

**Problemas del Desarrollo:
abordajes, conceptos y dimensiones de un
fenómeno complejo**

**Reto Bertoni
(Coordinador)**

Los Estudios del Desarrollo se han abierto paso en el seno de las Ciencias Sociales como un espacio de creación de conocimiento, reflexión y acción desde una perspectiva holística. Los Problemas del Desarrollo, su objeto de estudio, se definen a partir de una delimitación ética que los convierte en tales. Se trata de fenómenos complejos, multidimensionales, que demandan un reentrenamiento mental para abordarlos de forma integral o sistémica, desafiando algunas prácticas establecidas en el *mainstream* científico.

Este Manual ha sido elaborado con el objetivo de contribuir a una aproximación de las generaciones de ingreso a la Universidad de la República sobre algunos de los problemas que afectan a nuestras sociedades y que hemos definido como “problemas del desarrollo”.

¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se estudia el desarrollo? ¿Cómo se mide el desarrollo? ¿Cuáles son las dimensiones involucradas en los procesos de desarrollo? ¿Dónde y cómo se produce el desarrollo? Son algunas de las preguntas a las que se pretende responder en las próximas páginas.

R.B.

Aclaración necesaria a los lectores

Este Manual es el producto de un trabajo colectivo que lleva casi quince años.

Con el Manual “¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo”, editado en 2011, hemos trabajado decenas de docentes y miles de estudiantes en el curso “Problemas del Desarrollo” del Ciclo Inicial de la Facultad de Ciencias Sociales y también en el Centro Universitario Litoral Norte, el Centro Universitario de la Región Este (CURE) y el Centro Universitario del Noreste. Pero también el Manual ha sido utilizado en otros cursos en la Universidad de la República e incluso más allá de fronteras.

En todos estos años y en todos estos espacios hemos reflexionado sobre los contenidos del Manual, hemos sido lectores críticos del mismo, hemos periódicamente revisado el texto, reescrito párrafos y agregado contenidos.

El nuevo Manual que hoy tiene en sus manos es el resultado de todas estas interacciones, pero sobre todo de aprendizajes compartidos.

Quienes escribimos estas páginas somos simplemente redactores de ideas emergentes de un colectivo amplio y diverso. Somos deudores de lo que cada docente y cada estudiante, desde sus respectivos lugares, aportaron a la discusión y a la reflexión sobre los problemas del desarrollo.

Es imposible nombrar a la totalidad de las personas que hicieron posible esta obra. Pero debemos mencionar a los autores del Manual 2011, a las y los docentes que han integrado los equipos de Problemas del Desarrollo, a las y los estudiantes que preguntaron, cuestionaron y pidieron aclaraciones o -incluso- sugirieron cambios y mejoras.

Las autoras y autores de este Manual sólo nos consideramos privilegiados redactores de páginas que reflejan una relevante acumulación de conocimiento, resultante de la existencia de una comunidad epistémica de estudios del desarrollo en la Universidad de la República. Nos hacemos responsables de lo que escribimos y exoneramos de cualquier responsabilidad a todas y todos los que han inspirado la escritura.

Montevideo, marzo 2026

Índice

Capítulo 1. La noción del desarrollo como construcción social.....	8
Resumen.....	8
1.1. ¿Qué entendemos por desarrollo?.....	8
1.2. Orígenes: Economía del Desarrollo.....	10
1.3. Críticas a la visión economicista y eurocéntrica de la Economía del Desarrollo.....	13
1.4. Desarrollo Sostenible.....	16
1.5. Desarrollo Humano.....	17
1.6. Desarrollo Humano Sostenible.....	19
.....	20
1.7. Limitaciones del Desarrollo Humano Sostenible.....	20
1.7.1 ¿Qué sostenibilidad?.....	21
1.7.2 ¿Y las capacidades colectivas?.....	22
1.7.3 ¿Y la esfera productiva?.....	23
1.8. Las corrientes críticas al desarrollo: el Postdesarrollo.....	24
Resumen.....	29
Referencias bibliográficas.....	30
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	32
Capítulo 2. La Dimensión Ética del Desarrollo.....	33
Resumen.....	33
2.1. Desarrollo para qué: la ética del desarrollo.....	33
2.2. Ética distributiva.....	35
2.2.1. La Teoría de la justicia de John Rawls: justicia como equidad (imparcialidad).....	36
2.2.2. La teoría de la justicia de Robert Nozick: justicia de las pertenencias.....	37
2.2.3. La teoría de la justicia de Amartya Sen: justicia como capacidades.....	38
2.3. Ética ambiental.....	41
2.4. Una articulación posible entre ambas miradas: ética distributiva y ética ambiental para pensar el futuro.....	45
Resumen.....	47
Referencias Bibliográficas.....	49
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	49
Capítulo 3. ¿Cómo se estudia el Desarrollo?.....	50
Resumen.....	50
3.1. La construcción de conocimiento y la complejidad del Desarrollo.....	50
3.1.2. Multidisciplina, Interdisciplina y transdisciplina.....	54
3.2. Una propuesta para estudiar el desarrollo: de lo normativo a lo propositivo.....	57
3.2.1 Al principio... ¿para qué?: el enfoque normativo.....	58
3.2.2 ¿Qué ideas y conceptos orientan la investigación?: el marco teórico o marco	

conceptual.....	58
3.2.3. ¿Qué y cómo observar, explorar, descubrir, describir y entender?: el enfoque fáctico	59
3.2.4. ¿Cómo evoluciona o puede evolucionar el problema?: el enfoque prospectivo.....	60
3.2.5. ¿Qué hacer por el desarrollo? el enfoque propositivo.....	61
Recapitulación.....	62
Referencias Bibliográficas.....	63
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	63
Capítulo 4. ¿Cómo medir y valorar los procesos de desarrollo?.....	64
Resumen.....	64
4.1. Medir, valorar, interpretar.....	64
4.2. Enfoques metodológicos: cuantitativo, cualitativo y mixto.....	66
4.3. Herramientas cualitativas.....	67
4.4. Cuantificar: la operacionalización de los conceptos.....	67
4.4.1 De las dimensiones a los indicadores.....	68
4.4.2 Operacionalizar el desarrollo.....	69
4.4.3 De los indicadores a los índices.....	70
4.5. El Índice de Desarrollo Humano.....	70
Recapitulación.....	73
Referencias bibliográficas:.....	75
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	75
Capítulo 5. Instituciones para el desarrollo.....	76
Resumen.....	76
5.1. Instituciones formales e informales, organizaciones y sistema organizativo-institucional..	76
5.2. Formas y funciones de las instituciones.....	78
5.2.1. El cambio institucional.....	80
5.3. La democracia como entorno institucional para el desarrollo.....	82
5.3.1. La democracia y sus tensiones.....	84
5.4. Los indicadores institucionales.....	85
5.5. Gobierno democrático e innovaciones institucionales: el concepto de gobernanza.....	87
Recapitulación.....	89
Referencias bibliográficas.....	90
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	91
Capítulo 6. Las bases materiales del desarrollo.....	92
Resumen.....	92
6.1. Introducción: ¿por qué es importante la dimensión económica del desarrollo?.....	92
6.2. Crecimiento económico: concepto y medición.....	93
6.3. Disparidad en los procesos de crecimiento económico: países ricos y países pobres.....	97
6.4 Desarrollo económico: concepto y medición.....	99

6.5 Desarrollo económico, bienestar y equidad.....	102
6.6 El papel de las instituciones en el fortalecimiento de las bases materiales.....	103
Recapitulación.....	104
Referencias bibliográficas.....	105
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	105
Capítulo 7. La pobreza y las desigualdades como obstáculo al desarrollo.....	106
Resumen.....	106
7.1. Introducción.....	106
7.2. Pobreza.....	107
7.2.1. La pobreza como insuficiencia de ingresos.....	108
7.2.2. La pobreza como insatisfacción de las necesidades multidimensionales.....	109
7.2.3. Método integrado de medición de la pobreza.....	111
7.3. De la desigualdad a las desigualdades.....	112
7.3.1. Ejes de las desigualdades.....	113
7.3.2. La desigualdad económica.....	113
7.3.3. Desigualdades sustentadas en el sistema sexo-género.....	115
7.3.4. Las desigualdades fundadas en aspectos étnico-raciales.....	117
7.4. La interseccionalidad de las desigualdades.....	120
7.5. El papel de las instituciones en la gestación y reproducción de las desigualdades.....	121
Recapitulación.....	122
Referencias bibliográficas.....	123
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	124
Capítulo 8: La dimensión ambiental del desarrollo.....	125
Resumen.....	125
8.1. La crisis ambiental contemporánea.....	125
8.2. Los problemas ambientales y los límites planetarios.....	126
8.3. El cambio climático.....	130
8.3.1 ¿Qué es y cómo se produce?	130
8.3.2. La doble injusticia de la crisis climática: efectos y causas.....	132
8.3.3. La comunidad internacional frente al cambio climático: crónica de una negociación estancada.....	135
8.4. ¿Qué hacer frente a la crisis ambiental?.....	136
Recapitulación.....	137
Referencias bibliográficas	139
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	140
Capítulo 9. El rol de los territorios en los procesos de desarrollo.....	141
Resumen.....	141
9.1. Pensar el desarrollo desde el territorio.....	141
9.2. Territorio: un concepto complejo y multidimensional.....	142
9.3. Capacidades territoriales y desigualdades entre territorios.....	144

9.4. Lo Territorial y lo Local: claves para el Desarrollo Humano Sostenible.....	148
Recapitulación.....	150
Referencias bibliográficas.....	152
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	153
Capítulo 10: El territorio como espacio de conflictos y proyectos colectivos.....	154
Resumen.....	154
10.1. Conflicto y proyecto colectivo ¿dos caras de una misma moneda?.....	154
10.2. Conflictos.....	155
10.2.1 ¿Existe una única forma de valorar los territorios y sus procesos?.....	156
10.2.2 ¿Los conflictos generan productividades?.....	157
10.2.3 ¿El poder se distribuye de forma igualitaria entre los actores?.....	158
10.3. Proyectos Colectivos.....	158
10.3.1. ¿Qué rol juegan las capacidades territoriales en la construcción de proyectos colectivos?.....	159
10.3.2. ¿Es sencillo ponernos de acuerdo? El rol de la participación.....	160
10.4. Caja de herramientas.....	161
Recapitulación.....	164
Referencias bibliográficas.....	166
Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en este capítulo.....	167

Capítulo 1. La noción del desarrollo como construcción social

Florencia Beder, Camilo Martínez y María José Rey¹

Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, que responde las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas

—Alfonso Dubois, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*

El concepto de desarrollo nunca ha estado más necesitado de análisis y clarificación que en la actualidad. En efecto, se ha llegado a un punto en que se necesita urgentemente un análisis minucioso, riguroso y bien informado. Las razones de ello son dos y están relacionadas: por un lado, la palabra ha llegado a usarse en el discurso político de forma amplísima y, probablemente, más que nunca antes en su historia; por otro lado, quizás nunca se haya empleado de una forma tan desmedida y, en general, tan acrítica y tan poco entendida como en los primeros años del presente siglo.

—Anthony Payne y Nicola Phillips (2010), *Desarrollo*.

Resumen

Antes de profundizar en las dimensiones y en los problemas del desarrollo, es fundamental preguntarnos, ¿qué se entiende por desarrollo? ¿De qué hablamos cuando hablamos de desarrollo? Este primer capítulo del manual constituye el punto de partida y tiene por objetivo presentar los orígenes del concepto de desarrollo, así como su evolución a lo largo del tiempo. Para ello, iniciaremos un recorrido histórico y conceptual que comienza en la segunda mitad del siglo XX, con las primeras aproximaciones surgidas de la Economía del Desarrollo. Analizaremos las distintas formas en que se abordó el desarrollo en sus orígenes y presentaremos las principales críticas formuladas a estas definiciones. A partir de dichas críticas, surgieron nuevas perspectivas durante el último tercio del siglo XX, entre las que destacaremos el desarrollo sostenible y el desarrollo humano. Dentro de las distintas visiones del desarrollo, concluimos este recorrido con la presentación del paradigma dominante desde inicios del siglo XXI, que es el Desarrollo Humano Sostenible, sus aportes y limitaciones. El capítulo finaliza con la presentación de diferentes concepciones alternativas al propio concepto de desarrollo, que se reúnen en lo que se conoce como postdesarrollo. Presentaremos las principales corrientes del postdesarrollo, sus ideas centrales y por último, algunos cuestionamientos que esta perspectiva ha recibido.

Palabras clave: desarrollo, multidimensionalidad, economía del desarrollo, desarrollo humano, Desarrollo Humano Sostenible, postdesarrollo.

1.1. ¿Qué entendemos por desarrollo?

En diferentes ámbitos, ya sean organizaciones públicas —nacionales e internacionales—, empresas privadas, sindicatos, organismos no gubernamentales, medios de comunicación, partidos políticos, se realizan referencias acerca de la relevancia de mejorar los niveles de *desarrollo* de un país. Se construyen y establecen rankings, se elaboran comparaciones, se habla de países subdesarrollados y países desarrollados y se identifican algunos en vías de serlo. En cualquier caso, parece relevante preguntarnos: ¿de qué hablamos cuando hablamos de desarrollo? ¿Qué entendemos por desarrollo? ¿Bajo qué criterios se establece la distinción entre países

¹ Este capítulo contó con la participación de Reto Bertoni y Gaspar Medina.

denominados “desarrollados”, “subdesarrollados” y aquellos “en vías de serlo”? ¿Todas las sociedades desean “desarrollarse”? ¿En qué consiste el “desarrollo” como proceso? Responder estas cuestiones no es una tarea sencilla, sin embargo, configura el primer paso que debemos realizar para comprender en mayor medida cuál es el objeto de análisis de los estudios del desarrollo.

Como veremos en este capítulo, en distintos contextos históricos predominan diferentes definiciones sobre qué es el desarrollo, cuáles son sus dimensiones y cuáles son las diferentes maneras de llevar a cabo estos procesos. Ahora bien, cada sociedad y época histórica tiene diferentes formulaciones acerca de qué es el desarrollo al igual que posturas críticas sobre estas formulaciones. La visión actual que tenemos del desarrollo es notoriamente diferente a las primeras formulaciones de mediados del siglo XX. Cuando hacemos referencia a las definiciones del desarrollo tenemos que tener en cuenta que dependen de cuestiones históricas, culturales, políticas, materiales que cada sociedad construye, modifica y reproduce, por tanto, podemos destacar, en primer lugar, que el concepto de desarrollo es de carácter *social e histórico*. Las definiciones sobre el desarrollo dependen de las valoraciones que predominan en personas, colectivos, organizaciones, grupos y clases sociales y, estas valoraciones, son dinámicas, cambiantes a lo largo de la historia y atravesadas por relaciones de poder.

Un segundo aspecto que queremos destacar refiere al componente *ético-normativo* del concepto de desarrollo. Las diferentes definiciones de desarrollo reflejan un conjunto de convicciones, expectativas y valoraciones sobre la sociedad que se desea conformar. De forma predominante se entiende que el desarrollo representa un proceso de mejoramiento de la calidad vida y el bienestar de las personas. Pero esto que parece tan intuitivo y de sentido común, no es tan simple cuando se lo quiere llevar a la práctica. Promoverlo implica, en primer lugar, ponerse de acuerdo sobre lo que se entiende por calidad de vida o bienestar. Ello requiere definir un conjunto de aspectos deseables de alcanzar, consolidar y otros a evitar y/o superar.

Como veremos a lo largo del capítulo, las definiciones sobre los aspectos necesarios a impulsar y superar han ido cambiando a lo largo del tiempo. En sus comienzos, estuvieron estrechamente vinculados con aspectos económicos, mientras que en las formulaciones más recientes implican además de lo económico (crecimiento y desarrollo económico), mejoras sociales (reducción de las desigualdades y pobreza) y cuidado del ambiente (uso sostenible de los recursos naturales). Es que el significado que se le adjudica al desarrollo se ha ido complejizando en el transcurso del tiempo. De esta forma, actualmente podemos destacar que el concepto de desarrollo de la narrativa dominante es de carácter *multidimensional*, es decir que incluye problemáticas diversas y se interrelacionan varias dimensiones. Cuando hacemos referencia al carácter *multidimensional* del desarrollo hacemos alusión a la relevancia de problemáticas como la protección del ambiente, la transformación económica, el tratamiento de desigualdades sociales, el crecimiento de la participación política, el respeto por la diversidad cultural, entre otros muchos otros fenómenos. Para algunas sociedades los problemas del desarrollo pueden estar vinculados a cuestiones sociales como la reducción de la pobreza infantil, mientras que para otras sociedades sus problemas del desarrollo pueden estar relacionadas con mejorar el acceso a internet en zonas rurales, en cualquier caso, las problemáticas del desarrollo son diversas y provienen de múltiples *dimensiones*.

En definitiva, tal como destacaba Luis Bértola en el prólogo de la edición 2011 de este manual, el desarrollo es una temática que trasciende límites geográficos y temporales y que interpela a todas las sociedades. Para aquellos países con menores niveles de bienestar, algunos de los desafíos consisten en encontrar los procesos que posibiliten mejoras en los niveles de vida de su población. Y, en el caso de las poblaciones con mayores niveles de bienestar social, los procesos de desarrollo se vinculan con diferentes aspectos de la calidad de vida de diferentes colectivos, así como por ejemplo atender los impactos ambientales que generan. En cualquier caso, los desafíos y los problemas del desarrollo varían de acuerdo al tiempo y el espacio, siendo múltiples y variados aquellos que enfrentan las distintas sociedades.

Luego de esta sumaria introducción, el capítulo se organiza en siete secciones. La sección 2 tiene por objetivo destacar los orígenes conceptuales de la problemática del desarrollo a partir de las nociones provenientes de la Economía del Desarrollo a mediados del siglo XX. Posteriormente, se encuentra una sección que reúne las críticas generales a las primeras formulaciones del desarrollo. En la cuarta y quinta sección se presentan dos vertientes distintas de las primeras nociones de desarrollo como fueron: el Desarrollo Sostenible (sección 1.4) y el Desarrollo Humano (sección 1.5). En la sección 6, se presentan los aspectos destacados de la concepción hegemónica del desarrollo en las primeras décadas del siglo XXI: el Desarrollo Humano Sostenible. Seguidamente, la sección 1.7 tiene por cometido destacar las principales limitaciones del Desarrollo Humano Sostenible. Finalmente, el capítulo presenta una sección dedicada a presentar nociones alternativas al concepto de desarrollo provenientes de las corrientes identificadas como postdesarrollistas.

1.2. Orígenes: Economía del Desarrollo

El concepto de desarrollo se origina a mediados del siglo XX. No obstante, la preocupación por la prosperidad económica y el bienestar social hunde sus raíces en la historia y puede rastrearse hasta la filosofía griega. Pero, limitándonos a la modernidad —aún sin hacer referencia al término desarrollo—, las reflexiones teóricas sobre el bienestar de los países ya estaban presentes entre los economistas mercantilistas a inicios del siglo XVII y ocuparon un lugar destacado en la obra de los economistas clásicos desde finales del siglo XVIII. Durante el siglo XIX, tras el auge del positivismo, la preocupación sobre la mejora de las condiciones de vida de las sociedades humanas estaba implícita en la idea de “progreso”. Se sostenía, entonces, que el desarrollo científico, por sí solo, posibilitaría un mayor bienestar y que las sociedades más rezagadas se beneficiarían del avance del conocimiento científico. Ahora bien, los fundamentos de esa visión lineal y tácita del devenir de las sociedades fueron interpelados tras las dos guerras mundiales. Tanto en el terreno de la política como de la academia surgieron ideas y teorías que dieron cuenta del contraste que marcaba la realidad entre áreas “ricas” y “pobres” y pusieron énfasis en el origen de esas diferencias.

En el plano político, en el marco de importantes transformaciones en la geopolítica mundial que derivaron en un orden bipolar liderado por Estados Unidos (bloque capitalista) y la Unión Soviética (bloque socialista), tres documentos podrían considerarse fundacionales en la fase de gestación de la noción de desarrollo: (i) *La Carta del Atlántico* (1941), originada en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, expresa el acuerdo entre el presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, y el primer ministro del Reino Unido, Winston Churchill, sobre un conjunto de principios comunes que sustentan la visión de futuro deseable; (ii) *La Carta de las Naciones Unidas* de 1945, condensa los acuerdos alcanzados sobre los principios que rigen las relaciones internacionales, una vez creada la Organización de las Naciones Unidas (ONU); (iii) *El discurso de Harry Truman* al asumir la presidencia de Estados Unidos en 1949 que contiene los lineamientos de política – a escala global – a ser promovidos bajo su mandato. Específicamente, el Punto IV de su discurso explicita su compromiso con el apoyo político y técnico a las regiones rezagadas.

En el plano académico, el término desarrollo comienza a utilizarse y a adquirir un significado propio en correspondencia con el surgimiento de teorías y recomendaciones de política enmarcadas en la Economía del Desarrollo. Como se verá a continuación, la Economía del Desarrollo alberga diversas interpretaciones sobre las problemáticas en torno al desarrollo. No obstante, las distintas interpretaciones parten de una preocupación común: ¿por qué hay países ricos y pobres? ¿Cómo los países de menores ingresos pueden incrementar su riqueza?

Una de las vertientes más influyentes de esta nueva corriente pone énfasis en la escasez de ahorro y la falta de inversión como principales obstáculos para el desarrollo de los países de bajos ingresos. De acuerdo a esa visión, estos países deben aumentar su capacidad de ahorro e inversión, pues esa es la vía para aumentar la productividad y así, incrementar la riqueza. Entre

las medidas propuestas, se establece la necesidad de contar con programas de ayuda para desarrollar infraestructura y aplicar políticas industriales que habían resultado exitosas en los países de mayores ingresos. En esa línea se encuentran la teoría del *Big Push* de Paul Rosenstein-Rodan (1902-1985), la explicación del círculo vicioso del subdesarrollo de Ragnar Nurske (1907-1959), la teoría de desarrollo económico de Arthur Lewis (1915-1991) y las etapas del crecimiento económico de Walt W. Rostow (1916-2003).

Este último, en su obra sugerentemente titulada “Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no-comunista” identifica cinco etapas atendiendo principalmente a la dinámica de la producción en las sociedades: (1) la sociedad tradicional, (2) las condiciones previas al impulso inicial, (3) el impulso inicial, (4) la marcha hacia la madurez, y (5) la era del alto consumo en masa. Ponía especial énfasis en la tercera etapa que consideraba “la gran línea divisoria en la vida de las sociedades modernas”. De acuerdo al autor, el impulso inicial en las sociedades (ya modernas), en general, había requerido de la formación de capital fijo, de avances tecnológicos en el agro y la industria y “la aparición en el poder público de un grupo preparado para considerar la modernización de la economía como asunto trascendental y de gran categoría política”. Durante esta etapa, aumentan los ingresos per cápita, se incrementan las tasas de ahorro e inversión y parte de los beneficios se reinvierten. Surgen así nuevas industrias, más modernas, una mayor infraestructura y urbanización (Rostow, 1961).

Albert Hirschman (1915-2012), otro de los economistas más reconocidos de la Economía del Desarrollo, cuestiona las ideas subyacentes en las teorías antes mencionadas pues éstas suponen que los países en desarrollo tienen las capacidades para implementar las mismas políticas aplicadas en los países desarrollados. Para este autor, el mayor obstáculo para el desarrollo no es la falta de capital sino la escasa habilidad a la hora de identificar y priorizar las actividades económicas potencialmente dinámicas, combinando recursos productivos de una forma eficiente para promoverlas. La clave del éxito radica en detectar aquellos sectores y ramas productivas con mayor capacidad de vinculación entre sí, e invertir selectiva y secuencialmente en esos sectores de forma de ir promoviendo mayores encadenamientos (Hirschman, 1958).

Al igual que Hirschman, otros autores referentes de la Economía del Desarrollo como Gunnar Myrdal (1898-1987) y Simon Kuznets (1901-1985) se distancian de la idea de proceso de desarrollo como tendencia natural y aportan nuevos elementos al entendimiento sobre las trabas al desarrollo en los países de menores ingresos. Myrdal pone el acento en los efectos concatenados que de por sí generan diferencias entre países ricos y pobres. Los países que de forma temprana experimentan crecimiento económico, atraen mano de obra, amplían y dinamizan sus mercados y por tanto generan las condiciones para mayores inversiones. Lo contrario sucede en los países más rezagados, lo que resulta en procesos acumulativos que repercuten de forma negativa en esos países (Myrdal, 1975). Kuznets, por su parte, se centra en los vínculos entre crecimiento económico y distribución del ingreso. La tesis central de su trabajo es que el impacto del crecimiento sobre la desigualdad no es lineal, no siempre el crecimiento económico redundaba en menores niveles de desigualdad. Lo observado por el autor es que en las fases iniciales del crecimiento económico aumentan las desigualdades debido a que se amplía la brecha entre los ingresos de diferentes grupos sociales. En esas etapas, aumentan las remuneraciones en los sectores industriales incipientes (más dinámicos) y se distancian de las de los sectores vinculados al agro (más tradicionales). Esa brecha se reduce en etapas avanzadas del desarrollo, una vez se generan cambios más estructurales como mejoras de la educación y expansión de servicios, acompañados de políticas sociales (Kuznets, 1955).

Cabe notar que a mediados del siglo XX surge también el Estructuralismo Latinoamericano, una corriente de pensamiento sobre el desarrollo que comparte con la Economía del Desarrollo el interés por identificar los factores que promueven el crecimiento económico y explicar las diferencias de ingresos entre países. No obstante, y apartándose de la mayoría de los autores de la Economía del Desarrollo, el Estructuralismo Latinoamericano señala 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”. Desde esta concepción, la situación de los países latinoamericanos —y de otras regiones similares— no es de «atraso» sino de condición de periferia. Los países periféricos no se encuentran atrasados respecto a los países centrales, sino que son diferentes y funcionales al sistema. Comprender estas diferencias requiere un esfuerzo teórico específico que implica reconocer la especificidad histórica de las diferentes regiones.

¿En qué consiste el planteo estructuralista? El Estructuralismo tuvo una manifestación particular en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de allí que también se lo identifica como el pensamiento cepalino. En sus inicios, esta corriente presentó referentes, como Raúl Prebisch (1901-1986) y Celso Furtado (1920-2004), que le otorgaban a las diferentes estructuras productivas de los países un papel central para explicar sus brechas de ingreso. Por eso a esta visión se la denominó estructuralismo. El planteo es que hay diferencias en las estructuras productivas de los países, es decir en el tipo de actividades y de bienes que producen los países, que inciden en sus desempeños económicos. El diagnóstico que hacía la CEPAL partía de identificar dos tipos de países. A partir de una distribución desigual del progreso técnico a nivel mundial, se identifican países centrales y periféricos. Los primeros, los países centrales, se especializan en la producción de bienes de capital y de consumo sofisticado, y proveen de este tipo de bienes a los países periféricos. Éstos, por su parte, se especializan en la producción de materias primas y de alimentos, y proveen de estos bienes a los países centrales.

El estructuralismo denominó sistema centro-periferia a este sistema de relaciones económicas entre países que se especializan en la producción y comercialización de distinto tipo de bienes. Las diferencias en las estructuras productivas entre economías centrales y periféricas se expresan en una especialización productiva complementaria que va en perjuicio de la periferia y beneficia al centro, porque es la que produce y comercializa los bienes con mayor contenido tecnológico. No es que no haya incorporación tecnológica en las actividades productivas de los países periféricos, lo que ocurre es que el progreso técnico suele estar incorporado en bienes de capital que se importan. Estas nuevas tecnologías, a su vez, son incorporadas en la periferia en pocos sectores productivos, especializados en la producción de materias primas para la exportación. Al no difundirse al resto de la economía resulta en lo que se conoce como heterogeneidad estructural. Es decir, la coexistencia de unos pocos núcleos productivos que utilizan tecnología “de punta” y amplios sectores poco intensivos en tecnología y con bajos niveles de productividad. La heterogeneidad estructural, a su vez, retroalimenta el problema ya que dificulta que las nuevas tecnologías se propaguen a todo el entramado productivo. En contraposición, los países centrales se caracterizan por contar con amplios sectores de elevada productividad y una amplia difusión del progreso técnico. Las diferencias en la capacidad de producción de progreso técnico entre los países periféricos y los centrales generan capacidades desiguales a la hora de incrementar los ingresos que los países obtienen por su producción. Los autores estructuralistas, por tanto, plantean la necesidad de que el Estado intervenga a través de promover un proceso de industrialización dirigida que permita a los países periféricos cambiar su estructura productiva (Rodríguez, 2006).

En síntesis, el término desarrollo comienza a utilizarse y a adquirir un significado propio durante la segunda posguerra, en correspondencia con el surgimiento de teorías y recomendaciones de política que ponían el foco en cómo los países podían aumentar sus ingresos. La Economía del Desarrollo como corriente de pensamiento albergó una diversidad de enfoques y teorías sobre las condicionantes de los procesos de desarrollo de los países. No obstante, más allá de las diferencias, un denominador común fue la importancia otorgada al crecimiento económico como motor de desarrollo. Esto también era compartido por el Estructuralismo. Aún con matices, explícita o implícitamente, se daba por hecho que el incremento en el nivel de ingresos de los países tendría derrames positivos sobre 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, una mejora de la calidad de vida de las personas. Por otro lado, gran parte de los autores referentes de la Economía del Desarrollo tenía en su imaginario a las sociedades europeas occidentales más industrializadas como modelo a imitar, conformando una visión de proceso lineal, en donde las economías “subdesarrolladas”, promoviendo el crecimiento económico, podrían alcanzar niveles de vida y bienestar modernos.

En sus orígenes, por tanto, la noción de desarrollo tuvo una fuerte impronta economicista y eurocéntrica. Economicista, porque subyace la concepción de que el crecimiento económico es una condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Eurocéntrica debido a que se concibe al desarrollo como un proceso de implantación del modelo de Europa Occidental, proceso que además algunos de los autores de la Economía del Desarrollo conciben como lineal. Como se verá a continuación, el carácter economicista y eurocéntrico comienza a ser cuestionado a finales de la década del sesenta del siglo pasado. Los cuestionamientos provinieron desde diversos frentes. Por un lado, referentes del ámbito de las ciencias naturales criticaban la idea de promover procesos de crecimiento económico sin reparar en sus efectos sobre el ambiente. Por otro lado, referentes del ámbito de las ciencias sociales argumentaban que el foco no debía estar en la riqueza de los países sino en cómo generar las condiciones necesarias para un mayor bienestar de las personas, en sentido amplio, no sólo material.

1.3. Críticas a la visión economicista y eurocéntrica de la Economía del Desarrollo

La impronta economicista de la noción de desarrollo fue cuestionada en la década del sesenta del siglo pasado, en un contexto de mayor problematización de los efectos de las actividades humanas en el ambiente. Las preocupaciones se originaron principalmente en los países con mayores niveles de industrialización y dieron lugar a planteos de diversos actores sociales y científicos, cuyas reflexiones se materializaron en documentos que serían referentes en la materia².

No obstante, las críticas sobre los impactos ambientales de los procesos de crecimiento económico adquirieron notoriedad en 1972, cuando se publicó el informe Los límites del crecimiento. Este informe fue promovido por el Club de Roma, un laboratorio de ideas (*think tank*) fundado en 1968 para abordar las problemáticas ambientales originadas como consecuencia de las acciones humanas. La elaboración del informe estuvo a cargo del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, fue coordinado por la biofísica Donella Meadows y contó con un equipo de investigación compuesto por 17 especialistas de distintos países (aunque principalmente de Estados Unidos y Alemania). El informe evidenció que las dinámicas de crecimiento exponencial —tanto de la población como de la producción— no eran sostenibles, y que de mantenerse, llevarían a una crisis en la explotación de los recursos naturales no renovables, al agotamiento de la tierra cultivable y a la incapacidad del ecosistema para absorber la creciente contaminación (Véase Figura 1.1). Los resultados del informe constituyeron insumos centrales para la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo celebrada ese mismo año en Estocolmo.

² Entre ellos, *Silent Spring* de Rachel Carson (1962), *The Population Bomb* de Paul R. Ehrlich (1968), *The Entropy Law and the Economic Process* de Nicholas Georgescu-Roegen (1971).

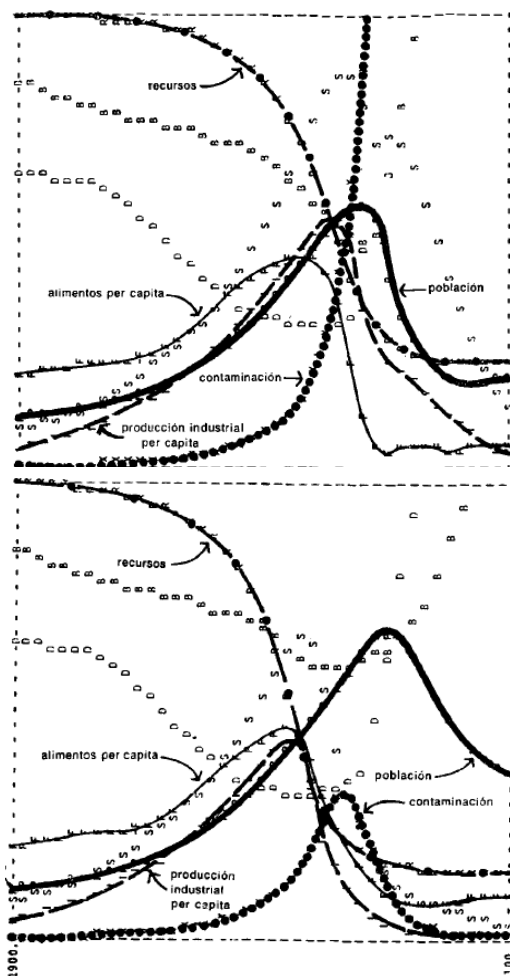


Figura 1.1. Modelos mundiales de “Los límites del crecimiento”

Secuencia del modelo mundial de población, producción industrial per cápita, alimentos per cápita, contaminación, recursos no renovables. La escala horizontal representa el tiempo en años desde 1900 y 2100.

Arriba: secuencia “tipo” del modelo mundial que supone que ningún cambio importante ocurrirá en las relaciones físicas, económicas o sociales que han gobernado históricamente el desarrollo del sistema mundial.

Abajo: el modelo mundial con las reservas de recursos naturales duplicados.

Como puede verse, el colapso se da en ambos modelos antes de 2100 debido al agotamiento de recursos no renovables.

Fuente: Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). Los límites del crecimiento. Fondo de Cultura Económica.

El ingreso del ambiente en la agenda del desarrollo se dio en medio de fuertes tensiones. Ante la advertencia de los países industrializados sobre los potenciales perjuicios ambientales que resultarían de mantenerse y expandirse las elevadas tasas de crecimiento, los países no industrializados -de menor desarrollo relativo- reivindicaron el derecho a continuar promoviendo el crecimiento económico en pos de la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. El principal argumento era que resultaba injusto que los países ricos, tras haber aplicado por décadas un modelo de industrialización con fuerte impacto ambiental, ahora alertaran sobre su peligrosidad para las futuras generaciones y, por ende, sobre los riesgos que conllevaría su aplicación en los países pobres. Parecía instalarse una contradicción irreductible entre “ambientalistas” y “desarrollistas”.

Estas discusiones estuvieron presentes en la Conferencia de Estocolmo. De acuerdo a la declaración aprobada en la conferencia, los problemas ambientales en los países industrializados se relacionaban principalmente con la industrialización y el desarrollo tecnológico, mientras que en los países de menor desarrollo relativo eran resultado de los altos niveles de indigencia. Por tanto, ambos grupos de países deberían focalizar sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presentes sus prioridades, pero también la necesidad de salvaguardar el ambiente. Los acuerdos alcanzados en la conferencia quedaron sintetizados en 26 principios que servirían de marco guía para la formulación de políticas. Más allá de los acuerdos, las discrepancias entre los países de mayores y menores ingresos en torno al desarrollo y ambiente continuaron latentes en las

negociaciones internacionales, y volverían a estar presentes una década más tarde durante el proceso de elaboración del Informe Nuestro Futuro Común, donde se plasmó la noción de *desarrollo sostenible*. Esta nueva forma de entender al desarrollo se trata en el apartado 1.4.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, las críticas hacia la visión economicista y eurocéntrica del desarrollo también provinieron de diversos referentes anclados en las ciencias sociales. La coyuntura histórica había demostrado que no era sencillo promover el crecimiento económico en diferentes regiones del mundo, no bastaba con aplicar recetas que habían funcionado en países europeos occidentales en períodos anteriores. Más aún, en algunos países donde tuvo lugar el crecimiento, las mejoras en el ingreso nacional se vieron acompañadas de pérdidas de libertades. En algunos casos, incluso, produjo mayor desigualdad y pobreza que las existentes antes de la experiencia de crecimiento.

De hecho uno de los principales cuestionamientos provino de Albert Hirschman, un referente de la Economía del Desarrollo ya citado, que reconoció —autocríticamente— que: “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, p. 35).

Otras de las voces críticas con respecto a la Economía del Desarrollo provino de Dudley Seers (economista británico) quien enfatizó en la especificidad histórica de los procesos de desarrollo. En este sentido, destacó que los problemas del desarrollo en las sociedades menos desarrolladas eran notoriamente diferentes a los problemas de las sociedades más desarrolladas (Europa y Estados Unidos), por lo tanto, las vías hacia el desarrollo eran múltiples. Este autor, a su vez, planteó la necesidad de explicitar los fundamentos éticos de partida y precisar el significado adjudicado al desarrollo antes de efectuar recomendaciones de política tendientes a promoverlo (en el capítulo 2 profundizamos sobre la dimensión ética del desarrollo). Seers, por tanto, explicitó su posicionamiento ético sobre los principios filosóficos que deben orientar los procesos de desarrollo. Así, argumentó que en todo proceso de desarrollo es deseable consolidar las condiciones mínimas y necesarias para la realización del potencial humano como son la alimentación, el empleo y la equidad (Seers, 1970).

A partir de esas críticas a la Economía del Desarrollo, el desarrollo comienza a focalizarse en las personas y, en particular, en aquellas condiciones por las cuales las personas pueden llevar adelante la vida que deseen llevar a cabo. Para que ello ocurra es necesario contar con los recursos necesarios para establecer un conjunto de acciones vinculadas con la erradicación de la pobreza (en particular infantil), la eliminación de hambrunas, la disminución de la mortalidad infantil, entre otros aspectos. Entre estas miradas, desde América Latina se destaca el trabajo del intelectual chileno Manfred Max-Neef. Este autor 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, Elizalde y Hopenhayn, 1986, p. 12).

Cabe notar que estos planteos se inscriben en el contexto de crisis de los países latinoamericanos en el marco del “Consenso de Washington” y “terapias de shock” económicas aplicadas durante la década de los ochenta, que debilitaron la confianza en grandes proyectos de modernización y transformación estructural. Ante la pérdida de confianza en esas metas ambiciosas que, a su vez, eran cuestionadas en sus facetas ambientales y sociales, las agendas se replegaron hacia objetivos más inmediatos y concretos, como la lucha contra la pobreza y la contención de los efectos más urgentes de la crisis.

Lo cierto es que los planteos de Max Neef, como antes los de Dudley Seers, ubicaron definitivamente a las personas en el centro de las reflexiones sobre el desarrollo y, junto a otros

pensadores, contribuyeron decisivamente en la génesis del concepto de *desarrollo humano*. Esta noción de desarrollo como Desarrollo Humano se profundiza en el apartado 1.5.

1.4. Desarrollo Sostenible

Como se mencionó en la sección anterior, la publicación *Los límites del crecimiento* marcó un punto de inflexión en los estudios del desarrollo ya que constituyó el insumo central de la primera Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo realizada en 1972. Fue a partir de entonces cuando la problemática ambiental se incorporó formalmente a la agenda internacional del desarrollo. De hecho, en la conferencia de Estocolmo se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que unos años más tarde designó a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) y le encomendó la elaboración de un informe que abordara las problemáticas y los desafíos en materia ambiental y propusiera una agenda global.

LA CMMAD fue presidida por Gro Harlem Brundtland (primera ministra de Noruega) e integrada por 23 miembros representantes de todas las regiones. El resultado del trabajo de esa comisión se plasmó en el informe “Nuestro futuro común”, también conocido como Informe Brundtland, publicado en 1987. Este informe es considerado el documento fundacional de una concepción del desarrollo que integra el cuidado del ambiente y la solidaridad intergeneracional entre sus principios básicos, puesto que es allí que aparece por primera vez el término *desarrollo sostenible*, definido como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Así se explicita en el informe: “está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987, p. 23)³.

A diferencia de la publicación *Los límites del crecimiento*, que establecía la necesidad de poner fin al crecimiento continuo y establecer límites absolutos, el informe Nuestro futuro común hace referencia a una nueva era de crecimiento económico y a la necesidad de considerar límites moldeables (no absolutos) a ese crecimiento. En palabras textuales:

el concepto de Desarrollo Sostenible implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987, p. 23).

El informe Nuestro futuro común limó asperezas en el conflicto entre los países industrializados y su prédica de poner un límite al crecimiento económico y poblacional, y los países en vías de industrialización y su reclamo acerca de que no se les podía recortar las posibilidades de superar su condición de pobreza, cerrando parcialmente aquella brecha entre ambientalistas y desarrollistas de los años setenta. Es que en el informe se estableció que los países tienen desafíos comunes, pero que para afrontarlos hay que tener en cuenta las distintas problemáticas específicas de las regiones. En palabras del informe:

La satisfacción de las necesidades esenciales exige no sólo una nueva era de crecimiento económico para las naciones donde los pobres constituyen la mayoría, sino la garantía de que estos pobres recibirán la parte que les corresponde de los recursos necesarios para sostener ese crecimiento. (...) El desarrollo duradero a nivel mundial exige

³ El Informe Brundtland fue escrito originalmente en inglés, y posteriormente se tradujo a diferentes idiomas. Allí se explicita la noción *sustainable development*. La primera traducción al castellano del término fue desarrollo duradero, pero en escritos posteriores comenzó a ser referido como desarrollo sustentable o desarrollo sostenible. En este manual se optó por usar indistintamente estos términos.

que quienes son más ricos adopten modas de vida acordes con medios que respeten la ecología del planeta, en el uso de la energía, por ejemplo. Además, la rapidez del crecimiento de la población puede intensificar la presión sobre los recursos y retardar el progreso del nivel de vida. Se puede, pues, conseguir el desarrollo duradero únicamente si el tamaño y el crecimiento de la población están acordes con las cambiantes posibilidades de producción del ecosistema (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987, p. 23).

En definitiva, la nueva noción de desarrollo que surge a finales de la década de los ochenta y que se define como Desarrollo Sostenible implica armonizar el crecimiento económico, la inclusión social y el cuidado del ambiente. Es decir, la sostenibilidad del desarrollo se refiere a la sostenibilidad del sistema que incluye aspectos económicos, sociales y ambientales. Asimismo, el informe Nuestro futuro común dio cuenta que la consecución de ese objetivo requiere considerar las diferencias entre países y regiones. Este planteo fue retomado en la segunda conferencia sobre ambiente y desarrollo (también llamada Cumbre de la Tierra) que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992. Allí se ahondó en el concepto de Desarrollo Sostenible y se trataron, con mayor profundidad, las principales problemáticas ambientales. De las negociaciones emergió el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” a través del cual se reconoció formalmente que los países con mayores niveles de industrialización son los que tienen una mayor responsabilidad, dada la mayor presión que han ejercido históricamente sobre el ambiente. En la cumbre surgieron nuevos acuerdos y bases programáticas comunes. Entre ellos, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Agenda 21, la Convención sobre el Cambio Climático, la Convención sobre los Principios Forestales y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

1.5. Desarrollo Humano

En materia social, la nueva concepción de Desarrollo Humano se consolida con las ideas de Mahbub ul Haq (economista paquistaní) y Amartya Sen (economista indio). Esta nueva visión, basada en el Enfoque de las Capacidades propuesto por Sen que se profundizará en el capítulo 2, implicó entender al desarrollo más allá de la posesión de bienes materiales o la satisfacción de las necesidades básicas, sino que estos aspectos configuran medios para la mejora de la calidad de vida de las personas. Así entendido, el desarrollo no involucra únicamente el aumento del ingreso y de la producción total de un país, 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; legislación en los derechos de la niñez y la adolescencia; al igual que la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones que conciernen a una sociedad.

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó su primer Informe sobre Desarrollo Humano en el que participaron en el equipo de redacción Mahbub ul Haq y Amartya Sen. En este documento se afirma que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1990, p. 31). Según esta nueva concepción, el Desarrollo Humano puede describirse como un proceso de ampliación de las opciones de las personas. Este documento representa un gran cambio en el concepto de desarrollo que ubica en el centro del proceso a las personas y no a la cantidad de bienes y servicios que produce una sociedad.

Se trata de un hito fundamental en la historia del concepto. Más allá de críticas y propuestas de superación, la concepción del Desarrollo Humano ha conseguido en las últimas dos décadas amplios consensos en ámbitos académicos y políticos. Se trata de una visión 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 valiosa vivir.

Desde esta perspectiva, el PNUD destaca que la ampliación de la calidad de vida de las personas depende de infinitas dimensiones, sin embargo, tres de estas conforman aspectos esenciales e indispensables para superar un umbral mínimo de vida digna: (1) disfrutar de una vida prolongada y saludable; (2) adquirir conocimientos y (3) tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Sin estas tres características esenciales, muchas dimensiones influyentes en la calidad de vida de las personas serían inaccesibles (PNUD, 1990, p.34). Esta nueva concepción del desarrollo se integra por dos aspectos centrales: la construcción de capacidades humanas (por ejemplo: mejorar el estado de salud y/o adquirir conocimiento a través del sistemas educativo) y el uso que las personas le otorgamos a esas capacidades (acceder a mejores puestos de trabajo, acceder a mayores grados de formación educativa, gozar de un mejor calidad de vida con mayor tiempo de descanso). En otras palabras, el Desarrollo Humano procura avanzar en la *solidaridad intrageneracional* que debe procurar equilibrar el proceso de construcción de capacidades humanas (salud, educación e ingreso) y el conjunto de expectativas y posibilidades que cada sociedad construye para que de este modo se eviten grandes frustraciones humanas.

La base filosófica del Desarrollo Humano del PNUD proviene del enfoque sobre desarrollo de Amartya Sen. La perspectiva del desarrollo de Amartya Sen, sintetizada en su libro *Desarrollo y Libertad* (2000), afirma 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. Destaca dos propiedades de la libertad en relación al proceso de desarrollo: a) el papel constitutivo de la libertad (denominadas “libertades fundamentales” como aquellas esenciales para vivir en sociedad, ejemplos: derecho a la vida, atención sanitaria en los primeros años de vida, acceso a alimentos, vestimenta, protección, vivienda, etc.) y b) el papel instrumental de la libertad (incluye aquellos medios y oportunidades para fomentar la capacidad de elección de las personas ejemplos: libertades políticas, oportunidades sociales como educación y salud, el acceso a servicios económicos de consumo, intercambio y producción, entre otros aspectos).

Sen señala que las «trabas a la libertad» dificultan el proceso de desarrollo. Es habitual que cuando pensamos 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, patrones, jefes o por el miedo a la delincuencia. Otras veces la falta de libertad es el resultado de circunstancias materiales como la pobreza. Es por esta razón que Sen propone considerar a la pobreza no como carencia de ingreso, sino como falta de libertad, en el entendido de que lo que distingue a una persona pobre es que las opciones 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 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. Por tanto, el proceso de desarrollo supone la remoción de trabas de los dos tipos. No alcanza con tener en cuenta sólo normas legales en una sociedad para construir la vida; es necesario también evaluar las

oportunidades reales que tienen las personas de ejercer la libertad que dichas reglas 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. En el capítulo 2 se profundizará en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen.

Si bien a menudo la perspectiva de Desarrollo Humano del PNUD y el planteo de Sen suelen identificarse como sinónimos, no lo son. En el caso de Sen, pone énfasis en la manera de expandir las libertades mientras que el PNUD se focaliza en promover un conjunto de condiciones esenciales para mejorar la calidad de vida de las personas—salud, educación y recursos económicos— (Correa Mautz, 2020). Es posible destacar que en el caso del PNUD su énfasis se encuentra sobre todo en establecer las condiciones mínimas e indispensables para el potencial humano y la calidad de vida de las personas: llevar a cabo una vida larga y saludable (salud, alimentación y protección), contar con los conocimientos necesarios para interactuar en una sociedad (educación formal e informal) y tener a disposición los recursos económicos necesarios para llevar a cabo una vida digna (ingresos económicos). De esta forma, es posible afirmar que el enfoque de Amartya Sen supone una postura filosófica, normativa y teórica sobre el desarrollo más comprensiva que la formulación del PNUD, que a través de sus informes destaca una postura más pragmática sobre el Desarrollo Humano e intenta traducir en medidas concretas los elementos esenciales de la vida humana.

1.6. Desarrollo Humano Sostenible

La unión y síntesis del Desarrollo Humano y del Desarrollo Sostenible es lo que llamamos Desarrollo Humano Sostenible (DHS). Es la definición de desarrollo que reúne más acuerdos en la actualidad. El desarrollo entendido como DHS es el proceso de ampliación de las capacidades (oportunidades) de las personas sin poner en riesgo la posibilidad de las generaciones futuras de expandir sus capacidades. De este modo, dos son los principios rectores en la nueva definición del proceso de desarrollo: la *solidaridad intrageneracional* y la *solidaridad intergeneracional*.

Promover el Desarrollo Humano Sostenible supone la remoción de obstáculos que encuentran las sociedades a la hora de ampliar las oportunidades de las personas de hoy y mañana (es decir para quienes comparten un tiempo histórico —intrageneracional—, pero también para las generaciones futuras —intergeneracional—). Entre sus principales trabas se encuentran la pobreza y las desigualdades, en sus múltiples dimensiones; problemáticas que profundizaremos en el capítulo 7. Las políticas necesarias para removerlas no se limitan a garantizar el acceso a un ingreso digno, sino también a la educación, salud, vivienda y servicios básicos. Se trata también de brindar oportunidades de participación social y política, promover la protección social y la organización de los cuidados, y todo tipo de medidas tendientes a eliminar las estructuras de discriminación y exclusión. Otro de los principales obstáculos para promover el Desarrollo Humano Sostenible es el deterioro ambiental, de allí la necesidad de políticas ambientales que den respuesta a las diferentes problemáticas en esa materia.

Es claro que esta visión se aparta de las ideas sobre desarrollo con fuerte sesgo economicista predominantes a mediados del siglo XX. Esto nos lleva a otras de las virtudes que tiene el paradigma de Desarrollo Humano Sostenible y que es precisamente el reconocimiento de que el desarrollo es un fenómeno multidimensional y complejo. Las reflexiones teóricas inspiradas en el Desarrollo Humano contribuyeron a “humanizar” la noción de desarrollo. Al volver a colocar el bienestar de las personas en el centro de las discusiones, la noción de desarrollo dejó de estar ligada exclusivamente a aspectos de índole económico e integró también

aspectos sociales, culturales y políticos inherentes a la vida humana. Este nuevo paradigma en torno al desarrollo fue incorporando además cuestiones que hacen al cuidado del ambiente y a la solidaridad intergeneracional, sumando también la dimensión ambiental a los estudios del desarrollo.

El creciente énfasis en la dimensión ambiental del desarrollo queda de manifiesto cuando se examinan los principales hitos en la agenda del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como se destacó en el apartado 1.4. En esta línea, parte de los objetivos trazados por las Naciones Unidas durante las primeras décadas del nuevo milenio simbolizan el cambio de paradigma del desarrollo. A comienzos de los 2000, el PNUD estableció un conjunto de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con un horizonte a 2015. En 2013 se evaluó el grado de cumplimiento de los ODM y se elaboró una nueva agenda (con horizonte a 2030 denominada *Agenda 2030*) que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al comparar los ODS y los ODM se constata una mayor priorización de las problemáticas ambientales en la actual agenda de desarrollo de las Naciones Unidas (véase Figura 1.2).

Figura 1.2. Objetivos del Desarrollo del Milenio (arriba) y Objetivos del Desarrollo Sostenible (abajo)



Fuente: Naciones de Unidas, 2007 y 2015

1.7. Limitaciones del Desarrollo Humano Sostenible

Como se trató en el apartado anterior, la emergencia y consolidación del paradigma del DHS ha contribuido con una mirada más amplia y compleja del desarrollo. Eso no quiere decir

que esta nueva forma de entender al desarrollo carezca de cuestionamientos. Este apartado, por tanto, tiene el objetivo de presentar las principales críticas que se le han hecho, que versan sobre tres cuestiones: (i) el significado que se le da a la sostenibilidad bajo el paradigma del DHS; (ii) el excesivo énfasis en la acción individual y el menor papel asignado a la acción colectiva; y (iii) la falta de problematización de la esfera productiva. A continuación se profundiza sobre cada uno de estos puntos.

1.7.1 ¿Qué sostenibilidad?

Como fue referido en el apartado 1.4, en el Informe Nuestro futuro común se agregó el adjetivo sostenible a la noción de desarrollo que significa garantizar la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la de las generaciones futuras. Promover la sostenibilidad del desarrollo pasa por lograr un equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y ambientales. Es decir, no es sostenibilidad en sentido estrictamente ambiental sino que se refiere al conjunto de aspectos inherentes al desarrollo. La principal crítica que se hace a esta noción amplia de sostenibilidad, es que da lugar a ambigüedades y por consiguiente, a interpretaciones diversas que, por lo general, devienen en políticas que priorizan el crecimiento económico en detrimento del cuidado ambiental.

Esta crítica parte de que la noción de sostenibilidad del DHS se apartó de las discusiones que antecedieron al Informe Nuestro futuro común. Es que la sostenibilidad como término ya se aplicaba en otros campos disciplinares como la biología y la ecología, que ponían el foco en los recursos naturales, sus interacciones y el ecosistema como un todo. Desde la biología se analiza cómo las actividades productivas impactan en la dinámica de las distintas poblaciones de especies con el objetivo de estimar los límites máximos de explotación de los recursos. Por ejemplo, estudios específicos sobre el sector pesquero dan cuenta que un uso sostenible del recurso equivale a pescar, como máximo, el excedente que resulta de las tasas de natalidad, reproducción y mortalidad de las poblaciones de peces. Es decir, un uso sostenible del recurso implica respetar sus tasas anuales de reproducción y por tanto mantener su stock físico. Esto mismo se aplica a otros recursos. Al conocer la dinámica poblacional se puede estimar por ejemplo la tasa máxima de tala en los bosques o la tasa máxima de bombeo en el caso del agua subterránea. El concepto de sostenibilidad aplicado a un recurso individual en condiciones aisladas fue expandido al ecosistema, gracias a los aportes provenientes de la ecología. Al incorporar la perspectiva ecológica, el foco se amplió al conjunto de recursos y a sus interacciones, por tanto, lo que podía ser considerado como una gestión sostenible de un recurso individual, podría resultar insostenible para el sistema en su conjunto. Volviendo a los ejemplos anteriores, si bien la fijación de una tasa máxima de deforestación puede dar lugar a un uso sostenible de los bosques, la actividad forestal continua puede también devenir en un uso insostenible de otros recursos, debido, por ejemplo, a una mayor erosión y sedimentación del suelo, a una menor provisión de agua y/o a la pérdida de biodiversidad (Dixon y Fallon, 1989).

En este sentido, puede advertirse que mientras en las ciencias naturales la sostenibilidad se entiende en términos de límites ecológicos y de equilibrio entre especies y ecosistemas, el enfoque de DHS reformula esa noción. Desde esta óptica, el marco conceptual del DHS (y su significado de sostenibilidad) trasladó el centro de atención de los recursos naturales a las personas, y al hacerlo, las discusiones más ancladas en las ciencias naturales sobre cómo lograr equilibrios ecosistémicos quedaron subsumidas. Los diagnósticos y las políticas establecidas tendientes a promover prácticas más amigables con el ambiente se hacen partiendo del supuesto de que todo recurso puede recibir una valoración monetaria convincente (puede traducirse en términos monetarios, se le puede asignar un valor de cambio) y así promover que su uso no sea desmedido.

El cuestionamiento que se hace desde disciplinas como la economía ecológica y la ecología política⁴ es que la naturaleza no puede verse como un tipo de capital al que siempre se le puede adjudicar una valoración monetaria (se retoma este planteo en el capítulo 2). Por tanto, las medidas aplicadas para el cuidado ambiental no pueden ser exclusivamente de tipo económico (como por ejemplo, multas por contaminación o impuestos sobre el uso de energías no renovables). Quienes ponen sobre la mesa estas cuestiones no es que estén en contra, en un plano práctico, de por ejemplo aplicar impuestos sobre el uso de energías no renovables o establecer multas a las empresas por contaminación. Pero sí critican el uso exclusivo (o excesivo) de instrumentos de mercado para solucionar las problemáticas ambientales. Sostienen que los límites o los estándares ambientales establecidos no pueden ser propiedad exclusiva de los economistas (ambientales), sino que es necesario que en estos cálculos estén presentes otras disciplinas que aporten conocimientos complementarios a la economía. Surge la necesidad de ocuparse de un modo más sistemático de los impactos de las actividades económicas sobre los ecosistemas (Aguilera y Alcántara, 1994).

El significado de la sostenibilidad es cuestionado también por científicos sociales, provenientes de filas marxistas, conocidos como ecomarxistas⁵, que critican el paradigma del DHS porque sostienen que no cuestiona los aspectos esenciales de los estilos de desarrollo que han dado lugar al deterioro ambiental. No obstante, y a diferencia de la Economía Ecológica, sostienen que el dilema no debe plantearse como un problema de límites físicos al cual la sociedad se enfrenta, sino de contradicciones internas. Argumentan que los procesos de desarrollo no serán sostenibles mientras se viva en un marco de relaciones de consumo, producción y en general de organización capitalista. Es ese sistema de relaciones sociales capitalistas que promueve un relacionamiento con el entorno natural no deseable, porque tiene como principio orientador de la producción la obtención de la ganancia, en lugar de la satisfacción de las necesidades sociales. Foladori sintetiza esta postura:

La sociedad nunca se enfrenta a la naturaleza como bloque, como especie, sino que se enfrenta como sociedad dividida, compleja y diferenciada en clases. Estas relaciones sociales determinan el tipo de relación técnica a establecer y, con ello, la manera como el ser humano se relaciona con su entorno. El rápido desarrollo de la productividad del trabajo humano durante el último siglo, con su modalidad de utilización de energía fósil, y con sus consecuencias lamentables sobre el medio ambiente no puede pensarse fuera de un sistema de relaciones sociales capitalistas, donde la competencia imprime de manera forzosa e inevitable, la orientación de la producción hacia la obtención de la ganancia, en lugar de la satisfacción de las necesidades sociales. Sin un análisis de cómo las relaciones capitalistas obligan a un determinado comportamiento del ser humano con su ambiente, no podemos entender las causas de la crisis ambiental contemporánea. (2001, pp. 216-217).

1.7.2 ¿Y las capacidades colectivas?

Otra limitante del paradigma del DHS tiene que ver con el excesivo énfasis en la necesidad de ampliar las capacidades individuales de las personas y la menor importancia asignada a la necesidad de construir capacidades colectivas. Cabe recordar que el enfoque de las capacidades de Amartya Sen refiere a la agencia razonada y a la necesidad de que las personas tomen las riendas de sus vidas, bajo el entendido que una actitud proactiva es clave en los procesos de desarrollo. Los cuestionamientos apuntan a que el enfoque pone acento en la agencia individual, pero escasean las referencias a la relación entre esta última y las estructuras sociales, no solo en un sentido restrictivo sino también desde una perspectiva que habilite cambios. Señalan que, al considerar el desarrollo como el resultado de capacidades y esfuerzos

⁴ Algunos textos referentes en la materia son: Georgescu-Roergen (1971), Kapp (1976), Naredo (1992), Martínez Alier (1999, 2009), Daly y Farley (2004) y Gudynas (2014).

⁵ Algunos textos referentes en la materia son: O'Connor (1998), Foladori y Pierri (2001), Foster (2000) y Foster y Burkett (2016).

individuales, se minimiza o invisibiliza la importancia de las capacidades colectivas en los procesos de cambio social.

En el mismo sentido, otros especialistas en los estudios del desarrollo que se han abocado a la economía política comparada del desarrollo, cuestionan la mirada exclusiva a las capacidades individuales, porque sostienen que las capacidades individuales, en gran medida, dependen de las capacidades colectivas (Evans, 2002; Stewart, 2005). Todas las personas tienen múltiples afiliaciones en su vida diaria que hacen que en distintos ámbitos de su vida se muevan en grupo, pertenezcan a grupos. Los grupos influyen sobre el bienestar de sus miembros, básicamente por tres vías. La primera es que dan sentido de pertenencia e influyen en la autoestima. La segunda es que puede servir de instrumento para lograr objetivos que individualmente son más difíciles de alcanzar, lo cual adquiere especial importancia en situaciones de mayor vulnerabilidad. La posibilidad de cambiar esas realidades muchas veces se expresa a través de colectivos (movimientos políticos, sindicatos, grupos organizados de la sociedad civil, etc.). La tercera vía por la cual los grupos influyen en el bienestar individual es porque permiten reformular los valores individuales y de alguna forma los nutren. Es que en la formación de nuestras valoraciones individuales inciden las valoraciones del entorno social en el que vivimos. Por tanto, la elaboración de estrategias institucionales para facilitar la construcción de capacidades colectivas son importantes para la expansión de la libertad.

La escasa importancia de lo colectivo en el enfoque de capacidades no es una crítica menor, si se tiene en cuenta el papel de la acción colectiva en el mundo de la producción y el trabajo. Las mejoras productivas son resultado de la acción colectiva. Las innovaciones tecnológicas lejos de ser propiedad de la inspiración y el talento individual, surgen de esfuerzos colectivos organizados, y eso refiere no solo a empresas como unidades organizadas, sino también al Estado, a los sindicatos, a la academia, a los institutos de investigación y capacitación. La interacción entre esos actores es clave para promover la mejora de las capacidades productivas, lo cual deriva directamente en otra de las limitaciones del DHS: la escasa problematización de la cuestión productiva en los procesos de desarrollo.

1.7.3 ¿Y la esfera productiva?

Los autores que señalan esta ausencia de lo productivo en la agenda del desarrollo sostienen que parte de la explicación se encuentra en la propia concepción del DHS (Chang, 2010; Andreoni y Chang, 2021). Como vimos en el apartado 1.4 los trabajos teóricos que dieron lugar al desarrollo humano surgen en un contexto de fuerte cuestionamiento al sesgo economicista propio de los teóricos de la Economía del Desarrollo durante los 70. Si bien la “humanización” del desarrollo fue muy buena porque amplió horizontes, se apartó tanto de sus antecesores que también desechó aportes teóricos muy útiles de algunas de esas corrientes, que importan a la hora de pensar problemas del desarrollo que tienen que ver con la esfera productiva. En la teorización del desarrollo como proceso de ampliación de las capacidades, las personas son vistas más en su condición de ciudadanos y consumidores (sujetos de derecho) y mucho menos en su condición de sujetos activos y partícipes de los procesos productivos. Quienes señalan que esta es una limitación del DHS, argumentan que las transformaciones en el mundo de la producción y el trabajo no se logran solo apelando a opciones/iniciativas individuales sino que resultan de ámbitos colectivos y requieren de instituciones que fomenten y ayuden a los diferentes actores económicos a trabajar juntos (la colaboración entre capital-trabajo, la cooperación intra e inter empresas, la articulación de lo público y lo privado, la asociación industria-academia). Todos estos factores, clave para la transformación productiva, no se dan de forma automática, necesitan acciones de política deliberadas tendientes a promoverlos.

Las críticas no se limitan al enfoque teórico del DHS sino sobre todo a su operacionalización, que surge de los informes sobre Desarrollo Humano, de las metas y recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se argumenta que las medidas de política recomendadas son mayoritariamente soluciones “paliativas” (como la

promoción de acceso preferencial a mercados o las transferencias monetarias condicionadas) que no implican una transformación fundamental de las estructuras materiales y sociales subyacentes en los países “en desarrollo”. En definitiva, sostienen que el paradigma actual en torno al desarrollo no aporta demasiadas coordenadas para sortear los obstáculos que se les plantean a las sociedades a la hora de organizar, expandir y diversificar sus actividades productivas. Es así que plantean que es necesario volver a poner la esfera productiva en el centro de los debates sobre desarrollo, lo cual no significa retomar sin cuestionar los viejos postulados de la Economía del Desarrollo, sino repensarlos, incorporando a la discusión enfoques recientes. Se trata de pensar en las bases materiales del Desarrollo Humano. Sobre estas cuestiones se profundiza en el capítulo 6 del manual.

1.8. Las corrientes críticas al desarrollo: el Postdesarrollo

En las últimas décadas, se ha conformado una corriente de pensamiento crítico respecto al desarrollo que nuclea distintas perspectivas, cuyo eje en común interpela la noción misma de desarrollo. Estas perspectivas, definidas como enfoques *postdesarrollistas* (más allá del desarrollo), postulan la necesidad de generar horizontes de transformación que dejen de basarse en la idea misma de desarrollo, por lo que plantean “alternativas al desarrollo” y no “desarrollos alternativos”.

Para ilustrar esta diferencia, Eduardo Gudynas (2014) distingue tres tipos de disputas vinculadas a la discusión sobre el desarrollo. Las disputas de tipo I tiene que ver con cuestiones instrumentales que hacen al desarrollo pero que no ponen en discusión el estilo de desarrollo imperante. Por ejemplo, discusiones en torno a problemáticas derivadas de la contaminación de una fábrica. Las disputas de tipo II no se limitan a cuestiones instrumentales puntuales, sino que apuntan a discusiones más generales, a estrategias alternativas para promover el desarrollo ("desarrollos alternativos"). Por ejemplo, discusiones en torno a qué postura adoptar en materia de inserción comercial externa (aperturista o de cerramiento) o respecto al régimen de seguridad social (ahorro individual o sistema de reparto). Las disputas de tipo III son más de fondo, interpelan las bases teóricas que sustentan la idea del desarrollo. Los enfoques postdesarrollistas se ubican en este tipo de disputa, en tanto no plantean "desarrollos alternativos" (como las disputas de tipo II) sino "alternativas al desarrollo". Ejemplo de ello son la búsqueda de producción de otras mercancías con diferentes fines y consumos de energía, cambios en las relaciones económicas o laborales, alternativas para desmercantilizar la naturaleza, etc.

Los enfoques postdesarrollistas, en tanto “alternativas al desarrollo”, entienden al desarrollo como un discurso cultural originado en las potencias occidentales que después de la Segunda Guerra Mundial definieron la sociedad ideal a alcanzar, caracterizando a los países que no gozaban de ese estado como “tercer mundo” o “mundo subdesarrollado” y, por consiguiente, necesitados de desarrollo. De esta manera, entienden al desarrollo y al subdesarrollo como una construcción social de países hegemónicos que, mediante ese discurso, pretenden homogeneizar las distintas culturas del mundo y definir un único horizonte al cual se debe aspirar, a imagen y semejanza de los países occidentales que se autoproclaman “desarrollados”. En palabras de Gustavo Esteva:

El subdesarrollo comenzó, por tanto, el 20 de enero de 1949 [refiere a la fecha del discurso del presidente de Estados Unidos Harry Truman, mencionado en la sección 1.2 de este capítulo]. Ese día, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros: un espejo que los desprecia y los envía al final de la cola, un espejo que reduce la definición de su identidad, la de una mayoría heterogénea y diversa, a los términos de una minoría pequeña y homogeneizante. (Esteva, 1996, p. 2).

Según la crítica postdesarrollista, el concepto de desarrollo impone la modernización como valor universal y destino forzoso de la humanidad, desconociendo la diversidad cultural

mediante la cual durante miles de años las comunidades humanas han habitado el planeta Tierra. Es decir, generan una categorización uniforme de las sociedades en base a principios occidentales modernos (crecimiento económico, productividad, consumo, urbanización, etc.) que deslegitima modos civilizatorios basados en otros principios o cosmovisiones.

Desde esta perspectiva, se plantea la necesidad de revalorizar otros tipos de conocimientos que la cultura occidental hegemónica ha deslegitimado, tales como las culturas locales, y se busca depender menos del conocimiento de los expertos. Se apuesta por darle valor a los saberes populares urbanos y rurales, de comunidades campesinas y los pueblos originarios, cuyos saberes han aportado históricamente a llevar adelante una vida que no va contra la naturaleza. En esa línea, se plantea una crítica ambiental contundente a un modelo que se entiende que está basado en un enfoque productivista que mercantiliza la naturaleza y la destruye. Se critica que el ritmo de consumo que propone el estilo de desarrollo euroatlántico no es posible generalizarlo a nivel internacional dado los recursos limitados del planeta y su equilibrio ecosistémico. En ese sentido, se afirma que el modo de vida occidental dominante es inviable ambientalmente y socialmente injusto.

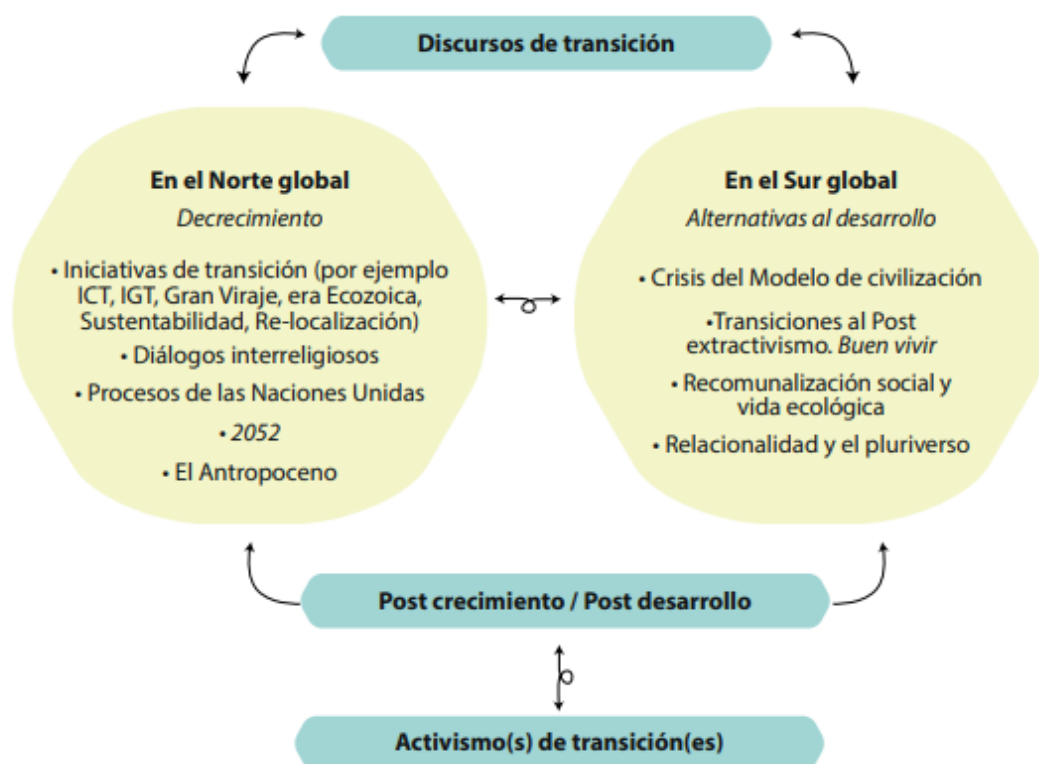
Entre sus referentes destacan intelectuales de los distintos continentes⁶, quienes concentran la doble dimensión: crítica y propuesta alternativa al desarrollo. La vocación integradora de distintas miradas que confluyen en esta corriente queda plasmada en dos de las principales obras de referencia: “El Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder” del año 1992 y “Pluriverso: un diccionario del Postdesarrollo” del año 2019. Ambos constituyen una colección de ensayos que nuclea a una multiplicidad de autores de todo el mundo.

Si bien la denominación postdesarrollo ha tendido a generalizarse, tiene distintos orígenes y presenta diversos énfasis. Se ha afirmado que los enfoques postdesarrollistas son pluralistas, es decir, contrarios a que una teoría pueda explicar el devenir de todas las sociedades humanas.

La necesidad de promover transformaciones en los estilos de vida imperante que permitan una transición hacia un mayor equilibrio entre las condiciones ecológicas, sociales y culturales, no es algo que esté presente solo en discursos de países del Sur global. También son reclamos que están presentes en países del Norte global. No obstante, los discursos no son los mismos. Siguiendo a Escobar (2015), y como muestra el Figura 1.3, mientras en el norte se pone énfasis en el decrecimiento y en diversas Iniciativas de Transición, en el sur se propone otra forma de relacionamiento del ser humano con la naturaleza, promoviendo transiciones al post extractivismo y el Buen vivir.

Figura 1.3. Discursos de transición

⁶ Entre ellos Alberto Acosta (Ecuador), Arturo Escobar (Colombia), Gustavo Esteva (México), Eduardo Gudynas (Uruguay), Ivan Illich (Austria), Serge Latouche (Francia), Aníbal Quijano (Perú), Wolfgang Sachs (Alemania), Vandana Shiva (India), Marisella Svampa (Argentina), Majid Rahnema (Irán), Gilbert Rist (Suiza).



Fuente: Escobar 2015

El decrecimiento es una perspectiva originada mayoritariamente en el Norte global, que identifica como principal problema el “imperativo del crecimiento económico capitalista”⁷. En su lugar, apuesta por formas de vida y de producción diferentes, sostenibles a nivel social y ecológico. Se basa en la idea de que el crecimiento sin límite es una fantasía absurda, ya que desconoce los límites planetarios. “Crecimiento de qué y hasta dónde, esto es lo que los economistas, al transferir la metáfora del organismo a la economía, olvidan” (Latouche, p. 49). Desde esta perspectiva, el afán por el crecimiento económico ha convertido en capital elementos esenciales de la vida, tales como la naturaleza y las personas mismas, instalando en el imaginario colectivo los conceptos de capital natural y capital humano. Por otra parte, se afirma que los cálculos del crecimiento económico a través de indicadores como el PBI no contemplan elementos esenciales como la pérdida de biodiversidad y nutrientes, consumo de agua, contaminación, explotación laboral, acaparamiento de tierras, violencias, etc. Lo mismo da si se trata de producción que destruye monte nativo o praderas naturales, consume reservas de agua dulce de acuíferos o es producción para la guerra; en términos de crecimiento económico medido a través del Producto Bruto Interno (PIB) se interpreta como una mejora. Se afirma por tanto, que si el cálculo del PBI incluyera los costos ambientales y sociales, el saldo sería negativo.

Otro elemento central de la crítica, refiere a que el crecimiento económico no ha derivado en mejoras del bienestar, sino que viene aparejado de importantes secuelas sociales:

La felicidad no crece, al contrario hay sufrimiento - estrés por el consumo, estrés en el tiempo libre, falta de tiempo, burn-out (agotamiento), obesidad. Por consiguiente, la economía del crecimiento -que es el trasfondo de todo ello- no solo asegura que la cantidad de productos fabricados y vendidos crezcan de manera permanente, sino que hace también que en la vida práctica, este crecimiento se vaya convirtiendo en una carga.

⁷ Existe una diversidad de colectivos y redes que trabajan el tema.

Mayor destrucción produce mayor desgracias (Walmer y Sommer en Acosta y Brand, 2017, p. 97).

En su lugar, los autores apuestan a una transición decrecentista que se dirija hacia formas de vida “simple, en común y con menos” (Demaria y Latouche, 2019, p. 205).

Por su parte, en América Latina, la propuesta del postdesarrollo, ha tomado relevancia en los últimos años de la mano de la perspectiva del Buen Vivir (BV), proveniente principalmente de la cosmovisión indígena (andina y guaraní) y de corrientes críticas dentro de la modernidad occidental. El Buen Vivir o Vivir Bien (*Sumak Kamsay* en quechua, *Suma Qamaña* en aymara o *Nande Reko* en guaraní) emerge en la década del 90 bajo la reivindicación de la recuperación de identidad de los pueblos indígenas del Abya Yala (América) por parte de la intelectualidad indígena y organizaciones sociales. Esta propuesta ha cobrado tal fuerza que fue incluida en las constituciones de Ecuador y Bolivia, a la vez que es reivindicada por una gran diversidad de organizaciones como modelo alternativo al desarrollo.

La propuesta del BV se enmarca en el pensamiento decolonial, el cual afirma que más allá del proceso de colonización que se apropió de territorios y sus comunidades, la colonialidad implica una forma de pensar que reproduce la lógica de los colonizadores, aún luego de finalizada la colonización. Esto genera estructuras de dominación basadas en una matriz colonial del poder que instala la modernización como valor universal. El pensamiento decolonial apuesta por la deconstrucción de dichas estructuras (Quijano, 2014).

El BV en el marco del paradigma andino amazónico está basado en un paradigma comunitario, relacional y holístico, que se basa en la reciprocidad y la redistribución desde la ética del bien común. Reconoce la diversidad y estructura de poder horizontal, con rotación y búsqueda de consensos. Fomenta la espiritualidad, los afectos, las emociones, entre otras importantes diferencias con el paradigma occidental (Rodríguez Salazar, 2016).

Figura 1.4. Comparación entre el paradigma occidental y el andino amazónico

Paradigma occidental	Paradigma andino amazónico
Paradigma cartesiano, separado del ser estando.	Paradigma comunitario, relacional y holístico.
Cuantitativo, extractivista, reduccionista.	Cualitativo, crianza de la vida, complejo.
Explota la naturaleza para acumular excedentes.	Toma lo necesario, redistribuye los excedentes.
Mercantilización de la vida.	Convivencialidad del respeto y el cuidado de la vida.
Apropiación de los medios de producción, búsqueda del lucro.	El ser humano es parte de la comunidad natural.
Ser humano dominador, utiliza a la naturaleza.	Cosmovisión y lógica ecologista.
Antropocéntrico. Cosmovisión individual.	Cosmo, agro y biocéntrico. Comunitario
Dominación de la naturaleza.	Pertenencia del ser humano a la naturaleza.
Visión de depredación de la vida.	Cuida la vida, respeto a la Madre Tierra.
Basado en la propiedad privada.	Ética del bien común.
Privatiza la naturaleza y con los seres humanos son recursos para generar riqueza.	Promueve el equilibrio y la armonía con la comunidad natural y humana, rige la reciprocidad.
Explota los bienes naturales y humanos, individualización, ambición, consumismo.	Fomenta la espiritualidad, afectos, emociones, el equilibrio personal y colectivo.
Pensamiento binario, sin opción a la contradicción (confrontación, negación del otro).	Dualidad contrapuesta, tercero incluido como opción creativa y de resolución de conflictos
Dialéctica de lucha, excluyente, homogeneizante.	Busca consensos, incluyente, reconoce la diversidad.
Universalista, uninacional.	Pluriversalista, plurinacional.
Estructura de poder piramidal.	Estructura de poder horizontal, rotación y consensos.

Fuente: Rodríguez Salazar (2016)

Desde el BV se reivindica una visión biocéntrica, que no concibe una separación entre el hombre y la naturaleza, tal como se entiende desde la perspectiva occidental clásica. En su lugar, se entiende que las relaciones sociales están intrínsecamente relacionadas a los ciclos de la naturaleza, la cual incluso se concibe que tiene sus propios derechos. Desde la perspectiva de los Derechos de la Naturaleza, ésta tiene valor por sí misma, independientemente de la utilidad para el ser humano. En ese sentido, el BV apunta a un cambio social que implica transformaciones radicales en la forma de concebir la economía, en tanto propone que ésta se subordine a criterios políticos, sociales y ambientales, de tal forma de permitir la reproducción de la vida.

Debido a la multiplicidad y diversidad de corrientes que han nutrido el devenir de estas propuestas y su propia diversidad, algunos autores identifican que hay distintas vertientes del Buen Vivir. Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara (2017) entienden que el BV “Puede ser definido como forma de vida en armonía con uno mismo (identidad), con la sociedad (equidad) y con la naturaleza (sustentabilidad)” (2017, p. 1) e identifican tres vertientes, las cuales cada una de ellas prioriza alguna de esas dimensiones. Por un lado, el Buen Vivir Indigenista y Pachamamista proveniente de intelectuales indígenas e indigenistas, muchos de ellos vinculados con los movimientos indígenas latinoamericanos, tienen como prioridad la identidad. Por otro lado, el Buen Vivir Socialista y Estatista propia del pensamiento neomarxista de los intelectuales

vinculados o cercanos a los gobiernos de Ecuador y Bolivia, prioriza la equidad. Y por último, el Buen Vivir Ecologista y postdesarrollista vinculado con la crítica al desarrollo y con los movimientos sociales latinoamericanos, priorizan la dimensión de la sostenibilidad.

A la perspectiva postdesarrollista, como al resto de los enfoques tratados en este capítulo, se le han realizado una diversidad de críticas. Se afirma que presentan y critican una visión demasiado generalizada y simplificada del desarrollo, una especie de caricatura o estereotipo, siendo que existe una diversidad de enfoques teóricos, estrategias e instituciones que han puesto en discusión una perspectiva multidimensional y compleja del concepto, y que existe una disputa al respecto de lo que es el desarrollo. También se critica que el postdesarrollo no reconoce perspectivas del desarrollo más allá del modelo Euro-Atlántico.

Por otro lado, se afirma que las posturas postdesarrollistas han idealizado las tradiciones locales y los movimientos sociales, sin integrar suficientemente al análisis el hecho de que éstos también están permeados por relaciones de poder y no se cuestiona desde el punto de vista ético tradiciones que sustentan prácticas de vulneración o acciones que violan los derechos de las personas, ya sean niños, niñas, adolescentes, trabajadores o grupos sociales. También se señala que la historia ofrece casos que contradicen la supuesta esencial armonía en la relación sociedad y ambiente que caracterizaría a algunas de las cosmovisiones indígenas que sustentan el concepto de BV. La relación de los seres humanos con el ambiente siempre ha sido contradictoria y como han afirmado Tomassino, Foladori y Taks (2005) “cualquier historia ambiental del mundo muestra que las sociedades menos desarrolladas tecnológicamente sufrieron de crisis ambientales, en la mayoría de los casos por depredar recursos naturales hasta su extinción”.

Otra de las críticas recibidas refiere a que sus análisis se centran en el discurso pero no consideran problemas centrales como la pobreza y el capitalismo, e ignoran deliberadamente algunos logros del desarrollo, como el aumento en la esperanza de vida. Finalmente, sus críticos afirman que las corrientes postdesarrollistas no presentan una alternativa superadora sino una mirada en todo caso ingenua del pasado y por tanto no proponen políticas públicas para alcanzar los objetivos deseables. Estas consideraciones, entre otras, han alimentado el intercambio entre críticos y defensores del desarrollo, discusión que puede ampliarse en Payne y Phillips (2010) y Escobar (2005).

Recapitulación

Desde sus orígenes, el concepto de desarrollo ha estado estrechamente vinculado a diversas dimensiones del bienestar y la calidad de vida de las personas. En sus primeras formulaciones, aunque no fue la única dimensión, predominó la perspectiva económica, lo que llevó a una visión limitada del desarrollo. Sin embargo, este concepto ha evolucionado para incorporar aspectos ambientales y sociales, ya que el desarrollo no solo implica transformación económica, sino también la implementación de prácticas y proyectos que promuevan mejoras en estos ámbitos. En este sentido, han surgido enfoques como el Desarrollo Sostenible y el Desarrollo Humano, que amplían la comprensión del fenómeno. En efecto, estas perspectivas alternativas ponen de relieve otra característica esencial del desarrollo: su carácter multidimensional. En la actualidad, la noción dominante de Desarrollo Humano Sostenible reconoce la interacción compleja entre las dimensiones ambiental, económica y social, e incorpora los principios de solidaridad intergeneracional e intrageneracional.

Por último, este capítulo también ha abordado visiones críticas y alternativas al concepto de desarrollo, agrupadas en el marco del postdesarrollo. Ejemplos de estas posturas son el decrecimiento y el buen vivir. Así como cada época define su propia concepción del desarrollo, también formula críticas y enfoques alternativos. En este sentido, hemos analizado diversas perspectivas que enfatizan la revalorización de los conocimientos y culturas locales, el respeto y cuidado del ambiente, y la autodeterminación de los pueblos en la definición de su propio bienestar social.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A., & Brand, U. (2017). *Decrecimiento y postextractivismo*. Tinta Limón; FRL.
- Andreoni, A., & Chang, H.-J. (2021). *Bringing Production Back into Development: An introduction*. *The European Journal of Development Research*, 33(2), 165–178. <https://doi.org/10.1057/s41287-021-00359-3>
- Aguilera, F. y Alcántara, V. (Comps.). (1994). *De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica*. (Economía crítica; 10). Barcelona: Icaria; FUHEM, 1994. ISBN: 84-7426-231
- Chang, H.-J. (2010). Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's "development" discourse. En S. Khan & J. Christiansen (Eds.), *Towards new developmentalism: Market as means rather than master*. Routledge.
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*. Alianza Editorial.
- Correa Mautz, F. (2020). El fin de lo humano en el concepto de desarrollo humano de Naciones Unidas. *Revista de Filosofía*, 19(2), 11–30.
- Churchill, W., & Roosevelt, F. D. (1941). *La Carta del Atlántico*. Gobierno del Reino Unido; Gobierno de los Estados Unidos. <https://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp>
- Daly, H. E., & Farley, H. C. (2004). *Ecological economics: Principles and applications*. Island Press.
- Demaria, F. y Latouche, S. (2019). Decrecimiento. En *Pluriverso: Un diccionario del posdesarrollo*. Editorial Abya-Yala.
- Dixon, J. A., & Fallon, L. A. (1987). *El concepto de sostenibilidad* [The concept of sustainability]. *Environmental Conservation*, 14(2), 101–110. <https://doi.org/10.1017/S0376892900011449>
- Ehrlich, P. R. (1968). *The population bomb*. Ballantine Books.
- 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.
- Escobar, A. (2015). Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: Una conversación preliminar. *Inter Disciplina*, 3(7).
- Esteva, G. (1996). Desarrollo. En W. Sachs (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. PRATEC.
- Evans, P. (2002). Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's *Development as Freedom*. *Studies in Comparative International Development*, 37, 54–60. <https://doi.org/10.1007/BF02686261>
- Foladori, G., & Pierri, N. (2001). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible*. Trabajo y Capital.
- Foster, J. B. (2000). *La ecología de Marx: Materialismo y naturaleza*. El Viejo Topo.

- Foster, J. B., & Burkett, P. (2016). *Marx and the Earth: An anti-critique*. Brill.
- Georgescu-Roegen, N. (1971). *The entropy law and the economic process*. Harvard University Press.
- Gudynas, E. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Coscoroba Ediciones; CLAES.
- Gudynas, E. (2014). Las disputas sobre el desarrollo y los sentidos de las alternativas. *Kavilando*, 6(1), 15–26.
- Hidalgo-Capitán, A., & Cubillo-Guevara, A. (2017). Deconstrucción y genealogía del buen vivir latinoamericano: El (trino) buen vivir y sus diversos manantiales intelectuales. *International Development Policy*, 9.
- Hirschman, A. (1958). *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. (1984). *De la economía a la política y más allá: Ensayos de penetración y superación de fronteras* (E. L. Suárez, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Kapp, K. W. (1976). The open system character of the economy and its implications. En K. Dopfer (Ed.), *Economics in the future: Towards a new paradigm*. MacMillan.
- Kuznets, S. (1955). Crecimiento económico y desigualdad de ingresos [Economic growth and income inequality]. *American Economic Review*, 45(1), 1–28.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Nordan.
- Martínez Alier, J. (1999). *Introducción a la economía ecológica*. Rubes.
- Martínez Alier, J. (2009). *El ecologismo de los pobres*. Icaria.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Gerald Duckworth and Co. Ltd.
- Naciones Unidas. (2007). Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe de 2007. Nueva York: ONU
- Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. ONU
- Naredo, J. M. (1992). Fundamentos de economía ecológica. En *IV Congreso Nacional de Economía, Desarrollo y Medio Ambiente* (Diciembre, Sevilla).
- O'Connor, J. (1998). *Natural causes: Essays in ecological Marxism*. Guilford Press.
- Organización de las Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Payne, A. y N. Philips (2010) Desarrollo. Madrid: Alianza Ed. Cap. 6 “Orientaciones teóricas contemporáneas” pp.179-211.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe sobre desarrollo humano 1990*. Naciones Unidas.

Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/decolonialidad del poder*. CLACSO.

Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Siglo XXI; CEPAL.

Rodríguez Salazar, A. (2016). *Teoría y práctica del Buen Vivir: Orígenes, debates conceptuales y conflictos sociales. El caso de Ecuador* [Tesis doctoral, Universidad del País Vasco].

Rostow, W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica.

Seers, D. (1970). El significado del desarrollo [The meaning of development]. *International Development Review*, 12(4).

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Stewart, F. (2005). Groups and capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 185–204. <https://doi.org/10.1080/14649880500120517>

Tomassino, H., Foladori, G., & Taks, J. (2005). La crisis ambiental contemporánea. En G. Foladori & N. Pierri (Coords.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (pp. 9-26). México: Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Ángel Porrúa

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 1.](#)

Capítulo 2. La Dimensión Ética del Desarrollo

Reto Bertoni y Gaspar Medina⁸

Se hace, pues, necesario sacar a la luz los valores que están implicados en los procesos de desarrollo... y dilucidar si forman parte de la ética que estamos dispuestos a defender, precisamente porque nos reconocemos en ella. Ésta es sin duda una de las tareas de una ética del desarrollo.

—Adela Cortina, *Una propuesta ética del desarrollo*

Resumen

En el presente capítulo abordamos la dimensión ética del desarrollo, es decir, la relación entre los problemas del desarrollo y cómo estos se identifican a partir de una determinada escala de valores o principios que orientan nuestro juicio u opinión sobre determinados hechos o situaciones. 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 degradación ambiental son tales porque interpelan nuestro sentido de justicia. Ponernos de acuerdo respecto a qué tipo de desarrollo resulta deseable supone entonces acordar ciertos criterios ético-normativos y de justicia, lo que dista mucho de ser sencillo. En este capítulo presentamos por un lado una discusión vinculada a cuál es la forma más justa de distribución de los bienes y cargas de la sociedad, de la mano de las formulaciones de Robert Nozick, John Rawls y Amartya Sen. Los autores, a pesar de compartir el énfasis en la libertad, presentan perspectivas diferentes sobre los criterios de justicia social, que ayudan a analizar las distintas respuestas al conflicto distributivo, tanto teóricamente como en su aplicación práctica. Por otro lado, realizamos una aproximación a algunas visiones en torno al desarrollo, su vinculación y consecuencias en relación al ambiente y otras especies. Particularmente trataremos tres corrientes sobre desarrollo y ética ambiental: la visión antropocéntrica, la visión antropocéntrica con mirada hacia las generaciones futuras y la visión no-antropocéntrica. La distribución de los bienes y la relación con el ecosistema constituyen dos dilemas claves en las discusiones sobre desarrollo, por lo que discutir diferentes alternativas sobre cómo tomar mejores decisiones en torno a estos temas, nos dará herramientas transversales para pensar los problemas del desarrollo.

Palabras clave: valores, ética, justicia distributiva, justicia ambiental, desarrollo

2.1. Desarrollo para qué: la ética del desarrollo

En el capítulo 1 se ha realizado un esfuerzo por sintetizar el proceso histórico de construcción del concepto de desarrollo y ello ha permitido aproximarse a diferentes visiones sobre el mismo. Esas visiones responden a que se identifican – como fundamentales – diferentes problemas (por ejemplo, el escaso crecimiento económico, la pobreza, las desigualdades, el desempleo, la falta de libertad, el deterioro ambiental, etc.). En función de ello se proponen estrategias para superarlos y alcanzar una situación más justa.

Más allá de las importantes diferencias que pueden encontrarse entre esas visiones, todas ellas consideran que el desarrollo es un proceso deseable. Pero difieren en los fundamentos éticos sobre lo que significa construir una sociedad deseable, o más justa. De alguna forma responden de manera distinta a la pregunta ¿desarrollo para qué?

Esta interrogante suele identificarse como central en la corriente intelectual denominada “ética del desarrollo” que reflexiona sobre los fines y los medios que guían los cambios que atraviesan las sociedades para alcanzar una situación valorada como deseable.

⁸ Este capítulo contó con la colaboración de Florencia Beder y Camilo Martínez.

Por esta razón es relevante reflexionar sobre qué se entiende por desarrollo; cuáles son los medios y los fines que se persiguen; cuáles las acciones que se proponen para concretar estos procesos de desarrollo; y cuáles son los valores que orientan estos procesos. Hay un conjunto de autores, estudiosos del desarrollo, que se centran en analizar justamente la dimensión ética del desarrollo. Plantean que toda formulación teórica sobre el desarrollo debería hacer explícito el posicionamiento ético del que se parte. Es decir, tiene que precisar lo que se entiende por desarrollo, los medios que propone para promoverlo y los fines últimos que persigue. Estos autores de la ética del desarrollo, argumentan, a su vez, que debe existir coherencia entre los supuestos de partida, los medios que se proponen y los fines que se persiguen.

Como se destacó en el capítulo 1, uno de los principales cuestionamientos a los autores de la Economía del Desarrollo fueron los límites difusos entre medios y fines. Algunos críticos sostenían que aumentar la riqueza de los países era importante pero no como un fin en sí mismo, sino como un medio capaz de habilitar mejoras del bienestar de las personas en un sentido más amplio (ése es el fin). Este cuestionamiento era parte de una crítica mayor a los autores de la Economía del Desarrollo. Se argumentaba que estos autores no explicitaban los supuestos de partida, es decir lo que entendían por desarrollo (el desarrollo para qué), sino que eso se infería a partir de las recomendaciones de política que hacían.

En ese sentido, en la década de los años sesenta, Denis Goulet (pionero en la reflexión sobre ética del desarrollo) destacó diferentes críticas referidas al entendimiento del desarrollo en sus primeras etapas (Goulet, 1989). En concreto, señaló que, ante todo, un proceso de desarrollo debe tener como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas y, para ello, es necesario establecer en primera instancia cuáles son los fines, los medios y los valores que motivan a los procesos de desarrollo.

Goulet plantea que todo proceso de desarrollo presenta: a) fines, valores y objetivos generales (por ejemplo, mejora en la calidad de vida o en sus propias palabras alcanzar una 'vida buena'); b) criterios específicos sobre qué implica esos fines y/u objetivos generales (por ejemplo mayores niveles de salud y educación o consolidar menores niveles de pobreza, entre otros procesos); c) identificación de grupos sociales involucrados en estos procesos de desarrollo (por ejemplo poblaciones en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social al igual que otros colectivos vinculados al mejoramiento de estas situaciones); y d) establecimiento de medidas específicas que vinculen acciones con valores -por ejemplo transferencias monetarias, generación de empleo con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas involucradas, etc.- (Goulet, 1989; Culero Juárez, 2016).

También en los trabajos de David Crocker (2007) es posible identificar otras definiciones relevantes a la hora de reflexionar sobre la ética del desarrollo. Al igual que Goulet, Crocker sostiene que en los procesos del desarrollo es central la reflexión continua sobre qué es el desarrollo y cuáles valores son relevantes en este proceso (por ejemplo, igualdad, equidad, solidaridad, justicia, justicia social, libertad, cooperación, entre otros), cuáles son los fines que el proceso persigue y cuáles son los medios necesarios para concretar estos objetivos. El autor insiste en señalar que el desarrollo implica, en un contexto determinado, un cambio social deseable y, que este cambio, debe orientarse al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, siendo central la congruencia entre objetivos, medios y acciones concretas.

El objetivo de este capítulo es presentar la relevancia de la dimensión ética-normativa del desarrollo, partiendo de la base de que el concepto de desarrollo supone un componente normativo o ético que le es indisoluble. Esto es, quienes lo promueven lo hacen porque entienden que a partir de ese proceso la sociedad mejora en términos de justicia. Según la idea de justicia que prevalezca, serán definidos los objetivos de desarrollo. En ese marco es relevante preguntarse qué se entiende por justicia y cómo sería la sociedad justa en la que deseamos vivir.

Planteado en estos términos, hay dos asuntos claves que presentan discusiones éticas claves sobre los procesos de desarrollo: i) la relación entre las personas y ii) la relación de los humanos con el ecosistema, es decir el entorno y el resto de especies. En relación a estos

procesos, se configuran diferentes posicionamientos éticos y de justicia, y, en consecuencia, diferentes visiones teóricas y propuestas de acción para el desarrollo. A modo de ejemplo, desarrollaremos a continuación diferentes visiones éticas en torno a estos dos asuntos claves: la ética distributiva y la ética ambiental.

La ética o justicia distributiva refiere a cómo se organiza la sociedad para asignar y distribuir bienes y derechos entre sus habitantes. Presentaremos tres visiones distintas respecto a cuál es la forma más justa de hacer esa distribución. La ética ambiental por su parte, refiere al análisis de las relaciones morales entre humanos y su entorno natural. Es decir, qué obligaciones y derechos tienen los humanos y el entorno natural, incluyendo al resto de especies. También plantearemos tres posturas a este respecto.

2.2. Ética distributiva

Es interesante establecer un contrapunto entre tres autores que trabajaron en profundidad el tema: John Rawls, Robert Nozick y Amartya Sen. Estas tres perspectivas se inscriben en la tradición liberal de la filosofía política. Comparten, con distintos matices, la aceptación del marco institucional y productivo existente y se centran en cómo deben distribuirse los bienes y derechos dentro de él. Desde otras perspectivas, como las corrientes críticas inspiradas en Karl Marx, el problema de la justicia no se agota en la distribución de los bienes sino que se extiende a la propia estructura de producción y propiedad. En este capítulo nos concentramos en la primera perspectiva (la tradición liberal).

A continuación, se presentan las tres posturas a efectos de ilustrar formas diferentes de concebir la justicia y poner de manifiesto el componente ético asociado a cada una de ellas.

Cuadro 1. Autores y conceptos principales sobre justicia distributiva

Autor	Visión general de justicia distributiva	Conceptos claves
John Rawls	Distribución equitativa de bienes primarios sociales, a menos que haya otra forma de distribución que favorezca a alguien que tiene menos.	Bienes primarios sociales: Aquellos que se distribuyen socialmente (libertades, derechos, ingresos, riqueza) Principio de diferencia: Mayor beneficio a los menos aventajados.
Robert Nozick	Basada en los derechos individuales y la propiedad privada. Solo es justo lo que se adquiere legítimamente. La redistribución es injusta porque se toman decisiones sobre las otras personas o las posesiones que han adquirido legítimamente.	Justicia en la adquisición original: Los recursos deben adquirirse sin violar los derechos de otros. Justicia en la transferencia: La transferencia de recursos es justa si es voluntaria. Rectificación: Corrige injusticias en adquisiciones o transferencias.
Amartya Sen	Centrada en las capacidades y libertades reales de las personas. No solo importan las riquezas materiales, sino lo que las personas hacen con eso.	Evaluación global de derechos: evaluar las consecuencias prácticas del ejercicio de los derechos. Se puede violar algún derecho si su ejercicio conduce a consecuencias moralmente inaceptables.

	Derechos como potenciadores de la vida, no solo como “restricciones” a los derechos del otro.	Capacidades, Funcionamientos, y Agencia. Las capacidades se refieren a las oportunidades reales que una persona tiene para hacer y ser lo que valora. Es decir, la libertad para alcanzar distintos estados de bienestar. El funcionamiento es el logro o resultado que una persona alcanza a partir de sus capacidades. Es lo que una persona puede hacer o ser en la práctica. La agencia se refiere a la capacidad de una persona para actuar y tomar decisiones que afectan su vida, incluyendo la habilidad de influir en su entorno social y político.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

2.2.1. La Teoría de la justicia de John Rawls: justicia como equidad (imparcialidad)

John Rawls fue un filósofo norteamericano que publicó en 1971 su libro *Teoría de la Justicia*, considerado una obra fundamental de la filosofía política. En esta plantea su consideración de la justicia como equidad o imparcialidad. El autor parte de la consideración de que la sociedad constituye un proyecto cooperativo para beneficio de sus integrantes, los cuales de esta manera viven mejor que si solo se valieran de los esfuerzos propios, pero dado que no hay acuerdo en cómo deben repartirse los beneficios de dicha cooperación, se generan conflictos. El autor presenta en su teoría principios para establecer una estructura básica de la sociedad que distribuya deberes y derechos de manera justa.

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 para contribuir a alcanzar fines 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 la educación, al voto, a la propiedad, a la expresión), los ingresos y la riqueza.

Una situación de justicia supondría que los «bienes primarios sociales» 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 sólo 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 los siguientes «principios de justicia»:

1. *Principio de libertad*. 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:

- a. *Principio de diferencia.* Mayor beneficio de los menos aventajados y
- b. *Principio de igualdad de oportunidades.* Los cargos y funciones deben ser asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Según el autor, estos principios deben ser dispuestos en orden, dando prioridad al primer principio y luego al segundo. Es decir, mayores ventajas sociales y económicas no pueden efectuarse mediante violaciones a libertades básicas. Asimismo, el principio de igualdad de oportunidades es prioritario al principio de diferencia.

El autor entiende que la igualdad extrema podría desincentivar avances tecnológicos y científicos, por lo que se avala una desigualdad siempre que esta genere que todos estén mejor, es decir los menos aventajados tienen mejores niveles de vida. De esta manera, si bien Rawls acepta el funcionamiento del mercado, pues entiende que genera riqueza, otorga también importancia a la intervención estatal para mejorar la situación de los menos aventajados.

Un ejemplo nos ayudará a entender mejor estos principios, y en particular el de diferencia. Por lo general, entendemos que es justo que personas que realicen el mismo trabajo obtengan 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.

2.2.2. *La teoría de la justicia de Robert Nozick: justicia de las pertenencias*

Otro autor que aborda el tema es el filósofo estadounidense Robert Nozick, quien escribe su libro *Anarquía, Estado y Utopía* en el año 1974, presentando su propia noción de la justicia distributiva en respuesta al entonces recientemente publicado de Rawls, comentada en el apartado anterior.

Nozick 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 sólo 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?

En el marco de lo que llama teoría retributiva, el autor presenta la justicia de las pertenencias. En el entendido de que las personas son fines en sí mismas y, por tanto, no es legítimo interferir en sus pertenencias, para Nozick (1974) la redistribución es injusta. Propone, entonces, evaluar la legitimidad de la distribución inicial para realizar una evaluación en términos de justicia. Señala:

Los lineamientos generales de la teoría de la justicia de pertenencias son que las pertenencias de una persona (lo que posee) son justas si tiene derecho a ellas por los principios

de justicia en la adquisición y en la transferencia, o por el principio de rectificación de injusticias (tal y como es especificado por los dos primeros principios). Si todas las pertenencias de las personas son justas, entonces el conjunto total (la distribución total) de las pertenencias es justo. (p. 156)

De esta manera sus principios de justicia se basan en:

1. *Justicia en la adquisición original*
2. *Justicia de la transferencia*
3. *Justicia en la rectificación de una injusticia*

Es requerido evaluar en términos históricos la legitimidad en la forma en que se obtuvo ese bien. Si un bien se adquirió originalmente de manera legítima o su transferencia se hizo de ese modo, entonces implica una distribución justa. El último principio implica que, ante la evidencia de una falta de legitimidad en la adquisición, según los dos primeros criterios, el mismo debe ser rectificado para derivar en una justa distribución.

Si una sociedad es justa cuando se respetan los derechos individuales, entonces cualquier bien adquirido legítimamente—ya sea por esfuerzo personal, talento particular o herencia—puede ser transferido según lo crea conveniente el propietario; por ejemplo transferirlo a sus hijos o donarlo a quienes más lo necesiten. En cambio, cualquier transferencia que no cuente con su consentimiento —como el pago de impuestos— es injusta, porque viola derechos fundamentales.

El principio defendido por Nozick es histórico, las pertenencias tienen una historia y es necesario evaluarlo para confirmar su legitimidad. Por ejemplo, el impuesto al patrimonio aplica el principio de resultado final al evaluar la distribución efectiva de la riqueza de las personas. Nozick, utilizando un principio histórico, no estaría de acuerdo con este tipo de medidas tributarias, dado que entiende que si esa riqueza se obtuvo legítimamente nadie tiene derecho a interferir.

Asimismo, el autor lo diferencia de otra clase de principio histórico, como puede ser el mérito moral, el trabajo o las necesidades. Según el autor, los principios distributivos pautados (o sea establecidos por alguna autoridad) no permiten que las personas decidan qué hacer con lo que tienen. Entiende que a partir de la libertad individual las personas son libres de intercambiar pertenencias según su propio criterio. La libertad de transacciones y transmisiones individuales (donar, intercambiar, heredar, etc.) no permite el establecimiento de alguna pauta específica.

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.

En síntesis, al confrontar los planteos de Rawls y Nozick resulta evidente la existencia de distintas perspectivas sobre la idea de justicia y puede resultar muy difícil establecer cuál es la respuesta más justa ante una situación concreta. Lo relevante es que ese tipo de respuesta son las que interesan desde una perspectiva del desarrollo.

2.2.3. La teoría de la justicia de Amartya Sen: justicia como capacidades

Una perspectiva que busca atender la disyuntiva presentada en el apartado anterior es la propuesta del economista y filósofo indio Amartya Sen.

Tras nutridos intercambios con otros autores sobre teoría de justicia distributiva (entre ellos, Rawls y Nozick), Sen resume sus ideas en un libro titulado *La idea de la justicia*. En el libro se esfuerza por conjugar la preocupación ético-normativa abstracta con la vida en sociedad de las

personas. De acuerdo a Sen (2009), es necesario un cambio de enfoque en las teorías de justicia. Se aparta de la perspectiva adoptada por Rawls y Nozick quienes definen principios y reglas en pos de la justicia perfecta, lo que denomina perspectiva trascendental. Sen, en cambio, adopta la perspectiva comparativa que centra el análisis en las realizaciones efectivas de la sociedad, y no en principios y reglas definidas de antemano o “en abstracto”.

Uno de los argumentos se basa en la dificultad de alcanzar un acuerdo universal sobre un esquema social perfectamente justo. Según Sen, no está claro que sea posible lograr un consenso en este sentido. El segundo argumento cuestiona la utilidad de la perspectiva trascendental, ya que, si las teorías de la justicia buscan servir como guía para evaluar situaciones concretas, no es necesario definir en abstracto una situación de justicia absoluta.

A partir de dichas consideraciones, el autor propone la perspectiva comparativa de la razón práctica y la relevancia de generar soluciones particulares. Es decir, afirma que no es necesario definir la situación de justicia perfecta para poder establecer apreciaciones sobre las situaciones de injusticia reales que se viven. De esta manera presenta su noción de justicia basada en la realidad efectiva de las personas, es decir, evalúa las vidas que las personas pueden efectivamente vivir. 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. 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.

Sen maneja el siguiente ejemplo: 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 quien posee relativamente menos recursos materiales tiene más opciones, y sería de dudosa justicia quitarle al primero para darle al segundo.

Sen pone énfasis en la diferenciación entre medios y fines. “No es lo mismo observar los medios de vida que observar directamente las vidas que la gente se las arregla para vivir” (Sen, 2009, p. 257). De esta manera, se pasa de evaluar los medios de vida, a evaluar las oportunidades reales de vivir. En esta línea, sostiene que la riqueza no es un buen indicador de las vidas que las personas pueden vivir ya que esta no es valorada en sí misma, sino como uno de los medios para vivir mejor. Las personas difieren en la posibilidad de convertir la riqueza (y otros bienes primarios) en la vida que valoran. Por una parte, están las heterogeneidades personales tales como la edad, género, lugar de nacimiento, etc. de cada persona, lo que genera que las necesidades sean diversas. Por su parte, las diversidades en el ambiente físico (condiciones ambientales) constituyen otro elemento de divergencia para convertir recursos en capacidades. En tercer lugar, Sen señala las variaciones en el clima social (atención médica y epidemiológica, educación, crimen, relaciones comunitarias, etc.). Por último, señala las diferencias en perspectivas relacionales, referidas a las normas de conducta de cada comunidad. Asimismo, señala que el acoplamiento de desventajas genera especificidades en las necesidades de las personas (cuando coinciden dos desventajas en una misma persona, como se verá en el capítulo que dedicamos a discutir desigualdades), a la vez que la distribución de oportunidades a la interna de cada familia plantea complicaciones adicionales.

El planteo de Amartya Sen, que se denomina “enfoque de las capacidades”, destaca la relevancia de la libertad y las oportunidades de que las personas puedan llevar adelante las opciones de vida que tiene razones para valorar. Por tanto, la libertad de definir la vida resulta clave para evaluar la justicia social:

Al evaluar nuestras vidas, tenemos razón para estar interesados no solo en la clase de vidas que conseguimos vivir, sino también en la libertad que realmente tenemos para escoger entre diferentes estilos y modos de vida (Sen, 2009, p. 257).

Sobre este punto afirma que la libertad es valiosa porque permite lograr cosas (como medio), pero también resulta importante en sí misma (como fin).

Adicionalmente, 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, plantea 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.

Desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, es necesario distinguir entre lo que la persona consigue ser de aquello que la persona elige ser. Por un lado, 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.

Pero, 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 entre los que las personas pueden 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.), es decir, son el conjunto de opciones disponibles. 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). Elegir entre muchas opciones qué ser y hacer con su vida es el principio básico del enfoque de las capacidades. Desde esta perspectiva ética el desarrollo es la libertad de ser y hacer lo que las personas consideran valioso.

Por tanto, 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 no suficiente 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. Agente es quien decide sobre su vida.

Desde el enfoque de las capacidades se entiende que 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.

2.3. Ética ambiental

Otro de los aspectos fundamentales a la hora de entender los principios éticos sobre los que se fundamentan las diferentes visiones sobre el desarrollo, tiene que ver con la relación entre el ser humano y los ecosistemas. Problemáticas como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad plantean desafíos científicos, políticos y éticos. En ese sentido cualquier actividad humana, específicamente a la hora de tomar decisiones sobre fuentes de energía, formas de producción, alimentación, cantidad de población, entre otros, tiene implicancias ambientales. En particular, las diferentes formas de resolver estos asuntos, puede tener consecuencias en los ecosistemas y en otras especies. Por ejemplo, si se decide entre una represa hidroeléctrica, la extracción de combustibles fósiles o aerogeneradores para el sustento energético de una determinada población, ésto puede tener implicancias muy diferentes en el entorno. Determinar cuál de estas alternativas es “mejor” para el “desarrollo”, naturalmente va a depender de nuestra concepción ética en torno a la naturaleza y otras especies.

En este apartado se presentan tres concepciones que ofrecen herramientas sobre fundamentos éticos para abordar discusiones sobre el desarrollo y sus implicancias ambientales. Desarrollaremos en las próximas líneas cada uno de los abordajes.

Cuadro 2. Conceptos principales sobre ética ambiental

Visión	Visión general de la ética ambiental	Conceptos claves
Visión Antropocéntrica	Foco en los intereses humanos. La naturaleza como medio para satisfacer necesidades humanas.	Decisión a través del análisis costo-beneficio para las necesidades humanas.
Visión Antropocéntrica con mirada hacia las generaciones futuras	Foco en los intereses humanos, pero considerando consecuencias para las generaciones futuras.	Solidaridad intergeneracional: Satisfacer las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

Visión Biocéntrica	Defensa del derecho a vivir de todos los seres vivos	Los elementos naturales tienen un valor intrínseco, más allá de la utilidad humana.
---------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia.

La *visión antropocéntrica* sobre la naturaleza y el ambiente se basa en entender que, la preservación del entorno natural y de otras especies, solo es relevante si su degradación tiene efectos negativos en los humanos. En ese sentido, la naturaleza no tiene un valor intrínseco, sino que este es dado por los humanos quienes la consideran un medio para satisfacer sus necesidades. Para ser más claros, según esta visión, un animal, una planta, una roca, no tienen valor por sí mismos, sino que es otorgado por los humanos en función de la contribución para garantizar su bienestar. Este valor instrumental del entorno natural debe ser manejado para servir al bienestar general. Si los recursos que pueden ser usados no se usan, están siendo subexplotados y desperdician la oportunidad de brindar bienestar a las personas. En ese sentido, su uso es relevante para generar bienestar para toda la población y no solo para unos pocos.

Bajo esta mirada, la naturaleza es entendida como algo exterior y diferente al ser humano, quien además puede dominarla, modificarla, ponerle un precio, e incluso convertirla en mercancía para ser intercambiada en el mercado y satisfacer las necesidades de la población.

Esta visión sobre el ambiente, es la mirada tradicional del pensamiento económico. Bajo este enfoque, el entorno natural puede tener un valor adjudicado, que termina traducándose en precios de mercado y que, a través de un análisis de costo-beneficio, pueden tomarse las mejores decisiones en cuanto al uso de los mismos para mejorar el bienestar colectivo. En ese sentido se asume que la maximización del beneficio individual, está ligada a la maximización del beneficio colectivo, donde el mercado juega un rol clave en la regulación y asignación de los diferentes bienes. También aparecen algunos problemas identificados como “fallas de mercado”, por ejemplo cuando hay bienes que no están regulados por la propiedad privada y por tanto no es plausible qué cantidades y precios se fijen a partir de la oferta y la demanda.

La clave de este planteo, se encuentra en entender que es aceptable la transformación e intervención del entorno natural, si esto redundará en mayores oportunidades de crecimiento económico, dado que será el fundamento para garantizar el bienestar de la población. En ese sentido, el uso más eficiente de los recursos naturales disponibles para una población es un elemento clave para potenciar el crecimiento de los países. Con base en ello, no se considera una responsabilidad moral en relación a otras especies, sino una responsabilidad moral para garantizar el bienestar de los humanos.

Varias críticas han aparecido en relación a esta corriente desde diferentes ángulos. Por ejemplo, se ha planteado que considerar solamente la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales es cortoplacista, ya que algunas formas de producción actuales pueden suponer la escasez para generaciones no muy lejanas. Siguiendo con el ejemplo de las fuentes de energía, la extracción de petróleo o la construcción de una represa hidroeléctrica, pueden significar la solución a problemas energéticos del corto plazo, pero pueden tener consecuencias muy diferentes para las generaciones futuras. Sabemos que el uso de derivados del petróleo para el abastecimiento energético tiene consecuencias en el calentamiento global. Por su parte, si bien la represa es una fuente renovable, puede significar cambios importantes en el curso del río, que puede tener consecuencias en las comunidades vecinas y en las otras especies de ese ecosistema. Otras críticas tienen que ver con la dificultad de poner valores económicos a cosas que tienen un valor cualitativo (una especie en peligro de extinción, un río, etc.). Dado que esta mirada, intenta dirimir la toma de decisiones en base a la alternativa que traiga menos costos y mayores beneficios, la estimación de los mismos en valores económicos, plantea el desafío de darle un valor de mercado a elementos que no necesariamente lo tienen. ¿Cuál es el valor de una especie en peligro de extinción o de una determinada relación ecosistémica? ¿Cuál es el valor de un río y

su relación identitaria con una determinada comunidad? Como vemos, no siempre es fácil asignar valores de mercado a ciertos elementos naturales.

La *visión antropocéntrica con mirada hacia las generaciones futuras* considera una responsabilidad moral con los humanos de las generaciones futuras. Continúa siendo una mirada antropocéntrica, porque se busca preservar el entorno y otras especies, solo si pone en riesgo las generaciones futuras humanas. Existe en ese marco una responsabilidad indirecta con la naturaleza, y directa con los humanos, de forma extendida con otras generaciones.

En ese sentido, esta perspectiva está en línea con los planteos iniciales del *Informe Brundtland* (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987) donde se definía al desarrollo sostenible como “la satisfacción de las necesidades actuales, sin comprometer las generaciones futuras” (véase el capítulo 1). En tal sentido, esta perspectiva, además de plantear una lógica de solidaridad intrageneracional (pensando en la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales), aparece la solidaridad intergeneracional, considerando las formas de producción y consumo actual en relación al condicionamiento del bienestar de las generaciones futuras. La perspectiva del desarrollo humano sostenible justamente busca combinar ambas preocupaciones, pero no por eso abandona su mirada antropocéntrica. Esto es porque la preservación de la naturaleza importa, en tanto pueda ayudar a satisfacer las necesidades de la sociedad.

Un ejemplo icónico en estas discusiones, está vinculado a la gestión forestal desde una lógica conservacionista. Gifford Pinchot es un ejemplo pionero clásico de abordaje conservacionista en el manejo de los bosques en Estados Unidos a principios del siglo XX. Frente a un crecimiento significativo de las ciudades, fue de los primeros en plantear la importancia de la gestión de los recursos, al servicio del bienestar general de la población, pero considerando que esto no pusiera en riesgo la disponibilidad futura del bien en cuestión. En este caso, en relación a la gestión de los bosques, planteaba la importancia de usar esos recursos, para la generación de energía, construcción y otros fines, siempre que el volumen y el ritmo en el que se hiciera, no pusiera en riesgo la disponibilidad de ese recurso para las generaciones venideras.

Al igual que frente a la perspectiva antropocéntrica, también han aparecido críticas a esta visión, planteando el problema de la ignorancia con respecto a las generaciones futuras. Esto implica reconocer que no conocemos su situación, sus intereses y necesidades como para tomar decisiones en el presente. En esa línea, considerando esa ignorancia, no tendría sentido el desarrollo de obligaciones éticas con respecto a las generaciones futuras. ¿Cómo podemos tomar decisiones con respecto a nuestros recursos actuales, bajo el supuesto de la escasez de las generaciones futuras, si no sabemos cuál será su situación o cómo puede cambiar la tecnología? El papel de la tecnología en la “transición verde” hacia modelos más sostenibles, también ha traído la discusión de sus efectos en las generaciones futuras. ¿Qué tanto deberíamos confiar en que la tecnología solucionará los problemas actuales en cuanto al manejo y uso de los recursos para la satisfacción de las necesidades de las personas?

Más allá de esas críticas, también están quienes plantean, que aunque desconozcamos la situación y necesidades de las generaciones futuras, de igual forma poseemos ciertas obligaciones morales mínimas o básicas para garantizar su bienestar. Esto implica el diseño de un sistema económico que use recursos a un ritmo que se pueda sostener en el largo plazo, reutilizando todos los recursos posibles a lo largo de la cadena de producción, tendiendo hacia una economía más circular, que encuentre un nivel óptimo en el que el desperdicio y el consumo de recursos no ponga en riesgo la capacidad del entorno de asimilación y regeneración.

Por último, plantearemos la *visión biocéntrica*, la cual se opone a la visión dicotómica que entiende al ser humano y a la naturaleza como elementos separados u opuestos el uno del otro. Durante mucho tiempo, ha predominado una visión, incluso desde la ciencia, donde el ser humano utiliza su conocimiento para dominar o ir contra la naturaleza y en beneficio de su propio bienestar. Por ejemplo, seminalmente Bacon, pero también Descartes, plantean el uso del

conocimiento como fundamento para el dominio de los humanos sobre la naturaleza, como fin para lograr el bienestar material y la autoconservación.

Contrariamente, las visiones no antropocéntricas, justamente, identifican al ser humano como una especie más, parte de un delicado equilibrio de la biósfera que habitamos, del cual dependemos, al igual que el resto de especies.

Es por ello que plantean la defensa del derecho a vivir de todos los seres vivos, tanto humanos como no humanos, y allí es donde aparece la mirada biocéntrica. En lugar de poner la mirada sobre el ambiente, como medio para la satisfacción de las necesidades y utilidad de los humanos (antropocéntrica), la vida de todas las especies y los equilibrios de los ecosistemas toma un rol central. Por eso, decimos que es una mirada no-antropocéntrica, sino biocéntrica, porque pone la vida de todas las especies en el centro.

Esta corriente cuestiona la legitimidad ética de hacer a las otras especies todo aquello que les hacemos los humanos hoy: apropiación, reproducción, control, dominio, eliminación. Este cuestionamiento aparece dado que se plantea que los elementos naturales tienen un valor intrínseco, más allá de la utilidad humana. Esta valoración es inherente a los seres vivos y su entorno y en ese sentido son independientes de la valoración utilitaria, económica, histórica, cultural que puedan realizar los humanos. Tomemos como ejemplo algunas de las especies amenazadas (en peligro crítico) de Uruguay, como pueden ser el Puma o el Aguará Guazú. Según lo que planteamos antes, para la visión no-antropocéntrica, la importancia de la protección y conservación de esta especie, no está solo dada por su relevancia para la supervivencia de los seres humanos en general. Por eso decimos que esta visión intenta sacar del foco a los humanos como única referencia ética para valorar a la naturaleza. Para esta corriente el efecto de la potencial desaparición de estas especies, no puede y no debe ser medido por el impacto hacia los humanos, sino que las especies tienen un valor en sí mismas.

La naturaleza desde esta visión tiene que ser entendida como sujeto de valor y no mera mercancía. El bienestar humano es un fin en sí mismo, al igual que el bienestar de los otros seres vivos y los ecosistemas donde se desarrollan. En ese sentido, las otras especies no son consideradas un medio para un fin, sino un fin en sí mismo. Esto es contrario a la visión de entender a los humanos por encima de todas las especies. Implica entonces la importancia de coexistir y cooperar a través de relaciones complejas en lugar de la habilidad de matar, explotar y suprimir (Naess, como se citó en Bugallo, 2015, p. 46)

Siguiendo esta línea, una decisión buena o correcta se toma, no solo cuando se consideran los beneficios asociados a la satisfacción de las necesidades de los humanos, ya sean los del presente o los del futuro, sino cuando se tiende a preservar la integridad, estabilidad y belleza de la comunidad biótica en general (Leopold, como se citó en Gudynas, 2015, p. 62).

Desde esta visión se argumenta que para enfrentar la crisis socio-ambiental contemporánea no solo se debe atender a los asuntos vinculados a la contaminación, el agotamiento de los recursos, o la discusión sobre las soluciones tecnológicas necesarias para incidir o atenuar sobre los efectos negativos del problema. Según esta visión, estos asuntos (contaminación o agotamiento de recursos) son solo la consecuencia, digamos, la punta del iceberg de la crisis actual: por lo que atenderlos es necesario, pero no suficiente. Atender y actuar sobre las verdaderas causas de los problemas del presente implica reformar los sistemas sociales, económicos, culturales y bases filosóficas que le dan origen, de modo de no solo atenuar los efectos negativos del fenómeno, sino sus causas últimas.

Para decirlo de otro modo, esta visión nos propone una revisión de las bases del sistema de producción y consumo, y no solo un análisis sobre cómo podemos contaminar menos, agotar más lento los recursos o usar la tecnología para una transición “verde”. En esa línea reflexiona sobre las bases éticas de nuestra relación con la naturaleza de una manera diferente. Esta visión que hemos expuesto, tiene su raíces en varios autores referentes: Aldo Leopold, Arne Naess, entre varios otros. Dentro de estos autores se destacan los planteos conocidos como biocéntricos

y ecología profunda, que aunque tienen matices y variantes entre sí, comparten una preocupación común por discutir la visión antropocéntrica en las cuestiones ambientales.

Obviamente también se han planteado algunos puntos de crítica en relación a los postulados de las visiones no-antropocéntricas. En particular podemos mencionar el vinculado a la valoración como un acto no humano. ¿Cómo podemos valorar más allá de lo que conocemos como realidad desde una mirada humana? La visión no-antropocéntrica, plantea la necesidad de darle valor a las otras especies más allá de la valoración humana, pero si somos los humanos quienes hemos desarrollado las relaciones sociales y la tecnología para tener incidencia en el entorno natural: ¿De qué otra manera podríamos valorar las acciones en un sentido ético, sino es desde nuestros ojos, permeados por nuestra historia y cultura?

2.4. Una articulación posible entre ambas miradas: ética distributiva y ética ambiental para pensar el futuro

La satisfacción de las necesidades humanas y la distribución de los beneficios sociales y económicos implican una interacción dinámica y compleja con los ecosistemas. Esta relación depende por ejemplo, de principios biofísicos y energéticos fundamentales, como las leyes de la termodinámica, que establecen límites inherentes al funcionamiento de los sistemas naturales. Así también, está totalmente atada a las decisiones de producción y consumo de las sociedades. Estas decisiones condicionan las posibilidades de uso de recursos y las formas en las que las sociedades generan y distribuyen bienestar social en un contexto geográfico e histórico determinado. Para decirlo de otro modo, la forma en la que se vinculan con la naturaleza y el conjunto de decisiones sobre cómo se distribuyen los recursos es muy diferente, por ejemplo si comparamos a la ciudad de Nueva York, con una comunidad en el Amazonas de Brasil que vive de la pesca artesanal.

En este marco, las decisiones relacionadas con la distribución, aprovechamiento y gestión de los recursos naturales, así como los impactos generados sobre el entorno, adquieren una relevancia central. En ese sentido, las diferentes visiones sobre desarrollo expresan miradas éticas y filosóficas diferentes sobre la naturaleza y sobre cómo se deben distribuir los recursos en la sociedad para garantizar el bienestar general.

Si bien en los apartados anteriores planteamos los temas éticos vinculados a la distribución de los recursos y sobre la relación de los humanos con la naturaleza por separado, obviamente tienen estrechas vinculaciones. En este apartado queremos sugerir algunas pistas sobre cómo desarrollar un abordaje común.

Autores que provienen de las corrientes de la economía ecológica y ecología política han planteado algunos elementos para un abordaje conjunto. No es nuestra intención en este apartado, profundizar una mirada filosófica y ética de estas corrientes sino plantear, con un sentido práctico, un aterrizaje a posibles articulaciones entre ambas perspectivas.

Un ejemplo interesante que permite discutir la posibilidad de un encuentro entre la ética distributiva y la ética ambiental es la perspectiva de los “sistemas socioecológicos”, que define la relación entre la especie humana y su entorno como un sistema complejo y adaptativo en que las sociedades humanas son parte de la naturaleza. En ese sentido, el componente social refiere a las actividades humanas (economía, tecnología, política, cultura) y el componente ecológico refiere a la biósfera, es decir, a la parte del planeta en el que se desarrolla la vida. Ambas partes están interrelacionadas⁹.

⁹ Para ampliar la información sobre este abordaje y tomar contacto con autores de referencia se recomienda consultar la página del Instituto SARAS: (<https://saras-institute.org/es/sistemas-socioecologicos/>).

Otro ejemplo es el que ofrece la economista Kate Raworth en su trabajo sobre la *Economía de la Dona* (2017). En su planteo, subyacen dos ideas básicas a la hora de tomar decisiones de producción y consumo:

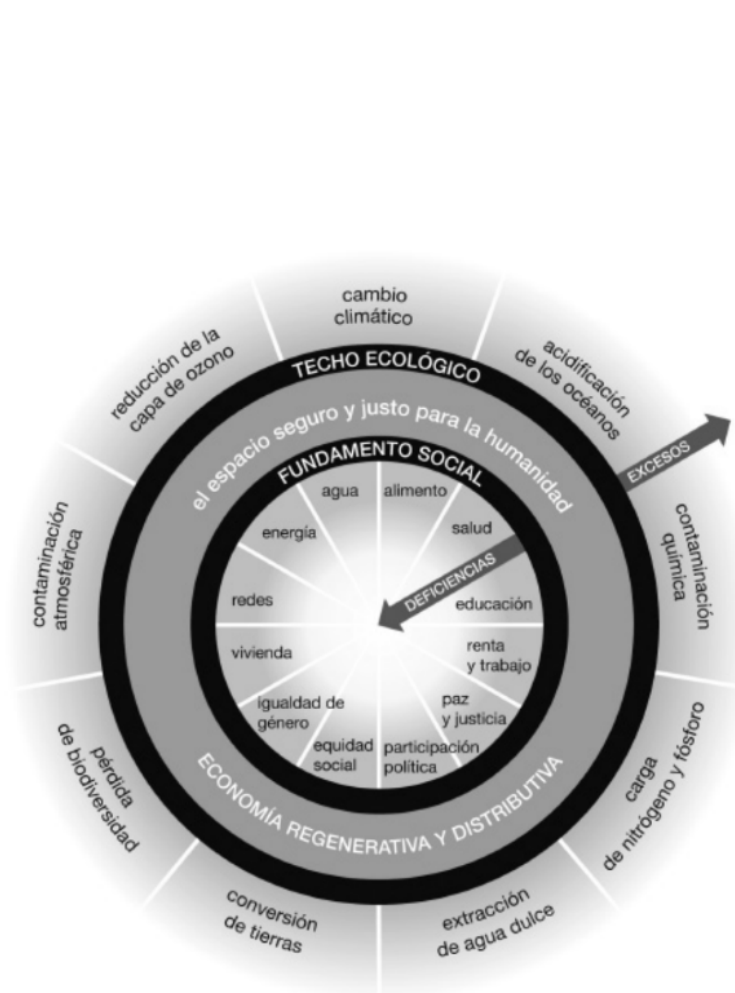
- i) existen “pisos” mínimos de bienestar social que las sociedades contemporáneas deberían garantizar: alimentación, agua, vivienda, salud, educación, empleo, igualdad, participación política, etc.
- ii) pueden identificarse, algunos “límites” o umbrales de equilibrio para nuestro ecosistema, por fuera de los cuales, el desarrollo de la vida se ve comprometido en el corto y en el largo plazo: pérdida de biodiversidad, contaminación del aire, uso excesivo de agua dulce, deforestación. Esto también lo veremos más adelante en este manual.

El nombre dona o rosquilla, resulta de la representación gráfica de la consideración de una circunferencia interior que representa los pisos sociales (fundamentos sociales) y una circunferencia exterior que muestra los límites ambientales (techo ecológico) de la actividad humana. El espacio dentro de la "dona" representa el equilibrio ideal, donde todas las necesidades humanas básicas son satisfechas sin exceder los límites ecológicos.

Otros investigadores han profundizado los trabajos de Raworth (O'Neill, D. et al., 2018; Fanning, A. et al., 2022), realizando un análisis de esta perspectiva para los diferentes países, llegando a la conclusión de que ningún país logra hoy satisfacer las necesidades de su población sin traspasar los límites del planeta. Incluso se ha extendido su uso a ciudades y organizaciones.

Por ejemplo, en Ámsterdam se desarrolló una iniciativa para promover la adopción del modelo de Economía de la Dona para guiar su desarrollo urbano, con el objetivo de equilibrar el bienestar de sus habitantes con los límites ecológicos del planeta. Este enfoque busca crear un "espacio seguro y justo" donde se satisfagan las necesidades sociales sin superar los límites ambientales. Para evaluar su impacto ambiental, se midió el consumo de recursos en relación con los límites planetarios y se ha constatado que varios de ellos se encuentran ya traspasados. A partir de ello se han desarrollado planes para mitigar algunos impactos significativos.

Figura 1. Representación de la dona. Entre el fundamento social del bienestar humano y el techo ecológico de presión planetaria se halla el espacio seguro y justo para la humanidad.



Fuente: Raworth (2017)

También han aparecido varias críticas o mediciones alternativas sobre los límites planetarios que presentan algunas puntos claves: qué se debe considerar, cómo calcular un umbral futuro de no-retorno, cómo extrapolar límites globales para dimensiones más pequeñas, entre otros comentarios. Más allá de eso, entendemos que lo valioso del planteo está en el abordaje conjunto de la preocupación distributiva y ambiental, como guía para la toma de decisiones. Sin embargo, parece evidente que aún se necesita mayor desarrollo de herramientas éticas y prácticas para tomar decisiones y sobre todo para dirimir situaciones en las que aparecen beneficios contrapuestos entre los aspectos sociales y ambientales. En el capítulo 8 se volverá a discutir el enfoque de los límites planetarios.

Recapitulación

Analizar el componente normativo del desarrollo resulta relevante porque los aspectos éticos siempre están presentes en los estudios del desarrollo, y hay que ser consciente de ello. Ignorarlo puede conducir a problemas de incoherencia entre los supuestos de justicia de la concepción de desarrollo que se desea promover y las medidas políticas tendientes a promoverla.

Una creciente literatura teórica destaca la existencia de supuestos éticos implícitos en las teorías de desarrollo. 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 han repasado algunas de las principales teorías de la justicia distributiva. El capítulo ha presentado el debate entre las teorías de justicia de John Rawls, Robert Nozick y Amartya Sen. Así también hemos planteado tres visiones diferentes sobre la dimensión ética de los asuntos ambientales: la visión antropocéntrica, la visión antropocéntrica con mirada hacia las generaciones futuras, y la biocéntrica.

Con este abordaje se buscó reflexionar sobre las bases éticas de dos problemas claves para el desarrollo: la distribución y la relación con la naturaleza. Con ello buscamos generar herramientas sobre los sustentos filosóficos y éticos para la toma de decisiones sobre los problemas del desarrollo, así como también diferenciar y presentar diferentes encares en torno a los mismos. Cada visión sobre desarrollo, tiene de forma explícita o implícita una forma determinada de posicionarse en torno a la distribución y al ambiente.

Referencias Bibliográficas

Bugallo, A. (2015). *Filosofía ambiental y ecosofías. Arne Naess, Spinoza y James*. Prometeo Libros.

Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*. Alianza Editorial.

Cortina, A. (2011). Una propuesta ética del desarrollo. *Éthique et économique / Ethics and Economics*, 8(1). <http://ethique-economique.net/>

Crocker, D. (2007). Ética internacional del desarrollo: Fuentes, acuerdos, controversias y agenda. *Revista Diálogo Filosófico*, 23(69), 389–400.

Culero Juárez, M. (2016). La ética del desarrollo de Denis Goulet: El papel de los objetivos del desarrollo. *Análisis - Revista de investigaciones filosóficas*, 4(1), 56–76.

Fanning, A. L., O'Neill, D. W., & Hickel, J. (2022). The social shortfall and ecological overshoot of nations. *Nature Sustainability*, 5(1). <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00820-1>

Goulet, D. (1989). Tareas y métodos en la ética del desarrollo. *Revista de Filosofía, Universidad de Costa Rica*, XXVII(66), 293–305.

Gudynas, E. (2015). *Derechos de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Tinta Limón.

Nozick, R. (1974). *Anarquía, Estado y utopía*. Fondo de Cultura Económica.

O'Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability*, 1(2), 88–95. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0021-4>

Raworth, K. (2017). *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st-century economist*.

Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2001). Propiedad y hambre. *Precedente. Revista Jurídica*, 97–107.

Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Taurus, Alfaguara.

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 2.](#)

Capítulo 3. ¿Cómo se estudia el Desarrollo?

Reto Bertoni y Gaspar Medina

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, *Conjectures and Refutations: The growth of scientific knowledge*.

La noción de problemas complejos aparece como un concepto puente que pretende enlazar los desarrollos teóricos y metodológicos del enfoque de la complejidad, en el sentido más amplio y plural del término, con los problemas concretos de las sociedades contemporáneas y en particular con los problemas del desarrollo.

—Leonardo Rodríguez Zoya y Paula G. Rodríguez Zoya, *Problematización y problemas complejos*.

Resumen

Tradicionalmente el pensamiento científico —incluyendo las ciencias sociales— ha apelado a la especialización como estrategia para comprender todo tipo de fenómenos. Así se asumió la posibilidad de “dividir” la realidad en entidades capaces de ser abordadas racionalmente (reduccionismo) y se organizó el conocimiento en “disciplinas”. La especialización ha permitido significativos avances en la comprensión de fenómenos específicos y la resolución de problemas en ese ámbito. Pero ese avance en la comprensión de distintas partes de la realidad se ha conseguido perdiendo —muchas veces— la visión de la realidad como un todo, impidiendo una perspectiva integral de los problemas y comprometiendo con ello la posibilidad de la resolución de los mismos. Ante la multidimensionalidad de los problemas del desarrollo, resulta necesario promover el diálogo de diferentes disciplinas en el marco de la ciencia y también incorporar otras formas de construcción de conocimiento. En ese sentido, las disciplinas científicas, la multidisciplina, la interdisciplina y la transdisciplina con sus tensiones y complementariedades, son temas que aborda este capítulo. Finalmente, se propone una posible estrategia para abordar los problemas del desarrollo desde los Estudios del Desarrollo.

Palabras clave: problemas del desarrollo, problemas complejos, enfoque sistémico, multidisciplina, interdisciplina y transdisciplina, prospectiva.

3.1. La construcción de conocimiento y la complejidad del Desarrollo

Como se puede observar en los capítulos anteriores, el pensamiento sobre desarrollo se ha transformado y se ha alejado de las perspectivas que marcaban al crecimiento económico como el elemento clave para la construcción del bienestar de las personas. En la actualidad es dominante la idea de que el crecimiento económico es una condición necesaria aunque no suficiente, pero no se lo 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 era el crecimiento económico, se desarrollaron —con mucha fuerza— instrumentos teóricos y metodológicos que intentaron observar el comportamiento de la tasa de inversión y/o de ahorro, la formación de capital físico, las dinámicas de innovación, etc.; pero también, explorar cuál es la

relación entre estos fenómenos y sus 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 las últimas décadas se han planteado con más fuerza algunas críticas al paradigma científico tradicional, incluso dentro de las ciencias sociales y en los estudios del desarrollo. Por ejemplo, se han subrayado las dificultades en torno a la “objetividad científica”, a la construcción de leyes generales que no atienden a diferencias de contexto o temporalidad y sobre todo la excesiva compartimentación de las disciplinas científicas. Esto nos obliga a preguntarnos por nuevos caminos para la construcción de conocimiento.

En este capítulo se presentan y discuten diferentes formas de abordar la construcción de conocimiento en general y sobre el desarrollo en particular. Algunos de estos abordajes, en particular la interdisciplina y la transdisciplina, parecerían ofrecer una alternativa plausible para avanzar en la comprensión de los problemas del desarrollo.

3.1.1. Las limitaciones del enfoque disciplinar y la necesidad de una mirada sistémica

La “revolución científica” (siglo XVII) fue el contexto en el que se gestó la ilustración del “siglo de las luces” (siglo XVIII) y por extensión el triunfo de la razón, abriendo el camino a la idea de progreso como justificación del papel de la ciencia en la sociedad contemporánea. De la mano del positivismo, durante los siglos XIX y XX se produjo un desarrollo científico y tecnológico que permitió a los seres humanos considerarse la especie capaz de dominar a la naturaleza en su beneficio.

El pensamiento científico ha contribuido a la comprensión del mundo y, a partir de ello, a mejorar la vida de la humanidad a través de la aplicación del conocimiento científico para resolver problemas. El conocimiento científico es un “conjunto de ideas, ordenadas, reproducibles y basadas en métodos, técnicas y estándares de calidad reconocidas por una comunidad científica sobre un fenómeno o problema de carácter analizable y contrastable-medible” (Vázquez Alonso, 1999).

Estos pilares, aunque cuestionados, en muchos sentidos siguen aún vigentes y condicionan nuestras formas de construir conocimiento hoy. A continuación, presentaremos algunas ideas claves de esos pilares que nos ayudarán a dar contexto a la construcción tradicional del conocimiento científico.

Universalidad o búsqueda de leyes regulares: El pensamiento científico tradicional se plantea por objetivo entender, a partir de su método racional, cuáles son las leyes regulares y universales que guían el funcionamiento del universo, incluido el comportamiento y dinámica de las sociedades humanas.

Objetividad ética y política: Desde esta visión se plantea como posible y deseable la objetividad en la construcción de conocimiento. El método científico permite alejarnos del “sentido común” y acercarnos a la verdad. Existe una búsqueda de una “neutralidad” del investigador, es decir que no se pretende mezclar el conocimiento generado, con los preconceptos o ideas o ideologías propias del investigador.

Reducción y especialización disciplinaria: Esta forma de conocimiento buscó la explicación del mundo a través de un proceso analítico. Es decir, el proceso de investigación implica la descomposición en diferentes partes del objeto estudiado, a los efectos de poder identificar un número relativamente manejable de variables en juego y profundizar en su dinámica. No se omite la importancia de integrar los distintos conocimientos, pero se entiende que la especialización contribuye a saber mucho de los componentes del problema en estudio. En la

búsqueda de especializar y profundizar la atención en cada una de aquellas partes, han surgido y se han consolidado las diferentes disciplinas.

Como señala Checkland (1993, p. 77):

La segunda regla de Descartes “*dividir los problemas que han de examinarse en partes separadas*” asume que esta división no distorsionará el fenómeno que se estudia. Asume que los componentes del todo son los mismos cuando se les examina individualmente que cuando asumen su rol en el todo.

Sobre estos cimientos, el cúmulo de conocimientos sobre los más diversos campos del saber se ampliaron extraordinariamente, así como sus instrumentos y herramientas, dando lugar al surgimiento y consolidación de las diferentes disciplinas científicas.

En este ámbito, las disciplinas científicas pueden ser entendidas como 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 construir conocimiento.

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).

Al hablar de *comunidad científica* nos referimos a un conjunto amplio de investigadoras e investigadores de diversas disciplinas que, mediante el método científico y la revisión por pares, garantizan la fiabilidad de los estudios. La validez de un estudio depende de factores como el tamaño de la muestra, la replicabilidad y la rigurosidad metodológica, aspectos evaluados colectivamente por otros científicos antes de aceptar sus conclusiones. Por otro lado, una comunidad disciplinar se enfoca en un campo específico del saber, con expertos que comparten marcos teóricos, metodologías y preocupaciones comunes. Por ejemplo, los especialistas en medicina y epidemiología analizan críticamente estudios sobre salud, asegurando que sus hallazgos sean sólidos antes de influir en políticas o tratamientos. Ambas comunidades operan mediante la discusión y el consenso, permitiendo tanto la consolidación de conocimientos como la eventual transformación de paradigmas, tal como lo describió Thomas Kuhn en su análisis sobre el desarrollo de la ciencia.

El artículo *¿Cuán confiables son los estudios científicos?* de la BBC (2013) explora ejemplos de algunos de los factores que determinan la fiabilidad de los estudios científicos y los errores que pueden comprometer sus conclusiones en el marco de las comunidades y disciplinas científicas. Enfatiza que un solo estudio no es suficiente para establecer una verdad científica; es necesario que sus resultados sean verificados y replicados por otros investigadores antes de ser aceptados como conocimiento válido.

Las diferentes disciplinas han jugado un rol preponderante en la generación y transmisión de conocimiento de una generación de científicos y profesionales a la siguiente. En correspondencia con esta idea, 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 Augusto 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 su identificación 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. Y, como ya fue señalado, ha aportado de manera decisiva a producir conocimiento relevante para la humanidad. 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 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 (como veremos con el 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.

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 abordar 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, puede ser una buena estrategia integrar en el análisis formas de conocimiento que trascienden el área de las ciencias sociales y humanas, por ejemplo, el proveniente de la biología, la climatología, geología, matemática, oceanografía, etc.

Un claro ejemplo de cómo los límites entre disciplinas científicas pueden frenar el avance del conocimiento ocurre en el estudio del cambio climático. Este fenómeno involucra dimensiones físicas, biológicas, económicas y sociales, pero las barreras entre disciplinas pueden dificultar una comprensión holística del problema. Por ejemplo, los climatólogos pueden generar modelos precisos sobre el aumento de temperaturas, pero sin la colaboración con economistas y sociólogos, las soluciones propuestas podrían no considerar adecuadamente los impactos en las comunidades o la viabilidad de ciertas políticas. Del mismo modo, los especialistas en finanzas pueden diseñar mecanismos de inversión sostenible, pero sin un entendimiento profundo de la ecología y la ciencia climática, sus estrategias pueden resultar ineficaces o incluso contraproducentes. La fragmentación disciplinaria podría frenar así el desarrollo de soluciones integradas y efectivas para desafíos globales.

La dificultad de abordar los problemas contemporáneos, como la pobreza, la desigualdad, el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación de tierras y aguas, la pérdida de la biodiversidad o el cambio climático, desafían la convencional división entre ciencias “duras”, “de la vida”, “sociales”, porque la complejidad de estas problemáticas exige el diálogo entre estas áreas de conocimiento. Tal como plantea Checkland, no es la naturaleza quien se divide a sí misma en física, biología, psicología, sociología, etc., somos nosotros quienes imponemos estas divisiones a la naturaleza. (Checkland, 1993, pp. 77-78).

Es insoslayable que la multidimensionalidad de los problemas del desarrollo tensiona las prácticas asociadas a la especialización y los demás pilares de la ciencia tradicional. Por ello, con

base en los desarrollos disciplinares, pero asumiendo las limitaciones de la excesiva especialización, se ha planteado la necesidad de abordar de manera sistémica o integral los problemas complejos como lo son los problemas del desarrollo.

Frente al reduccionismo y la compartimentación del saber, inherente a la ciencia tradicional, se levantan las críticas desde el enfoque sistémico (von Bertalanffy, 1986; García, 2006; Morin, 2008). Estos enfoques enfatizan en la importancia de considerar de manera global el objeto de estudio, asumiendo que “el todo es más que la suma de las partes” y por tanto no sólo se debe mirar los componentes del fenómeno analizado sino también —y fundamentalmente— las relaciones entre ellos.

La diferencia con el enfoque tradicional es que la mirada sistémica no persigue la formulación de leyes universales, sino la comprensión de procesos influidos por factores de orden geográfico, social, económico, cultural, etc., aspecto que incluye la especificidad histórica de los problemas y cuya evolución también expresa relaciones sociales —incluidas las relaciones de poder—. Adicionalmente, se admite que hay saberes y actores no académicos, que tienen conocimientos y pueden contribuir a entender el problema bajo estudio, así como a concebir posibles soluciones.

Por todo lo dicho, se considera un potencial obstáculo la excesiva especialización en disciplinas rígidas, que no dialogan entre sí o que encuentran barreras para hacerlo. En tal sentido, aparece como necesaria una mirada global, que trascienda las disciplinas y los métodos tradicionales, como guía del proceso de investigación.

3.1.2. Multidisciplina, Interdisciplina y transdisciplina

A partir de estas tensiones que ejemplificamos, es que surge la necesidad de abordajes que, reconociendo el aporte de las disciplinas, trasciendan la mirada disciplinar y las fronteras disciplinarias. En esta sección presentamos esquemáticamente tres posibilidades de construcción de conocimiento alternativo: la multidisciplina, la interdisciplina y la transdisciplina. Las tres involucran el esfuerzo de varias disciplinas para analizar un mismo objeto de estudio, pero constituyen abordajes bien diferenciados.

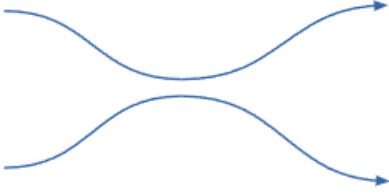
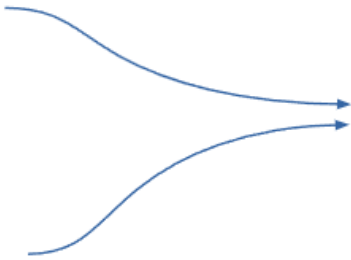
La investigación multidisciplinaria implica esfuerzos coordinados de varias disciplinas para lograr un objetivo común. Esto se da porque la naturaleza del problema abordado necesita que los investigadores de diferentes disciplinas colaboren y compartan resultados. En este tipo de investigación, las contribuciones 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, como se citó 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 integra las visiones o métodos de análisis de las otras disciplinas. Es por esto que decimos que esta modalidad tiene un carácter acumulativo y complementario; y no necesariamente de integración de los saberes.

Un ejemplo de investigación multidisciplinaria sobre el cambio climático podría ser un estudio del impacto del aumento del nivel del mar en comunidades costeras, donde climatólogos modelan las proyecciones de temperatura y niveles oceánicos, geólogos analizan la erosión y la intrusión salina en el suelo, economistas calculan los costos de la pérdida de infraestructura y tierras productivas, urbanistas diseñan estrategias de adaptación como barreras costeras o reubicación de poblaciones, y sociólogos estudian el impacto social y cultural del desplazamiento forzado. Cada disciplina aporta su conocimiento desde su propia perspectiva y comparte sus hallazgos con las demás, pero sin integrar sus métodos o enfoques, por lo que el conocimiento resultante es complementario, pero no necesariamente integrador.

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. Y, 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).

Figura 3.1. Multidisciplina e Interdisciplina

	MULTIDISCIPLINA: Unirse para trabajar en un problema en común. Separarse sin haber sufrido cambios una vez finalizado el trabajo.
	INTERDISCIPLINA: Unirse para trabajar en un problema o interrogante en común. Esa unión puede derivar en un nuevo campo de investigación

Fuente: adaptado de National Academy of Science (2005).

Un ejemplo de investigación interdisciplinaria sobre el cambio climático podría ser el desarrollo de modelos de resiliencia urbana ante eventos climáticos extremos, donde climatólogos, ingenieros, economistas y urbanistas trabajan de manera integrada bajo un marco conceptual compartido. En este proceso, los climatólogos aportan datos sobre el aumento de temperaturas y la frecuencia de fenómenos extremos, mientras que los ingenieros colaboran con ellos para diseñar infraestructuras adaptativas basadas en estos pronósticos. A su vez, los economistas desarrollan modelos de inversión en infraestructura resiliente considerando tanto variables climáticas como urbanísticas, y los urbanistas integran estos conocimientos para diseñar ciudades más sostenibles y equitativas. A diferencia de la multidisciplinaria, aquí los métodos y enfoques de cada disciplina se modifican e integran, permitiendo la creación de nuevas herramientas híbridas, como modelos de urbanismo climático o esquemas económicos basados en infraestructura verde. Como resultado, la investigación no solo ofrece soluciones concretas, sino que también transforma los campos disciplinares involucrados.

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

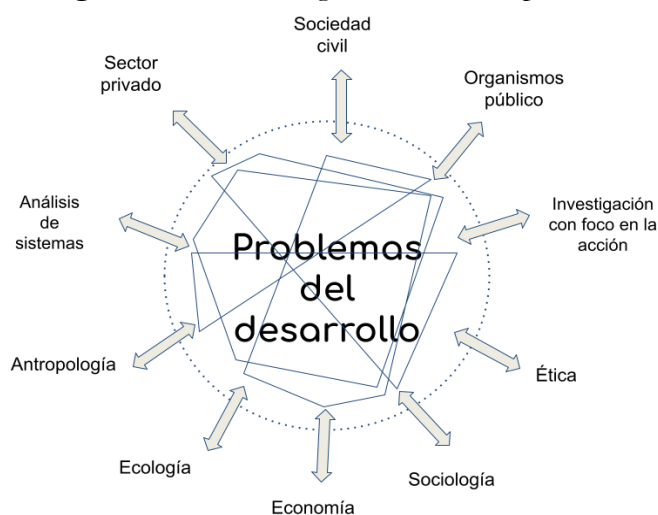
El trabajo transdisciplinario implica entonces: a) tomar en cuenta y construir conocimiento desde las diversas formas de percibir los problemas, ya sea desde el saber científico

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 (Hirsch Hadorn, G., Pohl, C. y Bammer, G., 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 articular 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 mismos¹⁰. Como dicen Hirsch Hadorn., Pohl, y Bammer, G (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.

Tal como muestra la figura 3.2, abordar un problema del desarrollo desde la mirada transdisciplinaria, implica la construcción y el análisis del problema desde una multiplicidad de miradas, trascendiendo la mirada exclusivamente académica.

Figura 3.2. La investigación transdisciplinaria



Fuente: adaptado de Hirsch Hadorn, G., Pohl, C. y Bammer, G (2010).

En la parte inferior de la ilustración 3.2. se referencia algunas de las disciplinas que, desde el ámbito académico pueden contribuir al estudio de algunos de los problemas del desarrollo; en la parte media se identifican dos posibles estrategias metodológicas para aproximarse integralmente a la comprensión y a la búsqueda de soluciones; y en la parte superior se observan otros actores “extra científicos” que por acumulación de experiencia y conocimientos prácticos pueden brindar perspectivas no presentes en los abordajes científicos.

Una forma que integre visiones de otros contrasta en general con la forma en que la mayoría de los investigadores son educados dado que los temas de estudio y la forma en la que son abordados se definen por una o más disciplinas desde una perspectiva científica (Bammer, 2019). Un abordaje integral transdisciplinario implica abrir el espacio de investigación a aportes de perspectivas diversas y de esa manera contribuye a una comprensión más integral de los desafíos que enfrentan las sociedades contemporáneas.

Un ejemplo claro de transdisciplina podría darse, también pensando en una investigación sobre el cambio climático. En el ejemplo anterior, planteábamos el desarrollo de modelos de resiliencia urbana ante eventos climáticos extremos donde las diferentes disciplinas trabajan de manera integrada bajo un marco conceptual compartido. Para que sea transdisciplinario, este

¹⁰ También en los estudios interdisciplinarios es habitual que se presenten problemas de interpretación del lenguaje utilizado por las distintas disciplinas.

estudio debería incorporar la voz de los actores no universitarios en el diseño y desarrollo del proceso de investigación. En ese sentido podrían integrarse representantes de comisiones vecinales, gobiernos locales, empresas, u otras organizaciones que se entienda relevantes para entender el problema y construir conocimiento y soluciones de forma conjunta y articulada.

3.2. Una propuesta para estudiar el desarrollo: de lo normativo a lo propositivo

La interdisciplina y la transdisciplina, parecerían ofrecer una alternativa para el abordaje de los problemas complejos al propender a una aproximación integral a ellos y en tal sentido contemplan el carácter multidimensional del desarrollo. En ese sentido, los estudios del desarrollo y, en particular, la investigación en el marco del paradigma dominante sobre el estado de situación de las sociedades en materia de desarrollo humano sostenible, necesitan contar con una estrategia cognitiva específica. A continuación, ofrecemos una forma de construirla. No pretende ser la mejor, ni la única, sino una propuesta para avanzar en ese camino, sugiriendo una secuencia o pasos para llevar a cabo una investigación.

El desarrollo puede entenderse como un proceso de cambio social que implica generar condiciones económicas, políticas, institucionales y culturales que contribuyan al bienestar de los miembros de una sociedad en un marco de justicia. Esto supone que todos puedan gozar de las más amplias libertades y oportunidades para planear sus vidas y alcanzar los objetivos o metas que se proponen, al tiempo de preservar para las generaciones futuras las mismas oportunidades.

Para avanzar en dicho sentido una sociedad debe ser capaz de aplicar y reproducir las mejores prácticas de su 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 (Bértola y Bertoni, 2019).

Los estudios del desarrollo deben contribuir al diagnóstico y comprensión de los problemas que enfrentan las sociedades para aplicar las mejoras prácticas e indagar en cómo se pueden superar los obstáculos que impiden avanzar hacia los objetivos y metas deseables. En el siguiente diagrama se ilustra sintéticamente cómo rodear los problemas con el objetivo de buscar soluciones a los mismos.

Según Rodrigo Arocena cuando se quiere conocer un cierto proceso o aspecto de la realidad, con intención práctica, inspiración ética y orientación racional, hace falta explicitar los valores que inspiran la preocupación por tal proceso, conocerlo y entenderlo, de manera tan objetiva y profundamente como sea posible, anticipar sus evoluciones más probables y, proponer alternativas de acción que sean a la vez viables y deseables” (Arocena, 2018, p. 11).

Figura 3.3. Focos y enfoques para estudiar los problemas del desarrollo.



Fuente: Extraído de Bertoni y Medina (2022)

3.2.1 Al principio... ¿para qué?: el enfoque normativo

El concepto de desarrollo implica —como ha sido adelantado en los capítulos 1 y 2— 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 2). Es fundamental precisar esto, ya que el punto de partida de la investigación 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.

Este enfoque es clave para orientar 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.

Asimismo, 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.

3.2.2 ¿Qué ideas y conceptos orientan la investigación?: el marco teórico o marco conceptual

Si bien el enfoque normativo es la brújula que nos marca el rumbo, es importante y necesario definir una serie de conceptos para aproximarse a la realidad y poder formularse preguntas posibles de ser respondidas y problemas cuya resolución sea posible. Para ello se debe construir un marco teórico o conceptual de referencia. Se trata de revisar las teorías que han

intentado explicar el fenómeno en estudio y, a partir de ello, identificar y definir un conjunto de conceptos y la relación entre los mismos, que permita explicar la dinámica y las relaciones entre los distintos componentes de la realidad que se quiere abordar. Se trata de investigar el fenómeno en cuestión a partir de determinadas categorías o conceptos que ayudan a entender la dinámica de funcionamiento del sistema bajo estudio y por tanto identificar el problema y formularlo con precisión, de esta manera el marco teórico/conceptual contribuye a diseñar una estrategia para resolverlo o, al menos, encontrar soluciones alternativas.

Pero, de manera más sencilla, ¿para qué sirve el marco teórico-conceptual? Imagina que quieres construir una casa: antes de poner ningún ladrillo necesitas un plano que te indique dónde van las paredes, las ventanas, la puerta. Sin él, la casa podría caerse o no servir para vivir. En una investigación el marco teórico es ese plano. Es el conjunto de ideas, conceptos y teorías que ya existen sobre tu tema y que ayudan entender qué se está estudiando, no empezar de cero (porque otros ya pensaron sobre eso) pero, fundamentalmente es una guía para la investigación que orienta qué preguntas hacerse, qué información buscar y cómo interpretar lo que se encuentra. Un marco teórico-conceptual incluye la definición precisa y el sentido y alcance de los términos o palabras que se utilizan, las ideas de autores relevantes que han estudiado el tema y, a partir de ello, cómo uno concibe el problema.

Dado que el foco principal del estudio de los problemas del desarrollo radica en la intervención sobre los mismos, el marco teórico debe plantear los fundamentos a partir de los cuales el fenómeno en cuestión cambia. Nos debe dar pistas sobre la dinámica del cambio para poder intervenir en el sistema, a los efectos de conseguir las consecuencias deseadas.

Es recomendable revisar teorías o enfoques teóricos diversos para discutir su pertinencia o utilidad con relación a lo que se propone la investigación y/o el tipo de problema a abordar. El investigador debe, a partir de ello, construir su propio marco conceptual a partir del cual proceder a elaborar las preguntas, algunas respuestas plausibles (hipótesis) y una estrategia para la búsqueda de información relevante y pertinente para responder a aquellas preguntas guía.

En el proceso de investigación y, particularmente durante el proceso de búsqueda y manejo de la información, es clave mantener una perspectiva crítica respecto al marco conceptual, manteniendo una gran sensibilidad respecto a los cuestionamientos que al mismo surgen a partir del contacto con los hechos y fenómenos a los que nos enfrentamos. Esto es fundamental para dar lugar a que algunos indicios o “pistas”, que nos ofrecen los datos, sean considerados, aunque no coincidan con lo esperado a partir de los elementos teóricos manejados. Un “ida y vuelta” entre lo que se piensa y lo que se encuentra es saludable para aproximarnos a la realidad.

3.2.3. ¿Qué y cómo observar, explorar, descubrir, 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. 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 exponernos al riesgo de perder la visión integral que impone la multidimensionalidad del desarrollo (véase la primera parte de este capítulo). 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.

Lo que se busca, lo que se pretende observar o medir y, por tanto, lo que se quiere entender y comprender, depende de la perspectiva ético-normativa que orienta la investigación y del marco teórico-conceptual que se ha adoptado. Esto es lo que define qué es lo importante, lo determinante, lo relevante. En ese sentido corresponde alertar sobre la (no) 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 elija y ello depende de la postura normativa que se adopte y de la perspectiva teórica con la que se construye el problema y la estrategia empírica. Es decir, se toman decisiones desde la instancia de conceptualizar el problema hasta el momento de la selección de métodos y técnicas para abordarlo.

Durante mucho tiempo en las ciencias sociales se asistió a una disputa entre dos posturas aparentemente antagónicas para aproximarse a la realidad: el enfoque metodológico cuantitativo y el enfoque metodológico cualitativo. El primero diseña estrategias y aplica técnicas para medir los fenómenos, para obtener una representación numérica del comportamiento de las variables o manifestaciones del fenómeno en estudio, bajo el supuesto que el investigador puede practicar la observación de manera objetiva y “cuantificar” sus variaciones. El segundo, partiendo del supuesto de que el investigador no puede abstraerse de la realidad que observa, tiende a desplegar estrategias y a utilizar técnicas para obtener la percepción/opinión de los actores involucrados en el problema y a partir de ello, más que “medir o cuantificar”, la preocupación está en “comprender”.

El enfoque cuantitativo ha tenido un extraordinario desarrollo y las principales técnicas utilizadas son las encuestas, el manejo estadístico de la información y las técnicas inferenciales. No obstante, los problemas de medición son críticos cuando nos enfrentamos a “problemas complejos”. En busca de una solución proliferan los indicadores y la combinación de indicadores (índices) para incorporar más elementos a la medición, pero los resultados son, en el mejor de los casos, parciales. Siempre hay alguna dimensión problema que queda fuera de la observación/medición.

En contraposición a estos esfuerzos de medición “desde afuera” de los fenómenos, el enfoque cualitativo busca, en los actores involucrados, las pistas e información para entender/comprender la realidad; las preguntas claves son ¿qué dicen, hacen y piensan los sujetos en su contexto? Y, para ello, se despliegan técnicas como la entrevista, la observación participante, los grupos focales u otras técnicas participativas. Sin embargo, también en este enfoque existen problemas para transformar en conocimiento válido y contrastable los resultados de la investigación.

A partir de las fortalezas y debilidades de ambos enfoques se han puesto en práctica estrategias tales como la triangulación (combinación de métodos diversos en el estudio de un mismo fenómeno) que, aunque cuestionada desde ambos extremos, fue abriéndose camino y legitimándose.

En las últimas décadas la “guerra” entre cuantitativistas y cualitativistas parece haber perdido intensidad y dado lugar a cierto consenso respecto a la validez y pertinencia de concebir como complementarios ambos abordajes. Esto ha dado lugar a una visión sinérgica en cuanto a la metodología que se conoce como el enfoque de “métodos combinados o mixtos”. En tal sentido existe una validación, en el campo de las ciencias sociales, del uso combinado de técnicas cuantitativas y cualitativas en la estrategia metodológica para mejor describir y entender la realidad.

3.2.4. ¿Cómo evoluciona o puede evolucionar el problema?: 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. Esto es posible si se concibe 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 que inspiran la investigación.

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 (Bertoni y Medina, 2022).

Entre las herramientas conceptuales y metodológicas que pueden contribuir a los estudios del futuro, el “Pensamiento de Diseño” aparece como un área de conocimiento orientada a la construcción y resolución de problemas complejos. Su articulación dialógica con las definiciones ético-normativas del desarrollo humano sostenible, puede convertirlo en una herramienta de producción de conocimiento de gran relevancia para encarar los desafíos que impone la realidad actual (Álvarez, Bertoni, Medina, 2023).

3.2.5. ¿Qué hacer por el desarrollo? el enfoque propositivo

La impronta normativa de los estudios del desarrollo impone a la investigación una tarea adicional. Además de describir y explicar la realidad, además de indagar sobre sus posibles trayectorias y escenarios futuros, se hace necesario contribuir a la elaboración de propuestas de acción que puedan traducirse en políticas públicas dirigidas a promover los cambios deseables y evitar trayectorias no deseadas. En otras palabras, contribuir a la elaboración de planes de desarrollo.

La prospectiva y los estudios del futuro han venido a enriquecer la planificación estratégica, dándole a la misma las características de un proceso más dinámico, participativo y sujeto a periódicas revisiones y ajustes. Se trata de concebir, elaborar y diseñar diversos instrumentos para el accionar práctico en la promoción del desarrollo.

No se trata de escribir recetas sino de realizar sugerencias y 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 a 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 la auto sustentación 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.

Un ejemplo de investigación sobre cambio climático, considerando el esquema propuesto, podría ser el análisis de cómo las políticas de adaptación al cambio climático pueden promover el desarrollo humano sostenible en comunidades rurales vulnerables. En este caso, investigadores de diversas disciplinas, como climatología, economía, sociología, ecología, políticas públicas, colaborarían no solo compartiendo sus conocimientos, sino también integrando y sintetizando ideas y métodos. Desde un enfoque normativo, los investigadores definirían los

principios de justicia y equidad que deben guiar la intervención, considerando que el desarrollo no solo debe ser ambientalmente sostenible, sino también socialmente justo y económicamente viable. A través del marco teórico, se explorarían teorías del cambio social, adaptaciones tecnológicas y enfoques participativos, para diseñar una estrategia que permita entender la dinámica de las comunidades rurales afectadas y sus capacidades de adaptación. A través del análisis fáctico se combinarán datos cuantitativos, como mediciones de temperatura y precipitaciones, y datos sociodemográficos de la comunidad y cualitativos, como entrevistas y grupos focales, para comprender las percepciones y conocimientos locales. Desde el abordaje prospectivo, se anticiparían las posibles trayectorias del cambio climático en esas regiones y sus efectos a largo plazo, diseñando soluciones viables y deseables que no solo aborden el presente, sino también los futuros posibles. Finalmente, desde el enfoque propositivo se propondrían políticas públicas adaptativas, impulsando la participación local en la planificación y ejecución de medidas, y fomentando la construcción de capacidades comunitarias para la sostenibilidad, asegurando que las soluciones sean sostenibles y viables a largo plazo.

Recapitulación

En este capítulo se trabajó sobre las implicancias para estudiar los problemas del desarrollo que se derivan del carácter multidimensional y complejo del mismo, así como de la carga normativa que tiene el desarrollo como concepto.

En primer lugar, se discutió las limitaciones de una estrecha perspectiva “cientificista” para abordar problemas complejos como los problemas del desarrollo y se señaló que el enfoque sistémico, necesario para dar cuenta de los mismos, induce a poner en práctica estrategias cognitivas integradoras como la multi, la interdisciplina y la transdisciplina.

En la segunda parte del capítulo, se presentó un esquema para pensar una posible manera de organizar la investigación de los problemas del desarrollo con foco en los aspectos normativos, teóricos, empíricos, prospectivos y propositivos, en la convicción de que los estudios del desarrollo deberían desembocar en la acción por el desarrollo.

Referencias Bibliográficas

Álvarez, R., Bertoni, R., & Medina, G. (2023). *Diseño, innovación y desarrollo: Una tríada para abordar los desafíos del antropoceno*. Mimeo.

Arocena, R. (2018). *Conocimiento y poder en el desarrollo. Hacia estrategias democratizadoras*. CSIC, Biblioteca Plural, Ediciones Universitarias, UCUR.

Bammer, G. (2019). Key issues in co-creation with stakeholders when research problems are complex. *Evidence & Policy*, 15(3), 423–435. <https://doi.org/10.1332/174426419X15503281584318>

BBC. (2013, febrero 22). ¿Cómo saber si un estudio científico es fiable? *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/02/130222_salud_estudio_fiable_gtg

Bértola, L., & Bertoni, R. (2019). *Aportes hacia una estrategia de desarrollo: conceptos, diagnósticos nacionales y prospectiva global* (DT N°11/2019). PHES-FCS, UDELAR.

Bertoni, R., & Medina, G. (2022). *Discusiones para el abordaje de los problemas del desarrollo: ciencia tradicional y aportes desde el enfoque de la complejidad* (Documento de Trabajo de CiTINDe N° 3). Universidad de la República.

Checkland, P. (1993). *Pensamiento de sistema. Práctica de sistemas*. Ed. Limusa.

Dogan, M. (1997). The new social sciences: Cracks of the disciplinary walls. *International Social Science Journal*, 49(153), 429–443. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00044>

García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Editorial Gedisa.

Hirsch Hadorn, G., Pohl, C., & Bammer, G. (2010). La resolución de problemas mediante la investigación transdisciplinaria. En B. Vienni, P. Cruz, L. Repetto, C. von Sanden, & V. Fernández (Eds.), *Encuentros sobre interdisciplina* (pp. 203–230). Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República.

Morin, E. (2008). *Epistemología de la complejidad*. https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/electivas/102_infanto_juvenil/material/complejidad_morin.pdf

Pohl, C., van Kerkhoff, L., Hirsch Hadorn, G., & Bammer, G. (2008). Integration. En G. Hirsch Hadorn, H. Hoffmann-Riem, S. Biber-Klemm, W. Grossenbacher-Mansuy, D. Joye, C. Pohl, U. Wiesmann, & E. Zemp (Eds.), *Handbook of transdisciplinary research*. Springer.

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 3.](#)

Capítulo 4. ¿Cómo medir y valorar los procesos de desarrollo?

Reto Bertoni, Cecilia Muniz y Antonella Vignolo

Lo que medimos afecta lo que hacemos; y si nuestras mediciones son erróneas, las decisiones pueden estar distorsionadas.

—Joseph Eugene Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi., *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.*

Resumen

En los tres primeros capítulos de este Manual hemos buscado aproximarnos al concepto de desarrollo, reflexionar sobre por qué se considera un proceso deseable y explorar distintas maneras de estudiarlo. Ha llegado la hora de discutir cómo producir la información necesaria para entender y explicar los problemas del desarrollo y, eventualmente, generar insumos para poner en práctica acciones para remover los obstáculos que se presentan para superarlos. A ello trata de contribuir este capítulo preguntándonos cómo evaluar la situación de las sociedades en términos de desarrollo.

Abordar la complejidad propia de los problemas del desarrollo (véase capítulo 3) implica posicionarse ante ella con disposición a ensayar distintas estrategias para aproximarse a la realidad, apelar a distintos métodos y utilizar diferentes técnicas. Es decir, tener una perspectiva abierta y plural respecto a la metodología a utilizar y priorizar siempre la necesidad de entender y comprender frente a la elegancia formal del método.

Esto no significa desconocer la necesidad de la rigurosidad en la producción de conocimiento, sino poner esto en juego para que el resultado de la investigación sea pertinente y relevante para la comprensión del problema en estudio y funcional a la concepción de estrategias para superarlo.

A continuación, después de discutir las estrategias, enfoques y técnicas que se pueden utilizar para medir y valorar las distintas dimensiones involucradas en el desarrollo, se enfatiza en la necesidad de buscar un abordaje integral de los problemas. Finalmente, se presentan algunos indicadores que se utilizan habitualmente para medir y evaluar el Desarrollo Humano Sostenible (DHS).

Palabras clave: medir el desarrollo, operacionalización, enfoques cuantitativos, enfoques cualitativos, métodos mixtos o combinados, índice de desarrollo humano

4.1. Medir, valorar, interpretar

En el capítulo 1 se llevó a cabo una aproximación al concepto de desarrollo, su evolución y las críticas que han recibido las sucesivas conceptualizaciones, dejando el mensaje de que estamos ante un fenómeno multidimensional y complejo; en el capítulo 2 se discutió la dimensión ética, que siempre está presente en las diferentes visiones sobre el desarrollo y brinda sustento a la formulación e identificación de los problemas que presentan determinadas sociedades para alcanzar formas de convivencia más justas; en el capítulo 3 se propuso una forma de estudiar el desarrollo sugiriendo que el punto de partida es la identificación de cuál es el desarrollo que se busca (dimensión ética), con base en ello se avanzaría en la construcción de un marco analítico y el diseño de una estrategia para evaluar cómo se encuentra la sociedad en relación a la situación deseable. Contar con este diagnóstico o estado del arte habilitaría a

explorar en los posibles desafíos y oportunidades para identificar las posibles trayectorias futuras y elaborar recomendaciones sobre cómo se puede actuar para potenciar la posibilidad de alcanzar los escenarios deseables y evitar los no deseables.

En este capítulo se pone el foco en las estrategias, métodos y técnicas que se pueden utilizar para medir y valorar al desarrollo al igual que las distintas dimensiones involucradas en este proceso. Para ello, es importante detenernos en la forma de obtener información relevante para realizar un diagnóstico y habilitar un seguimiento del proceso. Es decir, herramientas que permiten aproximarse a la realidad para poder comprenderla integralmente y contribuir con ello a la superación de los problemas del desarrollo. En tal sentido, se relaciona muy estrechamente con lo tratado en el capítulo anterior al referir al “enfoque fáctico” “¿Qué y cómo observar, explorar, descubrir, describir y entender?”. Allí se afirma que esto implica buscar información y construir evidencia para obtener una descripción o diagnóstico lo más certero posible de la situación en que se encuentra una sociedad y que, para ello, es necesario diseñar una estrategia de investigación acorde con la complejidad del problema que se enfrenta.

Con base en ello, debe partirse de la idea de que el desarrollo es un fenómeno complejo que se pretende estudiar y el concepto de desarrollo asumido (y por tanto la perspectiva ética desde la que se plantea el problema) determinarán la estrategia de investigación y la metodología a emplear. Tras ese objetivo se deben seleccionar, entre los diversos métodos y técnicas, los más adecuados para obtener la información necesaria.

Pero, en este contexto, los estudios del desarrollo se enfrentan a un extraordinario desafío. Como quedó planteado en el capítulo 3, el método científico tradicional presenta un conjunto de fortalezas al igual que algunas limitaciones para abordar los fenómenos complejos. En primer lugar, porque parte de la premisa de que es necesaria la “neutralidad” del equipo investigador y, este punto de partida entra en contradicción con la idea de que la investigación en desarrollo comienza por definir el marco ético a partir del cual se identifican los problemas y se formulan las preguntas de investigación. En segundo lugar, porque adopta una estrategia reduccionista que choca con la idea central del enfoque sistémico —propio de los estudios del desarrollo— que se podría sintetizar en que el todo (la realidad) es más que la suma de las partes.

Situado en este escenario, el estudio de los problemas del desarrollo se debe conducir en un marco de pluralismo teórico y metodológico al construir la estrategia de investigación, la adopción, utilización y complementación de distintos métodos y la permanente actitud crítica para interpretar los resultados obtenidos.

Entonces, al momento de explorar y definir estrategias para la observación y comprensión de la realidad, se debe contemplar aquellas herramientas que pretenden medir el desarrollo (enfoque metodológico cuantitativo) y aquellas que apuntan a descubrir experiencias y percepciones de los actores y/o que analizan textos para analizar posturas y significados (enfoque metodológico cualitativo); pero también y fundamentalmente, construir mecanismo para combinar la información cuantitativa y cualitativa con el objetivo de obtener una valoración integral (enfoque metodológico mixtos o combinado).

Los métodos y sus técnicas asociadas habilitan la construcción de conocimiento relevante para valorar —a partir del concepto de desarrollo que manejamos— en qué situación se encuentra una sociedad o grupo social. Esto implica medir, relevar percepciones, articular y discutir la información para interpretarla de forma plausible y consistente.

Este capítulo presenta los distintos enfoques metodológicos presentes en las ciencias sociales, sus características y la forma en que éstos contribuyen a poder estudiar los fenómenos del desarrollo. Posteriormente, se profundiza en algunos indicadores que son utilizados habitualmente en los estudios del desarrollo, a modo de ejemplificar cómo se puede interpretar y comparar las distintas situaciones que atraviesan los países en términos de desarrollo.

4.2. Enfoques metodológicos: cuantitativo, cualitativo y mixto

En esta sección proponemos revisar los enfoques metodológicos existentes en las ciencias sociales para posteriormente analizar cómo se puede tener un abordaje integral y holístico de los problemas del desarrollo, como fue planteado en el capítulo 3. La aproximación para medir, valorar e interpretar se puede basar en los distintos enfoques metodológicos presentes para la investigación en las ciencias sociales: *cuantitativo*, *cualitativo* y *mixto*. Estos se diferencian en la naturaleza y tipo de los datos, la manera de recolectar la información y cómo interpretarla, así como en el rol entre quien investiga y el objeto de estudio, entre otras.

El *cuantitativo*, propone un abordaje con fines de medir y explicar, utilizando —en general— un mecanismo deductivo, partiendo de las teorías y leyes generales a lo más específico. Los datos que se obtienen son numéricos y para generarlos se precisa de muestras representativas. El objetivo y la forma en la que se recolectan los datos influyen en el posterior análisis, este suele ser al análisis de los cambios de una variable (ver definición en sección 4.4.1) para poder sistemáticamente describir procesos (Hernández Sampieri et al, 2014).

Por otro lado, el *cualitativo* no pretende generalizar y tener muestras representativas sino que tiene la intención de analizar en profundidad casos concretos. Este pretende comprender a las personas, situaciones, procesos, construyendo a partir de la información recabada, clasificaciones y tipologías (análisis inductivo) en oposición al análisis deductivo del enfoque cuantitativo (Batthyány y Cabrera, 2011). El enfoque cualitativo trata de indagar con actores claves (individuos, grupos, colectivos, organizaciones) cómo visualizan y perciben estos actores un problema, cuán importante lo consideran, cómo entienden que puede solucionarse y cuán plausible consideran su resolución.

Esta visión dicotómica de los métodos en las ciencias sociales tiende a ser superado y es habitual encontrar enfoques cuantitativos que no necesariamente parten de leyes generales para “probarlas”, sino que utilizan las técnicas cuantitativas para identificar hechos y tendencias y a partir de ellos discutir su dinámica y tratar de explicarlos. También es habitual que se utilice un enfoque cuantitativo para medir opiniones subjetivas.

Justamente, por lo señalado en el párrafo anterior es que en la metodología de las ciencias sociales (y en los estudios del desarrollo) se ha abierto paso el enfoque mixto —o métodos combinados— que apela tanto a técnicas cualitativas como cuantitativas. La superación de estas visiones excluyentes ha dado lugar a esfuerzos por alcanzar una síntesis y se plantea que, considerando que la realidad es lo suficientemente compleja como para no estar totalmente reflejada en las medidas “objetivas” ni en las percepciones “subjetivas”, se hace necesario asumir el desafío de la complementariedad de ambas fuentes de conocimiento a través de estrategias, métodos y técnicas capaces de combinar de forma plausible la información cuantitativa y cualitativa (lo que se conoce como “triangulación metodológica”)¹¹. Es así que los datos que se construyen con este enfoque tienen como objetivo aproximarse a través de la medición cuantitativa al igual que comprender diferentes aspectos de un determinado fenómeno.

Por lo tanto, al acercarse a distintos procesos de desarrollo se puede optar por diversos enfoques, métodos o técnicas, dependiendo de lo que se desee saber. Es de la formulación de objetivos claros y concretos que se desprende la manera en que el equipo investigador se aproxima al fenómeno a estudiar, de este modo la pregunta que guía la investigación es de suma importancia para la elección de la metodología a utilizar. A modo de ejemplo, se puede querer saber cómo ha crecido la economía o la percepción de las personas en cuanto al bienestar que el crecimiento económico ha (o no) producido en ellas. Asimismo, se puede recolectar información de resultados o del propio proceso y gestión de las políticas públicas. Para poner otro ejemplo, si

¹¹ Véase por ejemplo lo planteado por Batthyány y Cabrera (2011)

una política tiene como objetivo la creación de más plazas públicas y se propone hacerlo de forma participativa, a la hora de evaluar la efectividad de la política se puede corroborar la cantidad de plazas creadas en el período (evaluando el resultado), o también la cantidad de instancias participativas que hubo en la planificación de esas plazas (proceso). En este ejemplo el enfoque es cuantitativo porque los números nada indican sobre la percepción que la población tiene sobre esas plazas. Se podría entonces hacer encuestas de satisfacción, para tener un componente cualitativo de la valoración que le da el público destinatario a la política pública llevada a cabo o utilizar alguna otra técnica cualitativa de las que se presentan a continuación.

4.3. Herramientas cualitativas

Desde el enfoque cualitativo las herramientas a utilizar tendrán la finalidad de comprender en profundidad el fenómeno a estudiar. Una de las técnicas utilizadas desde este enfoque es la entrevista. Corbetta (2007) diferencia entre entrevistas cuantitativas y cualitativas dependiendo del tipo de flexibilidad que tengan, caracterizando a las entrevistas cuantitativas como cuestionarios estandarizados mientras que las cualitativas tienen un formato de entrevista libre. Las características de este tipo de entrevista son la falta de estandarización: el objetivo es comprender cómo el sujeto estudiado entiende la realidad sin partir de conceptos previos, se prioriza la voz de la persona entrevistada, hay flexibilidad para cada entrevista por lo que no se requiere ceñirse a un guión, no se aspira a una muestra representativa.

Adicionalmente, otra técnica posible a utilizar son los grupos de discusión en los cuales se cita entre 5 a 10 personas a debatir sobre una temática. Este grupo no puede existir previamente, sino que se crea específicamente para el cometido y las personas son seleccionadas según las relaciones sociales que se quiera tener representadas. (Delgado y Gutiérrez, 1999 como se citó en Batthyány y Cabrera, 2011). Lo que se busca con estos grupos es mediante una serie de preguntas, analizar los discursos de quienes participan.

El enfoque cualitativo también comprende el análisis de documentos, como instrumento para aproximarse a identificar e interpretar posicionamientos de personas u organizaciones respecto a determinado tema o problemática, pero también identificar o interpretar ciertos patrones o maneras de argumentación. Para ello, es importante definir un conjunto de dimensiones a analizar en los documentos, sin dejar de reconocer, las fortalezas y debilidades que esta herramienta plantea.

Finalmente, es importante remarcar que, desde un enfoque cualitativo, la finalidad del análisis posterior (independientemente de la técnica) no será generar relaciones entre variables de alcance general, sino una mayor comprensión de los sujetos o fenómenos estudiados. “El punto de partida (tanto para el análisis de los datos como para la reflexión teórica) lo constituye el individuo, no la variable” (Corbetta, 2007, p. 349).

4.4. Cuantificar: la operacionalización de los conceptos

Como vimos en las secciones anteriores, para aproximarnos a los problemas del desarrollo, podemos optar por utilizar métodos y técnicas de los enfoques cuantitativos, cualitativos o hacer una combinación utilizando métodos mixtos. Entre estos, el cuantitativo busca medir y explicar los fenómenos sociales obteniendo datos numéricos. No obstante, en las ciencias sociales resulta complicado generar mediciones y reducir a un número conceptualizaciones abstractas de la sociedad, como lo es el desarrollo. A pesar de ello, necesitamos aproximarnos a entender la realidad para interpretar e incidir sobre los procesos de desarrollo. Las mediciones son útiles para realizar diagnósticos, evaluar el estado de las sociedades, identificar cuáles han sido los cambios en el tiempo y efectuar comparaciones entre diferentes sociedades. Para lograrlo, es fundamental “aterrizar” el concepto, es decir, operacionalizarlo.

4.4.1 De las dimensiones a los indicadores

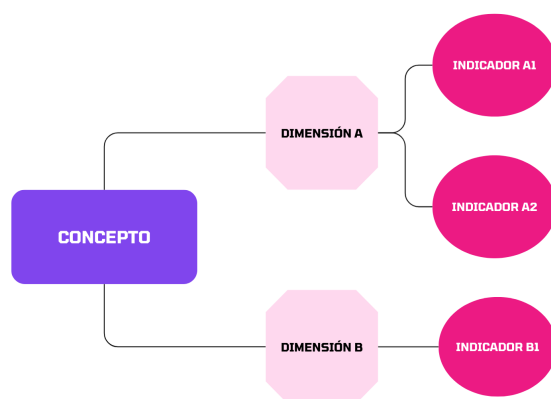
La *operacionalización* es una etapa fundamental de la investigación que consiste en pasar de un concepto teórico a un término plausible de medición (Batthyány y Cabrera, 2011). En este sentido, la noción de desarrollo que se elija va a influir en la manera en que se operacionalice el concepto y, por lo tanto, se mida. Esta metodología fue propuesta por Paul Laszarsfeld (1901-1976) y consiste en descomponer el concepto abstracto en variables (De los Campos, 2004).

Las *variables* pueden entenderse como “características o cualidades de la realidad susceptibles de adoptar diferentes valores” (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 55). Los valores que toman las variables no son solo numéricos –como el ingreso, la edad, los años de estudio–, también pueden ser categóricos –como el género, la ocupación laboral, el país de nacimiento.

En algunos casos los conceptos son complejos y no pueden traducirse en una única variable para su medición, ya que resumen una multiplicidad de aspectos y es importante observar múltiples aristas del fenómeno. En esos casos es necesario que el proceso de operacionalización implique una descomposición en subconceptos o dimensiones. Las *dimensiones* pueden entenderse como partes o aristas del concepto que se quiere medir. Si bien las dimensiones siguen siendo nociones abstractas, y por tanto no son observables empíricamente, son más acotadas.

Una vez definida las dimensiones, es posible aproximarse a ellas a través de *indicadores*. Los indicadores son características específicas, observables y medibles de cada dimensión. Es muy difícil que los indicadores capten la complejidad de los conceptos en las ciencias sociales. Por eso es importante elegir los indicadores de modo que haya la mejor correspondencia entre el plano conceptual de las dimensiones y el empírico de las mediciones.

Figura 4.1. Esquema de concepto-dimensión-indicador



Fuente: elaboración propia con base en (Batthyány y Cabrera, 2011)

Para ilustrar el proceso planteemos el siguiente ejemplo: queremos evaluar el estado alimenticio de niños y niñas de escuelas de tiempo completo. Para medir ese concepto vamos a aplicar el método de operacionalización. Lo primero es descomponerlo en dimensiones: una dimensión puede ser el estado nutricional apropiado y otra puede ser el consumo calórico adecuado. Una vez definidas las dos dimensiones, hay que definir indicadores. Para la primera dimensión (estado nutricional apropiado) se puede utilizar el siguiente indicador: porcentaje de niños y niñas con peso y talla acorde a su edad. Para la segunda dimensión (consumo calórico adecuado) se puede utilizar el indicador: porcentaje de niños y niñas que tienen un consumo calórico diario acorde a los requerimientos energéticos para su edad.

4.4.2 Operacionalizar el desarrollo

El concepto de desarrollo ha evolucionado a lo largo del tiempo, como se planteó en el capítulo 1, y junto con él también sus formas de medición. En sus orígenes, la Economía del Desarrollo consideraba que el Producto Interno Bruto (PIB) —el valor total de los bienes y servicios producidos por un país en un año— era suficiente para cuantificar el desarrollo, ya que se consideraba que la dimensión económica era la única relevante, porque el crecimiento económico constituía una condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Actualmente existe un mayor consenso de que el desarrollo como fenómeno y concepto es multidimensional y, como tal, puede ser estudiado en dimensiones para su mejor comprensión.

En los próximos capítulos de este manual se desarrollan la dimensión institucional (capítulo 5), la dimensión económica (capítulo 6), la dimensión social (capítulo 7) y la dimensión ambiental (capítulo 8) en los procesos de ampliación de capacidades que implica el desarrollo. Según la postura teórica adoptada, cada una de estas dimensiones tiene diferentes indicadores entre los que se puede elegir para ver en el plano empírico características y aspectos de los procesos de desarrollo.

- *Dimensión institucional.* Los entornos institucionales inciden en la generación de capacidades individuales y colectivas de la sociedad para que los procesos de desarrollo se posibiliten. Existen indicadores sugeridos por la ONU para monitorear a los países en materia de desarrollo institucional, como lo son la proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades o la existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos.
- *Dimensión económica.* En los procesos de desarrollo las bases materiales son importantes, pero no suficientes. Vinculado al concepto de crecimiento económico, podemos encontrar indicadores como el PIB per cápita, que nos da cuenta del valor de la producción por persona generada en un país en un año determinado. Por otro lado, relacionados al desarrollo económico miramos indicadores como el porcentaje del gasto en investigación y desarrollo en relación al gasto total o el nivel de formación de los trabajadores o el grado de diversificación de la economía, lo que nos da cuenta de la calidad de la actividad económica.
- *Dimensión social.* La pobreza y las desigualdades estructurales son obstáculos a los procesos de ampliación de las capacidades de las personas. En este sentido, existen diferentes indicadores para medir la pobreza según la conceptualización que se opte. Quienes ven la pobreza como insuficiencia de ingreso eligen como indicador la tasa de pobreza a partir del método de la línea de ingreso. En cambio, quienes ven la pobreza desde una mirada más integral, pueden elegir como indicador la tasa de pobreza a partir del método de Necesidades Básicas Insatisfechas o también indicadores más complejos que darían cuenta de la denominada pobreza multidimensional.
- *Dimensión ambiental.* Los problemas ambientales derivados de la relación entre las personas y el entorno en los procesos para satisfacer nuestras necesidades nos recuerdan la importancia de estudiar qué pasa en materia ambiental. Un indicador al que se puede recurrir es la huella ecológica, que nos da indicio del impacto que generan en el ambiente las actividades productivas de los humanos.

Siguiendo a De los Campos (2004) e Irrázaval (2006), cuando se seleccionan o se construyen indicadores, se deben considerarse los siguientes principios:

1. Validez: que el indicador se corresponda conceptualmente con lo que pretende medir.
2. Confiabilidad: que las fuentes, los instrumentos y los procesos de recolección de datos utilizados en el indicador sean confiables.

3. Sensibilidad: que el indicador capte las variaciones dentro de la escala de medición.
4. Sencillez: que la formulación conceptual y la forma de cálculo del indicador sean precisos; de lo contrario, puede inducir a errores de cálculo o interpretación.

4.4.3 De los indicadores a los índices

Los indicadores individuales expresan generalmente aspectos puntuales de una dimensión. Cuando una dimensión se descompone en diferentes indicadores, los indicadores por sí solos nos brindan información fragmentaria, parcial, que debe ser integrada o sintetizada para obtener un valor único que exprese lo que ocurre con la dimensión en la realidad (Batthyány y Cabrera, 2011). Para ello es necesario construir un *índice complejo*; a través de su construcción podemos agregar distintos indicadores y mostrar de forma sintética la evolución de la dimensión en cuestión.

Rodríguez Jaume (2000) lo define 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 agregar los indicadores.

Para calcular un índice complejo es necesario que las distintas medidas se transformen en una escala de medición común para facilitar su agregación (Cea D'Ancona, 1996, como se citó en Batthyány y Cabrera, 2011). Hay dos tipos de índices complejos: sumatorios simples –todos los indicadores tienen el mismo peso– y ponderados –se otorga un peso diferente a los diferentes indicadores en función de la influencia relativa que a cada uno se le atribuye.

Por ejemplo, para observar la dimensión institucional del desarrollo podemos fijarnos en el índice de democracia, el cual se va a manejar en el capítulo 5. Dicho índice identifica cinco dimensiones fundamentales para una democracia plena: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política y cultura política. Para cada una de ellas construye índices a partir de la combinación de más de 60 indicadores y luego sintetiza esos cinco a partir de un promedio simple en una sola medida que va del 0 al 10.

También existen los *índices simples*, que a diferencia de los complejos, se construyen a partir de la transformación de un único indicador. Estos pueden utilizarse tanto para comparar la evolución de una variable en el tiempo, como para ajustar su escala de medida mediante procesos de estandarización.

4.5. El Índice de Desarrollo Humano

El significado del desarrollo ha ido cambiando en el transcurso del tiempo, y como vimos en la sección anterior, según qué conceptualización se haga del desarrollo, es la consiguiente operacionalización en variables y la resultante medición. Como se fue planteado en el capítulo 1, el Desarrollo Humano como concepto comienza a conformarse en la década de los 80. Ya en la década previa, en 1970, varios autores, apartándose de la visión economicista del desarrollo, argumentaban que el foco no debía estar puesto tanto en la riqueza de los países, sino en cómo generar las condiciones para un mayor bienestar de las personas, en sentido amplio, no sólo material. En ese contexto crítico hacia la Economía del Desarrollo, surge la noción de Desarrollo Humano. Este concepto es promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se inspira en el enfoque de las capacidades desarrollado por Amartya Sen. Para aproximarse a este concepto se ha ideado el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

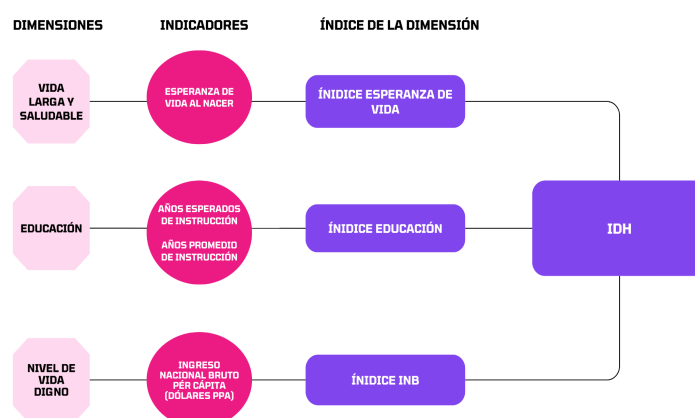
Así, el economista paquistaní Mahbub ul Haq construyó, junto a Sen, el IDH a partir de entender al Desarrollo Humano como «un proceso por el cual se amplían las oportunidades de la gente» (PNUD, 1990). Toman tres oportunidades como las claves esenciales para llevar a cabo vidas que valgan la pena: disfrutar de una vida prolongada y saludable; acceder a educación de

calidad; 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, sencillo, similar al PIB y que funciona como una alternativa explícita a este, por abarcar otros aspectos importantes además del ingreso. No obstante, esto no significa que el índice traduce fielmente el concepto de desarrollo que maneja el autor: el Desarrollo Humano va mucho más allá de estas tres dimensiones.

Desde su formulación inicial el IDH no ha permanecido como una herramienta estática de medición, sino que ha sabido nutrirse de las críticas recibidas para mejorar su forma de medir el Desarrollo Humano. Es así que en el año 2010 se modificaron su forma de cálculo original y algunos de los indicadores utilizados. Desde entonces las dimensiones y los indicadores calculados en la actualidad son los siguientes:

- Dimensión *educación* se mide mediante dos indicadores: años promedio de instrucción, que refiere a los años de escolarización para personas adultas mayores de 25 años, y años esperados de instrucción, que refiere a los años previstos de escolarización para niños y niñas en edad escolar.
- Dimensión *vida larga y saludable* se mide con el indicador esperanza de vida al nacer, entendido como el promedio de años que una persona puede esperar vivir desde su nacimiento.
- La dimensión *nivel de vida digno* se mide a través del indicador ingreso nacional bruto (INB) per cápita (en dólares ppa), que recoge el valor total de los bienes y servicios producidos por un país, incluyendo los ingresos provenientes del extranjero (como remesas o beneficios de inversiones externas), dividido entre su población.

Figura 4.2. Construcción del IDH



Fuente: elaboración propia con base en PNUD.

El método de cálculo es el siguiente, para cada indicador se establecen valores máximos y mínimos para pasar de escalas de 0 a 1, 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. El índice sintetiza entonces los indicadores de las tres dimensiones en un solo número que oscila entre 0 y 1, permitiendo cuantificar el grado de Desarrollo Humano de los países, siendo más elevado el nivel Desarrollo Humano cuánto más se aproxime la medición al valor de 1.

La primera edición del índice, así como las subsiguientes, demostraron que algunos países con elevados niveles de ingreso, presentan desempeños magros en indicadores como alfabetización o esperanza de vida; a la inversa, algunos países con niveles de ingreso mucho más

modestos obtenían logros en esos indicadores sensiblemente mejores que los países del primer grupo. Esto reflejaba las posibilidades del índice como instrumento para la toma de decisiones en políticas públicas y como forma de hacer visibles los problemas más acuciantes de algunas regiones del planeta.

Desde el Informe sobre Desarrollo Humano de 2014 se ha introducido un sistema de puntos de corte fijos para clasificar en cuatro categorías de logros en materia de Desarrollo Humano (PNUD) como puede verse en el Informe 2024.

Tabla 4.1. Categorías de Desarrollo Humano

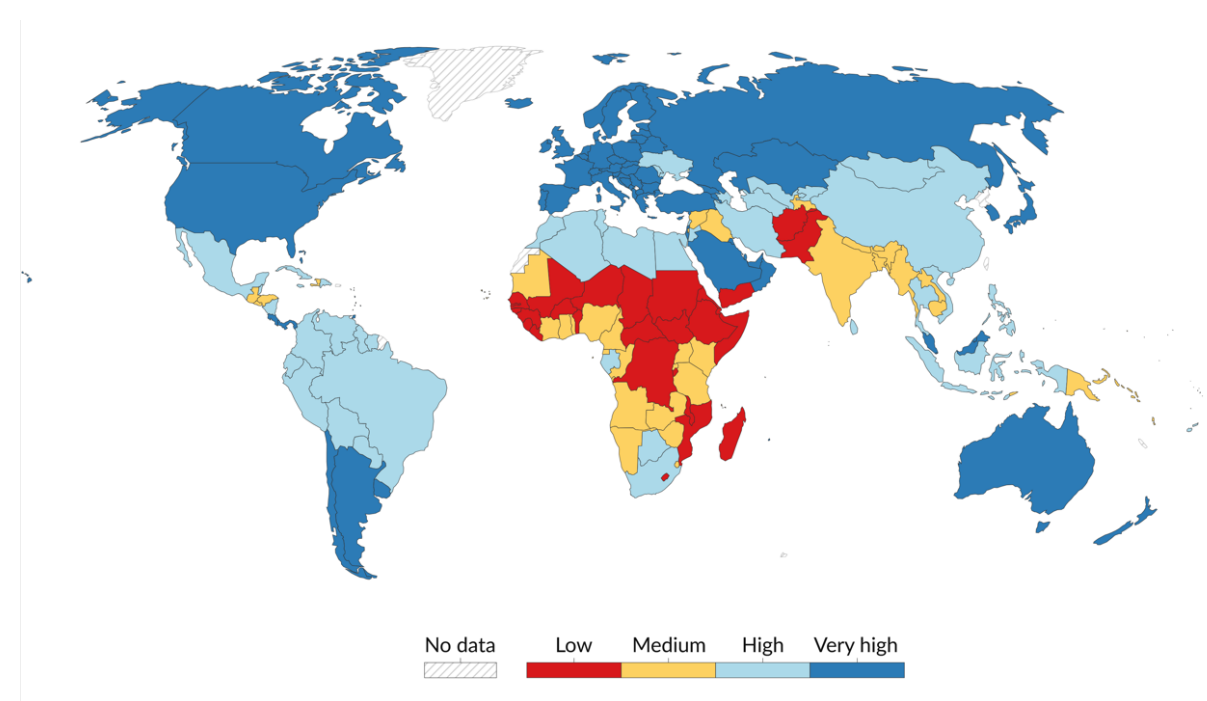
Categoría	Puntos de corte
Desarrollo Humano muy alto	0,800 y más
Desarrollo Humano alto	0,700 - 0,799
Desarrollo Humano medio	0,550 - 0,699
Desarrollo Humano bajo	Por debajo de 0,550

Fuente: Tomado de PNUD (2024)

En el mapa de la Figura 4.3., podemos observar los grupos de países según el nivel de desarrollo a partir de la clasificación recién detallada y qué pasa con los niveles de Desarrollo Humano en las diferentes regiones, según el IDH de 2023.

Por ejemplo, en África ningún país alcanza niveles de Desarrollo Humano muy alto, por el contrario, la mayoría se ubican en niveles medios y bajos. En cambio, Europa es el continente con mayor concentración de países con niveles de desarrollo muy alto. América del Sur, por su parte, tiene algunos países con Desarrollo Humano muy alto –como Chile, Argentina, Uruguay–, pero también países con Desarrollo Humano alto y hasta medio.

Figura 4.3. Grupos del IDH, 2023



Fuente: Tomado de [Our World in Data](#) con base en datos PNUD (2024)

Como dice el Informe de Desarrollo Humano 2020 (PNUD, 2020 p. 13) “El desarrollo es dinámico; las prioridades y los valores cambian. Los parámetros utilizados también deberían hacerlo. Esta es la razón por la que las herramientas empleadas para medir el Desarrollo Humano han evolucionado sin cesar”. En ese sentido, a lo largo de los años se han creado una serie de índices complementarios (PNUD, 2024). Desde 2010 se han calculado tres índices: el IDH ajustado por Desigualdad (IDHD), el Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Pobreza Multidimensional. En el Informe de 2014 se introdujo el Índice de Desarrollo de Género. Finalmente, en el Informe de 2020 se introdujo el IDH ajustado por presiones planetarias (IDH-P). Estos indicadores buscan aportar una mirada más amplia sobre la situación de los países y corregir algunas de las críticas que se le hacen al IDH para reflejar mejor la realidad.

Resulta interesante observar cómo al ajustar o corregir el IDH por algunas de las medidas complementarias como desigualdad o presiones planetarias se ve afectado el lugar que ocupan en el ranking los distintos países. En la Tabla 4.2 encontramos para países seleccionados la comparación entre los valores del IDH, el IDH-D y el IDH-P y sus posiciones en los rankings. La columna *diferencia en el ranking* corresponde a cómo se ve afectada la posición de cada país en el ranking del IDH ajustado, en comparación con su posición en el ranking del IDH. Una diferencia de 0 significa que permanece en el mismo lugar, mientras que un valor negativo significa un descenso y un valor positivo un ascenso en el ranking. Debe tenerse en cuenta que para el IDH se consideran 193 países y para los ajustados 165 y 154, respectivamente.

Tabla 4.2. Comparación del IDH, el IDH ajustado por Desigualdad (IDHD) y el IDH ajustado por presiones planetarias (IDH-P) para países seleccionados (2022)

	IDH		IDH-D		IDH-P	
País	VALOR	RANKING	VALOR	DIF. RANKING	VALOR	DIF. RANKING
Noruega	0,966	2	0,903	0	0,808	- 12
Estados Unidos	0,927	20	0,823	- 8	0,740	- 30
Uruguay	0,830	52	0,720	- 7	0,784	+ 21
China	0,788	75	0,662	- 1	0,679	- 22
Níger	0,394	189	0,262	0	0,389	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD (2024)

Recapitulación

Una vez definido el desarrollo, remarcado su componente ético y entendido cómo abordar su estudio, surge la necesidad de obtener información para con ella poder valorar, medir e interpretar los procesos de desarrollo. La manera en que se realice este acercamiento empírico dependerá del objetivo y la pregunta que motive cada investigación. A lo largo de este capítulo se han presentado enfoques cualitativos y cuantitativos, cuestionando su pertinencia en fenómenos que, en la mayoría de los casos, precisan un abordaje más integral y de este modo se ha señalado la relevancia de los enfoques mixtos.

Finalmente, entendiendo que para poder generar información y posteriores acciones se necesita un estado de situación, se ha hecho una profundización en indicadores comúnmente utilizados en los estudios del desarrollo, en particular el Índice de Desarrollo Humano. Se presentó su forma de medición, sus limitantes y posibles adaptaciones para contemplar dimensiones que en primera instancia el IDH no logra recoger, observando así cómo la manera

en que se construye el indicador, y qué dimensiones incluye, repercute en la valoración que se pueda obtener de un mismo fenómeno.

De esta manera concluimos con la primera parte del manual que dedicamos a discutir qué es y cómo se estudia el desarrollo.

En los siguientes cuatro capítulos, el foco estará puesto en las diferentes dimensiones que componen o integran el concepto de desarrollo (institucional, económica, social y ambiental). En cada uno de ellos, luego de presentar y discutir los problemas del desarrollo asociados a dicha dimensión, se ofrece una aproximación a los instrumentos de medición utilizados habitualmente para describir la situación de las distintas sociedades y, eventualmente, cómo han evolucionado en el tiempo. Como podrá observarse, prevalecen en los cuatro capítulos siguientes un enfoque cuantitativo para presentar los indicadores y/o índices más utilizados. A partir de ello se puede contar con información para saber cuán lejos (o no) se hallan dichas sociedades de los escenarios deseables (desde ciertas perspectivas normativas y teóricas). Por supuesto, se trata sólo de una forma preliminar de aproximarnos a cómo se puede observar, medir e interpretar, ya que también se señalan las limitaciones que tienen estos instrumentos para dar una visión integral del fenómeno.

En los últimos dos capítulos (dedicados a la dimensión territorial del desarrollo y a la emergencia del conflicto en el marco de la implementación de proyectos de desarrollo) junto a indicadores e índices se discuten algunas técnicas cualitativas que enriquecen la comprensión de los fenómenos en estudio.

Referencias bibliográficas:

Batthyány, K. (coord.) & Cabrera, M. (comp.). (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: Apuntes para un curso inicial*. Udelar, CSE.

Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill/Interamericana de España, SAU.

De los Campos, H. (2004). 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.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana.

Irrázaval, I. (2006). Construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de programas. En M. Viera (Ed.), *Evaluación para el desarrollo social. Aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1990). *Informe sobre el desarrollo humano 1990: El desarrollo humano: Concepto y medición*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre el desarrollo humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos hacia el desarrollo humano*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Informe sobre el desarrollo humano 2020: La próxima frontera. El desarrollo humano y la tecnología*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2024). *Informe sobre el desarrollo humano 2023-24: Romper el estancamiento: Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*.

Rodríguez Jaume, M. J. (2000). Capítulo 4. La construcción de los indicadores e índices sociales. En *Modelos socio-demográficos. Atlas social de la ciudad de Alicante*. Universidad de Alicante.

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 4.](#)

Capítulo 5. Instituciones para el desarrollo

Reto Bertoni y Amalia Stuhldreher

El desarrollo humano está fuertemente vinculado a las instituciones, pues son necesarias para la expansión de las capacidades humanas.

—Traducido de Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*.

Resumen

Si se lee con atención lo discutido en los capítulos 1 y 2, no debería haber duda que el concepto de desarrollo tiene un fuerte componente ético-normativo, es decir incorpora un conjunto de ideas sobre lo que es bueno, justo, deseable. Pues bien, para que estas ideas sean la base de las relaciones sociales, es necesario que las sociedades definan y pongan en práctica ciertas normas que incentiven algunas conductas y desestimen otras. Estas normas o reglas son claves y configuran el entramado organizativo-institucional de una sociedad. Ahora bien ¿qué son las instituciones y las organizaciones? En el presente capítulo se formulan definiciones para saber de qué se trata y se discute el entorno institucional más adecuado para favorecer la ampliación de las capacidades de las personas, así como para generar trayectorias sostenibles de desarrollo. En ese sentido, se problematizan las relaciones existentes entre los marcos institucionales y el enfoque ético del desarrollo. Se sostiene que la democracia constituye una institución marco de la que se derivan instituciones específicas que tienden a ser compatibles con la noción del desarrollo como libertad y también se presentan algunas de las tensiones inherentes a la democracia. Finalmente, se introduce el concepto de gobernanza para una mejor comprensión de los espacios y formas de participación democrática. La pregunta que orienta este capítulo es: ¿cómo deben ser los entornos institucionales o las configuraciones organizativo-institucionales para alentar procesos de expansión de las capacidades? Si al finalizar la lectura se puede responder asertivamente a esta pregunta se habrá alcanzado el objetivo de aprendizaje perseguido.

Palabras clave: instituciones, democracia; estado democrático de derecho, gobernanza, capacidades.

5.1. Instituciones formales e informales, organizaciones y sistema organizativo-institucional

Las instituciones son “reglas”. Históricamente todos los grupos humanos, sin importar su grado de complejidad, han generado leyes, normas de conducta, acuerdos para la interacción entre individuos y grupos 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 las ciencias sociales es aquella propuesta por Douglass North y su teoría del cambio institucional. El autor (que recibió el Premio Nobel de Economía en 1993) ha definido a 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, 1990, p. 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 permiten prever cómo actuarán los demás ante determinada situación y orientan el accionar individual y colectivo.

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, decretos, ordenanzas, 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. 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, las que podrían llegar a concretarse en la exclusión del grupo de pertenencia respectivo.

Reafirmando entonces la idea central desarrollada hasta el momento, puede decirse que 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. Pero, no se trata solamente de reglas que, por la prohibición y el temor a las sanciones, impiden que pasen cosas; también hay reglas que promueven comportamientos, que estimulan conductas y por tanto contribuyen a que ocurran cosas. A modo de ejemplo, reglas formales e informales que premian o reconocen o incluso benefician a quien realiza ciertas prácticas: la ayuda a otros, la solidaridad, la cooperación, la participación en la toma de decisiones.

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, el profesor o la profesora 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, 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 probablemente ninguno informará al docente que su compañero está copiando. Es esta una institución informal —no delatar 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.

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 del juego. 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 balotaje— forman parte de las instituciones, mientras que los partidos políticos son ejemplos de organizaciones —ellos «juegan» según las reglas definidas en el sistema institucional.

Pensemos también en una legislación laboral que establece la negociación colectiva de los salarios y condiciones de trabajo: ello orienta el accionar de trabajadores y empleadores. Aquella legislación es la institución -la regla- que define cómo deben actuar las organizaciones: sindicatos o centrales sindicales y las empresas o confederación de empresas.

La forma en que se estructuran -en una determinada sociedad y en un determinado tiempo histórico- las instituciones -formales e informales- y las organizaciones, constituyen el entorno institucional o sistema organizativo-institucional. Se trata de un sistema complejo y dinámico resultado de la interacción entre instituciones formales e informales, organizaciones y agentes individuales que genera un determinado contexto para el desarrollo (o no) de las capacidades individuales y colectivas.

5.2. Formas y funciones de las instituciones

Teniendo presente lo que se ha planteado en la sección anterior es muy tentador preguntarse ¿cuáles serían las mejores instituciones o cuál sería el mejor sistema organizativo institucional para el desarrollo? Y la respuesta no sólo no es obvia, sino que -dado el carácter histórico y por tanto específico de los procesos de desarrollo- no hay una respuesta única. Sí podemos preguntarnos qué funciones deben cumplir las instituciones y qué formas podrían adoptar.

En este sentido Ha-Joon Chang (2005), nos advierte que 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, desde la teoría de las instituciones el autor propone una distinción analítica entre formas y funciones de las mismas.

La idea básica radica en que existen ciertas “funciones” que las instituciones deben cumplir para alcanzar los objetivos del desarrollo y que, para ello, existen determinadas “formas institucionales” que contribuyen a que dichas funciones se efectivicen. Con el término “funciones” refiere al rol que las instituciones deben cumplir y el 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 encuentran el desarrollo

económico, la sustentabilidad ambiental, la reducción de las desigualdades, etc. Con el término “formas”, en cambio, refiere al tipo concreto de instituciones que se crean para solucionar dichos problemas, es decir, para cumplir adecuadamente su función.

Lo importante en esta distinción es que a determinadas funciones no les corresponden necesariamente determinadas formas institucionales, así como tampoco puede afirmarse que formas particulares de instituciones garanticen resultados específicos; ya que una institución puede cumplir más de una función y, a su vez, la misma función puede ser cumplida por diferentes instituciones en diferentes sociedades y momentos históricos.

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

Se trata en todos esos casos de diferentes formas para la misma función, pero también puede ocurrir que una misma forma institucional 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 mujeres, afrodescendientes, comunidades religiosas, etc.—. Asumir esta 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 configuración de las instituciones.

Lo importante es no caer en la tentación de establecer recetas o paquetes de formas institucionales “cerradas” que se piense que funcionan en cualquier momento y lugar. como en algunas oportunidades se ha recomendado desde algunos organismos internacionales —especialmente aquellos que operan en el ámbito financiero—. Desde los años noventa del siglo pasado, se ha generalizado la visión de que las reformas 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 las mejores formas de gobierno, requiriendo que los países prestatarios —aquellos que reciben préstamos internacionales— adoptaran ‘mejores’ instituciones y se recomendaba algunas formas institucionales concretas, considerando que tenían validez universal.

No cabe duda que la calidad institucional constituye un factor importante para enfrentar los problemas del desarrollo, 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 pues el desarrollo es multidimensional.

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. Al considerar que 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 cómo este comportamiento sería seguido por todos, tal invención nunca se realizaría.

El Premio Nobel de Economía 2024 fue otorgado a tres autores que han aportado nuevas ideas sobre por qué existen diferencias tan grandes en la prosperidad entre las naciones. Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson habrían demostrado una relación entre las instituciones y la prosperidad. Al examinar los diversos sistemas políticos y económicos construyeron algunas herramientas teóricas que podrían explicar por qué persisten las diferencias en las instituciones y cómo pueden cambiar las instituciones causantes del rezago de algunos países. 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.

Si bien los aportes de Acemoglu, Johnson y Robinson han tenido influencia en las recomendaciones de políticas desde diversos ámbitos, también han sido discutidos y criticados por su aspiración de definir cuáles son buenas y malas instituciones, más allá de las especificidades históricas. Asimismo, como surge de los párrafos anteriores el foco está puesto en “instituciones para el crecimiento económico y no instituciones para el desarrollo”.

5.2.1. El cambio institucional

Crear un entorno institucional funcional al desarrollo implica —muchas veces— promover cambios en las reglas vigentes, que esos cambios consigan la legitimidad social y que logre configurar un sistema organizativo-institucional para promover acciones tendientes a remover los obstáculos y construir condiciones para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas. Esto nos lleva a discutir cómo se produce el cambio institucional.

En primer lugar debemos tener presente que a pesar de la relativa estabilidad que ciertas instituciones pueden ganar con el paso del tiempo, las mismas se encuentran en cambio permanente. No obstante, 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. Es decir, parecería ser que lo más habitual es que el

cambio institucional se procese a través de reformas y sólo de manera excepcional por revoluciones.

Ello ha llevado a manejar el 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. El acostumbramiento a las normas vigentes hace muchas veces sospechar de las innovaciones institucionales. Hay un dicho popular rioplatense que, satíricamente, refiere a esto: “más vale malo conocido que bueno por conocer”. Las tradiciones, las costumbres y los hábitos —instituciones informales— también muchas veces se convierten en factores que condicionan el tipo de cambios que la sociedad está dispuesta a considerar.

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, imaginemos que en una sociedad surgen emprendimientos privados (organizaciones) que ofrecen a las personas la posibilidad de invertir en proyectos productivos (por ejemplo, en el agro) con altos niveles de rentabilidad. Estas organizaciones privadas buscan, por un lado, captar ahorristas que quieren incrementar sus ahorros y por otro lado, captar establecimientos productivos que se sirven de esos ahorros para sostener y ampliar sus actividades productivas. Estas organizaciones privadas tienen éxito (captan muchos ahorristas y muchos emprendimientos productivos necesitados de financiamiento) porque puede que surjan en una sociedad donde el sistema financiero tradicional (los bancos) carece de instrumentos de inversión atractivos para los ahorristas o de crédito destinado al sector productivo y/o estos instrumentos son tan complejos que le es difícil su acceso a gran parte de la sociedad. Entonces, en ese contexto, aquellas organizaciones privadas llenan un vacío. Lo hacen, a su vez, aprovechando normativas ambiguas que hace que no tengan que estar supervisadas por el Banco Central. Con el tiempo puede pasar que estas organizaciones privadas no cumplan lo pactado, se queden con los ahorros de la gente y/o no lo inviertan en los establecimientos productivos acordados de antemano. Ante esta situación, el Estado puede verse presionado por los actores sociales afectados a promover cambios en las reglas de juego (instituciones). Puede hacer más clara y transparente la normativa a la que regula ese tipo de organizaciones privadas; puede flexibilizar y crear alternativas de financiamiento más sencillas para establecimientos productivos pequeños; puede incentivar otro tipo de decisiones de los ahorristas e inversores otorgando mayor información y educación financiera; etc. En definitiva, las reglas existentes condicionaron la existencia de este tipo de organizaciones privadas y, con el tiempo, estas organizaciones llevaron a que esas reglas fueran modificadas. Es un claro ejemplo de que instituciones y organizaciones se retroalimentan.

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 una próxima sección de este capítulo se introducirá el concepto de “gobernanza” y allí quedará más claro por qué es tan importante la flexibilidad de las instituciones para favorecer la interacción social y no aparecer como un obstáculo al dinámico relacionamiento entre los actores y grupos.

En este contexto, es interesante la manera en que Ha-Joon Chang (2005) define tres formas de cambio institucional, que podrían transformar las instituciones formales. Según el autor, el entorno institucional puede cambiar 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, en tanto 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 institucional que no sea adecuada a las especificidades locales. Las reglas que funcionan en una sociedad no necesariamente tienen el mismo resultado en otra, debido a que no es automática su articulación con otras instituciones formales e informales. De ello se deriva que la imitación no necesariamente es el camino adecuado o suficiente para el cambio institucional requerido para el desarrollo.

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 formales e 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, existiría —según el autor— 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. Y, adicionalmente, se tiene en cuenta la especificidad histórica de la construcción institucional en esa sociedad: construir teniendo en cuenta la “dependencia de la trayectoria”.

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 las anteriores, 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 han establecido, es decir tener en cuenta la dependencia de la trayectoria, como señalamos anteriormente. 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.

5.3. La democracia como entorno institucional 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 Douglass North, quien ha enfatizado la importancia de que las instituciones garanticen los derechos de propiedad para que haya crecimiento económico (ver Recuadro 5.2). Sin embargo, el objetivo central de este Manual 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 esta perspectiva del desarrollo, 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 una institución para el desarrollo se debe a que su existencia conlleva la existencia de otras instituciones asociadas y constitutivas de la misma, que promueven la capacidad de agencia razonada y dan garantías para el desarrollo de diferentes libertades esenciales en la vida en sociedad. Por esta razón se ha hablado de la democracia como una *macro-institución* para el

desarrollo y en ese sentido se promueve considera un entorno adecuado para el desarrollo humano sostenible (Acuña, 2024).

En general se considera que un gobierno es democrático cuando sus ciudadanos y ciudadanas pueden formular sus preferencias, manifestar públicamente sus preferencias y 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 por Dahl 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 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 se impulse la expansión y consolidación de los diversos tipos de ciudadanía (civil, social y cultural) que definen 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 esencialmente un *Estado democrático*.

Las instituciones políticas mencionadas —y que definen la democracia— implican una serie de 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 jurídicamente establecidos sobre la legalidad de sus actos.

Si, como sostiene Amartya Sen, la expansión de la libertad es el fin primordial y el medio principal del desarrollo, entonces la democracia como macro-institución 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. Según Amartya Sen (2003):

Podemos distinguir tres formas diferentes en las que la democracia enriquece la vida de los ciudadanos. Primero, la libertad política es una parte de la libertad humana en general, y el ejercicio de los derechos civiles y políticos conforma una parte crucial de las buenas vidas individuales como engranaje de la maquinaria social. La participación social y política tiene un valor intrínseco para la vida humana y el bienestar. Ver nuestra libertad restringida en materia de participación en la vida política de la comunidad es una privación significativa... pero, además, la práctica de la democracia le da a los ciudadanos la posibilidad de aprender el uno del otro, y ayuda a la sociedad a que forme sus valores y prioridades. (p. 282)

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 entorno 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.

Desde Naciones Unidas se ha señalado de forma explícita la necesidad de promover la democracia como estrategia para el desarrollo humano sostenible. Desde esta perspectiva se considera que democracia y desarrollo son complementarios y en tal sentido deberían reforzarse mutuamente, ya que la democracia política no puede consolidarse sin medidas económicas y sociales que propicien el desarrollo ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad y el refuerzo que le confiere la participación democrática. (Boutros-Ghali, 2003, pp. 10-11)

5.3.1. 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 con 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. El concepto de desarrollo como libertad supone que las personas tienen derechos que constituyen metas a alcanzar y promover por la sociedad y por lo tanto no sujetos a mayorías circunstanciales. 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 estos 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.

Más allá de las tensiones explicitadas, la democracia aparece en el horizonte de los estudiosos del desarrollo como un entorno institucional que favorece la ampliación de las capacidades de las personas al igual que la capacidad de agencia de las mismas. Es mucho más que un mecanismo para elegir gobiernos mediante elecciones periódicas. La democracia promueve la libertad en términos sustantivos, es decir la libertad real que las personas tienen para llevar la vida que valoran.

5.4. Los indicadores institucionales

¿Cómo evaluar si una sociedad tiene instituciones que amplían o reducen 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 constructores de su propio destino? ¿Qué observar? ¿Qué y cómo medir? ¿Cómo evaluar el impacto de las instituciones informales en el desarrollo? Como se ha señalado en los capítulos 3 y 4 de este Manual, un primer obstáculo que se encuentra para este tipo de evaluación refiere a “desde dónde posicionarse para observar”. Pueden encontrarse tensiones y hasta contradicciones muy importantes al contrastar lo que da por resultado la medición de algunas variables definidas por el investigador y lo que percibe, siente o “sufre” el sujeto (sean personas o el ambiente). Por lo cual la contrastación de las medidas consideradas objetivas y las percepciones subjetivas deben formar parte del trabajo de selección de indicadores.

Aproximarse a cómo operan e inciden las instituciones en la esfera económica, en los ejes estructurantes de la desigualdad o en los problemas socioambientales o cómo habilitan espacios para la realización personal y la participación de las personas en la toma de decisiones, constituye un gran desafío.

Desde Naciones Unidas se han propuesto algunos indicadores para medir cómo está un país en términos de instituciones para el desarrollo. En particular para el cumplimiento del Objetivo del Desarrollo Sostenible 16 se manejan —entre otros— los siguientes aspectos para monitorear la evolución de los países:

- Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos;

- Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población;
- Valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes (en dólares corrientes de los Estados Unidos);
- Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que le han pagado un soborno o a las que un funcionario público se los ha pedido.

Pero también pueden construirse indicadores para aproximarse al entorno institucional a partir de las reglas formales vigentes y el funcionamiento del sistema político como espacios de manifestación de las condiciones institucionales para el desarrollo.

El primer caso refiere a qué dicen las reglas y cómo operan en la realidad (o sea cómo impactan en las personas) a través de la evaluación de las políticas públicas. Estas últimas se fundan en la normativa vigente, persiguen determinados objetivos y consiguen ciertos resultados. Evaluar o medir lo que generan las políticas públicas puede constituir un valioso aporte para entender la relación entre instituciones y desarrollo desde un plano concreto como son las acciones políticas y sus resultados. Para ello se han creado diversos instrumentos, pero para hacer más sencillo el planteo vamos a mencionar sólo dos, no necesariamente excluyentes entre sí: la “evaluación de impacto” y la “evaluación de procesos”.

La evaluación de impacto, utilizando herramientas estadísticas genera evidencia que informa sobre el efecto causal de una política sobre el universo en el que pretende incidir. Por su parte, la evaluación de procesos se aboca a evaluar si la política pública se implementa de manera eficaz y eficiente y si se constata un mejoramiento de la gestión a través del tiempo. Así, se pueden detectar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo y su aplicación.

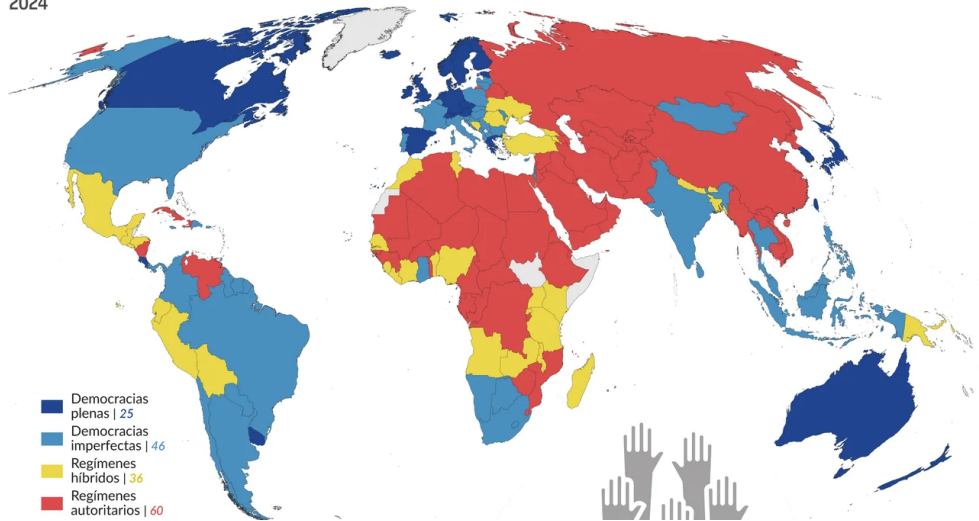
Existen diversos métodos para medir la democracia, entre ellos se destaca el Índice de Democracia realizado y publicado por la Unidad de Inteligencia de The Economist. Surge como un instrumento relativamente sencillo para entender qué se quiere medir y por ello lo presentamos aquí, aunque la manera en que se construye refiere fundamentalmente al funcionamiento del sistema político.

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.

Mapa 5.1. El índice de democracia

El índice de democracia de 'The Economist'

2024



Fuente: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/el-mapa-del-indice-de-democracia/>

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. Uruguay es uno de los 23 países clasificados, a nivel mundial, como “Democracias plenas” en 2021 y se ubica en el primer lugar en Latinoamérica.
- Democracias imperfectas (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, p. 64).

El índice de democracia de The Economist nos permite aproximarnos a la calidad del régimen democrático de los países para los que posee información. Aunque esto sólo refleja parcialmente las dimensiones que caracterizan a un “Estado Democrático de Derecho” (Sección 5.3) resulta alarmante que más de un tercio de los países poseen regímenes autoritarios y si a ellos sumamos los regímenes híbridos, los países con carencias importantes superan el 50%. En contraste, sólo un 15% de la muestra ostenta democracias plenas.

5.5. Gobierno democrático e innovaciones institucionales: el concepto de gobernanza

En las secciones precedentes se ha presentado la relación entre instituciones y desarrollo. En particular se ha discutido cómo la democracia - aún con sus tensiones - constituye un marco institucional clave para la ampliación de las capacidades y la promoción de la agencia razonada. En diálogo con lo anterior, se introducen a continuación algunas consideraciones en torno al

concepto de *gobernanza*, que constituye una aproximación que ha ganado progresiva importancia en las últimas décadas. Dicho enfoque resulta particularmente interesante si recordamos que en materia de cambio institucional tanto las instituciones como las organizaciones son protagonistas centrales, siendo el cambio el resultado de la interacción entre ambos. En ese contexto, entendiendo que las organizaciones son los ‘jugadores’, el concepto de gobernanza puede ser útil para observar críticamente la manera en que se dan las articulaciones y qué ‘jugadores’ están implicados en las diversas dinámicas y constelaciones emergentes. Consecuentemente, la noción de gobernanza puede aportar a la comprensión de los procesos de desarrollo orientados al cambio.

Procurando una aproximación conceptual en esa clave, puede decirse que la cuestión de la gobernanza es un aspecto clave de los tiempos actuales Ruggirozzi y Wylde (2018), ya que se refiere a las formas complejas en las que se dan las interacciones humanas tanto dentro como fuera del espacio del Estado-Nación (Gamble, 2014; Jessop, 2016, p. 50). Siguiendo a Philip Cerny (2014), los autores puntualizan que pensar la gobernanza implica no solamente analizar las interacciones entre los ‘jugadores’. También implica observar críticamente la forma en que las instituciones regulan procesos sociales, económicos y políticos: esto es relevante porque allí se ejerce poder e influencia, se moldean los resultados y se toman e implementan decisiones. Es importante recordar, como se plantea al comienzo del capítulo, que las instituciones establecen las reglas de distribución del poder. En la práctica, las dinámicas de gobernanza conllevan estrategias desarrolladas por actores gubernamentales y no gubernamentales, direccionadas hacia la ampliación de sus respectivas capacidades y poder de agencia.

En consecuencia, es una determinada manera o forma de interacción social que posibilita la provisión de bienes públicos colectivos de interés general lo que define esencialmente a la gobernanza. Esto puede ser entendido como ámbitos políticos en los que se crean normas o se lleva adelante la acción política. Por eso, la interacción entre las personas y el espacio en que habitan constituye un factor dinámico que habilita prácticas y otorga significado social a los procesos. Estos esquemas institucionales en los que interactúan los actores pueden darse en múltiples niveles (internacional, regional, nacional y subnacional).

Lo anterior puede vincularse con la perspectiva de los estudios territoriales, en los cuales se incursiona en el capítulo 9 de este Manual. En dicho campo el concepto de gobernanza ha ido ganando espacio. Algunos autores han destacado su esencia democrática, porque incluiría mecanismos innovadores de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil, en el marco de los procesos de cambio o transformaciones socioterritoriales (Mayntz, 2000). Sin embargo, no puede obviarse que en un territorio pueden coexistir y actuar diferentes arreglos institucionales, cada cual con sus agendas para el desarrollo y con implicancias en términos de su esencia democrática. Por ello, resulta pertinente relevar percepciones y vínculos entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales presentes en esos arreglos específicos para poder abordar la gobernanza territorial, distinguiendo sus particularidades. Esto implica observar tanto la articulación multinivel, o sea los distintos niveles de poder que se manifiestan en el territorio, así como también la dimensión de la participación a nivel horizontal y su coordinación intersectorial para lograr coherencia en las actuaciones. Aquí resulta importante fortalecer la participación en formato deliberativo, para fomentar valores democráticos y alcanzar los niveles deseables de gobernabilidad (Farinós Dasí, 2015). Como ejemplo de las oportunidades y riesgos podrían mencionarse los procesos de ordenamiento territorial en provincias argentinas como Mendoza, donde algunos autores han analizado los procesos participativos que se han realizado en el pasado para cumplir con los requisitos formales establecidos por ley, pero sin reflejar en algunos casos un real compromiso por abrir el debate verdaderamente sobre las formas de ocupación del territorio. Así, en ocasiones los planes y modelos territoriales terminaban siendo el resultado del trabajo de funcionarios y técnicos, sin expresar sin embargo los deseos e identidades del conjunto de la población (Dalla Torre, 2017).

Contrastando con la conceptualización clásica de gobierno -el poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas y burocráticas-, la gobernanza asume la existencia de un sistema de relaciones más amplio involucrando a otros actores no tradicionales del ámbito político, con un modelo multiactoral y multinivel, de carácter innovador de gestión de los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós Dasi, 2008; Dalla-Torre, 2017). Lo innovador de estas interacciones encuadradas en nuevos marcos institucionales formales e informales estaría dado por el desarrollo de redes y espacios de participación pública, que implican relaciones de confianza (Kooiman, 2003; Moncayo 2002). No obstante, como se tratará de manera específica en el capítulo 10, los territorios no manejan una síntesis equilibrada entre las acciones y visiones de los actores. La realidad muestra que pueden darse conflictos y tensiones, lo que refleja fortalezas y debilidades de estos actores y sus proyectos.

Cabe mencionar que enfoques propiciados por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) vincularon en especial durante la década de los '90 del siglo XX la noción de gobernanza con las prácticas del llamado “buen gobierno”, que se asociaba a determinados supuestos respecto a la transparencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos. Esto fue confrontado críticamente por autores que alertaron contra abordajes reduccionistas de la gobernanza, susceptibles de convertirse en instrumentos de corte ideológico que propicien una política de Estado mínimo (Zurbriggen, 2011; Rosas Ferrusca et al., 2015). Es decir, el debilitamiento de la acción del Estado o, incluso, su retiro de algunos ámbitos para que sea el mercado quien resuelva la distribución material y simbólica. Dicha política se reduciría simplemente a garantizar las condiciones necesarias para que la sociedad funcione de manera eficiente y se respeten los derechos individuales. La idea subyacente a este enfoque es que la libertad individual y la prosperidad económica son aspectos centrales que debe garantizar el Estado. En consecuencia, cualquier intervención adicional en la economía o en la vida de las personas representaría en esa visión un obstáculo para lograr esos objetivos. Por otra parte, algunos autores también han señalado el riesgo de que la gobernanza se convierta en un mecanismo que se limite a imponer ciertos criterios técnicos que no respeten efectivamente los componentes simbólicos, valores, culturas e identidades locales, que pueden o no coincidir con el énfasis racional y técnico que suele caracterizar a las políticas públicas (Dalla-Torre, 2017).

Pese a estas limitaciones, el concepto continúa vigente en las discusiones contemporáneas. Así, en coincidencia con lo señalado por Riggirozzi y Wylde (2018), la gobernanza podría entenderse como un sistema de acción política capaz de favorecer y coordinar los niveles de participación de múltiples actores y niveles de gobierno en torno de determinadas temáticas.

Conforme a lo anterior, cabría sopesar el aporte de la noción de gobernanza entendida en el estricto sentido de la Real Academia Española (RAE), que la define como "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado" (2001). Además, corresponde situar la discusión sobre el término gobernanza en un momento histórico particular: estamos viviendo una etapa marcada por el carácter eminentemente antropogénico de los riesgos que enfrenta el planeta y donde los niveles territoriales y las comunidades locales adquieren una particular importancia en la búsqueda de soluciones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020, pp. 33-34; 36). Resulta evidente la necesidad de desarrollar estrategias considerando la Agenda 2030 y los ODS, logrando articulaciones para transformar los modelos imperantes. Esto subraya la importancia de una adecuada gobernanza que asegure una planificación y gestión acorde con el interés general.

Recapitulación

La importancia de las instituciones para el desarrollo viene siendo crecientemente reconocida por las distintas ciencias sociales. En este capítulo, en primer lugar, hemos intentado

definir a qué nos referimos cuando hablamos de instituciones, para ello hemos diferenciado aquellas de carácter formal (en general escritas) con respecto a las de carácter informal (en general no escritas). En segundo lugar, hemos diferenciado las instituciones de las organizaciones, siendo las primeras entendidas como las reglas del juego de una sociedad mientras que las segundas representan a los jugadores en la sociedad. Ambos aspectos son relevantes para la generación de certidumbre e incentivos en la interacción entre personas.

Un segundo aspecto que hemos abordado refiere a la distinción entre formas y funciones de las instituciones, siendo las primeras los objetivos y metas específicas que buscan abordar las reglas mientras que las formas refieren a las distintas maneras que las reglas se materializan en una sociedad. Siguiendo los aportes de Ha-Joon Chang, hemos enfatizando en la importancia del cambio institucional, destacando las tres maneras que se lleva a cabo en una sociedad de acuerdo al autor.

Por último, 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 señalando que la democracia constituye una macro institución de la que se derivan instituciones compatibles con la concepción del desarrollo como libertad; aunque esta relación no esté exenta de problemas. Finalmente se hizo referencia al concepto de gobernanza, que ha ido ganando peso en las discusiones de las últimas décadas y que se entiende como un aspecto clave en la actualidad: las diversas y complejas maneras en que se conjugan las interacciones humanas dentro y fuera del espacio del Estado-Nación.

Referencias bibliográficas

Acuña, J. (2024, 17 de septiembre). Democracia: Una piedra angular para el desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/democracia-una-piedra-angular-para-el-desarrollo-humano>

Boutros-Ghali, B. (Ed.). (2003). *La interacción entre democracia y desarrollo. Informe de síntesis*. UNESCO.

Cerny, P. G. (2014). Neoliberalism: Alive and well? *International Studies Review*, 16(4), 645–646. <https://doi.org/10.1111/misr.12109>

Chang, H.-J. (2005). Entendiendo la relación entre las instituciones y el desarrollo económico: Algunos aspectos teóricos claves. Conferencia Aniversario WIDER, Helsinki.

Dahl, R. (1999). ¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala? En *La democracia: Una guía para los ciudadanos* (Capítulo VIII). Taurus.

Dalla-Torre, M. A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora*, 27(1), 47–54. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>

Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 11–32.

Farinós Dasi, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: Refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 2, 4–24. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>

Gamble, A. (2014). Ideologies of governance. En A. Payne & N. Philipps (Eds.), *The handbook of the international political economy of governance*. Edward Elgar.

Jessop, B. (2016). *The state: Past, present and future*. Polity.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7, 35–51.

Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización* (Serie Gestión Pública, Núm. 27). CEPAL.

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD.

Real Academia Española. (2001). *Gobernanza*. En Diccionario de la lengua española. <https://www.rae.es/drae2001/gobernanza>.

Riggirozzi, P., & Wylde, C. (2018). Introduction. Governance in South America. En P. Riggirozzi & C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American governance*. Routledge.

Rosas Ferrusca, F. J., Calderón Maya, J. R., & Campos Alanís, H. (2015). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. Documento presentado en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-UOIOG, Madrid, 29 de septiembre al 2 de octubre. Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Sen, A. (2003). El valor universal de la democracia. *THEMIS: Revista de Derecho*, 47.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 5.](#)

Capítulo 6. Las bases materiales del desarrollo

Melissa Hernández y María José Rey

...a largo plazo, un país puede cambiar sus capacidades productivas y mejorar en aquello en lo que no es competente en un momento dado. Eso no sucede de forma automática; requiere invertir en tecnología, en una mayor cualificación de los trabajadores y en investigación, pero es posible.

—Ha-Joon Chang, *Economía comestible. Un economista hambriento explica el mundo*

Resumen

Promover el desarrollo humano sostenible supone la remoción de privaciones y obstáculos que encuentran las sociedades a la hora de ampliar las capacidades de las personas, en las generaciones actuales y futuras. Desde esta concepción, el centro de la cuestión pasa por generar las condiciones necesarias para lograr un mayor bienestar de las personas, entre otros, la satisfacción de las necesidades básicas y el ejercicio pleno del derecho al desarrollo. Por tanto, el desarrollo refiere a aspectos que condicionan la vida de los individuos, aspectos de índole económico, social, político, cultural y ambiental.. En el presente capítulo se aborda la dimensión económica del desarrollo, es decir, sus bases materiales. La construcción de bases materiales sólidas que promuevan mejoras en los procesos de desarrollo impone no sólo concretar estrategias que permitan a las economías crecer, sino también generar mecanismos que hagan que ese crecimiento sea sostenido en el tiempo así como implementar instrumentos que promuevan una equitativa distribución de los logros económicos.

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

6.1. Introducción: ¿por qué es importante la dimensión económica del desarrollo?

En los capítulos anteriores 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 materiales mínimas en el plano económico para el logro de una mejor calidad de vida. Como vimos en el primer capítulo, uno de los cuestionamientos que se le hace al paradigma del Desarrollo Humano Sostenible es la falta de problematización de la esfera productiva. En el presente capítulo, entonces, se pone foco en el rol de la esfera económica y productiva de las sociedades como condición necesaria —aunque no suficiente— para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Antes de introducirnos en el análisis de la dimensión económica del desarrollo es conveniente precisar que las actividades económicas constituyen un fenómeno social vinculado a la forma en que se organiza la producción y distribución de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas. Así entendida, la economía existe como actividad humana desde la aparición de nuestra especie en el planeta y cobra sentido en la medida que el esfuerzo productivo logra satisfacer aquellas necesidades y contribuye al bienestar individual y colectivo.

Cuando se habla de la dimensión económica de los procesos de desarrollo de los países ¿en qué pensamos? Probablemente, lo primero que pensamos es en la base material de los países. Cuando aumenta el valor de lo que producen, se generan mayores ingresos y se enriquecen. Eso es lo que se conoce como crecimiento económico, concepto en el que profundizaremos en la sección 6.2.

¿Qué tan rico es Uruguay? ¿Sus niveles de ingreso son similares a los del resto de los países latinoamericanos, como Chile o Haití? ¿Es Haití igual de rico que Chile? Como abordaremos en la sección 6.3, cuando se observan los niveles de ingreso de los países, se encuentra un panorama desalentador ya que lo que se constata es una elevada desigualdad de ingresos que divide al mundo entre sociedades ricas y pobres. Estas desigualdades responden a un proceso de divergencia de largo plazo. Mientras algunos países logran aumentar mucho sus ingresos y sostener esos incrementos en el tiempo, otros países no logran aumentar sus ingresos, lo hacen con mayor dificultad y/o de forma más volátil.

Ahora bien, el ritmo en que aumentan los ingresos de los países y la posibilidad que tengan de sostener esos incrementos depende de la base de ese crecimiento. Los mayores ingresos provienen del aumento del valor de lo que producen. Cabe preguntarse entonces qué producen y cuáles fueron los cambios en materia productiva que dieron lugar a ese aumento. ¿El aumento del valor de la producción se generó por incrementos del precio internacional de alguno de los productos que el país produce o se debió a que la sociedad está produciendo más y mejores bienes de los que producía antes? Esto último sería lo deseable si de lo que se trata es de sostener aumentos de ingresos que permitan fortalecer las bases materiales del desarrollo. Los países que aumentan sus ingresos de forma sostenida, lo hacen porque basan su crecimiento económico en el aumento de sus capacidades productivas. Estas cuestiones refieren al desarrollo económico, concepto que se aborda en la sección 6.4.

6.2. Crecimiento económico: concepto y medición

Como adelantamos en la introducción, un país experimenta crecimiento económico cuando aumenta su nivel de ingresos durante un período de tiempo. Los ingresos generados por un país provienen de lo que obtiene por los bienes y servicios que produce. Por tanto, el crecimiento económico se da a partir del aumento del valor de bienes y servicios finales producidos por una economía en un determinado período de tiempo.

¿Cómo podemos conocer el ingreso de un país? Un indicador útil es el Producto Interno Bruto (PIB) que mide el valor monetario de los bienes y servicios producidos por un país en un determinado período de tiempo (en general un año). El PIB representa el ingreso generado por la sociedad en su conjunto y también se puede ver como la suma de remuneraciones (salarios, beneficios, rentas) de las personas que participaron del proceso productivo. De allí que al PIB se lo suele denominar también ingreso o renta del país.

Ahora bien, para poder aproximarnos al nivel de ingreso promedio por habitante, es necesario dividir al PIB entre la cantidad de habitantes del país. Al cociente resultante se lo denomina PIB per cápita (PIBpc) y es un indicador que proporciona información sobre la cantidad aproximada de bienes y servicios que cada habitante de ese país podría comprar 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 PIBpc, es el indicador que se utiliza para comparar los niveles de ingreso de los

países ya que tiene en cuenta las diferencias de tamaño entre ellos. Si quisiéramos observar el nivel de ingreso de Uruguay respecto a Brasil no tendría sentido comparar sus niveles de PIB. Sin duda que el valor del ingreso de Brasil (equivalente al valor de lo que producen más de 200 millones de habitantes en una superficie de más de 8,5 millones de km) es mayor que el nivel de ingreso de Uruguay (equivalente al valor de lo producido por 3,5 millones de habitantes en 176 mil km). Entonces, lo que tenemos que comparar son sus niveles de ingreso promedio por habitante (PIBpc).

¿Cómo podemos saber si un país ha crecido económicamente? ¿Es suficiente con mirar su nivel de PIB o de PIBpc? No, el nivel de PIB (o nivel del PIBpc) solo nos informa sobre el nivel de ingreso que tiene un país (o un habitante en promedio) en un determinado momento del tiempo (sería como una foto y para observar si hay crecimiento económico necesitamos una película). Para ver si el país ha experimentado un proceso de crecimiento económico tenemos que observar la variación del PIB (o del PIBpc) a lo largo del tiempo. Volviendo a ejemplificar, el dato del PIB de Uruguay de un año nos informa sobre el total de ingresos de Uruguay ese año. Para poder determinar si Uruguay creció económicamente necesitamos conocer los niveles de PIB anteriores a ese año y compararlos. Si hay aumentos del PIB (o del PIBpc) año tras año, entonces hay crecimiento económico. A pesar de que ambas medidas pueden ser usadas con dicho fin, dado que el PIB es sensible a la cantidad de habitantes, para analizar el crecimiento de un país a lo largo del tiempo se suele utilizar la variación del PIBpc.

¿Cómo podemos saber qué tanto ha crecido un país (su ritmo de crecimiento)? Observando la evolución de las tasas de crecimiento del PIB, esto es, la variación porcentual del PIB a lo largo del tiempo¹². Al comparar las tasas anuales de crecimiento del PIB, podemos inferir qué períodos han sido los de mayor crecimiento (mayores tasas), cuáles períodos los de desaceleración (menores tasas) o incluso identificar los períodos de recesión o estancamiento (tasas estables o negativas).

Si queremos hacer comparaciones a lo largo del tiempo, es decir si queremos observar la evolución del nivel de ingresos de un país durante un período de tiempo, necesitamos tener en cuenta la unidad monetaria y el tipo de precios utilizados en el cálculo. Si el PIB o el PIBpc se calculan en moneda nacional y a pesos “corrientes” (es decir a los precios del momento considerado), los valores obtenidos reflejan no solo la cantidad de bienes y servicios producidos, sino también las variaciones en el nivel general de precios. Estos valores son sensibles al valor que tiene la moneda en ese momento y por ende queda sujeto a la inflación (su desvalorización en el tiempo). Por ejemplo, si un país produce exactamente la misma cantidad de bienes y servicios que el año anterior, pero sus precios aumentan por efecto de la inflación, el PIB medido a precios corrientes también aumentará. Sin embargo, ese aumento no representa un crecimiento real de lo producido, sino simplemente un aumento de precios. Para poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo, es necesario entonces ajustar los valores del PIB eliminando el efecto de la inflación. Esto se hace calculando el PIB a precios “constantes”, lo que implica “deflactar” el valor del PIB, es decir dividirlo entre un índice de precios que dé cuenta del valor de la inflación. De este modo, se obtiene una medida del crecimiento económico “real”, no influenciado por la inflación.

¹² La fórmula para calcular la tasa de crecimiento anual promedio durante un período de tiempo específico (n):
Variación PIB = $((\text{PIB valor final} / \text{PIB valor inicial})^{1/n} - 1) * 100$

De manera similar, si queremos comparar entre países también tenemos que expresar todos los valores en una misma unidad de medida. Una opción común es calcularlo en dólares. Sin embargo, usar el tipo de cambio (el valor del dólar en el país) puede generar distorsiones si la moneda local está subvaluada o sobrevaluada. Para resolver este problema, Kravis, Heston y Summers (1978) desarrollaron el concepto de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) -en inglés, Purchasing Power Parity (PPP)¹³. De este modo, el PIBpc en términos de PPA expresa cuánto podría comprar realmente la producción de un país si se valorara a precios internacionales comunes. Esta medida permite comparaciones más realistas del nivel de vida de los países, ya que refleja las diferencias en el costo de vida y no solo en el tipo de cambio.

Como podemos observar en la tabla 6.1, los ajustes por poder adquisitivo generan diferencias significativas, especialmente en algunos casos como China o Finlandia, que al ser “baratos” o “caros” respectivamente presentan fuertes variaciones en sus PIB si se usa esta metodología. Justamente es por este motivo que en la actualidad, las comparaciones de PIB (o PIBpc) a nivel internacional se realizan con esta metodología o con metodologías similares.

Tabla 6.1. Indicadores seleccionados, varios países. Año 2023						
País	PIB (dólares corrientes, en millones)	PIB PPA (dólares corrientes, en millones)	Tasa de crecimiento anual del PIB corriente (%) 2022-23	PIBpc (dólares corrientes)	PIBpc (dólares constantes 2015)	PIBpc PPA (dólares constantes 2021)
Chile	335.533	646.646	0,22	17.068	14.227	29.491
China	17.794.783	34.660.138	5,25	12.614	12.175	22.138
Estados Unidos	27.720.709	27.720.709	2,89	82.769	65.875	74.578
Finlandia	295.532	343.829	-1,16	52.926	45.589	56.455
México	1.789.114	3.213.214	3,20	13.790	10.242	21.874
Nigeria	363.846	1.414.565	2,86	1.597	2.416	5.593
Uruguay	77.241	116.640	0,37	22.798	18.296	31.019
Fuente: Elaboración propia con datos de <i>World Development Indicators</i> (Banco Mundial, 2025).						

Asimismo, esta tabla nos permite observar las diferencias en la información que ofrecen los distintos indicadores. Mientras que el PIB nos aproxima al tamaño de las economías, destacando la importancia de China o Estados Unidos, el PIB pc nos acerca a la situación promedio de los habitantes mostrando los altos ingresos de los fineses en relación a los chinos y de estos en

¹³ En la práctica, los investigadores construyen un conjunto representativo de bienes y servicios (una canasta “internacional”) y comparan sus precios en distintos países. A partir de esos datos se calculan precios internacionales promedio, que luego se utilizan para valorar la producción de cada país.

relación a los nigerianos. Las tasas de crecimiento, por otro lado, nos acercan al ritmo del crecimiento económico con un desempeño destacado de China.

En suma, estos indicadores son útiles a la hora de evaluar el tamaño relativo de las economías, sus ingresos promedio por habitante y su evolución en el tiempo. Ahora bien, como tratamos en el capítulo 4, toda medición tiene fortalezas y debilidades. Una de las principales fortalezas del PIB y del PIBpc es que son indicadores utilizados como aproximación a una medida de la economía de un país y del bienestar y la calidad de vida de las sociedades, ofreciendo una contabilización del valor de la producción de una economía y por tanto del ingreso generado por el conjunto de las personas. Así, al 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. Otra fortaleza, consiste en la posibilidad de realizar comparaciones internacionales (entre países o regiones) ya que es un indicador muy extendido a nivel mundial y que se calcula en la mayoría de los países.

Por otro lado, una de las principales limitaciones del PIB es que solo considera el valor generado en los intercambios en el mercado formal, quedando por fuera toda la producción de bienes y servicios no-mercantilizadas, por ejemplo, las tareas domésticas o las tareas informales como el empleo asalariado que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales. Otra limitación importante proviene de que no considera la destrucción de recursos naturales asociados a la obtención de ese ingreso. Es decir, la explotación no sustentable de recursos naturales podría generar un aumento del ingreso en un año dado, y sin embargo en los años siguientes los niveles de ingresos podrían ser bajos por la propia destrucción de esos recursos.

A su vez, el PIBpc tiene dos limitaciones relevantes, especialmente si se quiere utilizar como una aproximación de la calidad de vida de los habitantes de un país. En primer lugar, el PIBpc informa sobre el nivel promedio del producto por persona al dividir el PIB entre el total de la población, sin embargo, la distribución real de esa riqueza en la sociedad no suele ser igualitaria y, por lo tanto, no todas las personas tienen acceso a la misma cantidad de ingresos. Así, y como profundizaremos en el capítulo 7 (Pobreza y Desigualdad) al no considerar los aspectos distributivos, el PIBpc esconde diferencias en los recursos con los que cada persona cuenta para elegir la vida que considera valiosa vivir. La segunda de estas limitaciones se relaciona con el concepto de agencia planteado por el economista Amartya Sen, en tanto no todas las personas logran iguales resultados con los mismos recursos. Como trasfondo se encuentran las diferentes formas de utilizar los recursos. 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 aún, dos personas pueden obtener diferentes calidades de alimentación pese a contar con los mismos ingresos, simplemente a partir de tomar decisiones distintas y poseer un conocimiento diferente sobre los valores nutricionales de las comidas.

Por último, cabe una advertencia. Los indicadores aquí presentados (aún con las limitaciones señaladas) permiten conocer el valor de ingresos que obtienen los países a partir de lo que producen, si ese valor aumenta en el tiempo, y en cuánto lo hace, sin embargo, no es posible inferir cambios a nivel cualitativo. Es decir, no permite conocer si, por ejemplo, los cambios en el valor de la producción estuvieron vinculados a transformaciones en el tipo de especialización productiva, a variaciones en el grado de diversificación de la producción o a la incorporación de mejores formas de organizarla.

Una de las preocupaciones centrales al estudiar estos temas ha sido cómo se genera el crecimiento económico, es decir cuáles son los factores claves que posibilitan el incremento en el valor de los bienes y servicios producidos por un país. Estas cuestiones son parte de un debate todavía en curso, pero que ha devenido en algunos consensos: (i) El crecimiento económico es el resultado de la interacción de varios factores productivos que participan en menor o mayor medida en los procesos de producción. Entre ellos se destacan los recursos naturales, la mano de obra, el capital físico, el progreso tecnológico y el capital humano¹⁴; (ii) El incremento del valor de los bienes y servicios producidos por una economía no resulta de procesos automáticos, si no que requiere de la formulación de políticas específicas que lo promuevan.

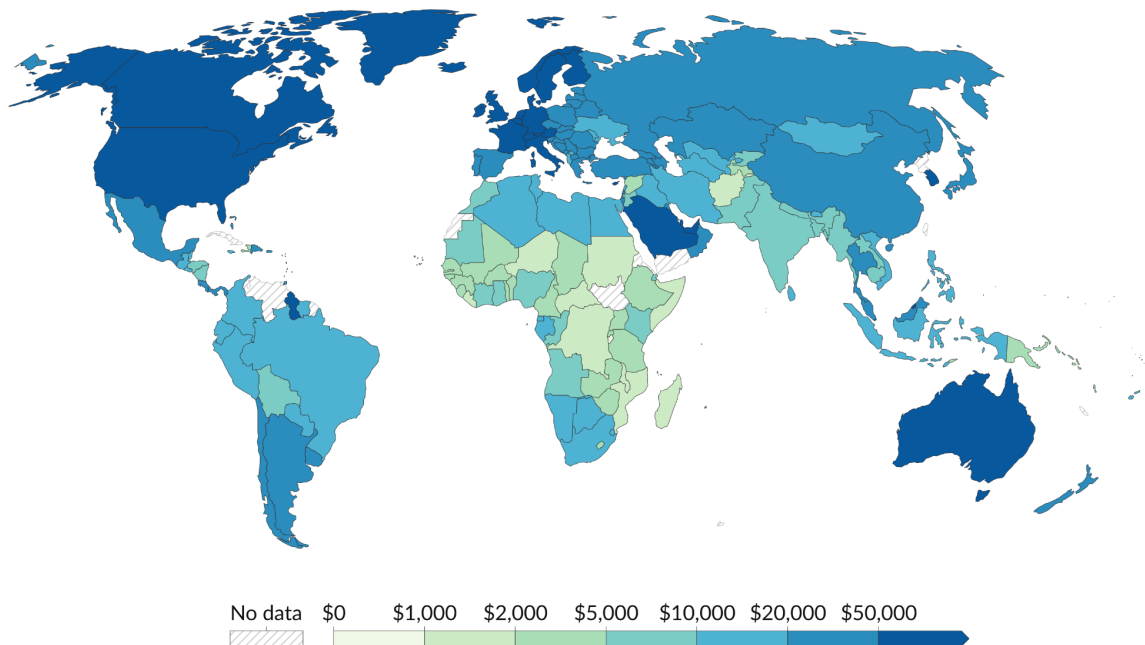
En definitiva, producir más no es sinónimo de producir mejor, y si bien la noción de crecimiento económico proporciona información sobre lo primero, nada dice acerca de lo segundo, sobre este punto se profundiza en la sección 6.4. Por otro lado, el crecimiento económico, por sí solo, nada dice sobre cómo se han distribuido los mayores ingresos obtenidos en la sociedad, ni si se encuentran al alcance del conjunto de la población, ni si los frutos de ese crecimiento se han traducido efectivamente en mejoras en los niveles de bienestar, sobre esto se profundizará en el capítulo 7.

6.3. Disparidad en los procesos de crecimiento económico: países ricos y países pobres

A la hora de observar la desigualdad económica es preciso distinguir la desigualdad de ingresos entre países del nivel de desigualdad de ingresos entre los habitantes de un país (es decir, a la interna de un país). En esta sección abordaremos la disparidad de ingresos entre países, que como mencionamos en la sección anterior puede inferirse a partir de comparar sus niveles de PIBpc. El mapa 6.1 muestra el nivel de ingresos per cápita promedio de los habitantes de los países en 2022. Los países con colores más claros tienen un nivel de ingreso promedio por habitante menor, lo contrario sucede a medida que avanzamos en el gradiente de colores (los países más oscuros son más ricos). Para ver un ejemplo concreto, el ingreso anual de un uruguayo promedio (usd 20.182) en 2022 era menos de un cuarto del de un noruego (usd 88.366), pero es veinticuatro veces mayor del que tenía un habitante promedio en el Congo (usd 844). En este sentido, podemos afirmar que el país en que nacemos condiciona fuertemente el acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer nuestras necesidades materiales.

Mapa 6.1. PIB per cápita. Año 2024

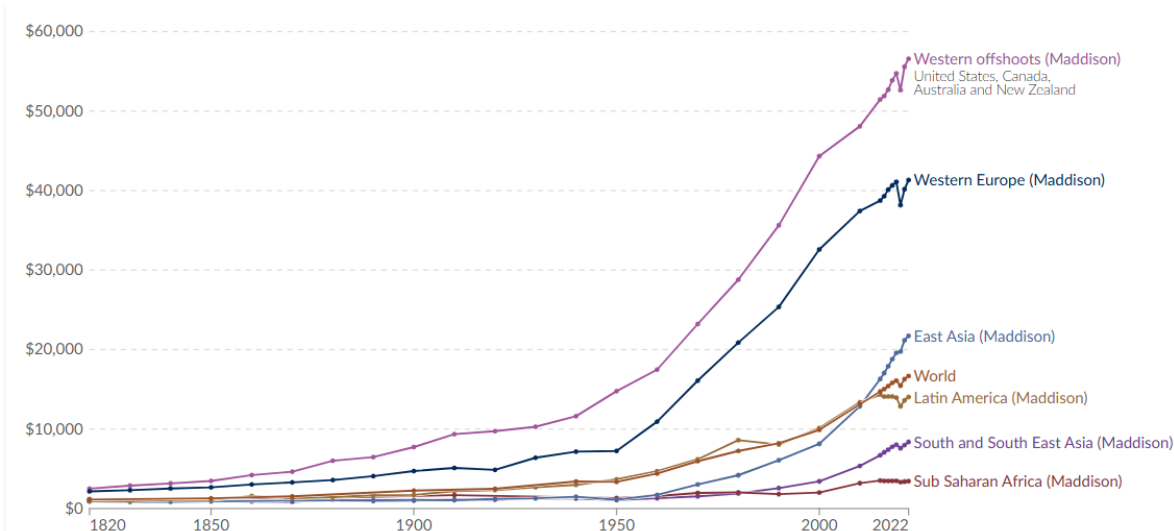
¹⁴ Entendido como las habilidades y los conocimientos asimilados por los habitantes de un país, sea a través de la educación formal como de la experiencia en el ámbito de trabajo.



Fuente: Our World in Data, en base a Eurostat, OCDE, FMI y Banco Mundial (2025).
 Nota. Datos expresados en dólares internacionales (PPA), ajustados por la inflación, expresados en precios constantes de 2021.

Estas diferencias no son circunstanciales, sino que son resultado de procesos dispares en la evolución de los ingresos de los países durante décadas. De hecho, los últimos dos siglos han estado marcados por un crecimiento económico sin precedentes, especialmente en ciertas regiones (y/o países) del mundo, lo que ha generado una gran divergencia respecto a zonas de menores ingresos (Gráfico 6.1).

Gráfico 6.1. PIB per cápita. Años 1820 a 2022



Fuente: Our World in Data, en base a Bolt y van Zanden - Base de datos del proyecto Maddison 2023.

Nota. Estos datos están expresados en dólares internacionales a precios de 2011.

Como fue señalado en la sección 6.2, que un país experimente un proceso de crecimiento económico quiere decir que aumentó el valor de su producción (y por tanto sus ingresos). Puesto que generar aumentos de ingresos no implica necesariamente poder mantenerlos en el tiempo, es fundamental analizar las bases sobre las que se sustenta ese crecimiento. Esto nos lleva a formular nuevas interrogantes - ¿qué se produce ¿cómo se produce? y ¿cuál es su impacto?- y a introducir otro concepto clave: el desarrollo económico. Como veremos a continuación, cuánto y a qué ritmo crecen los ingresos de los países tiene que ver con cómo es ese crecimiento, y en qué se basa.

6.4 Desarrollo económico: concepto y medición

De acuerdo a Ha-Joon Chang (2020), el desarrollo económico es “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” (p. 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.

La mejora de las capacidades productivas va de la mano de un mayor conocimiento, de un mayor desarrollo tecnológico, de mejoras en las capacidades organizativas que son elementos centrales para el desarrollo económico, no sólo porque permiten una expansión de los bienes y servicios disponibles, sino también porque amplían las capacidades que tienen los países de integrar las nuevas tecnologías a su propia matriz productiva.

Todo esto nos lleva a considerar la estructura productiva de un país y a hacernos preguntas como las que siguen: ¿A qué se hace referencia cuando se habla de estructura productiva? ¿Por qué es importante prestar atención a la estructura productiva cuando el objeto de estudio es el desarrollo económico?

La estructura productiva de un país refiere a la composición del conjunto de actividades productivas y al peso relativo que tiene cada sector productivo. Los sectores productivos son: el sector primario, vinculado a la explotación de los recursos naturales y, a la producción de materias primas que incluye a la ganadería, la agricultura, la forestación, la minería, entre otros; el sector secundario o industrial que comprende a las ramas manufactureras que producen diversos bienes como aparatos electrónicos, vestimenta, autos y autopartes, alimentos y bebidas, entre otros; y el sector terciario o de servicios, vinculado a las actividades como son las comerciales y financieras, las de informática y telecomunicaciones, el turismo, el transporte, la salud y la educación. La estructura productiva de una economía y por lo tanto su especialización productiva deriva del tamaño relativo y de la dinámica de sus sectores productivos.

Las experiencias históricas sobre los procesos de desarrollo de las sociedades contemporáneas dan cuenta de que las actividades industriales y de servicios han ido adquiriendo mayor relevancia, en tanto que las actividades del sector primario han disminuido su participación relativa en la actividad económica. Por otro lado, la evidencia empírica indica que no da lo mismo el tipo de especialización productiva que promueva un país. La historia ha demostrado que los países que lograron procesos de desarrollo económico lo hicieron, en su mayoría, gracias al fortalecimiento de su sector industrial (Chang, 2020).

El sector industrial ha sido, tradicionalmente, la fuente principal de cambio tecnológico con generación de nuevas capacidades tecnológicas y organizativas que generan incremento de productividad (es decir, se logra producir más con la misma cantidad de recursos), como consecuencia de incorporar de manera más intensiva tecnología y generar empleos calificados.

Ahora bien, en las últimas décadas, con el auge del sector de los servicios, esta realidad ha comenzado a transformarse. Los llamados servicios intensivos en conocimiento -como los servicios informáticos, financieros, de telecomunicaciones o empresariales- se han convertido también en actividades clave para el desarrollo económico.. No solo han aumentado su participación en la economía, sino que se han consolidado como una fuente de innovación y difusión de conocimiento hacia otros sectores. A través de la provisión de productos intangibles (como software o asesoramiento profesional y técnico), estas actividades impulsan mejoras de productividad, favorecen el desarrollo tecnológico y contribuyen a generar mayor valor agregado.

Por ejemplo, el uso de tecnologías digitales o de software especializado ha contribuido a mejorar la eficiencia y la innovación no solo en la industria, sino también en las actividades del sector primario. El sector agropecuario hoy incorpora tecnologías avanzadas -como drones, sensores, sistemas de monitoreo satelital, biotecnología o robótica-, así como innovaciones de procesos, como la trazabilidad y las certificaciones digitales. No obstante, estos desarrollos tecnológicos no tienen su génesis en el sector primario sino que derivan de innovaciones tecnológicas desarrolladas a partir del sector industrial y los servicios para resolver problemas de productividad o para mejorar la calidad de la materia prima y los insumos. Sin duda, su aplicación al sector primario ha potenciado su valor de producción.

Por ello, no puede afirmarse 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. No obstante, basar una estrategia de desarrollo económico exclusivamente en la expansión del sector primario resulta, como mínimo, riesgoso.

Más allá de la especialización productiva, es importante considerar la diversificación de la estructura productiva. No es lo mismo especializarse en la producción de unos pocos productos que adquirir capacidades productivas en diversas actividades, producir diferentes bienes y servicios. Cuanto mayor es la diversificación productiva, menos dependientes de las circunstancias externas son los ingresos de los países.

La diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico (vía la mejora de las capacidades productivas) se pone de manifiesto en algunos ejemplos que provee Ha-Joon Chang (2020). Este autor 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 puede 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 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 extranjeras. Es decir, Guinea Ecuatorial experimentó un fuerte proceso de crecimiento económico, no así desarrollo económico.

Sabido es que éste no es necesariamente el destino de todo “nuevo” país petrolífero, pensemos por ejemplo en Noruega. Ese país descubrió yacimientos de petróleo en 1969, pero no se limitó a exportar crudo sino que aumentó las capacidades productivas en torno a ese recurso, promoviendo otras actividades relacionadas como algunos servicios intensivos en conocimiento (servicios profesionales para la perforación y exploración y la ingeniería) y ramas industriales como la naval. El autor enfatiza este hecho mediante otros ejemplos de países cuyo crecimiento económico ha estado, en sus comienzos, fuertemente vinculado a los recursos naturales pero que lograron incrementar sus capacidades productivas y experimentaron procesos de desarrollo económico.

Un ejemplo que va en el sentido de lo que plantea Chang es el caso de Finlandia, 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 más lejano en el tiempo 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.

Estos ejemplos sirven de contrapunto a las experiencias de la mayoría de los países latinoamericanos. El crecimiento económico de estos países 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, sin embargo al no aprovechar la bonanza para generar nuevas actividades

productivas, cuando esos ciclos se agotan y bajan los precios de las materias primas, los países entran en recesión o en declive. Ese patrón de inserción internacional no ha contribuido a generar un crecimiento sostenido en el largo plazo y ha dado lugar a crisis recurrentes que devienen en impactos sociales negativos. Como vimos en el capítulo 1, la CEPAL ha realizado grandes esfuerzos por entender esta problemática y delinear políticas para superarla. No obstante, la trampa de especialización sigue siendo un desafío para la región.

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 que 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 Investigación y Desarrollo (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 refieren 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. También, medir la composición de las exportaciones según intensidad tecnológica, partiendo de la base de que la estructura de exportaciones, en algunos casos, es una buena aproximación a la estructura productiva. Un indicador útil para aproximarnos al tipo de especialización productiva de un país (vía su canasta exportadora) es el Índice de Complejidad Económica¹⁵ (ICE). El ICE mide dos variables de la canasta exportadora: diversidad y ubicuidad. Para el cálculo de la diversidad, se toma en cuenta la gama de bienes y servicios exportados por el país y el peso relativo de cada uno en el total de exportaciones. Una vez calculada la diversidad, se la ajusta por ubicuidad considerando que tan ubicuos (imitables) son los bienes y servicios producidos por el país. Intuitivamente el ICE da una idea de qué tan compleja (diversa y sofisticada) es la canasta exportadora de un país. Los países que tienen un ICE alto, por lo general exportan una gran diversidad de productos, que no son producidos y exportados por muchos países, es decir son poco ubicuos, poco imitables. Por el contrario, aquellos países con un ICE bajo, tienen escasa diversidad de productos que son producidos y exportados por muchos países, es decir, son muy ubicuos.

6.5 Desarrollo económico, bienestar y equidad

El crecimiento y el desarrollo económico tienen sentido, como lo señalamos en la introducción a este capítulo, si el esfuerzo productivo logra satisfacer las necesidades de la población y contribuye al bienestar individual y colectivo. Por eso desde el punto de vista del desarrollo no

¹⁵ El ICE fue elaborado por el físico César A. Hidalgo y el economista Ricardo Hausmann, ambos estudiosos del desarrollo.

alcanza con preguntarse cuánto se produce, qué se produce y cómo se produce, sino también ¿cómo se distribuye la riqueza generada?

En el capítulo 7 se abordarán las desigualdades sociales y, entre ellas las que tienen que ver con el impacto de las actividades productivas y la distribución de sus logros, pero como cierre de este capítulo corresponde enfatizar que la actividad económica es producto de relaciones sociales y que el resultado del crecimiento y el desarrollo económico no necesariamente se traduce en bienestar para todos los integrantes de la sociedad ni contribuye automáticamente a la expansión de las capacidades individuales y colectivas.

Las posibilidades de acceso a bienes y servicios no están condicionadas únicamente por las desigualdades entre países, sino también por la desigualdad de ingreso dentro de los países, es decir, entre sus habitantes. Por eso, debemos analizar 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. En ese sentido, la equidad constituye uno de los pilares centrales de las bases materiales del desarrollo por tres razones.

En primer lugar, por una cuestión ética. La desigualdad se contradice con las nociones de justicia inherentes al concepto de desarrollo humano.

En segundo lugar, se ha constatado que 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 sobre la segunda.

En tercer lugar, aún si no se compartiera la valoración negativa de la inequidad y la pobreza la desigualdad afecta la calidad del crecimiento económico, obstaculizando la propagación del progreso técnico y el logro de mayores niveles de capital humano, alejando así la posibilidad de una ampliación de las capacidades productivas que devenga en un proceso de desarrollo económico real.

6.6 El papel de las instituciones en el fortalecimiento de las bases materiales

El concepto de desarrollo económico, entendido como crecimiento económico con expansión de las capacidades productivas, supone tener en cuenta las decisiones que cada país toma en materia de orientación productiva, de inversión en su población mejorando la educación, la salud y aumentando el capital humano, así como en inversión en investigación y desarrollo que redunde en una mejora de las capacidades productivas. Estos cambios incluyen las transformaciones en las formas de organización de la producción y el trabajo, promoviendo el surgimiento de productos y procesos, incrementando la productividad de las empresas y creando mayores capacidades productivas. Sin embargo, es importante reconocer 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 trató 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 más (o menos) propicio para el cambio tecnológico y organizacional, así como también inciden 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 lo cual el Estado es un actor central. Asimismo, y como también fue tratado en el capítulo 5, las instituciones no solo tienen cabida dentro del espacio Estado-nación, es decir las relaciones productivas no están condicionadas sólo por las instituciones domésticas, sino por instituciones a nivel multi-escalar (global, regional y local). Las reglas de juego delineadas en ámbitos internacionales y regionales atraviesan las relaciones de producción y trabajo locales.

Por último, las instituciones no solo importan a la hora de fortalecer las capacidades productivas, generar y sostener mayores ingresos, sino también en la manera en que se distribuyen esos ingresos, aspecto que será retomado en el capítulo 7.

Recapitulación

En este capítulo se abordó la dimensión económica del desarrollo. Se puso énfasis en la necesidad de fortalecer las bases materiales de las sociedades y generar así condiciones que habiliten procesos de desarrollo en sentido más amplio. A partir de las nociones de crecimiento y desarrollo económico, se dio cuenta, en primer lugar, de la importancia del crecimiento económico como condición necesaria (aunque no suficiente) para que los habitantes de un país o región alcancen un mayor bienestar. 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. Los procesos de crecimiento económico sostenido son resultado de la mejora de las capacidades productivas. Estas transformaciones mayores aluden a la noción de desarrollo económico, el cual supone un proceso de mejora y complejización de la estructura productiva. La mejora de las capacidades productivas va de la mano de un mayor desarrollo tecnológico, de más capital humano e incorporación de conocimiento. Por tanto, el fortalecimiento de las bases materiales requiere la apuesta de producir más y mejor. Como veremos en el capítulo siguiente, mejorar la esfera económica-productiva cobra sentido en la medida que los logros se distribuyan equitativamente en la sociedad. 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

Chang, H.-J. (2020). *Economía para el 99 % de la población*. Debate.

Chang, H.-J. (2023). *Economía comestible: Un economista hambriento explica el mundo*. Penguin Random House.

Kravis, I. B., Heston, A. W., & Summers, R. (1978). Real GDP per capita for more than one hundred countries. *Economic Journal*, 88(350), 215–242. <https://doi.org/10.2307/2231250>

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 6.](#)

Capítulo 7. La pobreza y las desigualdades como obstáculo al desarrollo

Malena Montano y Magdalena Bessonart

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, *Informe sobre la desigualdad global*

Vivimos en un mundo de una opulencia sin precedentes, difícil incluso de imaginar hace cien o doscientos años (...). Y sin embargo, también vivimos en un mundo de notables privaciones, miserias y opresiones (...). Es difícil comprender cómo en un compasivo orden mundial puede haber tantas personas que padecen una enorme miseria, persistente hambre y una vida llena de privaciones y desesperación y por qué millones de niños inocentes mueren cada año por falta de alimentos, de asistencia médica o de atención social.

—Amartya Sen (2000) *Desarrollo y libertad*.

Resumen

En el capítulo 1 de este manual se presentó la evolución del concepto de desarrollo y cómo se ha consolidado la idea predominante del Desarrollo Humano Sostenible (DHS), entendido como un proceso que amplía las capacidades de las personas sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones puedan hacer lo mismo. Desde esta visión integral, el desarrollo abarca dimensiones económicas, sociales, ambientales e institucionales, entre otras. En este capítulo, nos centraremos en la dimensión social, con un enfoque en la **pobreza** y en las **desigualdades estructurales** presentes en las sociedades, así como en su impacto sobre el desarrollo.

Se abordarán brevemente algunos elementos generales sobre la pobreza, con énfasis en las formas de medirla. Posteriormente, se analizarán las desigualdades, destacando tres aspectos principales: económico, sexo-género y étnico-racial, y centrándonos en cómo el enfoque de interseccionalidad permite visibilizar la manera en que los distintos ejes se interrelacionan. Finalmente, se discutirá el papel de las instituciones en la creación, mantenimiento y reducción de estas desigualdades.

Palabras clave: pobreza, desigualdades, género, etnia-raza, ingreso, interseccionalidad

7.1. Introducción

La dimensión social ha sido una preocupación central en los Estudios de Desarrollo, y fue el foco de las principales críticas a la economía del desarrollo en las décadas de 1960 y 1970. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, la dimensión social cumple un papel fundamental, ya que su objetivo principal es superar una visión demasiado centrada en lo económico y otorgar mayor importancia al bienestar social.

Esta dimensión abarca temas clave como la educación, la salud, el acceso a servicios básicos, la igualdad de género y la participación ciudadana, entre otros. Dentro de los muchos problemas

sociales que enfrenta el desarrollo, se ha dado especial atención a dos grandes cuestiones: la pobreza y las desigualdades.

Ambos problemas afectan directamente el bienestar de las personas, especialmente en contextos de recursos limitados, y debido a sus efectos a largo plazo, representan un gran desafío tanto para el presente como para el futuro. Además, influyen en otros aspectos de la dimensión social, como el acceso a la educación, la salud y los servicios básicos, y tienen un impacto indirecto en la participación social y en la calidad de la democracia.

Es necesario destacar, sin embargo, que pobreza y desigualdad no son fenómenos equivalentes. Aunque suelen estar relacionadas, responden a dinámicas distintas y pueden exigir estrategias de política diferenciadas. En el capítulo detallaremos ambos conceptos pero de manera preliminar, puede señalarse que la pobreza se asocia con la carencia de recursos suficientes para cubrir necesidades básicas, mientras que la desigualdad remite a las brechas en la distribución de recursos, oportunidades y poder entre distintos individuos y grupos sociales. Por ello, reducir la desigualdad no implica necesariamente disminuir la pobreza, ni lo contrario, aunque en muchos casos ambos procesos tienden a reforzarse de manera positiva.

Por eso, en este capítulo se abordará la pobreza como un problema del desarrollo, enfocándose especialmente en cómo se mide. Luego, se analizarán las desigualdades, destacando su carácter diverso, los factores que las estructuran y el papel de las instituciones.

7.2. Pobreza

La pobreza es una de las principales barreras para el desarrollo humano y se reconoce como uno de los problemas más graves que enfrentan nuestras sociedades. Desde este enfoque, la pobreza se entiende como un conjunto de obstáculos que impiden a las personas ejercer plenamente sus capacidades, considerando tanto aspectos materiales como simbólicos.

La preocupación por la pobreza surge no sólo por su magnitud, sino también por las profundas repercusiones que tiene en distintos ámbitos de la convivencia social. La pobreza afecta directamente el acceso a derechos fundamentales, como la salud y la educación, y se vincula indirectamente con problemas como la inseguridad, la segregación social e incluso la inestabilidad democrática (Gasparini et al., 2013).

Este problema es de tal relevancia que ha ocupado un lugar central en la agenda del desarrollo global. Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han identificado la erradicación de la pobreza como un desafío prioritario. Esto se refleja en sus primeros objetivos: en los ODM, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”; en los ODS, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Este cambio refleja también una ampliación de la visión sobre la pobreza, reconociendo su naturaleza multidimensional y la necesidad de abordarla de manera integral.

Aunque intuitivamente todos tenemos una idea general de lo que es la pobreza, asociada con la falta de bienes o servicios esenciales, definirla con precisión es complejo. La pobreza no es solo un problema económico, sino también social, político y cultural. Además, dado su impacto, la manera en que se define y mide la pobreza genera debates significativos. Las distintas conceptualizaciones influyen directamente en las políticas diseñadas para combatirla, por lo que una definición y medición sólidas son cruciales.

A continuación, se presentan tres de las formas más comúnmente utilizadas para conceptualizar y medir la pobreza. Tal como se desarrolló en el Capítulo 4, para poder realizar mediciones es necesario operacionalizar los conceptos, partiendo de definiciones precisas que respondan a enfoques teóricos específicos sobre lo que constituye la pobreza. En consecuencia, se utilizan diferentes mediciones según su conceptualización, y, en muchos casos, estas se complementan entre sí para ofrecer una visión más integral del fenómeno y de sus dimensiones.

Estas tres formas incluyen el enfoque de pobreza como insuficiencia de ingresos, la pobreza multidimensional basada en necesidades básicas insatisfechas y el enfoque integrado, cada uno con sus ventajas y limitaciones, pero todos útiles para capturar distintos aspectos de la pobreza.

Es fundamental entender que medir la pobreza no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que permite diseñar políticas públicas más efectivas. Comprender cuántas personas son pobres, quiénes lo son, cómo y por qué lo son, permite articular respuestas más adecuadas para superar estas barreras a la libertad y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de toda la población, tanto en el presente como para las futuras generaciones.

7.2.1. La pobreza como insuficiencia de ingresos

Una forma de entender la pobreza es considerarla un fenómeno económico vinculado a la falta de dinero o a ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas. Sin embargo, existen enfoques alternativos que destacan el carácter multidimensional de la pobreza, reconociendo que las personas suelen enfrentar varias desventajas simultáneamente (Red de Pobreza Multidimensional [MPPN], 2023).

Desde la primera conceptualización, asociada a la insuficiencia económica, la medición habitual de la pobreza consiste en determinar cuántas personas o hogares perciben ingresos por debajo del umbral considerado suficiente. Incluso en la segunda conceptualización, más amplia, los ingresos siguen siendo un factor relevante, ya que, en economías de mercado como las predominantes a nivel global, los ingresos constituyen la principal vía para satisfacer las necesidades materiales.

De este modo, el cálculo de la pobreza mediante el método de ingresos es una medición directa según la primera definición y, al mismo tiempo, indirecta según la segunda, dado que los ingresos de un hogar o persona permiten aproximarse a sus condiciones de vida.

Con esta metodología, se calculan las líneas de pobreza e indigencia para un territorio determinado (usualmente un país). Estas líneas se basan en el costo de una canasta de consumo básico. Mientras la línea de pobreza refleja los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas de una persona u hogar, la línea de indigencia indica el umbral mínimo para satisfacer únicamente las necesidades nutricionales (Romero, 2000, p. 38).

Para determinar estas líneas, es necesario definir una canasta básica de alimentos per cápita y una canasta básica total per cápita. En Uruguay, la construcción de ambas canastas se realiza a partir de los datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta encuesta evidencia diferencias significativas en el costo de vida entre Montevideo y el resto del país, por lo que se utilizan líneas diferenciadas según la región.

A partir de la información de las canastas, se establecen periódicamente los umbrales de ingreso correspondientes utilizando los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), también

realizada por el INE. Así, los hogares y las personas cuyos ingresos se ubican por debajo de estos valores se clasifican como pobres o indigentes.

Tabla 7.1. Línea de pobreza e indigencia en Uruguay para un hogar unipersonal inquilino (2024)		
	Línea de Indigencia	Línea de pobreza
Montevideo	\$ 6.298	\$ 23.635
Interior	\$ 5.396	\$ 19.033
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2024)		

La línea de pobreza depende entonces del valor monetario de la canasta definida para un espacio geográfico específico, considerando los costos de vida de esa región. Por ello, no es posible realizar comparaciones internacionales a partir de las líneas nacionales de pobreza.

Para comparaciones internacionales se definen umbrales globales de ingresos por debajo de los cuales se considera a las personas o hogares como pobres. Este valor se ajusta periódicamente y se denomina línea internacional de pobreza. Por ejemplo, en junio de 2025, el Banco Mundial definió que las personas con ingresos menores a 3,00 dólares por día per cápita (PPA, ajustado por paridad de poder adquisitivo -PPC-) deben considerarse pobres (Banco Mundial, 2025). No obstante, se recomienda usar una línea de 4,20 dólares para países de ingresos medianos y de 8,30 dólares para países de ingresos medianos altos, dado que los costos de vida suelen ser significativamente mayores en estos contextos.

7.2.2. *La pobreza como insatisfacción de las necesidades multidimensionales*

Según la segunda definición de pobreza, se la puede entender como la imposibilidad para satisfacer aquellas necesidades que, a nivel normativo, se consideran esenciales para el desarrollo personal y social de los individuos en un contexto determinado (De los Campos, 2000). Entre los elementos fundamentales para dicho desarrollo —lo que Amartya Sen denomina el desarrollo de las capacidades individuales— se incluyen tanto las condiciones materiales como los aspectos simbólicos que afectan la dignidad humana.

Aunque los factores simbólicos constituyen un componente clave en algunas conceptualizaciones, los esfuerzos de medición y valoración de la pobreza se han concentrado principalmente en los aspectos materiales. Esto se debe tanto a la relevancia de esta dimensión como a las dificultades inherentes a incorporar factores simbólicos en mediciones cuantitativas.

Las mediciones de pobreza multidimensional suelen centrarse en las desventajas que enfrentan los individuos, como el acceso limitado a servicios esenciales (educación, salud, vivienda, entre otros), el empleo precario o las dificultades para insertarse en el mercado laboral. Este enfoque no solo permite identificar a las personas u hogares en situación de pobreza, sino también comprender cómo es esa pobreza, es decir, la variedad y profundidad de las desventajas que experimentan (MPPN, 2023).

En Uruguay se utilizan oficialmente dos métodos multidimensionales para estimar la pobreza. El primero es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), popularizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde la década de 1980. Este método abarca dimensiones como vivienda, acceso a agua potable, servicios sanitarios, energía eléctrica,

artefactos básicos de confort y educación (Calvo, 2013). Cada dimensión se evalúa mediante indicadores específicos, y cuando un hogar se encuentra por debajo del umbral establecido, se considera que tiene una necesidad básica insatisfecha y se clasifica como hogar en situación de pobreza. Una limitación de esta metodología es la necesidad de contar con información completa sobre todas las dimensiones, lo que históricamente restringió la disponibilidad de mediciones multidimensionales a los censos nacionales.

Para superar esta limitación y contar con un indicador más integral y actualizado, el INE desarrolló el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹⁶. Este índice busca “captar las privaciones que enfrentan los hogares uruguayos en cinco dimensiones clave: educación, condiciones habitacionales, servicios básicos, protección social y empleo” (INE, 2024), a partir de datos obtenidos en encuestas trimestrales.

Como se detalla en el Capítulo 4, al operacionalizar un concepto complejo como la pobreza multidimensional, es necesario definir qué dimensiones se incluyen y qué indicadores se utilizarán para aproximarse a ellas. En este sentido, el IPM considera cinco dimensiones, ponderadas de manera equitativa, con los siguientes indicadores:

Tabla 7. 2. Dimensiones e indicadores del IPM en Uruguay	
Dimensión	Indicador y umbral
Condiciones habitacionales	Hacinamiento: Más de dos personas por habitación destinada a dormir.
	Tenencia: Propietario de la vivienda pero no del terreno; ocupante sin permiso; uso de edificaciones en relación de dependencia.
	Materialidad: Vivienda que se inunda, con peligro de derrumbe o con carencias en materiales (ej. techo liviano sin cielorraso, de desecho; piso de tierra sin contrapiso; paredes de ladrillo o material liviano sin terminación).
Servicios básicos del hogar	Internet: El hogar no tiene acceso.
	Calefacción: El hogar no dispone de fuente de energía para calefaccionar.
	Saneamiento: Vivienda sin servicio sanitario, de uso no exclusivo, o con evacuación que no sea a red general, fosa séptica ni pozo negro.
Empleo	Informalidad: Algún integrante adulto trabaja en el sector informal.
	Desempleo: Algún integrante adulto se encuentra desempleado desde hace 4 semanas o más, o está desalentado.
	Subempleo: Algún integrante adulto está subempleado.

¹⁶En la búsqueda de una medición más integral de la pobreza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como complemento del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este indicador considera privaciones simultáneas en salud, educación y nivel de vida, y se basa en una metodología desarrollada por la Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). La iniciativa elabora IPM internacionales que permiten comparar la situación de pobreza en más de 100 países (INE, 2025).

A nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística (INE) comenzó a calcular, a partir de 2024, un IPM propio, ajustado a las características específicas de Uruguay. Este índice permite evaluar la pobreza multidimensional dentro del país, pero no es directamente comparable con los valores internacionales debido a las adaptaciones metodológicas locales.

Educación	Vinculación: Algún integrante de 4 a 18 años no asiste a educación obligatoria ni finalizó educación media.
	Rezago: Algún integrante de 9 a 20 años cursa primaria o media con 2 años o más de atraso escolar.
	Años de educación: Algún integrante nacido antes de 1962 no culminó educación primaria; nacido entre 1962 y 1994 no culminó educación media básica; nacido a partir de 1995 no culminó educación media superior.
Protección social	Cuidados: Algún integrante adulto no buscó trabajo por tareas domésticas y/o cuidados.
	Seguridad social: Algún menor de 18 años no está cubierto.
	Pensiones: Algún integrante de 65 años o más no recibe jubilación ni pensión (excepto personas de 65–70 años que trabajan).
Fuente: INE.	

El INE estableció como criterio que una persona se encuentra en situación de pobreza si presenta un nivel de privación del 21% o más, es decir, si tiene carencias en cuatro o más de los quince indicadores definidos del IPM. Los resultados se publican periódicamente a nivel nacional y con algunas desagregaciones. Por ejemplo, en 2024 se observó una mayor incidencia de la pobreza en el Interior que en Montevideo.

En síntesis, comprender la pobreza como insatisfacción de necesidades multidimensionales permite ir más allá de la mera carencia de ingresos y capturar la diversidad de privaciones que afectan a los hogares uruguayos, utilizando indicadores que consideren distintas dimensiones y estableciendo umbrales que determinen los niveles de insatisfacción que ubican a la persona u hogar en esta situación.

7.2.3. Método integrado de medición de la pobreza

Dos de los enfoques anteriores (insuficiencia de ingresos y necesidades básicas insatisfechas) pueden complementarse, y su combinación da lugar al método integrado, que ofrece una visión más completa de la pobreza.

Como se mencionó previamente, el enfoque de NBI fue popularizado en la región por la CEPAL, que también desarrolló un método que cruza los datos del método por ingresos y el de NBI, buscando profundizar el análisis de la calidad de vida de las personas.

En este modelo, los hogares se clasifican según su situación respecto a la línea de pobreza y a las necesidades básicas insatisfechas (véase columnas y fila respectivamente en la tabla). Esto permite identificar situaciones de pobreza crónica, coyuntural o inercial:

Tabla 7.3. Método integrado de medición de pobreza		
<i>Método NBI</i>	<i>Método del ingreso</i>	
	<i>Por debajo de LP</i>	<i>Por encima de LP</i>
<i>Con necesidades básicas insatisfechas</i>	Pobreza crónica	Pobreza inercial
<i>Con necesidades básicas satisfechas</i>	Pobreza reciente o coyuntural	No pobres
Fuente: Pugliese, L. (2008)		

Este enfoque parte del reconocimiento de que los distintos métodos aportan información complementaria: los ingresos reflejan una dimensión más coyuntural, dado que pueden variar mensualmente, mientras que características como las condiciones de la vivienda representan aspectos más estructurales, que cambian con menor rapidez. Por ello, la combinación de ambos enfoques permite obtener una visión más integral de la situación de los hogares y las personas.

El método integrado permite, por ejemplo, identificar hogares en pobreza crónica, caracterizados por ingresos bajos y necesidades básicas insatisfechas. Cuando los ingresos son bajos pero las necesidades básicas están cubiertas, se puede considerar que el hogar atraviesa una situación coyuntural, donde la falta de ingresos aún no impacta las condiciones estructurales. Por otro lado, si los ingresos superan la línea de pobreza pero persisten necesidades básicas insatisfechas, el hogar se puede encontrar en pobreza inercial, donde mejoras coyunturales en los ingresos no han sido suficientes para superar carencias estructurales.

De esta manera, el enfoque integrado no solo permite cuantificar cuántas personas se encuentran en situación de pobreza, sino también comprender mejor las características de esa situación, información crucial para diseñar políticas públicas más efectivas. Para que las personas puedan vivir plenamente la vida que desean, es indispensable que sus necesidades básicas estén satisfechas, lo cual, en nuestras sociedades, está estrechamente ligado a los ingresos del hogar. Por ello, resulta fundamental abordar ambas dimensiones de manera integrada.

7.3. De la desigualdad a las desigualdades

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible, la existencia de desigualdades en las oportunidades y en el acceso a los recursos materiales y simbólicos necesarios para el bienestar constituye un problema central en un mundo de recursos finitos. Las desigualdades deben entenderse en plural, ya que se manifiestan de múltiples formas y se estructuran en torno a diversos ejes que afectan tanto la distribución de recursos como las oportunidades y el reconocimiento social.

Tradicionalmente, el estudio de la desigualdad se ha centrado principalmente en su dimensión económica, especialmente en la distribución de ingresos y riqueza. Esta perspectiva refleja gran parte de las diferencias de oportunidades en una sociedad, dado que el acceso desigual a bienes y servicios no solo limita el bienestar inmediato, sino que perpetúa estructuras de desigualdad que impactan a generaciones futuras.

Considerar las desigualdades en plural implica un enfoque más amplio, que incluya aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, y examine los diversos ejes que moldean las relaciones en la sociedad (CEPAL, 2016). Entre estos ejes se encuentran la clase social, el sexo-género, lo étnico-racial y lo territorial, los cuales se reflejan en el mercado laboral, la protección social, la organización de los cuidados, el acceso a educación, salud, vivienda y servicios básicos, así como en la participación social y política (Madrueño, 2013; CEPAL, 2016).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) subrayan que las desigualdades constituyen un desafío significativo: no solo dificultan la reducción de la pobreza y comprometen el progreso social y económico a largo plazo, sino que también afectan el bienestar individual y pueden generar problemas como delincuencia, enfermedades y deterioro ambiental. Alcanzar un desarrollo sostenible requiere garantizar que todas las personas tengan acceso a oportunidades, servicios y una vida digna (ONU, 2016, p. 1). En este contexto, la distribución equitativa de

recursos es clave para expandir las capacidades humanas en el presente y para las generaciones futuras, sin comprometer los límites del planeta.

7.3.1. Ejes de las desigualdades

Como se mencionó, las desigualdades se manifiestan de múltiples formas y se sustentan en diversos ejes estructurantes. En este apartado nos centraremos en tres aspectos: económicos, sexo-género, etnia-raza, mientras que las desigualdades territoriales se abordarán en el capítulo 9.

Antes de analizar estas desigualdades, es necesario precisar algunos conceptos. Nancy Fraser distingue dos formas de entender la injusticia¹⁷ (Fraser, 2006). Por un lado, la injusticia socioeconómica, vinculada a la estructura económico-política de la sociedad, que se relaciona con los conflictos en torno a la redistribución de recursos materiales. Como se revisó en el capítulo 2, este enfoque se conecta con las discusiones sobre la justicia distributiva que plantean Rawls, Nozick y Sen. Por otro lado, la injusticia simbólica o cultural se refiere a los modelos sociales de representación y valoración que asignan mayor estatus y reconocimiento a ciertos grupos, y menos a otros. Superar este tipo de injusticia requiere reconocer aquellos aspectos simbólicos o culturales que han sido subvalorados o estigmatizados.

En este marco, es importante diferenciar desigualdad de diferencia. Las personas y comunidades presentan diferencias que nos distinguen unos de otros, pero algunas son interpretadas como rasgos esenciales y, en ocasiones, jerarquizadas, asignando un valor superior o inferior.

Un ejemplo histórico es la lateralidad manual: usar preferentemente la mano izquierda o la derecha generó la distinción entre “zurdos” y “diestros”. En algunas culturas, esta diferencia fue interpretada como un rasgo esencial y jerarquizado, de modo que ser zurdo se consideraba negativo, mientras que ser diestro se valoraba como superior. Esto llegó a justificar la exclusión de ciertos derechos y oportunidades para los zurdos.

Este tipo de categorizaciones puede condicionar los niveles de inclusión o exclusión en ámbitos clave para el desarrollo de capacidades. Entre los factores más relevantes de jerarquización en el mundo contemporáneo se encuentran el sexo-género, la etnia-raza, la edad y la discapacidad, que influyen tanto en el acceso a recursos materiales como en el reconocimiento social y cultural.

Por lo tanto, hablar de desigualdad no implica eliminar las diferencias, sino analizar los sistemas jerárquicos, tanto económicos como culturales, que las transforman en fuentes de desigualdad. Siguiendo a Fraser, la búsqueda de igualdad requiere abordar simultáneamente la redistribución de recursos y el reconocimiento simbólico, promoviendo condiciones que garanticen el respeto por la diversidad y eviten que las diferencias se traduzcan en desigualdad de derechos y oportunidades.

7.3.2. La desigualdad económica

El primer tipo de injusticias que señala Fraser está relacionado con las diferencias económicas, que existen tanto dentro de los países como entre ellos (Capítulo 6). En esta sección nos enfocaremos en las disparidades económicas entre individuos y hogares, que se manifiestan en diferencias de ingresos, riqueza y acceso a recursos materiales dentro de una sociedad. Estas brechas constituyen la base de la estructura de clases sociales, el sistema de estratificación

¹⁷ Fraser enfatiza que los aspectos de redistribución y reconocimiento están naturalmente relacionados, y que la distinción entre ellos es principalmente analítica: las soluciones que buscan redistribuir recursos suelen implicar cierta concepción de reconocimiento, y las soluciones centradas en el reconocimiento suelen asumir alguna forma de redistribución (Fraser, 2006).

característico de las sociedades capitalistas, y su superación se vincula entonces a las dinámicas de redistribución de estos recursos materiales.

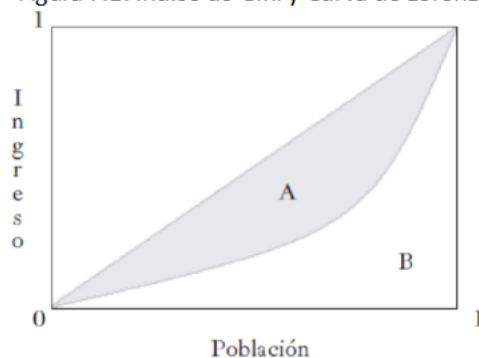
Para comprender el impacto de la desigualdad económica en el Desarrollo Humano Sostenible, es fundamental reconocer que los ingresos y la riqueza determinan las oportunidades que las personas pueden alcanzar, afectando su capacidad para definir su propio proyecto de vida (agencia). Estas condiciones influyen no solo en el presente, sino que también moldean las oportunidades de las generaciones futuras, generando efectos intergeneracionales.

Cuando hablamos de desigualdad económica, consideramos tanto los ingresos como la riqueza. Los ingresos son un flujo que refleja “la cantidad de dinero que una persona u hogar recibe en un período determinado, ya sea por salarios, rendimientos de inversiones, transferencias familiares o beneficios del gobierno” (Vázquez, 2018). La riqueza, en cambio, es una variable de stock relacionada con la acumulación de capital por herencias, ahorros u otros activos (Milanovic, 2017).

Existe una relación estrecha entre ambas: los ingresos no consumidos pueden convertirse en riqueza al invertirse en activos, que a su vez generan nuevos ingresos. Según Milanovic (2017), la desigualdad de riqueza es siempre mayor que la de ingresos, dado que la riqueza suele estar concentrada en un segmento reducido de la población.

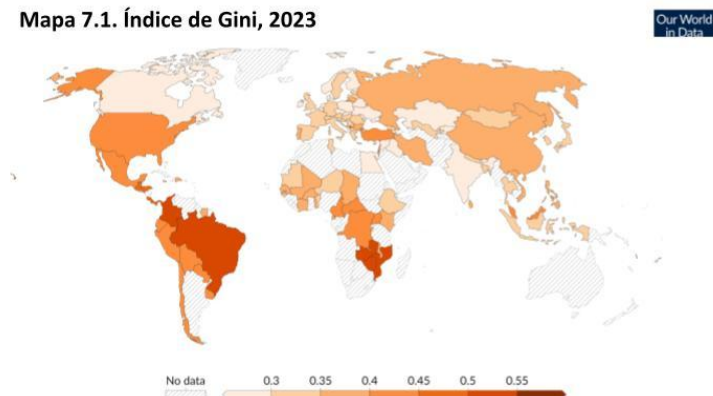
Para analizar la distribución de ingresos y riqueza, particularmente la desigualdad de ingresos, se utiliza frecuentemente el índice de Gini. Este indicador, como se muestra en la Figura 7.1, se basa en la curva de Lorenz, que ordena a la población de menor a mayor ingreso. En igualdad perfecta, cada persona recibe la misma proporción de ingresos, representada por una línea diagonal. En el extremo opuesto, si todo el ingreso estuviera concentrado en una sola persona, la curva formaría un ángulo recto. La distancia entre la curva de Lorenz y la línea de igualdad perfecta (área A) indica el grado de desigualdad: a mayor área, mayor desigualdad. El índice de Gini transforma esta medida en un valor entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (máxima desigualdad).

Figura 7.1. Índice de Gini y Curva de Lorenz



A nivel mundial (Mapa 7.1), la desigualdad de ingresos es particularmente alta en regiones como América Latina y África del Sur. Aunque no hay una correlación estricta entre PIB per cápita y desigualdad, los países con mayor desigualdad suelen ser relativamente más pobres. En países como Honduras o Namibia, bajos ingresos combinados con alta desigualdad agravan la situación de los más vulnerables. También se observa desigualdad significativa en países de ingresos medios (Brasil, Sudáfrica) y, en menor medida, en países de altos ingresos como Estados Unidos, donde la desigualdad ha crecido en las últimas décadas.

Mapa 7.1. Índice de Gini, 2023



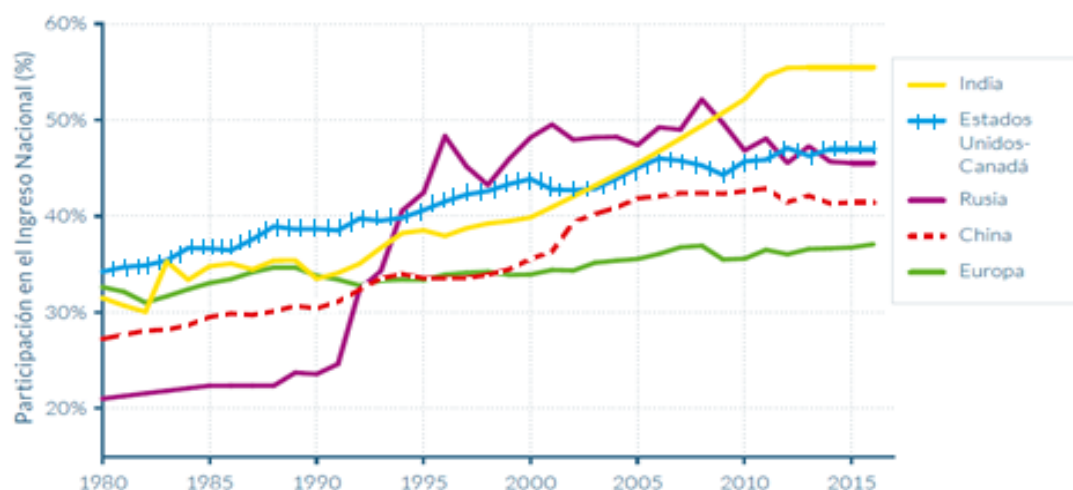
Fuente: Our World in Data, con datos del Banco Mundial.

Nota: Estos datos se relacionan con el ingreso disponible o el gasto per cápita (las definiciones exactas varían).

Otra medida utilizada por el *Informe sobre la Desigualdad Global* (2018) es la

participación del 10% de mayores ingresos en el ingreso nacional. El análisis muestra que esta participación ha aumentado globalmente en los últimos 50 años, aunque con variaciones según políticas públicas. Por ejemplo, en Europa, la intervención estatal ha limitado el crecimiento de la desigualdad, mientras que en economías como China e India, el crecimiento económico no ha mejorado necesariamente la distribución del ingreso.

Figura 7.2. Participación del 10% de la población de mayores ingresos alrededor del mundo



Fuente: Informe sobre la desigualdad global (2018)

Este análisis evidencia que el crecimiento económico por sí solo no reduce la desigualdad y resalta el papel crucial de las instituciones y políticas públicas. Para abordar la desigualdad económica en las economías de mercado, es esencial considerar factores como la estructura productiva, los niveles de formalidad laboral y el sistema impositivo. Un impuesto progresivo, junto con el acceso equitativo a educación y empleos bien remunerados, puede reducir la desigualdad directamente (limitando la concentración de riqueza) e indirectamente (ampliando oportunidades).

7.3.3. Desigualdades sustentadas en el sistema sexo-género

Cuando Fraser realiza su distinción entre “reconocimiento” y “redistribución”, identifica dos variables paradigmáticamente “bivalentes”, o sea, que abarcan dimensiones económico-políticas y de valoración cultural: el género y la raza. En esta sección nos centraremos en la primera, dejando la segunda para la siguiente.

El término género, con origen anglosajón y posteriormente adoptado en español, se ha consolidado como categoría analítica en las ciencias sociales, siendo clave para comprender fenómenos políticos, económicos y sociales. Según Alesina y González (2013), las sociedades pueden considerarse estructuradas por un sistema de género, en tanto presentan las siguientes características:

- 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 pertenecer a una categoría (“mujer”) cargada de valoraciones jerárquicamente inferiores a las valoraciones de la categoría “hombre”.
- El heteronormativismo imperante, sustentado en la dicotomía mujer-varón, provoca graves violaciones a los derechos de las personas homosexuales, trans e intersexuales.
- Las instituciones reproducen los patrones de género imperantes y afianzan las desigualdades (Alesina & González, 2013, p. 15).

Esta conceptualización permite comprender al sistema de género como un eje estructurante del poder social, integrado por prácticas, representaciones e ideas que categorizan a las personas según sus aspectos anatómicos, dividiéndolas en dos grupos o géneros a los cuales se les asigna un conjunto específico de valores.

En términos concretos, al nacer, las personas suelen ser clasificadas según sus genitales externos como masculinos o femeninos. Aquellas cuya biología no encaja en estas categorías, como las personas intersexuales, han sido históricamente objeto de intervenciones médicas destinadas a “normalizar” sus cuerpos. Asimismo, se espera que las personas asuman los roles sociales asignados a hombres y mujeres, lo que se refleja en ámbitos simbólicos, institucionales, sociales y psicológicos, con variaciones según el contexto cultural y temporal.

Los roles de género (las expectativas sociales diferenciadas para hombres y mujeres) varían según el contexto, pero tradicionalmente¹⁸ se ha vinculado a las mujeres con valores “femeninos” y la esfera privada (hogar, crianza, lo emocional), y a los hombres con valores “masculinos” y la esfera pública (provisión, protección, toma de decisiones). Estas categorías suelen tener mayor valor social para el hombre-masculino-público que para su contraparte mujer-femenino-privado.

A nivel simbólico, estos roles se refuerzan mediante imágenes que perpetúan nociones de lo que se considera “natural” para cada género. Además, la heteronormatividad, que estigmatiza a quienes no se ajustan a esta norma, ya sea por su identidad de género, expresión de género u orientación sexual, afecta directamente las oportunidades disponibles para las personas, convirtiéndose en un factor central para el desarrollo humano sostenible.

Un elemento clave del sistema de género es la división sexual del trabajo, que históricamente asignó el trabajo doméstico y reproductivo a las mujeres y el trabajo productivo a los hombres. Aunque en nuestra sociedad, esta división ha cambiado con la creciente participación femenina en el trabajo remunerado, las desigualdades persisten. Según la Encuesta de Uso de Tiempo de Uruguay (2022), los hombres dedican más horas al trabajo remunerado, mientras que las mujeres asumen una mayor carga de trabajo no remunerado, resultando en una carga total más alta para ellas:

¹⁸ El término tradicionalmente se emplea en este texto como una generalización para describir patrones socialmente recurrentes a lo largo de la historia. Sin embargo, la evidencia histórica y antropológica demuestra que estos patrones presentan gran diversidad según el tiempo, el lugar y las culturas, y que no todas las sociedades han organizado los roles de género, el trabajo doméstico o las jerarquías sociales de manera homogénea (Ortner, 1974; Scott, 1986; Wiesner-Hanks, 2021).

Tabla 7.4. Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado, por sexo (Uruguay, 2022)		
	Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado
Varones	43,6	20,6
Mujeres	35,9	34,4
Fuente: Datos del Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres] (2023) a partir de Encuesta de Uso de Tiempo (2022) (INE)		

Además de estas diferencias en las cargas horarias, existen importantes segregaciones horizontales y verticales en el ámbito remunerado, que afectan salarios y oportunidades de ascenso, limitando la agencia y la autonomía económica, y repercutiendo en el acceso a educación, salud y otros recursos esenciales.

En relación con la presencia de esta temática en las agendas del desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha destacado la importancia de la equidad de género para el desarrollo humano, especialmente desde la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), reconociendo que la igualdad de género es un proceso político y no únicamente una meta tecnocrática (PNUD, 1995). Se subraya la necesidad de eliminar barreras, fortalecer el agenciamiento de las mujeres y promover un modelo de desarrollo que garantice igualdad de oportunidades, respetando las particularidades culturales de cada sociedad.

En el ámbito de la cooperación internacional, la perspectiva de género se ha ido transformando desde un enfoque centrado exclusivamente en las mujeres hacia una visión más amplia del “género en el desarrollo” (GED). Según Murguialday (2005), este enfoque examina cómo las instituciones sociales perpetúan desigualdades de género, desde la expropiación a las mujeres de los beneficios de su trabajo hasta las diferencias en el acceso a recursos y al poder.

En síntesis, el género no solo estructura la sociedad, sino que también constituye un eje de desigualdades que afecta las capacidades y oportunidades de las personas. Enfoques como el GED buscan reflexionar sobre cómo estas diferencias inciden en las estructuras sociales y, en consecuencia, en el desarrollo de las comunidades.

7.3.4. Las desigualdades fundadas en aspectos étnico-raciales

El otro eje paradigmáticamente “bivalente” que señala Fraser es la “raza”. En este sentido, uno de los ejes fundamentales de desigualdad en las sociedades contemporáneas está relacionado con lo étnico-racial. Antes de analizar su relación con el desarrollo, es necesario presentar una visión general de la evolución de los conceptos de raza y etnia, como punto de partida para comprender las conceptualizaciones contemporáneas sobre este tema.

En este marco, seguiremos la conceptualización de P. Wade (2000), quien destaca que estos conceptos han cambiado significativamente a lo largo del tiempo y que su desarrollo histórico es clave para entender su relevancia actual.

Según Wade, el término "raza" apareció por primera vez en las lenguas europeas a inicios del siglo XVI, referido al linaje o estirpe. En esta etapa inicial, se entendía como la descendencia común de un grupo de personas que compartían un ancestro, lo cual implicaba la transmisión de

características o cualidades comunes. En ese entonces, la apariencia física no era el factor principal para identificar un linaje, ya que las diferencias entre grupos humanos se interpretaban de forma más amplia.

Entre los siglos XVI y XVIII, los europeos se interesaron profundamente en clasificar no solo a los seres humanos, sino a todas las formas de vida. Este esfuerzo surgió en medio de debates sobre las causas de las diferencias entre los seres vivos. Se consideraba que el entorno influía tanto en las características físicas de las personas como en las instituciones sociales y políticas, entendiendo ambos aspectos como inseparables.

Un aspecto clave en la construcción de la idea de raza fue la exclusión de culturas y sociedades fuera del mundo cristiano. Este concepto se desarrolló mediante relaciones de alteridad, definiendo la identidad europea en oposición a "los otros". Estas ideas se consolidaron con el auge del capitalismo mercantil, los descubrimientos geográficos y la colonización. El colonialismo europeo, además de ejercer dominio económico, jugó un papel central en la creación de teorías que justificaban las diferencias raciales entre conquistadores y colonizados, explicando dichas diferencias como inherentes y naturales, y sentando las bases de teorías raciales más complejas.

Siguiendo el recorrido que plantea Wade (2000), el siglo XIX fue un momento crucial en la transformación del concepto de raza. Las ideas basadas en linajes y culturas mutaron hacia nociones que concebían las razas como categorías humanas permanentes, distinguibles principalmente por características biológicas innatas. A partir de esto, se construyeron distintas tipologías raciales que podían combinar aspectos de ascendencia, características físicas externas, aspectos religiosos, entre otros. Estas tipologías generaban jerarquías que asignaban posiciones de superioridad o inferioridad a distintos grupos.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, el racismo científico alcanzó su apogeo en un contexto marcado por la abolición de la esclavitud. Aunque algunos teóricos se oponían a la esclavitud por razones humanitarias, surgieron teorías que justificaban la dominación continua de ciertos grupos bajo la premisa de una supuesta inferioridad innata.

El siglo XX fue un periodo de contradicciones. Por un lado, el eugenismo consolidó el racismo científico, pero también surgieron avances que comenzaron a desmantelarlo. Las teorías evolucionistas de Darwin demostraron que las diferencias entre los grupos humanos no eran permanentes. Investigaciones como las de Franz Boas mostraron que las características físicas, como las dimensiones del cráneo, variaban más entre generaciones o a lo largo de la vida que entre las llamadas "razas".

A mediados del siglo XX, la biología y la genética concluyeron que las razas no existen como categorías biológicas. En este sentido, aunque el concepto de raza es previo a la genética moderna y sus formas de agrupamiento no se basan en ella ni tienen sustento biológico, sigue siendo una construcción social que mantiene una influencia importante en nuestras sociedades.

Respecto al concepto de **etnia**, Wade (2000) señala que la "etnicidad" surgió en el discurso académico después de la Segunda Guerra Mundial, con raíces en el término griego *ethnos*, que originalmente se usaba para referirse a "pueblo" o "nación". Previamente, durante el siglo XIX, con el auge de las teorías raciales científicas, comenzó a asociarse con la raza, aunque con el tiempo adquirió un significado distinto.

Con el declive del racismo científico, el concepto de "grupo étnico" pasó a describir agrupaciones sociales distintivas, desvinculándolas de nociones estrictamente raciales. Se empleaba especialmente para referirse a "minorías étnicas" dentro de un territorio nacional,

como los judíos o los gitanos en Europa occidental, en un contexto de consolidación de los Estados-nación que buscaban homogeneización, generando tensiones con la diversidad étnica. Además, el colonialismo trazó fronteras arbitrarias que ignoraban identidades étnicas preexistentes, promoviendo jerarquías y exclusiones dentro de las políticas coloniales.

Por otro lado, aunque la globalización ha generado cierta homogeneización cultural, también ha propiciado una revalorización de la pertenencia a comunidades específicas. Según el PNUD (2005), las identidades étnicas se renuevan constantemente en un contexto de cambio social y global.

En este contexto, y siguiendo a la CEPAL (2000), puede señalarse que tanto la segregación como la discriminación siguen presentes. La primera mantiene a los grupos racializados a distancia, confinándolos en espacios específicos con oportunidades y poder limitados; la segunda impone tratos diferenciados que pueden llegar a humillar o desvalorizar a las personas en distintos ámbitos de la vida social.

Estos mecanismos se sustentan en prejuicios étnico-raciales basados en estereotipos que jerarquizan a los grupos y reproducen sistemas de valoración de superioridad e inferioridad. Siguiendo a Fraser, estas desigualdades combinan dimensiones de redistribución y reconocimiento: afectan tanto el acceso a recursos materiales, educación y empleo (redistribución) como la valoración social y cultural de las identidades racializadas (reconocimiento). En América Latina, estas dinámicas se reflejan en la sobrerrepresentación de pueblos originarios y afrodescendientes entre las poblaciones pobres, así como en su subrepresentación en los sectores con mayor educación formal e ingresos. A ello se suman los estereotipos diferenciados y jerarquizados, que continúan perpetuando relaciones de exclusión y limitando oportunidades.

En respuesta a estas desigualdades, los movimientos indígenas en América Latina han desarrollado procesos sostenidos de lucha, no solo por la redistribución de recursos materiales, sino también por el reconocimiento de sus derechos culturales, territoriales y políticos. Como se mencionó en el Cap. 1, especialmente a partir de la década de 1990, estas reivindicaciones se han articulado con propuestas alternativas de desarrollo, como el Buen Vivir (Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Ñande Reko). Estas iniciativas integran la reivindicación del reconocimiento de la diversidad cultural y cosmovisional con una visión integral del desarrollo, centrada en una concepción biocéntrica que pone la vida en el centro.

En Uruguay, el INE incorpora sistemáticamente desde 2006 una pregunta sobre ascendencia¹⁹ en sus estadísticas oficiales, como resultado de las demandas de los colectivos afrodescendientes e indígenas. Esto ha permitido contar con información detallada sobre la situación de las personas según su ascendencia declarada y su relación con distintas variables socioeconómicas. A partir de estos y otros registros oficiales, diversos estudios muestran por ejemplo que las personas afrodescendientes tienden a trabajar más horas y durante más años a lo largo de su vida que el resto de la población uruguaya, y presentan tasas de pobreza (tanto simples como multidimensionales) que suelen ser aproximadamente el doble que las del resto de la población (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID], 2025).

¹⁹ “Primero, se pregunta a la persona entrevistada si tiene ascendencia “afro o negra”, “asiática”, “blanca”, “indígena” u “otra” (ascendencia simple). Si declara más de una, se le consulta cuál considera su ascendencia principal. Esta metodología permite reportar la proporción de personas afrodescendientes en Uruguay usando ambos criterios, que son válidos. La ascendencia principal reflejaría mejor los rasgos fenotípicos de las personas, según estudios (...).” (AECID, 2025)

7.4. La interseccionalidad de las desigualdades

En las sociedades contemporáneas, las desigualdades, aunque arraigadas en sistemas distintos de jerarquización, rara vez operan de manera aislada. Por el contrario, tienden a manifestarse simultáneamente, se retroalimentan y generan estructuras específicas de exclusión social. Este entrelazamiento ha sido conceptualizado como “desigualdades entrecruzadas” (Valenzuela y Rangel, 2004) o “interseccionalidad de la desigualdad” (CEPAL, 2016).

Existen diversas formas de conceptualizar estas interseccionalidades, con diferencias significativas entre enfoques. Una de las más influyentes es la propuesta desde el derecho por Symington (2004):

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 (Symington, 2004, p. 2).

Desde esta perspectiva, las experiencias de opresión y privilegio no son lineales ni independientes, sino que se combinan de manera compleja. Para visualizarlo, se puede imaginar una "matriz de desigualdades", donde cada combinación de categorías sociales (como género, clase social, etnia, discapacidad, orientación sexual o edad) marca cómo se intersectan estas desigualdades y cómo afectan la vida de las personas, determinando sus oportunidades, derechos y capacidad de agencia en cada contexto específico.

Symington desarrolló originalmente el concepto para analizar la situación laboral de las mujeres afroamericanas, señalando las barreras específicas que enfrentaban en relación con sus contrapartes de género o de raza. Este análisis fue luego ampliado por autoras como Patricia Hill Collins (2000), quien subrayó que la experiencia de las mujeres negras no puede entenderse sumando “opresión de género” y “opresión racial”, sino a partir de una interacción particular que produce formas de discriminación irreductibles a esas categorías por separado.

Retomando la perspectiva de Fraser, estas intersecciones también pueden analizarse en el terreno simbólico y cultural, donde confluyen desigualdades de reconocimiento y de redistribución (Fraser, 2006). En esa línea, María Lugones (2008) plantea que el género, en el contexto de la colonización, nació jerarquizado racialmente. Las nociones de “feminidad” y “masculinidad” se construyeron de manera distinta según la raza, generando formas específicas de subordinación. Así, la asociación mencionada previamente entre “mujer-femenino-privado” difícilmente podía abarcar la experiencia de las mujeres esclavizadas. Según sostiene Lugones: “Las hembras no-blancas eran consideradas animales en el sentido profundo de ser seres «sin género», marcadas sexualmente como hembras, pero sin las características de la femineidad” (Lugones, 2008, p. 94). Por ello, se esperaba que trabajaran en las mismas condiciones que los varones y, al mismo tiempo, que fueran fuente de reproducción forzada de mano de obra esclavizada.

En síntesis, el enfoque interseccional busca comprender que las desigualdades sociales no operan de manera aislada, sino en interacción constante, afectando expectativas, derechos, oportunidades y agencia de manera diferenciada según la posición de cada persona en múltiples sistemas de jerarquía. Este enfoque resulta fundamental para diseñar políticas de redistribución y reconocimiento más precisas, capaces de considerar la complejidad real de las experiencias sociales.

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

Como vimos en el Capítulo 5, en este curso entendemos las instituciones como las “reglas del juego” que estructuran la vida social. Estas desempeñan un papel crucial en la creación, el sostenimiento y, en algunos casos, la reducción de las desigualdades. Dichas desigualdades se encuentran ancladas en procesos históricos complejos, en los cuales se establecieron marcos institucionales que han moldeado las oportunidades y expectativas en nuestras sociedades.

Las instituciones operan en múltiples niveles. Por un lado, valores y creencias pueden cristalizar en normas formales que, ya sea de forma intencional o por omisión, restringen el acceso de determinados grupos a derechos fundamentales. Por otro lado, normas culturales informales, basadas en estereotipos y prejuicios, pueden sostener la exclusión social de manera difusa pero efectiva. Esto se puede observar con las desigualdades étnico-raciales en América Latina, donde los marcos institucionales formales e informales heredados de la colonia legitimaron la esclavitud y el sometimiento de pueblos indígenas y afrodescendientes, dejando una huella que aún hoy se reproduce en instituciones discriminatorias (Quijano, 2000; Wade, 2010).

Retomando el planteo de Nancy Fraser (2006), el papel de las instituciones en este proceso puede analizarse a partir de la distinción entre estrategias de afirmación y de transformación. Las primeras buscan corregir desigualdades sin alterar las estructuras subyacentes que las generan, mientras que las segundas apuntan a modificar esas estructuras de fondo, alterando las dinámicas que producen desigualdad de manera sistemática.

Dentro de los ejemplos que presenta Fraser se encuentra la diferencia entre las políticas de afirmación dirigidas a los colectivos LGBTIQ+, donde se hace énfasis en las diferencias existentes y otorgar legitimidad a identidades previamente desvalorizadas, y las propuestas transformativas “*queer*”, orientadas a desestabilizar las propias categorías y etiquetas identitarias de la diversidad y cuestionar los marcos binarios que estructuran la sexualidad y el género. Algo similar ocurre en el terreno de la redistribución: mientras que un ejemplo de políticas afirmativas podría ser ampliar la capacidad de consumo de los grupos marginados mediante programas focalizados o transferencias, las transformativas se orientan a modificar la estructura productiva subyacente, por ejemplo, a través de la redistribución de la tierra u otros medios de producción.

En este marco, las “políticas de cuotas” suelen ser un ejemplo paradigmático de acción afirmativa. Estas permiten que algunos individuos de grupos históricamente excluidos accedan a espacios de trabajo, representación o poder. No obstante, también conllevan el riesgo de consolidar las diferencias identitarias y de no alterar las estructuras que reproducen la desigualdad. Así ocurre, por ejemplo, en los sistemas donde el acceso a la educación superior gratuita está limitado: las cuotas diversifican la composición estudiantil, pero no transforman la restricción estructural que impide un acceso universal a ese nivel educativo.

Bajo este marco analítico, es posible situar cuatro tipos de políticas o reformas institucionales resultantes de la intersección entre redistribución y reconocimiento, con una lógica afirmativa o transformadora. Esta tipología permite comprender por qué los procesos de reforma institucional suelen ser largos, conflictivos y no lineales: implican redistribuciones de poder que los sectores privilegiados suelen percibir como una amenaza a su posición, así como cambios a nivel simbólico. Al mismo tiempo, subraya las tensiones entre la necesidad de no limitar la acción política a intervenciones afirmativas que, si bien generan avances inmediatos, no transforman las

estructuras que sostienen las desigualdades (aunque suelen ser más políticamente factibles), frente a la posibilidad de avanzar hacia cambios de fondo que reconfiguren las reglas del juego.

En síntesis, las instituciones perpetúan desigualdades históricas, pero al mismo tiempo pueden convertirse en herramientas para su superación. Si el objetivo es avanzar hacia la construcción de sociedades más justas e inclusivas, el desafío consiste en promover transformaciones institucionales que articulen medidas afirmativas con cambios de carácter transformador, capaces de incidir tanto en el plano de la redistribución como en el del reconocimiento.

Recapitulación

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, entendido como la expansión de las capacidades de las personas, resulta fundamental analizar cómo la pobreza y las desigualdades limitan dichas capacidades y condicionan el ejercicio pleno de los derechos.

En relación con la pobreza, aunque existe una idea general sobre su significado, su definición y medición presentan desafíos importantes. Los distintos enfoques, como la pobreza por ingresos, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de pobreza multidimensional (IPM), captan realidades distintas y complementarias. La combinación de estas herramientas permite obtener una visión más integral, insumo fundamental para el diseño de políticas públicas que fortalezcan efectivamente las capacidades de las personas.

Respecto a las desigualdades, es clave comprenderlas como múltiples, entrelazadas y jerárquicamente estructuradas. En este capítulo se abordaron tres aspectos centrales: las desigualdades económicas, las basadas en aspectos sexo-génericos y las étnico-raciales, mostrando cómo influyen en la distribución de recursos, oportunidades y reconocimiento. Además, se presentó el enfoque de interseccionalidad, que permite analizar cómo estas desigualdades se combinan, generando experiencias diferenciadas que requieren respuestas específicas y contextualizadas.

Finalmente, se destacó el papel de las instituciones en la reproducción de desigualdades y la relevancia de la distinción planteada por Fraser (2006) entre soluciones afirmativas, que corrigen efectos sin alterar estructuras, y soluciones transformativas, que buscan modificar los marcos que generan injusticia. Comprender estas interacciones es esencial para formular políticas inclusivas y sostenibles que aborden tanto la redistribución de recursos como el reconocimiento social, promoviendo sociedades más justas.

Referencias bibliográficas

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2025). *Ecos de la línea de color: Afrodescendientes e inclusión en Uruguay*. Fondo de Población de las Naciones Unidas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Alesina, L., & González, D. (2013). *Guía para la elaboración de leyes favorables para la igualdad*. Convenio Banco Mundial-Parlamento Nacional.

Banco Mundial. (2025). *June 2025 Update to the Poverty and Inequality Platform (PIP)*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099510306052516849/pdf/IDU-eb272b02-eed1-4633-9e37-9297e20a711c.pdf>

Calvo, J. (2013). *Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Trilce.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2000). *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*. Publicaciones de Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de la desigualdad en América Latina*. Publicaciones de Naciones Unidas.

Collins, P. H. (2000). Gender, black feminism, and black political economy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 568(1), 41–53.

De los Campos, H. (2000). *El índice de necesidades básicas insatisfechas: Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa*. Departamento de Trabajo Social (FCS-Udelar).

Fraser, N. (2006). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista». *New Left Review*, 1, 126–155.

Gasparini, L., Cicowiez, M., & Escudero, W. (2013). *Pobreza y desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones*. CEDLAS.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2025). *Presentación del Informe Pobreza Multidimensional 2024*. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/presentacion-del-informe-pobreza-multidimensional-2024>

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). (2023). *Encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado*. MIDES.

Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73–102.

Madrueño Aguilar, R. (2013). Desigualdades. En S. Tezanos Vázquez (Ed.), *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades*. Universidad de Cantabria.

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

Murguialday, C. (2005). *Las mujeres en la cooperación para el desarrollo*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Ortner, S. B. (1974). Is female to male as nature is to culture? *Feminist Studies*, 1(2), 5–31.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1995). *Informe sobre desarrollo humano 1995*.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1995escompletonostats.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Guatemala*.

Pugliese, L. (2008). *Revisión de metodologías de medición de pobreza*.
<https://www.bps.gub.uy/bps/file/1622/1/revision-de-metodologias-de-medicion-de-pobreza-y-su-aplicacion-en-adultos-mayores.-l.-pugliese.pdf>

Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. CLACSO.

Romero, A. (2000). El mundo de la pobreza. *Tendencias*, 1(2), 35–60.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Scott, J. W. (1986). Gender: A useful category of historical analysis. *American Historical Review*, 91(5), 1053–1075.

Symington, A. (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, M. E., & Rangel, M. (Eds.). (2004). *Desigualdades entrecruzadas: Pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo.

Vazquez, D. (2018). *Desigualdad de ingreso y de riqueza: Dos tendencias, una historia*.
<https://www.oxfamMexico.org/historias/desigualdad-de-ingreso-y-de-riqueza-dos-tendencias-una-historia>

Wade, P. (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Abya-Yala.

Wiesner-Hanks, M. E. (2021). *Gender in history: Global perspectives*. John Wiley & Sons.

World Inequality Lab. (2018). *Informe sobre la desigualdad global*.
<https://www.wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 7.](#)

Capítulo 8: La dimensión ambiental del desarrollo

María José Rey y Antonella Vignolo

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, *¿Cómo hacer que funcione la globalización?*

Resumen

Los cambios inherentes a los procesos de desarrollo no solo implican transformaciones en las sociedades sino que también generan modificaciones sustantivas en la relación entre las sociedades y su entorno natural. Los problemas ambientales se originan en las acciones que los humanos realizamos para satisfacer nuestras necesidades. No obstante, el tipo de satisfactores determina cuál es el impacto de esas acciones en el ambiente. Este capítulo presenta primero, de manera general, cuál es la base de los problemas ambientales para después identificar cómo se manifiestan en la actualidad. A partir de considerar que los problemas ambientales son diversos y se encuentran interrelacionados, en el capítulo se profundiza en uno de ellos, el cambio climático, y se abordan sus causas, sus consecuencias y las acciones que la comunidad internacional ha tomado para atenuar sus efectos. Finalmente, se discuten medidas que podrían ayudar a dar respuesta o a estar mejor preparados frente a los desafíos ambientales contemporáneos.

Palabras clave: problemas ambientales, límites planetarios, cambio climático.

8.1. La crisis ambiental contemporánea

En los capítulos previos se ha puesto el énfasis en que el desarrollo es el proceso de ampliación de las oportunidades de las generaciones presentes sin comprometer la ampliación de las oportunidades de las generaciones futuras. Es decir, el desarrollo pasa por lograr un equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Como abordamos en el capítulo 6, los procesos de desarrollo requieren la construcción de condiciones materiales mínimas para garantizar las necesidades básicas y ampliar capacidades (oportunidades) y funcionamientos. El hecho de satisfacer las necesidades humanas fundamentales ha resultado en una mejora en el nivel y la calidad de vida y, como resultado, a que la gente viva más y mejor. Algunas de las necesidades básicas están relacionadas con el acceso a los alimentos, la vestimenta o la vivienda. Para satisfacer esas necesidades, los seres humanos modificamos la naturaleza. Esto es algo que hemos hecho siempre, desde que existimos como especie.

En tiempos más lejanos modificamos el ambiente mediante actividades como la caza y la pesca. Y en el transcurso de nuestra existencia fuimos desarrollando otros medios de vida como la agricultura, la ganadería, la minería y la industria. La interacción entre los seres humanos y el ambiente siempre ha sido contradictoria ya que cualquier actividad tendiente a reproducir o contribuir a la reproducción de seres vivos con el propósito de vivir mejor, tiene impactos en el entorno natural. Es necesario tener en cuenta la dinámica histórica de este conflicto para no estigmatizar la relación entre la sociedad contemporánea y la naturaleza, y para no idealizar dicha relación en el pasado.

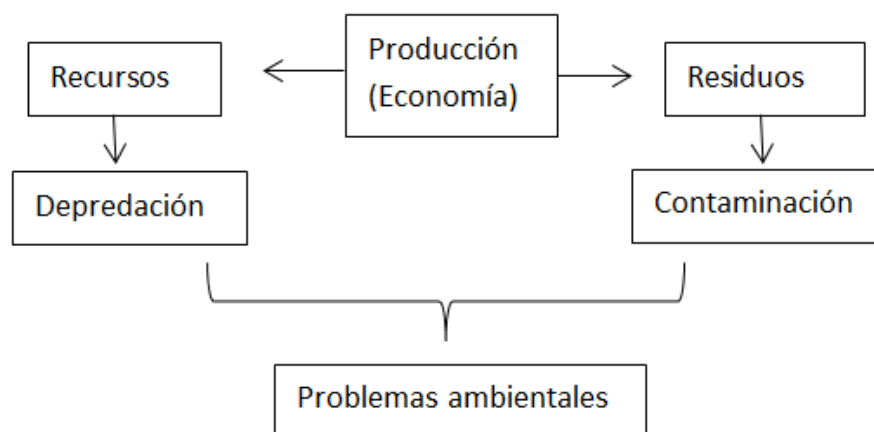
Ahora bien, algunos cambios en el transcurso de la evolución humana complejizan aún más nuestra relación con la naturaleza. El aumento demográfico, las pautas de consumo, los cambios culturales y las transformaciones tecnológicas han modificado los patrones de producción y de consumo. Hoy somos muchos más interviniendo la naturaleza (consumiendo recursos naturales y generando residuos), tenemos otras necesidades y otros medios de satisfacerlas (necesitamos trasladarnos y lo hacemos en auto, tren o avión, necesitamos comunicarnos y lo hacemos a través de dispositivos móviles, necesitamos alimentos y los obtenemos mediante sistemas intensivos de producción).

El modo de producción vigente a escala global es el capitalismo. Las relaciones de producción capitalistas han afectado la relación del ser humano con la naturaleza, en buena medida por el empleo intensivo de energía proveniente de combustibles fósiles y materias primas derivadas mayormente de la explotación de recursos naturales. 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” (2005, p. 11). Los ciclos biogeoquímicos son los procesos naturales que regulan elementos esenciales para la vida —como el agua, el carbono o el nitrógeno—. En el siguiente apartado se aborda esta contradicción y sus principales problemáticas.

8.2. Los problemas ambientales y los límites planetarios

Los problemas ambientales no se derivan de la utilización de recursos naturales y la generación de residuos. Como ya mencionamos, esto es algo natural, inevitable y común a cualquier especie de ser vivo. Los problemas ambientales surgen cuando los recursos naturales son utilizados a un ritmo mayor que el de la capacidad de la naturaleza para reproducirlos y cuando los desechos son generados a un ritmo que excede la capacidad de absorción de la naturaleza (Tommasino, Foladori y Taks, 2005). El desajuste entre el uso de recursos naturales y su capacidad de regeneración produce su agotamiento, es decir la depredación. El desajuste entre la generación de residuos y su capacidad de absorción deviene en contaminación (Véase diagrama 8.1).

Diagrama 8.1. Problemas ambientales



Fuente: Tommasino, Foladori y Taks (2005)

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 ha sido la historia de la humanidad. Como se mencionó en la sección anterior, esta crisis ambiental contemporánea responde a las características propias del crecimiento económico moderno y a las pautas de consumo de bienes y servicios que se han ido imponiendo a escala global y, han dado

lugar a una explotación de los recursos naturales incompatible con su regeneración. Asimismo, los patrones de producción y sus actividades conexas, distribución y comercio, transforman la superficie de la tierra 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 problemas ambientales que se originan a partir de la depredación y la contaminación son múltiples y están interrelacionados. Un marco analítico que permite capturar las principales problemáticas y ponderar sus riesgos es el de “Límites planetarios”. Este marco conceptual surgió en 2009 como resultado del trabajo conjunto de un grupo de científicos de distintos países, coordinado por Johan Rockström investigador del Centro de Resiliencia de Estocolmo. Estos investigadores identificaron nueve problemáticas ambientales clave y a partir de un conjunto de indicadores, establecieron umbrales para cada una de ellas. Como se presentó en el capítulo 2, estos nueve límites planetarios son los que adoptó el enfoque de la Economía de la Dona como “el techo ecológico” que no debemos sobrepasar. Los umbrales o límites biofísicos estimados son importantes puesto que de ser transgredidos, aumentan los riesgos de que se den cambios abruptos e irreversibles en el ecosistema.

Las nueve problemáticas clave son:

(1) Cambio climático: se produce por un exceso de emisión de ciertos gases a la atmósfera. El exceso de estos gases, llamados gases de efecto invernadero, es causado por diversas actividades humanas y genera aumentos de temperatura y alteración de los patrones climáticos.

(2) Contaminación química: se produce por la liberación de sustancias químicas y sintéticas (como microplásticos o contaminantes orgánicos), materiales radiactivos (como desechos nucleares) y la intervención humana en procesos evolutivos como los organismos genéticamente modificados.

(3) Disminución de la capa de ozono: se produce por el exceso de emisión de gases que contienen sustancias químicas (hidrocarburos clorados y bromados) y que al dañar la capa de ozono, permiten que un nivel mayor de radiación ultravioleta alcance la superficie de la tierra.

(4) Carga de aerosoles en la atmósfera: equivale a la liberación de pequeñas partículas en el aire como resultado de diversos procesos, como los gases volcánicos, los incendios forestales y el hollín. Estos procesos alteran los patrones de temperatura y de precipitación.

(5) Acidificación de los océanos: el aumento de acidez (disminución del Ph en el agua oceánica) se debe a la absorción del dióxido de carbono atmosférico y afecta el ecosistema marino.

(6) Alteración de los ciclos biogeoquímicos: la alteración de los ciclos naturales de elementos clave como el nitrógeno y el fósforo se debe en gran medida al uso de fertilizantes en actividades agrícolas que desemboca en mares y produce eutrofización (exceso de nutrientes en el agua) causando la pérdida de oxígeno.

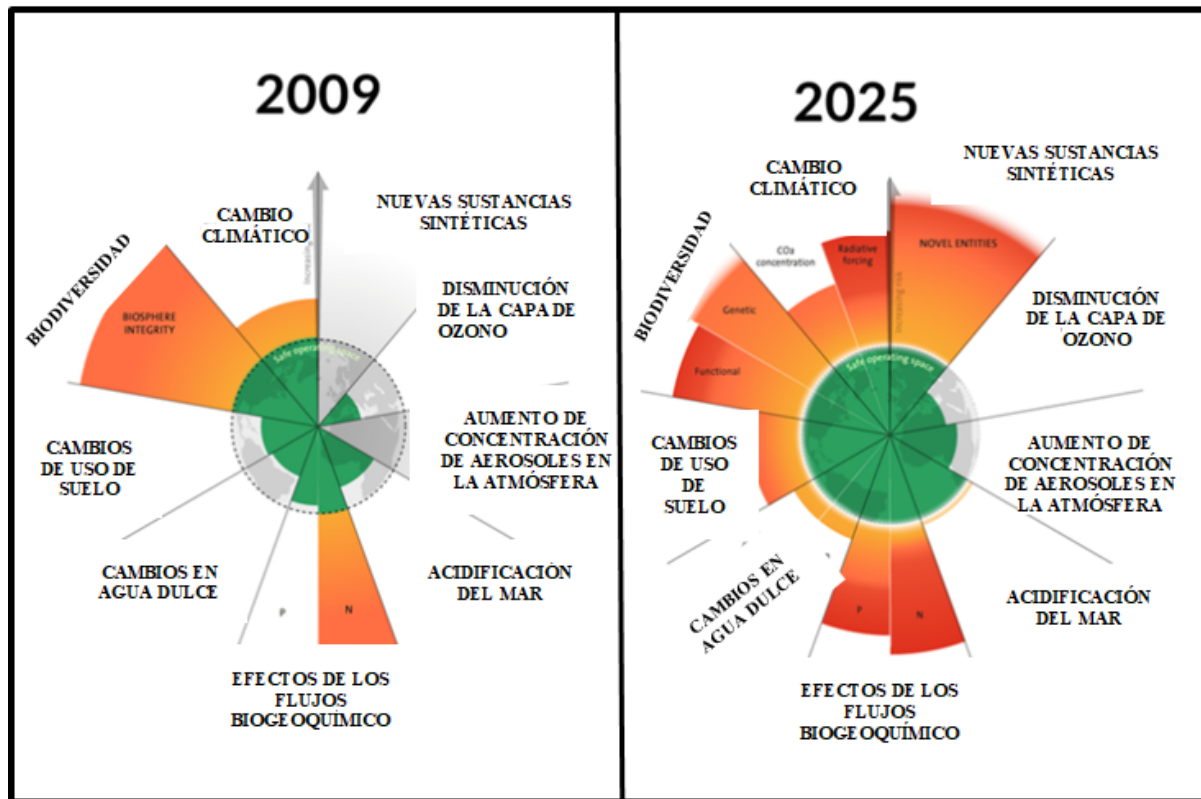
(7) Alteración de los ciclos de agua dulce: se produce por actividades humanas que afectan tanto el agua superficial utilizada para las actividades diarias (consumo humano, riego, generación de energía, etc.) como el agua subterránea, esencial para mantener de forma saludable a los ecosistemas naturales (como la vegetación y los ciclos hidrológicos).

(8) Los cambios de uso del suelo: la transformación de bosques, pastizales, humedales y otro tipo de biomas que se produce cuando se los destina a distintas actividades productivas no aptas al tipo de suelo, con su consiguiente degradación (deforestación, forestación sobre pastizales, agricultura continua, monocultivos, sobrepastoreo, minería).

(9) La pérdida de biodiversidad: se refiere a la pérdida de diversidad de organismos vivos que se produce por la extinción de especies así como también por la pérdida de variabilidad genética de esas especies. La pérdida de biodiversidad altera el equilibrio ecosistémico. Mantener

la variabilidad genética es imprescindible para mantener la capacidad de adaptación ante los cambios ambientales.

Diagrama 8.2. Estado de situación de los límites planetarios en 2009 y 2025



Fuente: Tomado de Stockholm Resilience Centre (traducción propia)

En el diagrama 8.2. se presentan los límites establecidos para cada uno de estos procesos. Mientras estos límites no sean transgredidos, el ecosistema guarda su capacidad de resiliencia y se mantiene en equilibrio. En el diagrama esta situación está representada por el área verde. El estado de situación al 2009, año en que fue creado el marco conceptual, indica que se han sobrepasado límites en tres de las nueve problemáticas ambientales clave (la pérdida de biodiversidad, la alteración de los ciclos biogeoquímicos y el cambio climático). Esto queda representado por las áreas coloreadas de naranja. Los investigadores dan cuenta, a su vez, que las problemáticas ambientales identificadas están interrelacionadas y son interdependientes. Por tanto, sobrepasar el umbral de una de ellas tiene efectos sobre la evolución de las otras áreas críticas. Advierten que aunque los desajustes no se perciban en el corto plazo, exceder límites equivale a aumentar exponencialmente el riesgo de desencadenar cambios drásticos y potencialmente irreversibles en el ecosistema. El panorama no es muy alentador si se repara en el monitoreo que se ha venido haciendo desde 2009. El Instituto Potsdam para la Investigación del Impacto Climático (PIK) es el encargado del monitoreo y la elaboración de reportes anuales sobre la situación planetaria. El último reporte indica que al 2025, se han sobrepasado siete de los nueve límites planetarios (diagrama 8.2).

Boris Sakschewski, uno de los investigadores encargados del reporte, explica el estado de situación del planeta haciendo una analogía con el estado de situación de un paciente en un hospital al que se le efectúa un análisis de sangre y se obtiene:

Muchos parámetros se encuentran fuera del rango de fluctuación, por lo que deben clasificarse como malos. Esto podría equipararse a tener niveles de inflamación demasiado altos, niveles de colesterol demasiado altos, malos valores hepáticos, malos

valores pulmonares, es decir, que varias cosas van mal al mismo tiempo. Cada una de ellas por separado ya es peligrosa, pero además pueden reforzarse mutuamente. (Cwienk, 2025, párr. 4).

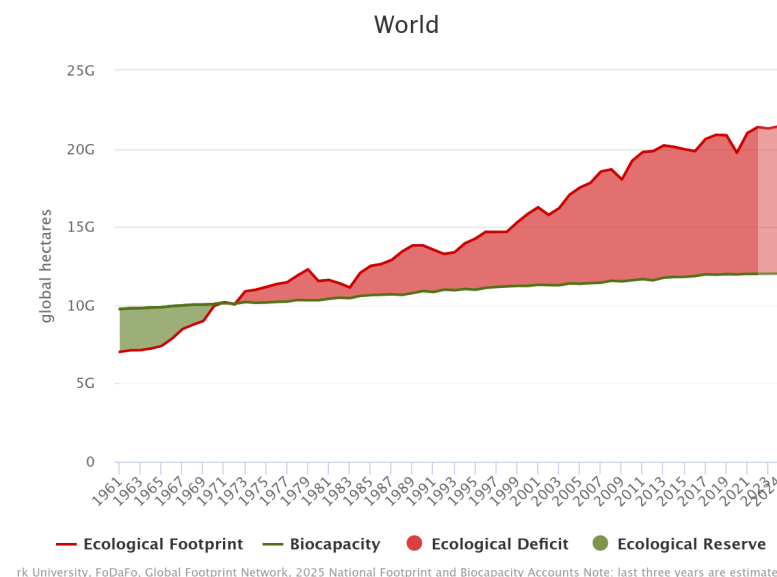
El marco conceptual de Límites planetarios se ha vuelto una referencia dentro de la academia y también para los organismos internacionales que tienen entre sus cometidos el estudio y monitoreo ambiental. Aún así, hay discusiones en torno a los umbrales establecidos y también respecto a los indicadores utilizados para establecer los umbrales. Su definición no es sencilla, dado que no se trata de variables independientes sino de variables interdependientes. Incluso hay quienes dudan de la conveniencia de establecer umbrales, argumentando que podría dar señales equivocadas, ya que no se vería razón para cambiar hábitos y comportamientos relativos a las problemáticas cuyos límites aún no han sido transgredidos (Terradas, 2009).

Como vimos en el capítulo 4 de este manual, no es sencillo generar mediciones en las ciencias sociales, y mucho menos reducir a un número conceptualizaciones abstractas como es en este caso la dimensión ambiental del desarrollo. No obstante, y como también se puso de manifiesto en el capítulo 4, si no hacemos el intento de aproximarnos a entender la realidad e interpretar sus problemáticas, no podremos incidir en ella. En ese sentido, y más allá de las mejoras que se puedan hacer a las variables seleccionadas y a los umbrales establecidos, la propuesta de Límites planetarios establece límites biofísicos precautorios dentro de los cuales la humanidad puede desarrollarse de manera sostenible. Tiene la fortaleza de aproximarse a estudiar la dimensión ambiental del desarrollo desde una mirada sistémica, reconociendo la complejidad del ecosistema. Y parte, a su vez, del hecho de que los procesos físicos (climáticos), biogeoquímicos y ecológicos de la Tierra se caracterizan típicamente por respuestas no lineales y comportamientos de umbral (Cornell, 2015). Esto no es menor si se repara en los cuestionamientos al paradigma del DHS vistos en el capítulo 1 del manual, donde se enfatiza que la estimación de límites o estándares ambientales no puede restringirse a cálculos económicos sino que requiere del aporte interdisciplinario.

Otros indicadores útiles para aproximarnos a cómo se encuentran las sociedades en términos ambientales, son la huella ecológica y la biocapacidad (Diagrama 8.3.). Éstos también son indicadores biofísicos. La huella ecológica mide el impacto que generan las actividades productivas de los seres humanos en el ambiente. Estima la cantidad de espacio biofísico necesario para sostener el nivel de consumo y generación de desechos promedio de una persona, país o región. La unidad de medida se presenta en hectáreas por persona, pudiendo también aplicarse a regiones específicas, países y al mundo entero. El indicador de biocapacidad es complementario a la huella ecológica. La biocapacidad mide la capacidad de los ecosistemas para producir materiales biológicos utilizados por las personas y para absorber los desechos generados por los seres humanos bajo los esquemas de gestión y tecnologías de extracción existentes.

Es interesante además, analizar de forma conjunta esos indicadores. Si la huella ecológica de una población excede la biocapacidad de la región, se dice que esa región tiene un déficit ecológico. Es decir, los requerimientos que tiene esa población de bienes y servicios exceden la capacidad de restauración de los ecosistemas de la región. Por el contrario, cuando la biocapacidad de una región excede su huella ecológica, entonces se dice que tiene una reserva ecológica (o un superávit). A escala global, esta ecuación es deficitaria (Véase diagrama 8.3). Consumimos recursos y generamos desperdicios a un ritmo superior del que tiene la naturaleza para regenerar los primeros y absorber los segundos.

Diagrama 8.3. Huella ecológica y biocapacidad mundial (1961-2024)



Fuente: Tomado de la base de datos Global Footprint Network, 2023.

Nota: los últimos tres años son estimaciones.

En la sección siguiente profundizamos en una de las problemáticas ambientales mencionadas, que es el cambio climático. La opción por abordar esta problemática no significa su jerarquización respecto a los otros problemas identificados, sino a una selección obligada dado el espacio con que se cuenta en este manual.

8.3. El cambio climático

8.3.1 ¿Qué es y cómo se produce?

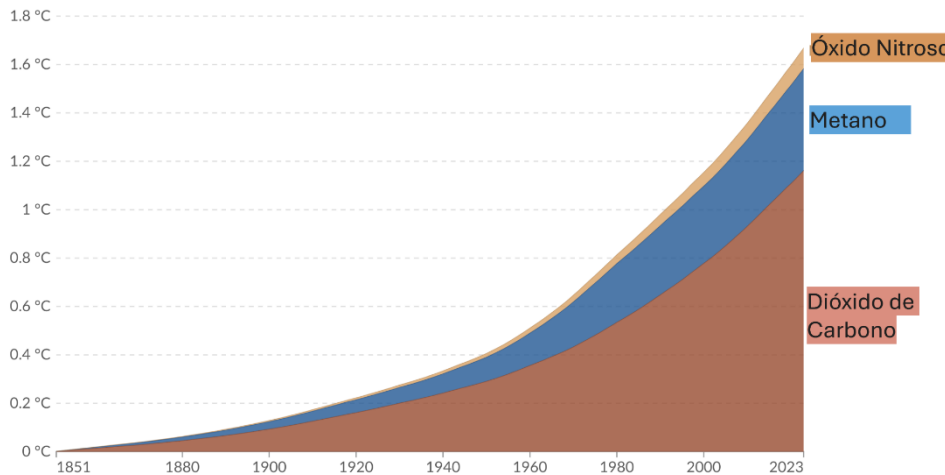
Por cambio climático (CC) “se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.” (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992, p. 3). El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas señala que es muy probable que la principal causa de las variaciones climáticas observadas en las últimas décadas sean las emisiones antropogénicas, es decir, aquellas causadas por la actividad humana.

El calentamiento global, entendido como el incremento de la temperatura promedio de la Tierra, es el principal responsable del CC. 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 efecto invernadero es un fenómeno natural, fundamental para que la temperatura del planeta se mantenga en equilibrio y la vida sea posible (Véase diagrama 8.4, lado izquierdo). Consiste en la retención de parte de la radiación solar en la biósfera, por la existencia de ciertos gases en la atmósfera terrestre. Sin embargo, 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 (Véase diagrama 8.4, lado derecho).

Como se aprecia en el diagrama 8.5, los principales GEI, según su contribución al calentamiento global y por tanto al CC, son el Dióxido de Carbono (CO₂), el Metano (CH₄) y el Óxido Nítrico (N₂O). El CO₂ se genera a partir de la quema de combustibles fósiles como el petróleo, el carbón y el gas, entre otras actividades. El CH₄ se produce en actividades agrícolas (como arrozales) y ganaderas, entre otras. El N₂O proviene de la producción de disolventes y

refrigerantes que emiten clorofluorocarbonos o sustancias similares, así como también de actividades agrícolas e industriales.

Diagrama 8.4. Contribución al calentamiento global, según GEI



Fuente: Tomado de Our World Data.2024.

El CC puede definirse como un problema de carácter global, exponencial y persistente. Es global porque más allá de los impactos ambientales iniciales, que afectan solo a áreas locales o regionales, se ha constatado que sus efectos son 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 Sexto Informe de evaluación del Cambio Climático, elaborado por el IPCC en 2023, las actividades humanas, principalmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero, han causado de manera inequívoca el calentamiento global, con una temperatura superficial global que ha alcanzado 1,1°C por encima de los niveles de 1850-1900 entre 2011 y 2020. Aunque es imposible trazar una línea absoluta que separe el cambio climático “peligroso” del “seguro”, el conocimiento actual sobre la problemática permite afirmar (con alto nivel de probabilidad) que más allá del umbral de 1,5°C, aumenta abruptamente el riesgo de que se presenten catástrofes ecológicas irreversibles y retrocesos en el desarrollo humano a gran escala. En este marco, se vuelve urgente la implementación de acciones que limiten las emisiones acumulativas de gases de efecto invernadero, sobre todo los de larga duración, como el CO₂, que permanecen en la atmósfera durante siglos, contribuyendo de manera continua al calentamiento global, incluso después de haber sido emitidos.

El CC no debe confundirse con la variabilidad climática. La variabilidad climática (IPCC, 2014) se refiere a los cambios en el promedio del clima y en medidas estadísticas que indican variaciones que ocurren en escalas de tiempo mayores que las variaciones diarias y pueden ser causadas tanto por procesos naturales del sistema climático, como por factores externos, ya sean naturales o producidos por el ser humano. Si bien no son lo mismo, las consecuencias de la variabilidad natural pueden hacer que los efectos del CC sean más fuertes o más débiles según lo proyectado (IPCC, 2022). Un ejemplo de variabilidad natural es el fenómeno conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENSO), que ocurre cada dos a siete años y puede influir en la

probabilidad de incendios forestales y precipitaciones intensas en diversas regiones del mundo durante varios meses.

8.3.2. *La doble injusticia de la crisis climática: efectos y causas*

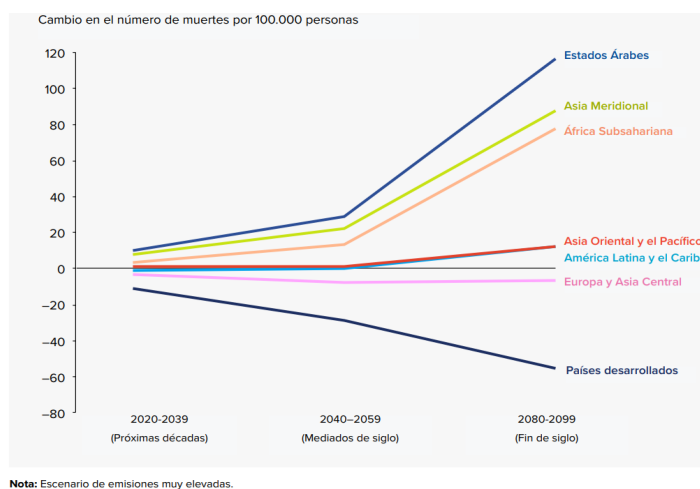
Los efectos del CC ya han empezado a manifestarse de diversas maneras. El retroceso de glaciares, el aumento del nivel del mar y los avances de desertificación por exceso de evaporación en algunas regiones son algunas de las manifestaciones. También se ha registrado una intensificación de algunos fenómenos naturales como vientos, huracanes, precipitaciones, olas de calor y frío, inundaciones, sequías, alteración de las características propias de las estaciones. Las proyecciones futuras de estos eventos son aún más preocupantes. A modo de ejemplificar, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2023/2024:

(...) si continuamos por la senda actual de intensas presiones planetarias, el cambio climático tendrá efectos devastadores -y muy desiguales- sobre el desarrollo humano. Incluso con una mitigación moderada, se prevé que casi 40 millones de personas mueran a causa del aumento de las temperaturas de aquí a finales de siglo. En un escenario de emisiones muy elevadas, la cifra de muertos podría superar los 190 millones de personas (...) el nivel medio global del mar ya ha subido 23 centímetros desde finales del siglo XIX. Incluso en un escenario de emisiones moderadas, el nivel del mar seguirá subiendo 40,7 centímetros de aquí a finales de siglo. La subida del nivel del mar implica un mayor riesgo de inundación permanente de las tierras y de inundaciones extremas. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]; 2023/2024, p.38)

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. El Informe de Desarrollo Humano 2014, centrado en la reducción de vulnerabilidades y la construcción de resiliencia, ya ponía de manifiesto que hay zonas del mundo (y grupos de personas) que se encuentran más expuestos a la problemática, como los estados insulares, las ciudades costeras y los pequeños agricultores. De acuerdo al informe, los estados insulares 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. Las ciudades costeras también están más vulnerables al CC. Incluso en los países de mayores recursos, las tormentas ya están devastando ciudades costeras, afectando con frecuencia a los sectores de población más vulnerables. Asimismo, 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 su alimentación, en particular los pequeños agricultores de países de menores recursos.

Más allá de los casos mencionados, existe evidencia sobre la desigual distribución de efectos del CC 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. Volviendo a lo señalado en el Informe de Desarrollo Humano 2023/2024 sobre el aumento de muertes por causa del calentamiento global, de acuerdo a las proyecciones las zonas del mundo más afectadas serán las regiones de los Estados Árabes, Asia Meridional y África Subsahariana (Ver diagrama 8.6).

Diagrama 8.5. Cambio Climático: proyección sobre cantidad de muertes según región

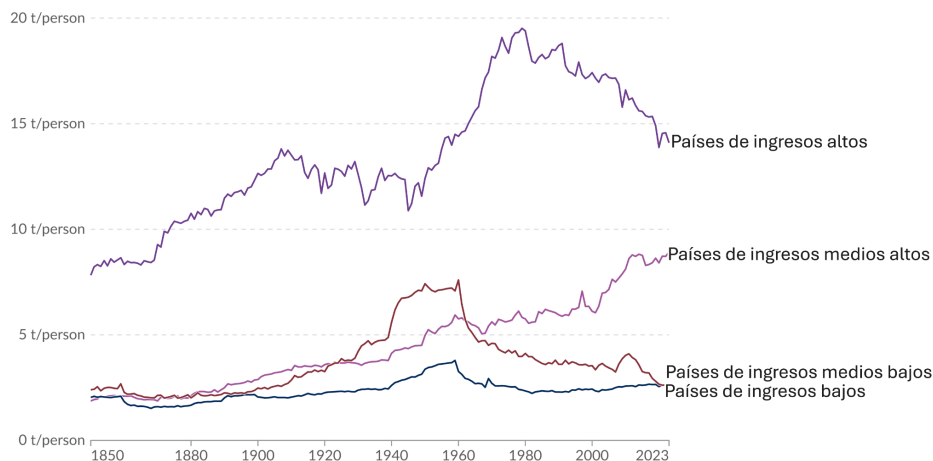


Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2023/2024.

En efecto, el CC afecta en mayor grado a las personas y comunidades pobres. Un nivel socioeconómico más elevado provee una mayor capacidad para enfrentar la problemática y absorber las pérdidas. Por el contrario, los hogares pobres tienen menor capacidad para enfrentar los perjuicios del CC y las estrategias defensivas que practican conspiran contra el propio bienestar futuro. En muchas ocasiones tienen que recurrir a la venta de activos productivos familiares para satisfacer necesidades inmediatas, a la reducción del número de comidas, a recortes en el gasto en salud o al retiro de niños y niñas de los centros educativos. Por estas razones, las sequías e inundaciones, así como eventos climáticos extremos no solo resultan experiencias terribles para los afectados, pues ponen en riesgo su vida, su vivienda y los dejan con sensación de gran inseguridad, sino que además erosionan las oportunidades de largo plazo para el desarrollo humano.

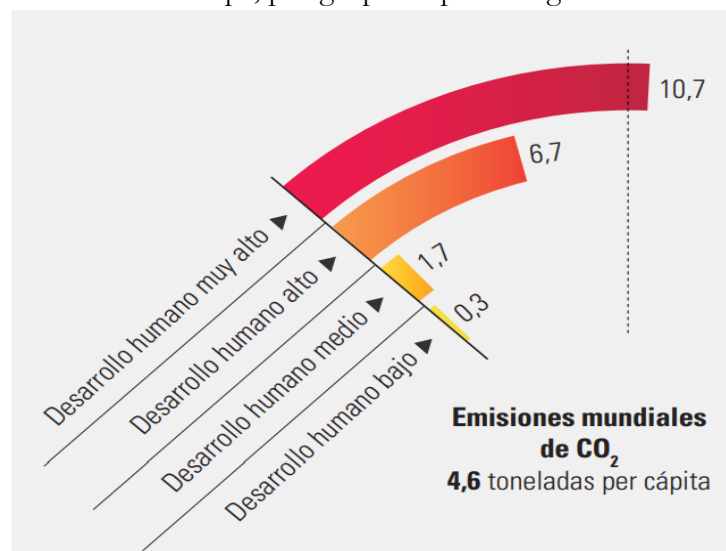
Las inequidades que se producen debido a los efectos dispares del cambio climático son paradójicas, si se tiene en cuenta el hecho de que, en general, los más afectados son los menos responsables (doble injusticia). Los países de mayores ingresos tienen una responsabilidad mayor en el CC, no solo porque actualmente su nivel de emisiones promedio quintuplica el nivel de emisiones promedio de los países de menores ingresos, sino también por su contribución histórica a la problemática (Véase diagrama 8.7). La misma inequidad se verifica al considerar los grupos de países según nivel de desarrollo humano. Como muestra el Informe de Desarrollo Humano de 2018, y se visualiza en el diagrama 8.8, los países con un desarrollo humano muy alto son los que más contribuyen al cambio climático mientras los países con niveles de desarrollo humano más bajos (especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo) suelen tener las emisiones más bajas (pero son los más vulnerables al cambio climático). Nótese que estos son promedios. Si bien reflejan lo que ocurre mayoritariamente, ocultan variaciones que en algunos casos son relevantes. Para ejemplificar, Qatar y Costa Rica están dentro del grupo de países de desarrollo humano muy alto. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2023/2024, mientras el nivel de emisiones de Qatar equivale a 39,9 toneladas de CO₂ por persona, en Costa Rica es apenas de 1,5 toneladas por persona.

Diagrama 8.6. Emisiones anuales de GEI per cápita, por grupo de países según nivel de ingresos



Fuente: Tomado de Our World Data, 2024. Incluye las emisiones de CO₂, CH₄ y N₂O provenientes de los combustibles fósiles, la industria y el cambio de uso de la tierra. Se mide en toneladas de CO₂ equivalente

Diagrama 8.8. Emisiones de CO₂ pc, por grupo de países según nivel de desarrollo humano



Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2018 (datos para 2014)

Lo cierto es que estamos acumulando una deuda ecológica extraordinaria y que el costo de la inacción lo pagan en mayor grado las personas más vulnerables. 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, se destaca:

- Los países con mayor índice de desarrollo humano presentan generalmente mayores emisiones de carbono per cápita y tienen una huella ecológica más profunda.
- El cambio climático golpea primeramente y de forma más dura a los trópicos lo cual no es menor ya que muchos países tropicales son países en desarrollo.

- Los países en desarrollo y las comunidades pobres tienen menor capacidad de adaptación al cambio climático que los países ricos, por lo que las brechas socioeconómicas se profundizan.
- Los efectos también van en el otro sentido ya que se ha constatado que los países con elevados niveles de desigualdad tienen mayores dificultades para la toma de decisiones y acciones frente al cambio climático. Una elevada desigualdad de ingresos 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, y más allá del ingreso, en general 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.

8.3.3. *La comunidad internacional frente al cambio climático: crónica de una negociación estancada*

La comunidad internacional ha venido realizando esfuerzos para hacer frente al CC, partiendo del hecho que los países tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Las diferencias de puntos de partida y de recursos para enfrentar el CC han influido en los acuerdos y compromisos internacionales a lo largo del tiempo y el compromiso que tienen unos países con respecto a otros. Como se trató en el capítulo 1, en 1972 se llevó a cabo la Conferencia de Estocolmo, la primera conferencia internacional sobre asuntos ambientales, donde se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Respecto a la problemática específica del CC, dos hitos fundacionales son la creación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988 y la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático durante la Cumbre de la Tierra de 1992. En cuanto al primero, el IPCC ha sido, desde su creación, el organismo encargado de monitorear las causas y consecuencias del cambio climático, su evolución en el tiempo y sus proyecciones, generando evidencia científica sobre las brechas en las emisiones de los países y los impactos resultantes. En cuanto al segundo hito, con la creación de la Convención Marco del CC se designó a la Conferencia de las Partes (COP) como su máxima autoridad, la cual se reúne anualmente desde 1995. El documento fundacional de la Convención establece las bases para la negociación entre las Partes (los países miembros) las cuales diferencia en tres grupos de países: países en desarrollo, países desarrollados y países en proceso de transición hacia una economía de mercado²⁰.

La COP1, celebrada en Berlín, incluyó a los países en desarrollo en las negociaciones y estableció un procedimiento para negociar mayores compromisos para los países desarrollados, preparando el terreno para el protocolo de Kioto que tendría lugar en la COP3 de 1997. Este protocolo fue uno de los acuerdos climáticos más importantes: los países desarrollados se comprometieron a reducir sus emisiones de GEI en un 5% para 2012 en comparación con los niveles de 1990, mientras que los países en desarrollo no tenían metas de reducción vinculantes (es decir, obligatorias). El protocolo estableció mecanismos a través de los cuales los países desarrollados pudieran invertir en proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo, favoreciendo su transición hacia economías bajas en carbono. 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. El protocolo fue firmado en 1998, pero su entrada en vigor no se produjo hasta 2005 y Estados Unidos, uno de los principales emisores de GEI, no ratificó su adhesión.

²⁰ Para ver la lista de países consultar los Anexos I y II <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

La no ratificación del acuerdo por Estados Unidos dejó de manifiesto la debilidad del compromiso asumido respecto a las medidas para enfrentar el CC. La COP15, celebrada en diciembre del 2009 en Copenhague, se cerró con un modesto acuerdo por el que se creó un fondo para ayudar a la implementación de medidas para hacer frente al CC en países en desarrollo durante el período 2010-2012. En la Cumbre de Doha (COP18) de 2012, se prorrogó el Protocolo de Kioto (conocido como Enmienda de Doha), y se estableció un nuevo compromiso de reducción de emisiones de GEI para el período 2012-2020.

En la COP21 de 2015 se adoptó el primer acuerdo mundial universal sobre el clima: el Acuerdo de París. Allí se fijó la nueva meta de mantener el aumento de la temperatura global muy por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales, con el fin último de que ese aumento se limite a 1,5°C. En el acuerdo se establecieron las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) que son compromisos que asumieron los países para alcanzar dicha meta, y que deben ir actualizando y reportando avances cada cinco años. Además, el acuerdo incluyó medidas de apoyo financiero y de otro tipo a los países en desarrollo, la transferencia de tecnología y el fomento de las capacidades necesarias para hacer frente al CC. Entre esas medidas, se establecieron mecanismos financieros, como el Fondo Verde para el Clima para ayudar a los países en desarrollo a diseñar e implementar políticas para enfrentar el CC. Por primera vez, los 195 Estados-Parte de la negociación se comprometieron a implementar estrategias de desarrollo sostenibles. Sin embargo, el Acuerdo de París no se implementó a cabalidad. La meta de limitar el calentamiento global a muy por debajo de 2°C (preferiblemente 1,5°C) no se ha alcanzado y los impactos del CC en los territorios no aminoran.

La COP25 realizada en Madrid 2019 tuvo resultados magros y no se logró mucho más que otro nuevo compromiso para que los países presenten planes de reducción de emisiones más ambiciosos. Sin embargo, Estados Unidos, China, Rusia e India no adhirieron al compromiso. La COP27 en Egipto 2022 centró su atención en el Fondo de Pérdidas y Daños, un mecanismo destinado a financiar los efectos irreversibles del CC en los países en desarrollo. En la COP28 de Dubái 2023 se realizó el primer balance global del Acuerdo de París y dio cuenta de avances lentos en todos los ámbitos de la acción climática. Se aprobó, entonces, una hoja de ruta para la transición hacia el abandono de los combustibles fósiles. En la COP29 de Azerbaiyán 2024 se alcanzó un acuerdo para regular el comercio internacional de créditos de carbono y se establecieron nuevos objetivos de financiación climática destinados a países en desarrollo. No obstante, continúan los cuestionamientos acerca de la falta de compromisos más ambiciosos en la reducción de emisiones y la ausencia de medidas concretas.

8.4. ¿Qué hacer frente a la crisis ambiental?

Las presiones sobre los límites planetarios ponen de manifiesto la necesidad de actuar para cambiar la forma en que nos relacionamos con el ambiente y promover procesos de desarrollo sostenibles. En el transcurso de las últimas décadas se han venido aplicando medidas de política para atender las causas y los efectos del CC así como también acciones para hacer frente a la crisis ambiental contemporánea, que atienden a otras problemáticas ambientales.

Con respecto al CC, su carácter global, exponencial y persistente, 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.

Por un lado, 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. Buena parte de estas medidas se relacionan de manera directa con los esfuerzos por

cambiar la forma en que se produce y se utiliza la energía –reemplazando el combustible fósil con energías renovables–, pero también están dirigidas a atenuar los efectos de ciertos cultivos agrícolas y actividades ganaderas sobre la emisión de GEI, desarrollando actividades agrícolas sostenibles. Asimismo, implementar medidas vinculadas a la restauración de ecosistemas y de su biodiversidad para aumentar la captura de carbono.

Por otro lado, las medidas de adaptación son las que persiguen el objetivo de adaptarse a los impactos del CC. 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 –como el refuerzo de barreras costeras frente al aumento del nivel del mar-. Las medidas preventivas son aquellas que se implementan con la finalidad de prepararse para enfrentar el CC futuro –como la construcción de infraestructura resiliente resistente a lluvias fuertes, inundaciones o huracanes-.

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, será necesario también desplegar potentes políticas de adaptación. El gran problema a resolver, como vimos en las secciones anteriores, es que las urgencias más imperiosas están en los países más pobres y las capacidades para enfrentar el desafío, en otras latitudes. Las amenazas inéditas que plantea el CC, requieren de un ejercicio colectivo en materia de cooperación internacional. Pero hasta el presente, la respuesta está muy por debajo de lo requerido.

Si miramos más allá del CC, existen otro tipo de políticas ambientales para enfrentar los desafíos ambientales globales, proteger los ecosistemas y regular el uso de recursos naturales. A nivel internacional, el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere que los países desarrollen esfuerzos en materia ambiental en diferentes frentes para cumplir con las metas propuestas. Además del ODS 13, que aborda la Acción sobre el clima, en la agenda también se encuentran: el ODS 6, *Agua limpia y saneamiento*, que persigue “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; el ODS 11, *Ciudades y comunidades sostenibles*, que busca “lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”; el ODS 12, *Producción y consumo responsable*, cuyo objetivo es “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”; y el ODS 14, *Vida submarina*, cuyo propósito es “conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos” (Naciones Unidas, s.f.). Las metas vinculadas a estos objetivos ilustran las diferentes acciones que deben realizarse para atender las problemáticas ambientales.

Por su parte, el PNUMA (2019) evalúa y recoge diversas políticas ambientales relacionadas con la calidad del aire, la biodiversidad, el agua dulce, la producción sostenible, los océanos y las costas, que los países y territorios pueden impulsar. Estas políticas pueden ser de diferente tipo, como regulaciones, incentivos económicos, gestión integrada, instrumentos de mercados y políticas de gobernanza multinivel, entre otros. Un ejemplo es el desarrollo de una gestión integrada de los recursos hídricos, que implica coordinar la gestión del agua entre sectores como la agricultura, la energía y la salud, para asegurar una planificación eficiente y sostenible del agua. Otro ejemplo es la promoción e inversión en actividades dirigidas al diseño de productos con menor impacto ambiental, para reducir la generación de residuos y el consumo de recursos naturales.

Recapitulación

Los problemas ambientales no son una novedad de la modernidad, sino una expresión de la 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 ambientales contemporáneos.

Ante el desafío impuesto, es necesario instrumentar medidas de política para hacer frente a la crisis ambiental contemporánea y ayudar a que las personas más vulnerables de hoy y las generaciones futuras no encuentren obstáculos insalvables para la ampliación de sus capacidades.

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 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

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* [PDF].

<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Cornell, S. (2015). *Planetary boundaries – Some questions and answers*. Stockholm Resilience Centre.

<https://www.stockholmresilience.org/download/18.3110ee8c1495db744326bf5/1459560166869/Planetary+Boundaries+Q+and+A+Jan+2015update.pdf>

Cwienk, J. (2025, septiembre 24). *La Tierra en crisis: Siete de nueve límites ya superados*. DW.
<https://www.dw.com/es/la-tierra-en-crisis-siete-de-nueve-l%C3%ADmites-ya-superados/a-74126964>

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

Naciones Unidas. (s.f.). *Objetivos de desarrollo sostenible*.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Planetary Health Check. (2025). *Planetary Health Check 2025: A scientific assessment of the state of the planet 2025*. <https://www.planetaryhealthcheck.org/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2007). *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*.

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

PNUD. (2024). *Informe sobre desarrollo humano 2023/2024: Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/generic-image/hdr2023-24reportsp.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2019). *Perspectivas del medio ambiente mundial 6*.
<https://www.unep.org/es/resources/perspectivas-del-medio-ambiente-mundial-6>

PNUMA, CLAES y DINAMA. (2008). *GEO Uruguay: Informe del estado del ambiente*.
<https://ambiental.net/wp-content/uploads/2008/12/GeoUruguay2008.pdf>

Stockholm Resilience Centre. (s.f.). *Planetary boundaries*.
<https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

Stiglitz, J. (2006). *¿Cómo hacer que funcione la globalización?* Taurus.

Terradas, J. (2009). *Los límites planetarios*. *Revista Ambienta*, 89, 8–19.
https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_am/ambienta_2009_89_8_19.pdf

Tommasino, H., Foladori, G., & Taks, J. (2005). La crisis ambiental contemporánea. En G. Foladori & N. Pierri (Eds.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (pp. xx–xx). Universidad Autónoma de Zacatecas.

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 8.](#)

Capítulo 9. El rol de los territorios en los procesos de desarrollo

Jimena Curbelo y Camilo Martínez²¹

El estado-nación es muy pequeño para gestionar la globalización y demasiado grande para gestionar la vida cotidiana o de proximidad

Barreiro, F. (2000). *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local.*

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo presentar la noción de territorio y los procesos de desarrollo asociados a este. Desde una perspectiva multidimensional e integral, entenderemos el territorio no como un mero espacio geográfico, sino como una construcción social donde interactúan factores ambientales, culturales, socioeconómicos y políticos. Esta aproximación permite reconocer que cada territorio despliega capacidades diferenciadas, las cuales condicionan las dinámicas de desarrollo. Una vez definido el territorio desde esta mirada integral, analizaremos cómo cada uno posee diferentes capacidades que influyen en los procesos de desarrollo. En este sentido, comprenderemos que existen desigualdades tanto entre distintos territorios como dentro de ellos. Parte de los procesos de desarrollo consiste en reconocer estas desigualdades y diseñar estrategias para superarlas. Finalmente, se establecerá una distinción clave entre desarrollo territorial y desarrollo local. Ambos conceptos comparten el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas que habitan un territorio; sin embargo, el segundo se caracteriza por el protagonismo de los actores locales en la gestión de proyectos de desarrollo.

Palabras claves: territorio, desarrollo territorial, desarrollo local, actores locales.

9.1. Pensar el desarrollo desde el territorio

Hablar del territorio supone abordar un concepto complejo que en las últimas décadas adquirió relevancia en el ámbito académico, en el discurso político y como objeto y sujeto 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 Friedrich Ratzel, en el contexto de la unificación alemana y la institucionalización de la geografía como disciplina en las universidades europeas, consideró al territorio como una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría una necesidad imperativa de recursos naturales para su población, los que serían utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes (Ratzel como se citó en Schneider y Tartaruga, 2006).

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 Claude 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 territorio pasa a ser considerado mucho más que un recorte geográfico donde ocurren los procesos de desarrollo, ya que, además, se lo analiza desde una dimensión simbólica: el territorio es construido desde un conjunto de valores, significados y relaciones sociales. Desde esta nueva concepción, el territorio pasa a ser una categoría central para la identificación y promoción de procesos de desarrollo territorial y local, adquiriendo relevancia nuevas categorías de análisis como la identidad local, los actores locales y los proyectos territoriales.

²¹ Este capítulo contó con la colaboración de Reto Bertoni, Cecilia Muñoz y Marina Trobo.

De manera conjunta a las modificaciones teóricas, el territorio 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.

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 y social 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) plantea como punto de inflexión la crisis económica desencadenada en los países desarrollados en la década de los setenta del siglo pasado (el fin de la “edad de oro” del capitalismo). 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 cambios en la organización estatal, en algunos lugares se promovieron reformas estatales que impulsaron 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, las que se vieron 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 de forma espontánea, sino como resultado de una situación en la que se busca una ruta alternativa, diferente y/o complementaria al desarrollo nacional. En este sentido, los proyectos de desarrollo enraizados en el territorio se transforman en estrategias e instrumentos centrales para mejorar la calidad de vida de las personas. Desde una perspectiva normativa el desarrollo en la escala territorial supone un nuevo paradigma de desarrollo posible, una utopía local y, ante todo, una estrategia socio-política de cambio (Barreiro, 2000; Gallicchio, 2010).

En este capítulo abordaremos la noción de territorio desde una perspectiva multidimensional, entendiéndolo como un espacio de vida configurado por factores ambientales, geográficos, sociales, culturales, económicos y políticos. Analizaremos cómo las capacidades de cada territorio influyen en su desarrollo, generando desigualdades tanto entre distintos espacios como dentro de ellos. Asimismo, exploraremos los procesos de desarrollo en relación con la escala territorial, diferenciando el desarrollo territorial del desarrollo local, donde el rol de los actores locales resulta clave para la transformación de su entorno.

9.2. Territorio: un concepto complejo y multidimensional

El territorio, lejos de ser un simple recorte de espacio físico, se configura como una construcción social dinámica y multidimensional. Desde una perspectiva integral, en un espacio geográfico interactúan factores ambientales, económicos, culturales, sociales y políticos que otorgan cohesión e identidad a estos espacios. Como señalan Corzo-Arévalo y Cuadra (2020), el concepto de territorio trasciende la noción de un mero recorte geográfico, entendiéndose como el resultado de un proceso cultural, histórico y social en el que operan fuerzas nacionales, regionales y locales.

Los territorios son el resultado de la interacción de diferentes escalas, ya sea internacionales, nacionales, subnacionales, locales e incluso barriales. En este sentido, este abordaje nos permite identificar la diversidad y heterogeneidad existente en territorios que *a priori* entendemos como homogéneos. A modo de ejemplo, en el caso de América Latina, es posible reconocer la existencia de diversos territorios nacionales (como Argentina, Brasil, Chile, entre otros), cada uno con rasgos culturales distintivos. Además, al interior de estos territorios

nacionales, coexisten territorios subnacionales con características particulares, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Argentina o el estado de São Paulo en Brasil, que reflejan dinámicas territoriales y locales únicas dentro de un contexto nacional muy amplio y diverso. Incluso, al interior de estos espacios, podemos identificar otros territorios más pequeños que mantienen identidades particulares por ejemplo barrios y localidades. Por último, es importante reconocer que también existen algunos territorios “desdibujados” como pueblos fronterizos que su cultura e identidad refleja características propias del lugar.

En línea con este enfoque integral, el territorio se entiende como un espacio social que trasciende la dimensión física. Simultáneamente, un territorio es un espacio político, económico, social, cultural y ambiental, en el cual se expresa la complejidad de la vida en sociedad. De esta manera, podemos definir al territorio como:

Ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores (...) 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)

En esta definición integral de territorio adquieren relevancia dimensiones culturales, institucionales y simbólicas por sobre la delimitación geográfica. 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.

Una vez planteado el concepto de territorio, es relevante presentar su carácter multidimensional. Como se destacó anteriormente, en el interior de un territorio operan diversas fuerzas, y este es el resultado de la interacción de múltiples dimensiones (ambiental, cultural, económica, política, entre otras), las cuales otorgan identidad al espacio geográfico. En este sentido, y siguiendo la propuesta del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (NIEDT), podemos distinguir las siguientes dimensiones del territorio: territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio comunidad, territorio económico, territorio geográfico y territorio como hábitat (ver Recuadro 9.1).

Recuadro 9.1. Las múltiples dimensiones del territorio

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

Fuente: Magri et al. (2014). *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local*.

En síntesis, el territorio no puede ser comprendido únicamente desde una perspectiva física o geográfica, sino que debe analizarse como un entramado complejo y dinámico en el que interactúan múltiples dimensiones. Estas dimensiones —administrativa, político-institucional, comunitaria, económica, geográfica y de hábitat— no solo definen las características de un espacio, sino que también le otorgan identidad y sentido a las comunidades que lo habitan. Este enfoque multidimensional nos permite avanzar hacia una comprensión más integral del territorio, sentando las bases para analizar su rol en los procesos de desarrollo.

9.3. Capacidades territoriales y desigualdades entre territorios

Una vez establecido el concepto de territorio, reconociendo su carácter multidimensional, es importante destacar las diferentes características que poseen los territorios y cómo estas contribuyen de manera significativa a sus procesos de desarrollo. En definitiva, cada territorio se construye a partir de un proceso histórico y social que condiciona, en gran medida, la definición, las convicciones y las dimensiones relevantes de su propio desarrollo.

Las **capacidades territoriales** se refieren al conjunto de conocimientos, habilidades y recursos que posee cada territorio. Siguiendo el planteamiento de Méndez (2002), la elaboración de proyectos que promuevan procesos de desarrollo a nivel territorial —aspecto que se profundizará en la siguiente sección— debe considerar las características y condiciones específicas de cada territorio. Este conjunto de características incluye:

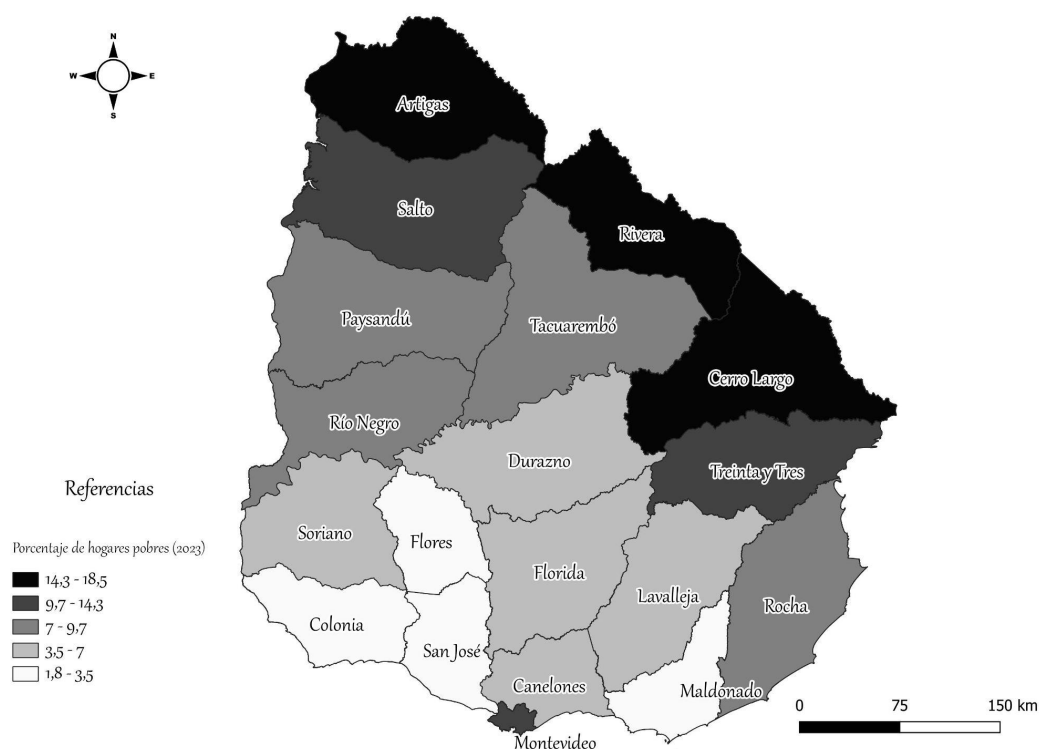
- **Aspectos materiales:** como la ubicación espacial, la disposición de infraestructura y conexiones, la existencia de espacios públicos, entre otros.
- **Condiciones inmateriales:** como la cultura, la idiosincrasia, las costumbres, las tradiciones, los símbolos y la identidad.
- **Condiciones de entorno:** que hacen referencia a las características socioeconómicas del territorio, como los niveles educativos, económicos, sanitarios y de conectividad. Aunque estas condiciones están estrechamente vinculadas a los aspectos materiales e inmateriales, aquí se enfatizan las condiciones estructurales que definen el desarrollo territorial.

Al estudiar los procesos de desarrollo en el territorio, es importante tener en cuenta las particularidades de cada lugar. En Uruguay, por ejemplo, Montevideo tiene condiciones muy distintas a las de Artigas: su población es mayor, los ingresos promedio son más altos y cuenta con más servicios, infraestructura y oportunidades educativas.

Como se muestra en la Figura 9.1, en 2023 existían grandes diferencias entre los departamentos en cuanto al porcentaje de hogares que vivían por debajo de la línea de pobreza. Los niveles de pobreza en Artigas (18,5%), Rivera (18,5%) y Cerro Largo (17,4%) fueron mucho más altos que en Maldonado (3,5%), San José (2,7%) o Flores (1,9%). Estas diferencias muestran

que los procesos de desarrollo deben considerar las características propias de cada territorio y las condiciones sociales y económicas que influyen en ellos.

Figura 9.1. Porcentaje de hogares por debajo de línea de pobreza según departamento de Uruguay en 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social.

En línea con lo anterior, a un nivel más reducido (micro), como en el caso de los municipios o localidades uruguayas, también se observan diferencias en términos de capacidades territoriales, que incluyen aspectos materiales, inmateriales y de entorno. Además de los factores materiales, es crucial enfatizar los aspectos inmateriales de los territorios. Gran parte del desafío del desarrollo territorial radica en diseñar proyectos que integren la cultura y la idiosincrasia local, ya que estas dimensiones son tan relevantes como los aspectos materiales o de entorno. Como plantea Albertos Puebla (2003), esta perspectiva del desarrollo reconoce que la cultura representa una expresión de identidad y pertenencia al territorio, constituyendo una dimensión central para dinamizar procesos de desarrollo territorial y local, como se analizará en la sección cuatro.

Ahora bien, con estos ejemplos buscamos destacar las diferencias en términos de capacidades territoriales, esto no implica generar *rankings* entre ganadores (“mejores”) y perdedores (“peores”) territorios. En definitiva, con este ejercicio buscamos destacar la heterogeneidad y especificidad de cada territorio y, además, enfatizar que la especificidad histórica contribuye de manera significativa en la construcción de agendas de desarrollo particulares. En algunos casos, existen determinadas condiciones materiales, inmateriales y de entorno que posibilitan un conjunto de proyectos de desarrollo, mientras que en otros territorios los procesos de desarrollo se vinculan con la creación de un conjunto de capacidades inexistentes ya sean materiales, inmateriales y/o de entorno. A modo de ejemplo ilustrativo, puede existir una localidad que establezca como proyecto de desarrollo construir y consolidar formas de acceso al agua potable mientras que otra localidad (que ya cuenta con agua potable) puede establecer otro proyecto de desarrollo enfocado en el saneamiento.

Una metáfora ilustrativa que nos permite visualizar las desigualdades territoriales se encuentra en las nociones de espacios *pegajosos* y *resbaladizos* planteado por Ann Markusen (1996).

En el primer caso, los espacios (territorios) pegajosos son aquellos que presentan un conjunto de condiciones que aceleran y dinamizan diferentes proyectos de desarrollo. Es decir, son aquellos territorios que superan determinados umbrales “aceptables” en términos materiales, inmateriales y/o de entorno que posibilitan un mayor número de proyectos de desarrollo. En el caso contrario, los territorios resbaladizos son aquellos que no superan umbrales “mínimos” en condiciones materiales, inmateriales y/o de entorno y, por tanto, gran parte de los problemas del desarrollo se encuentran en mejorar cualitativamente las capacidades territoriales. En este punto, es importante enfatizar que la noción de territorios resbaladizos no implica el abandono de la agenda del desarrollo, por el contrario, implica reconocer la especificidad histórica y contar con una mirada multidimensional de estos territorios.

Tabla 9.1. Indicadores departamentales en Uruguay (2022)

Departamento	Ingreso promedio del hogar (\$)	Hogares con acceso a internet (%)	Porcentaje de personas con nivel terciario (%)
Montevideo	97.568	85,66	30,56
Artigas	44.127	48,37	3,83
Canelones	76.369	74,13	14,47
Cerro Largo	48.657	53,16	6,10
Colonia	67.249	73,90	9,30
Durazno	70.375	89,70	3,43
Flores	69.832	70,37	4,95
Florida	73.566	85,65	4,78
Lavalleja	63.888	72,52	3,92
Maldonado	71.076	65,09	10,78
Paysandú	62.673	62,16	8,89
Río Negro	67.501	73,54	8,31
Rivera	52.004	56,04	8,02
Rocha	61.908	59,22	6,50
Salto	66.487	51,96	15,54
San José	70.065	82,64	7,01
Soriano	66.744	69,73	8,13
Tacuarembó	64.449	31,19	3,70
Treinta y Tres	55.339	65,34	5,96

Fuente: elaboración propia en base al Observatorio Territorial del Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OTU-OPP).

Los datos de la Tabla 9.1. nos permiten profundizar sobre las desigualdades territoriales en Uruguay en 2022. A partir de los indicadores podemos visualizar que Montevideo presentó valores superiores a todos los departamentos en los indicadores de ingreso promedio de los hogares y porcentaje de personas con nivel terciario. Al interior de Uruguay se visualiza una distribución desigual de las capacidades territoriales: los niveles de conectividad a internet en Canelones (74%) fueron superiores a Artigas (48%) al igual que el nivel de ingreso promedio de los hogares (Canelones \$76.369 y Artigas \$44.127). De esta forma, como vimos en el Capítulo 7, podemos destacar que el territorio puede ser considerado como un eje estructurante adicional de la desigualdad social. En línea con el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el aspecto territorial es central: no da lo mismo nacer o vivir en cualquier territorio, puesto que este influye en forma decisiva en la distribución de las oportunidades de bienestar ambiental, social y económico. Estas heterogeneidades territoriales son el resultado de un patrón dispar de asentamiento, acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material (CEPAL 2016, p. 61).

La CEPAL (2019) identifica distintos tipos de desigualdad territorial. El primero se refiere a la **desigualdad individual dentro de un territorio**. Todas las personas, sin importar dónde nacen o viven, deberían contar con condiciones de vida adecuadas que garanticen sus derechos, su dignidad y su participación plena en la sociedad. Cuando esto no sucede, el lugar de

residencia pasa a determinar las oportunidades de cada persona para acceder a una buena calidad de vida y al desarrollo.

El segundo tipo son las **desigualdades entre territorios**. En este caso, ciertos factores —como el medio ambiente, la infraestructura, la seguridad o el acceso al espacio público— afectan de manera similar a todas las personas que viven en un mismo lugar. Se trata de bienes y servicios colectivos que pueden beneficiar o perjudicar a la población en su conjunto, mejorando o limitando sus posibilidades de desarrollo.

Por último, la CEPAL destaca las **desigualdades vinculadas al no reconocimiento del derecho a la diferencia**. Esto significa reconocer que dentro de un mismo país existen territorios con identidades, culturas, lenguas y formas de vida distintas. Respetar esa diversidad puede ser clave para mantener la cohesión y la integridad del territorio nacional, e incluso para asegurar su supervivencia.

En América Latina y el Caribe, estas desigualdades territoriales son altas y persistentes. Además, tienen efectos negativos sobre el desarrollo de los países. Se expresan, por ejemplo, en la concentración de la población y de la actividad económica en pocas ciudades, y en las grandes diferencias en las condiciones de vida entre los distintos territorios.

9.4. Lo Territorial y lo Local: claves para el Desarrollo Humano Sostenible

De forma paralela a la comprensión del territorio como un concepto complejo, integral y multidimensional —en el que se deja de concebir como un "objeto" de las políticas públicas nacionales para pasar a ser un "sujeto" de políticas territoriales—, se ha reivindicado la importancia de considerar el carácter territorial y endógeno de los procesos de desarrollo. En línea con ello, en este apartado tendremos por objetivo diferenciar los procesos de desarrollo territorial y local. A modo de adelanto, veremos que ambos conceptos comparten el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas que habitan un territorio, sin embargo, difieren sustancialmente en el rol que poseen los actores locales en este proceso. En el primer caso, el desarrollo territorial implica la creación y puesta en marcha de proyectos vinculados al mejoramiento de la calidad de vida de las personas mientras que en el segundo caso, además de lo anterior, implica una participación activa de las asociaciones, personas y agrupaciones que habitan un territorio. En definitiva, en el segundo caso haremos alusión a un proceso de desarrollo endógeno, cualitativamente diferente al primero, donde existe un componente apropiativo y participativo de las personas involucradas en dicho proceso.

En la historia reciente, experiencias como las del Fondo Europeo de Desarrollo Económico y Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) comenzaron a financiar, desde la década de 1980, diversos programas de apoyo a iniciativas regionales y locales. Estos programas apostaron por la consolidación de marcos institucionales innovadores en diferentes escalas territoriales europeas. Estas iniciativas se caracterizan por adoptar una perspectiva territorial del desarrollo, la cual concebía los procesos de desarrollo económico y social desde la convicción de que el mejoramiento de un territorio o comunidad depende del conjunto de recursos disponibles —institucionales, naturales, humanos y culturales—, así como de las capacidades de la comunidad local para liderar dicho proceso. En conjunto, estos elementos configuran el potencial de desarrollo de un territorio (Rodríguez Miranda, 2006; Brunet, 2013).

Es importante destacar que estas propuestas no suponen una visión de determinismo geográfico, es decir, no parten de la idea de que el desarrollo de un territorio depende únicamente de los recursos naturales o materiales que posee. Por el contrario, plantean la necesidad de realizar análisis territoriales que permitan diseñar políticas orientadas a potenciar los recursos existentes y complementar aquellos que resulten insuficientes, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población.

En este marco, las políticas de desarrollo territorial endógeno consideran que los procesos de desarrollo se impulsan principalmente “desde abajo”, a partir de los objetivos y las

capacidades de las comunidades locales. Desde esta perspectiva, el desarrollo se entiende como un proceso interno a cada territorio, que depende de sus características socioeconómicas, institucionales, culturales y políticas.

Por ejemplo, en el plano económico, los sistemas productivos territoriales se diferencian según la capacidad empresarial local, la forma en que las empresas se organizan para producir, la introducción y difusión de innovaciones, y las reglas del juego (instituciones) que promueven estas interacciones (Rodríguez Miranda, 2006).

Esta mirada exige a las políticas de desarrollo territorial articular y complementar las propuestas “desde abajo” con otras propuestas “desde arriba”, es decir, las impulsadas desde ámbitos centrales de gobierno y que operan a escala nacional. De esta forma, el proceso de desarrollo territorial tiene como propósito realizar transformaciones en aquellas estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas, que impiden o dificultan el logro de mejores condiciones de vida, a partir por ejemplo de incrementar la diversificación productiva, disminuir la heterogeneidad estructural y/o mejorar la distribución del ingreso. El desarrollo territorial, entonces, puede entenderse como:

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. (Magri et al., 2014, p. 27)

En el caso del 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. Pero, la primacía de decisiones que responden a intereses locales respecto a otros intereses (no locales), es lo que define que un proceso sea de desarrollo local (Boisier, 1999, 2004, 2005).

El análisis de distintas experiencias de desarrollo local permite distinguir tres grandes dimensiones en torno a las cuales se articulan dichos procesos. Vázquez-Barquero (1998) identifica las siguientes:

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 reglas del juego cumplen un rol central en el proceso de desarrollo.

Para Fernando Barreiro Cavestany (2000) “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” (p. 2). A partir de esta definición, es posible identificar el aspecto multidimensional y complejo de los procesos de desarrollo local. Siguiendo a este autor, el desarrollo local puede aparecer como un enfoque más político que económico, dado que las organizaciones 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, sino que está relacionado con las acciones que, tomadas desde el territorio buscan incrementar la creación de

valor, mejorar los ingresos, aumentar las oportunidades de empleo y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad (Casanova, 2004). Estos objetivos sólo 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 organizaciones públicas, sino que requieren de la participación de todos los intereses: económicos, sociales, políticos, tecnológicos.

En línea con lo planteado por Albuquerque (2004), el desarrollo local se caracteriza por la primacía de los actores locales en las decisiones clave sobre el territorio. Estos actores pueden tener distintos intereses, formas de acción y niveles de influencia. No se trata solo de las personas u organizaciones que viven en el territorio, sino también de aquellas que, aun sin pertenecer directamente a él, influyen de manera significativa en su dinámica (Arocena, 1995).

Sin embargo, esto no implica que cualquier actor externo que intervenga —como una empresa multinacional— deba ser considerado “local”. La diferencia radica en el grado de arraigo e implicación con el territorio: los actores locales son aquellos cuyas decisiones y estrategias se vinculan estrechamente con el desarrollo y bienestar del territorio donde actúan, mientras que los actores externos pueden influir sobre él sin compartir necesariamente sus objetivos o compromisos.

Como veremos en el próximo capítulo, en un mismo territorio pueden coexistir diversos actores con intereses distintos y visiones contrapuestas sobre cómo deben usarse los recursos disponibles. Por eso, el proceso de desarrollo local supone reconocer esas tensiones y construir, mediante el diálogo, la negociación y los acuerdos, un proyecto colectivo de desarrollo que exprese las prioridades del conjunto de la comunidad.

Diferentes 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, 2013). Se reconoce que la articulación de actores es una actividad fundamental para el diseño y aplicación de políticas públicas, sin embargo, es posible observar muchas experiencias que fracasan por partir del supuesto de que existen actores locales capacitados para llevar adelante estos procesos. Por ello, 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 darlos por supuestos (Rossi, 2010).

A modo de cierre, para que un proceso de desarrollo local se inicie, al menos en América Latina, es necesario la movilización y participación de los actores locales. Esto supone la construcción de lazos y vínculos comunitarios y de identidad regional, fundamentales para sostener cualquier iniciativa. Sin embargo, ni los vínculos entre actores ni la identidad regional son elementos preexistentes en el territorio, sino que son activos intangibles que deben ser contruidos 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 (2004) 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 territorial.

Recapitulación

A través de las diferentes secciones de este capítulo hemos insistido que la noción de territorio trasciende el aspecto geográfico. Desde una mirada multidimensional e integral, hemos destacado que la definición de territorio implica reconocer la interacción simultánea de diferentes dimensiones que construyen la identidad de un espacio geográfico. Estas dimensiones incluyen aspectos ambientales, culturales, económicos, sociales y políticos que dan forma al conjunto de relaciones sociales que se llevan a cabo en los territorios.

Mirar desde una escala territorial nos permite identificar diferentes matices en los procesos de desarrollo. Como hemos visto, incluso dentro de territorios aparentemente homogéneos, existen desigualdades en la distribución de capacidades territoriales. Uno de los principales desafíos del desarrollo es reconocer estas diferencias y promover acciones que contribuyan a reducirlas. Sin embargo, este enfoque no busca establecer jerarquías entre territorios “ganadores” y “perdedores”, sino comprender la especificidad de cada uno, identificando sus capacidades actuales y aquellas que deben fortalecerse en el futuro.

Los procesos de desarrollo a escala territorial parten del reconocimiento de la diversidad territorial y la formulación de proyectos diferenciados según las particularidades de cada espacio. En este sentido, hemos señalado que el desarrollo territorial busca mejorar la calidad de vida de quienes habitan un territorio, a través de procesos que pueden ser impulsados por actores externos. No obstante, cuando estos procesos incluyen la participación activa de los actores locales y les otorgan un rol central en la toma de decisiones, hablamos de desarrollo local, un enfoque que implica un mayor componente endógeno en la construcción de estrategias de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Albertos Puebla, J. (2003) Cultura, innovación y desarrollo local, en *Boletín de la A.G.E.*, n° 34, pp. 229-244.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 82, 157-171.
- Arocena, J. (1995). Lo global y lo local en la transición contemporánea. *Cuadernos del CLAEH*, 78-79.
- Barreiro, F. (2000). *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*. www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html
- Boisier, S. (1999). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En O. Madoery y F. Vázquez Casanova (2004), *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Montevideo: Cinterfor.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure*, 90, 27-40.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, 86, 47-62.
- Brunet, I. (2013). Desarrollo regional e innovación: la perspectiva territorial. En Departamento de Ciencias Sociales, *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional*. Regional Norte, Udelar.
- Casanova, F. (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Montevideo: CINTERFOR.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999). *Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Serie Desarrollo Territorial. 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7248/1/S1303593_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corzo-Arévalo, D. y Cuadra, R. (2020), “La integralidad del desarrollo territorial, un proceso entendido desde los conceptos: multiescalaridad, multisectorialidad y multidimensionalidad”, en *Grupo de Investigaciones LIS*, Dirección de Educación e Investigaciones.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Revista EUTOPIA*, 1, 11-23.
- Magri, A., Abraham, M., Ogues, L. (coords.). (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.
- Markusen, An. (1996) “Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts”, *Economic Geography*, Vol. 72, No. 3 (Jul., 1996), pp. 293-313.
- Mendez, R. (2002) “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes”, *EURE (Santiago)* [online]. 2002, vol.28, n.84, pp.63-83.
- 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.
- Schneider, S. y Tartaruga, I. (2006). “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. En M. Manzanal, G. Neiman, y M. Lattuada (Org.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*, 71-102. Buenos Aires: Editorial Ciccus.

Rossi, V. (2010). *La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya*.
<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/1365/1350>

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

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 9.](#)

Capítulo 10: El territorio como espacio de conflictos y proyectos colectivos

Cecilia Muniz y Marina Trobo

[...] El verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva... Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.

Furtado C. (1982) *A Nova Dependência, Paz e Terra*. São Paulo, Brasil

Los conflictos son verdaderos analizadores sociales que permiten entender aspectos sociales más complejos relacionados con los modelos de desarrollo, el rol del Estado y las formas de estructuración de las relaciones entre actores en una determinada sociedad, comunidad o región

Merlinsky, G. (2017). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas. *Acta-sociológica*, 73

Resumen

El presente capítulo reconoce que los procesos de desarrollo en los territorios no están exentos de conflictos, debido a que implican valoraciones distintas sobre los diversos procesos y proyectos de desarrollo que allí ocurren, así como diferentes posiciones de poder en la toma de decisiones. Por ello, genera una aproximación a los conflictos como condición humana, presentes en la vida personal, familiar, social y en las relaciones entre grupos, comunidades y Estados. El abordaje reconoce al conflicto como un medio de expresión y generación de diálogos territoriales. Para ello invita a discutir su conceptualización, productividades y la distribución del poder. A su vez, presenta la necesidad de generar proyectos colectivos que logren articular estas diversas miradas con objetivos comunes. Allí, los actores se vinculan no solamente en pos de resolver problemas, sino también de construir de forma conjunta alternativas que valoran como justas y deseables. Se detiene a analizar las dificultades en la construcción del “nosotros” en un mundo globalizado y el rol de las capacidades territoriales en dichos proyectos colectivos. Finalmente presenta una caja de herramientas que, lejos de pretender ser exhaustiva, propone algunas líneas de acción para analizar procesos de conflictos y proyectos colectivos.

Palabras clave: conflicto, actores, proyecto colectivo.

10.1. Conflicto y proyecto colectivo ¿dos caras de una misma moneda?

En línea con lo planteado en el capítulo 3, donde se destaca que los estudios del desarrollo deben contribuir al diagnóstico y comprensión de los problemas que enfrentan las sociedades e indagar cómo superar estos obstáculos mediante una esfera propositiva, la acción para el desarrollo enfrenta el desafío de transformar la amenaza del conflicto en una oportunidad para gestionar el cambio social.

Si bien los intereses comunes tienden a nuclear a las personas para trabajar en torno a problemas o demandas específicas, las problemáticas territoriales también se convierten en arenas de interacción entre actores. El territorio no es una síntesis equilibrada de estos actores, sino que puede representar un espacio de conflicto y competencia, que refleja sus fortalezas, debilidades y proyectos (Veiga et al.; 2012). En consecuencia, es relevante atender las relaciones que se establecen entre ellos, así como los espacios participativos y de concertación (Rodríguez et

al.; 2017; Ballón et al.; 2009; Rodríguez, 2006). Los conflictos, en la medida en la que se los comprenda como una oportunidad, pueden posibilitar la creación de proyectos colectivos.

El desarrollo, entendido como el proceso de ampliación de las capacidades de las personas para planear y concretar las vidas que consideran valiosas vivir, no puede concebirse sino como un proyecto colectivo, o, mejor dicho, como la articulación de varios de ellos. La realización individual sólo es posible en un contexto social en que se comparte y se promueve ese tipo de valores. El proceso del desarrollo implica la concepción, el diseño y la implementación de objetivos comunes. Sin embargo, muchas veces, los mismos proyectos de desarrollo actúan como desencadenantes o agravantes de desacuerdos y conflictos.

Si bien parecen ser dos procesos contrapuestos, la experiencia indica que diversas temáticas, proyectos y preocupaciones emergentes en la agenda social de los territorios, han generado y retroalimentado conflictos. Imaginemos, por ejemplo, un conflicto generado a partir de un desalojo de un asentamiento irregular, en el que quienes lo habitan entren en contraposición con el gobierno de turno por no garantizar el derecho a la vivienda. Los conflictos se desenlazan muchas veces en la formulación de proyectos colectivos o propuestas desde los territorios. Continuando el caso anterior, es probable que vecinos y vecinas se organicen a partir de este conflicto para enfrentar colectivamente dicha situación, pudiendo formalizar una comisión vecinal, generar propuestas alternativas, entre otras acciones.

Los procesos de toma de decisiones y definición de acciones en pos del desarrollo son complejos, debido a que existen muchas formas de entender qué es deseable, justo, cómo lograrlo y quién debe hacerlo. Como fue señalado en el capítulo anterior, al adoptar el enfoque territorial es posible advertir que en un territorio pueden existir diferentes actores que tienen intereses particulares y realizan valoraciones distintas acerca de cómo y hacia qué fines deben ser utilizados los recursos del territorio. Además, tal como se vió en el capítulo 5, en los procesos de toma de decisión se entrecruzan diferentes escalas y marcos normativos: actores que responden a lógicas locales, nacionales, e incluso internacionales. De esta forma, se posicionan desde perspectivas e intereses distintos y les afecta de forma diferencial lo que ocurra en el territorio.

Un ejemplo que puede clarificar esta idea puede ser la propuesta de proyecto productivo de agronegocio para un territorio, basado en monocultivos de gran escala, con trabajo asalariado, altamente mecanizado y con aplicación de agroquímicos. Sin embargo, en este territorio imaginario donde se está evaluando aplicar este proyecto, viven personas que actualmente tienen una producción más diversa aunque en menor escala, con trabajo familiar y sin uso de agroquímicos, ¿Sería sencillo llegar a un proyecto colectivo que integre ambos proyectos? Y si tuviésemos que tomar una decisión ¿Sería posible articularlos? ¿Uno debe primar sobre el otro?

Este tipo de discusiones evidencian la complejidad de tomar decisiones en los territorios en clave de desarrollo, debido a que generan impactos en el corto, mediano y largo plazo y muchas veces implican miradas totalmente opuestas sobre la forma de hacer las cosas.

10.2. Conflictos

Tal como se transmitió en el Capítulo 9, cada territorio se construye como resultado de la intersección de diferentes fuerzas que se solapan e interactúan, dándole un carácter específico. Pasa a ser considerado mucho más que el lugar físico donde ocurre el desarrollo, sino que, además, se lo considera desde una dimensión simbólica: el territorio es construido desde un conjunto de valores, significados y relaciones sociales. Por lo tanto confluyen la impronta cultural, el contexto socio histórico, las relaciones de poder local, las fuerzas políticas de la organización nacional, las condicionantes originadas en las relaciones internacionales, desde el plano regional hasta el contexto global, entre otras.

Todas las comunidades tienen factores que las dividen y factores que las conectan. El conflicto se constituye en una «condición humana», que ocurre cuando dos o más actores construyen miradas contrapuestas sobre la distribución de recursos materiales o simbólicos y

perciben que satisfacer los intereses de unos, implica necesariamente no satisfacer los de los otros. Gudynas (2014) lo define como una dinámica de oposiciones que surge de la convivencia de valoraciones o percepciones distintas, sobre acciones relacionadas a la sociedad y el ambiente que se expresa en acciones colectivas. Diversas formas de comprender al territorio y los usos que se le debiera dar, suelen ser frecuentes disparadores de conflictos.

Los conflictos, así como los consensos, están presentes en la vida personal, familiar, social y en las relaciones entre grupos, comunidades, pueblos y Estados. Aquí se pretende transmitir que el conflicto en sí mismo no debe ser valorado como algo necesariamente negativo, sino como un fenómeno recurrente y, como consecuencia, debe ser analizado como un proceso, prestando atención a su origen, dinámica y efectos. La comprensión de su lógica, puede convertirlo en algo potencialmente positivo, disparador de cambios y de posibilidades de aprendizajes diversos. Por este motivo, territorio y conflicto son dos conceptos que se retroalimentan y transforman de la mano. Manzano Fernández (2009) menciona que la conflictividad es aquel conjunto de conflictos que constituye un proceso generador e inseparable del desarrollo de la lucha por el territorio.

10.2.1 ¿Existe una única forma de valorar los territorios y sus procesos?

Como se ha planteado en el transcurso del Manual, estudiar los procesos de desarrollo implica un análisis con enfoque normativo. Las posturas que tengamos ante un problema y las acciones que realicemos, tendrán estrecho vínculo con nuestro sistema de valores: con aquello que consideramos deseable, bueno y justo (ver Capítulo 2).

Martínez Alier (2008) utiliza el concepto de “lenguajes de valoración”, señalando que en los conflictos coexisten diversas valoraciones y lenguajes, donde los actores ponen foco en aspectos distintos y por lo tanto priorizan ciertas acciones sobre otras. Estas miradas tienen implícitas valoraciones, marcos éticos, sensibilidades y espiritualidades (Gudynas, 2014) que nos hacen responder de forma distinta a las siguientes preguntas:

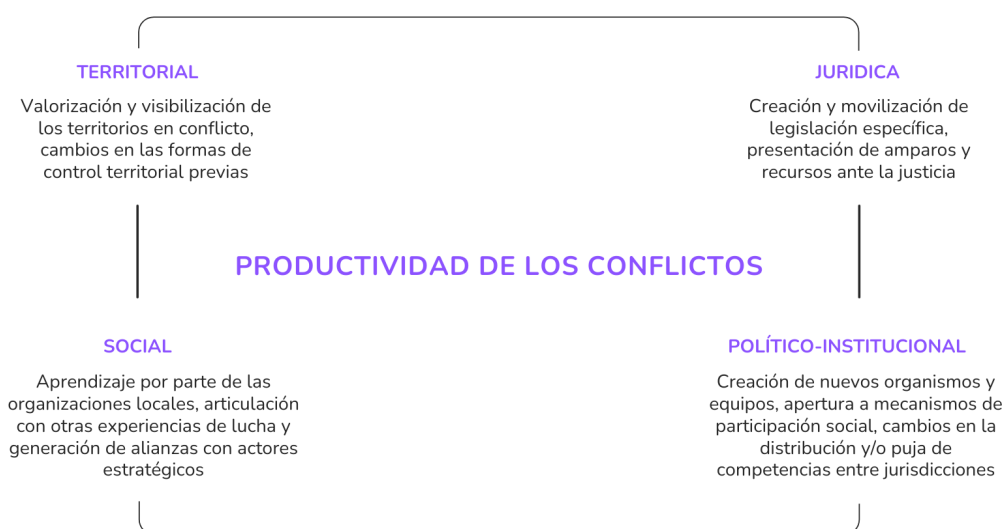
¿Vale argumentar en términos de la subsistencia, salud y bienestar humanos directamente, o hay que traducirlos a dinero? ¿Qué valor tiene el valor estético de un paisaje, no traducido en dinero sino por sí mismo? ¿Cuánto vale la vida humana, no en dinero sino en sí misma? Son preguntas que nacen de la observación y participación en conflictos ambientales en diversos lugares del mundo. De ahí la pregunta con que concluyo, ¿quién tiene el poder social y político para simplificar la complejidad imponiendo un determinado lenguaje de valoración? (Martínez Alier, 2008, pp. 33-34).

Estas preguntas aportan a clarificar que las respuestas que generemos, cada uno desde su lugar y su realidad, tendrá relación con su sistema de valores, con sus principios y trayectorias de vida. Incorporando esta mirada, la percepción social de los problemas se torna en un elemento central a la hora de analizar los conflictos (Gudynas y Santandreu, 1998). 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, de la valoración y el conocimiento que han acumulado aquellos actores. A su vez, se ve incidido por el acceso a la información y la visibilización social de la problemática

10.2.2 ¿Los conflictos generan productividades?

Los conflictos, en algunos casos, pueden convertirse en motores de nuevos procesos que se dan en los territorios. Esto es lo que algunos autores denominan como “productividades” de los conflictos (Figura 10.1), indicando que se debe prestar atención a los efectos que estos generan en las dinámicas socio territoriales (Merlinsky, 2018; Melé, 2007; Lussault, 2007). En definitiva, a partir de los conflictos en los territorios “pasan cosas” a nivel territorial, jurídico, político institucional y social. Se valorizan o visibilizan territorios, las organizaciones locales acumulan conocimiento organizativo, se nuclean personas, se movilizan normativas existentes, se proponen otras, se crean organismos y/o mecanismos participativos, etc.

Figura 10.1 Productividad de los conflictos



Fuente: Merlinsky (2018)

Imaginemos por ejemplo un conflicto por la construcción de un proyecto inmobiliario de gran porte en la costa. Los colectivos vecinales y la sociedad civil organizada reclaman acceder a la información en cuanto al potencial impacto ambiental y pérdida de biodiversidad y realizan acciones donde se manifiestan contrarios al proyecto de forma pública. Por otro lado, desde una visión contrapuesta se encuentra la asociación de empresarios, quien defiende el apoyo al proyecto por intereses económicos asociados a la actividad turística. Más allá de la riqueza de analizar el conflicto en sí mismo y de la necesaria identificación de los actores involucrados y sus posiciones, vale prestar atención a la generación de nuevos procesos en este territorio. Es probable que surjan nuevos espacios de diálogo y que por lo tanto vecinos y vecinas tiendan a organizarse; que se utilicen herramientas jurídicas para hacer planteamientos; que se modifiquen normativas vigentes, entre otras. Un ejemplo claro de esto resultó el Primer Encuentro de Comunidades Costeras de Rocha realizado en julio de 2011, donde participaron más de 80 personas provenientes de Punta del Diablo, La Esmeralda, Valizas, Aguas Dulces, La Pedrera, Punta Rubia, Piriápolis, José Ignacio y La Paloma. El encuentro se planteó como iniciativa en respuesta a proyectos que excluyen la participación de las poblaciones locales y buscó reivindicar el derecho de las comunidades a elaborar y participar directamente en los planes y proyectos que involucren su forma de vida y entorno, reflexionando sobre alternativas para construir nuevas realidades. La proclama realizada fue resultado de una jornada de trabajo, durante la cual las agrupaciones presentes pudieron compartir y discutir las diversas situaciones por las atraviesan,

buscando puntos para la acción común, y estableciendo una postura compartida y una estrategia de trabajo colectiva. Organización Guayubira (2011).

Queda en evidencia que el hecho de pensar distinto y encontrarnos en situación de diálogo, e incluso de conflicto, actúa como plataforma para la organización social, motiva el intercambio y la generación de propuestas y proyectos colectivos.

10.2.3 *¿El poder se distribuye de forma igualitaria entre los actores?*

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 la cultura participativa y el contexto social en el que se manifiesta. A su vez, esto va a delinear quién toma las decisiones y si éstas se basan en consensos o coacciones. En esta línea, los países que presentan niveles de conflictividad altos, ya sea de manera manifiesta o latente, implican un desafío mayúsculo, ya que requiere posicionarse en un ambiente hostil para la construcción de consensos o acuerdos, en pos de promover la mejora de la calidad de vida de las personas. Esto, debido a que los espacios participativos que dan como resultado la generación de consensos, implican respetar y comprender las miradas contrapuestas, sumando desde el colectivo a un proyecto común. En espacios territoriales donde la forma de resolución de conflictos suele ser la violencia, existen muchas limitantes a la libre participación.

Ahora bien, incluso en espacios donde prima la paz, el poder se distribuye de forma desigual y los actores involucrados tienen incidencias distintas en las decisiones. A modo de ejemplo podemos imaginar cómo se posiciona un actor representante de un grupo de vecinos a la hora de discutir un proyecto con un técnico representante de un organismo del Estado.. Claramente tienen cuotas de poder distintas. Esto no significa que los vecinos no tengan capacidades para comprender ni generar proyectos, sino que muchas veces el acceso a la información es desigual, como también lo es la incidencia efectiva que tengan sobre las decisiones.

Por lo tanto, hacer estos planteos implica reconocer que los espacios de intercambio, conflicto y toma de decisión, constituyen *arenas de poder desigual*, donde los diversos actores tienen garantías disímiles a la hora de incidir en la generación de respuestas y/o soluciones. Este elemento implica discutir la necesaria redistribución del poder horizontal y vertical, mediante la creación de mecanismos que faciliten la participación social y estimulen su involucramiento efectivo, junto a los gobiernos subnacionales, en la implementación de seguimiento de las políticas públicas. Esos mecanismos adecuados pueden dar lugar a la configuración de formas de gobernanza novedosas (Véase Capítulo 5).

Refrescando elementos trabajados en el Capítulo 9, referentes a la dimensión territorial del desarrollo, subrayamos la importancia que tiene la toma de decisiones *desde los territorios*, en los procesos de desarrollo local. De esta forma se revaloriza su contenido y se trasciende la mirada de territorio como contenedor, dejándolo de ver como mero espacio receptor de políticas y proyectos.

10.3. Proyectos Colectivos

A lo largo del manual se ha explicitado que los estudios del desarrollo deben contribuir al diagnóstico y comprensión de los problemas que enfrentan sus sociedades e indagar cómo superar estos obstáculos, la acción para el desarrollo enfrenta el desafío de transformar al conflicto en una oportunidad para gestionar el cambio social.

La experiencia histórica demuestra que han existido, y continúan existiendo, muchas formas de comprender y abordar los conflictos. En algunos casos mediante el fomento de la

participación y la construcción de proyectos colectivos, donde se plasma una convergencia de intereses y acuerdos; en otros casos a través de la coacción, donde se imponen los objetivos y las reglas de juego para resolver las problemáticas. En clave de desarrollo cabe preguntarse: ¿es indistinto que se tomen decisiones y se resuelvan conflictos de una u otra forma? El planteo de este capítulo es que no es indistinto y que en parte los estilos de desarrollo que llevan adelante las sociedades, se configuran a partir de la modalidad que adoptan para el abordaje de los conflictos emergentes y la capacidad que tengan para pensarse colectivamente. Hablar de proyecto colectivo en el marco de procesos de desarrollo, implica la convergencia de intereses de actores diversos pertenecientes a diferentes escalas territoriales y sus miradas de largo plazo en cuanto a temáticas y problemáticas comunes.

Sin partir de una mirada ingenua de los conflictos como procesos necesariamente positivos, el énfasis está puesto en la capacidad de los actores para generar a partir de ellos procesos de cooperación que articulen estrategias compartidas (Arocena y Marsiglia, 2017). Costamagna y Larrea (2024) discuten al respecto y enfatizan la necesidad de espacios de diálogo que materialicen propuestas asociadas a visiones compartidas de futuro.

En experiencias concretas de proyectos colectivos se visualizan distintos equilibrios, o desequilibrios, entre el lugar que ocupan los actores estatales, empresariales, políticos, sociales, académicos, sindicales y cuánto representan efectivamente las miradas desde los territorios.

10.3.1. ¿Qué rol juegan las capacidades territoriales en la construcción de proyectos colectivos?

Como vimos en el capítulo anterior, las *capacidades territoriales* desempeñan un rol central en los procesos de desarrollo a escala territorial. En este sentido, las capacidades territoriales son un elemento central para la gestión de los conflictos, así como para la generación de proyectos colectivos.

De manera complementaria al Capítulo 9, donde se definen a las *capacidades territoriales* como un conjunto de recursos materiales, inmateriales y de entorno que poseen los territorios, Costamagna y Larrea (2024) plantean que refieren a las habilidades de las personas para identificar sus problemáticas, así como generar estrategias para el logro de sus objetivos. Por tanto, la construcción de capacidades exige organización e interacción para generar acciones con este fin, orientadas a la sociedad en su totalidad. Esta definición refleja una clara visión de proceso, dejando muy abierta la referencia al objetivo de la mejora del territorio o el qué de la estrategia territorial y poniendo el tema de las capacidades en el centro de la escena.

En efecto, además de entender a las *capacidades territoriales* como un conjunto de recursos- como pueden ser las capacidades territoriales materiales- debemos entenderlas como una forma de resolver problemas. Esto es lo que Alburquerque (2012) denomina el “saber hacer”, que implica la inserción en la cultura local, la presencia de una actitud proactiva ante los problemas, la identificación de oportunidades, liderazgo, confianza y entusiasmo, el trabajo en equipo, la facilitación de talleres participativos, la promoción de emprendedores locales, la identificación y difusión de buenas prácticas. A su vez, toma en cuenta aspectos asociados al respeto hacia la cultura y los valores locales, al compromiso ético y la actitud sensible y proactiva en una mirada amplia del desarrollo local. Claramente, estas capacidades refieren a grupos de actores y no a individualidades.

Llevando estas reflexiones a un caso concreto, sugerimos imaginar un conflicto en un territorio rural donde se propone la construcción de un mega emprendimiento extractivo. ¿Es indistinto desarrollar este emprendimiento en dos localidades diferentes? ¿Serán iguales las preocupaciones, los planteos y posiciones? ¿Serán los mismos tipos de actores que participen? Si

quienes habitan estos territorios están en desacuerdo ¿tendrán las mismas capacidades de oponerse, presentar su mirada e incluso generar proyectos alternativos?

A modo de cierre, las capacidades de los actores hacen a los procesos de desarrollo local distintos. Sus capacidades inmateriales, tales como la cultura, la idiosincrasia, las costumbres, las tradiciones, los símbolos y la identidad, inciden en la forma que tengan de construir discursos, reacciones, formas de expresión y en cómo organizan su repertorio de acción colectiva. A su vez, estas capacidades pueden ser utilizadas por los actores no sólo para resolver conflictos, sino también para visibilizarlos cuando existen realidades territoriales que los afectan.

10.3.2. ¿Es sencillo ponernos de acuerdo? El rol de la participación

Manzano Fernandes (2009) y Montenegro (2008) hacen hincapié en esta lucha por la apropiación de un territorio, destacando el rol central que presentan el conflicto y las relaciones de poder. Retomando algunos elementos desarrollados en párrafos anteriores, el proyecto colectivo implica un proceso donde el diálogo adquiere un lugar central, pero no siempre la negociación es sencilla cuando nos enfrentamos a intereses, principios y lenguajes de valoración distintos. Asimismo, también incide la cultura participativa que las diversas sociedades tienen, su trayectoria como colectivo y experiencias previas de trabajo conjunto.

La centralidad de los procesos participativos en la toma de decisiones ante proyectos de desarrollo en los territorios, se encuentra presente en un sinnúmero de trabajos. En ellos se enfatiza el rol que las personas y comunidades cumplen al incidir en las decisiones y proyectos, que se nutre a mayor diversidad de actores y niveles territoriales a los que representa. A su vez, como vimos en el Capítulo 9, se hace énfasis en la importancia de que los actores locales sean parte activa y tengan un rol protagónico en la construcción de los proyectos de desarrollo local.

Sin embargo esta participación, en la vía de los hechos, muestra ser compleja ya que suele convertirse en espacios informativos y consultivos, donde las autoridades transmiten a los demás actores la información, habiendo poco espacio efectivo para que incidan en la toma de decisiones. Al pensar en la generación de proyectos colectivos para el desarrollo, es central discutir de qué forma se propicia la participación y para qué, debido a que se corre el riesgo de que sean espacios vacíos que en vez de motivar desencantan a los actores a participar.

Lechner (1986; 2002) complejiza esta discusión incorporando una mirada histórica y reflexiva sobre el profundo cambio cultural que ha acompañado a las sociedades globalizadas en las últimas décadas. Al igual que la resistencia al cambio y el mantenimiento del *status quo*, la fuerte impronta individualista y cortoplacista que definen actitudes y comportamientos de personas, conspira contra la maduración de compromisos colectivos. Al flexibilizarse las relaciones sociales, se difuminan los vínculos sociales y por lo tanto se dificulta la construcción de identidades colectivas. Cada vez cuesta más identificar un “nosotros” que responda ¿quiénes somos, de dónde venimos, a dónde queremos ir?

En la medida en que se dificulta construir el imaginario del «nosotros», las dinámicas sociales desafían el logro de la integración social necesaria para impulsar los proyectos de desarrollo. Esto requiere de un compromiso ético, que hace posible la vida en sociedad. Las valoraciones y los hábitos que conforman el componente cultural de un territorio, influyen en la construcción de reglas de juego, siendo las bases de las interacciones sociales como vimos en el capítulo 5. Este proceso implica que las normas que rigen en un determinado espacio, se encuentran necesariamente vinculadas con los valores y las valoraciones de sus actores.

El éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo, está fuertemente condicionado por las formas que posee la sociedad para construir consensos y gestionar el conflicto en este marco de complejidad. Cuando la sociedad no puede procesar constructivamente sus conflictos, presenta escenarios poco propicios para el desarrollo. Es por ello que, desde diversos enfoques, se ha tendido a posicionar a la educación en el centro de la discusión, argumentando el rol que juega por ejemplo en los conflictos socioambientales. Esto se evidencia en las diversas corrientes de

educación ambiental, que emergieron analizando desde dónde se paran las sociedades a la hora de problematizar su relación con el ambiente, pero también en aquellas que hacen foco en la cultura participativa.

Es utópico pensar que el desarrollo requiere la ausencia de conflictos, lo inapelable es que requiere de un sistema político capaz de articular los diversos intereses, así como de actores sociales con capacidades para el diálogo y la construcción de miradas colectivas.

10.4. Caja de herramientas

La sociedad y sus actores tienden a organizarse tanto para hacer visible su posición ante estos conflictos, como para generar propuestas y alternativas de futuro, según lo que entiendan y valoren como justo y deseable. Asimismo, estos conflictos generan aportes valiosos para el desarrollo, si se los comprende desde esta perspectiva, debido a que permiten espacios de intercambio en pos de generar proyectos colectivos. Diversos espacios participativos (comisiones barriales y temáticas, grupos de trabajo, etc.) surgen como respuesta a preocupaciones compartidas de vecinos/as, organizaciones sociales y otros actores territoriales. A partir de ellos se generan diversos repertorios de acción colectiva, que se materializan por ejemplo en propuestas de proyectos para presupuestos participativos, generación de movilizaciones, aportes para artículos de prensa, escritura de comunicados, cortes de ruta. Enfatizando lo señalado en la sección anterior, la cultura participativa de cada comunidad varía, logrando expresiones distintas y posicionándose de formas diversas ante la mirada de los demás, lo que complejiza ponerse de acuerdo. Sin embargo, pensar en generar proyectos colectivos de desarrollo implica orientar esfuerzos para acercar a las personas y comunidades a pensarse más allá de lo individual.

La *mediación y negociación* son herramientas ampliamente utilizadas para estos fines, tanto en los conflictos como en los proyectos colectivos. Si bien existen muchas formas de concebir y ejecutar estas herramientas, su valor radica en el intento de resolver problemas comunes que se asientan en un desacuerdo. Esto implica entenderlas como la construcción compartida de soluciones y habilita un proceso creativo para alcanzarlas. Si se logra canalizar el acuerdo por estos carriles, el conflicto ofrece una oportunidad como fuerza dinámica promotora del cambio social y, en tal sentido, los procesos de desarrollo podrían verse favorecidos. Sin embargo, cabe destacar que el fin último de la mediación y la negociación no debieran ser necesariamente un acuerdo firmado por las partes. Es claro que si dos colectivos sociales tienen un enfrentamiento de intereses, no va a garantizarse su colaboración por la mera firma de un acuerdo. Tanto la mediación como la negociación toman valor como espacios de encuentro y necesaria escucha, donde las personas toman contacto con otras perspectivas distintas a la propia y transforman, en muchas oportunidades, su propia valoración.

Este tipo de herramientas aportan a crear capacidades para abordar conflictos e impulsar la generación de proyectos colectivos desde los territorios. En esta línea, Costamagna y Larrea (2023) 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. Ellos la denominan *facilitación*, refiriendo a un engranaje que habilita que se generen espacios participativos, donde quien facilita genera condiciones para la reflexión y acción de actores del territorio.

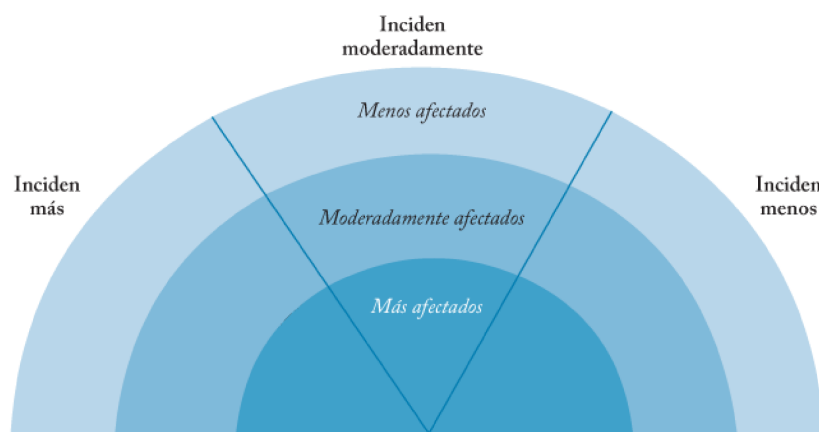
A la hora de aproximarnos al análisis de conflictos y generación de proyectos colectivos, se torna clave la *construcción colaborativa de conocimiento* desde los territorios, reconociendo que existen saberes diversos y por lo tanto no puede pensarse en desconexión con los actores que allí se nuclean (véase en el Capítulo 3 el concepto de transdisciplinariedad).

A continuación se presentan, sin ser exhaustivas, algunas herramientas, que pueden resultar útiles a la hora de la construcción de proyectos colectivos desde los territorios. Estas herramientas valiosas no sólo en sí mismas, sino como instrumento para facilitar el abordaje y la

problematización de los territorios subjetivos de los que hablamos anteriormente. Constituyen un medio para el intercambio y socialización de saberes, prácticas, identificación de relaciones de poder, disputa de espacios hegemónicos, entre otros (Ares y Risler, 2013). A partir de su aplicación, se pueden generar mapeos de actores, donde se los visualice geográficamente y en relación al poder y/o incidencia que tenga en un conflicto en particular; identificación de temáticas que preocupan a los actores locales y estrategias desplegadas para su gestión, entre otras.

Un ejemplo de diagrama donde se busca analizar el lugar que ocupan los actores de un territorio o un conflicto en clave de su incidencia en la toma de decisiones y el nivel de afectación del problema, es el *diagrama arcoíris* (Figura 10.2) de Chevalier y Buckles (2009). Más allá de la utilidad concreta de analizar estas dos variables a la hora de estudiar el relacionamiento y posicionamiento de los actores, los autores sugieren que se puedan seleccionar otras variables para ser analizadas de forma conjunta, que describan las principales diferencias entre los actores. Adicionalmente, una técnica que se suele utilizar al diagramar actores es el vínculo que existe entre ellos y sus características (débil, fuerte, conflictivo, de cooperación, etc.).

Figura 10.2 Diagrama arcoíris de actores

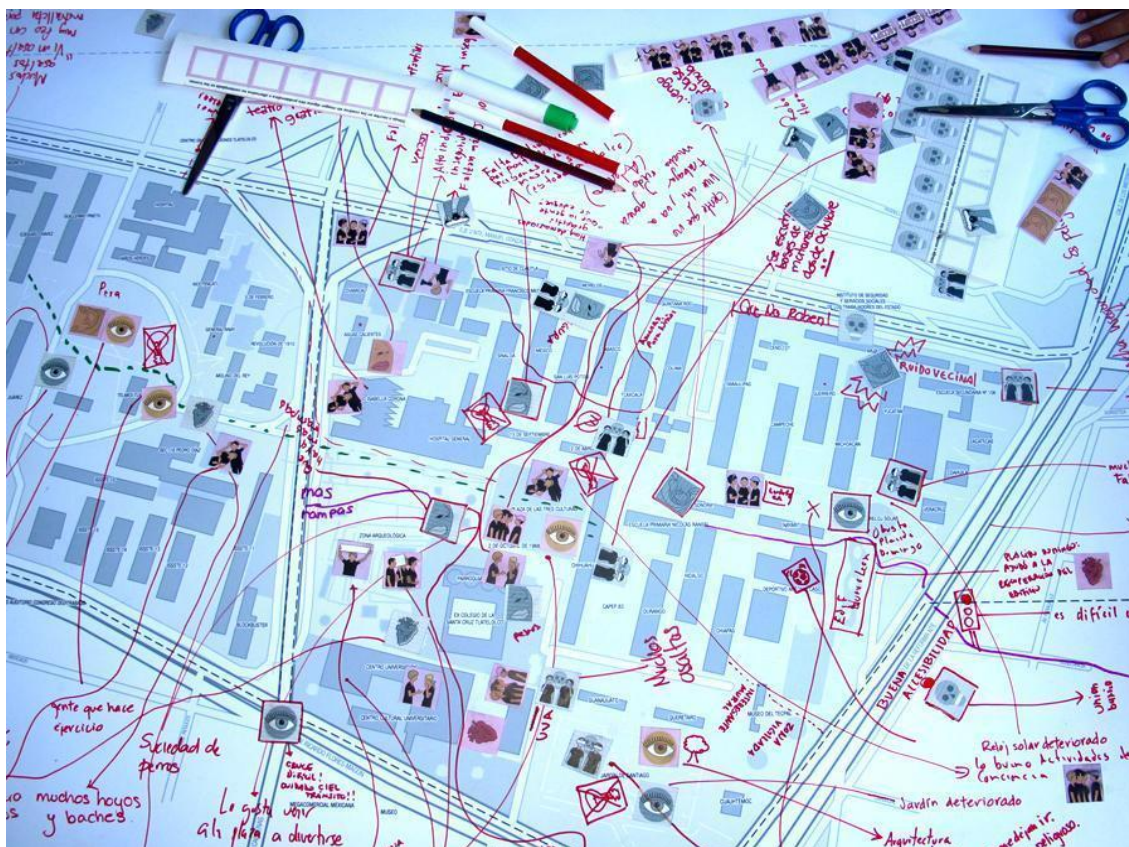


Fuente: imagen extraída de Chevalier y Buckles (2009)

Por otra parte, otras herramientas útiles para procesos de facilitación, diálogo y planificación desde los territorios son los *mapeos participativos* y *árboles de problemas*.

En lo que respecta a los *mapeos participativos* (Figura 10.3), Risler y Ares (2013) sostienen que estos permiten la construcción de relatos colectivos donde se plasman consensos, diversidad de opiniones, percepciones del territorio en cuanto a movilidad, espacios de disfrute, problemáticas, y se puede ver cómo las personas que habitan un determinado territorio lo interpretan.

Figura 10.3. Ejemplo de mapeo participativo



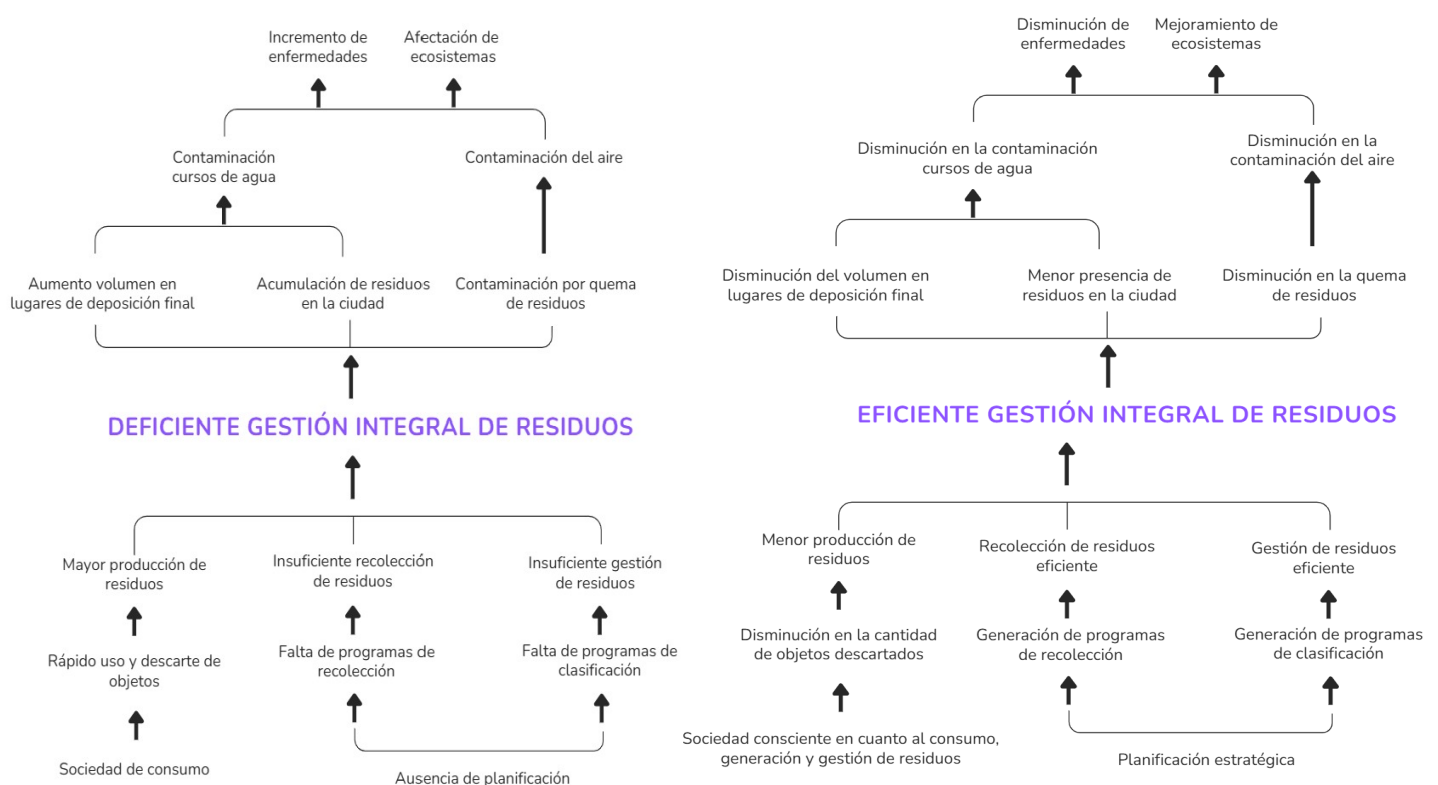
Fuente: Iconoclasistas (s.f.). Recuperado de <https://iconoclasistas.net/investigacion-territorial/>

Finalmente, una herramienta que puede resultar intuitiva es hacer un *árbol de problemas*, acompañado de un *árbol de soluciones* (Figura 10.4) (también llamado árbol de objetivos). Este tipo de herramienta implica ver la complejidad del problema que se quiere tratar, por lo que en el tronco del árbol se representa el problema en cuestión, en sus raíces sus causas y en sus ramas las consecuencias. Tener una visión holística permite ver en profundidad qué es lo que causa el problema latente. Esto luego tiene su correlato en un árbol de solución, que traduce las mismas variables del árbol de problemas a un estado favorable y permite visualizar qué factores sería importante cambiar y por dónde enfocarse para generar cambios. Esta técnica de árbol de problemas se puede realizar con insumos de revisión bibliográfica, entrevistas, talleres participativos, entre otros. De este modo, más allá del resultado al que se llegue, es importante tener en cuenta la forma en que se realizó y cuántas voces se ven incluidas en el diagrama obtenido.

A modo de ejemplo, presentamos una figura ilustrativa de árbol (problemas y soluciones) que busca analizar las causas y efectos de un problema como el de la ineficiente gestión integral

de residuos, así como las posibles soluciones. Este ejemplo no busca ser exhaustivo en sus componentes, debido a que se precisaría incorporar muchas otras aristas, sino aportar a la comprensión de sus lógicas y utilidad.

Figura 10.4. Árbol de problemas (izquierda) y árbol de soluciones (derecha)



Fuente: Elaboración propia

Si bien las herramientas presentadas corresponden a un enfoque metodológico cualitativo, también se pueden realizar técnicas cuantitativas con y desde los territorios. Si desde un territorio se quisiera problematizar, por ejemplo, la desafiliación educativa, se podría realizar una encuesta a la población que recoja datos socioeconómicos, entre otras variables a estudiar y niveles de desafiliación para estudiar su relación. Siguiendo un abordaje transdisciplinario, se podría construir junto con la comunidad dicha encuesta para luego de procesado los datos, pensar en estrategias que se puedan llevar a cabo en coordinación con una diversidad de actores.

Recapitulación

Estudiar y promover procesos de desarrollo implica prestar atención a las diversas valoraciones que las sociedades construyen en torno a lo que consideran deseable. Esto requiere,

a su vez, examinar los mecanismos que estas sociedades generan para debatir acciones y procesos territoriales, ya sea a través del conflicto o del consenso.

El capítulo presenta el conflicto como un componente inherente a las sociedades, capaz de transformar los territorios y revelar desigualdades de poder. Lejos de una visión romántica, se lo concibe como un factor generador de productividades jurídicas, político-administrativas, territoriales y sociales. Los conflictos, además, dejan aprendizajes, movilizan saberes, propician el diálogo entre distintas valoraciones y concretan transformaciones y propuestas. Asimismo, el capítulo sostiene que avanzar hacia procesos de desarrollo humano sostenible requiere la construcción de objetivos y acciones conjuntas. La formulación de proyectos colectivos de desarrollo no se opone al conflicto, sino que dialoga con él en una dinámica de acuerdos y desacuerdos entre los actores que inciden y deliberan sobre qué desarrollo impulsar. Aunque estos dos conceptos pueden parecer contradictorios, se plantea que pueden retroalimentarse: tanto los conflictos pueden dar origen a proyectos colectivos como estos últimos pueden generar nuevos conflictos. El énfasis está puesto en el papel de la participación, en cómo los diversos actores toman decisiones y gestionan situaciones en las que existen múltiples caminos posibles. Esto resulta clave, dado que los modelos de desarrollo están fuertemente condicionados por quiénes, desde dónde y de qué forma se toman las decisiones. Existen múltiples metodologías y herramientas para comprender las valoraciones de los actores e integrarlas a la hora de pensar colectivamente desde los territorios. El capítulo presenta brevemente algunas de ellas con el objetivo de contribuir a la discusión colectiva sobre qué desarrollo promover y cómo hacerlo posible.

Referencias bibliográficas

Ares, P. y Risler, J. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Azuela, A. y Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente: conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de ciencias sociales*, 1(16), 191-215.

Ballón Echegaray, E., Rodríguez Sosa, J. y Zeballos Manzur, M. (2009). Fortalecimiento de capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial. Documento de trabajo/Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 53.

Barreiro, F. (2000). *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*. www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html

Bourdieu, P. (1985). The forms of capital. En J. G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, 241–258. New York: Greenwood Press.

CEPAL (2015) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Publicación de las Naciones Unidas. ISSN electrónico 1680-8878

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2020). *La localización de las agendas mundiales Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios*

Costamagna, P. y Pérez Rozzi S. (coords.). (2015). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL*. ConectaDEL.

Gudynas, E. y Santandreu, A. (1998). *Ciudadanía en movimiento: participación y conflictos ambientales*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce, Centro Latinoamericano de Ecología Social CLAES Fundación F. Ebert.

Gudynas, E. (2014). Conflictos y extractivismos: Conceptos, contenidos y dinámicas. *DECURSOS, Revista en Ciencias Sociales*, 27-28: 79-115. Cochabamba: CESU, Universidad Mayor San Simón.

Fernandes, B. (2009). *Território, teoria y política*. Recuperado de <http://www.modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/08/1bernardo.pdf>

Hanifan, L. J. (1916). The Rural School Community Centre. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 67, 130-38.

Iconoclasistas (2020). *Mapeo territorial*. Recuperado de <https://iconoclasistas.net/investigacion-territorial/>

Lechner, N. (1986). Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones del futuro. En E. Faletto y L. Cossio, (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*.

Lussault, M. (2007). *L'Homme Spatial. La construction sociale de l'espace humain*. París: Seuil, col. La couleur des idées.

Martínez Alier, J., (2008). Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 26,24-34.

Melé, P. (2007). Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. *Habilitation à Diriger Des Recherches*. París: Mimeo.

Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Merlinsky, G. (2018). *Defender lo común: qué podemos aprender de los conflictos ambientales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Merlinsky, G. (2020). La productividad de los conflictos ambientales y su contribución a la innovación social. *Agrociencia (Uruguay)*, 24(spe), e358.

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

Portes, A. (1999). Capital social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En J. Carpio, I. Novacovsky y G. Serrano (comps.), *De igual a igual: El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, 243-266. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The American Prospect*, 4(13), 35-42.

Ramírez, J. (2005). Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam. *Acta Republicana Política y Sociedad*, 4(4).

Risler, J. y Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo : recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Buenos Aires : Tinta Limón

Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso Uruguayo*. Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía - UDELAR, DT 02/06. Montevideo.

Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S. y Martínez, C. (2017). *Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo; 7/17.

Secretaría de agricultura, ganadería, pesca y alimentos del ministerio de Economía y producción de Argentina (SAGPyA) (2005). *Para un nuevo enfoque del desarrollo rural: territorio y organización social*. [Documento de trabajo].

Veiga, D. (coord.), Fernández, E., Lamschtein, S. (2012). *Sociedades locales y tendencias recientes en Rocha*. Montevideo: FCS, CURE, UDELAR.

Woolcock, M., y Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225-249.

[Sitio para acceder a materiales extra, ejercicios, datos actualizados y bibliografía ampliatoria de las temáticas trabajadas en el capítulo 10.](#)