisis del Estado nación como concepto estructurador del espacio y del sistema de relaciones, y, por otro, los cambios en el nuevo sistema de acumulación del capitalismo con la emergencia de la globalización económica y política que afectan a las sociedades de manera muy heterogénea.

2. Un concepto multidimensional

El abordaje del término se ha realizado desde múltiples disciplinas, dando pie a una variedad de definiciones, que adelantan uno de sus características centrales: la multidimensionalidad. Así, y siguiendo lo propuesto por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo (2014), se pueden encontrar los siguientes abordajes disciplinares: territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio comunidad, territorio económico, territorio geográfico y territorio como hábitat.

Territorio administrativo: Es la entidad jurídica, la proyección sobre un espacio geográfico dado de las estructuras político-administrativas definidas en los ámbitos de poder político-institucional pertinentes.

Territorio político-institucional: Es la apropiación del espacio por parte de una estructura de poder que determina en un recorte geográfico dado una organización política de las relaciones humanas. Refiere a la distribución del poder (instituciones), los juegos del poder (la política) y la aplicación del poder (políticas públicas). En la definición de este recorte del espacio son claves tanto los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) como los externos.

Territorio comunidad o ambiente simbólico: Desde la perspectiva de una apropiación afectiva del espacio por un grupo humano, el territorio supone un recorte del espacio geográfico que está dado por las condiciones de identidad y pertenencia de las personas que lo habitan, lo que no siempre coincide con los recortes administrativos. En el sentido original, el territorio es una construcción social, un proceso histórico y de construcción subjetiva y simbólica.

Territorio económico: Es la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucran producción y generación de excedente económico. El recorte geográfico de interés es el que se determina por el conjunto de relaciones económicas y sociales que interactúan en forma relevante en dichos procesos.

Territorio geográfico: un ámbito espacial donde se ejerce algún tipo de control, sea político, social o económico. Como espacio geográfico supone una materialidad que incluye tanto el patrimonio natural como el social (las estructuras productivas, los asentamientos humanos).

Territorio como hábitat: Es el sistema resultante de la interacción compleja entre una sociedad y el espacio que habita, producto de la relación histórica y multidimensional entre ese grupo social organizado y una porción de superficie terrestre. El hábitat comprende el entorno espacial modificado o construido por el ser humano, que se encuentra contenido dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural, que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos.

(NIEDT, 2014: 24)

El desarrollo siempre se produce sobre cierta base territorial que constituye el ámbito espacial en el que se genera la interacción social, donde se configuran los procesos económicos, políticos y culturales. Además en el territorio se desarrolla 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, las relaciones de poder local, las fuerzas políticas de la organización nacional y las condicionantes originadas en las relaciones internacionales desde el plano regional hasta el contexto global.

Con la modernidad los estados nacionales constituyen las unidades de referencia de buena parte de las sociedades humanas. El espacio geográfico 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, etc. 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 resultado diferentes grados de libertad para la acción, ya se trate de estados unitarios o federales.

Otra dimensión del territorio se encuentra en el ámbito internacional, fomentada en gran parte por la emergencia de los estados nacionales. Siendo un espacio de interacción entre los diferentes 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 XIV 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, etc.

En un pasado, no tan remoto, los territorios nacionales aparecían como el ámbito hegemónico de la concepción e implementación de «planes de desarrollo». Con la crítica sobre la homogenización del espacio nacional y la presencia de fuerzas globales (internacionales), se destacan diferentes realidades locales (subnacionales) en los espacios nacionales. Parecería, como señala Barreiro (2000, p.5), que *“el estado-nación es muy pequeño para gestionar la globalización y demasiado grande para gestionar la vida cotidiana o de proximidad”*.

3. La dimensión simbólica del territorio: territorialidad(es)

Las definiciones anteriormente presentadas, más allá de sus diferencias disciplinares, comparten el utilizar a la “apropiación del espacio” como punto de partida de la definición de territorio.

Apropiación y dominación son las dos expresiones que caracterizan a la territorialidad. En su dimensión simbólica la territorialidad se expresa como *apropiación*, una representación materializada e inmaterializada del espacio, un modo de comprensión imaginada del espacio vivido, de ser, de existir (Fernandes, 2005). En el caso de la dimensión material, se expresa como *dominación*, es decir, la apropiación del control físico del espacio, tanto del hábitat, como de los recursos que en él existen, y las actividades que tienen lugar en ese espacio (Haesbaert, 2004).

La dimensión simbólica o cultural (apropiación) aparece con la efectividad suficiente como para generar la cualidad de «ser territorio», en tanto que el soporte material, por sí solo, no basta para constituirse en territorio. Funciona como criterio de delimitación del territorio mismo y de quienes lo materializan, establece quiénes son los que habitan

ese territorio, quiénes viven en sus márgenes y quiénes están excluidos. Más que un soporte físico o material, refiere a las relaciones significativas que tienen lugar en y desde él. (Ogues, 2013).

En esta línea se entiende que las identidades territoriales están constituidas por aquellos rasgos que vuelven reconocible un territorio, tanto para sí mismo como para sistemas externos, y que, a su vez, constituyen los criterios de construcción de la diferencia y lo diferente.

Otra definición de territorio que alude a esta concepción integral es la proporcionada por Rodríguez Miranda, quien elabora una mirada del territorio que trasciende su espacio físico, entendiéndolo como un espacio político, económico, social, cultural y ambiental; y en donde se expresa la complejidad de la vida en sociedad. En palabras del autor: *“el territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios.”* (Rodríguez Miranda, 2006, p. 9)

La importancia de las dimensiones simbólicas, culturales e institucionales por sobre la delimitación geográfica ha llevado a algunos autores a plantear que incluso “puede existir una territorialidad sin territorio”, o incluso coexistir múltiples territorialidades en un solo espacio (Haesbaert, 2014), por ejemplo, un migrante que circula por diferentes territorios y va acumulando vivencias y múltiples sentimientos ligados a esas distintas territorialidades, construye una concepción multiterritorial del mundo, aunque funcionalmente dependa de un solo espacio geográfico. No obstante, y desde la óptica del desarrollo territorial, se entiende importante poder reconocer los límites del espacio en los que los procesos de desarrollo tienen lugar.

La multiterritorialidad, además, nace de las diversas territorialidades construidas desde las contradicciones que surgen de las relaciones sociales como también de la misma multidimensionalidad de los territorios, las cuales generan así espacios fragmentados y de diferencia. Estas diversas territorialidades, es decir, diversas maneras de apropiación/dominación del espacio, de actividades materiales y construcción de imágenes asociadas a éstas, también implican distintas escalas de acción y objetos que pueden encontrarse en un mismo espacio geográfico (Haesbaert, 2004; Viani, 2013).

La territorialidad alude también a lo contextual e histórico del concepto de territorio, y por tanto, a su capacidad de cambio: un determinado espacio geográfico y social puede ser apropiado como un territorio en un momento o periodo cualquiera y perder esta calidad en otro; un territorio necesita de un esfuerzo constante para mantener las estrategias para controlar el acceso a través de sus límites, y cuando ese control cambia, el atributo que define a lo territorial también cambia (Viani, 2013).

Lo anterior implica también que los territorios pueden desaparecer aunque los espacios físicos correspondientes continúen inalterados. Estas territorialidades flexibles pueden ser cíclicas, presentarse periódicamente o pueden ser móviles (pueblos nómades, trabajadores golondrina y sus áreas de influencia, etc.).

Para destacar el carácter heterogéneo de los territorios, Fernandes (2005) propone hablar de pluralidad de territorios. Destaca que los mismos se componen por elementos materiales e inmateriales, que aunque distintos, son inseparables por la intencionalidad. Entonces, distintos territorios producen diversas relaciones sociales, promueven diversos (y opuestos) estilos de desarrollo, difieren en escala. Sin embargo, a pesar de sus diferencias, comparten el mismo espacio geográfico nacional, conformando multiterritorialidad, determinan la organización del espacio, originando conflictos por la disputa del territorio y reflejando la soberanía que cada territorio tiene. Partiendo de la soberanía de los territorios, se abre la posibilidad de estudiar conflictos, la disputa por el territorio, la expansión de la territorialidad de unos y la resistencia a la desterritorialización de los otros.

Territorios en disputa: agronegocios vs agricultura familiar

Como ejemplo de estas disputas territoriales puede analizarse la evolución del agronegocio y de la agricultura familiar en Uruguay, donde se encuentra que buena parte del que podría llamarse “territorio de la soja” se superpone con el área del tradicional modelo cereal-carne.

Estudios* sobre el impacto del agronegocio de la soja encuentran que uno de sus efectos directos fue la pérdida de productores familiares: entre 2000 y 2011 se perdieron 8.190 productores que tenían menos de 20 hectáreas y, en cambio, crecieron las explotaciones que tienen más de 1.000 hectáreas. Además de la desaparición de productores familiares, se produjo un aumento en la concentración de la tierra y un importante aumento de su valor (se multiplicó por nueve, mientras que el valor de arrendamientos se multiplicó por siete). Por otra parte, los capitales extranjeros tienen una mayor proporción: en 2000, 96,1% de los titulares de explotaciones agropecuarias eran uruguayos; mientras que en 2011 la proporción nacional cayó a 53,9% y creció notoriamente (de 0,9% a 43%) la categoría de nacionalidad “no aplicable”, que incluye a las sociedades anónimas.

*Información con base en nota de prensa: “Cultivos transgénicos: expansión e impactos sociales, ambientales y económicos a 20 años del primer evento” la Diaria 11 de diciembre de 2017

teóricos y prácticos, respecto del control político producido por espacios y territorios heterogéneos.”

Manzano Fernandes, 2009:8

4. El desarrollo territorial

Desde el punto de vista del desarrollo, el territorio puede ser visto fundamentalmente de dos maneras: en primera instancia, como un proceso donde prima la concertación y la cooperación entre “actores del desarrollo” (individuos, organizaciones o grupos) o como procesos donde el conflicto es un elemento constante que debe ser gestionado para que el cambio ocurra.

Cercano a la primera perspectiva se encuentran las perspectivas de Berdegú, J., & Shejtman, A. (2004) en su planteo de Desarrollo Territorial Rural y el enfoque de Vázquez Barquero (1998) sobre el Desarrollo Territorial Endógeno. Estos enfoques refieren al territorio como un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo *concertado socialmente* (entre empresas y otras organizaciones), que debe centrarse en mejorar su capacidad para competir con otros territorios, para aumentar la producción, el empleo, para vender más y mejor.

Desde estas visiones, para que exista una sociedad local como tal, además de condiciones socioeconómicas, debe darse una condición cultural: la existencia de un grupo humano que pertenece a un territorio, que se identifica con su historia, ya sea en la continuidad o en la ruptura, y que muestra rasgos culturales comunes expresados en una identidad colectiva, cuya máxima expresión es un proyecto colectivo y compartido por los integrantes de ese territorio (Arocena, 1995).

En segunda instancia, siendo enfoques diferentes a los anteriores, se encuentran los trabajos de Manzano Fernandes (2009) y Montenegro (2008). Estos hacen hincapié en la lucha por la apropiación de un territorio, destacando el rol central que presenta el conflicto y las relaciones de poder. De esta forma, el proyecto colectivo correspondería a un fenómeno con niveles relevantes de negociación entre los actores.

Para Manzano Fernandes (2009) el modelo de desarrollo de los agronegocios, a partir de producciones de monocultivos en grandes escalas, con trabajo asalariado, intensamente mecanizado y con la utilización de agroquímicos se opone al modelo de desarrollo del campesinado que parte de la producción de cultivos varios, en pequeñas escalas, donde predomina el trabajo familiar, en su mayoría con baja mecanización y sin utilización de agroquímicos.

Del concepto de soberanía territorial

“La soberanía es una cualidad o propiedad exclusiva de todos los tipos de territorios. A pesar de que se interrumpa, la soberanía está siempre presente mediante los conflictos por la disputa territorial dentro del territorio de una nación. La conflictividad, concebida como el conjunto de conflictos que constituyen un proceso generador e inseparable del desarrollo de la lucha por el territorio, es un proceso de enfrentamiento permanente que explica las contradicciones y las desigualdades del sistema capitalista, evidenciando la necesidad del debate constante, en planos

El conflicto por los usos del territorio

“Los usos del territorio son un problema constante puesto que los actores sociales entablan luchas (conflicto) y alianzas (consenso) de forma permanente para imponer su visión de cómo organizarlo. Consideraremos al conflicto como componente permanente del desarrollo territorial, como espacio en constante construcción movido por los distintos intereses de los actores sociales (personas y/o organizaciones) y por un

entramado de relaciones sociales de reciprocidad-cooperación que conviven con las de competencia-disputa”

SAGPyA, 2005:3

En el mismo sentido Montenegro (2009) se aparta de la concepción “del proyecto compartido”, por considerar a este planteo como el “del conflicto negociado que acaba en consenso entre múltiples agentes públicos y privados base para la elaboración e implementación de políticas públicas”. La posibilidad de desarrollo de un territorio, en cambio, está atravesada por los conflictos. Respecto de este debate, se entiende que en un territorio lo que está en disputa es el *para qué* y el *para quiénes* de un espacio determinado. El *cómo* ese territorio procesa los cambios alude al proceso de desarrollo territorial.

El desarrollo territorial es “un proceso orientado —y, por lo tanto, un proyecto— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético”

NIEDT, 2014:27.

5. Los estilos de desarrollo: alternativas territoriales para el desarrollo local

Si se asume que el desarrollo territorial es un proceso orientado se entiende que para que exista desarrollo territorial (o local), debe existir una preeminencia de las decisiones de los **actores locales**, en especial en el manejo y la redistribución de los excedentes generados que resulte de la negociación entre las opciones de proyectos para el territorio disponibles.

Como se analizó anteriormente, en un territorio pueden existir diferentes actores que tienen intereses particulares y realizan valoraciones diferentes acerca de cómo y hacia que fines deben ser utilizados los recursos del territorio. Esto implica reconocer que en un mismo tiempo y espacio pueden estar en disputa diversos proyectos territoriales, o, estilos de desarrollo.

Un estilo de desarrollo¹ es un diseño de proyecto alternativo de construcción de la sociedad *deseable y posible* que responden a los intereses sociales predominantes en un determinado tiempo y espacio (Graciarena, 1998; Pinto, 1986 en Mandressi 2017).

Un estilo de desarrollo supone establecer determinadas orientaciones con respecto a tres elementos, según identifica Pinto (1986):

- para *quiénes* produce la economía,

- *cómo* se produce,
- el grado de autonomía de la comunidad.

Además, se trata de alternativas viables, tanto física, social y políticamente. De esta forma, los estilos de desarrollo son proyectos que pueden concretarse en el territorio con los recursos- económicos y sociales- disponibles, con las actitudes que identifican al territorio y con el apoyo de algunos grupos sociales del territorio con suficiente poder para imponer su visión (Pinto, 1986).

El estilo de desarrollo que predomine en un territorio dependerá entonces de los actores locales, o de los actores con incidencia en ese territorio, y del proceso de negociación entre ellos.

6. ¿Qué se entiende por desarrollo local?

Cuando se habla de «desarrollo local» se hace referencia 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.

El análisis de distintos ejemplos de desarrollo local llevados adelante permite distinguir tres grandes dimensiones en torno a las cuales se articulan dichos procesos. Vázquez-Barquero (1998, p. 129) identifica las siguientes dimensiones:

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 definición es posible identificar el aspecto multidimensional y complejo de los procesos de desarrollo local.

Siguiendo a Barreiro (2000), 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:

¹ Este término fue sistematizado originalmente por Müller-Armack en 1967 y luego profundizado por Oscar Varsavsky y la CEPAL en la década de los setenta.

- 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.

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.» (Barreiro, 2000, p.2)

7. El conflicto y su superación²

El conflicto es una «condición humana». Está presente en la 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 recurrente 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.³

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, de la experiencia y el 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 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 estilos de desarrollo se configuran a partir de la modalidad que adopta la resolución de los conflictos emergentes.

² 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/>>.

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

Los países subdesarrollados presentan niveles de conflictividad relevantes, ya sea de manera manifiesta o latente. La guerra civil o la represión 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.

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 de capacidad en la comunidad 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

³ Las posturas más clásicas sobre el conflicto (estructural funcionalismo y materialismo dialéctico) se han visto enriquecidas con el desarrollo de la teoría del conflicto.

promotora del cambio social y, en tal sentido, los procesos de desarrollo podrían verse favorecidos por esa dinámica.

9. 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 se encuentra influenciada por el clima social en el que se manifiesta.

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 se respetan los días libres y la jornada de ocho horas, lo que marca 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.

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 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.

Las valoraciones y los hábitos que conforman el componente cultural de un territorio influyen en la construcción institucional del territorio. Este proceso implica que las normas que rigen en un determinado espacio se encuentran necesariamente vinculadas con los valores y las valoraciones de los agentes.

10) La negociación como herramienta para el desarrollo local

Los procesos de desarrollo territorial se caracterizan por estar enmarcados en situaciones en que distintos actores pueden tener interpretaciones distintas de cuál es el proyecto territorial y cuáles sus posibles alternativas.

Costamagna & Larrea (2015) proponen que los procesos planteados en términos de diálogo y negociación (como el desarrollo local) precisan, en la práctica, de una forma de trabajar que conecte los distintos elementos del territorio, y a esa forma de trabajar le denominan facilitación.

“La facilitación, más que un rol, es una forma de trabajar el desarrollo territorial que se puede adoptar desde cualquier rol. Así, en los procesos de desarrollo territorial se pueden encontrar políticos facilitadores, gestores/ agentes facilitadores, formadores facilitadores e investigadores facilitadores, del sector público y del privado, de agencias de desarrollo, empresas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales

El facilitador es alguien que sin hacer las cosas directamente, facilita que las acciones se realicen, la facilitación es necesaria porque los actores necesitan que se generen vínculos que ayuden a tener miradas e intervenciones que conecten las distintas dimensiones del desarrollo, y se construyan escenarios para el diálogo democrático y los aprendizajes.

La labor del facilitador es crear las condiciones para que los demás actores

construyan acuerdos y pasen a la acción; el diálogo entre los actores se convierte en el proceso crítico para el desarrollo territorial.”

Costamagna & Larrea (2015) *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL* 1a ed. ConectaDEL.

La construcción de espacios de diálogo se traduce en redes y estructuras institucionales donde cada actor tiene una posición determinada, influyendo desde esa posición en función del poder que tenga. En esas redes circula información, recursos y significados que serán profundizados en el próximo capítulo, en el que se aborda el capital social como factor de desarrollo.

11. ¿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. Albuquerque (2004, p.159) 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, como son los procesos de descentralización y delegación de responsabilidades a las regiones. En otros casos, fueron las comunidades, 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. Más allá de su origen, lo cierto es que este tipo de proyecto de desarrollo no surge por generación espontánea, 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.

Para Barreiro (2000), 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.

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

Según Albuquerque (2004, p.163), 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 Figura 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. Es importante destacar que Albuquerque adscribe a una concepción del desarrollo territorial que parte del consenso, es decir, considera que el territorio es capaz de definir un proyecto colectivo e implementar una estrategia común para implementar ese proyecto, o en términos de Pinto (1986), ese *estilo de desarrollo*.



Fuente: Albuquerque, 2004:162

Como ejemplo se cita 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. Luego, este proceso se amplió e incluyó en la discusión otros actores relevantes a nivel social, conformando de esta forma 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 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 factor que lo moviliza 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.⁴

13) Los actores locales

A lo largo de este capítulo se ha abordado al desarrollo territorial como un proceso de cambio orientado, político, de acciones y decisiones que los actores que operan en un territorio ejecutan. Estos actores poseen diversos intereses, lógicas de acción y escalas de influencia; e importa destacar que se trata sólo de aquellos individuos u organizaciones que habitan en ese determinado espacio local, sino que son considerados actores locales también aquellos que sin pertenecer a ese espacio influyen en él con sus acciones y/o decisiones (Arocena, 1995).

Muchos estudios sobre desarrollo local plantean que el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los actores locales constituye una de las principales tareas, ya que es a nivel local donde pueden percibirse con mayor precisión las especificidades, restricciones y potencialidades de los territorios y en el que la población puede ser llamada a participar activamente en el diseño de respuestas (CEPAL, 1999). Se reconoce que la articulación de actores es una actividad fundamental para el diseño y aplicación de políticas públicas, sin embargo, se reconocen muchas experiencias que fracasan al partir del supuesto de que existen actores locales capacitados para llevar adelante estos procesos. Por ello es que se vuelve cada vez más necesario observar con detenimiento qué tipo de actores existen en el territorio, cuáles son sus capacidades y objetivos y, en todo caso, ayudar en su construcción, antes de darlas por supuestas (Rossi, 2010).

La construcción de estos actores se convierte en parte fundamental de los postulados del enfoque de desarrollo territorial, jerarquizando el concepto de

empoderamiento y capital social en un sentido amplio, promoviendo la participación, y la cooperación entre organizaciones para construir sinergias territoriales. También se consideran nuevas formas de cooperación y articulación de los instrumentos institucionales presentes en la sociedad local o regional, sean ellos de carácter público o privado.

En el proceso de negociación territorial es fundamental el rol del entramado institucional local. Como explica North (1990) y se analiza en el capítulo 5, las instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana, incertidumbres que surgen por la complejidad de los problemas a resolver y la información incompleta respecto a la conducta de los otros. Por lo tanto, la creación de un medio institucional que induzca a un compromiso social creíble puede determinar costos de transacción y negociación bajos, favoreciendo la cooperación, los intercambios y, más en general, el desarrollo.

En este sentido, en el esquema de desarrollo territorial propuesto por Albuquerque, se hace el supuesto de que ese proceso de discusión y concertación entre los actores locales, surge y se desarrolla en un ambiente democrático donde no hay excesivas asimetrías de poder, de forma que el acuerdo sobre el proyecto para el territorio no se trata de una predominancia de un grupo sobre otro ni es resultado de que hay grupos importantes que no tienen voz y son dominados.

14) 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 (2001) 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 (1999) 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.

⁴ Véase capítulo 4.

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 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 se puede 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 Casanova (2004) 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

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.

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 (2004), 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.

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». (Lira Cossio, 2003, p. 11)

15. 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 de una «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 se caracterizan por desarrollarse en situaciones de conflicto, en el que diferentes proyectos de territorio (territorialidades) se disputan la hegemonía de un determinado espacio geográfico, y que, por tanto, requieren del diálogo y la negociación 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.

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 acuerdos 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.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n.º 82, abril de 2004, pp. 157-171.
- Arocena, J. (1997). Lo global y lo local en la transición contemporánea. *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, Montevideo, [on line] disponible en www.bibliotecajb.org/.../4.%20Cuadernos%20CLAEH%20Nº78-79-Arocena.doc
- 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*, Rosario: editorial Homo Sapiens.
- Barreiro, F. (2000). Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local. [on line] Disponible en: www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html
- Berdegú, J., & Shejtman, A. (2004). Desarrollo territorial Rural. Santiago de Chile: RIMISP.
- Boisier, S. (1999). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando. En Madoery, Oscar y Vázquez Casanova, F. (2004). Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes. Montevideo: Cinterfor.
- CEPAL. (1999). Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural.
- Costamagna, P.; Pérez Rozzi S. (coordinadores) (2015). Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL 1a ed. ConectaDEL.
- Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. *Observatorio Social de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. v.16, p.273 – 284
- Fernandes, B. (2009): Território, teoria y política. [on line] Disponible en: <http://www.modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/08/1bernardo.pdf>
- Graciarena, J. (1998). Poder y estilos de Desarrollo en América Latina: una perspectiva heterodoxa. En CEPAL, Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados. (págs. 661-688). Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Haesbaert, R. (2004). El mito de la desterritorialización. Del «fin de los territorios» a la multiterritorialidad. Ciudad de México: Siglo XXI
- Haesbaert, R. (2007). Território e Multiterritorialidade: um debate. en *Revista GEOgraphia*, n.º 17, Río de Janeiro, pp. 19-45.
- Fundación Cambio Democrático (2006). *Desarrollo y conflicto. Enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo*, [on line] Disponible en <http://www.cambiodemocratico.org/>.
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo», *Revista de la CEPAL*, n.º 69, diciembre.
- Lechner, N. (1986). Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones del futuro. En Faletto, E. y Lira Cossio, L. (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.

Lechner, N. (2002). La recomposición del Nosotros - Un desafío cultural. [on line]

Disponible en

<http://www.revistadesarrollohumano.org/doc/santacruz/02/NORBERT.pdf>

Mandressi, M. (2017). *Territorio(s) y sujetos. Pensando el desarrollo en clave de diferencia y conflicto*. (Tesis inédita de grado). Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Martner, G. *Repensar el Futuro. Estilos de Desarrollo*. Caracas: Nueva Sociedad.

Montenegro, J. (2008). Los límites del consenso: la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. En Fernandes, Bernardo Mançano. (Org.). *Campesinado y Agronegocios en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI.

NIEDT – Magri, A., Abrahan, M., Ogues, L. (coordinadoras). (2014). Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión. Montevideo: Espacio Interdisciplinario.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press

Ogues, L. (2013). Una cuestión de fronteras: apuntes para un abordaje semiótico-comunicacional del territorio, en Teliz, Ronald (coord.). *Temas y problemas de comunicación II*, Montevideo: CSIC

Pinto, A. (1986). Estilos de desarrollo: origen, naturaleza y esquema conceptual. En E. Faletto, & G. Martner. *Repensar el futuro: estilos de desarrollo* (págs. 31-43). Caracas: Nueva Sociedad.

Raffestin, C. (1993). *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Editora Ática.

Rodríguez Miranda, A. (2006). “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”. DT 02/06 del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel

Schneider, S & Tartaruga, I. (2006). TERRITORIO Y ENFOQUE TERRITORIAL: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanal, M; Neiman, G, y Lattuada, Mario. (Org.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, p. 71-102.

Rossi, V. (2010). La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya. [on line]

Disponible en

<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/1365/1350>

SAGPyA (2005). Documento de trabajo: “Para un nuevo enfoque del desarrollo rural: territorio y organización social”, Mendoza

Vázquez-Barquero A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Editorial Pirámide.

Vázquez-Barquero, A., Madoery, O. (eds.). (2001). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: editorial Homo Sapiens,

Viani, M. (2013). Apuntes para la materia Agroecología y Ambientes Rurales de la carrera en Ingeniería en Recursos Naturales Renovables de la Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo. 2013 (actualizado en junio 2014).

Capítulo 11

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 (1984). *Against Parsimony: Three easy ways of complicating some categories of Economic Discourse.*

Resumen

En esta segunda parte del manual, hasta el momento se ha 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 se profundiza en 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. Introducción: hacia una definición del capital social

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 han 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, etc.; el *capital humano*, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población, y el *capital social* (Kliksberg, 2000, p. 8). 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” (en Woolcock, M; Narayan, D, 2000, p. 130).

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 2004, 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” (en Portela y Neira, 2004:4).

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. 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).

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 Solow (2000) 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, Arrow (2000) 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, etc. 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” (2004, p.6). 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.

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

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, M. (2001). The place of social capital in understanding social and economic outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*

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, etc.

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 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].” (2000, p.2).

Woolcock propuso además de los dos anteriores un capital social de vinculación “*linking social capital*” que refiere a la vinculación con diferentes personas en situaciones disímiles, tales como las que están totalmente fuera de la comunidad, lo que permite a los miembros aprovechar una gama mucho más amplia de los recursos que están disponibles en la comunidad (2001 en Goinheix, 2016, p.30).

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 llegaran luego. La crítica más importante que se realiza a esta visión es la no consideración del papel de las instituciones.

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 desenfundada, 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. (Woolcock y Narayan, 2000, p.10)

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” (Woolcock y Narayan, 2000, p. 13)

| Cuatro perspectivas respecto al capital social | | |
|---|---|--|
| Perspectiva | Actores | Prescripciones políticas |
| Visión comunitaria Asociaciones locales | Grupos comunitarios Organizaciones voluntarias | Lo pequeño es hermoso Reconocer los activos sociales de los pobres |
| Visión de redes Lazos locales «que vinculan» y que «tienden puentes» | Empresarios Asociaciones de negocio Mediadores de información | Descentralizar Crear zonas empresariales Tender puentes entre sectores sociales |
| Visión institucional Instituciones políticas y legales | Sectores públicos y privados | Otorgar libertades civiles y políticas Instaurar transparencia y responsabilidad de instituciones ante la sociedad civil |
| Visión sinérgica 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 |

Fuente: Woolcock, 2000:14

4. Los problemas de medición del capital social

Si se considera 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.

Una alternativa en la medición del capital social que comienza a desarrollarse recientemente, desde los años 2000, la constituye el análisis de redes sociales (ARS), que centra su atención en el valor de las conexiones entre los actores (Borgatti & Foster, 2003; Lin, 1999, Sabatini, 2005). De este modo permite un análisis estructural en el cual se puede estudiar las mutuas determinaciones de los actores y la estructura social en la que actúan. Borgatti y Foster (2003) advierten que el capital social se centra en el valor de las conexiones y por ello para aproximarse a la medición del capital social se lo hace entendiendo que estas relaciones van tejiendo una red, definida como conjunto de actores que están conectados por lazos o vínculos, que pueden ser dirigidos y con determinada intencionalidad.

Además del análisis de redes sociales, otra de las variables aproximativas que suelen utilizarse para medir el capital social refiere a la *confianza* que los distintos agentes sociales manifiestan tener sobre diferentes instituciones. Según Portela y Neira (2004), 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 (2005) “*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*” (Caballero & Kingston, 2005:15). 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.
- 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.» (Caballero y Kingston, 2005, p.15)

Como se analizó en el capítulo anterior, el capital social adquiere particular relevancia cuando se analizan procesos de desarrollo territorial, ya que en esos procesos se enfatiza en la importancia de contar con redes y estructuras que permitan el diálogo, la negociación y el acuerdo entre los diferentes actores territoriales, es un capital relacional, por lo que su potencia dependerá de la calidad y densidad de las relaciones entre actores en el territorio.

Entre los beneficios del capital social para los procesos de desarrollo local Barreiro (2000) identifica el aumento del intercambio de información entre los actores locales, lo que reduce los actos de transacción en los espacios de negociación, y la posibilidad de la coordinación de actividades, al suponer que los actores al tener más información de sus competidores podrán anticipar las acciones y actuar en consecuencia. Por los beneficios que genera, que son aprovechados por todos los actores presentes en el territorio, el autor considera que el capital social tiene un evidente carácter de *bien público*, y, como tal, su producción está limitada, y debe ser incentivada estratégicamente (Barreiro, 2000:12). De esta necesidad, es que surge con fuerza en la

literatura de desarrollo local el rol de los “líderes”. Estos líderes locales no quedan circunscriptos necesariamente al poder público municipal, sino que se incluyen en esta categoría a todos aquellos jugadores- públicos y privados- presentes en procesos de transformación, con visión de futuro y capaces de comunicar y construir confianza, es decir, de sostener y fortalecer los mecanismos de reproducción del capital social.

“En las sociedades con alto nivel de capital social, el liderazgo tiende a ser plural, participativo y orientado al futuro. En las sociedades con bajo nivel de capital social, los liderazgos tienden a estar concentrados y ser de visión corta. En estas últimas sociedades el poder se encuentra muy concentrado, pero también muy condicionado por los equilibrios entre actores cuyas relaciones no se basan en la confianza ni en tradiciones fuertes de participación y asociación” (Barreiro, 2000:17).

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, etc., 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; elementos que adquieren especial relevancia cuando se analizan los procesos de desarrollo local.

Referencias bibliográficas

- Arrow, K. (2000). Observations on social capital, Dasgupta, Partha y Serageldin, Ismail editores. En *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- Barreiro, F. (2000). Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local. [on line] Disponible en: www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html
- Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management*, 29(6), 991–1013. doi:10.1016/S0149-2063(03)00087-4
- 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.[on line] Disponible en: www.jsri.msu.edu/RandS/research/irr/rr35.pdf
- Goinheix, S (coord.) (2016). Dinámicas de desarrollo económico y social local en la zona de Peñarol y áreas circundantes. Montevideo: Uruguay Más Cerca - OPP.
- Hirschman, A. (1984). Against Parsimony: Three easy ways of complicating some categories of Economic Discourse. *American Economic Review*, vol. 74, n.º 2, 1984
- Iranzo T.: *Desarrollo y capital social: aproximación a una caracterización cualitativa*. [on line] Disponible en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4—5.pdf>.
- Kliksberg, B. (2000). Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo. [on line] Disponible en: www.caf.com/attach/17/default/capitalsocial—4.pdf.
- Lechner, N. (1999). Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social. [ON LINE] Disponible en www.lwfcamerica.org/uploaded/content/category/509946334.pdf.
- Lin, N. (1999). Building a Network Theory of Social Capital. *Connections*, 22(1), 28–51. doi:10.1108/14691930410550381
- 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*. Bogotá: *Memorias*.
- Portela, M. y Neira, I. (2004). Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo, colección de documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. [on line] Disponible en [www.grupochorlavi.org/php/doc/.../Capital %20social.pdf](http://www.grupochorlavi.org/php/doc/.../Capital%20social.pdf).
- Ramos, 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, [on line primera y segunda parte] Disponible en <http://socrates.ieem.edu.uy/index.php?autor=23>.
- Sabatini, F. (2005). Social Capital as Social Networks. A New Framework for Measurement. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.755065
- Solow, R. (2000) Notes on Social Capital and Economic Performance, Dasgupta, Partha y Serageldin, Ismail editores. En *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- Throsby, D. (2001). Economía y cultura, capítulo 3. En *Capital cultural y sostenibilidad*. Madrid: Ediciones Cambridge University.
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2000). Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. [on line] Disponible en <http://preval.org/documentos/00418.pdf>.
- Woolcock, M. (2001). The place of social capital in understanding social and economic outcomes. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1). [on line] Disponible en: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:The+Place+of+Social+Capital+in+Understanding+Social+and+Economic+Outcomes.#0>