



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Estudio de planes nacionales de desarrollo en Latinoamérica.
Los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay.**

Aportes para la discusión sobre posibles tipologías tras una
década de crecimiento (2005-2015).

Tesista: Martín Eduardo Fittipaldi Freire

Director de Tesis: Bruno Ayllón Pino

Asesor Consultante: Enrique V. Iglesias

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (29/06/2020)

Dedicatoria.

A mis padres Ángel y María (Perla), en reconocimiento a su eterna entrega.

A mi familia, que a 20 años de haberme apoyado con mi tesis de licenciatura nuevamente lo ha hecho, con el mayor cariño que un padre pueda esperar. En aquella oportunidad junto a mi hijo Nacho y mi esposa Claudia, hoy día también con mis hijas Anaclara y Josefina. Gracias a todos.

En busca de un sueño cuántas ilusiones...

Silvio Rodríguez

Agradecimientos.

A Bruno, amigo que se animó a asumir el rol tutorial del trabajo de alguien que siempre lo ha considerado un referente.

Al Cr. Iglesias, por permitirme compartir durante este tiempo, imberbes reflexiones frente a alguien tan humilde como brillante.

A todos los amigos que de una u otra manera acompañaron este camino, apoyando e interesándose por mí.

A mis compañeros de cohorte, con quienes hemos compartido un grupo humano solidario.

A Ronny Fallas y a Andrés Fernando Herrera, por sus aportes y comentarios tras la lectura del documento.

A FLACSO Argentina, por permitirme la oportunidad.

Vitae.

Bruno Ayllón Pino, Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM. Realizó su post-doctorado en la Universidad de Sao Paulo de Brasil.

Cr. Enrique V. Iglesias, Presidente del Banco Central del Uruguay (1967-1968), Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) - (1972 -1985), Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-1988), Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – (1988 – 2005), Primer Secretario General Iberoamericano (SEGIB) - (2005 - 2014). En la actualidad, dirige la Cátedra de América Latina de la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE, preside el Consejo Iberoamericano para la Productividad y la Competitividad y es director de la Revista Pensamiento Iberoamericano. En Uruguay preside la Fundación Astur.

Lista de siglas.

- AEC – Asociación de Estados del Caribe.
- ANEP – Administración Nacional de Educación Pública (Uruguay).
- ANII – Agencia Nacional de Investigación e Innovación (Uruguay).
- ASSE – Administración de los Servicios de Salud del Estado (Uruguay).
- BPS – Banco de Previsión Social (Uruguay).
- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.
- CAIF – Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Uruguay).
- CEIP – Consejo de Educación Inicial y Primaria (Uruguay).
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CMMAD – Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- DDHH – Derechos Humanos.
- ECOSOC – Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.
- EDR - Estrategias de Desarrollo Regional.
- ERNC - Energías renovables no convencionales.
- FOCEM – Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR.
- IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- INAU – Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.
- INISA – Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (Uruguay).
- IVA – Impuesto al valor agregado.
- MEF – Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay).
- MERCOSUR – Mercado Común del Sur.
- MIDEPLAN – Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica).
- MIDES – Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay).
- MSP – Ministerio de Salud Pública (Uruguay).
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- PEDECIBA - Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (Uruguay).
- PEN – Programa Estado de la Nación (Costa Rica).
- PIB – Producto Bruto Interno.

PLADECOS - Planes de Desarrollo Comunal.

PNB – Producto Nacional Bruto.

PND – Plan Nacional de Desarrollo.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PROT - Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

PYMES – Pequeñas y medianas empresas.

RRHH – Recursos humanos.

SEGIB – Secretaría General Iberoamericana.

SICA - Sistema de la Integración Centroamericana.

SNC – Sistema Nacional de Cuidados.

OEA – Organización de los Estados Americanos.

ONU – Organización de las Naciones Unidas.

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay).

UTEC – Universidad Tecnológica (Uruguay).

Índice de contenidos.

Dedicatoria.....	2
Agradecimientos.....	3
Vitae.....	4
Lista de siglas.....	5
1. Introducción.....	10
2. Presentación del problema de investigación y su contexto.....	11
2.1. Problema.....	11
2.2. Contexto internacional para la planificación nacional.....	13
3. Estado del Arte.....	15
3.1. De los orígenes del desarrollo al subdesarrollo.....	16
3.2. ¿Estilos o modelos de desarrollo?.....	20
3.3. El enfoque económico del desarrollo.....	21
3.4. La sustentabilidad como perspectiva.....	32
3.5. El Desarrollo Humano.....	35
3.6. La postura del Postdesarrollo.....	38
3.7. A modo de síntesis de las posturas presentadas.....	40
4. Consideraciones teórico-metodológicas.....	41
4.1. Objetivos.....	41
4.2. Hipótesis.....	41
4.3. Preguntas de investigación.....	41
4.4. Estrategia metodológica.....	42
5. Resultados de la investigación.....	45
5.1. Chile.....	45
5.1.1. Contexto socioeconómico, político y presentación del Programa.....	45
5.1.2. Pilares programáticos, líneas estratégicas y acciones.....	46
5.1.3. Análisis del Programa según dimensiones/corrientes teóricas.....	57
El enfoque económico del desarrollo.....	57
La perspectiva de la sustentabilidad.....	59
El enfoque del Desarrollo Humano.....	60
La postura del post – desarrollo.....	61
5.1.4. Principales conclusiones del caso chileno.....	62

5.2. Costa Rica.	64
5.2.1. Contexto socioeconómico y político y presentación del Plan.	64
5.2.2. Pilares programáticos, líneas estratégicas y acciones.	66
5.2.3. Análisis del Plan Nacional según dimensiones/corrientes teóricas.	73
El enfoque económico del desarrollo.	73
La perspectiva de la sustentabilidad.	74
El enfoque del Desarrollo Humano.	75
La postura del post – desarrollo.	76
5.2.4. Principales conclusiones del caso costarricense.	77
5.3. El Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019 de Uruguay.	79
5.3.1. Contexto socioeconómico y político y presentación de la planificación.	79
5.3.2. Pilares programáticos, líneas estratégicas y acciones.	80
5.3.3. Análisis del Proyecto de Presupuesto según dimensiones/corrientes teóricas.	86
El enfoque económico del desarrollo.	86
La perspectiva de la sustentabilidad.	87
El enfoque del Desarrollo Humano.	88
La postura del post – desarrollo.	88
5.3.4. Principales conclusiones del caso uruguayo.	89
6. Conclusiones generales.	91
7. Referencias bibliográficas.	98
8. ANEXOS	108
Anexo I.	108

Índice de Cuadros.

Cuadro 1: Dimensiones de análisis y sus elementos característicos.....	43
Cuadro 2: Pilares, líneas y acciones estratégicas del Programa de Chile 2014 – 2018.....	47
Cuadro 3: Diagrama orientativo del estilo de desarrollo planteado por el Programa 2014 – 2018. Chile.....	62
Cuadro 4: Pilares, líneas y acciones estratégicas del Plan de Costa Rica 2015 – 2018.....	66
Cuadro 5: Diagrama orientativo del estilo de desarrollo planteado por el Plan 2015 – 2018. Costa Rica.....	77
Cuadro 6: Pilares, líneas y acciones estratégicas del Proyecto de Presupuesto de Uruguay 2015–2019.....	81
Cuadro 7: Diagrama orientativo del estilo de desarrollo planteado por el Proyecto 2015 – 2019. Uruguay.....	89

1. Introducción.

Pensar el desarrollo ha sido durante varias décadas al menos controversial, sin mencionar lo prolifero de su literatura. De su existencia a su inexistencia, de su bondad a su carácter pernicioso, de su unidad a su multiplicidad, de ser visto como solución a los problemas a culpabilizarlo de los mismos; cualquier contraposición que haya enfrentado no escapa al hecho de haberse convertido en una empresa sobre la que una gran parte del planeta piensa y actúa. Justa es esa insigne dedicación y ocupación que se le brinda al tema ya que es, ni más ni menos (y así se lo entenderá en este trabajo), el modo de organización social que nos damos como grupo humano para vivir y sobrevivir, apostando a la obtención de la opulencia o a la satisfacción de las necesidades más básicas, arrasando lo que nos rodea o conservándolo para nosotros/otros, buscando el “ser” o el “tener”, entendiéndolo como derecho para todos o como solo para algunos.

Latinoamérica, desde su etapa colonial ha sido escenario de una vasta reflexión y puesta en práctica de variados mecanismos y esquemas por parte de los países de su entorno, tendientes a fomentar diferentes modelos de organización, por momentos “a semejanza de”, por momentos en “contra posición a”. Los estilos a los que se ha apostado han sido el resultado de influencias, en mayor o en menor medida, de las corrientes de pensamiento dominantes sobre el desarrollo. Sin negar la relevancia que han tenido en estos procesos una amplia gama de actores, el Estado ha sido agente central del mismo. Por este motivo, el trabajo propone el estudio de las planificaciones nacionales para el desarrollo, para descifrar la influencia y la síntesis de las diferentes corrientes en cada caso. Se han seleccionado los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay¹, como casos de estudio.

En el capítulo dos, que da seguimiento al presente apartado de introducción, se define el problema a ser abordado y se analiza el contexto internacional. A pesar de que el análisis del entorno internacional no es un punto central del trabajo, sí se entendió adecuado caracterizarlo sintéticamente de modo de reconocer su existencia y obvia influencia en la definición de las variables domésticas.

Seguidamente, el capítulo tres se dedica a echar luz sobre tres asuntos. El primero, indaga sobre los orígenes del desarrollo en su vínculo estrecho con la idea del progreso, desde la época antigua. En segundo término, el capítulo se aboca a argumentar la existencia de posibles modelos o estilos² relacionados al desarrollo, echando por tierra la idea de proceso único y universalmente válido. En tercera instancia, se realiza un agrupamiento del debate en torno a cuatro líneas argumentativas sobre el desarrollo a partir de las cuales se describen las principales corrientes teóricas que pueden haber influido en la modelación de los diferentes estilos de desarrollo de los casos seleccionados.

El capítulo cuarto se dedica a las consideraciones técnicas y metodológicas del trabajo de investigación. El quinto, presenta los resultados de la misma, estructurados en base a los tres casos de estudio. El análisis de cada caso se orienta a través de las corrientes teóricas seleccionadas para

¹ El trabajo no involucró un análisis comparativo por lo que no fue relevante ni restrictivo para la selección de los casos la similitud de características entre ellos. La elección estuvo guiada por el interés de considerar tres casos latinoamericanos identificados con niveles de bienestar relativos altos en la región, considerando gasto público social, desigualdad, pobreza, crecimiento económico, cobertura de servicios de protección social, entre otros aspectos. Véase: CEPAL, 2018; CEPAL, 2019; OCDE/CAF/CEPAL, 2018; Sojo, 2017.

² Sobre la utilización de la noción de “estilo” y “modelo” ver apartado 3.2. de este trabajo.

posteriormente valorar el grado de influencia y efectos sobre la formulación de las planificaciones nacionales.

El sexto capítulo brinda las principales conclusiones generales, las que emanan de los casos analizados e intentan ser un aporte significativo para la discusión general sobre algunas de las principales características que asumen los modelos de desarrollo en Latinoamérica.

2. Presentación del problema de investigación y su contexto.

2.1. Problema.

Mejorar la calidad de vida y lograr una existencia humana digna podría ser dos de las metas más valorada por varios países de la región, tanto en el pasado como en el presente. El surgimiento de la figura del Estado-nación como el ente rector del proceso de desarrollo, se puede ubicar en los albores de la reforma protestante con fuerte sentido nacionalista, experimentada en el transcurso emancipador de las colonias en América del Norte. Como lo afirma Tuveson (1968), en ese momento la idea de nación redentora brotó en América del Norte con más fuerza que en ningún otro lugar.

Desde allí, ha sido asunto de discusión las diferentes opciones de política pública orientadas desde los sucesivos gobiernos, apelando a diferentes caminos y alternativas, como forma de avanzar y alcanzar dicha meta.

Para lograr mejorar la calidad de vida, anteriormente mencionada, ha existido cierto consenso en torno a la necesidad de experimentar un crecimiento económico nacional, constante y sostenido, en términos de riqueza nacional como condición necesaria para encaminar posteriormente medidas dirigidas a atender los restantes aspectos necesarios para el logro del desarrollo nacional y mejorar el bienestar de los habitantes.

En este sentido, las economías de la región latinoamericana evidenciaron un crecimiento significativo a partir de los años 2000, con leves retrocesos y disparidades. Entre 2003 y 2008, por ejemplo, la tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) había sido cercana al 5% anual (CEPAL, 2009). A pesar de que el crecimiento de la región se vio interrumpido en 2008 por la crisis financiera global, entre los años 2010 y 2011 la región repuntó creciendo a un ritmo de 5,9% y 4,3%, respectivamente (Fuentes J. A., 2014). Mientras las fluctuaciones y vaivenes continuaron, los temores a posibles retracciones del crecimiento no dejaron de amenazar, a pesar del augurio de algunas estimaciones que indicaban (e indican hasta el presente) una tendencia hacia una expansión modesta, apuntando tímidamente a un período 2019-2020 de crecimiento moderado en comparación con la década anterior (OCDE /CAF/CEPAL, 2019).

Esto fue acompañado por una tendencia entre el 2002 y 2014 donde más de 60 millones de personas habían salido de las filas de la pobreza para ingresar a las de la clase media. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, en este período la pobreza y la pobreza extrema se redujeron considerablemente en la región: la pobreza bajó del 44,5% al 27,8% y la pobreza extrema disminuyó del 11,2% al 7,8%, con un ritmo de caída más acelerado en la primera mitad del período (CEPAL, 2109). Sin embargo, “entre 2015 y 2016 se registraron incrementos sucesivos de las tasas de pobreza

(en las áreas urbanas) y pobreza extrema (tanto en las áreas urbanas como rurales), que representaron un retroceso significativo” (CEPAL, 2019:19).

A partir de la segunda mitad del S. XX, las reflexiones y prácticas en torno a la idea del desarrollo han estado ligadas a la promoción del crecimiento económico de nuestros países basado sobre todo en el proceso de industrialización (Sunkel y Gligo, 1980), como modo de lograr tal mejoramiento de la calidad de vida. Esta idea prevaleció en la práctica de la región y el mundo a partir de la primera década del Desarrollo de Naciones Unidas (1960), a pesar de que su Consejo Económico y Social (ECOSOC) recomendaba la integración de los aspectos sociales y económicos del desarrollo, ya en 1962. De esta forma, la visión predominante en los años cincuenta y principios de los sesenta sobre el desarrollo se vinculaba en esencia a una teoría marcada por la preocupación de ampliar las capacidades productivas de un país (Alonso, 2014). Desde entonces, el crecimiento económico se ha posicionado, tanto en la mayoría del ambiente académico como en el imaginario social, como el principal elemento necesario, aunque no suficiente, para propiciar los procesos de mejora anhelados. Para los países en desarrollo y por mucho tiempo, este ha sido un objetivo aceptado en muchas ocasiones. Como lo resalta Manish (2014):

Una fe incondicional en el crecimiento económico como el tónico milagroso para todas las deficiencias de los países en desarrollo fue aceptada y difundida por políticos, intelectuales y donantes internacionales bien intencionados pero miopes. Esta fue la continuación de una tradición de la teoría del goteo que ha ido en círculo, al caer en desgracia, ser reciclada y volver a surgir luego en diversas encarnaciones (p.503).

Sin embargo, ya en la década de los sesenta, Seers llamó la atención sobre la falta de rigor que suponía identificar crecimiento económico con desarrollo económico o, dicho de otra manera, creer que el aumento del Producto Nacional Bruto (PNB) a mayor velocidad que el aumento de la población, “más pronto o más tarde, llevaría a la solución de los problemas sociales y políticos” (Seers,1969:1). Por ello, autores como Svampa (2014) resaltan que en las últimas décadas los cambios a nivel del escenario regional/global y los debates internacionales han ampliado el arco temático, incorporando otras dimensiones ligadas al desarrollo, como el tema ambiental, la cultura, la dimensión humana y social, entre otras.

Ello ha permitido y alentado la generación de diferentes corrientes teóricas sobre el pensamiento del desarrollo. Se han generado modelos normativos que influyen en el imaginario de la sociedad en su conjunto, así como en la valoración de los posibles caminos (políticas) para alcanzarlo. Estos estilos han ido evolucionando en torno al concepto mismo de desarrollo, comenzando por el ya mencionado modelo ligado al crecimiento económico pasando luego a ser entendido como desarrollo económico, como desarrollo sostenible, como desarrollo humano, entre otros.

Los diferentes modelos impulsados poseen un sustento normativo, es decir, se construyen en base al estilo de desarrollo más aceptable y remiten a imágenes del orden social futuro y a normas que fijan límites a los medios que habrán de utilizarse para alcanzarlo (Wolfe, 1976). Se debe reconocer que la problemática del desarrollo y las medidas para su promoción, también se configuran a partir del conjunto de representaciones que, sobre las condiciones del mundo y sobre sus expectativas de transformación se posee. Todas esas representaciones subjetivas acaban configurando, objetivamente, los imaginarios sociales y, en definitiva, la forma en que la población y sus actores perciben los

problemas del mundo, sus causas y las opciones disponibles para construir un mundo mejor (Cornago, 2014).

Por otra parte, reconocer la multidimensionalidad del proceso de desarrollo implica comprender la participación de una multiplicidad de agentes que adquieren relevancia relativa, en el marco de un accionar que necesita de una estrategia deliberada y de acción organizada de las instituciones y de la sociedad para alcanzarlo o realizarlo (Guillén, 2004). Toda estrategia de desarrollo entraña inevitablemente decisiones acerca del papel y los límites del Estado (O'Donnell, 2008) así como de los diversos actores de la sociedad que la integran. Siguiendo a Wolfe (1976) el jefe de Estado o poder ejecutivo nacional es la persona o entidad colectiva encargada oficialmente de tomar decisiones de carácter público, de nombrar los funcionarios públicos, de decidir en líneas generales la asignación de los recursos y de establecer pautas para el desarrollo. Esta entidad es destinataria tradicional de los consejos en materia de desarrollo, la moderna sucesora del *Príncipe de Maquiavelo*.

Precisamente, considerando el conjunto de agentes involucrados en los diferentes procesos de desarrollo, este trabajo se focalizará en lo que surja del accionar de uno de ellos: el Estado. Sucesivamente, los gobiernos de la región se han dado diferentes esquemas de organización de sus políticas públicas, las que responden a diferentes concepciones de modelos de desarrollo deseados, guiados por diferentes representaciones que impulsan sus expectativas de transformación. En efecto, las diferentes maneras de percibir el desarrollo inciden en la toma de decisiones y formulación de políticas, aportando resultados diferenciadas.

Por ello, se propone un análisis de las características sectoriales de la planificación para el desarrollo adoptada por los Estados para la consecución de éste. Se ha optado por estudiar las planificaciones nacionales para el desarrollo, entendidas como la herramienta que los gobiernos han utilizado para materializar sus proyectos políticos. Se entiende que los mismos están guiados por sus representaciones y expectativas, a la luz de los diferentes enfoques teóricos existentes sobre el desarrollo, los que, como se ha esbozado, influyen de forma normativa. Esta característica permea a todas las concepciones y corrientes sobre el desarrollo, y tiene implicancias a nivel de política pública y en el accionar de la vida social.

Con ello, y guiados por la premisa inicial de este acápite (gobiernos que intentan mejorar la calidad de vida a través de sus planes y políticas), es de interés poder entender en dónde están puestos los énfasis de la planificación estatal, para así conocer si las preocupaciones están ligadas al crecimiento económico, a la distribución de la riqueza, a la cobertura de las necesidades básicas, a la solidaridad/responsabilidad intergeneracional, al medio ambiente o a algún sector definido de acción.

De esta forma, conocer y entender cuáles características de las diferentes corrientes teóricas sobre el desarrollo prevalecen en las planificaciones nacionales, permitirá en un futuro avanzar en el estudio y el conocimiento sobre las diferentes posturas éticas que dichas planificaciones adoptan, muchas veces invisibilizadas.

2.2. Contexto internacional para la planificación nacional.

Se puede plantear, casi como axioma, que cada caso analizado en este trabajo se encuentra inmerso en una sociedad mundial. La misma, se articula en un sistema internacional que goza de un (des) orden común, al que contribuye todo quien participa del mismo, en mayor o menor medida, en acuerdo o

aspirando a modificarlo; es decir, su existencia va siempre unida a la vigencia de algún tipo de ordenación común a todos sus miembros y a las relaciones mantenidas entre ellos. Es un orden de naturaleza anárquica, ya que el ámbito internacional carece de un órgano central de poder y gobierno.

Sin embargo, frente a esta aparente contradicción, se desarrolla una dinámica que contempla tanto elementos de un orden relacionado a un sistema de interacción bajo mecanismos de dominación variable, como a elementos vinculados a un escenario de características anárquicas, con una estructura en la que la autoridad no está centralizada, sino que se halla difusa, variable y dispersa (Bull, 2005).

Por tanto, parecería razonable reconocer, tal como lo plantea Wendt (2005), que la anarquía como producto presente en el sistema internacional de relaciones, no emana de las características de la estructura sino más bien es el resultado de “lo que los estados hacen de ella” (p.5), a raíz o impulsados por los intereses institucionales de transformación, ponderando a éstos por sobre la estructura sistémica.

Uno de los últimos y principales ordenamientos fue descrito a través de la expresión *Pax Americana*, la que resultó razonable en momentos de un mundo que estaba saliendo del desastre de la Segunda Guerra Mundial, para luego continuar con el largo período de guerra fría entre dos superpotencias nucleares, período que gozó de una relativa paz mundial no exenta de múltiples tensiones y un liderazgo polarizado marcado por la dominación política, económica y militar de los Estados Unidos de América. Sin embargo, en la actualidad enfrenta su obsolescencia, al amparo de un contexto donde aumenta la importancia de regiones como el Medio Oriente y Asia, basadas en valores distintos a los principios del equilibrio de poder europeo tradicional, poniendo en entredicho el mismo concepto de orden y enfatizando la multipolaridad como seña de identidad del sistema internacional, así como una creciente interdependencia entre los Estados (Sánchez, 2018).

Se plantea así un escenario donde la interdependencia posiciona, al igual que en pretéritas épocas, a poderes dominantes y actores subordinados. Tal como lo plantea Cox (2013):

Orden es utilizado en el sentido de cómo las cosas ocurren normalmente (no la ausencia de turbulencia); por tanto, el desorden es incluido en el concepto de orden. Un sistema interestatal es una forma histórica del orden mundial. El término es usado en plural para indicar que los patrones particulares de relaciones de poder que han durado en el tiempo pueden contrastarse en términos de sus características principales como órdenes mundiales distintivos (p.132).

Desde la óptica de la teoría de la interdependencia³ de las relaciones internacionales, este escenario es tributario de las relaciones de dependencia, entendidas como el estado en el cual uno o varios actores se encuentran determinados o significativamente afectados por otro (u otros). De esta

³ Robert Keohane y Joseph Nye son identificados como dos de los mayores exponentes de la postura interdependentista. En su obra *Power and Interdependence* (1989) cuestionaron el poder explicativo y las limitaciones interpretativas de la teoría realista en un mundo globalizado. Frente a un escenario de creciente interacción entre actores internacionales, identifican un incremento de relaciones, acercamiento y contactos múltiples que llevan a una interdependencia caracterizada a varios niveles. Una interdependencia simétrica en donde las capacidades de los países involucrados son similares y existe cierto equilibrio en la relación; una interdependencia asimétrica, justamente caracterizada, por lo contrario, una situación de lazos no equitativos; y una interdependencia compleja, en el marco de contextos de profunda interacción, lo que provoca una amplia gama de mecanismos de cooperación entre múltiples países participantes. (Prado, 2016)

forma, se puede concebir un escenario actual de interdependencia definido por una creciente dependencia mutua, entre dos o más elementos o actores (principalmente Estados, aunque también organizaciones internacionales, empresas transnacionales, grupos de interés, etcétera), la cual se caracteriza por la existencia de efectos recíprocos.

En el marco de la actual sociedad mundial, a la que se hacía referencia al inicio de este acápite, estos efectos recíprocos aumentan como resultado del incremento en las relaciones de interdependencia, basadas en el incremento de los intercambios internacionales, como los flujos de bienes, servicios, capital, personas e información (Schiavon, 2016).

A diferencia de los escenarios globales relativamente estables que enmarcaron las políticas de desarrollo diseñadas en el pasado, actualmente se presenta un contexto de poca certidumbre y creciente interdependencia donde el esfuerzo por planificar el desarrollo se enfrenta a escenarios variables, los que plantean un contexto de mayor incertidumbre para las políticas de planificación nacional. Los países de América Latina se encuentran frente a un sistema mundial en cambio, caracterizado por una red de relaciones de interdependencia con una gama de posibles efectos múltiples, ligada principalmente a una constante variabilidad en los equilibrios de poder y asociada a un orden mundial con creciente participación extraestatal (de más y nuevos actores y agentes) con incidencia en los centros de decisión que tienen impactos mundiales. En palabras de Enrique V. Iglesias: “Qué mundo nos espera para planificar nuestro destino futuro es algo que se hace mucho más complicado, es navegar en la incertidumbre”⁴.

3. Estado del Arte.

La producción teórica y el debate académico en torno a los procesos y resultados del desarrollo conforman, como en otras cuestiones, un universo muy vasto. En este capítulo, se analizará su creación conceptual y evolución teórica guiada por cuatro ejes de análisis: el económico, el de sustentabilidad, el de capacidades y el postdesarrollo. Se han considerado como las principales dimensiones aglutinadoras y vertebradoras de las corrientes de pensamiento existentes por los siguientes motivos: la primera que involucra el aspecto económico es la que ha marcado el debate contemporáneo a partir de mediados del siglo XX, al tiempo que su fortaleza conceptual no ha dejado de impregnar conceptos, posturas e imaginarios. La segunda, que involucra al eje de sustentabilidad, por ser una corriente que ha impulsado una consciencia planetaria en relación al vínculo con el medioambiente y se planta como aspecto indiscutible y vital para el conjunto del pensamiento y la práctica del desarrollo. El tercero, el de capacidades y libertades, ha sido el que ha marcado la agenda internacional del desarrollo de los últimos 25 años. Por último, el eje en torno al postdesarrollo, por ser la corriente más destacada, con especial énfasis en Latinoamérica, la que es de obligada atención en el marco de una tesis abocada al estudio de tres casos de esta región.

Aunque existe, en cierta medida, una intención implícita de periodización en el formato de presentación es claro que el surgimiento y vida de cada corriente teórica no posee límites definidos, provocando un proceso de yuxtaposición y enriquecimiento mutuo entre ellas.

⁴ Extracto de una de las reuniones de trabajo con D. Enrique V. Iglesias

Los cuatro ejes de análisis, en torno a los cuales se propone agrupar las corrientes de pensamiento, son:

- El enfoque económico del desarrollo: “cuanto más, mejor”⁵.
- La perspectiva de la sustentabilidad: “entendido, no estamos solos”⁶.
- El enfoque del Desarrollo Humano: “adagio de libertad”⁷.
- La postura del post – desarrollo: “¿y si lo hacemos de otra manera?”⁸.

De esta forma, en torno a estos cuatro ejes, se realizará un análisis de la discusión sobre el desarrollo de los últimos 70 años (circa a partir de 1950). Lo precederá, una exposición sobre las ideas que antecedieron y conformaron los orígenes del concepto y la discusión en torno a la existencia de diferentes estilos o modelos, reconociendo así la inexistencia de un único e indivisible proceso a nivel global.

3.1. De los orígenes del desarrollo al subdesarrollo.

Tal vez la actual presencia avasallante de una concepción moderna del desarrollo conspire con nublar el reconocimiento de raíces pretéritas de su existencia. A lo largo de la historia, el discurso sobre el desarrollo se ha cargado de la idea de progreso (Rist, 2002) y es allí, en rigor, dónde se debería ubicar su punto de origen. No en vano, el fenómeno social que este concepto contemporáneo intenta describir y explicar, es el mismo que desde la antigüedad lo ha intentado hacer el concepto de progreso: describir el cambio social, entender la forma en que se transforma el mundo a medida que la aparición de lo nuevo va haciendo frente a lo permanente. No obstante, no sería adecuado postular la equivalencia entre los dos conceptos en base a que los mismos sustentan el análisis del cambio social. Es justo anotar sí, que los diferentes recorridos de la idea de progreso han estado ligados a un devenir inherente del tiempo, en tanto el desarrollo se lo asocia de forma más robusta al devenir del accionar humano. Por otra parte, la idea de progreso se alineó en muchos casos a la búsqueda o la obtención de una etapa de excelencia, apogeo o perfección del ser humano, mientras que en el moderno concepto de desarrollo se lo vincula principalmente al aumento o al logro de un estado de bienestar en la población. Sin embargo, es clara su ligazón y hermanamiento en torno a una fortísima idea que viene desde hace siglos y perdura en nuestros tiempos: la idea de que la existencia humana está naturalmente imbricada en el hecho de avanzar hacia algo mejor en un futuro.

De esta forma, para intentar apelar al origen del concepto de desarrollo, interesa analizar aquellos aspectos de la idea sobre progreso que pueden haber influido en mayor medida sobre éste. La idea de progreso ha sido pues, durante unos tres mil años en Occidente, la idea más importante, tal vez más que la libertad, la justicia, la igualdad o la comunidad. De forma similar al concepto contemporáneo de desarrollo, la auténtica importancia del progreso residió en que abandonó el terreno de lo deseable para pasar a ser considerado elemento esencial del cambio histórico, una necesidad histórica. Nisbet

⁵ A través de esta frase corta, el tesista intenta transmitir de forma sintética y coloquial el elemento central que caracteriza a este eje de análisis.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

(1991) afirma: “La idea de progreso sostiene que la humanidad ha avanzado en el pasado- a partir de una situación inicial de primitivismo, barbarie o incluso nulidad- y que sigue y seguirá avanzando en el futuro” (p.19). Esta idea de progreso ha sido adoptada como dogma que guía, en sentido literal, hacia “lo que parece bueno”, guiada por una fe que parece haber contribuido a fomentar la creatividad, la esperanza y la confianza en la humanidad en poder cambiar y mejorar el mundo. Tal como lo escribió Tocqueville, ninguna sociedad puede prosperar sin dogmas y uno de los más importantes ha sido esta idea de la sociedad avanzado gradualmente y de forma inexorable hacia estadios cada vez más elevados de conocimiento, cultura y moralidad (Nisbet, 1991). De forma similar a la noción sobre el desarrollo, son conceptos que adoptan un poderoso rol de motivación y construcción social, guía de la agenda y el accionar; impulsa el diseño de planes nacionales y agendas internacionales para su obtención, creación de instituciones para su financiación y el apoyo de organizaciones (nacionales e internacionales) para su promoción.

Esta idea de progreso comenzó a moldearse ya en la época romana con una perspectiva fuertemente evolucionista (al tono de lo que mucho tiempo después Darwin sostuviera en sus trabajos), postulando un proceso de carácter lento, gradual y acumulativo haciendo referencia a lo más alto en su etapa final. Posteriormente, esta idea continuó nutriéndose de más elementos que han resultado fundamentales para su afianzamiento en el pensamiento de Occidente sobre el concepto del desarrollo. En este sentido, el pensamiento cristiano aportó significativamente a esta empresa. San Agustín (354 – 430 d.c.), tal vez el mayor pensador cristiano que concibió una forma de mirar el mundo (la perspectiva agustiniana) desde un conjunto doctrinal que jamás ha cesado de influir en el espíritu de Occidente. La noción de raza humana impulsó la creación de una lectura lineal de la historia universal, rompiendo la idea de los ciclos, pero conservando la noción de proceso necesario. Modifica la noción fatalista de los ciclos (en el pensamiento griego) para asumir la idea de un solo ciclo para la familia humana, la que se mueve hacia un destino grandioso con la dirección de la divina providencia (Capanaga, 1969).

La noción cristiana del progreso en esta etapa se carga de muchos sentidos que han influido en la noción contemporánea de desarrollo en occidente. Por un lado, la noción de que toda la humanidad está envuelta en el mismo proceso universal o global (o podría llegar a decirse que el mismo proceso envuelve a toda la humanidad), y que el mismo tiene un final prometedor para todos. Por otro, ideas influyentes como la de crecimiento, avance acumulativo y progreso intelectual, presentes en el pensamiento de San Agustín al referirse a la educación de la raza humana (Nisbet, 1991).

Más tarde, a partir del siglo XVII y hasta mediados del XVIII, autores como Fontenelle (citado en Bury, 1971) y Leibniz (citado en Rist, 2002), como otros defensores de los Modernos, abandonaron la idea de decadencia al tiempo que sustentaron una postura de progreso infinito que se libera de los límites impuestos por la naturaleza (concepto griego) o por el plan de Dios (pensamiento cristiano), dando paso a un crecimiento acumulativo del saber con el transcurso del tiempo.

Por su parte, existe en este período la aparición de un elemento de inflexión con relación al legado cristiano del progreso que es el fuerte desarrollo de la secularización de la idea de progreso, a favor de la naturalización de su devenir: el proceso histórico visto como un movimiento originado puramente por causas naturales y no divinas⁹. Sin embargo, tal fue la influencia cristiana en esta corriente, que

⁹ Este hecho no desconoce la continuidad de la creencia en Dios y la influencia cristiana por parte de reconocidos pensadores en la misma época, ni tampoco durante el siguiente siglo XIX.

el pensamiento de uno de los más prominentes impulsores de esta secularización, Turgot (1727 – 1781), reconoció el profundo influjo del Obispo Bossuet en su obra (Bury, 1971). Éste, reemplazó las épocas de Bossuet por etapas: etapas de progreso social y cultural, cada una de las cuales emerge de la anterior por causas más humanas que divinas, reforzando las nociones de continuidad, acumulación y secularidad. Un progreso humano tanto desde el punto de vista material como espiritual, donde el avance en las artes y las ciencias significaban el verdadero patrón para medir el progreso. Adicionalmente al impulso secular del concepto, este autor consideró la libertad económica como la esencia del progreso (Nisbet, 1991). Este es otro importante aporte pretérito a la idea contemporánea de desarrollo, ya que esta libertad económica (o libertad de empresa) se presentaba como la promotora del crecimiento económico y éste como factor de progreso en el mundo moderno. Esto lo ubica como uno de los primeros filósofos y economistas que admitiera una relación positiva entre el crecimiento económico y el progreso del mundo.

Adam Smith retoma en “La Riqueza de las Naciones” (1776), las ideas de libertad y crecimiento económico, haciendo un estudio gradual del progreso económico de la humanidad. Apunta la posibilidad de que la riqueza y el bienestar de los pueblos tengan un aumento indefinido, mecánico y natural, aunque en algunas épocas se haya visto dificultado por leyes y culturas. Su tesis se basa en afirmar que es necesario crear un sistema económico centrado en la libertad individual, una autonomía del individuo respecto a las injerencias gubernamentales.

Spencer toma el testigo del liberalismo individual y su vínculo con la idea de progreso en el siglo XIX. Este autor identifica la evolución o progreso de la humanidad con el paso de una sociedad monolítica, estática y represiva, a una sociedad diversificada, plural e individualista. De esta forma, el autor aporta a la consolidación del pensamiento evolucionista aplicado a lo social como organismo, planteando así una continuidad entre los procesos naturales y la vida social, concepción que fue adoptada posteriormente por el evolucionismo darwinista. Sus argumentos producen una naturalización de la sociedad, en tanto arguye que la sociedad como organismo reproduce las mismas funciones y estructura que los organismos vivos. Esto significa un antecedente significativo a la posterior prevalencia del concepto de desarrollo sobre otros (“civilización”, “occidentalización”, “modernización”) valiéndose de una poderosa analogía fundamentada científicamente en el campo biológico (Rist, 2002). Saint-Simon (1760-1825) reforzó esta idea de naturalización, en tanto vio en el progreso un hecho de carácter inevitable y fue partidario de la evolución social, convencido en la existencia de leyes que preestablecían el camino hacia el mismo (Gurvitch, 1970).

Por otra parte, el pensamiento comteano recoge los aportes de Bossuet, Leibniz, Saint-Simon y San Agustín, en tanto identifica al progreso de la historia humana como proceso de carácter lineal, con etapas de sucesiva progresión y a la raza humana como totalidad, alcanzando una etapa positivista. En ella, se llega a obtener explicaciones científicas (Comte, 1875). En esta etapa, el hombre intenta, mediante la observación y la experimentación, explicar los fenómenos procurando deducirlos de leyes generales. Dado que se considera que el avance en el conocimiento se realiza en el marco de un avance a nivel de social, el autor hace corresponder a esta fase positivista con la sociedad industrial. Los rasgos de este período están asociados a la consolidación y primacía del conocimiento científico, el impulso de la producción industrial, el aumento de la productividad, el reconocimiento de la propiedad privada, la relevancia de los científicos en la esfera política y una moral universal (Moya, 1998).

Se podría argüir que, tanto el impulso evolucionista positivista de Comte como la noción de organización social con bases científicas con el objetivo de un proceso industrializador (Saint-Simon

y Comte), fueron ideas que influyeron, entre otras, al pensamiento de Marx (1818-1883). Es en este marco industrializador y positivista que se puede ubicar la idea de progreso inexorable y gradual de la raza humana de Marx. El carácter progresivo de la historia, lo concibe como un proceso necesario y ubica sus comienzos en la era primitiva, pasando por la barbarie, la esclavitud y el feudalismo hasta al capitalismo burgués, desembocando finalmente en una sociedad comunista como una época de oro (Nisbet, 1991).

En resumen, se puede decir que, más allá de que el concepto de desarrollo fue antecedido por otros (tales como civilización, evolución, riqueza y crecimiento) los aspectos hasta aquí descritos en relación con la idea de progreso proveen elementos y visiones fundamentales para el entendimiento de la génesis de este concepto contemporáneo.

De similar forma que el concepto de progreso fue naturalizado por autores como Spencer y Saint-Simon, en la actualidad el término desarrollo ha adquirido valor de metáfora (Rist, 2002), ya que ha sido cooptado desde las ciencias naturales e incorporado a las ciencias sociales (de Occidente). La analogía del desarrollo de una sociedad, país o nación, con el desarrollo propio de los seres humanos o de las plantas, otorga de hecho, a este concepto una validez científica que permite su legitimación a través del marco teórico-interpretativo propio del paradigma positivista, paradigma que acompañó al pensamiento occidental desde principios del siglo XIX, manteniendo de tal forma una línea de continuidad conceptual y reforzando una visión lineal de la historia de la comunidad humana y de una meta común marcada por el ejemplo de Occidente y de su evolución histórica y social. Así mismo, otros elementos sobre el progreso planteados otrora han permeado firmemente en el concepto moderno de desarrollo, como la idea que planteara Leibniz involucrando una tendencia de mejora que avanza de a poco y que paulatinamente se extiende hasta llegar a todos los puntos del planeta.

Ya en la primera mitad del siglo XX, comenzaron los debates contemporáneos sobre el subdesarrollo y muchos ubican su inicio¹⁰ en el discurso de posesión del presidente Harry Truman de los Estados Unidos en 1949 donde señala el concepto, manejando a su vez a la dinámica del desarrollo – subdesarrollo como discurso dominante. En dicho discurso expresó:

Debemos embarcarnos en un nuevo audaz programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso industrial hagan posibles la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas... Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a la realización de sus aspiraciones para una mejor vida. Y, en cooperación con otras naciones, deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo¹¹ (Public Papers of the Presidents of the United States, 1949: 114).

Como lo afirma Valcárcel (2006) al margen del conmovedor paternalismo trumaniano, es a partir de ese momento en dónde las ideas sobre desarrollo y subdesarrollo comenzaron a ser utilizadas regularmente por los organismos internacionales como términos explicativos del acrecentamiento de las distancias y diferencias socioeconómicas entre los países ricos del norte y los países pobres del sur. Se convierten en un binomio casi inseparable, a no ser por las realidades que intentan describir.

¹⁰ A pesar de que se puede admitir que este término fuese acuñado con anterioridad por otros autores, adquiere una suerte de legitimidad universal en este episodio de 1949.

¹¹ Traducción propia.

Este binomio, introduce dos ideas implícitas en su acción y relación entre sus términos. La primera, el carácter de transitividad del desarrollo en tanto cuanto es un estado final al que se puede llegar mediante acción de transferencia de un agente a otro. En este caso, el subdesarrollo será considerado como un estado que existe naturalmente (al igual que Turgot, Smith, Spencer y Saint-Simons lo hacían con la idea de progreso. La segunda, la idea de una “continuidad sustancial” (Rist, 2002:89) ya que los términos del binomio no son inversos, sino uno la forma inacabada del otro (una clara influencia comteana y marxista y autores como Spencer, Fontenelle y Leibniz). Imprime una brecha de retraso relativo, la que, bajo el carácter transitivo expuesto, se puede esperar la eliminación de la diferencia existente.

3.2. ¿Estilos o modelos¹² de desarrollo?

La fuerte impronta provocada por el pretérito mito sobre el progreso, la posterior devoción por el desarrollo y su consecuente creencia en el binomio “desarrollo-subdesarrollo” globalmente difundido, significó la adopción paulatina de una idea implícita subyacente: la existencia de un modelo o estilo universalmente válido y globalmente anhelado.

Sin embargo, la discusión en torno a otros posibles modelos diferenciados surgió en la bibliografía a raíz del descontento que se tenía, en las sociedades industrializadas o postindustriales, con la calidad de la vida y con los logros que hasta ese momento se habían obtenido con las políticas de desarrollo. Al mismo tiempo, también se reproducían argumentos similares en las economías semi industrializadas lo que las llevaba a comenzar a tomar conciencia sobre los problemas que podría acarrear el hecho de proseguir la marcha “hacia donde han llegado sus congéneres avanzados” (Pinto, 2008:74). Este cuestionamiento alcanzaba a su vez, al propio concepto hegemónico de desarrollo. En otras palabras, al tiempo que se cuestionaban los “caminos” para llegar al destino deseado se ponía en tela de juicio al propio destino. Tal como lo remarcaba Prebisch en su momento:

Pues bien, al perseguir el designio de desarrollarse a imagen y semejanza de los centros, han surgido en la periferia los mismos problemas que la biosfera está planteando en los centros. Es evidente que la imitación de las formas de consumo de estos últimos tenía también que traer consigo el empleo irresponsable de recursos naturales, aunque con mucha menor intensidad que en los centros. Asimismo, la creciente concentración urbana presenta fenómenos muy agudos de contaminación comparables a los de los grandes centros (Prebisch, 1980:86).

En definitiva, estos cuestionamientos abonaron posiciones que comenzaron a aceptar la posibilidad de impulsar alternativas o estilos diferenciados de desarrollo, los cuales fueron gradualmente influidos por las corrientes teóricas que, a diferencia de aquella que promovía el crecimiento económico y la modernización, brindaron un interés incremental e influyente a otros aspectos de la vida social.

Es en base a esta convicción, la de aceptar la existencia de dicha diversidad, que el presente estudio aborda los modelos de desarrollo asumiendo a priori la existencia de diferencias para cada caso de estudio. Para cada uno de ellos, se describirá el modelo impulsado, asumiendo cada estilo como el

¹² Para el presente trabajo se utilizará indistintamente “estilos” y “modelos”.

conjunto de características, que definen el modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad (Varsavsky, 1975).

Sin duda, el estilo que se adopta en cada momento de la historia y en diferentes casos, no está libre de tensiones y disputas en su proceso de concepción y ejecución. Como lo remarca Graciarena (1976) el estilo, definido como la modalidad concreta y dinámica que se da un sistema social en un ámbito y momento histórico determinado, es producto de la diversidad de intereses de clase y del conflicto entre los diversos grupos de influencia. De esta forma, el autor reafirma la definición del estilo de desarrollo desde una perspectiva dinámica e integradora, entendiéndolo como un proceso “dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías” (Graciarena, 1976:189).

Por ello, la definición del modelo estará en cada caso emplazada entre las posibilidades reales y los deseos de ser, los ideales; mientras las posibilidades estarán ligadas a condiciones objetivas, los ideales estarán relacionados a las posturas de pensamiento más influyentes. En tanto aquí la intención no es abocarse a la descripción del primer aspecto, relacionado con asuntos tales como el tamaño del país, la dotación recursos, su localización, su inserción internacional y otras consideraciones, sino al segundo aspecto relativo a la postura ideológica subyacente, por lo que es de interés la consideración de las principales corrientes teóricas concurrentes. Las mismas, como ya se ha mencionado, se agrupan en torno a cuatro ejes de análisis que son presentados a continuación.

3.3. El enfoque económico del desarrollo.

A lo largo del decenio de 1950 cundió el interés por explicar las diferentes situaciones del binomio “desarrollo-subdesarrollo”. En ese inicio, las teorías sobre la naturaleza del desarrollo y las estrategias para promoverlo contaban con un denominador común: el crecimiento económico. En esta etapa histórica la discusión política y académica se focalizó en visualizar a éste como motor de su impulso, en un contexto histórico internacional marcado por la reconstrucción de las economías europeas. “El crecimiento pasaba a ser, de esta forma, no solo una condición necesaria, sino, acaso, suficiente para promover un genuino proceso de desarrollo” (Alonso, 2014:252).

Esta concepción pretérita, la que predominó al menos durante tres décadas, entendió al desarrollo como la capacidad de una economía nacional para generar y mantener un crecimiento anual (5 al 7% o mayor) del PNB, el que, de mantenerse, repercutiría poco a poco en el incremento del ingreso per cápita de toda la población. Ello llegaría a través de la generación de empleo y otras oportunidades económicas las que condicionarían una distribución más amplia de los beneficios económicos y sociales del crecimiento (Hidalgo-Capitán, 1998).

La teoría del crecimiento económico adquirió predominancia en el marco de los estudios sobre el desarrollo, en un contexto histórico particular, caracterizado por el final de la segunda guerra mundial y el inicio de un período de treinta años de crecimiento en donde se le atribuía al primer mundo haber dominado las técnicas del desarrollo capitalista (Payne y Phillips, 2012).

Los aportes de Keynes a la ortodoxia económica predominante de la década de 1930 surgieron basados en su interés por el nivel de empleo en tiempos de depresión económica. En su obra “Teoría general

del empleo, el interés y el dinero” (1936), Keynes mostró la importancia del efecto multiplicador que significaba la inversión en la expansión de toda la economía. Ubicó al Estado con un rol central en la promoción de la misma, capaz de fomentar la inversión manipulando los tipos de interés, así como también admitió la necesidad de gastar asumiendo la generación de déficit durante una depresión a fin de mantener el nivel de actividad y empleo. De esta forma sus ideas legitimaron el papel de regulación y planificación del Estado en las economías capitalistas (Payne y Phillips, 2012).

Del centro de atención puesto en la estabilización en tiempos de depresión, propio del enfoque keynesiano, se pasó al interés por el crecimiento y el desarrollo a largo plazo. Economistas inspirados en las ideas keynesianas y con aspiraciones por el diseño de políticas que sostuvieran el pleno empleo, formaron un movimiento que dio en llamarse “la dinámica keynesiana”, con un enfoque que desembocó directamente en la teoría del crecimiento (Payne y Phillips, 2012).

En este sentido, los economistas Roy Harrod y Evsey Domar desarrollaron la denominada “teoría dinámica” del crecimiento en donde una tasa nacional planificada del ahorro generaría la inversión de capital extra que condujera al aumento de la producción. Se entendía que la propensión marginal de ahorro se incrementaba al tiempo que lo hacía los niveles de ingreso, por lo que el crecimiento económico, una vez iniciado, se auto mantendría. Esta postura fue complementada por Robert Solow quién introdujo el factor de progreso tecnológico como otro elemento central en el impulso del crecimiento a largo plazo. Este autor, fundamentó el análisis de los saltos de productividad, hasta aquí basados sobre los factores de capital y trabajo, atribuyéndole al avance tecnológico un rol especial, lo que explicaría los aumentos/saltos de productividad de la función de dichos factores iniciales.

La teoría del crecimiento fue producto del análisis de la economía del primer mundo, la que posteriormente se pretendió aplicar (de hecho, se la aplicó) para el entendimiento de las dinámicas en los países en desarrollo. Se trasladaba así, de forma aceptada, los postulados teóricos del crecimiento para intentar comprender y abordar los problemas de los nuevos países excolonias. Esta postura fue criticada sobre el entendido que tal extrapolación, del caso de las economías capitalistas desarrolladas a los países subdesarrollados, no era pertinente, fundamentada en visiones como la de Albert Hirschman, quién rechazaba la aplicación de un mismo análisis económico a realidades diferentes (Bustelo, 1989).

En este mismo sentido, Arthur Lewis quién con la tarea de realizar dicho ejercicio de traslación/extrapolación con éxito¹³, identificó una naturaleza diferente y características típicas de los países subdesarrollados, entre las que se encontraba la existencia de dos sectores claramente diferenciados. Uno, el capitalista al que lo asociaba con un ámbito dinámico donde se reinvertían las ganancias generadas y dónde se tendía a la expansión; el otro, un sector tradicional que no ahorra ni reinvertía, tendiente solo a su autosostenibilidad. Con este contexto, el aporte de Lewis significó un viraje al pensamiento del crecimiento, apuntando a la promoción de una paulatina absorción del trabajo excedente del sector tradicional por el sector capitalista (moderno). De esta forma, lograba brindar un aporte significativo al análisis del desarrollo, ya que sintetizó convincentemente los aportes provenientes de la economía política clásica (teoría del crecimiento) y el material científico-social e

¹³ Arthur Lewis formó parte del grupo de expertos de la ONU para la realización del informe “Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries”, 1951.

histórico descriptivo relacionado a las condiciones presentes en los países subdesarrollados, creando de este modo el campo de la economía del desarrollo (Payne y Phillips, 2012).

El campo de la Economía Política del Desarrollo¹⁴, comenzó desde mediados de la década de los cuarenta del siglo pasado, a analizar el fenómeno del desarrollo como algo más que un fenómeno de crecimiento económico, es decir, como un fenómeno multidimensional, incluyendo las variables económicas, pero también políticas, sociales, culturales, geográficas e institucionales, entre otras. De allí, surgieron un conjunto de interpretaciones que nutren las teorías de desarrollo, tomando distancia de la teoría del crecimiento. En el marco de esta disciplina se discutió mucho la aceptación o el rechazo a la aplicación de la misma teoría económica convencional a países desarrollados y subdesarrollados (tesis de la monoeconomía). Ello cuestionó concepciones sobre una Ciencia Económica universal, promoviendo un pensamiento científico adaptado a situaciones concretas, reconociendo la existencia de economías cuyas características pudieran diferir de la economía tipo de un país desarrollado (Hidalgo-Capitán, 2011).

Con este antecedente, y frente a una situación de post guerra que evidenciaba regiones del planeta con necesidades y desequilibrios importantes (pobreza, desigualdad, inestabilidad, etc.) se comenzó a transitar sobre la presunción de que el desarrollo implicaba un movimiento desde lo tradicional hacia lo moderno, a imagen y semejanza de los países más avanzados. Sobre la base de este precepto, en esta etapa se puede identificar al paradigma de la “modernización”. Este concepto se utilizó de forma incremental entendiéndolo como el proceso necesario para ayudar a cerrar la brecha entre lo tradicional y lo moderno, en el marco de un proceso de reproducción (imitación) paulatina de la situación ya alcanzada por los países referentes (Hidalgo Capitán, 1998).

Como lo afirman Sunkel y Tomassini (1980), se podía encontrar bajo el paradigma de la “modernización” la concepción y convicción de la existencia de un proceso unilineal que necesariamente debía pasar por etapas preestablecidas, un camino. La brecha entre los factores del binomio “subdesarrollo-desarrollo” se debía, desde este punto de vista, a que algunos países habían ya recorrido un camino que a otros les faltaba recorrer.

Una de las principales visiones en este sentido fue el enfoque económico del modelo modernizador, impulsado por Rostow (1963). Convencido evolucionista, promovió la idea de progreso ligada a la identificación de las etapas que necesariamente los países debían transitar para alcanzar el desarrollo. Quienes siguieran los pasos de la Revolución Industrial inglesa, automáticamente pasarían de ser pobres a ricos, tal y como ocurrió con los países centrales. Planteado así, la postura de Rostow ponía la misma oportunidad al alcance a todos los países, marcando un camino claro por donde avanzar y condiciones con las que cumplir. Sobre la presunción de un único modelo de desarrollo y la constatación empírica de su realización histórica en los países del centro, se generó el espejismo de que ese desarrollo y modo de vida era posible para todos los países (Nieto, 2001).

Este proceso lineal, se identificaba con un comienzo en la sociedad tradicional, donde su actividad principal se vinculaba a la agricultura, y a pesar de que su situación no era completamente estacionaria,

¹⁴ El autor enfatiza esta denominación arguyendo: “Hablamos, por tanto, de Economía Política del Desarrollo y no simplemente de Economía del Desarrollo, asumiendo que lo que se ha venido en denominar Economía del Desarrollo no es más que una visión parcial y excluyente de una realidad académica mucho más rica y compleja” (Hidalgo-Capitán, 1998: 281).

sí se caracterizaba por su baja productividad asociada a la falta de tecnología. Posteriormente, comenzaría según esta teoría, una segunda etapa definida por las precondiciones para el despegue, en donde el proceso de transición se caracterizaría por el aumento del comercio, las infraestructuras, el incremento de la productividad agrícola y el requerimiento de transformaciones sociales a través de la introducción de nuevas técnicas como parte de la ciencia moderna y la intervención del Estado en la promoción de infraestructuras y políticas comerciales. En esta fase se consolida la idea del rol central de colaboración que pueden ejercer los países desarrollados generando una influencia de efecto demostración.

La etapa del impulso inicial o de despegue (tercera), significaba un período donde los obstáculos del pasado y resistencias al crecimiento se superaban por medio de un crecimiento industrial en un grupo limitado de sectores clave, lo que impulsaría cambios a nivel de la esfera social, política e institucional. La cuarta etapa se identificaba con la marcha hacia la madurez, un largo período compuesto por décadas, donde la revitalización económica redundaría en mayor inversión y empleo, con la incorporación de tecnologías capaces de aumentar la productividad y por consiguiente la riqueza general. A su vez, se caracteriza por los cambios a nivel de la estructura de la fuerza de trabajo, ocasionándose un desplazamiento del sector agrícola al industrial.

Su consecuencia directa positiva daría paso a la última etapa (quinta) de consumo de masas, posibilitado por el aumento del nivel de los salarios, el que redundaría en un incremento del nivel de bienestar de la población. En esencia, una progresiva industrialización acometida por etapas homogéneas para todos los países, la que permitiría superar el sector tradicional transformándolo en moderno.

En el marco de la teoría del desarrollo se debe resaltar el renovado interés que le ha imprimido la nueva teoría neoclásica, por ejemplo, con los aportes de Grossman y Helpman (1991) centrados en identificar diferencias entre países con alta especialización en procesos tecnológicos (que pueden experimentar altas tasas de crecimiento en el largo plazo) en relación con los países que se especializan en la producción de bienes tradicionales y con bajo valor agregado.

Adicionalmente, otro de los nuevos aportes a la corriente neoclásica es el de la teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1994) la que identifica al desarrollo económico como un resultado endógeno del sistema económico y no como el resultado de choques de fuerzas externas. Conocida como la corriente endogenista, agrupa a nueva generación de neoclásicos que critican importantes aspectos de la “vieja” teoría neoclásica, pero a la vez utiliza sus cimientos. A pesar de que critican la dimensión exógena del cambio tecnológico proponen un modelo de equilibrio con cambio tecnológico endógeno, en el cual el crecimiento a largo plazo es impulsado principalmente por la acumulación de conocimientos de agentes maximizadores de ganancias, progresistas y dinámicos. El enfoque considera al conocimiento como la “forma básica de capital” y la inversión en ese rubro sugiere una “externalidad natural”, es decir, que la creación del nuevo conocimiento tiene un efecto positivo sobre las posibilidades de producción de otros agentes porque el conocimiento no puede ser absolutamente patentado o mantenido en secreto. En este sentido, el punto decisivo es su concepción de la producción como una función de los insumos físicos y del stock de conocimientos, la cual exhibe rendimientos crecientes, descartando el supuesto de los rendimientos decrecientes. Concibe que el conocimiento puede tener un producto marginal creciente, por lo que éste crecerá sin límites. De esta forma postula que la

economía con más grande stock de capital humano, basado en la experiencia y el conocimiento generado en torno a ella, experimentará un crecimiento más rápido¹⁵.

Así mismo, se puede referenciar dentro de los nuevos aportes a la corriente neoclásica aquellos que centran su análisis en el papel (fundamental) que juega la dinámica de las estructuras productivas en las modificaciones del ritmo del crecimiento económico. Dicha dinámica se halla ligada a la interacción entre los procesos de *innovación* (vista como todo tipo de nuevas actividades y formas de realizar las existentes, así como los *procesos de aprendizaje* necesarios materializarlos y difundirlos al conjunto del sistema económico) y aquellos ligados a las complementariedades, encadenamientos y redes entre empresas locales y actividades productivas (redes de proveedores de bienes y servicios, canales de comercialización e instituciones de coordinación de las actividades de los agentes económicos) que definen la *eficiencia dinámica* de un sistema productivo¹⁶ (Ocampo, 2017).

En este sentido, también se le brinda importancia a las políticas e instituciones creadas para apoyar dicha dinámica (se incluye aquellas que facilitan la difusión de las innovaciones que provienen del mundo industrializado, la promoción de encadenamientos productivos entre sectores y empresas nacionales) y su efecto sobre la reducción del dualismo o heterogeneidad estructural que caracteriza las estructuras productivas de los países en desarrollo. Estas modificaciones a nivel estructural son identificadas como las claves para el desarrollo económico, reconociendo que la creación de nuevos sectores productivos puede generar una “destrucción” de actividades existentes, un proceso de “destrucción creativa” en los términos de Schumpeter¹⁷.

Adicionalmente, este enfoque sobre la dinámica estructural, además del fomento de las innovaciones y el desarrollo de complementariedades, pone atención particular en el fomento del desarrollo de pequeñas empresas a través del financiamiento, entrenamiento y difusión tecnológica y la promoción de vínculos entre empresas pequeñas y grandes. Esta postura presta especial atención a las oportunidades que proporcionan las pequeñas empresas tanto para mejorar el desempeño económico, como para los resultados sociales de las transformaciones estructurales (Ocampo, 2017).

La centralidad que asumió el aspecto económico en el paradigma modernizador no impidió la existencia de otros aspectos que fueron considerados con importante atención. Fue el caso de los aspectos sociológicos (Germani, 1971) y psicológicos (Bajoit, 2008) de la mencionada transformación/proceso. Estos autores, destacan los elementos tradicionales de las sociedades como el lastre de los posibles avances hacia una sociedad moderna o industrial. Germani, concebía la transición de una sociedad tradicional a una moderna a través del pasaje de una economía de subsistencia a una economía moderna de crecimiento, en base a la utilización de nuevas tecnologías.

¹⁵ Se debe reconocer que existen interpretaciones diferentes sobre los vínculos causales entre las diferentes variables económicas manejadas por este enfoque (tecnología, acumulación de capital humano, inversión, ahorro) y el crecimiento económico. Por ejemplo, aunque tradicionalmente se ha considerado desde esta perspectiva la necesidad de mayores tasas de inversión para dicho crecimiento, estas tasas son, en muchos sentidos, el resultado de los procesos de crecimiento.

¹⁶ Una *oferta elástica de factores* destinados a las actividades innovadoras es condición esencial para que se perciban plenamente los efectos de estos procesos dinámicos.

¹⁷ El proceso de “destrucción creativa” en la dinámica capitalista es un “proceso de mutación industrial que revoluciona incesantemente la estructura económica desde adentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando elementos nuevos. Este proceso de destrucción creadora constituye el hecho esencial del capitalismo” (Schumpeter, 1976:83).

Desde la perspectiva de Bajoit (2008) la causa del subdesarrollo se ubicaba en la mentalidad tradicional de algunos países, la que se convierte en un problema cultural estructural que hay que cambiar para adaptarse a los nuevos tiempos o a la modernidad. El paso progresivo de una sociedad tradicional hacia una moderna implicaba una idea de modernización de la política, el fomento del intercambio comercial, el aumento de la productividad (principalmente en el sector agrícola), el desarrollo de industrias, la planificación urbana y la reforma del sistema educativo. Todo ello, posibilitado por las características de liderazgo de personalidades innovadoras que se podían encontrar en sociedades modernas (Payne y Phillips, 2012). Sin embargo, este proceso se veía ralentizado y aletargado por una cultura de freno a la incorporación al mundo moderno, lo que dio lugar al concepto de resistencia cultural (la cultura como lastre). Esta postura se desarrolló por sociólogos y economistas para referirse a las trabas provenientes de una condición cultural pre-moderna y pre-capitalista en América Latina, la que impedía el cambio hacia la modernización económica, social y política (Arocena, 1994).

Otra interpretación central en el marco de las teorías del desarrollo fue la corriente de pensamiento neoinstitucionalista que se fortaleció a partir de la década de los '90, la que se centra a considerar que determinadas instituciones son mejores para el crecimiento económico en tanto que atribuye los problemas del subdesarrollo al precario ambiente institucional nacional. En tal sentido, el énfasis se pone en el rol central que las instituciones juegan en el desarrollo económico, relegando así el rol del mercado. Se entienden a éstas como las reglas de juego de una sociedad, donde se incluyen las normas de conducta explícitas e implícitas que prevalecen, las que tienen el poder de crear incentivos apropiados para un comportamiento económico deseable (Rodrik y Subramanian, 2003). Serán pues las instituciones, consideradas como las restricciones trazadas por el hombre para estructurar la interacción política, económica y social, los factores diseñados con el objetivo de crear orden y reducir la incertidumbre de los intercambios. Constituyen así, una guía para la interacción humana, compuesta tanto por aquellas limitaciones u orientaciones formales (normas, leyes, etc) como por las informales (acuerdos tácitos, códigos de conducta).

De este modo, esta corriente aborda el análisis del tipo de estructuras institucionales intentando explicar sus efectos sobre las economías, entendiendo que las mismas afectan, junto con la tecnología, los costos de negociación, transacción y transformación (North, 1995). En este sentido, se extendió el convencimiento de la existencia de un *institutional gap* en los países en desarrollo por carecer del marco institucional adecuado para promover el cambio económico y por ende la centralidad de las instituciones en la explicación del proceso de desarrollo (Alonso y Garcimartín en Alonso, 2012). Este *gap* ha sido estudiado por Acemoglu y Robinson (2012) donde al analizar las diferencias entre países prósperos o no, identifican un rol crítico de las instituciones políticas al tiempo que son éstas las que determinan las instituciones económicas. Éstas últimas, afirman, deben ser inclusivas ofreciendo seguridad a la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones entre las personas para realizar intercambios y firmar contratos.

Casos de países en desarrollo, al tiempo que presentan deficiencias a nivel de estructura institucional se le suma problemas de coordinación para una acción autónoma de los agentes económicos, de aprovechamiento de externalidades y de superación de equilibrios de bajo nivel, lo que limita la confianza de su acción en el mercado. En este sentido, la “trampa de la pobreza” es la categoría analítica más difundida (Alonso, 2009) y describe la situación de variables asociadas al subdesarrollo que se refuerzan entre sí, se retroalimentan y se convierten en verdaderas trampas de pobreza que

muestran tendencia a perpetuarse (Pérez Oviedo, 2013) a través de un efecto circular de factores, entre los que se pueden mencionar, sin ánimo de exhaustividad (Alonso, 2009):

- a. Impaciencia en el comportamiento de gobiernos, familias o agentes de la economía en general que repercute en el incremento del consumo a costas de la capacidad inversora.
- b. Imperfecciones en los mercados de capital y de aseguramiento, lo que limita la capacidad inversora y un uso ineficiente del ahorro.
- c. Elevada expansión demográfica que dificulta el progreso en términos materiales.
- d. Baja elasticidad de sustitución técnica.
- e. Fuertes rendimientos crecientes locales de producción de bienes, innovación y capital humano.
- f. Limitada especialización productiva.
- g. Limitadas posibilidades de desarrollo en ámbitos de industriales intensivos en conocimiento.

Los factores característicos de la trampa de la pobreza influyen y resultan de la definición de un escenario con un conjunto de múltiples equilibrios, donde el proceso de desarrollo se asocia al manejo de la optimización de variadas restricciones. Ello deriva en tres elementos centrales para la obtención de estos equilibrios. Uno, la necesidad de coordinación entre agentes para afrontar inversiones de gran envergadura. Dos, el aprovechamiento de externalidades y la superación de equilibrios de bajo nivel que ponen en evidencia las limitaciones de confiar en la mera acción individualizada de los agentes a través del mercado. Tres, las asimetrías de información, las que originan múltiples equilibrios, especialmente en lo referente al acceso al crédito con un efecto de racionamiento de este para una fracción de la población.

En resumen, en el paradigma de la modernización se entendió al desarrollo como el proceso a ser reproducido por los países identificados como subdesarrollados (esencialmente en América Latina, África, Asia y Oceanía): dinamización económica, aumento de la industrialización, incremento de la urbanización y de educación, la tecnificación de la agricultura y la adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad, incluyendo formas concretas de orden, racionalidad y actitud individual (Valcárcel, 2006).

Por otra parte, como se mencionó, en esta etapa de la historia también se encontraron voces disidentes a esta visión modernizadora, las que se agruparon bajo la égida de un constructo teórico más amplio, definido por Payne y Phillips (2012) como la “teoría del subdesarrollo”. Estos autores ubican allí subcampos tan importantes para Latinoamérica como el estructuralismo, el neomarxismo, la teoría de la dependencia y la teoría de los sistema-mundo. Todos ellos ponen de manifiesto la necesidad de explicar el subdesarrollo en su vínculo con la posición estructural de los países más débiles (como producto de una historia colonial) más que con los fundamentos formales de la economía neoclásica, vinculados a las condiciones y factores internos de los países. Concretamente, en América Latina tuvo gran influencia el pensamiento estructuralista y el dependentista, éste último nutrido principalmente por el primero y la visión neomarxista.

En relación con el pensamiento estructuralista latinoamericano, donde se ha identificado a Prebisch¹⁸ como su mayor representante, el mismo planteaba una lectura histórica sobre el acontecer económico de la región, en tanto sus investigaciones estaban dirigidas a los orígenes de la integración de las

¹⁸ Secretario Ejecutivo de la CEPAL, 1950-1963.

economías latinoamericanas al sistema capitalista dominante como productoras de materias primas (Kay, 1991). Su análisis se fundamentaba en la existencia de un sistema global dividido en economías centrales (poderosas, diversificadas, con alto progreso técnico) y economías periféricas (débiles, reducida diversificación productiva y atraso técnico); el modelo “centro-periferia”. De esta forma, planteaba que tanto el desarrollo como el subdesarrollo constituían un proceso único y que las desigualdades entre el centro y la periferia se reproducían a través de comercio internacional, en tanto generaban una dinámica de intercambio económico desigual, la que implicaba la transferencia de excedentes de la periferia al centro. Este proceso fue denominado como el “deterioro de los términos de intercambio”, entendido como una situación de crecientes desventajas de la relación entre los índices de precios de las exportaciones (productos primarios de países subdesarrollados) y el índice de precios de las importaciones (productos con alto componente técnico proveniente de países desarrollados). En palabras del autor:

...desde los años setenta del siglo pasado, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria. Es de lamentar que los índices de precios no reflejen las variaciones de calidad ocurridas en los productos finales... La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contrariamente a lo que hubiera sucedido, si los precios hubiesen declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de productividad (Prebisch, 1949:14).

Frente a esta situación propone la dinamización de un crecimiento económico hacia adentro antes que continuar creciendo únicamente hacia afuera, en base a la exportación de productos primarios. En este sentido, se hacía necesaria activación de un proceso de industrialización basado en la sustitución de las importaciones del momento, por la producción doméstica, la cual requeriría de un proteccionismo estatal frente a la competencia exterior. Este proceso era visto no como un fin en sí mismo, sino como único medio para poder captar el fruto del progreso técnico y consiguientemente elevar el nivel de vida de la población. Esta postura de Prebisch se basaba en la constatación de la falla en la premisa de que el fruto del progreso tecnológico se repartiría de forma igualitaria a toda la sociedad. En este sentido, el papel de los bienes de capital era clave en el proceso, aunque no en desmedro y desuso de la actividad dirigida a la producción en el sector primario:

La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla (Prebisch, 1949:7).

Por su parte, la corriente de pensamiento neomarxista intentó comprender el imperialismo desde la periferia. Paul Baran, tras recuperar algunas tesis de Rosa Luxemburgo y de Lenin, resultante natural del imperialismo, arguye que la participación de los países periféricos en la economía mundial impone una dependencia indestructible que les impide desarrollarse de modo similar a los países desarrollados (Valcárcel, 2006). De este modo, la explotación del Tercer Mundo se convertía en un rasgo propio e indispensable para el crecimiento capitalista, donde el mundo subdesarrollado servía para proporcionar al Occidente avanzado todo lo necesario para extraer el excedente económico en

beneficio propio, impidiendo o desalentando la acumulación de capital en el primero. Mientras el primer mundo crecía a costas del excedente económico apropiado desde el tercer mundo, éste último se estancaría indefinidamente (Payne y Phillips, 2012).

Se generaba de este modo una situación de subdesarrollo, que alentada por una continua extracción (por parte de los centros) de los excedentes generados en la periferia, se caracterizaba por un bajo ingreso per cápita, una escasa acumulación de capital y una persistente inserción desigual, por parte de este conjunto de países, en el sistema internacional de intercambio (Hunt, 1989).

Como se expresó anteriormente, tanto el pensamiento estructuralista como el neomarxista fueron las principales fuentes inspiradoras de la corriente de pensamiento identificada con la teoría de la dependencia. A mediados de la década del setenta este enfoque irrumpió como otra contrapartida a la teoría económica de la modernización. La corriente dependentista congregó una variadísima gama de pensadores, entre los que se puede destacar las obras de Cardoso y Faletto (1973) y Dos Santos (2011), entre otros.

La teoría de la dependencia identificó al desarrollo con las luchas por la autonomía nacional, visión ligada a un enfoque de dependencia entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Sostenía que no solo existía una simple diferencia de etapa o de estado en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución, producto del proceso histórico global de desarrollo del capitalismo (Valcárcel, 2006). Ello suponía una estructura de relaciones de dominación entre la economía internacional y las economías locales, y por ello una solución pasaba por la desconexión de la periferia de la economía mundial como alternativa para poder concretar su propio desarrollo. De esta forma, reconocían así la importancia del factor externo para fundamentar la pertenencia del binomio “subdesarrollo-desarrollo” a un mismo proceso: el capitalismo a escala mundial.

Esta corriente, enfatizaba en la idea de subdesarrollo dependentista el vínculo condicionante existente entre algunos países que sufrían la subordinación y desarrollo subsidiario, al tiempo que otros, en mejor posición, se propagaban y desarrollaban. Tal como lo señaló Dos Santos:

La dependencia es una situación condicionante en la que las economías de un grupo de países están condicionadas al desarrollo y expansión de otras. Una relación de interdependencia entre dos o más economías o entre esas economías y el sistema del comercio mundial deviene una relación de dependencia cuando algunos países pueden expandirse solo como reflejo de la expansión de los países dominantes, lo que puede tener efectos positivos o negativos en su desarrollo inmediato (Dos Santos, citado en Payne y Phillips, 2012:98).

Este autor enmarca las relaciones de dependencia en un contexto donde la economía mundial está dirigida por monopolios tecnológicos, financieros y comerciales capitalistas. Las relaciones económicas internacionales promueven y generan una división internacional del trabajo, lo que es acompañado por la formación de estructuras internas en los países dependientes, funcionales a los centros de poder y el gran capital internacional. Son estas estructuras, en los países dependientes, las que internalizan los intereses de los monopolios, incrementando así su funcionalidad internacional y debilitando el grado de autonomía de los países tercermundistas (Martins, en prólogo a Theotonio dos Santos, 2011).

Por otra parte, también han sido muy difundidos en el contexto latinoamericano dos enfoques desde fines del siglo pasado: el neoestructuralismo y la perspectiva cepalina del Desarrollo Social. El neoestructuralismo surgió a fines de los años ochenta como enfoque teórico alternativo al modelo de reforma estructural y de mercado, conocido y vinculado a las reformas de corte del Consenso de Washington. Tres fueron los hechos característicos de las economías latinoamericanas en esa época: i) un modelo de inserción en el mercado externo que llevó a un empobrecimiento de la especialización productiva; ii) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, heterogéneo y concentrador del progreso técnico; iii) una deficiente distribución del ingreso e incapacidad para reducir niveles de pobreza. (Hernández, 2015).

Este nuevo estructuralismo, traía consigo una diferenciación conceptual entre una estrategia de “desarrollo hacia adentro” por una de “desarrollo desde adentro” (Ocampo, 2019). Este enfoque buscó apuntar hacia una transformación productiva basada en la incorporación del progreso técnico, con aumento continuo de la productividad y ventajas comparativas, así como una mayor apertura comercial en forma gradual y selectiva, apostando a una inserción internacional competitiva junto a la construcción de una sociedad más igualitaria y justa (Bielschowsky, 2009).

Para perseguir esta transformación, este enfoque compartió con su corriente antecesora (el estructuralismo) la importancia de los factores estructurales endógenos, al tiempo que adoptó un giro en relación con el pesimismo en relación con las posibilidades de exportación en el marco del comercio internacional. Según lo apuntó Fajnzylber, para superar la dinámica de desarrollo disfuncional (caracterizada por una industrialización truncada que no pudo avanzar a una fase más compleja) se proponía un nuevo modelo de industrialización basado en un crecimiento creativo, el que requiere de un núcleo tecnológico endógeno en cada país; eso fortalecería las cadenas productivas locales y la introducción integral del progreso técnico permitiendo así una inserción efectiva a nivel de la economía internacional (Ffrench-Davis, R. y Torres, M., 2020)

Así, el proceso de industrialización exigía una mayor participación e interrelación entre los agentes económicos; grandes plantas industriales vinculadas con las pequeñas y medianas empresas, infraestructura científica y tecnológica, organismos de capacitación de recursos humanos, e instituciones para definir políticas y normas. Una vez que los actores y sus niveles de decisión se consolidaran como práctica nacional, se propiciaría un núcleo endógeno de dinamización tecnológica, siempre buscando la disminución de la heterogeneidad estructural dentro del mercado interno (Sunkel, 1993,1995). Adicionalmente, se expone que la industrialización “desde dentro” debe estar en función de los mercados internos y externos, en una estrategia de desarrollo de largo plazo. En esta visión se plantea una transformación productiva con la finalidad de mejorar la inserción internacional de la región, que permitan aumentar la generación del empleo, reducir la heterogeneidad estructural y por ende mejorar la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza.

En relación con las posibilidades de exportación en el marco del comercio internacional, se remarca que la apertura económica es eficiente si los países cuentan con estructuras productivas competitivas y diversificadas, bajo la concepción de “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994). Los neoestructuralistas enfatizan una concepción de ampliación de mercado de la mano de este tipo de regionalismo, como respuesta al modelo de profundización de la globalización y liberalización de los mercados.

En síntesis, un planteo con fuerte énfasis en conformar un motor endógeno de generación y difusión de tecnologías en los países de la región, fortaleciendo la competitividad de las cadenas productivas locales para así lograr una mejor inserción de América Latina en el mercado mundial, eliminando la competitividad artificial que se basa en aspectos como la devaluación y los bajos salarios, en lugar de los incrementos de la productividad.

En relación con el rol estatal, el neoestructuralismo critica las limitaciones presentes en la corriente estructuralista, referidas a la confianza excesiva del intervencionismo estatal en los asuntos económicos, la negligencia en el manejo de la política monetaria y financiera y la subestimación de la necesidad de la política de ajuste en el corto plazo en las economías latinoamericanas (Berthomieu, Ehrhart y Hernández 2005). En cambio, la nueva postura enfatizaba un rol estatal de intervención que solo apuntara a resolver fallas de mercado, así como la creación de alianzas estratégicas públicas – privadas, entendiendo su papel empresarial como marginal. Así, se planteó pasar de un Estado encargado de la producción y regulaciones directas a uno generador de capacidades para impulsar la innovación, la difusión de tecnologías, la educación y la salud, así como la innovación social y el fortalecimiento de la democracia.

Finalmente, en lo que refiere al neoestructuralismo, se debe puntualizar a nivel de estabilización y desarrollo económico las diferencias entre éste, el estructuralismo, y la síntesis neoestructuralista. Mientras que el segundo se caracterizó por la ausencia de un enfoque en el corto plazo, los neoestructuralistas intentaron brindar una estrategia de largo plazo para afrontar los problemas contemporáneos del desarrollo de América Latina. En la perspectiva de la “síntesis” se conciliaron varios factores de las visiones pretéritas, resultando la adopción de posturas articuladoras, entre las que se puede mencionar: i) la concepción y ejecución de políticas económicas que posibilitaran un equilibrio entre la inserción activa en los mercados exteriores y una mayor autonomía nacional; ii) una articulación entre las medidas del corto plazo con las del largo plazo (French-Davis, 1993).

Por su parte, la perspectiva del Desarrollo Social, reconociendo el rol central que supone el crecimiento económico en los procesos de desarrollo, se planteó el objetivo de lograr un crecimiento con inclusión y equidad social. Se promueve así un desarrollo social inclusivo procurando el acceso de toda la ciudadanía a niveles de bienestar adecuados y garantías para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Toman relevancia así las medidas tendientes a cerrar brechas en la región y superar desigualdades estructurales:

Como se desprende de las definiciones de desarrollo social recogidas anteriormente, el bienestar requiere acciones positivas para garantizar la salud, la educación, la vivienda digna y los servicios básicos (el acceso a agua y saneamiento, a la energía y a las tecnologías de la información y las comunicaciones), con criterios de calidad; el trabajo decente; la protección social necesaria para un nivel adecuado de vida, incluidos ingresos suficientes; la seguridad alimentaria y nutricional, y otras dimensiones, como el transporte, el vestuario y la seguridad ciudadana. El rol del Estado en esta arquitectura del bienestar es ineludible y prioritario. Como ya se ha destacado, la región exhibe brechas en estos ámbitos, por lo que el papel de las políticas sociales en cada uno de ellos es fundamental (CEPAL, 2018:18).

De esta forma, se refuerza una visión donde el desarrollo social juega un rol central en los procesos más amplios del desarrollo, resaltando el vínculo íntimo entre el enfoque de derechos, la reducción de las desigualdades y el desarrollo, rescatando la necesidad de articular éste con el desarrollo económico.

En definitiva, detrás de los dos paradigmas, el de modernización y el del subdesarrollo, se evidencia la existencia de un interés constante por el crecimiento económico, argumentado sobre diferentes bases ideológicas. Es decir, las dos posturas afirman la necesidad de una pauta de crecimiento económico basada en la acumulación de capital. Claro está que mientras los defensores de la modernización se apoyaban en una filosofía de la historia, los teóricos de la dependencia defienden el estudio de una historia de dominación de los hombres en circunstancias determinadas. Por otra parte, el paradigma modernizador consideró a los Estados como entes relativamente autónomos mientras los dependentistas explicaban sus limitaciones de crecimiento en el marco de una estructura desigual de intercambio global. Adicionalmente, mientras los defensores del paradigma modernizador se enfocaban en una progresiva inclusión de las economías emergentes al mercado global, la teoría del subdesarrollo, específicamente la escuela de la dependencia abogaba por producir condiciones que permitiesen prescindir de la conexión con la estructura global.

3.4. La sustentabilidad como perspectiva.

Por su parte, las aproximaciones ambientalistas fueron realzando los desafíos que planteaban los recursos naturales a la hora de pensar y actuar en el desarrollo. Fue a partir de la Primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972), que se puede identificar una etapa donde toma relevancia la conciencia a favor del medio ambiente, por lo que al desarrollo se lo asocia principalmente a las ideas de ecodesarrollo, desarrollo sostenido o desarrollo sustentable.

El ecodesarrollo abrió camino en este sentido, concepto que fue utilizado públicamente por primera vez en 1973¹⁹ por Maurice Strong, director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y posteriormente desarrollado conceptualmente por Ignacy Sachs. Así, el ecodesarrollo surgió como una tercera vía entre los partidarios del desarrollismo capitalista del crecimiento salvaje y sus críticos partidarios del crecimiento cero, que, según Sachs, resultaron “víctimas de la absolutización del criterio ecológico hasta el punto de perder la visión antropocéntrica del mundo, que es la clave de todas las filosofías humanistas” (citado en Domínguez y Caria, 2018:187).

Una de las principales ideas de este planteamiento sostiene la posibilidad de alcanzar un desarrollo social continuo en armonía con el medio ambiente. Según Sachs, el ecodesarrollo trata de agregar al concepto de desarrollo la dimensión de lo ambiental y sostiene que existe un margen suficiente para diseñar estrategias de desarrollo viables, incluso desde el punto de vista ambiental (Sachs, 1974). No postula entonces la idea de una detención del proceso de desarrollo sino su reorientación hacia una perspectiva ecológica y sana ambientalmente. Por eso, el ecodesarrollo no fue contrario al crecimiento ni a la industrialización, sino que sostuvo la posibilidad de una articulación de éstas con la dimensión medioambiental, adoptando una fórmula basada en criterios socialmente aceptables, económicamente viables y ecológicamente prudentes (Sachs, 1980).

¹⁹ Primera reunión del Consejo Consultivo del PNUMA realizada en Ginebra, junio de 1973.

El ecodesarrollo buscaba un proceso de desarrollo consciente de su interdependencia con la naturaleza, postulando colocar el avance científico y técnico al servicio de la protección de los ecosistemas (Estenssoro, 2015). De esta forma, sugiere comenzar a adoptar conciencia y evaluar los diferentes problemas que acarrearán las modalidades y usos distintos del crecimiento, sin adoptar una postura de crecimiento de tasa cero. A partir de ello, poder concebir nuevos estilos de desarrollo que procuren armonizar el crecimiento socioeconómico con una gestión racional del medio ambiente, agregando de este modo una dimensión ambiental al concepto de desarrollo (Sachs, 1974).

A través del ecodesarrollo Sachs sostiene la idea de que el desarrollo debe ser un proceso que considere y respete las realidades ecosistémicas de cada región o eco-región, asumiendo una posición que huye de las soluciones pretendidamente universales. De este modo, toma importancia en la estrategia del ecodesarrollo para distintas ecozonas (Sachs, 1974):

- a. El aprovechamiento específico de cada ecozona para satisfacer las necesidades básicas, mediante gestión racional de los recursos en lugar de explotación depredadora;
- b. La reducción al mínimo los impactos ambientales negativos y el aprovechamiento de los desechos;
- c. El diseño de tecnologías adecuadas a tales objetivos.

En este sentido, la propuesta de Sachs implica el cambio de un sistema de valores con respecto a lo que se realiza sobre la naturaleza, el que involucra una doble ética. Por un lado, una ética de la “solidaridad sincrónica” con la generación actual, que es la que padece las “desigualdades sincrónicas” derivadas de la “racionalidad productivista” de mercado que los países tercermundistas cuestionaron previo a la organización de la cumbre en Estocolmo. Por otro, la “solidaridad diacrónica” con las generaciones futuras (Sachs, 1980) aspecto central en la posterior enunciación del desarrollo sustentable.

En definitiva y en términos generales, el enfoque ecodesarrollista plantea una visión alternativa, positiva y con un margen de maniobra frente a las ideas fatalistas y temores²⁰ de los países industrializados por el agotamiento de los recursos naturales ante la pretensión de los países tercermundistas de alcanzar el mismo nivel que los primeros.

Dado el planteo precedente, se puede definir que el ecodesarrollo fue precursor natural del posterior concepto de desarrollo sustentable incluido en el informe “Nuestro Futuro Común”, elaborado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (1987)²¹. El mismo, al tiempo que fue significativamente importante para la institucionalización del concepto, unió definitivamente las ideas de medio ambiente y el desarrollo, definiendo así su perspectiva:

²⁰ De los principales íconos de este temor se puede mencionar el conocido informe del Massachusetts Institute of Technology auspiciado por el Club de Roma (*Limits to Growth*, Boston, 1972) el que ofrece dos visiones apocalípticas sobre el fin o agotamiento de los recursos naturales, por la vía del agotamiento o por la vía de la contaminación, o a lo mejor por una mezcla de ambos.

²¹ También conocido como el “informe Brundtland” en homenaje a quién presidiera la comisión: la ministra noruega Gro Harlem Brundtland.

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 futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero 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 biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas (Comisión Mundial del Medio Ambiente -CMMA-,1987: 23).

De esta manera, este enfoque, sin desechar los argumentos por el crecimiento económico, propone que los modos de producción y tecnología que están a su servicio no comprometan las capacidades y condiciones futuras, reconociendo que, en una situación de fragilidad, quienes estarán más expuestos serán las personas más pobres. A diferencia de la postura ecologista (dura) que parte de la naturaleza, el informe plantea una lógica que parte del hombre y se enfoca en sus necesidades.

El informe, sin asumir posiciones maltusianas, sí reconoce inquietudes reales frente a la capacidad prospectiva de soporte de los ecosistemas, subrayando los límites físicos del medio ambiente y los recursos naturales a disposición del crecimiento económico, así como también sostiene la necesidad de terminar con las inequidades intrapersonales y entre las regiones, asumiendo así una postura democratizadora del proceso de desarrollo. De esta forma, retoma las ideas ecodesarrollistas de “solidaridad sincrónica” y “diacrónica” por lo que postula dos tipos de solidaridad. Por un lado, la “solidaridad intergeneracional”, ya que se evidenciaba en la época, que, sobre los niveles de consumo existentes, la imposibilidad de ser mantenidos ni alcanzados por la totalidad de la población mundial en un futuro. Por otra parte, la “solidaridad intrageneracional”, procurando tanto la equidad interpersonal para lograr una población más homogénea en términos de reparto de recursos, como la equidad interterritorial enfatizando también la necesidad de terminar con la polarización entre las regiones del planeta (Aguado, Echebarria y Barrutia, J., 2009).

Las posturas hasta aquí expuestas asumen una definición amplia que si bien, por un lado, reconocen los límites ecológicos a la expansión económica, por otro lado, sostienen que éstos pueden ser manejados social y tecnológicamente y en consecuencia intenta una reconciliación con la meta clásica del crecimiento económico. Obviamente, tanto el ecodesarrollo como la conceptualización ampliamente difundida a nivel global sobre desarrollo sustentable no agotan las diferentes posiciones del enfoque de sustentabilidad. Dada esta multiplicidad, es importante rescatar las tres grandes corrientes, que, en este marco, Gudynas (2004, 2011) plantea: sustentabilidad débil, sustentabilidad fuerte y sustentabilidad super-fuerte. Las mismas ponen matices sin ser opuestas, sobre la relación entre los límites ecológicos y la expansión económica.

El conjunto de posturas alineadas a la llamada sustentabilidad débil se desarrolla al amparo de las consideraciones económicas tradicionales. Sin embargo, incluye posiciones de tipo reformista brindando un rol importante a las soluciones que las técnicas (filtros de chimenea, plantas de tratamiento son ejemplos de ello) puedan ofrecer a los problemas ambientales. El elemento central es el hecho de que se considera a la naturaleza como un capital más y de ahí que acepta la substitución entre diferentes formas de éste. Así, el capital natural se introduce en la valoración económica de los análisis económicos clásicos. Supone una fuerte incorporación de la opinión técnica (enfoque técnico) para la economización de los temas ambientales.

Por su parte, la sustentabilidad fuerte, apunta a mantener al menos un stock de capital natural, no aceptando la idea de sustitución total y perfecta entre los diferentes capitales disponibles. Su fundamento radica en considerar que no es posible convertir el capital hecho por el hombre en capital natural, pues éste tiene características difícilmente replicables. En esta corriente se pasa de una valoración económica de lo natural (perspectiva débil) a una de carácter ético; se le otorga un valor ecológico insustituible. Por tanto, en el análisis de valoración de la naturaleza se incorpora al criterio técnico, el político (enfoque técnico-político), brindando un mayor espacio a la participación ciudadana.

Finalmente, la tendencia relativa a la sustentabilidad superfuerte multiplica el orden de valoraciones hacia la naturaleza, reconociendo también los aspectos sociales, culturales, religiosos y estéticos. En este sentido, pierde relevancia la postura antropocéntrica pretérita y asume mayor influencia la perspectiva biocéntrica. A su vez, en la medida que esta corriente acepta otras formas de valor, el conocimiento experto pierde la supremacía frente a formas de saber y a otras sensibilidades como lo son los conocimientos locales y tradicionales, percepciones de la sociedad civil, entre otros. Es así como el problema de la valoración se vuelve central en los asuntos relativos al análisis y toma de decisiones sobre el ambiente, reactivando la discusión política entre los actores involucrados.

En definitiva, la sustentabilidad como perspectiva imprimió un sello indeleble y sumamente significativo a la discusión sobre los procesos de desarrollo.

3.5. El Desarrollo Humano.

A fines de los años ochenta tomó notoriedad y legitimidad, la noción de Desarrollo Humano ligada principalmente al Enfoque de las Capacidades, inicialmente desarrollado por el economista indio Amartya Sen, el que paulatinamente iría recibiendo múltiples aportaciones. Este enfoque surgió de la crítica realizada por Sen principalmente al enfoque utilitarista, centrado en el progreso y la opulencia material, materializado en el aumento de la producción económica nacional (Fukuda-Parr, 2003).

Fue en ese entonces, que a través de los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se llegó a un consenso amplio en torno a las capacidades humanas; es decir, el proceso de desarrollo visto como un proceso de ampliación de las capacidades de las personas y no como un aumento de la utilidad, el bienestar y satisfacción económica. Desde este enfoque se entiende que se debe procurar establecer las condiciones para que los seres humanos puedan desarrollarse plenamente, abogando simultáneamente por la equidad intergeneracional que procure el bienestar de generaciones presentes y futuras. En síntesis, entender la vida de las personas (la calidad de vida o bienestar) como un conjunto de formas de “ser” y “hacer” que las personas valoran como algo a ser alcanzado (Sen, 1990).

Así mismo, va en contra de algunos presupuestos de la economía del bienestar clásica; la maximización de la utilidad como fundamento del comportamiento humano (intentando brindar relevancia a otros criterios, como por ejemplo los éticos), ver la utilidad solo en los elementos que conforman el mercado, sin contemplar aspectos que están fuera de éste, como por ejemplo la belleza del mar (Sen, 1990). Desde esta nueva perspectiva la calidad de vida se la vincula a lo que los sujetos

tienen habilitado (*habilitaciones*²²) y son capaces de conseguir, ya no de su renta. Por ello, se entiende que se debe procurar establecer las condiciones para que los seres humanos puedan desarrollarse plenamente, abogando simultáneamente por la equidad intergeneracional que procure el bienestar de generaciones presentes y futuras.

El Enfoque de las Capacidades gira en torno a dos conceptos básicos: el de “funcionamientos” y el de “capacidades”. Posteriormente, y con una relevancia central en su paradigma, los conceptos de “agencia” y “libertades” también se involucran al mismo. Los funcionamientos son los logros sobre las cosas que las personas valoran poder “ser” y “hacer”, y que tienen razones para valorar, y pueden ser vistos como elementos constitutivos de la vida de las personas, abarcando un amplio abanico que puede ir desde actividades como leer o escribir, estados físicos como estar adecuadamente alimentado o estar sano, estados mentales como estar contento, hasta funcionamientos sociales como tomar parte en la vida de la comunidad, entre otros (Sen, 1990).

Por su parte, las “capacidades” son las libertades de disfrutar de funcionamientos valiosos, por lo que combinan los funcionamientos con una especie de libertad de opciones. Las capacidades pueden describirse como las posibilidades reales y efectivas de las que dispone cada persona, la libertad real.

Como bien lo explica Herrera (2012), desde el enfoque de las capacidades la calidad de vida o el bienestar de las personas pueden verse como una combinación de varios funcionamientos diferentes e interrelacionados que las personas han logrado. Con estos planteamientos, Sen reorienta la concepción del bienestar, colocando los logros o funcionamientos de las personas en el centro y considerando el crecimiento, la riqueza u opulencia materiales como medios (aunque no los únicos) para alcanzar dichos logros. Adicionalmente, el logro de funcionamientos no solo depende de los bienes y servicios que posee una persona, sino también de la disponibilidad de bienes públicos y la posibilidad de usar bienes privados que provee el estado, es decir, del entorno social, económico y político (Robeyns, 2005).

En otras palabras:

...los funcionamientos están, en cierto sentido, más directamente relacionados a las condiciones de vida, ya que estos son diferentes aspectos de las condiciones de vida. Las capacidades, en cambio, son nociones de libertad, en el sentido positivo: aquellas posibilidades reales que tiene una persona con respecto a la vida que puede llevar (Sen, citado en Herrera, 2012:37).

En definitiva, este enfoque otorga un elemento de análisis importante que pone en relación a las capacidades y la libertad como vías para el logro de los funcionamientos. Las capacidades se tornan, entonces, en las posibles combinaciones alternativas de funcionamientos posibles de alcanzar, y en ellos se refleja las oportunidades reales de la persona: la libertad positiva de elección entre posibles estilos de vida (Alkire, 2005).

Así mismo, la “agencia” se convierte en elemento también central para entender la utilidad del enfoque. La misma refiere esencialmente a la capacidad de una persona para perseguir y alcanzar las metas que valora y tiene razones para valorar. Esto significaría que ella contará con capacidad para

²² Aquí se sigue la traducción de *entitlement* sugerida por Cejudo, R. (2007).

actuar según sus aspiraciones, sin estar oprimido por condicionamientos externos (Sen, 1996). La agencia está relacionada con otros enfoques que acentúan la autodeterminación, la autodirección auténtica, la autonomía, la autosuficiencia, el empoderamiento, etc. El fuerte deseo colectivo de poseer “capacidad de agencia” sugiere que los procesos de desarrollo deben fomentar la participación, el debate público y la práctica democrática.

En este sentido, la participación política resulta el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la “agencia” en el campo público (Deneulin y Shahani, 2009). Sin embargo, se podría cuestionar cuáles son las prácticas más efectivas en un marco democrático que permitan cristalizar en tomas de decisiones y acciones públicas.

Por último, se debe destacar otro elemento central de este enfoque. Sen prioriza, por sobre la expansión de los bienes y servicios, la ampliación de las posibilidades que permita a las personas a su vez una adecuada libertad de elección en sus vidas, en torno a las actividades elegidas y valoradas: “...aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, lo que ésta puede hacer con ellos” (Sen, A. 1983: 1116).

Por ello concluye que, para alcanzar determinados funcionamientos, como estar bien alimentado, no solo se debe relacionar directamente la oferta del bien, sino que también se debe considerar la ampliación de otras capacidades relacionadas con el o los funcionamientos, como la vía más efectiva para asegurar la libre elección y obtención de este. En definitiva, el desarrollo es visto como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas, para realizar actividades elegidas y valoradas libremente.

Como se esbozó anteriormente, el Enfoque de las Capacidades ha brindado fundamento conceptual al paradigma de Desarrollo Humano. En virtud de la necesidad práctica de evaluar situaciones desde esta perspectiva del desarrollo, el enfoque de las capacidades se concreta a través de la propuesta del Desarrollo Humano. La misma, constituye un enfoque normativo y positivo que ha tenido implicancias sobre el propio concepto de desarrollo, invitando a pasar de una visión basada en la modernización, el aumento de la productividad y el crecimiento económico, a un paradigma que pone en el centro del propio proceso de desarrollo de las personas y a la ampliación de sus libertades sustantivas:

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo... (PNUD, 1990:33).

En la perspectiva del Desarrollo Humano el individuo asume una posición central y en este sentido adopta un rol esencial en la construcción de un escenario de expansión de sus libertades; posiciona a la libertad como factor de excelencia en todo su esquema. Una libertad que difiere de la concepción liberal de la misma, asociada a una libertad negativa, en el sentido de ausencia de interferencias, es decir, libertad en la medida que nadie interfiera en las actividades propias de la esfera de la vida privada o del mercado (Berlin, 2005). El enfoque entiende la libertad de manera positiva, en tanto es la que otorga la posibilidad o habilitación para tomar las propias decisiones en base a sus valores. Por tanto, la ampliación de las libertades humanas es el propósito del Desarrollo Humano, lo cual implica multiplicar las opciones que posibilitan que cada individuo pueda convertir en realidad la vida que desea vivir.

Sin embargo, como lo afirman Alkire y Deneulin (2018) el hecho de valorar a las personas no implica desvalorar los ingresos económicos. El factor económico no es dejado de lado en la ecuación de este enfoque, ya que se “considera un instrumento importante que faculta a las personas a realizar plenamente su potencial” (p.49). Así mismo, su conceptualización ha avanzado a través del paso del tiempo incorporando temas como la desigualdad, los derechos humanos, las cuestiones de género y la participación social, entre otros. Asumiendo una perspectiva universalista y de carácter etnocéntrico, el enfoque ha incorporado paulatinamente la cuestión de la sustentabilidad, insuficientemente reconocida en sus inicios.

3.6. La postura del Postdesarrollo.

El contexto latinoamericano a principios del nuevo milenio fue propicio para avanzar por el camino del postdesarrollo (Acosta, 2010). Un contexto donde las tradiciones aún “no se han ido y la modernidad no acaba de llegar”, la gente no sabe si “modernizarnos debe ser nuestro objetivo principal según no cesan de decirnos los políticos, los economistas y la publicidad de nuevas tecnologías” (García-Canclini, 1990:13).

La postura del postdesarrollo se planteaba avanzar en transmitir el sentido de una época en donde el desarrollo ya no operara como principio organizativo central de la vida social. Aunque vinculado a las teorías críticas del desarrollo²³, este enfoque las excede ya que pronostica el fin o la muerte de éste, una de las principales ideas que esta postura sugería adoptar. Tal como lo describe Escobar (2007):

...el desarrollo y el mismo Tercer Mundo están en vías de desmoronarse. Esto ocurre no tanto porque el Segundo Mundo (las economías socialistas de Europa del este) haya desaparecido y la sagrada trinidad del orden mundial de la posguerra esté llegando a su fin, sino por el fracaso rotundo del desarrollo en términos de sus propios objetivos, y gracias a la creciente resistencia y oposición a él por parte de un número cada vez mayor de actores y movimientos sociales de importancia. Las voces que claman por el fin del desarrollo como experimento histórico que ha llegado a su fin crecen cada día. Confiamos en que, al tratar de escribir su obituario, como pretendemos aquí junto a otros estudios que comparten el presente enfoque, contribuimos a imaginar alternativas, cambios de rumbo, otras formas de representar y diseñar nuestras múltiples realidades sin reducirlas a un patrón único ni a un modelo cultural hegemónico (p.48).

En consecuencia, postulaba alternativas “al” desarrollo en contraposición a posiciones que planteaban alternativas “de” desarrollo²⁴. Este planteo fue realizado bajo la convicción de que el desarrollo es un

²³ Por un breve repaso de estas posturas consultar Munck, R. (2010): *La teoría crítica del desarrollo: resultados y prospectiva*, Revista Migración y Desarrollo N° 14, disponible en: <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev14/3.pdf>

²⁴ Como antecedente, se podría mencionar y argumentar que hereda algunos postulados recogidos en la corriente del informe Otro Desarrollo de la Fundación Dag Hammarskjöld (DH). Su visión sobre si es posible otro desarrollo, involucraba una concepción sobre el desarrollo de cada hombre y mujer, y no sólo el crecimiento de lo material, que es meramente un medio. Enfatizaba el carácter multidimensional y endógeno del proceso de desarrollo, lo que pautaba un proyecto de sociedad definido soberanamente, que diera respuesta a las necesidades básicas y reconociera los límites ecológicos a la acción humana. (Fundación DH, 1975)

régimen de representación, inventado como producto de la historia de postguerra, el que, a través de la imposición, moldeó “toda posible concepción de la realidad y la acción social de los países que desde entonces se conocen como subdesarrollados” (Escobar, 2007:12).

El postdesarrollo, por tanto, es presentado como lugar de encuentro donde se denuncia a la industria del desarrollo como la responsable de haber moldeado las conciencias de los pueblos y condicionado sus formas de vida, tal y como el colonialismo lo hizo con anterioridad. Un proceso apoyado a través del despliegue de teóricos ensobrecidos, expertos planificadores por medio de sus discursos, libros e informes técnicos (Cornago, 2014). En este sentido, algunas voces se han levantado defendiendo la idea de que quizá sea más apropiado “depender menos de los conocimientos de expertos y más de los intentos de gente común de construir mundos más humanos, así como cultural y ecológicamente más sostenibles” (Escobar, 2005: 20), tomando más en cuenta a los movimientos sociales y grupos organizados de base.

Otra de las principales ideas planteadas en el marco de este enfoque fue la necesidad de enfatizar y reivindicar el derecho a la diferencia, apuntando a lo local como base de la reconstrucción de la moral y la política de las sociedades actuales. Se afirma en que es en la comunidad de base donde se pueden recomponer los lazos sociales fundados sobre la confianza mutua y la reciprocidad. Allí se encontraría el sentido de las cosas del mundo. Las prácticas locales de desarrollo puestas en marcha por los actores de base revisten una importancia particular. Desde esta perspectiva, se rechaza la idea misma de desarrollo, imputándole no solo todas las calamidades sufridas por la humanidad en las últimas décadas, sino que también la responsabilidad por impulsar la expansión de un modelo que responde a intereses y valores de la civilización occidental por sobre la diversidad social y cultural (Unceta, 2009). En el Sur Global²⁵, han sido los movimientos sociales de base, los que forjaron visiones bajo los conceptos de etnicidad, identidad y desarrollo, desde la idiosincrasia de los pueblos, como formas alternativas a la propuesta de desarrollo convencional. En este marco, se encuentran propuestas como la del Buen Vivir, la que representa una alternativa al desarrollo y constituye una de las respuestas más sustanciosas del post-desarrollo (Gudynas y Acosta, 2011).

Con aportes provenientes tanto de la academia como de las prácticas de los movimientos sociales, esta propuesta rescata saberes y sensibilidades propias de algunos pueblos originarios, a las que se alinea el enfoque postdesarrollista, apostando a generar una alternativa sustancial al desarrollo. Una que plantea la concepción de una “vida buena”, prestando especial atención al medio natural, transformando la anterior postura antropocéntrica del desarrollo a una biocéntrica, donde el hombre es solo un elemento más del conjunto. Con un especial énfasis en la participación social, apuesta a generar escenarios de soberanía alimentaria, económica y energética. De esta forma El Buen Vivir recupera la idea de una buena vida, postulando un bienestar que trasciende las limitaciones del consumo material, recuperando los aspectos afectivos y espirituales (Gudynas y Acosta, 2011). Al decir de Acosta, una trascendencia material:

...los bienes materiales no son los únicos determinantes. Hay otros valores en juego: el conocimiento, el reconocimiento social y cultural, los códigos de conductas éticas e incluso

²⁵ El “Sur Global” es una expresión cada vez más utilizada y uno de quienes la ha popularizado es Boaventura de Souza Santos (2010:39). Intenta referenciar a un conjunto de países más o menos heterogéneo que comparten una posición estructural periférica en el sistema mundial actual, por lo que podría asimilarse a expresiones como la de Tercer Mundo o mundo subdesarrollado.

espirituales en la relación con la sociedad y la Naturaleza, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. El Buen Vivir aparece como una categoría en la filosofía de vida de las sociedades indígenas ancestrales, pero que ha perdido terreno por efecto de las prácticas y mensajes de la modernidad occidental, así como por efecto de la colonialidad del poder. Su aporte, sin embargo, sin llegar de ninguna manera a una equivocada idealización del modo de vida indígena, nos invita a asumir otros “saberes” y otras prácticas, en este caso de los pueblos y nacionalidades tradicionalmente marginadas (Acosta, 2010:12).

Por último, otro de los principales asuntos a ser promulgados por parte de este enfoque fue el descentramiento del crecimiento; es decir, desplazar la centralidad del concepto de crecimiento en las representaciones de los modos y condiciones de vida en Asia, África y América Latina. En este sentido, el “decrecimiento”, aunque con una postura más antropocéntrica que la anterior, se ha planteado como meta “desplazar a los mercados como principio central organizador de la vida humana” (Sekulova y Schneider citados por Escobar, 2015:230). En este sentido, según Taibo (2009) el moderno concepto occidental de desarrollo está cargado de significado de crecimiento al tiempo que intenta y aspira a transformar en mercancía las relaciones humanas y éstas con la naturaleza.

El planteamiento de esta corriente teórica está centrado en que es necesario disminuir la producción y el consumo para lograr un mundo verdaderamente sostenible. No plantea un crecimiento negativo, pero sí una acción de justicia redistributiva. Como propuesta, apunta a disminuir la calidad de vida del 20% de la población más pudiente (quién disfruta del 80% de las riquezas) “...a costa de acrecentar sensiblemente el grado de felicidad y bienestar de una mayoría, en virtud de un inevitable proceso de redistribución de los recursos y de resultados de un afortunado crecimiento relacional” (Taibo citado en Ojeda, 2014:165).

En definitiva, ambos, el decrecimiento y el Buen Vivir convocan amplias críticas filosóficas, culturales, ecológicas y económicas al capitalismo y al mercado, además de a los conceptos de crecimiento y desarrollo.

3.7. A modo de síntesis de las posturas presentadas.

A pesar de que el conjunto de visiones antes expuestas no posee un carácter exhaustivo, intentan dar a conocer grandes corrientes de pensamiento sobre el desarrollo. La primera, la más clásica, vincula directamente al crecimiento económico y la acumulación de capital para tal propósito. Le siguieron aquellas que podrían denominarse “ampliacionistas”, a las que se vincularían los esfuerzos orientados a ampliar el concepto, pero sin alterar su fin último; otras, las reformistas, encaminadas a una reorientación profunda del concepto y de las estrategias de desarrollo; por último, las más radicales con una negación del desarrollo como noción universal y, en consecuencia, la conveniencia de abandonar la empresa (Unceta, 2009).

En definitiva, el desarrollo como concepto y paradigma de vida para diferentes sociedades, ha adquirido diferentes significados y ha sido abordado desde diferentes perspectivas; el mismo se identifica como preocupación central de nuestro tiempo. Para ello, se adoptó un análisis desde una perspectiva crítica, en su sentido kantiano de libre y público examen y no en su acepción habitual de juicio desfavorable.

Parecería que todo conduce a una misma preocupación; la dilucidación de los diferentes procesos que influyen en los niveles de calidad de vida de las personas y de satisfacción y felicidad de una sociedad, siempre procurando identificar los elementos que atentan contra los sectores más desfavorecidos de la población en su logro. Sin embargo, no existe consenso sobre la meta a la que se quiere apuntar, ni sobre el camino que se debe tomar como grupo social.

4. Consideraciones teórico-metodológicas.

4.1. Objetivos.

Objetivo general.

Caracterizar las planificaciones nacionales para el desarrollo de los casos seleccionados a la luz de las diferentes corrientes teóricas del desarrollo, especialmente desde el enfoque del Desarrollo Humano.

Objetivos específicos.

- a. Analizar los énfasis temático-sectoriales en la formulación de las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay.
- b. Identificar la presencia-ausencia de elementos propios de las corrientes teóricas seleccionadas sobre el desarrollo en las planificaciones nacionales.
- c. Examinar la influencia y caracterizar cada caso en base a elementos brindados por las diferentes corrientes teóricas.

4.2. Hipótesis.

Después de una década de crecimiento económico en tres de los países latinoamericanos con mejores niveles de desarrollo relativo, la planificación nacional para el desarrollo en Chile, Costa Rica y Uruguay, parecería apostar por un enfoque multidimensional donde la variable del incremento de la riqueza nacional dejaría de ser el objetivo principal, abriendo paso a la incorporación complementaria de otras perspectivas, como el desarrollo de capacidades, el desarrollo sustentable y experiencias de desarrollo alternativo de base cultural, local y biocéntrica.

4.3. Preguntas de investigación.

- a. ¿En qué medida las principales corrientes teóricas del desarrollo se hacen presentes en la planificación nacional de los países seleccionados?
- b. ¿Qué otros objetivos presentes en las planificaciones estarían contribuyendo a la formulación de políticas públicas bajo una perspectiva multidimensional del desarrollo?
- c. ¿Cómo quedan configurados cada una de las planificaciones analizadas en función de los objetivos que persiguen y cuál es la relevancia, en el conjunto, de cada uno de ellos?

4.4. Estrategia metodológica.

Para el presente trabajo, basado en estudios de caso, se optó por adoptar un enfoque cualitativo ligado a una perspectiva fenomenológica (Taylor y Bogdan, 1986), a fin de realizar un análisis del fenómeno social planteado a través de las planificaciones nacionales para el desarrollo. Éstos, expresan los compromisos y metas trazados por los gobiernos de turno democráticamente elegidos. Por medio de la fenomenología se obtiene la perspectiva de cada caso, describiendo y comprendiendo las visiones, valoraciones y proyecciones presentes en cada unidad de análisis (Hernández, Fernández, y Baptista, 2014). Por ello, se considera el enfoque más adecuado para los fines del presente trabajo, en tanto apuesta a una tarea de “comprensión”, en el entendido que la misma se orienta a la búsqueda de los significados y configuraciones de sentido, a través de la interpretación. En este sentido, excede a este trabajo, y por tanto no se encuentra dentro de sus objetivos, realizar un análisis de resultado o de la obtención de logros referidos a las planificaciones propuestas. Se ha optado por identificar la presencia de elementos de las corrientes teóricas seleccionadas a los efectos de entender cómo están “moldeando”²⁶ a las planificaciones nacionales.²⁷

El alcance de la investigación se definió como exploratorio - descriptivo (Hernández et al., 2014); exploratorio en tanto se entiende que el campo abordado es relativamente desconocido al tiempo que se valora la identificación de variables, tendencias y características para la reflexión general o investigaciones futuras; descriptivo, en tanto se abocó a buscar características y perfiles de las planificaciones seleccionadas. Se utilizó para ello, fuentes secundarias, basadas exclusivamente en documentales oficiales, para cada caso.

Concretamente, se abordaron las planificaciones nacionales de los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay. Sin la pretensión de realizar un análisis comparativo, el trabajo se dedicó a la caracterización dichas planificaciones a través de un análisis guiado por las corrientes teóricas anteriormente mencionadas, las que sirvieron al tiempo como las dimensiones fundamentales de análisis. Con ello, se ha pretendido generar un aporte a la reflexión general sobre cómo se está diseñando, en términos dogmáticos, el desarrollo de América Latina.

En este sentido, se aplicó un método de verificación de presencia o ausencia de elementos característicos de cada corriente, entre los que se pueden destacar:

²⁶ Con este término el tesista intenta expresar el poder de influencia y presencia de las características de las diferentes corrientes teóricas en las planificaciones nacionales para el desarrollo.

²⁷ Sería muy adecuado poder investigar en un futuro su correlato con resultados o logros efectivos de política pública.

Cuadro N°1: Dimensiones de análisis y sus elementos característicos.

Dimensiones de análisis. Enfoque/corriente teórica	Elementos característicos
<p>El enfoque económico del desarrollo</p> <p>“Cuanto más, mejor”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riqueza monetaria nacional - Crecimiento PNB. • Inversión e infraestructura. • Industrialización y aumento de la productividad. • Progreso técnico. • Sectores modernos (capitalistas). • Complementariedades y encadenamientos productivos. • Difusión tecnológica y rol de la pequeña empresa. • Estructuras productivas competitivas y diversificadas. • Cambio tecnológico endógeno. • Fomento del comercio internacional. • Estructuras institucionales. • Equidad y servicios sociales.
<p>La perspectiva de la sustentabilidad</p> <p>“Entendido, no estamos solos”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fin del crecimiento salvaje. • Límites ecológicos. • Cuidado del ambiente y ecosistemas. • Perspectiva económica viable y ecológicamente prudente. • Valor natural sincrónico y diacrónico. • Naturaleza como capital y otras formas de valor. • Factor ambiental subsidiario a la actividad económica, valor intrínseco o postura biocéntrica.
<p>El enfoque del Desarrollo Humano</p> <p>“Adagio de libertad”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades humanas (libertad positiva). • “Ser” y “hacer” lo que realmente se valora. • Disponibilidad de entorno de bienes públicos. • Agencia (capacidad de autodeterminación). • Garantía de derechos y Libertad política. • Participación y debate público.
<p>La postura del post – desarrollo</p> <p>“¿Y si lo hacemos de otra manera?”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descentramiento del crecimiento económico como principio organizativo central de la sociedad. • Valor de las tradiciones. • Postura biocéntrica. • Oposición al modelo occidentalista. • Saberes locales. • Diversidad, etnicidad, identidad y derecho a la diferencia. • Trascendencia al consumo.

Fuente: Elaboración propia.

Como unidad de análisis se tomaron las planificaciones nacionales (de cada caso seleccionado) en relación con la política de desarrollo. A saber:

- Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018.

Fuente consultada: Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile.

- Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018, Gobierno de Costa Rica.

Fuente consultada: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.

- Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 – Mensaje y Exposición de Motivos, Uruguay.

Fuente consultada: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

Esta elección estuvo guiada por la intención de seleccionar y trabajar con los documentos nacionales más generales y orientativos de la planificación estatal. En rigor, solo para el caso de Costa Rica se contó con un Plan Nacional de Desarrollo, mientras que para el caso de Chile se seleccionó el Programa de Gobierno y para el caso de Uruguay, el Mensaje y Exposición de Motivos de la ley presupuestal. El criterio utilizado para la utilización de estas unidades de análisis tomó como referencia el utilizado por el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (CEPAL) para realizar su trabajo de seguimiento acerca de la planificación para el desarrollo en América Latina y El Caribe. En este sentido, el Observatorio abarca los principales instrumentos de planificación a nivel nacional de los 33 países, bajo distintas denominaciones: Planes Nacionales de Desarrollo, Estrategias Nacionales de Desarrollo, Planes de Gobierno y Visiones de País.

Por su parte, la técnica de análisis aplicada correspondió a un análisis de contenido buscando sistematizar las principales propuestas en torno a las dimensiones planteadas, para cada caso de estudio. Así mismo, se buscó extraer conclusiones de cada uno de ellos, apelando a abonar el debate sobre qué elementos están caracterizando algunos estilos de desarrollo en América Latina, y la formulación de políticas públicas en el campo del Desarrollo Humano.

En síntesis, el trabajo implicó las siguientes tareas:

- a. Relevamiento y análisis de las diferentes corrientes teóricas priorizadas que abordan el tema del desarrollo.
- b. Relevamiento y análisis de las planificaciones nacionales de cada caso de estudio: una primera parte descriptiva, una segunda parte analítica y una tercera parte de conclusiones.
- c. Conclusiones generales sobre los procesos de planificación del desarrollo en la región analizados.

Por último, se debe explicitar que este trabajo contó con el apoyo de D. Enrique V. Iglesias asumiendo un rol de asesor consultante, diferenciado y complementario al rol del director de tesis. Este apoyo se efectivizó a través de reuniones de trabajo con el objetivo de escuchar una opinión especializada, intercambiar y discutir sobre los principales tópicos de las diferentes etapas del proceso de elaboración del trabajo de tesis. Concretamente, se mantuvieron 5 reuniones de trabajo entre diciembre de 2016 y octubre de 2019.

5. Resultados de la investigación.

5.1. Chile.

5.1.1. Contexto socioeconómico, político y presentación del Programa.

Chile acogió a este Programa en un escenario donde su economía había estado creciendo sostenidamente y sus logros sociales, a través de los sistemas de protección, habían permitido a mayor número de chilenos y chilenas acceder a más servicios y bienes públicos. Durante el 2014 la economía chilena creció un 1,8%, lejos del incremento registrado para el año anterior el que se ubicó en 4,1%. Esta ralentización de la economía se atribuyó a una desaceleración de la demanda interna y reducción del crecimiento de la inversión, ambos aspectos influidos por el deterioro de las expectativas de crecimiento a nivel mundial de ese momento (Gobierno de Chile, 2013).

En este marco, el mercado laboral sufrió consecuencias. Mientras que la fuerza de trabajo se expandió a unas tasas medias de 2,1% anual a septiembre de 2014, el número de ocupados creció a un ritmo anual de 1,5% durante los primeros meses de 2014 con lo que la tasa de desempleo exhibió un alza, pasando de un 5,9% en 2013 a un promedio de 6,4% en 2014 (CEPAL, 2014).

Para el período 2010-2014 se aprecia que la pobreza cae significativamente, a un promedio anual de -9,1%, situándose para el año 2014 en 14,4% del total de la población. La desigualdad de ingreso sufrió una reducción percibida por cualquiera de los indicadores utilizados (Gini, Theil y Atkinson) aunque mantiene los valores más altos de la región. Desigualdades, no solo relacionadas a las del ingreso, se reflejaban en aspectos de acceso a servicios. Un ejemplo, es que para el período 2008-2013, pese a que Chile fue el único país donde la brecha de acceso a Internet en el hogar entre los quintiles extremos disminuyó (10 puntos porcentuales), la diferencia entre ambos grupos socioeconómicos seguía siendo muy alta para 2013 (un 37% en el quintil más pobre frente a un 84% en el quintil más rico). Por su parte, en relación con la evolución en materia de gasto público social medido como proporción del PIB, el país registró disminuciones consecutivas en 2011 y 2012 aunque repuntó hacia 2014, llegando a un nivel de 15,2 del total del PIB, por debajo del promedio de América Latina (CEPAL, 2016).

Los mayores desafíos se ubicaban a nivel de las situaciones de desigualdad en las que vivían muchas familias chilenas, reflejadas en acceso diferencial a los bienes y servicios públicos de calidad, dificultades relacionadas a que las mujeres accedieran a los mismos sueldos que los hombres al asumir las mismas labores, o bien en un área de especial sensibilidad para la sociedad chilena como la educativa donde la desigualdad y la segregación continuaban en niveles muy altos, provocando una educación pública reducida y fragilizada.

El contexto político estuvo definido por un gobierno de centro izquierda, de perfil social demócrata, que surge tras la candidatura propuesta por el pacto Nueva Mayoría. Se conformó así, una coalición política que, desplazando al centro derecha, conformaba un frente con partidos de centroizquierda e izquierda. Gozó de un amplio respaldo ya que obtuvo holgadas mayorías en ambas cámaras del Congreso²⁸.

²⁸ Datos obtenidos del Servicio Electoral de Chile <http://www.servelec.cl/>

Chile de Todos, como fue bautizado el programa de gobierno de Michelle Bachelet 2014 – 2018, se presentó como una herramienta idónea para guiar la formulación de las políticas públicas, las que pretendían asegurar un proceso transformador a largo plazo apuntando a realizar los cambios necesarios al modelo de desarrollo que el país había tenido hasta ese momento.

De ese modo expresa en su presentación:

Hoy queremos y podemos dar un gran salto con toda nuestra gente. Un salto que nos permita acceder a una mejor calidad de vida, con mejores servicios y bienes públicos, y con una economía que se distingue por mejorar permanentemente su productividad, por su creatividad, por su capacidad de innovación y emprendimiento. Y todo sustentado en chilenos y chilenas que han recibido del país la oportunidad de desarrollarse de forma plena. Ese es el Chile moderno, plenamente inserto en el mundo y con visión de futuro que podemos construir. Ese es el Chile de todos, en el que todos crecemos (Gobierno de Chile, 2013:6).

Algunos aspectos para resaltar de la misma son:

a. Tal como se postuló de manera general en la presentación del problema a ser abordado en este trabajo²⁹, se refleja aquí de modo particular el objetivo, que se traza el Estado (a través del gobierno de turno), de mejorar la calidad de vida de todos los chilenos y chilenas del país.

b. Para el logro de tal objetivo se destacan los aspectos de educación, productividad, empleo, innovación, inserción internacional, igualdad y derechos, diversidad e identidad, capacidades y talentos, salud, medio ambiente, oportunidades y participación ciudadana.

c. Un aspecto que pasa casi desapercibido en la presentación del Programa es el concepto de un Chile moderno. Plantea una idea a la que se quiere llegar, claramente identificada con una situación de casos ajenos a los que se tiene como ejemplo, la que pauta ciertas características del paradigma modernizador para el modelo de desarrollo al que se aspira. En este sentido, es relevante el hecho de que Chile es el único, de los tres casos estudiados, que pertenece a la OCDE lo que le plantea desafíos concretos en relación con metas a alcanzar. Por ello, se le plantea retos en relación con la mejora de la brecha de productividad que mantiene con el resto de los países miembros de la Organización, así como la adopción de reformas sociales, de equidad y del mercado de trabajo que favorezcan un crecimiento más inclusivo, la mejora de las brechas de género (tanto en salarios como en participación en la fuerza laboral), la reducción del desempleo juvenil y un mayor esfuerzo por incrementar la equidad y la calidad de la educación (OCDE, 2018).

5.1.2. Pilares programáticos, líneas estratégicas y acciones.

Los cinco pilares programáticos a los que alude el Programa Chile de Todos, son:

- Las reformas de fondo.
- Programa económico.
- Protección y oportunidades.

²⁹ Ver punto 2 Presentación del problema de investigación.

-Descentralización, territorio y desarrollo.

-Derechos ciudadanos.

Los mismos pueden ser analizados y esquematizados, para una comprensión más rápida, de la siguiente forma:

Cuadro 2: Pilares, líneas y acciones estratégicas del Programa de Chile 2014 – 2018.

Pilar	Línea estratégica	Acciones
Las reformas de fondo.	Educación.	Mejorar la calidad.
		Ampliar la inclusión del sistema.
		Avanzar hacia la gratuidad universal.
		Reforma de la educación parvularia, general y superior.
	Tributaria.	Reducción de la evasión.
		Cambios en la estructura.
		Incentivos al ahorro y a la inversión.
		Apoyo a PYMES.
	Constitucional.	Elaboración de nueva carta magna.
Programa Económico.	Buena economía y responsabilidad fiscal.	Gobernabilidad para el crecimiento.
		Plan de inversión pública y concesiones.
		Ley de responsabilidad fiscal.
		Planificación presupuestaria.
	Energía.	Energías Renovables no Tradicionales.
		Planificación participativa de inversiones.
		Eficiencia e innovación energética.
	Ciencia, tecnología e innovación.	Formación de recursos humanos.
		Fortalecimiento del nivel institucional.
		Acceso a internet por parte la población.
		Cluster regionales.
	Modernización del Estado.	Creación de fondo de innovación pública.
		Evaluación de las políticas públicas.
		Sistema de alta dirección pública.
	Consumidores y transparencia.	Agenda digital y transparencia.
		Derechos de los consumidores y defensa de la libre competencia.
	Agricultura.	Agricultura familiar campesina.
		Fondo de Promoción de Exportaciones.
		Agua y medio ambiente.
		Forestación y bosque nativo.
	Pesca y turismo.	Asegurar la sustentabilidad de la biomasa.
		Impulso de la pesca artesanal.
		Turismo sustentable y áreas Silvestres.

		Oferta turística con elementos culturales.
		Fomento a la inversión turística.
	Minería y recursos hídricos.	Fortalecimiento del <i>cluster</i> minero y sistema de proveedores.
		Institucionalidad técnica especializada y RRHH reforzados.
		Recurso hídrico con fines sociales.
	Inversión pública y concesiones.	Reconstrucción.
		Transporte carretero.
		Sector portuario y zonas aeroportuarias.
		Recreativa y social.
		Infraestructura de riego.
	Micro, pequeña y mediana empresa.	Mejora de la gestión y acceso a servicios.
		Emprendimientos asociativos.
	Protección y oportunidades.	Salud.
Ampliación de la red pública.		
Creación de servicio de atención primaria.		
Aumento de la plantilla médica.		
Programas de prevención de enfermedades crónicas no transmisibles.		
Trabajo		Plan nacional de formación de médicos especialistas.
		Política nacional de medicamentos.
		Negociación colectiva y sindicatos.
Pensiones.		Participación Laboral.
		Política de capacitación.
Seguridad ciudadana.		Sistema Solidario de Pensiones.
		Capitalización individual.
		Prevención delito y combate a las drogas.
Justicia	Violencia de género.	
	Fortalecimiento de la dotación policial.	
Descentralización, Territorio y Desarrollo.	Desarrollo de las regiones.	Normativa y agenda de derechos humanos.
		Representación y gestión.
	Ciudad y vivienda.	Recursos humanos.
		Espacios públicos barrios y vivienda.
		Política de suelos.
	Medio ambiente.	Participación ciudadana.
		Participación y equidad ambiental.
		Recursos naturales, agua y biodiversidad.

		Producción limpia.
	Cultura.	Acceso al arte y a la cultura.
		Financiamiento y patrimonio.
	Deporte.	Infraestructura.
		Municipal, niñez y alto rendimiento.
	Transporte y telecomunicaciones.	Movilidad urbana.
		Transporte de carga.
		Telecomunicaciones.
	Municipios.	Participación comunal.
		Financiamiento y sustentabilidad.
	Defensa.	Derechos humanos.
		Carrera militar.
	Relaciones exteriores.	Relaciones de vecindad.
Vínculos comerciales.		
Política migratoria y de extranjería.		
Derechos ciudadanos.	Pobreza.	Fondos compensatorios.
		Métodos de medición.
	Derechos humanos.	Política integral en DDHH.
		Sociedad civil.
		Institucionalidad gubernamental.
		Educación e investigación académica.
	Igualdad de género.	Sistema nacional de cuidados.
		Ley de derechos sexuales y reproductivos.
		Violencia y educación.
		Ámbito laboral - Salas cuna.
		Participación política y vivienda.
	Pueblos indígenas.	Política de derechos.
		Paz, diálogo y entendimiento.
		Recursos naturales.
		Políticas transversales.
	Infancia y jóvenes.	Niñez.
		Jóvenes.
	Discapacidad.	Institucionalidad pública.
		Incentivo laboral.
		Educación y salud.
	Igualdad y participación.	Institucionalidad y legislación.
Matrimonio igualitario.		
Participación ciudadana.		
Adultos mayores	Autovalencia.	
	Pensiones.	
	Red para Cuidados dependientes.	

Fuente: Elaboración propia en base a Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018.

Sobre la base de cinco pilares programáticos, el Programa Chile de Todos planteó una clara agenda de cambios. Tanto es así, que su primer pilar postuló reformas de fondo, haciendo alusión a la necesidad de impulsar cambios sustanciales en materia educativa, tributaria y constitucional.

La propuesta de reforma educativa se enfocó, entre otros aspectos, hacia: la mejora de la calidad, recuperando el sentido de la labor educativa y la revalorización de la profesión docente; un sistema incluyente, abocado a reducir la segregación y no a reproducirla, buscando un país más integrado social y culturalmente; avanzar hacia la gratuidad universal como parte de un cambio de paradigma en la educación, asociado a la visión de ésta como derecho social y tomando distancia de la lógica cuasi mercantilista predominante que, se identificaba, había tomado. Uno de sus énfasis apuntó a la educación parvularia, proponiendo aumentar la incorporación de 90.000 niños en el tramo de 0 a 2 años y la construcción de 4.500 salas cuna, adoptando la modalidad de horario extendido a todo hijo e hija de madre trabajadora.

En términos generales, la propuesta apunta a un proceso gradual de abandono del financiamiento compartido, a lo que la subvención estatal se incrementaría en detrimento del pago por parte de los apoderados, el que iría disminuyendo hasta ser completamente eliminado. Así mismo, se establecería una nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación en general, creándose un Servicio Nacional de Educación Pública descentralizado y Servicios Locales de Educación Pública, de quién dependerían los establecimientos educacionales, reemplazando a los municipios en este rol. A nivel de educación superior las propuestas también se centraron en la ampliación progresiva de la gratuidad, brindando la confianza de una educación superior como derecho social efectivo, alcanzable. Se propuso la creación de nuevo Programa para Incrementar la Equidad en el Acceso a la Educación Superior (para contrarrestar el sesgo socioeconómico de los requisitos académicos).

Por su parte, la reforma tributaria se planteó con los objetivos financiar con ingresos genuinos la reforma educativa y mejorar la equidad contributiva; incorporar nuevos incentivos al ahorro y la inversión y velar por medidas que reduzcan la evasión. En este sentido, se propuso el aumento de fiscalizadores y su nivel de capacitación, la actualización de las sanciones por incumplimiento fiscal, así como la inversión en tecnología para desarrollar medidas como la factura electrónica. La modificación a nivel de estructura fiscal abarcaba un aumento progresivo de las rentas del capital al tiempo que impulsaba una reducción de los impuestos personales. Por su parte, el incentivo a la inversión se vio reflejado a través de la propuesta de mecanismo de depreciación instantánea, en donde las empresas pudieran descontar de las utilidades la inversión total del año. Específicamente, en relación con las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), se planteó un trato preferente con el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sus transacciones con grandes empresas.

Un elemento significativo de esta reestructuración lo fue el planteo de un impuesto al uso de vehículos particulares a petróleo diesel y de alta cilindrada, a los efectos de desincentivar su uso, así como la implementación de impuestos a la emisión de contaminantes en la industria.

La tercera y última gran reforma es la que tuvo relación con la propuesta de elaboración de una nueva constitución, con el objetivo de impulsar un nuevo proceso democrático, institucional y participativo, que asegurara y garantizara los derechos del pueblo chileno. Sus pilares fundamentales se basaron en la protección de los derechos humanos, y por consiguiente en los valores de libertad, igualdad y solidaridad, para alcanzar una mayor autonomía moral y libertad para el desarrollo de la personalidad.

El segundo pilar programático estuvo conformado por el Programa Económico, entendiendo el crecimiento económico como eje fundamental para enfrentar las desigualdades, la pobreza y elevar

las condiciones de vida y oportunidades de desarrollo. Frente a reconocer el aumento constante del PIB en los últimos años, incluido el período de crisis (2008-2009), el que se enfrentó con un buen manejo macroeconómico basado en políticas fiscales y monetaria contra-cíclicas, se reconoce la necesidad de un cambio en la estructura productiva que apueste a un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo.

Con el objetivo de generar un aumento sostenido del crecimiento de la economía, y para que sus beneficios sean percibidos por todos los habitantes, se entendió necesario que en el marco de la reforma estructural de la educación se tuviera en cuenta la capacitación laboral como herramienta para favorecer la productividad; así mismo, se consideró oportuno el fortalecimiento de la institucionalidad pública (a través del empleo de la tecnología de la información, un mejor control de calidad de las políticas públicas) a fin de darle gobernabilidad al crecimiento económico. Así mismo, para este objetivo se diseñó un ambicioso plan de inversión pública junto a una agenda de productividad e innovación.

Por último, el Programa esperaba poder contar con los frutos de la reforma tributaria para aumentar el ingreso del fisco, lo cual, acompañado de la ley sobre Responsabilidad Fiscal permitiera continuar con los fondos de riqueza soberana para invertir el ahorro público resultante. Ello, acompañado y sustentado sobre la labor del perfeccionamiento de la planificación presupuestaria a mediano plazo.

El desarrollo energético seguro, eficiente y con precios razonables como otro elemento importante del Programa Económico. En este sentido, se planteó el fomento de energías renovables no convencionales (ERNC) a través de la creación legislativa de iniciativas que impulsaran su implementación, así como la promoción de procesos participativos para el estudio y la discusión de la política eléctrica.

Adicionalmente, se brindó importancia al impulso de consorcios tecnológicos universidad-empresa con miras a la innovación en el sector, al tiempo que se priorizó la capacidad institucional del Estado para regular y planificar, tanto a nivel nacional como su impacto a nivel local en el uso del suelo. En este último sentido, resaltan dos elementos tenidos en cuenta. Por un lado, la conservación medioambiental, es decir la instalación de proyectos energéticos bajo estrictas normas y estándares ambientales. Por otro, se presta especial atención a las comunidades afectadas en tanto sea participes, en el mayor grado posible, de los beneficios de los proyectos y la conservación del patrimonio cultural.

La ciencia, la tecnología y la innovación constituyeron elementos claves de este pilar. El Programa reconoce un déficit en estas áreas y se propone ciertos elementos sustantivos a los efectos de provocar un salto productivo que complemente y marque la diferencia en una economía que depende fundamentalmente de un recurso natural no renovable. Entre ellos, la formación de recursos humanos y el fortalecimiento institucional, realizando el rol del Ministerio de Economía como autoridad responsable en el campo de la innovación y el desarrollo productivo.

Adicionalmente, se propone la ampliación del servicio de acceso a internet de banda ancha por parte de la población independientemente del área geográfica en que se encuentre, el impulso de *clusters* regionales con potencial, identidad y vocación para emprender iniciativas en materia de innovación y la creación de un fondo de innovación pública.

La modernización del Estado se presentó en el programa como un importante factor de acompañamiento en el marco del pilar de Programa Económico. Se la asoció a condiciones de calidad, servicio y transparencia a través de la mejora en la obtención de información (sistema de valuación de

políticas públicas) y el perfeccionamiento del sistema de alta dirección. Además, se entiende pertinente la promoción de nuevas tecnologías de la información por parte de la ciudadanía, para profundizar la transparencia, elevar la eficiencia del Estado y promover la participación y el debate.

El sector de agricultura, silvícola y de la pesca adquirió relevancia en el pilar económico del programa, ya que involucra actividades de gran importancia para el país y especialmente para algunas regiones. Se destaca el énfasis en la agricultura familiar campesina a través de la creación de programas de desarrollo productivo y acceso a mercados fomentando la asociatividad campesina respetando la soberanía alimentaria y las semillas tradicionales. La relación con el medio ambiente es prioritaria ya que se presta especial atención a la relación de esta actividad con la protección y uso del agua (a través de las mesas territoriales) y en materia forestal se aspira a conservar los sistemas forestales locales y bosques nativos por medio de programas de investigación transferencia tecnológica.

Por su parte, en la actividad pesquera también se encuentra un sensible interés por la sustentabilidad de las pesquerías, tras la identificación del colapso de algunas especies, así como el impulso y mayor desarrollo de la pesca artesanal, con un fondo de fomento y la fijación de una extensión de la franja de zona exclusiva para esta actividad que permita mejores ingresos y evitar así la destrucción del tejido social y las características culturales propias de este sector.

La importancia del sector minero en el país, el que representa un motor muy importante para el crecimiento económico nacional, se lo presenta asociado al recurso hídrico ya que el uso de acuíferos para el desarrollo de la actividad se relaciona directamente con el derecho de uso por otras actividades y el resguardo del recurso como patrimonio. Se propone avanzar en normativas que hagan posible la existencia de la figura recursos hídricos con fines sociales, los que sean prioritarios y restrinjan el ejercicio de todos los demás usos con fines competitivos.

La inversión pública tiene una fuerte participación como motor en el programa económico, dando prioridad a la inversión en materia de reconstrucción³⁰. Seguidamente la infraestructura vinculada al transporte carretero se concibe como esencial, apuntando a la valorización de ejes logísticos y el aumento de capacidad de acceso a grandes ciudades. La inversión en infraestructura portuaria y aeroportuaria adquiere centralidad en tanto la primera apunta a ampliar prospectivamente la capacidad de transferencia de los puertos estatales de la Región de Valparaíso a través de la construcción de un puerto a gran escala en la zona central, al tiempo que se apunta a asegurar la expansión de la capacidad portuaria en el territorio y en el borde costero; ello complementado con un programa de proyectos que mejoren la conectividad marítima entre los principales centros poblados de la Zona Austral de Chile en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes. Por último, se valora la inversión en infraestructuras sociales y recreativas, así como la construcción de embalses para riego (río Aconcagua en la región de Valparaíso, LLuta en la región de Arica y Parinacota y en Punilla en la región de Bio Bio).

El programa económico finaliza brindándole especial importancia a la micro, pequeña y mediana empresa, apuntando a mejorar su financiamiento (cambios en la legislación bancaria para evitar restricciones de capital demasiado elevadas y Banco Estado como actor efectivo de apoyo financiero a las empresas de menor tamaño) y programas especiales para apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, del comercio justo, las empresas B que solucionan problemas sociales y ambientales.

³⁰ Tareas de reconstrucción posterior al terremoto y tsunami sufrido por Chile el 27 de febrero de 2010.

En relación con el pilar programático Protección y Oportunidades la salud, el trabajo, el sistema previsional, la seguridad ciudadana y la justicia formaron los grandes ejes de su propuesta de acción. En salud, su accionar se planteó focalizado en ofrecer garantías y resguardar derechos a fin de concebir un servicio que ofreciera oportunidades reales. Para ello, el Programa incluyó una ampliación de la red de centros, con la construcción de 20 nuevos hospitales, como también el fortalecimiento de la red de Atención Primaria de Salud con 100 nuevos Centros de Salud Familiar, 100 Centros Comunitarios de Salud Familiar y 132 Servicios de Atención Primaria de Urgencia de Alta Resolución. Se aspiraba a dotar a los Centros Reguladores Regionales de infraestructura y tecnología de punta, sumado a recursos humanos especializados, así como la ampliación de la oferta de camas críticas, socio sanitarias y post alta médica. Se reforzaría a su vez el servicio de atención primaria, así como el aumento de la plantilla médica a través de la incorporación de 1.000 nuevos médicos, sumado a un Fondo Nacional de Medicamentos, aspirando a beneficiar directamente a 5 millones de chilenos atendidos en la Salud Primaria.

Otro elemento fundamental sobre el que se diseñó este pilar programático fue el empleo, concebido como factor productivo, de vida decente y estabilidad de las familias chilenas. Su objetivo, reducir la distribución desigual del ingreso y de las oportunidades en el mercado de trabajo para lo que entendió pertinente el impulso de un sistema de intermediación y capacitación laboral dirigido a apoyar a quienes tuvieran problemas de inserción en el mercado de trabajo en el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad, con particular foco en aquellos en situación de mayor vulnerabilidad.

Uno de sus focos fue puesto en la participación laboral femenina, a través del aumento del subsidio al empleo femenino, así como la implementación de un sistema universal de cuidado infantil y estimulación temprana para todos los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras, financiado a través de un fondo solidario (trabajadores, empleadores y Estado) principalmente destinado a la instalación de salas cuna en las empresas.

Por otra parte, el planteo de fortalecer los mecanismos de negociación colectiva y la organización sindical fueron concebidos con el fin de ampliar el ejercicio de derechos de los trabajadores y la intermediación entre empresarios y trabajadores. Para ello se plantearon mecanismos de promoción sindical con financiamiento público permanente y fondos concursables, para permitir el acceso a fondos de desarrollo y gestión sindical a las organizaciones y líderes sindicales.

Dentro del pilar de Protección y Oportunidades también se valoró la necesidad de aspirar a la creación de un ambiente seguro para poder lograr una buena calidad de vida, basada en la convivencia ciudadana. Teniendo como eje a la prevención, se planteó la creación de programas (Seguridad para Todos y Juntos más Seguros) como de institucionalidad nacional (Subsecretaría de Prevención del Delito y Unidad Técnica de apoyo a los municipios). En este mismo sentido, se propuso aumentar la dotación a 6.000 de nuevos carabineros (en cuatro años) así como la dotación de la Policía de Investigaciones (1.200 nuevos funcionarios). El trabajo de prevención adoptó un rol importante en relación con el consumo de drogas, apostando a la implementación de campañas de prevención de consumo abusivo de drogas y alcohol, así como del consumo abusivo de psicofármacos, complementado por programas educativos escolares, en nivel de educación básica y media, bajo el programa denominado Liceo Libre de Droga.

Por último, dentro de este pilar, el sistema de administración de justicia incorporó un perfil dedicado a la promoción de garantías y derechos de los sectores más vulnerables o discriminados. Al respecto, un ámbito prioritario lo constituyó la promoción del derecho de cada niño y niña a crecer en el seno

de un hogar familiar, asegurando sus derechos y procurando su bienestar. Así mismo, a nivel institucional se propuso la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos y del Ombudsman o Defensor del Pueblo como temas de prioridad en lo que hace a los Derechos Humanos.

El pilar de Descentralización, Territorio y Desarrollo congregó una gama amplia de acciones en diversos sectores. El primero, fue dedicado al desarrollo de las regiones, reconociendo las diferencias en oportunidades que enfrentan las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen, por lo que el Programa se propuso achicar las brechas de bienestar y de oportunidades entre regiones y comunas de Chile. Para ello, en el plano político, brindó importancia a la autonomía política y administrativa de las mismas, dando libertad para la elección de la autoridad que mejor represente anhelos, sueños y proyectos de las comunidades locales, priorizando el desarrollo y la competitividad del territorio. De este modo, el documento promueve, por un lado, la participación de las regiones y municipalidades en procesos de definición de estrategia (Estrategias de Desarrollo Regional (EDR), el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y los Planes de Desarrollo Comunal (Pladecos), y por otro, una fuerte apuesta al fortalecimiento del capital humano, aspirando a que cada región esté ligada a una universidad pública.

En este sentido, el municipio se torna elemento fundamental de la estrategia, encarnando el ámbito natural con el que cuentan los ciudadanos para canalizar sus principales demandas y participar en la toma de decisiones sobre los temas que les afectan o incumben directamente. Los mecanismos de participación comunal planteados fueron los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, los Fondos Concursables y presupuestos participativos, las Oficinas de Información y Reclamos y las consultas ciudadanas y plebiscitos.

En lo referente al desarrollo y derecho a la ciudad, el documento enfatiza la generación igualitaria de acceso y disfrute de espacios públicos con alto estándar de calidad respecto a juegos infantiles, mobiliario, diseño paisajístico, iluminación, entre otros aspectos (Plan Chile Área Verde). En este mismo sentido, la propuesta de implementar el Plan Chile Accesible estuvo dedicada a facilitar el acceso a personas discapacitadas a estos espacios, incorporando la mejora de rebajes, guías de avance seguro, despeje de aceras y mejoras de cruces. También en materia de ciudad, se entendió necesario establecer una política urbano habitacional tendiente a garantizar la equidad y la integración social.

Por otra parte, este pilar también contempló medidas hacia el medio ambiente, entendiéndolo como bien de disfrute común y que su deterioro afecta con mayor severidad a los grupos vulnerables. El documento asume que el Estado es quién tiene la obligación de proporcionar un desarrollo sustentable, con una mirada integral y de equidad, que contemple lo ambiental, social y económico. Atribuye a la ciudadanía un rol central en el tratamiento y solución de los problemas ambientales locales. Para ello, se proponen instancias de apoyo técnico para analizar y entender los posibles impactos de la instalación de actividades económicas, con el objetivo de establecer un equilibrio entre los requerimientos del crecimiento económico, las necesidades de las comunidades y la defensa del cuidado ambiental. Así mismo, se maneja un enfoque de protección de la biodiversidad, donde la investigación científica es clave para ello, al tiempo que se promueve la idea de territorios sustentables, brindando especial atención al manejo de los residuos sólidos y mecanismos de calefacción sustentable.

Finalmente, en este ámbito, dos elementos fundamentales fueron planteados. Por un lado, la promoción de una producción limpia y sustentable entre las empresas, así como la implementación del Plan Nacional de Cuentas Ambientales, adoptando una perspectiva de cuentas ambientales,

incluidos los activos y pasivos ambientales, y la capacidad de carga de las distintas cuencas ambientales. Por otro, ya a nivel municipal, el concepto de comuna ambientalmente sustentable, impulsando la instalación de una cultura de sustentabilidad ambiental con los ciudadanos, concienciando en valores, oportunidades, derechos y responsabilidades con el medio ambiente.

La cultura significó un elemento de importancia y fue resaltado en el Programa, reconociendo la diversidad de comunidades culturales y el rol de Estado para fortalecer y profundizar un Chile de personas libres, pluralista, tolerante y capaz de terminar con las desigualdades y las discriminaciones. Las medidas en este sentido incluyeron la difusión y el conocimiento de la cultura y tradición de los pueblos originarios, y la promoción de iniciativas culturales comunitarias que contribuyeran a la integración social y al fortalecimiento de la identidad y la diversidad cultural.

El impulso del deporte se asoció, en la planificación nacional, al logro de un estilo de vida saludable, de bienestar y buena calidad de vida. Con esos motivos, se propuso la inversión en infraestructura (instalación de 30 nuevos Centros Integrales de Deporte, un Laboratorio de Dopaje, un Centro de Recuperación Deportivo) y la dedicación especial de instalaciones para personas con discapacidad (primer Centro de Actividad Física y Deportivo para esta población). Los planes incluyeron tanto a la población a nivel comunal y amateur (planes deportivos barriales, reposición del programa de las escuelas deportivas, etc.) como programas de apoyo para deportistas de élite en su preparación, entrenamiento, competencia y carrera deportiva.

En este pilar, también adquirieron relevancia los temas relacionados con el transporte y las telecomunicaciones. Como objetivo se planteó que las personas y los bienes se transportaran de la forma más eficiente posible, incluida la perspectiva social, fomentando el empleo y utilizando los medios que generen menos tasas de contaminación, congestión y accidentes. Por ello, el Programa se focalizó en el transporte de cargas y en la movilidad urbana. En ésta última, el documento proponía acelerar las inversiones de superficie del Transantiago, el mejoramiento de la calidad de servicio, el fomento del uso de modos no motorizados de transporte (por sus positivos impactos en la salud, la descongestión y descontaminación de las urbes) y el diseño del Plan Maestro de inversiones en Ciclovías a nivel nacional. En relación con el transporte de cargas se consideró necesario avanzar en una modernización del transporte de carga, ligada a una mayor asociatividad y tecnologización de los microempresarios.

En materia de relaciones internacionales, se tomó la postura de reforzar la unidad regional a través de los mecanismos existentes en América Latina, sin que ello fuera excluyente de participar en otros mecanismos, como los orientados hacia la zona del Pacífico. En este sentido, se propuso recuperar el vínculo de vecindad en la región, sin limitarlo a las relaciones de comercio, procurando así su compromiso con una política de integración regional activa y vinculante. Dicho vínculo comercial, se lo enfoca principalmente hacia una relación más estrecha, pero flexible en intensidad, con la región del Asia Pacífico, al tiempo que reconoce el proceso de maduración de las relaciones con Estados Unidos de América y la Unión Europea y plantea reimpulsar el diálogo. En relación con la política migratoria, se asume una perspectiva de derechos de las personas migrantes, procurando el desarrollo de las personas desde una perspectiva de inclusión que asegure la inserción efectiva al país.

El sexto y último pilar estuvo dedicado a los Derechos Ciudadanos. El mismo involucra una gama de medidas tendientes a garantizar un desarrollo social con perspectiva de derechos. La pobreza y la desigualdad se plantean como retos permanentes para Chile para lo que se propone, entre otras, un

sistema de transferencia a través de fondos compensatorios familiares (asignación familiar y maternal; ingreso ético familiar; fondo de fortalecimiento de comunidades en situación de pobreza).

Los derechos humanos se asumen como eje articulador del accionar del Estado, aspirando a implementar políticas públicas guiadas por principios de dignidad, igualdad, justicia, diversidad y tolerancia y enfocadas a la satisfacción de necesidades individuales y sociales, velando por equidad, calidad y derechos en materia de salud, vivienda digna, empleo, seguridad pública, educación y medio ambiente. En ese marco, se entendió necesario un renovado impulso a la agenda de igualdad de género basa en derechos y autonomía, ligada íntimamente al accionar del sistema nacional de cuidados en tanto se lo enfoca a reducir la concentración tradicional de las múltiples tareas de cuidado en las mujeres, situación incompatible, entre otras, a una mayor participación en el mercado de trabajo remunerado o en el sistema de educación. Así mismo, en materia de violencia se propuso la implementación de 24 nuevas Casas de Acogida, la creación de un registro único de casos de violencia contra las mujeres y de femicidio, y la especialización de fiscales y jueces en esta materia, mientras que en relación con la participación política se propusieron medidas para equilibrar la presencia de mujeres y hombres en el Congreso, las directivas de los partidos políticos y las instituciones y cargos públicos.

En este pilar el Programa también planteó una nueva relación con Pueblos indígenas basada no sólo en los derechos individuales sino también en los derechos colectivos, con una propuesta de participación y superación de toda forma de marginación, racismo y discriminación. Ello significó el impulso de una nueva política indígena para reconocer y garantizar la idea de que son los Pueblos quienes mejor pueden proveerse de sus formas de desarrollo político, económico, social y cultural. Por ello, se propuso una acción gubernamental transversal a sus políticas públicas y una especial atención a respetar e integrar otras visiones de desarrollo y el vínculo con la naturaleza.

El Programa adoptó una visión sobre niñez, juventud, vejez y discapacidad dirigida a sostener un sistema de protección que garantizara derechos y aumentara oportunidades. A través del Consejo Nacional de la Infancia se encargó la coordinación de los organismos con competencia en esta materia, al tiempo de impulsar una serie de programas sectoriales de apoyo a esta población y sus familias (Política de Fortalecimiento de la Capacidad Parental de la Familia; “Subsistema de Protección de Infancia Chile Crece Contigo; programas de participación social y la capacidad de incidencia de los niños y adolescentes en el ámbito comunal, barrial u otros contextos; programa de generación de espacios urbanos para la infancia: ludoteca, biblioteca, mediateca, espacios para actividades escolares y espacios de recreación en el exterior). En juventud, se propusieron medidas a nivel de oportunidades (capacidad de ser escuchados por las autoridades y dirigentes; experiencia para encontrar un empleo; redes de apoyo para concretar un proyecto o una idea), protección (programas que brinde asistencia específica a jóvenes vulnerables que ni trabajan ni estudian y se encuentran fuera de cualquier sistema de protección o política pública) y participación (promoción a integrarse en las organizaciones de su comuna). En relación con adultos mayores, el Programa incluyó medidas orientadas a mantener la autovalencia, la mejora del nivel de pensiones y la cobertura del sistema de pensiones solidarias y la inclusión de personas de este colectivo que no puedan valerse solas al sistema nacional de cuidados.

En cuanto a la discapacidad, se propuso reforzar la institucionalidad pública creando la Subsecretaría de la Discapacidad, promocionar la participación de este sector de la población en el ámbito laboral y la accesibilidad a la educación parvularia para los niños y niñas con capacidades diferentes. Este tema, tomó relevancia en el marco del conjunto de la agenda de derechos promoviendo y garantizando la igualdad de derechos de todos y todas para construir un Chile de Todos, erradicando toda forma de

discriminación. En este sentido, se pretendió dar impulso a políticas y leyes como acciones afirmativas dirigidas a grupos históricamente segregados; así se propuso la ley del matrimonio igualitario, una mayor participación ciudadana con un enfoque de derechos y la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que se relaciona con el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

5.1.3. Análisis del Programa según dimensiones/corrientes teóricas.

El enfoque económico del desarrollo.

Este enfoque impregna el Programa de forma poderosa, no solo porque se ubicó el pilar de Programa Económico al inicio del documento (solo por detrás del pilar de las Reformas de Fondo) sino por concebir a la economía como el elemento central para explicar y potenciar cualquier otra área de desarrollo en el país. Así mismo, el enfoque económico también está presente en dichas reformas, tanto en la reforma de la educación (donde se pone el acento en mejorar la adecuación de la oferta educativa con las necesidades del mercado), como en la Reforma Tributaria (la que incorpora incentivos al ahorro y a la inversión). Se destaca, la referencia central al objetivo de enfrentar la desigualdad en este marco. Salvando la distancia entre el discurso y la realidad, y sin entrar a valorar los resultados del país en este sentido, es clara la relevancia que adquiere la postura neoestructuralista cepalina de crecimiento y transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990).

En este sentido, el crecimiento y los elementos para promoverlo se presentan formando parte de un proyecto nacional, marcado por un enfoque regional, donde se plantean mecanismos institucionales locales, como los Consejos Regionales de Innovación y Competitividad, con el objetivo de estimular la concreción de inversiones relacionadas con el asociativismo regional o comunal, de manera de incentivar esta práctica en materias de interés común. De esta forma, se puede observar no solo la importancia brindada a las regiones (ámbito local) sino al rol central de inversión en el conjunto del Programa. Se procuraron incentivos a la inversión privada, a través de la modificación de la estructura fiscal que apuntó a la generación de mayor capital, como factor esencial asociado a la productividad. En cuanto a la inversión pública, se la asoció muy fuertemente al sector de infraestructura con el fin de elevar los niveles de eficiencia. En este sentido, se apuntó a mantener el crecimiento económico y el comercio exterior, planificando, evaluando e implementando una amplia cartera de proyectos de inversión en infraestructura (vialidad, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, entre otros).

Los cambios antes mencionados, plantean un fortalecimiento multinivel de las estructuras institucionales, dejando entrever un impulso de la visión neoinstitucionalista, ya que con ello se apunta a mejorar los ambientes normativos vinculados a la producción e inversión, favoreciendo la confianza y transparencia de los marcos regulatorios que ofrecen garantías. En este sentido, se identifican esfuerzos relacionados a la coordinación de actores, apostando a la creación de esquemas de comisiones interinstitucionales, consejos de coordinación y consejos sectoriales territoriales.

En materia de innovación, ciencia y tecnología se plantearon como las herramientas facilitadoras de un desarrollo inclusivo, sostenible y sustentable, aplicado a un cambio sustantivo a ser provocado sobre la matriz productiva, un salto productivo concebido como necesario en un escenario con una economía que depende fundamentalmente de recursos naturales no renovables. Su importancia se

refleja a nivel público y privado, a través de la creación de fondos para la innovación empresarial, a poyo a ecosistemas emprendedores y mayor rectoría y apoyo de la autoridad estatal responsable en este campo.

El tipo de innovación que se busca está ligado a la identidad y vocación de cada región del país, lo que expresa un interés por activar procesos de cambio tecnológico endógeno, alineados a las características, potencialidad y necesidades locales. Se identifica así, la presencia del modelo endogenista, a lo que se suma otro de sus elementos característicos con el reimpulso de mecanismos (incubación, aceleración, capitales semillas) de desarrollo del ecosistema empresarial, donde se puede identificar claramente la formación de redes y esquemas de apoyo que favorezcan complementariedades y encadenamientos en distintos sectores del ámbito productivo.

Así mismo, la importancia que se le otorga a la micro y pequeña empresa realza elementos del enfoque sobre la dinámica estructural, donde se reconoce la importancia social de este sector ya que agrupa un amplio número de trabajadoras y trabajadores. Sin embargo, por momentos se plantea su supervivencia en términos de defensa, salvaguarda o inequidad con respecto a grandes emprendimientos y no como motores complementarios para la promoción de vínculos entre las dos.

El factor productividad es otro elemento de la perspectiva económica que se encuentra reflejado en el Programa. Se plantea la necesidad de fortalecer la pertinencia de la educación formal (primaria y secundaria) y su vínculo con los requerimientos del mundo laboral. En el mismo sentido, se plantea el aumento del capital humano para el desarrollo de las regiones, donde ubica a las universidades con rol de impulso estratégico, apostando a contar con elencos académicos de excelencia que apoyen procesos de desarrollo regional.

Los factores de innovación, investigación y la formación de recursos humanos se plantearon como claves a la hora de impulsar la producción de recursos naturales o bienes primarios, como es el caso del *cluster* minero o el caso de los consorcios tecnológicos en el sector de energía. Si bien la industrialización, como proceso general a nivel nacional no está presente en el Programa, si se puede apreciar el esfuerzo por desarrollar mayor valor agregado en los productos primarios e industrias nacionales vinculadas a los recursos naturales. El sistema de *clusters* que se plantea, condice con una postura proclive al impulso de núcleos endógenos de desarrollo, como otro factor ligado a las nuevas teorías neoclásicas del crecimiento.

Desde una lectura estructuralista, el Programa asume una postura “periférica” basada en la provisión al mundo de bienes naturales y propone recuperar el vínculo de vecindad en la región, sin limitarlo a las relaciones de comercio, procurando así su compromiso con una política de integración regional activa y vinculante.

La perspectiva de desarrollo social quedó ampliamente reflejada en el programa de gobierno. Se apostó a políticas públicas guiadas por principios (dignidad, igualdad, justicia, diversidad y tolerancia) y enfocadas a la satisfacción de necesidades básicas individuales y sociales, yendo más allá de la búsqueda de crecimiento *per sé*; un crecimiento útil para enfrentar la pobreza y la desigualdad, actuando como herramienta y vía para elevar las condiciones de vida y oportunidad de desarrollo. En este sentido, se apuntó a reforzar el empleo como vía para la obtención de una vida decente, actuando sobre el aumento de oportunidades y apoyando la inserción de los más vulnerables.

La perspectiva de la sustentabilidad.

La atención y cuidado del ambiente ha caracterizado transversalmente el Programa Chile de Todos. El documento asume una perspectiva de bien global para el disfrute común, encargándole al Estado velar por la conservación adoptando una mirada integral en el proceso de desarrollo.

Se aprecia, por ejemplo, en el abordaje de la situación de las energías renovables, brindando especial importancia a la relación entre los aspectos ambientales y sociales ligados al desarrollo energético, promoviendo la creación de un sistema eficiente de gestión; el sistema de transporte de pasajeros, al que también se espera modificar gradualmente por flotas sin emisiones; en el ámbito municipal, promoviendo el concepto de comuna ambientalmente sustentable; en el ámbito impositivo, novedosas medidas de exoneración y promoción de prácticas amigables con el medio ambiente.

El Programa promueve la idea de un crecimiento económico que no aspire a convertirse en un proceso indiscriminado, dejando reflejada una propuesta de aprovechar los recursos naturales adecuadamente y no en agotarlos, equilibrando el crecimiento económico con la protección ambiental, sumado a equidad social. Ello resalta una postura de equilibrio ecológico promovido entre los requerimientos del crecimiento económico, las necesidades de las comunidades y la defensa del cuidado ambiental. El ejemplo más significativo está relacionado a una de las principales actividades productivas: la minería.

Incorpora las necesidades de las diferentes comunidades, sosteniendo que se debe encontrar la mejor forma de emplear los recursos naturales en beneficio del país y con respeto de los derechos de los pueblos indígenas. Es interesante resaltar dos aspectos de esta. La primera, el hecho de que reconoce la posibilidad de existencia de necesidades diferenciadas en los pueblos indígenas en relación con la naturaleza. La segunda, es la diferenciación entre el beneficio del país y los derechos de los pueblos, es decir, segmenta por un lado los beneficios para el país y por otro los derechos de los indígenas, tal como si lo último no formara parte de lo primero.

Los otros dos elementos que conforman la perspectiva de sustentabilidad del Programa son: por un lado, la aplicación de la ciencia y la tecnología a los procesos de producción, enfocados al cuidado del medioambiente; uno de los ejemplos quedó reflejado en las medidas en materia forestal, donde se aspira a una conservación basada en programas de transferencia tecnológica. Por otro, la concepción del medioambiente con valor de capital, a través del diseño de un Plan Nacional de Cuentas Ambientales, incluidos los activos y pasivos ambientales y la capacidad de carga.

En síntesis, el planteo presenta elementos ecodesarrollistas, en donde se marcan límites, se admiten ecozonas diferenciando comunidades y se procura la adopción de tecnologías adecuadas en la producción. Así mismo, también se adoptan elementos de una postura de desarrollo sustentable, ya que aspira a no comprometer las capacidades futuras y se vincula principalmente con la corriente débil de la misma, ya que se apoya en la necesidad de las soluciones técnicas para los “males” del desarrollo productivo y considera a la naturaleza como un capital más.

El enfoque del Desarrollo Humano.

El Programa Chile de Todos contiene una fuerte impronta de ampliación de capacidades, a través de un conjunto de medidas tendientes superar la pobreza y la desigualdad, procurar una buena salud y educación de calidad, avanzar en un sistema de cuidados nacional y asegurar una mayor equidad de género.

El creciente rol del Estado para desmercantilizar la educación imprime un sesgo de derechos en su concepción, matizando una postura esencialmente funcionalista a los requerimientos del mercado, intentando un vuelco que permita una formación como camino de emancipación. Adicionalmente, otro de los énfasis de la reforma educativa apuntó a la educación parvularia, proponiendo aumentar la incorporación de 90.000 niños en el tramo de 0 a 2 años y la adopción de la modalidad de horario extendido a todo hijo e hija de madre trabajadora. Esta medida apunta a aumentar la capacidad de madres, principalmente jefas de hogar, que con intenciones y necesidades de trabajar y/o estudiar ven vedada la oportunidad de hacerlo, al no poseer un sistema de contención institucional a disposición.

Este camino solo es posible realizarlo si se goza de buena salud, para lo que se ha apostado a la prevención, tratamiento y cuidado como factores clave, a través de la ampliación de la red de atención, la formación y contratación de más profesionales y la instalación de nuevos centros y tecnología.

En materia de género es un claro ejemplo de medidas tendientes a la ampliación de capacidades. Se entendió necesario un renovado impulso a la agenda de igualdad, ligada íntimamente al accionar del Sistema Nacional de Cuidados en tanto se lo enfocó a reducir la concentración tradicional de las múltiples tareas de cuidado en las mujeres, situación incompatible, entre otras, a una mayor participación en el mercado de trabajo remunerado. De esta forma, se promueve el empleo como oportunidad de vida decente, ampliando las capacidades de las mujeres, más allá de su carácter de factor productivo. En este sentido, las salas cuna como parte de las medidas del ámbito educativo, tiende a surtir efecto sobre una visión del trabajo remunerado desde la perspectiva de ejercicio de derechos y aumento de libertades.

A través de este mismo Sistema Nacional se apuntó al cuidado de los adultos mayores, promoviendo la autonomía de las personas como el acompañamiento a diversos grados de dependencia, tanto para colaborar con las disminuciones a nivel de autovalencia como para ofrecer una red de apoyo a personas que tienen a su cargo otras, generalmente familiares. En este mismo sentido el Programa adoptó una visión sobre niñez, juventud, vejez y discapacidad dirigida a sostener un sistema de protección que garantizara derechos y aumentara oportunidades, de quienes son cuidados y cuidadores.

La capacidad de agencia fue otro elemento presente a través de varias medidas relacionadas a la participación y la toma de decisiones ciudadanas. Para ello, se propuso fortalecer y dar institucionalidad a la participación política y ciudadana en la gestión pública, buscando brindar la oportunidad de influir en las decisiones que afectan las vidas de las personas. Medidas que abarcaron desde la planificación territorial, pasando por los servicios de evaluación ambiental, las juntas de vecinos, la relación y participación a través del municipio, el estudio y la discusión sobre la política eléctrica, el uso y cuidado del ambiente y hasta la fiscalización de órganos públicos. Se aprecia así, el reconocimiento de una visión de derecho a la ciudad, en donde el Estado apuesta a ordenar el acceso a los bienes urbanos para todos/as, apoyado en un proceso de participación incluyente.

Medidas todas que apuntan a fortalecer una participación que aumente la capacidad de agencia de la población, buscando lograr la defensa de las necesidades y asuntos realmente valorados por las diferentes comunidades. Ello, ligado a la promoción de una agenda de derechos vinculada a mecanismos de negociación colectiva y organización sindical, infancia y adolescencia, derecho a la ciudad y a la vivienda, justicia, dignidad e igualdad, especialmente en los sectores más vulnerables.

En síntesis, el Programa abordó aspectos relativos al aumento de capacidades, a través del sistema de educación, la promoción de la igualdad de género, los cuidados y la promoción de la salud, así como la ampliación de la agencia, ligada principalmente a una participación dialogante y protagonista.

La postura del post – desarrollo.

A pesar de que el Programa no plantea un modelo alternativo al desarrollo, más bien lo suscribe, aparecen en él elementos que se podrían asociar de algún modo a la postura post desarrollista. En primer lugar, la reivindicación del derecho a la diferencia y la multiculturalidad, reconociendo a los pueblos originarios la posibilidad de debatir un nuevo modo de convivencia como sociedad pluricultural. De esta forma, alude a la existencia de un territorio con diversas culturas y propone garantizar su participación plena en el proceso de debate y decisión sobre una Nueva Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural.

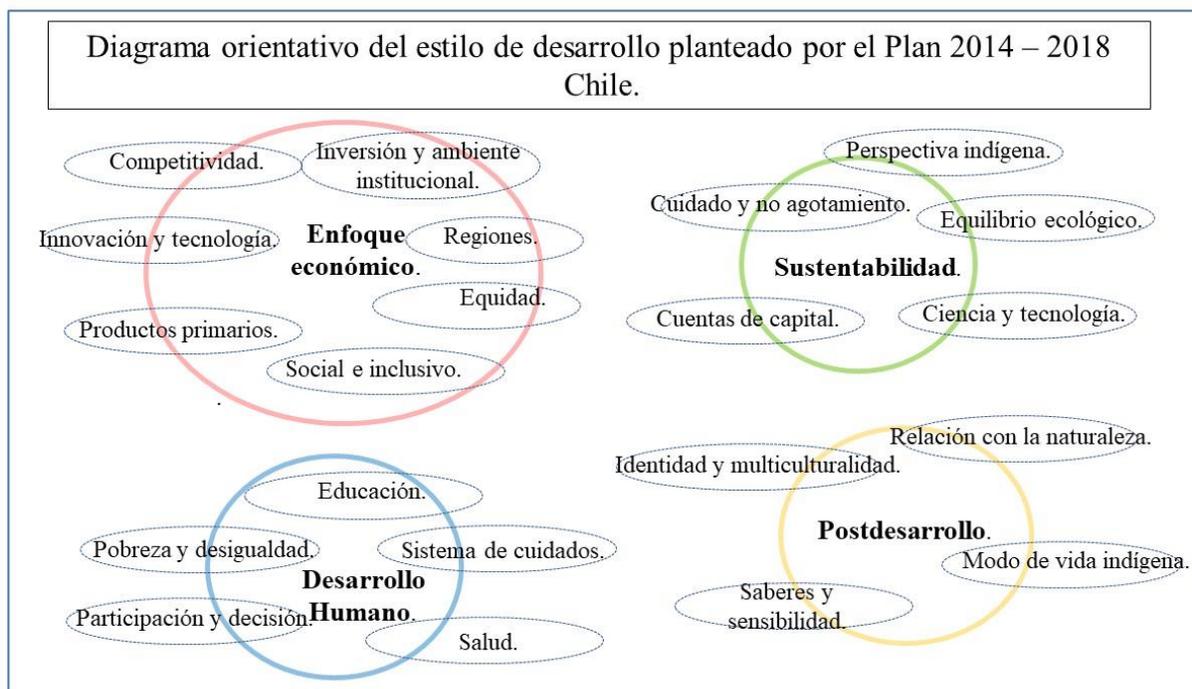
Se admite la valoración de las diferentes prácticas locales y se apunta a integrar las distintas visiones sobre el desarrollo, sobre el medio ambiente en lo relativo, principalmente, al vínculo entre la naturaleza y la economía. De esta forma, se aspira a respetar los estilos de vida de los pueblos originarios, a través de la valoración de sus formas de producir, como por ejemplo la pesca artesanal, intentando su inclusión en el proyecto nacional, mejorar sus ingresos y evitar la destrucción del tejido social y las características culturales propias. De este modo, contribuir a la integración social y al fortalecimiento de la identidad y la diversidad cultural.

El rescate y resguardo de saberes y sensibilidades propias de los pueblos originarios puede verse reflejado en el compromiso por el respeto de la soberanía alimentaria y las semillas tradicionales. Así mismo, en la especial atención puesta en las implicaciones producidas en las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo nacional, procurando su participación, en el mayor grado posible, en los beneficios de los proyectos y la conservación del patrimonio cultural.

Otro elemento post desarrollista que surge del análisis de Chile de Todos es el reconocimiento de una relación con la naturaleza diferente por parte de los Pueblos Indígenas. A pesar de que el modelo propuesto en el Programa mantiene un enfoque básicamente etnocéntrico, plantea la necesidad de abrir a consideración la existencia de diferentes visiones sobre el desarrollo y en ello aceptar un vínculo diferente de estos pueblos con los recursos naturales.

En síntesis, los elementos post desarrollistas han influido de forma puntual en el Programa, reivindicando la multiculturalidad, apostando al rescate de saberes y sensibilidades, reconociendo diferentes percepciones sobre la empresa del desarrollo y estudiando el vínculo y la utilización de la naturaleza. Lejos está de adoptar una postura robusta en relación con esta corriente de pensamiento, manteniendo una dinámica donde el proyecto de desarrollo nacional debe avanzar, resguardando derechos y consultando a comunidades con diferentes visiones sobre el mismo.

Cuadro 3.



Fuente: Elaboración propia.

5.1.4. Principales conclusiones del caso chileno.

- El modelo chileno asume como principal objetivo, al igual que se argüía en la presentación de este trabajo, la mejora de la calidad de vida de su gente. Para ello, identifica grandes desafíos, entre los que incluye el eje de crecimiento económico, la idea de progreso, la ampliación de oportunidades (al estilo de lograr “ser” y “hacer” lo que se valora), la promoción de la competitividad, la diversidad cultural, la idea de emprendimiento y participación como capacidad de agencia y un interés remarcado por la sustentabilidad, aunque desde una perspectiva “débil”.
- Destaca la importancia que el Programa brinda al eje de crecimiento económico, apelando para ello a los factores tradicionales de ahorro e inversión al tiempo que apuesta a los elementos de innovación, ciencia y tecnología aspirando a provocar un impacto a nivel de diversificación de y especialización la matriz productiva. Es visible en varios momentos la influencia del nuevo enfoque neoclásico, donde se insiste en un cambio tecnológico como vía para lograr un salto productivo, que se entiende, necesita el país.
- Sin embargo, la propuesta continúa basada en un modelo enfocado hacia el mundo, el que adopta un rol periférico, proveedor de bienes primarios (materias primas) a los principales centros mundiales. En este sentido, desde una perspectiva neoinstitucionalista puede cuestionarse la relación entre el impulso de núcleos tecnológicos y progreso técnico, por un

lado, y por otro, la inserción efectiva a nivel de la economía internacional. En este último sentido, el Programa no se enfoca de forma decidida hacia la generación de una estructura productiva competitiva y diversificada (la que se acota a cinco sectores: acuícola, minería, alimentario, servicios globales y turismo) bajo la concepción cepalina de “regionalismo abierto”.

- Se asocia fuertemente la actividad económica con un rol promotor de un mayor desarrollo social inclusivo, resguardando los recursos naturales con fines sociales, como en el caso del recurso hídrico, concebidos como recursos inalienables de los fines sociales, los que son prioritarios y restringen el ejercicio de todos los demás usos con fines competitivos. Además, se puede apreciar el énfasis social en el programa de inversiones, el que comienza priorizando la reconstrucción frente a otras, una inversión en infraestructura social reparadora, al tiempo que avanza en aquella que mejore la calidad de vida, la cultura y la recreación de los ciudadanos.
- Persigue una idea de modernidad (Estado moderno, sociedad moderna, un país moderno, un sentimiento moderno, democracia moderna, economía moderna, entre otras) ligada a modelos de experiencias foráneas, con intención de insertarse en un mundo globalizado, propio del modelo desarrollista (crecimiento económico).
- Por otra parte, el interés por la gobernabilidad del proceso de crecimiento económico fue otro elemento planteado en el Programa, el que refleja una postura de planificación estatal (perfeccionar la planificación presupuestaria de mediano plazo) propia del enfoque keynesiano.
- El reforzamiento general de las estructuras institucionales públicas como parte de la gobernabilidad del crecimiento económico se vio presente en el transcurso del Programa. Se advierte una necesidad de mejora a este nivel y se las presenta con una relativa importancia pese a no ser planteadas bajo un rol central, indispensables o desequilibrantes a la hora de pensar el entorno económico. De todas formas, la presencia de elementos neoinstitucionalistas son visibles, a través de normas y reglas regulatorias en ciertos sectores claves de la economía, así como también el control de fallas de mercado que atenten contra el correcto funcionamiento competitivo.
- El Programa adopta una perspectiva “débil” desde el punto de vista del enfoque de sustentabilidad, aunque contempla la visión de los pueblos indígenas en relación con el uso del suelo y su cosmovisión de la naturaleza, elementos propios de la postura postdesarrollista.
- Se evidencia una influencia clara eco-desarrollista, donde se prioriza el objetivo del cuidado y el no agotamiento de los recursos naturales frente a los requerimientos de la actividad económica, a través del planteo de límites ecológicos y el diseño de tecnologías y soluciones técnicas adecuadas y adaptadas para dicho objetivo. Se busca de este modo, llegar a un equilibrio ecológico. Así mismo, el planteo basado en cuentas ambientales refuerza la idea del recurso ambiental como bien intercambiable, apoyando la postura de sustentabilidad “débil” del Programa.

- El modelo contempla y comparte la visión de aumento de capacidades de la ciudadanía, especialmente en poblaciones con mayor vulnerabilidad asociadas a la inequidad de género o nivel socioeconómico. Se pueden asociar a esta visión las medidas tendientes a mejorar la calidad y cobertura del sistema de salud, procurando una vida saludable y prolongada, un énfasis en la educación como mecanismo de logro de aspiraciones personales (más allá de su vínculo funcional con el mercado laboral) y el sistema nacional de cuidados como la política más innovadora tendiente a asegurar ambientes colaborativos enfocados a la obtención del poder “ser” y “hacer” lo que las personas realmente valoran.
- La promoción de los mecanismos de participación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía pueden asociarse a una preocupación y ocupación del Programa por promover una mayor capacidad de agencia y una cultura de libertad política asociada a la posibilidad de influir y decidir sobre los asuntos de su entorno.
- Contempla ideas y medidas promotoras de la identidad y multiculturalidad, otorgando un valor sustantivo a los derechos de los Pueblos Indígenas, todos elementos que se pueden asociar a la corriente postdesarrollista, los que conviven dentro del Programa con otros elementos aparentemente antagónicos. Sin embargo, se contempla el respeto por un modo de vida diferente, el indígena, valorando el rescate de saberes y sensibilidades ajenas al conocimiento experto o científico.
- Pese a lo anterior, el Programa promueve un estilo de desarrollo a nivel nacional que no cuestiona la relación antropocéntrica con la naturaleza, sustrato sobre el cual se solventan las necesidades humanas.

5.2. Costa Rica.

5.2.1. Contexto socioeconómico y político y presentación del Plan.

Durante los tres años anteriores al inicio del Plan, Costa Rica tuvo un crecimiento económico nacional promedio de 4,1 % anual. A pesar de este incremento constante de los últimos años, nada desdeñable, se registró un aumento de la tasa de desempleo al pasar de 7,3% en el 2010 al 8,5% en el 2013, una situación que se acentúa si se consideran algunos colectivos con mayor vulnerabilidad, alcanzando así un desempleo en las mujeres (10,8%), en los jóvenes de 15 a 25 años (18,5%), en los hogares pobres (24%) y en el área rural (9,0%). Por otra parte, la tasa de desempleo de los trabajadores no calificados fue mayor que la de los calificados, 9,6% y 7,1% respectivamente. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – MIDEPLAN-, 2014)

En relación con la tasa de pobreza, la misma se situó en el 22,4% para 2014 del total de la población, mientras que para el período 2013 – 2014 el poder adquisitivo de los salarios medios se incrementó en la mayoría de los países de la región, siendo el caso costarricense uno de los casos que experimentó una de las variaciones más significativas cercanas al 2,5%. En lo que respecta a la desigualdad de ingreso la situación costarricense es una de las que destaca por su comportamiento positivo, llegando a un valor en el coeficiente de Gini de 0.505 para el año 2014 (CEPAL, 2016).

En cuanto a la evolución y situación del gasto público social costarricense, se destaca la tradición del país en destinar presupuestos significativos en este sentido, medido por ejemplo como porcentaje del PIB. Ya en la década de los 90 el valor en términos de este porcentaje rondaba el 16% y alcanzando para el período 2013-2014 valores al 23 %, lo que denota un esfuerzo presupuestario de los mayores en la región (CEPAL,2016).

Como en otros casos de América Latina, a pesar de los avances, persisten brechas por superar al momento de formularse el Plan. Se reconoció en el contexto de ese momento la persistencia de brechas de acceso y cobertura nivel educativo entre la Región Central y el resto del país, así como las brechas de acceso a la tecnología (MIDEPLAN, 2014).

Se admite a su vez, la existencia de debilidades relativas a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Se evidenciaron retrocesos en el área de violencia y delitos al tiempo que se identificaron como riesgos relevantes el desequilibrio fiscal, la falta de acuerdo político y la incapacidad de la economía para generar empleo e impulsar mejoras en la equidad social. Así mismo, se brindó relevancia en torno a que Costa Rica acumula grandes debilidades en relación con el tema de ordenamiento territorial, con severas implicaciones para el desarrollo humano, ya que amplía la deuda ecológica, afecta la calidad de vida, compromete la disponibilidad futura de recursos naturales y genera riesgos económicos y sociales. (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de Costa Rica -PEN-, 2015)

El contexto político en 2014 se caracterizó por el cambio a nivel partidario, donde llega al Poder Ejecutivo un partido no tradicional, con fuerte apoyo en el Valle Central, la región más desarrollada del país, en un ambiente marcado por protestas sociales y un deterioro de la tolerancia política. La gobernabilidad política se vio socavada por una situación donde la posesión del control del gobierno no alcanzaba para gobernar y se evidenciaba la necesidad de alcanzar mayor apoyo por parte de la oposición política y organizaciones gremiales y sociales. La situación exigía un mayor consenso que permitiese restaurar una democracia representativa con dificultades (PEN, 2015).

El Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica estuvo enfocado a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y próspera, con inclusión social, reconociendo y respetando las particularidades, con innovación, conocimiento y desarrollo sostenible.

Este Plan Nacional de Desarrollo parte del convencimiento de que el Estado debe ser un precursor de bienestar y solidaridad para su población. Debe proveer calidad de vida y desarrollo porque es su mandato legal y precisamente con esa visión es definido por nuestra Constitución Política como Estado Social de Derecho (...) Y tal cosa con el fin de que la acción de las instituciones públicas vaya encaminada fundamentalmente al objetivo superior de brindar a las personas condiciones adecuadas para el desarrollo humano en armonía con la protección del medio ambiente (MIDEPLAN, 2014:83).

5.2.2. Pilares programáticos, líneas estratégicas y acciones.

La visión estratégica del Plan se compone por un conjunto de programas y proyectos sectoriales (para este trabajo líneas estratégicas) alineadas³¹ a tres pilares estratégicos:

- Impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos de calidad.
- Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.
- Un gobierno abierto, transparente y eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.

De forma esquemática, se presenta a continuación las acciones y líneas según cada pilar estratégico:

Cuadro 4: Pilares, líneas y acciones estratégicas del Plan de Costa Rica 2015 – 2018.

Pilar	Línea estratégica	Acciones
Crecimiento económico y la generación de empleos.	Desarrollo agropecuario y rural.	Cadenas agroalimentarias.
		Infraestructura productiva.
		Recursos hídricos.
		Investigación e innovación.
	Salud, nutrición y deporte.	Determinantes sociales.
		Estilos saludables de vida.
		Servicios básicos (agua potable, residuales y residuos sólidos).
	Hacienda y supervisión financiera.	Política económica.
	Ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial.	Plan de ordenamiento territorial y marino.
		Aumento de capacidades adaptativas.
		Programa de pago por servicios ambientales.
		Diversificación de la matriz energética.
	Transporte e infraestructura.	Transporte masivo de pasajeros.
		Flujo vehicular.
		Seguridad vial.
		Aumento de la calidad (carreteras, ferroviarias, portuaria y transporte aéreo)
		Corredores viales.
	Turismo.	Mejoramiento de la productividad de los establecimientos.

³¹ Dado que cada programa o proyecto sectorial no está vinculado unívocamente a un pilar, se tomó el criterio de asociarlos al pilar al que le aportan en mayor magnitud, según el aporte referenciado en el gráfico N°3 de Plan (Anexo I de este trabajo).

		Sello de sostenibilidad.
		Turismo social.
	Comercio exterior.	Integración Centroamericana, regional y otras regiones.
		Ampliación de la plataforma de comercio.
	Economía, industria y comercio.	Centro Nacional para el Desarrollo de Ecosistemas Productivos.
		Apoyo a Micro, pequeña y mediana empresa.
Fomento de la competitividad.		
Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.	Desarrollo Humano e inclusión social.	Plan Nacional de Industria.
		Sistema Nacional de Información Social.
		Programas sociales selectivos.
		Programas de subsidios y transferencias.
		Plan intersectorial para la reducción de la pobreza, con enfoque de igualdad y equidad de género.
	Educación.	Redes de participación.
		Mejora en los ambientes de aprendizaje.
	Cultura y juventud.	Aumento en el acceso.
		Patrimonio material e inmaterial (indígena y afrodescendiente).
		Bancas para el desarrollo.
	Trabajo y seguridad social.	Programas de apoyo técnico empresarial.
		Programas de empleabilidad y emprendimientos productivos.
		Impulso a la economía social solidaria.
	Vivienda y asentamientos humanos.	Programa de garantía de empleo.
		Mejoramiento barrial y habitacional.
Gobierno abierto y lucha contra la corrupción.	Política internacional.	Soberanía nacional.
		Seguridad mundial y promoción de la paz.
		Integración regional.
	Ciencia, tecnología y telecomunicaciones.	Fortalecer el vínculo con procesos productivos.
		Brechas de acceso a banda ancha.
	Seguridad ciudadana y justicia.	Acciones de represión y prevención.
		Sistema judicial.
		Sistema carcelario.

Fuente: Elaboración propia en base al Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018, Gobierno de Costa Rica.

En torno al pilar de Crecimiento Económico y la Generación de Empleo se agrupa el mayor número de líneas estratégicas del PND, entre las que se encuentra la de desarrollo agropecuario e industrial. El primero, contó con dos objetivos: uno, lograr aumentar significativamente la productividad en sus

cadena agroalimentarias, bajo la premisa de continuar utilizando la misma cantidad de tierras dedicadas a ese fin, haciendo un uso más eficiente del agua, reduciendo la cantidad de energía utilizada e intentando lograr utilizar aquellas de carácter limpio³². De esta forma se propuso a esta actividad agroexportadora como generadora de gran cantidad de empleo y divisas

El segundo objetivo, apuntó a la dignificación de las familias, trabajadores, asalariados y productoras del agro y territorios rurales, aportando a la reducción de la pobreza a nivel nacional. Por ello, se planificó un apoyo especial al pequeño y mediano productor, priorizando los aspectos sociales de los proyectos y colaborando con la comercialización (interna y externa) de sus productos, la innovación y el valor agregado, con el soporte en infraestructura productiva y de desarrollo comunal, siempre con perspectiva de sustentabilidad ambiental.

Estos dos objetivos generales tuvieron como marco una política estatal de seguridad alimentaria (seguridad y acceso real de alimentos para toda la población) y de apoyo a la producción de alimentos que son esenciales para la canasta nutricional costarricense. A su vez, la intención de generar un impulso a proyectos con capacidad de resiliencia y adaptación a los efectos del cambio climático y sustentabilidad ambiental. En este sentido, la gestión integral del recurso hídrico se considera crucial para lograr un uso racional del mismo.

Por su parte, la política industrial apuntó a mejorar la competitividad del sector, concebido integrado al resto de los sectores de la economía como motor de encadenamientos productivos con las micro, pequeñas y medianas empresas.

Como eje transversal, la investigación e innovación tecnológica, a la que se le concedió un rol clave a los efectos de colaborar con dar solución a las necesidades de quienes producen con destino al consumo interno, así como a mejorar los procesos productivos a nivel nacional de cara a los desafíos planteados por los acuerdos comerciales del país.

Una segunda línea estratégica fue la Salud, Nutrición y Deporte, en la que el enfoque de determinantes sociales de la salud adquiere centralidad, por lo que se incorporan en el Plan acciones a nivel de promoción, prevención, atención y rehabilitación. En este sentido, adquiere relevancia la promoción de estilos de vida saludables haciendo énfasis en la salud de la población y no solo en la atención de la enfermedad. Por ello, se adquirió un fuerte compromiso con medidas relacionadas al abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales y el manejo integral de residuos sólidos.

También se puede vincular a este pilar, las medidas relativas a la Hacienda pública, política monetaria y supervisión financiera. El objetivo de este sector de medidas ha sido asegurar una política económica coherente que coadyuve al crecimiento y estabilidad del país. Para ello el PND se plantea elevar el crecimiento, reduciendo el déficit primario del gobierno central junto al control de la inflación en niveles bajos y estables. En base a un clima favorable, se espera generar inversiones para la estabilidad del mercado financiero y para la implementación de proyectos de desarrollo (infraestructura, energía renovable, vivienda) con impacto en el bienestar social y económico.

En este mismo sentido, se plantearon una serie de medidas relativas al sector de Transporte e Infraestructura, como línea estratégica de acción para promover actividades económicas generadoras

³² La energía limpia también conocida como energía renovable es aquella que, aprovechando los caudales naturales de energía del planeta, constituyen una fuente inagotable de flujo energético, renovándose constantemente mediante procesos naturales a un ritmo igual o superior a su tasa de utilización. (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-, 2014)

de divisas. De esta forma, apuntando a mejorar el congestionamiento vial a nivel nacional se planearon los proyectos de transporte masivo de pasajeros y un conjunto de obras dirigidas al mejoramiento del flujo vehicular, complementado con un programa de seguridad vial frente al aumento de accidentes y víctimas.

En relación con la infraestructura vinculada a la productividad del país, reconociendo una debilidad general en torno a la baja calidad en términos generales (carreteras, ferroviarias, portuaria y transporte aéreo) lo que se considera que repercute sobre las expectativas de crecimiento de la competitividad en el mediano y largo plazo. Por ello, se planteó un programa para la creación de corredores viales (Pacífico, Atlántico, Ramales y Conexiones), un programa para el desarrollo de puertos de la Vertiente Atlántica y Pacífica, acciones para el desarrollo de aeródromos, el desarrollo de la red ferroviaria (carga y pasajeros) y una atención prioritaria a la canalización de causas y ríos.

Otra de las principales líneas de acción de este pilar fue la vinculada a la economía, la industria y el comercio. Entre sus principales objetivos se encuentra el fomento a las PYMES, aumentando su productividad y mejorando su participación en el mercado local. Así mismo, se planteó fortalecer la competitividad de sectores productivos (carne, medicamentos, agroquímicos, e insumos para construcción) para acceder a los mercados internacionales. Se identifican barreras y obstáculos vinculados al exceso de trámites y dificultad de acceso a servicios del Estado. A su vez, se planteó un plan nacional de industria, con el objetivo de impulsar la competitividad del sector, al que se lo entiende debe estar integrado al resto de los sectores de la economía nacional, impulsando la inversión, apostando a la innovación tecnológica en sus procesos productivos y contribuyendo a generar trabajo digno junto a un desarrollo equitativo y respetuoso ambientalmente.

Otro conjunto de medidas en este pilar se relacionó al Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial. A pesar de que la perspectiva de sustentabilidad y cuidado del ambiente es considerada transversalmente en muchas de las áreas del Plan, aquí se enfatiza el rol del ordenamiento territorial. Se reconoce un desarrollo desordenado de la ganadería y la agricultura de explotación, del turismo de masas y del sistema de ciudades lo que explica en gran medida la degradación de suelos, el agua y el aire. Por ello, se apuntó a medidas tendientes a generar un ordenamiento territorial y marino participativo concertado, que garantice un uso sostenible del suelo y de las áreas marinas protegidas; se apuntó así a promover un crecimiento económico equilibrado con el medio ambiente y con una distribución socialmente justa del beneficio del patrimonio cultural y natural. Una lógica de ordenamiento que contempló la constitución de corredores biológicos, los que, a través de la conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitat naturales o modificados, colaboraran con la biodiversidad y los procesos ecológicos que apuntan a la unión de áreas verdes con zonas urbanizadas, como estrategia de protección, saneamiento y mejoramiento de la calidad ambiental.

A su vez, se incluyeron medidas tendientes a afrontar los efectos del cambio climático mediante la incorporación de procesos tecnológicos y de innovación que aumenten las capacidades adaptativas y de gestión de desastres a tales efectos. Estas medidas (entre las que se encuentra la generación de herramientas e información en sectores estratégicos y vulnerables como el de recursos hídricos, agropecuario y biodiversidad) se enfocaron en fomentar la participación ciudadana, el cambio tecnológico, procesos de innovación, investigación y conocimiento para garantizar el bienestar frente a los efectos del cambio climático. En este sentido, se planteó fortalecer el programa de pago por servicios ambientales, compensando económicamente los proyectos de regeneración, mitigación, protección y manejo del recurso hídrico, biodiversidad y bosques. Finalmente, se debe mencionar las

acciones relativas al suministro de calidad de energía, las que buscan fortalecer una estrategia de diversificación de la matriz energética mediante la investigación y desarrollo de proyectos en energías alternativas.

En el marco de este pilar de Crecimiento Económico, se posicionó al turismo como una de las principales actividades para la captación de divisas y la generación de empleo de calidad, lo que exigió alinear al sector en dirección al modelo de desarrollo sostenible del Plan. Se propusieron medidas tendientes a lograr un desarrollo turístico sostenible y ligado a procesos de desarrollo local, donde se considera pertinente la implicación de las comunidades locales en la actividad turística. Para ello, se propusieron medidas tendientes al mejoramiento de la productividad de pequeñas y medianas empresas a través de la capacitación, promoción, asesoría e incentivos. En relación con el turismo interno, se propuso fortalecer el turismo social (programa de acceso a los costarricenses al turismo), concibiendo al turismo como derecho social. De la misma forma, se enfatizaron a su vez los esfuerzos por posicionar a Costa Rica en los mercados internacionales con un sello de sustentabilidad y ética.

Además de la promoción del turismo en los mercados internacionales, el PND se enfocó en fortalecer la internacionalización de la economía nacional, factor al que se le atribuyó ser motor del crecimiento económico de los últimos lustros, aunque también se evidenció una insuficiente correspondencia entre esos buenos resultados de sectores vinculados a la economía global con relación a algunos sectores productivos vinculados al mercado doméstico. Por ello, las medidas propuestas se enfocaron a impulsar una política económica que propicie complementariedades entre los circuitos económicos externos de comercio exterior y el mercado interno.

Entre las medidas planteadas en esta línea de Comercio Exterior, se encontró el proyecto de ampliación de la plataforma de comercio para la integración regional, así como con otras regiones del mundo. Así mismo, se estimó adecuado la ampliación de acuerdos comerciales, para lo que se propuso la creación del Centro Nacional para el Desarrollo de Ecosistemas Productivos, con el fin de apoyar a diferentes actores vinculados a la actividad comercial promoviendo encadenamientos y aumentando el valor agregado de las exportaciones. De esta forma, se confió en que el sector de comercio exterior pudiera promover el asiento en el país de inversión extranjera directa, la que apuntara al establecimiento de empresas generadoras de empleo, crecimiento y valor agregado en las exportaciones.

Por su parte, el segundo pilar del Plan, Combate a la Pobreza y Reducción de la Desigualdad, se enfocó en garantizar la igualdad de oportunidades, proponiendo impulsar políticas selectivas dirigidas a la población en condiciones de vulnerabilidad para brindar su facilitación en el acceso a bienes y servicios básicos como salud, educación y vivienda, apostando a la creación de oportunidades laborales y la ejecución de obras de infraestructura social.

Para ello, una de las líneas estratégicas planteadas fue la de Desarrollo Humano e Inclusión Social, la que se focalizó en el combate a la pobreza atendiendo los aspectos sociales, económicos y ambientales que aportan a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias para superarla. Desde esta línea se propuso como medida transversal, la unificación del sistema de información social para lograr una intervención integral y articulada (Sistema Nacional de Información Social). Así mismo, mejorar la inversión y la orientación de los programas sociales selectivos dirigidos hacia la pobreza externa, el mejoramiento de la cobertura y calidad de los bienes y servicios que reciben las familias por la vía de estabilización mediante subsidios, transferencias, becas estudiantiles, pensiones y redes de protección. Prioriza a su vez, el fortalecimiento de las capacidades personales para insertarse en el mercado laboral, tomando acciones ligadas a mejorar habilidades para el emprendedurismo, el autoempleo y la

empleabilidad, como mecanismos de movilidad social a partir de la garantía de derechos y la participación de la ciudadanía.

Además, esta línea pone uno de sus focos selectivos en la población indígena, reconociendo que, en ella, los conceptos de pobreza y vulnerabilidad difieren sustancialmente con respecto a los aplicados a la población no indígena. Por ello, las medidas apuntan a mejorar el desarrollo de los territorios indígenas a través de acciones de apoyo al desarrollo productivo, empleabilidad, posibilidades de comercialización, acceso al agua potable, servicios básicos y desarrollo de infraestructura.

La educación fue otra de las principales líneas de este pilar, en donde al menos se propuso buscar cuatro objetivos. Primero, el aumento de la cobertura (nivel inicial, general básica y diversificada) de los servicios educativos fortaleciendo la dotación de infraestructura, conectividad y programas de equidad (becas y créditos estudiantiles en particular a poblaciones con menor desarrollo social y económico). Segundo, mejorar los ambientes de aprendizaje mediante la inversión en infraestructura y equipamiento (especialmente el vinculado con avances en tecnología y comunicación) de calidad en los centros educativos, priorizando la inversión en regiones de menor desarrollo relativo intentando corregir asimetrías regionales, con el fin de modernizar y dinamizar la educación nacional. Así mismo, el Plan propone aumentar los servicios de comedores para asegurar el derecho a la alimentación, concebido como condición necesaria para que los estudiantes puedan estudiar y permanecer durante el horario lectivo en sus centros educativos. Tercero, mejorar la calificación docente para una educación de calidad, promoviendo un desarrollo profesional continuo. Cuarto, mejorar la educación indígena, apostando lograr un mayor rendimiento académico fortaleciendo la cobertura del servicio, los programas de estudio y la capacitación docente.

La línea de Cultura y Juventud también conformó el pilar de combate a la pobreza, en la que se reconoce la responsabilidad del Estado en garantizar los derechos humanos culturales, promoviendo la diversidad cultural, protegiendo intereses y prácticas de las diferentes comunidades, colaborando en preservar su patrimonio material e inmaterial, especialmente las vinculadas a culturas indígenas y afrodescendientes. Así mismo, se apuntó a crear nuevos programas para permitir a la población juvenil acceder a oportunidades de desarrollo, tales como la accesibilidad a la banca para el desarrollo para impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, apoyo técnico empresarial, programas de capacitación según demanda del mercado laboral y programas de solución habitacional.

Por otra parte, este pilar también contempló la línea de Trabajo y Seguridad Social, apuntando a ampliar las oportunidades de trabajo decente para mujeres y los hombres, así contribuir al crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad. A nivel de demanda laboral se definieron programas dirigidos a aumentar la empleabilidad y talento humano, aumentando la formación técnica y profesional, con opciones formativas ligadas a las demandas de los sectores productivos. También se propusieron proyectos vinculados al desarrollo de emprendimientos productivos a través de créditos blandos, capacitación y formación, asistencia técnica y enfoques y estructuras productivas diversas (individuales, asociativas, cooperativas). Así mismo, la economía social solidaria también ocupó un lugar en los proyectos del Plan; en base a la creación de la Dirección de Economía Social Solidaria se propuso impulsar políticas públicas orientadas a ejecutar y gestionar mecanismos de articulación de programas de promoción y apoyo de trabajo autónomo colectivo en organizaciones de la economía social solidaria. A su vez, se planteó la opción de un programa de garantía de empleo, enfocado a grupos vulnerables con recurrencia de situaciones de desempleo, incluyendo medidas de acceso a

subsidios económicos, programas de inversión en construcción de infraestructuras comunales como opciones temporales de empleo y acceso a programas de capacitación remunerada. A nivel de oferta laboral se planteó mejorar la intermediación laboral a través del fortalecimiento de los servicios públicos de empleo.

Por último, la línea de Vivienda y Asentamientos Humanos buscó atender problemas urgentes como el insuficiente acceso a vivienda para poblaciones con necesidades extremas, los asentamientos urbanos no planificados y las situaciones de emergencia por eventos naturales que afectan a las viviendas. Para ello, se propuso una serie de medidas tendientes al mejoramiento barrial y habitacional, un programa de vivienda que aumente significativamente las soluciones habitacionales en asentamientos humanos de extrema necesidad, sumado a un programa de atención y prevención de riesgos y desastres.

El tercer y último pilar, Gobierno Abierto, Transparente y Eficiente, en lucha frontal contra la corrupción, se postuló como enfoque de trabajo apuntando a mejorar la gestión pública y promover el fortalecimiento institucional al tiempo de fomentar un nuevo espacio de relacionamiento y vínculo virtuoso entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. A este pilar, han contribuido principalmente los programas y proyectos respectivos a tres líneas de actuación. La primera, ligada principalmente a las medidas de política internacional, entendida como el conjunto de relaciones llevadas a cabo por los diferentes actores del ámbito doméstico en el exterior. Las medidas se enfocaron a la democracia y soberanía nacional, la promoción de la paz (comprometida con la democracia, el desarme, el derecho internacional y los derechos humanos) y seguridad mundial, así como la promoción del desarrollo sustentable y las negociaciones a nivel internacional en esta materia. En este último punto, el Plan valora el liderazgo a nivel internacional a través de la reafirmación de agendas internacionales (Río 92, la Agenda XXI, convenciones sobre cambio climático y biodiversidad, protección de los bosques nativos). A nivel de procesos de integración regional, se planteó revitalizar una estrategia para la mejora de los procesos de gobernabilidad en los organismos regionales³³, promoviendo una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas ante los Estados Miembros.

La segunda línea que ha contribuido con programas y proyectos a este pilar ha sido la relacionada a la Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, sector ligado a la propuesta de fortalecimiento de los procesos productivos para una mayor competitividad y crecimiento económico. Las acciones propuestas se ligaron a aumentar a nivel destrezas, capacidades de investigación y habilidades tecnológicas del recurso humano costarricense, con el fin de formar un mayor recurso humano especializado. A nivel de telecomunicaciones se propuso superar las brechas de acceso existentes, promoviendo la conectividad de las entidades públicas como el acceso y uso de servicios como los de banda ancha por toda la población.

Como tercera y última línea se propuso la Seguridad Ciudadana y Justicia donde se reconoce falta de coordinación institucional sectorial e intersectorial, debilitamiento del sistema judicial y carcelario, globalización del crimen organizado, aumento del narcotráfico nacional e internacional y un debilitamiento en la percepción de seguridad de los habitantes, que se acentúa aún más por la ausencia de una política de Estado integral. Concebida la seguridad ciudadana como condición necesaria para garantizar el ejercicio de derechos y libertades, el Plan plantea acciones integrales e

³³ Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Asociación de Estados del Caribe (AEC), entre otros.

interinstitucionales en materia de represión y fundamentalmente en prevención, ligadas principalmente a la violencia, la delincuencia y la criminalidad, así como acciones prontas y oportunas a víctimas.

5.2.3. Análisis del Plan Nacional según dimensiones/corrientes teóricas.

El enfoque económico del desarrollo.

Este enfoque, sin duda, acapara el espíritu y dedicación del presente Plan Nacional. Ello se refleja en la aspiración expresa del mismo por retomar la idea fundante de bienestar recogida en la Carta Magna costarricense, ligada al aumento progresivo de la producción, la productividad y distribución de la riqueza. Para ello, se plantea el objetivo de una política económica dirigida al crecimiento y la estabilidad del país, donde la política industrial juega un rol central en el aumento de la productividad a través del impulso de más inversión, emprendedurismo y encadenamientos productivos con desborde hacia las micro, pequeñas y medianas empresas. Este es un evidente elemento relacionado a la teoría neoclásica (y sus posteriores nuevos aportes) del crecimiento, donde el desarrollo nacional se liga de fuerte manera al crecimiento de su riqueza y a procesos de industrialización ligados a sus entornos productivos.

En este marco, se concibe a la inversión pública y privada como elementos fundamentales para el desarrollo económico. Toma relevancia en este sentido, el rol que se le atribuye a la inversión pública, ya que se apuesta decididamente a mejorar los proyectos en esta área, bajo los principios de planificación, buena administración, eficiencia, eficacia y resultados, con el fin de obtener impacto en el desarrollo del país y el bienestar social.

Queda evidenciado claramente la prioridad que se le brinda en el Plan a las medidas relacionadas con proyectos de infraestructura productiva, apuntando a una mayor competitividad y valor agregado tanto de cadenas productivas (como la agroalimentaria) como a nivel de pequeño y mediano productor. Así mismo, se brinda importancia a la inversión en transporte, el apoyo a la industria a nivel nacional y particularmente el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa ligadas principalmente a comunidades locales. Estas empresas, y especialmente las de carácter cooperativo y aquellas dentro de la economía social y solidaria, son priorizadas decididamente para su involucramiento en procesos de encadenamientos productivos, ya que se las concibe con un rol estratégico en la generación de empleo digno y desarrollo económico sostenido. Con ello, se puede referenciar uno de los aportes centrales de la nueva teoría neoclásica, vinculado a la importancia de dichas empresas a nivel de la dinámica estructural, mejorando el desempeño económico y los resultados sociales.

Otro de los rasgos distintivos que se identifica como parte del enfoque económico del desarrollo, es la innovación tecnológica y su rol central dinamizador de la economía costarricense. El Plan resalta en este sentido a la innovación como elemento de base para alcanzar un conjunto de bienes y servicios que sean más competitivos y mayor valor agregado. Con ello, tender a generar empleos de calidad en el ámbito doméstico y relaciones de creciente encadenamiento entre los sectores internos y los que participan en los circuitos internacionales de comercio exterior. Este puede ser otro ejemplo de la influencia de los nuevos aportes a la corriente neoclásica del crecimiento, ya que se promueve las complementariedades entre distintos sectores del ámbito productivo al tiempo que se intenta reforzar el vínculo entre lo doméstico y los circuitos exteriores. En este sentido, se enfatiza el hecho de no

trabajar de manera sectorial en cadenas de valor productivas ya que se considera que repercute en la baja competitividad para el logro de encadenamientos productivos y acceso a mercados.

Otro elemento del enfoque económico del desarrollo presente en el Plan fue la promoción del comercio exterior y el fortalecimiento de la internacionalización de la economía nacional, de modo de integrar a la economía costarricense al sistema capitalista globalizado, apostando no solo a sus productos primarios, sino como se mencionó, a aquellos con valor agregado promovido por la tecnología y la innovación. Se vinculó a ello las medidas tendientes al fortalecimiento del talento humano, a través de la promoción de una formación técnica que acorde a las demandas del sector productivo y exportador. Ello se ve reflejado claramente en lo planificado para el sector agropecuario donde las líneas estratégicas de acción incluyen la comercialización interna y externa, la innovación e investigación y la transferencia tecnológica. En este sentido, es clara la influencia neoestructuralista, donde se persigue una apertura comercial y efectiva inserción en la economía internacional en base a la generación de ventajas comparativas.

Por su parte, la influencia neoinstitucionalista también se hace notar en las referencias dirigidas al mejoramiento del ambiente y estructura institucional. Ejemplo de ello es el planteo de programas de información y capacitación transversal (mejora regulatoria, reglamentación técnica, inocuidad, defensa comercial, promoción de la competencia y apoyo al consumidor) dirigidos al ámbito público, el sector empresarial y ciudadanía en general, con el objetivo de fortalecer el conocimiento sobre deberes y derechos. De esta manera se busca impactar sobre el crecimiento de la producción y por ende en la generación de empleos al permitir generar nuevos emprendimientos o negocios.

Así mismo, se identifican elementos relativos a la preocupación por obtener de este crecimiento un efecto de trasvase hacia mejoras en el área social, apostando por un crecimiento inclusivo, con una distribución socialmente justa de sus beneficios, colaborando con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Fueron diversas las medidas orientadas hacia la obtención de un mayor desarrollo social, tanto a nivel de facilitación al acceso y mejora de la calidad de bienes y servicios (salud, educación, vivienda, etc.) así como una fuerte apuesta a programas sociales, de subsidio y transferencia. En este marco, se brindó especial importancia al empleo decente como vía para la reducción de brechas y la pobreza.

En síntesis, el enfoque económico del desarrollo tuvo fuerte presencia en el Plan, centrada en los aspectos de la inversión, la productividad, el valor agregado y una inserción efectiva en los mercados internacionales..

La perspectiva de la sustentabilidad.

Tal como lo menciona el Plan, Costa Rica ha sido reconocida a nivel internacional por sus políticas de conservación y protección de la biodiversidad. Se identifican elementos de esta perspectiva en diversos pasajes y medidas del PND. Tal vez, los más significativos son aquellos ligados a las acciones relativas a la productividad y el crecimiento económico, ya que, como se mencionó, es el eje vertebrador de la propuesta. Se identifica una estrategia basada en la preservación y explotación racional, donde el acento se encuentra en una articulación entre la conservación ambiental y el desarrollo económico. Con ese fin, se enfatizó el uso eficiente de los recursos, a través de medidas

como la reducción de la cantidad de energía utilizada, la integración de aquellas de carácter limpio, el fomento de una gestión integral de recursos hídricos y un sistema concertado relativo a un ordenamiento territorial efectivo, garante de un uso sostenible y justo del suelo. Se apunta de este modo, a lograr un equilibrio entre las necesidades del desarrollo económico con las limitantes que impone el medio ambiente.

Por otra parte, se brinda importancia al rol de la incorporación de procesos tecnológicos como forma de fomentar acciones innovadoras frente al cambio climático y de maximizar la eficiencia de uso de los recursos naturales y disminuir los efectos perniciosos del modelo de cara a la conservación, como por ejemplo la tecnología aplicada a la reducción de la huella de carbono.

Se suma a la visión de sustentabilidad del Plan, las medidas relativas al pago por servicios ambientales y la necesidad de avanzar en la incorporación de una contabilidad verde que dé cuenta de la cuantificación del valor de la degradación ambiental ligada al desarrollo inmobiliario o productivo. Desde estas formas, se cuantifica y se valoriza los elementos naturales, transformándolos así en un bien más de capital.

El enfoque del Desarrollo Humano.

El compromiso por apuntar al desarrollo humano sustentable y la cohesión social han marcado la visión del futuro a que se aspira a nivel nacional. A pesar de que este enfoque no se encuentra claramente evidenciado en el Plan, sí existen elementos que pueden asociarse a una estrategia que busca aumentar el universo de capacidades humanas. El primero de ellos está vinculado a la generación de trabajo digno, como aporte a la reducción de la pobreza nacional, aunque enfocada en territorios rurales y apoyando los pequeños productores, concibiendo claro está, la mejora del empleo y del ingreso como vías para mejorar las opciones de la población.

Las medidas ligadas al ámbito educativo, aumento de cobertura, mejora de los ambientes de aprendizaje y la cobertura alimenticia, fueron planteadas y enfocadas hacia una educación para la vida, fomentando la creatividad y la innovación como elementos para potenciar el desarrollo humano. Adquiere de este modo una perspectiva de aumento de capacidades humanas, apuntando a posibilitar a cada persona a elegir el tipo de vida valioso para sí. Todo ello no descartó la promoción de la capacitación y formación dirigida a aumentar la empleabilidad y el capital humano de acuerdo con las necesidades productivas.

Las políticas de género significan un elemento fundamental reflejado transversalmente en el Plan, asociado a lograr el goce igualitario, tanto en hombres como en mujeres, de los beneficios del desarrollo con el fin de ampliar sus capacidades. Puntualmente, las propuestas aspiraron a potenciar capacidades para el logro de autonomía económica (vinculadas fuertemente a las capacidades de empleabilidad y emprendedurismo), igualdad de acceso a servicios y prevención de situaciones de violencia y autonomía en la toma de decisiones, todo ello apuntando a generar un entorno con las condiciones necesarias para que quienes quieran, puedan desarrollarse plenamente.

Otras de las medidas del Plan asociadas a este enfoque fueron las vinculadas al aumento de conectividad y mejora del acceso a servicios de internet, apuntando especialmente a las comunidades más vulnerables. Aunque no aparecen explícitamente dirigidas al aumento de las capacidades humanas

para lograr “ser” y “hacer” lo que realmente se valora, si lo hace desde una postura de transformación modernizadora de Costa Rica en una sociedad digital.

El abordaje en materia de salud, concebido desde el enfoque de determinantes sociales de misma, imprimió un sesgo hacia la ampliación de capacidades desde la promoción y prevención multicausal en esta materia, más allá de la tradicional perspectiva de atención a la enfermedad. De esta forma, desde este sector se apostó a la adopción de un abordaje de ampliación de capacidades para posibilitar el disfrute de varios funcionamientos, a través de medidas que mejoraran el ámbito de la comunidad o territorio dado. Se intentó atender así, las inequidades sanitarias resultado de situaciones donde la población crece, vive, trabaja y envejece, y el tipo de sistema que su utiliza para combatir la enfermedad. Por ello, se incorporaron al PND componentes relacionados a la promoción y el cuidado de estilos de vida saludable, apuntando a metas vinculadas con la práctica de la actividad física, la educación y promoción de hábitos saludables en colegios y comunidad, el abastecimiento de agua potable de calidad, el tratamiento de aguas residuales y el manejo integral de residuos sólidos.

La postura del post – desarrollo.

El Plan no propone medidas claramente identificadas con esta postura crítica sobre el desarrollo. Solamente avanza en ciertos aspectos que pueden ser vinculados a ella: la identidad, diversidad cultural y desarrollo de los territorios indígenas. En este sentido, se reconoce la obligación del Estado en garantizar los derechos humanos culturales, permitiendo que comunidades, pueblos y poblaciones particulares los disfruten y defiendan. Se plantea de este modo, una actitud ligada principalmente al reconocimiento de la diversidad sin encontrarse una decidida estrategia para incluirla en el proceso de definición del estilo de desarrollo nacional.

En este sentido, las medidas estuvieron dirigidas a la generación de diálogos participativos, promoviendo una aportación de carácter consultivo no vinculante. Sus resultados se propusieron para conformar una serie de recomendaciones al Poder Ejecutivo y Legislativo, con un fin específicamente legitimador de la postura finalmente adoptada por el gobierno.

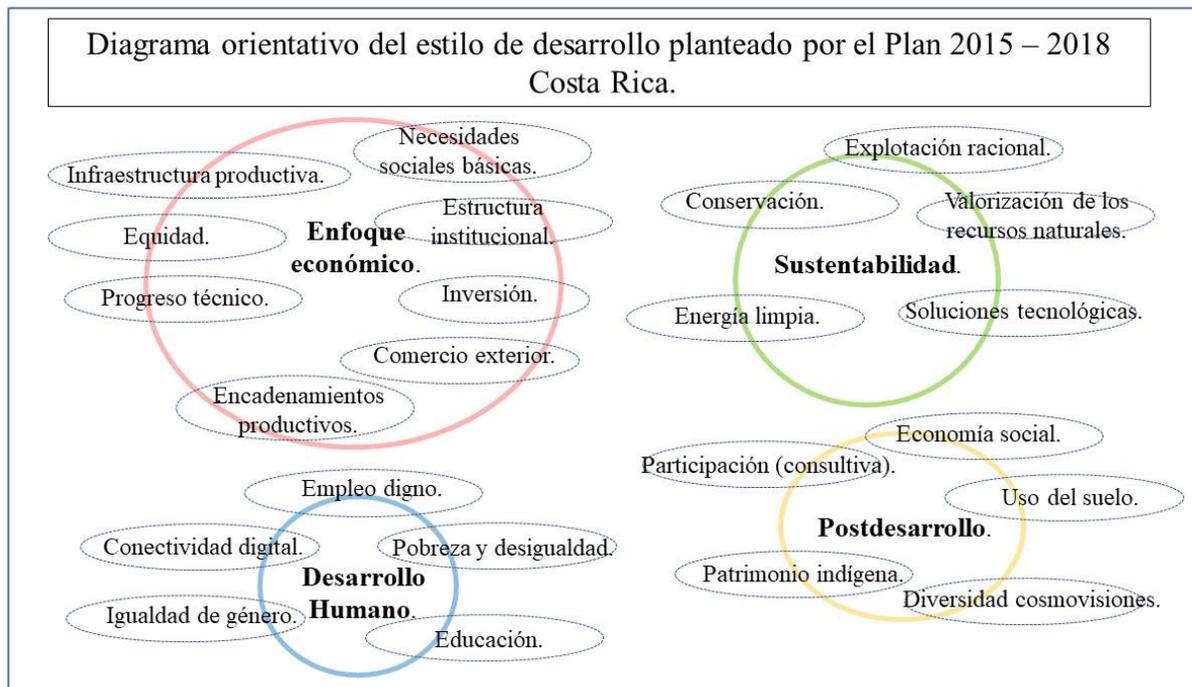
Se apuntó entonces, a medias tendientes a la preservación del patrimonio indígena y afrodescendiente, específicamente a través de programas educativos y culturales que evitaran el desuso y la disminución de la vivencia cotidiana de la cultura tradicional, intentando favorecer la permanencia y respeto por su cosmovisión del mundo, poniendo en valor a las tradiciones.

Este enfoque también quedó evidenciado a través de un conjunto de medidas dirigidas hacia el combate a la pobreza y la protección ambiental. Entre las primeras, la consideración y adecuación de las necesidades básicas de comunidades locales y el apoyo a procesos productivos alternativos, aunque no necesariamente identificados con un descentramiento del crecimiento como principio organizativo. En este sentido, se puede identificar el impulso a la economía social solidaria como elemento de carácter postdesarrollista, apostando a un subsistema bajo los principios de esfuerzo colectivo, solidaridad, igualdad, participación, cooperación.

En relación con el medio ambiente, el PND consideró oportuno reconocer diferencias en relación con el uso del suelo, como por ejemplo la solución para una mejor delimitación entre las áreas silvestres protegidas con objetivos ambientales nacionales y los territorios indígenas o asentamientos campesinos. En este sentido, prevalece una perspectiva de viabilidad económica y prudencia ecológica

en relación con el vínculo con el ambiente, lejos de adoptar una postura biocéntrica, característica de la postura postdesarrollista.

Cuadro 5.



Fuente: Elaboración propia.

5.2.4. Principales conclusiones del caso costarricense.

El caso recién analizado posee una estructura amplia y rica en contenido, la que abarca un conjunto de medidas, que más allá de sus énfasis, plantea elementos característicos de todas las corrientes teóricas contempladas en este trabajo. Del análisis de sus pilares y prioridades se arrojan los siguientes comentarios generales:

- Este Plan Nacional de Desarrollo parte del convencimiento de que el Estado debe ser un precursor de bienestar y solidaridad para su población. En este sentido, en términos generales, realiza una apuesta firme a medidas relacionadas con el crecimiento económico, el empleo, la educación, el combate a la pobreza y a la desigualdad, la cultura, la salud, el ambiente, entre sus temas prioritarios.
- El crecimiento y la generación de riqueza a nivel nacional (como uno de los tres pilares fundamentales del Plan) se basa en los elementos de promoción de inversión pública y privada, el aumento del valor agregado en la producción y los encadenamientos productivos, así como la mejora de la infraestructura a su servicio, con una participación incremental de la innovación y la tecnología, todo ello con el anhelo por generar un bienestar social inclusivo y sostenible.

- Como elemento de la teoría clásica del crecimiento, destaca la especial atención que se le brinda a la inversión pública por su rol dinamizador del sistema económico y del desarrollo en general.
- Aunque es evidente la fuerza que toma el crecimiento de la riqueza nacional como evidencia de la influencia de la teoría clásica del crecimiento, el Plan no deja de conjugar una variada gama de aspectos relacionados a las corrientes neoinstitucionalistas, neoclásicas y neoestructurales.
- De tal modo, reúne un conjunto de propuestas en relación con el crecimiento económico que articulan apuestas a la inversión productiva e industrialización con impulso de la innovación, buscando un impacto de avance en los niveles de valor agregado, enfocado principalmente a la inserción en el comercio internacional.
- Desde la perspectiva neoinstitucionalista se aprecia una búsqueda por mejorar los aspectos regulatorios relacionados al aumento de la competitividad y confianza del consumidor.
- Se percibe una fuerte influencia de los nuevos aportes neoclásicos y los neoestructurales a través del énfasis depositado, a lo largo del Plan, en los procesos de encadenamientos productivos. Primordialmente, su estrategia apunta a generar un ambiente propicio para la articulación entre actores económicos diversos, con énfasis en aquellos vinculados a la exportación y con un sesgo hacia el sector agropecuario.
- El Plan, posee una firme postura ecodesarrollista, sobresaltando los aspectos de articulación y armonía entre el desarrollo económico y los aspectos ambientales y sociales. La orientación de su principal objetivo, el desarrollo, es hacia una perspectiva sana a nivel ambiental. A su vez, el rol que se le brinda al avance técnico y científico también remite a un postulado ecodesarrollista, posicionando a estos elementos al servicio de la protección. El PND reconoce de esta manera, los límites ecológicos de la expansión económico-productiva de su modelo y la necesidad de conservación.
- Se evidencia una postura “débil” sobre la sustentabilidad, habilitando una explotación racional de los recursos, desde una perspectiva de conservación, asociada a la utilización de soluciones tecnológicas y la generación de energías limpias para los procesos.
- Se apuesta a una educación que fomente el aumento de capacidades humanas, más allá del aporte sustancial considerado hacia la formación y acumulación de capital humano, el que promueve la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas para abrirse campo en los mercados y la producción.
- La participación social y la articulación de actores se presenta como el principal elemento de *agencia*, plantado a través de estructuras institucionales que garanticen la capacidad de toma de decisiones y/o la posibilidad de valorar asuntos, bienes y servicios públicos.

- Desde el punto de vista postdesarrollista, se identificaron elementos puntuales de esta corriente relacionados con la defensa del patrimonio indígena y comunitario, promoviendo el respeto por cosmovisiones diversas, con implicaciones a nivel de la relación y uso del suelo, así como también las medidas relacionadas con la economía social solidaria como forma tendiente a un descentramiento del desarrollo económico como principio rector organizativo de la vida social. El conocimiento de los movimientos sociales y grupos organizados de base está presente pero solo como forma de promover una participación dialogante y consultiva, no vinculante, frente a la cual parecería predominar otro tipo de conocimiento a los efectos de definir el Plan, aquellos provenientes de ámbitos académicos, formales o expertos.

5.3. El Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019 de Uruguay.

5.3.1. Contexto socioeconómico y político y presentación de la planificación.

La formulación de este Proyecto contempló un escenario económico internacional menos favorable para Uruguay, reconociendo un ritmo de crecimiento más moderado que en los años precedentes, así como una ralentización del nivel de actividad en centros como Brasil y China (Ministerio de Economía y Finanzas -MEF-, 2015:1).

Bajo este contexto las expectativas sobre el crecimiento del nivel de actividad para Uruguay se ajustaron a la baja, aunque en el año 2014 el PBI por habitante tuvo una variación positiva de 2,9% en relación al año anterior. En paralelo, se registró un leve incremento del desempleo, aumentando 0,2 puntos porcentuales entre 2013 y 2014, alcanzando una tasa para 2014 del 6,9%, un nivel cercano al promedio de América Latina. Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el poder adquisitivo en Uruguay aumentó para el período mencionado, mientras que la pobreza cayó entre 2010 y 2014 a una tasa equivalente anual del -14,9%, situándose para 2014 en el 9,7% de personas pobres sobre el total (CEPAL, 2016).

En lo que respecta a la desigualdad de ingreso, el país mostraba los niveles más bajos para América Latina (0,379 de Gini para el 2014) al tiempo que acompañó la tendencia regional de disminución de la desigualdad entre los años 2010 y 2014, corroborado tanto por el coeficiente de Gini como por los índices de Theil y Atkinson. En cuanto a la evolución del país para ese entonces en materia de gasto público social, la misma se mantuvo en una constante de crecimiento como proporción del PBI, adquiriendo valores de 13,5% en 2011 y 14,9% en 2015 (CEPAL, 2017).

A pesar de los avances, se reconocieron desafíos diversos relacionados principalmente a brechas de equidad y de acceso a derechos entre diferentes grupos de población (sistemáticamente situaciones desfavorables para jóvenes, mujeres, afrodescendientes, personas de bajo nivel educativo y de ingresos y personas residentes en localidades pequeñas). Persistía una heterogeneidad de situaciones de vulnerabilidad en relación con el acceso al trabajo de calidad, y por tanto a las protecciones y derechos asociados a los empleos, lo que generaba un efecto de estratificación desigual del mercado de trabajo (con sectores de baja y alta productividad). Sumado a ello, el país enfrentaba desafíos sociodemográficos como el alto nivel de envejecimiento poblacional y su comportamiento reproductivo con un marcado descenso de los niveles de fecundidad (Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-/Oficina de Planeamiento y Presupuesto – OPP-, 2018).

En relación con el contexto político, este Proyecto de Presupuesto surge en el marco del tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio (2005-2010, primer período de gobierno, 2010-2015, segundo período de gobierno, 2015-2020 tercer período de gobierno) como fuerza de centro izquierda que gobierna por primera vez en la historia del país a través de los períodos mencionados. La gobernabilidad del mandato presidencial para el período de referencia estuvo respaldada por una composición parlamentaria de mayoría oficialista, lo que instauró un escenario prometedor de cara al impulso legislativo para el período.

Por otra parte, Uruguay no cuenta con un PND. Por ello, se ha optado por analizar en su caso, el Proyecto de Presupuesto Nacional (específicamente, el volumen referido al Mensaje y Exposición de Motivos) como el documento base que expresa el plan de gobierno para el logro del desarrollo económico y social del país. En su exposición de motivos alega:

El Presupuesto es la expresión fiscal y financiera del plan de gobierno y constituye, a su vez, una de las herramientas privilegiadas para avanzar en el cumplimiento, a lo largo del período 2015-2019, de los compromisos asumidos ante la ciudadanía por el gobierno...El Presupuesto que se presenta al Parlamento asigna los recursos públicos y le da forma al despliegue de programas y políticas públicas que, junto a las restantes iniciativas de gobierno, el compromiso de la ciudadanía y los actores económicos y sociales y el funcionamiento institucional de la república, le darán continuidad al proceso de desarrollo económico y social que transita nuestro país (MEF, 2015:1).

En tal sentido, este proyecto de presupuesto deja sentado el compromiso presupuestal para el quinquenio 2015-2019 y así también las prioridades en áreas de mayor sensibilidad estratégica, con el objetivo de dar continuidad al proceso de desarrollo económico y social del país.

5.3.2. Pilares programáticos, líneas estratégicas y acciones.

Las prioridades del presente presupuesto están definidas por los cuatro pilares programáticos a los que alude, a saber:

- El Uruguay del crecimiento.
- El Uruguay Social.
- Educación.
- Sistema de Cuidados.

Los mismos pueden ser analizados y esquematizados, para una comprensión más rápida, de la siguiente forma:

Cuadro 6: Pilares, líneas y acciones estratégicas del Proyecto de Uruguay 2015 – 2019.

Pilar	Línea estratégica	Acciones
El Uruguay del crecimiento.	Promoción de inversiones.	Crédito fiscal.
		Transparencia normativa.
	Infraestructura.	Generación de energía.
		Corredores viales.
		Social (centros hospitalarios, centros educativos y unidades para personas privadas de libertad).
		Vivienda.
		Telecomunicaciones.
		Agua y saneamiento.
		Portuaria.
		Ferrovial.
Fondo de Desarrollo del Interior.		
El Uruguay social.	Desigualdad de ingresos.	Planes sociales.
		Reforma tributaria.
		Sistema de salud.
		Sistema de pensiones.
	Pobreza e indigencia.	Negociación colectiva.
		Mercado laboral (informalidad).
		Planes de transferencia.
	Salario mínimo.	
Educación.	Política salarial.	Mejora salarial.
	Infraestructura.	Mejoramiento de instalaciones edilicias.
		Expansión de centros tiempo extendido y completo (primera infancia, educación media y tecnológica).
	Mejora institucional.	Sistema descentralizado (nivel universitario).
	Cobertura.	Expansión de modelos de tiempo completo.
		Ampliación de cobertura (inicial).
		Incorporación de jóvenes a la educación media.
	Ciencia y tecnología.	Educación no formal.
Institutos de investigación e innovación (Instituto Pasteur, ANII, Ciencias Básicas, etc.). Plan Ceibal.		
Sistema de Cuidados.	Primera infancia.	Aumento del número de Centros de atención a la infancia y adolescencia.
		Transformaciones legislativas (licencias parentales y jornada laboral).
	Adultos dependientes.	Ampliación de cobertura de centros de atención y a domicilio.
		Formación de cuidadores. Regulación de centros.

Fuente: Elaboración propia en base al Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 – Mensaje y Exposición de Motivos, Uruguay.

Estos cuatro pilares reflejan las principales señas de identidad del Presupuesto. El primero de ellos, tiene por objetivo la búsqueda de tasas de crecimiento económico prolongado, situación identificada como motor de impulso de procesos de mejora en las condiciones de vida de los habitantes. A su vez, la principal preocupación ha sido lograr que el crecimiento fuera acompañado por un proceso de aumento de la equidad. Con ello, el proyecto de Presupuesto aspiraba a hacer partícipes a todos los miembros de la sociedad del fruto del progreso. Puso en valor la acumulación de los factores de capital físico y la formación de recursos humanos como medio para aumentar la productividad, generando así un círculo virtuoso, ya que se estimaba que ello atraería nuevas posibilidades de inversión. Se suma a ello, los procesos de innovación y la adaptación de nuevas tecnologías de la producción.

Por ello, el Proyecto apostó a fomentar la productividad a través de la promoción de inversiones y la mejora de la infraestructura, como elementos centrales.

Un rasgo distintivo del crecimiento de los últimos años fue el dinamismo de la inversión, principalmente privada. Por ello, el Presupuesto propuso continuar alentando nuevas posibilidades de inversión, con el objetivo de generar mayor productividad, eficiencia y competitividad, para contribuir a dicho crecimiento. El régimen de promoción de inversiones fue una herramienta valorada ampliamente por sus efectos positivos en este sentido. Se trata de un mecanismo de estímulo a la inversión privada que consiste en otorgar créditos fiscales a las empresas que realicen inversiones que contribuyan a ciertos objetivos de desarrollo centrales para el país. Se aspira a que este instrumento continúe valorando y apoyando iniciativas con potenciales impactos positivos en términos de generación de empleo de calidad, en volumen exportador o por el objeto de la inversión en términos de desarrollo nacional.

Dos elementos resaltan en el ímpetu por impulsar nuevas inversiones. El primero, el medioambiental, promoviendo inversiones en investigación, desarrollo e innovación con efecto positivo sobre la calidad del ambiente, como por ejemplo los molinos eólicos y los proyectos de producción limpia. El segundo, el social, procurando direccionar los esfuerzos de los privados hacia proyectos de inversión que generan mayores derrames hacia el resto de la economía, contribuyendo a alinear la rentabilidad privada con la rentabilidad social.

Por su parte, también se priorizó la mejora en infraestructura, considerándola fundamental para generar crecimiento a largo plazo (Serebrisky, 2014) al tiempo que se reconoce un atraso relativo importante, similar al resto de la región (CAF, 2018). El Proyecto abarcó un conjunto de servicios de infraestructura, a saber:

- a. La ampliación de la base del sistema de generación energética (ligada en su gran mayoría a fuentes renovables) y subsidiariamente a la transmisión y distribución.
- b. Un sistema vial enfocado principalmente a fortalecer objetivos nacionales y regionales de integración, con siete corredores viales.
- c. Sistema de salud, dotando de infraestructura y equipamiento al hospital de niños y dos de los más grandes nosocomios de la capital (Montevideo). En el interior del país, se contempló el primer Instituto Médico de Alta Especialización y centros de radioterapia.

- d. En Educación se incluyó la construcción de jardines de infantes, escuelas urbanas, liceos de ciclo básico y segundo ciclo (tiempo completo y tiempo extendido), centros de ciclo básico tecnológico y agrario, así como polos tecnológicos. Ampliaciones y readecuaciones en dichos niveles además de la Universidad Tecnológica (UTEC) en el interior del país.
- e. En Seguridad se destaca la construcción de la Unidad de Personas Privadas de Libertad, refacción y construcción de nuevas seccionales policiales en el interior del país, adquisición de vehículos y equipamiento, así como en el fortalecimiento del Sistema Integral de Tecnología Aplicada a la Seguridad Pública.
- f. Apoyando al sistema nacional de cuidados, los esfuerzos en infraestructura se proyectaron hacia la construcción y mejora de los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) para la primera infancia y a la instalación de centros diurnos oficiales, mientras que bajo la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) se planificó la ampliación de la red de centros de educación existentes y nuevos jardines de educación inicial. En la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se planificó la construcción de centros de día para personas dependientes. Otras inversiones de volumen se vinculan al reacondicionamiento de hogares y centros para niños y adolescentes (Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay -INAU- y el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente -INISA-).
- g. Vivienda. Las inversiones en esta área se proyectaron hacia la construcción nueva de soluciones habitacionales (casi el 50% en forma de cooperativa), la mejora habitacional en hogares de extrema vulnerabilidad y préstamos o subsidios para refacción de viviendas. Bajo la ley 18.975 se promovieron la construcción y refacción de viviendas de interés social.
- h. Telecomunicaciones. Se prioriza las redes de acceso (fibra óptica al hogar, red móvil e instalación de nuevas radio bases) la red de núcleo (red de transporte urbana, nacional e internacional) que dan soporte a las redes de acceso (se destaca el despliegue del cable submarino entre Uruguay, Brasil y Estados Unidos).
- i. Agua y saneamiento. En esta área la planificación se enfocó a la mejora de calidad y acceso de la población a los servicios de agua (remodelación y mejora de plantas potabilizadoras, así como la instalación de plantas transportables) y saneamiento (ampliación de redes, instalación de nuevos servicios, emplazamiento de plantas).
- j. Portuaria. Adquisición de dragas y grúas, obras nuevas y de acondicionamiento en puestos de la capital y el interior del país.
- k. Ferroviaria. Rehabilitación de líneas y contrapartida en proyecto del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR.
- l. Fondo de Desarrollo del Interior. Acondicionamiento de espacios públicos, construcción de polideportivos, mantenimiento de vías públicas, obras para tratamiento y disposición final de residuos, mejoramiento de caminería rural, entre otros.

En este sentido, se evidencia una fuerte apuesta a la infraestructura en viabilidad e hidrografía. La otra gran apuesta, elemento central del proyecto político, es lo planificado hacia el desarrollo de infraestructura ferroviaria, base para el proyecto productivo de la futura planta de celulosa del país, la más grande inversión extranjera de la historia del país³⁴.

³⁴ Por mayor información sobre el proyecto puede consultarse:

<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/informe-gobierno-upm2>

El pilar del Uruguay Social resume en gran medida la pretensión de progreso social que el Proyecto quinquenal deseó adoptar, considerándolo fin último del crecimiento de la actividad económica. Su meta, alcanzar niveles mínimos de pobreza e indigencia al tiempo de lograr los máximos niveles de equidad en la distribución final de los ingresos en los hogares.

Para continuar abatiendo los niveles de pobreza e indigencia se propone mantener los planes de transferencia (condicionada) readecuándolos y focalizando su público objetivo. A su vez, continuar con el impulso de la política salarial del gobierno de incremento del salario mínimo y los esfuerzos de políticas sociales, laborales y de capacitación que permitan acceder a sectores vulnerables a actividades formales en el mercado de trabajo. Por su parte, la distribución del ingreso ha mejorado sensiblemente desde el año 2008, por lo que este proyecto se propone continuar con las políticas de: plan de equidad, nuevas asignaciones familiares, asistencia a la vejez, reforma tributaria, reforma de la salud y salarios y pensiones mínimas.

En este sentido, el proyecto de ley presupuestal propuso continuar profundizando la matriz de protección social para adaptarla tanto a las nuevas necesidades como a la estructura de riesgos sociales actuales, avanzando con el Plan de Equidad y con reformas sustanciales a nivel de tributación y salud (entre las que se destaca el Sistema Nacional Integrado de Cuidados). En relación a la vivienda se propuso impulsar nuevos programas que apuntaran a poblaciones con capacidad de pago, pero no de ahorro, aumentar la disponibilidad de tierras urbanizadas y atendiendo las necesidades habitacionales de los núcleos sociales más vulnerables.

Así mismo, se buscó constituir una estructura institucional centralizada para reforzar la rectoría de las políticas en el sector (MIDES) al tiempo que optimizara recursos. Ejemplo de ello fue la propuesta de pasaje del Instituto Nacional de Alimentación y el Programa Uruguay Crece Contigo a su órbita.

El pilar de la Educación fue considerado en el proyecto de presupuesto derecho humano fundamental que permite a las personas acceder a mayores oportunidades y libertades. Los principales desafíos se ubicaron en la mejora salarial, en la recuperación edilicia y a la transformación institucional:

...(i) política de mejora sostenida de los salarios docentes y de todos los trabajadores vinculados a la educación pública; (ii) política de recuperación, mantenimiento y expansión de la infraestructura educativa (edificios y equipamiento); (iii) políticas educativas acordes a los desafíos actuales en la materia y que tengan siempre como centro a los estudiantes (MEF, 2015:99).

Los incrementos de salarios proyectados para el sector de la educación contemplaron incrementos salariales generales, ampliaciones de partidas para financiar la reducción de inequidades y partidas específicas para reforzar el mecanismo de presentismo.

El aumento y la mejora de la infraestructura edilicia está asociada a la expansión de la oferta del servicio tanto en calidad como en cantidad. Sin contabilizar los posibles proyectos de participación público privado, el horizonte planteado abarcó un número importante de centros en el nivel de inicial y primaria (construcción de centros y aulas en primera infancia, construcción de escuelas de tiempo completo y refacción para que escuelas urbanas comunes pasaran a ser de tiempo completo) sobre el

entendido que la escolarización temprana tiene importantes efectos positivos en los niños; en educación media general se aprecia un esfuerzo presupuestal mayor, apostando a la construcción y refacción de un número importante de centros al tiempo que se plantea la construcción de liceos a tiempo completo y tiempo extendido. Fue una prioridad con alto respaldo social y político, anhelando lograr una efectiva universalización del egreso.

Se planteó un rediseño institucional dirigido al desarrollo de proyectos de centro contextualizados y sus servicios coordinados con otros servicios estatales. Se plantearon medidas en todos los niveles educativos. La expansión de la educación en primera infancia mediante la ampliación locativa, la creación de nuevos centros para educación media básica y educación técnica, y en nivel terciario con la promoción de un sistema descentralizado a nivel territorial.

En cuanto a ciencia y tecnología, es otro de los componentes de este pilar que fue concebido con el objeto de ser priorizado a nivel presupuestal, dirigido al Instituto Pasteur, el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (Pediciba) y a la continuidad de las becas educativas otorgadas por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para el desarrollo de la investigación.

En definitiva, el pilar de la Educación priorizó fortalecer el sistema de educación a nivel de ciclo primario y secundario, el nivel público universitario (incluye Universidad de la República y UTEC) en temáticas de alfabetización informática (Plan Ceibal), ampliación de ofertas de carreras técnicas (UTEC), ampliación de la cobertura de medicina familiar y comunitaria (Unidades Docentes Asistenciales), evaluación educativa y la formación relativa al Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Basado en el Sistema Nacional de Cuidados (SNC) se erigió el cuarto pilar de este proyecto de presupuesto quinquenal. Tal como lo expresa en su exposición de motivos:

Uruguay atraviesa un proceso de cambios demográficos y sociales que implican una población más envejecida, una inserción creciente de la mujer en el mercado laboral y nuevas estructuras familiares con mayor presencia de hogares monoparentales, entre otras. Estos cambios implican un aumento en el número de personas dependientes que requieren de cuidados al tiempo que se cuenta con menos personas disponibles para brindarlos. A través del Sistema Nacional Integrado de Cuidados se pretende dar respuesta a esta necesidad creciente de las familias que hoy en día no es atendida de forma cabal e integral por parte del Estado (MEF, 2015:126).

Con la intención de ampliar la matriz de protección social, el Proyecto de Presupuesto priorizó los grupos de primera infancia y adultos mayores dependientes. Para poder dar respuesta a las situaciones de dependencia de personas en estos grupos las acciones involucraron diferentes áreas. En niñez, la cobertura a través de los centros de atención se tornó prioritaria. Por ese motivo, el SNC en niñez se apoyó principalmente en el Plan CAIF, lo que supuso atender los existentes más posibles centros nuevos. Así mismo, el Sistema se planteó contemplar los jardines y aulas de inicial de todo el país. Otra oferta pública que se integró al Sistema fueron los centros diurnos del INAU, el programa Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo y el programa de Cuidados e Inclusión Socioeducativa para Primera Infancia del MIDES. Adicionalmente a este aspecto de cobertura, se suma las transformaciones legislativas que el Sistema propuso. A partir del 2013 Ley N.º19.161 realiza

ajustes³⁵ al esquema de licencias parentales, a partir de la cual se otorga más beneficios a los trabajadores y trabajadoras dependientes del sector privado, pero además amplía el universo de beneficiarios incluyendo a trabajadores independientes y monotributistas.

En lo que refiere a adultos mayores dependientes, las acciones proyectadas se ciñen a los centros de cuidados permanentes y los cupos disponibles en el sistema público. Para quienes adicionalmente presentan discapacidad se prevé la puesta en marcha de un Programa de Asistentes personales (a domicilio o cuidados en instituciones).

En relación con la actividad de regulación, se proyectó en el presupuesto comenzar a trabajar en la creación de un marco regulatorio para determinar los mecanismos de implementación de la política con el objetivo de reconocer el derecho a cuidar y ser cuidado en condiciones de calidad a aquellas personas que se encuentren en situación de dependencia.

El Sistema Nacional de Cuidados ha significado una fuerte seña de identidad del proyecto de gobierno. El incremento en esta temática centra sus recursos en la primera infancia (más del 50%). Ello sumado a las asignaciones ordinarias para el Plan CAIF, los Centros Diurnos de Primera Infancia del INAU, las casas de cuidados comunitarios, los Centros de Educación y cuidados de 3 años de la ANEP y las becas de inclusión socioeducativas del MIDES se alcanza montos significativos para un área sin precedentes en el marco de los presupuestos quinquenales de gobierno.

5.3.3. Análisis del Proyecto de Presupuesto según dimensiones/corrientes teóricas.

El enfoque económico del desarrollo.

Este enfoque parece monopolizar el proyecto de presupuesto, brindando a su vez, especial importancia a los aspectos sociales asociados al mismo. El factor económico asume una centralidad evidente y apunta a un crecimiento económico sostenido y con equidad, concibiéndolo como elemento clave para la determinación de los ingresos que sustentan la política fiscal y la generación de un efecto “derrame” para favorecer la inclusión. En este contexto, la inversión asume un rol prioritario, por lo que, sumado a la aplicación de nuevas tecnologías para la producción, se espera aumentar la productividad total.

El sesgo en términos de equidad e inclusión adquiere relevancia en el proyecto de presupuesto a la hora de pensar y planificar el desarrollo económico, lo cual puede asociarse a una influencia clara de la postura neoestructuralista cepalina del crecimiento y la transformación productiva con equidad. En este sentido, se plantea una posición firme en torno a los cambios necesarios a nivel de diversificación, innovación e incorporación de conocimiento al sistema productivo apuntando claramente a obtener impactos en torno a dicha transformación. Todo ello, apuntando en que redunde positivamente en ventajas comparativas que permitan al país afrontar un entorno internacional de creciente complejidad.

³⁵ Las modificaciones principales contempladas en la ley son el incremento en dos semanas de la licencia maternal -pasando de 12 a 14 semanas-; otorga a los padres 10 días adicionales a los 3 que tenían por licencia paterna e incluye un subsidio de medio horario parental (es decir, puede ser usufructuado por el hombre o la mujer) hasta los seis meses del bebé.

Por otra parte, es clara la influencia de los nuevos aportes neoclásicos en la formulación del Proyecto, ya que se caracteriza el proceso económico vinculado a la incorporación de nuevo conocimiento en las distintas etapas de la producción y la generación de nuevas capacidades humanas. De esta forma, queda reflejado uno de los elementos centrales de esta corriente teórica la que considera al conocimiento como la forma básica de capital, con un efecto positivo sobre las posibilidades de producción, vista como una función de los insumos físicos y del stock de conocimientos.

A través del Uruguay del Crecimiento se apuntó de forma decidida a las áreas de trabajo y empleo, desarrollo productivo e infraestructura y transporte. Se consideró el hecho de una adecuada provisión y oferta de servicios de infraestructura como la base para consolidar un patrón de crecimiento a largo plazo, potenciando el desarrollo de las fuerzas productivas y aportando a la consolidación de un mayor bienestar social. En este sentido, se convirtieron en prioritarias las acciones vinculadas a la creación de corredores viales, la mejora de instalaciones portuarias y la restauración de gran parte de la red ferroviaria, con el objetivo de promover al país con un rol de *hub* logístico para la región. La ampliación del comercio internacional como forma de insertarse en la economía mundial contó con un decidido impulso, el que incluyó la modernización de la gestión del sistema público vinculado a los procedimientos asociados al comercio exterior como la ventanilla única y el nuevo Código Aduanero.

Se otorgó a las nuevas tecnologías un claro rol de influencia en el impulso de la productividad, apostando a cambios profundos en la forma de producir, a nivel de transformación de procesos, aunque también se resaltó la importancia de generar nuevas capacidades humanas ligadas al mundo del trabajo, todo ello buscando la generación de un mayor valor agregado en los bienes y servicios producidos.

Así mismo, el Proyecto puso en valor el clima y la confianza institucional, basados en procesos de diálogo abierto con actores económicos, sociales y la ciudadanía en general, los que se identifican como elementos de fortaleza y transformadores de lo económico y lo social.

A pesar de poseer un fuerte perfil de crecimiento, el proyecto de presupuesto enfatizó las acciones ligadas al conjunto de políticas públicas en el plano social, las que apuntaron a alcanzar logros sociales básicos, como abatir los niveles de pobreza e indigencia, mejorar la distribución de la riqueza, aumentar el empleo y promocionar un fuerte incremento del ingreso real de los hogares. Así mismo, posee un fuerte componente en términos de infraestructura social propuesta para centros hospitalarios, escuelas y jardines (de tiempo completo y extendido), centros de día, soluciones habitacionales y servicios de agua y saneamiento.

La perspectiva de la sustentabilidad.

Se encontró poca evidencia de aspectos relacionados a la sustentabilidad en el modelo de desarrollo presentado por el proyecto de presupuesto. A pesar de que el mismo contempla, dentro de sus prioridades algunos elementos a nivel discursivo, no ahonda ni centra el tema de la sustentabilidad en el modelo, ni como eje vertebrador ni transversal al conjunto de acciones.

Lo más significativo en este sentido a ser resaltado, es el impulso que se le brindó a la promoción de inversiones en investigación, desarrollo e innovación con efecto positivo sobre la calidad del ambiente, ejemplo de ello, la inversión en generación limpia de energía con la instalación de molinos de viento.

De esta forma, se propuso continuar la transformación de la matriz energética en base a fuentes renovables no tradicionales como la eólica, la generación a través de biomasa y la fotovoltaica.

Adicionalmente, se plantearon acciones tendientes a fortalecer la institucionalidad (Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Agua y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial) involucrada en este sector, a los efectos de ampliar la capacidad de protección del medio ambiente.

También se brindó especial importancia al acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento, pero principalmente en su vínculo con el objetivo de mejora de la calidad de estos servicios. Se planteó ampliar los esfuerzos para proteger la calidad ambiental y la disponibilidad de las fuentes de agua potable de los principales cauces y cuencas del área metropolitana.

El enfoque del Desarrollo Humano.

El Sistema Nacional de Cuidados significó un área innovadora que ha marcado la identidad del presupuesto. Junto a Salud y Educación, apunta directamente a la generación y aumento de capacidades individuales (tanto de la persona dependiente como de la persona a cargo). Por ello, se puede anotar la influencia del enfoque de Desarrollo Humano, incorporando al modelo el impulso de una noción de desarrollo ligada a un proceso de expansión de libertades reales que los individuos disfrutaran. Tal es así, que a través del impulso del Sistema se encontraba la esperanza también de impactar sobre el resto de las políticas sectoriales tales como el empleo, la educación, la salud, la seguridad social, entre otras.

Así mismo, la importancia brindada a la educación en el proyecto también tiene un fuerte origen y ligazón al enfoque de desarrollo de capacidades. Se la concibió como factor disparador de oportunidades individuales y colectivas, para acceder a mejores empleos, movilidad en la escala social, construcción de democracia, ciudadanía y cohesión social. Sin dejar de lado la necesaria vinculación con el sector productivo, se la consideró como herramienta para garantizar derechos, para colaborar en la reducción de brechas y desigualdades, así como un dispositivo institucional para actuar sobre factores de discriminación social y cultural. Una educación que permita alcanzar un desarrollo humano y social igualitario, solidario y sustentable.

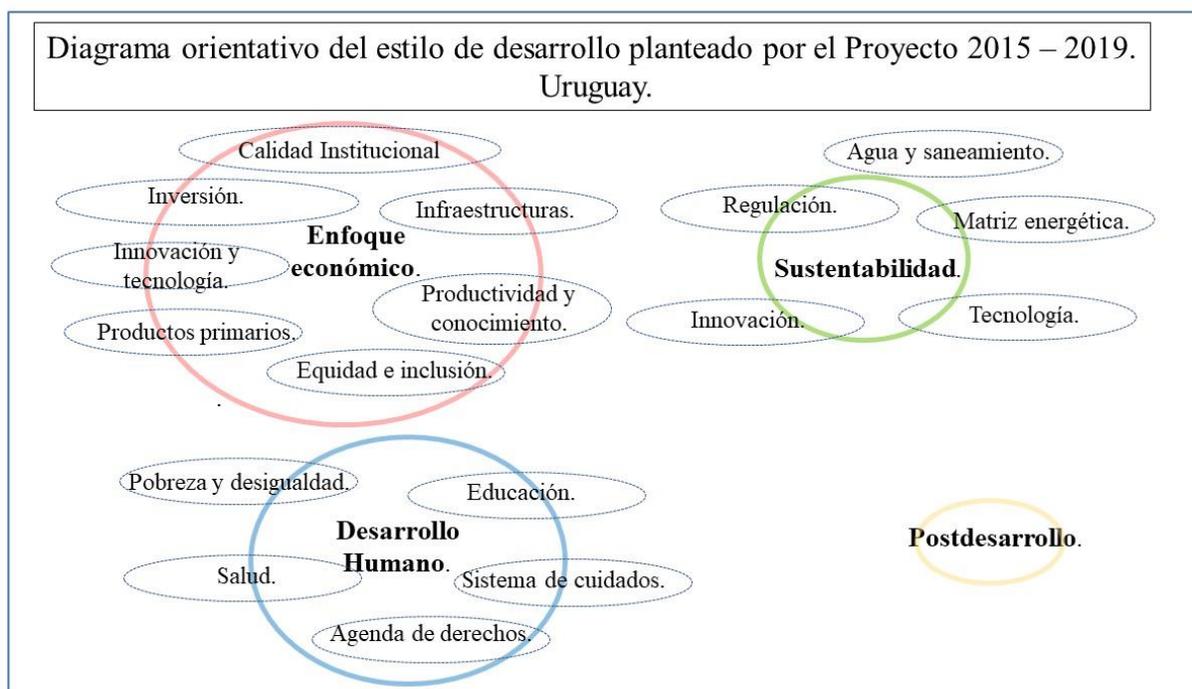
Todo ello también fue acompañado por una agenda de derechos ligada a la ampliación de derechos y libertades, como lo significaron los cambios a nivel de la ampliación de licencias laborales por nacimiento y cuidado, tanto para hombres como para mujeres. Las modificaciones propuestas para este ámbito no solo apuntaban a promover la igualdad, sino que también a aumentar la capacidad de elección, como uno de los aspectos más significativos a nivel personal.

La postura del post – desarrollo.

Del análisis de los pilares no se identifica en el proyecto de presupuesto muestras de adopción de criterios o visiones relacionadas a un modelo alternativo al desarrollo o postdesarrollista. Este diagnóstico se basa en que se ha encontrado que no existe una revalorización de la diferencia cultural en rechazo del universalismo, más acaba aceptando una lógica global (principalmente eurocéntrica). Nada indica que la ética del desarrollo que persigue este proyecto subordine los objetivos económicos

a criterios ecológicos, más aún, todo indica que promueve un centramiento del capitalismo en la definición de la economía y del Estado como la entidad con poder en influir en la matriz de organización social.

Cuadro 7.



Fuente: Elaboración propia.

5.3.4. Principales conclusiones del caso uruguayo.

Si bien puede considerarse que el análisis a través del proyecto de presupuesto posee limitaciones importantes, brinda una visión preliminar de los rasgos y grandes tendencias que toma el modelo de desarrollo impulsado por el Estado en el período de referencia. En su conjunto, el análisis de sus pilares y prioridades arroja los siguientes comentarios generales:

- El proyecto retoma la pretérita idea de progreso, la que liga íntimamente con la de desarrollo, como por ejemplo en el pasaje que menciona “hacer partícipes a todos a todos los miembros del fruto del progreso” (MEF, 2015: 59), principalmente ligado a aspectos sociales y económicos que repercuten en la calidad de vida.
- Se identifica un claro relacionamiento con los modelos más clásicos de desarrollo, vinculados a la corriente neoclásica del creciente. Lejos se encuentra este proyecto de presupuesto (al menos no se ha detectado ningún indicio) de propuestas vinculadas a corrientes de pensamiento alternativas. El proyecto claramente se enmarca en un contexto de mercado, donde la hegemonía de la economía marca el rumbo de la vida en la teoría y en la práctica (Latouche, 2003).

- El modelo propuesto por el proyecto de Presupuesto se basa fundamentalmente en un crecimiento económico con equidad, prestando especial importancia a los aspectos sociales del desarrollo y se conjuga con criterios de ampliación de capacidades vinculados a la promoción de un sistema estructurante, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, por lo que se encuentra, en este aspecto, una fuerte influencia neoestructuralista en el mismo.
- En el proyecto se les otorga un rol central a las inversiones públicas, privadas y aquellas con arreglos de partenariados publico/privado. Dichas inversiones, en lo que hace a la esfera productiva, no se las ha identificado ligadas a objetivos de encadenamientos o procesos endógenos de desarrollo. En tal sentido, no se contemplan elementos relacionados a la definición de mecanismos o canales de transmisión o trasvase de la posible innovación tecnológica de las inversiones extranjeras como factor para potenciar el crecimiento.
- De acuerdo con el punto anterior, se puede concluir que se detecta una débil influencia de las nuevas teorías neoclásicas. Sin embargo, esto se ha visto matizado con la especial atención puesta en el Proyecto en el rol de la investigación e innovación para los procesos de desarrollo, lo que equilibra la presencia de dicha corriente teórica.
- Aunque de forma somera, se asocia e identifica a la calidad institucional como uno de los aspectos intangibles, pero sumamente necesario, para explicar la generación de un conjunto de incentivos y reglas de juego que son incorporadas por los actores económicos en sus conductas (consumo, ahorro e inversión) con un impacto directo en el aumento de la productividad y crecimiento. De hecho, el Proyecto resalta la importancia de la consistencia de las políticas y reglas de juego que se pautan para permitir que la economía uruguaya se diferencie de los países de la región y se constituya en un activo a preservar para seguir transitando por la senda del desarrollo.
- A pesar de que el crecimiento económico marca el perfil del proyecto, el mismo también enfatiza las acciones ligadas al conjunto de políticas públicas en el plano social, las que apuntan a alcanzar logros sociales básicos, como ser abatir los niveles de pobreza e indigencia, la distribución de la riqueza, el aumento del empleo y la promoción de un fuerte incremento real de los ingresos de los hogares.
- La sustentabilidad es un aspecto que el proyecto maneja como un marco de referencia sin verse explícitamente expresado en medidas transversales ni sectoriales de peso. Maneja un enfoque de conservación ligado a la búsqueda y aplicación de soluciones técnicas que garanticen la calidad y biodiversidad ambiental.
- En términos generales el proyecto posee un definido carácter antropocéntrico, donde la conservación no se aplica como imperativo absoluto sino referido a las necesidades humanas. Este perfil sostiene una manera convencional de entender el desarrollo.
- Los aspectos vinculados a la corriente del posdesarrollo no aparecen reflejados en algún sentido. Del análisis de los pilares y las áreas programáticas, no se identifica en el proyecto de

presupuesto muestras de adopción de criterios o visiones relacionadas a un modelo alternativo al desarrollo o post-desarrollista. La ausencia de comunidades indígenas o tradicionales en el país, puede ser un factor explicativo para que los aspectos multiculturales, identitarios o cosmovisiones sobre el mundo y la naturaleza, no aparezcan reflejados en el mismo.

6. Conclusiones generales.

El presente trabajo, al analizar tres casos de planificación nacional, ha intentado generar evidencia empírica para describir las principales características de los estilos de desarrollo que se plantean alcanzar cada país abordado. Con ello, se aspira a realizar un aporte sustantivo en la reflexión general sobre los principales rasgos distintivos que asumen las propuestas de experiencias en este sentido, a ser desplegadas en América Latina a inicios de este siglo XXI. Fue de interés intentar comprender hacia donde apuntan dichas planificaciones porque, más allá de reconocer que existen divergencias entre el nivel de lo deseado y aquel realmente alcanzado, ellas dan cuenta de cómo se estructuran y hacia donde se enfocan los sistemas compartidos de referencia en torno al desarrollo. Estos sistemas, plasmados en alguna medida en las planificaciones nacionales, conciben al desarrollo como un objetivo dogmático, algo similar a lo que sucedía en épocas pretéritas con la idea de progreso.

Se ha logrado con éxito una caracterización de las planificaciones nacionales desde la óptica de las cuatro corrientes teóricas seleccionadas para el trabajo. A su vez, se consiguió identificar los énfasis temático-sectoriales de políticas propuestas, expresados a través de los pilares, líneas y acciones definidas en cada una de ellas, permitiendo de esta manera examinar la mayor o menor influencia de dichas corrientes para cada caso.

En este sentido, se halló para el conjunto analizado, un énfasis programático en torno a posturas y medidas vinculadas al enfoque económico del desarrollo, por momentos asociado a un proceso de modernización (del Estado, de la economía y de la sociedad), aunque no estrictamente ligado a medidas de desarrollo industrial, ni en oposición a aspectos y pautas tradicionales de comunidades originarias o indígenas; en conjunto, contemplaron tímidamente políticas emparentadas con una visión de ampliación de capacidades al tiempo que incorporaron el aspecto medioambiental desde un enfoque de sustentabilidad “débil”, casi que subsidiario al modelo de crecimiento impulsado, en una postura de mínimos aceptables.

De este modo, las cuatro corrientes teóricas consideradas para este trabajo se hallaron presentes, en mayor o menor medida y salvo excepciones, en las planificaciones nacionales para el desarrollo que han sido analizadas. Se evidencia entonces como, para la formulación de éstas, no se ha restringido solo a la consideración de las corrientes tradicionales de pensamiento sobre el desarrollo (como la relativa al crecimiento) sino que se han incorporado y conviven elementos de otras corrientes más contemporáneas. En este sentido, las cuatro corrientes parecerían concebirse como complementarias y no diacrónicas.

Por este motivo, se puede afirmar que se cumple la hipótesis planteada para este trabajo, ya que se encuentra un enfoque multidimensional en la formulación de las planificaciones. Así, el objetivo principal de crecimiento económico deja paso a otros que contemplan el desarrollo de capacidades, la sustentabilidad del proceso y la consideración de aspectos alternativos de base cultural, local y biocéntrica en contraposición a una visión tradicional del desarrollo.

A pesar de ello, es elocuente la relevancia que adopta en los casos analizados la corriente basada en el desarrollo económico, donde se encuentran estrategias que se erigen sobre el impulso y la apuesta a una matriz de producción ligada predominantemente a productos primarios. A pesar de la existencia de un conjunto de medidas que involucran la promoción tecnológica y el fomento de la innovación (ligadas a la agroindustria o a la industria extractiva, principalmente) que están dirigidas a aumentar la competitividad de los procesos de producción, se evidencian planificaciones asociadas a un modelo extractivo-exportador, lo que contribuye a la idea de un escenario de reprimarización de las economías latinoamericanas en el último lustro³⁶.

Precisamente, en relación con la innovación y el cambio tecnológico se puede apreciar otro elemento característico que arroja el conjunto de casos analizados. Como ya se ha dicho, las planificaciones otorgan un rol de importancia a estos aspectos, por momentos más asociados con procesos endógenos y por momentos asumidos más como dimensiones exógenas al proceso productivo. En términos generales, sí se evidencia una planificación de acciones tendientes a la difusión y la promoción de encadenamientos productivos, especialmente en el sector agroindustrial. Sin embargo, es débil la presencia de acciones planificadas dirigidas hacia una estrategia que incremente una “propagación” de los beneficios de estos aspectos hacia una mayor gama de sectores de la trama productiva, no solo con el objetivo del crecimiento sino con la aspiración de generar impactos a nivel de su estructura productiva, es decir, romper con el círculo vicioso latinoamericano de dualismo o heterogeneidad estructural. En todo caso, sí es posible vislumbrar en los casos analizados, estilos que incluyen el factor tecnológico como herramienta de expansión productiva, orientado hacia la obtención de impactos a nivel de igualdad y sostenibilidad.

En este sentido, se aprecia que, a pesar de la débil presencia relativa de medidas de política de promoción industrial, las planificaciones analizadas mantienen características de un modelo “desarrollista periférico nacional-dependiente” (Bresser-Pereira, 2019: 47). Se ha identificado claramente en ellos la propuesta de un Estado cuyo objetivo prioritario es el desarrollo económico, impulsando mejoras técnicas para un aumento de la productividad en sus industrias predominantemente básicas (ligadas al modelo extractivo y agrario). Así mismo, se proponen en las planificaciones escenarios caracterizados por un Estado al que se le encarga intervenir en la economía no solo por medio de la regulación sino a través de políticas de promoción, incentivando la acumulación de capital físico, promoviendo la inversión pública y privada (extranjera de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional); en definitiva, un Estado planificador (principalmente de los sectores no competitivos de la economía) y coordinador de la inversión, con énfasis en la generación de nueva infraestructura.

Este escenario se liga a una estrategia de inserción en el mercado mundial que posiciona a estos países, por un lado, como captadores ávidos de inversión extranjera y por otro, los presenta en un rol principalmente proveedor de materias primas a los centros industriales, reproduciendo una pretérita división internacional del trabajo. En este sentido, los modelos adoptados parecen estar jaqueados por una “dictadura de las materias primas”³⁷, los que se inclinan hacia opciones de rédito cortoplacista. Se genera así, una divergencia entre cuestiones y decisiones a corto plazo y los objetivos a largo plazo, lo que requiere de un equilibrio entre propósitos eventualmente contrapuestos. Las preocupaciones

³⁶ Autores como Gaitán, 2014; Guillen, 2007; Svampa, 2014 han abordado este tema.

³⁷ Expresión extraída de una de las reuniones de trabajo con Enrique V. Iglesias.

sobre la aplicación de medidas de corto plazo pueden llegar a acaparar la atención de los gobiernos de turno en detrimento de la concepción y aplicación de una estrategia de más largo aliento.

Esta estrategia de inserción internacional, fuertemente ligada al incremento del comercio exterior en el mercado mundial (apostando a tratados de libre comercio y tratados de acuerdos preferenciales), se complementó en las planificaciones con la propuesta de una política exterior volcada primordialmente al reforzamiento de los lazos de integración con la región latinoamericana, sin descartar iniciativas extra regionales. En términos generales, la participación a nivel global se planteó a través del incremento de la presencia en organismos internacionales, así como una estrategia de promoción de liderazgo en ciertos temas de agenda global como la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sustentable. Aparentemente, desde un enfoque estructuralista, se puede apreciar en los casos analizados la adopción de una postura periférica, sin una evidencia fuerte de deseo por modificar el peso geopolítico ya pautado en relación con el “centro”. Los planteos realizados parecen responder más a reacciones de aprovechamiento de circunstancias externas, asociadas al boom de los *commodities* y a la creciente demanda internacional (mediante medidas de acople) que, a una estrategia de inserción ligada al proyecto colectivo. Este posicionamiento de “reacción”, marca estilos de desarrollo que sostienen posturas con perfil “periférico”, asociadas a rasgos neocolonialistas que retoman la pretérita relación de dependencia entre “colonos y metrópoli”, definiendo así políticas autónomas condicionadas por pautas geoestratégicas establecidas por las potencias del sistema internacional.

En cuanto a la promoción y perfeccionamiento de estructuras institucionales formales promotoras de desarrollo, se encontró una variada gama de propuestas, dejando claro que el nivel institucional es tenido en cuenta de forma generalizada en las planificaciones nacionales, aunque de forma dispersa y con mediana intensidad. Dicha intensidad está sopesada en función de haber identificado de forma débil estructuras de incentivos dirigidas a potenciar talentos o ambiciones de los actores económicos, mientras que sí se encontraron planteos con medidas enfocadas al fortalecimiento de la confianza y seguridad jurídica, al estilo de las instituciones económicas inclusivas mencionadas por Acemoglu y Robinson (2012). Las figuras asociadas a reglas reguladoras o de límites fueron las más utilizadas en las planificaciones, en general asociadas a reducir las incertidumbres y riesgos de cambios imprevisibles. Así mismo, se propusieron instituciones dirigidas a la reducción de los costos de transacción, abarcando los financieros, logísticos, ambientales, fiscales, al ahorro e inversión, entre otros.

Se destaca en el conjunto de planificaciones analizadas, que el enfoque económico también está ligado fuertemente a la posibilidad de obtener logros significativos a nivel de desarrollo social, por lo que apuntan a que los avances en términos de riqueza sustenten un proceso de incremento de igualdad en el acceso a bienes y servicios básicos, entre los que se encuentra una agenda de derechos muy presente.

Definitivamente, desde un enfoque económico, los casos analizados adoptan estilos de desarrollo muy ligados a la clásica preocupación por el crecimiento, pero a su vez, muy atentos a su vínculo con los efectos sobre la equidad; se alejan de forma firme del concepto industrializador hacia dentro, pero sí apostando a una inserción internacional basada en la mejora de la competitividad, un renovado impulso hacia la producción y exportación de bienes primarios buscando la incorporación de creciente valor agregado a los mismos, con fuerte inversión pública y privada, y la consolidación de capacidades institucionales que permitan la implementación de políticas públicas integradas y consistentes, definiendo un rol estatal presente.

Por otra parte, se puede afirmar que el enfoque de capacidades ha estado presente, aunque de forma acotada, en los diferentes casos analizados. Ello puede estar relacionado a motivos varios, pero posiblemente uno de ellos se vincule a la complejidad de aplicar a políticas concretas un enfoque de pensamiento complejo sobre cómo entender el desarrollo ligado a un proceso de expansión de libertades reales que los individuos disfrutaran y valoran. Sin embargo, se encontraron medidas que sí apuntan en este sentido. Entre ellas, la prioridad de las planificaciones en relación con los esfuerzos por eliminar las situaciones de pobreza, abatir los índices de desigualdad y aumentar el nivel de ingresos, son ejemplo de ello.

Sin embargo, tal como lo remarca Sen (2000) es tan importante reconocer el papel fundamental que juega la riqueza en la determinación de las condiciones de vida, como también entender el carácter limitado y eventual de dicha relación. Por ello, adicionalmente se destaca del análisis realizado las medidas relativas a favorecer situaciones donde las personas puedan hacer lo que realmente valoran, ampliando su libertad positiva. En este sentido, se contemplaron en las planificaciones medidas en el sector de la salud, buscando una vida saludable y prolongada, así como en el sector de la educación, apuntando no solo a su función instrumental en el mercado sino a una enfocada a ampliar la libertad para la crítica reflexiva y decisión de asuntos de interés propio y comunitario.

En este sentido, las planificaciones otorgaron un espacio de importancia a las acciones de fomento de ámbitos de participación, principalmente a nivel local, lo que puede asociarse a una de las piedras angulares del enfoque de capacidades: el “desarrollo como libertad”. El mismo mantiene el precepto que defiende la idea o valor básico de permitir a los individuos decidir libremente sobre las cuestiones que le atañen de su contexto (mantener o no tradiciones de una comunidad, por ejemplo), participación que exige un nivel educativo básico que permita fundamentar y defender una postura crítica, como ya se mencionó.

Queda reflejado en las planificaciones que los instrumentos de promoción de la participación política y social son concebidos como elementos centrales para el aumento de la capacidad de “agencia”. Dicha participación favorece la generación y enriquecimiento de los sistemas de referencia que se poseen en torno al desarrollo. Dichos sistemas se erigen como un norte al que se planifica dirigir la sociedad a mediano o largo plazo y las planificaciones como condición necesaria para su materialización. Por ello, parecería que para aumentar la probabilidad de su concreción las mismas apuntan de forma generalizada a la ampliación de la base de participación, involucrando al gobierno, al sector privado, la comunidad académica, los científicos, los trabajadores, los partidos políticos, el poder legislativo y otros. Parece evidente entonces, que los estilos de desarrollo planificados contemplan la participación política como medio para garantizar el ejercicio de la “agencia” en el campo público.

Adicionalmente, una de las políticas más significativas que demostraron la presencia de medidas relativas al enfoque de capacidades fueron los sistemas de cuidados en Chile y Uruguay. Estos sistemas de protección, a los que se los puede denominar como de “nueva generación”, apuntan decididamente al ámbito doméstico, intentando contrarrestar privaciones impuestas por el contexto. En términos de “libertades instrumentales” (Sen, 2000:57), estos sistemas abarcan elementos relativos a libertad de oportunidades sociales, otorgando servicios de importancia que influyen en la vida privada (principalmente de las personas a ser cuidadas), así como la posibilidad de participar (fundamentalmente por parte de las personas a cargo del cuidado) más activamente en actividades económicas y políticas, ambas poseedoras de un tradicional sesgo de género.

En el conjunto de planeaciones analizadas, no puede desconocerse una cierta influencia de este enfoque de capacidades, donde se incorporaron en cierta medida acciones para contribuir a una concepción de desarrollo como proceso de la expansión de la libertad de las personas en general, aportando a su vez a la ampliación de capacidades generales de los individuos para poder optar por la vida que valoran.

Por otra parte, se puede reconocer que las planificaciones admiten el imperativo del cuidado del ambiente, asumiendo una nueva óptica con la que se mira la dinámica económica, que es la imposibilidad de eludir el reconocimiento de las externalidades negativas de dicha dinámica. Por ello, en lo que refiere al eje de la sustentabilidad, todas las planificaciones priorizaron sectorialmente la dimensión medioambiental (en mayor o menor medida) e intentaron contemplar mecanismos y medidas transversales de conservación y cuidado, valoración de la biodiversidad, consumo y producción ambientalmente sano. Sin embargo, se puede decir que los casos analizados muestran una postura de “sustentabilidad débil”, subsidiaria en todos los casos al modelo de crecimiento económico. Este eje, por momentos con una alta notoriedad en algunos pasajes de los documentos de planificación, se asume como un límite al que se enfrenta el accionar y la expansión económica de los países, como si fuese un factor externo que está lejos de ser incorporado como parte constitutiva de la estrategia planteada por los mismos. De todas formas, las planificaciones adoptan estilos donde el cuidado del ambiente se convierte en parte inseparable del cambio estructural y el desarrollo. Con ello, parece impulsarse una cultura a nivel de agentes económicos alejada de la idea restrictiva de las políticas ambientales y más ligada a la confianza sobre las posibilidades que las innovaciones ambientales puedan ser transformadas en activos para su competitividad.

Desde la óptica de análisis postdesarrollista se puede afirmar para todos los casos, que el principio orientador de las planificaciones continúa siendo el concepto hegemónico occidental de desarrollo, en contraposición a la reivindicación de su negación como principio organizativo central de la vida social, propuesto por dicha óptica. Así mismo, aunque este trabajo restringió su análisis a la planificación estatal del desarrollo y no desde otros ámbitos, sí se pudo apreciar que quedaron contemplados de alguna forma en las planificaciones (exceptuando el caso de Uruguay) elementos relativos a la participación y valorización de la diversidad cultural y el reconocimiento de formas locales de organización y planificación social alternativa, en articulación con el impulso de códigos básicos universales compartidos, como la ampliación de capacidades desde la libertad y la igualdad de derechos.

Esto lleva a identificar estilos de desarrollo que comienzan a incluir elementos que matizan la visión histórica hegemónica eurocéntrica (o anglosajona), la que determinó el cuadro económico, social, político y cultural de la región por un largo período. Por ello, se ha visto el esfuerzo por contemplar medidas de revalorización del papel del individuo en dichos estilos, donde se fortalece la presencia convivencia entre los miembros de etnias diversas, sin aniquilar sus diferencias culturales, intentando replantear la interacción entre las distintas civilizaciones, que representan experiencias culturales, históricas, económicas y sociales sumamente diferenciadas.

En definitiva, a través del trabajo de análisis, se ha podido apreciar que todas las planificaciones apuntan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, considerando una idea de progreso a nivel de discurso influida (aunque matizada) en gran medida por los centros de poder que la definen. El resultado del análisis cuenta con las limitantes propias de un trabajo de estas características, por lo que se entiende que debería considerarse con mayor profundidad las condicionantes de contexto frente a

los estilos de desarrollo propuestos. Estos estilos se dan en un marco caracterizado por tensiones constantes entre lo que se desea hacer y lo que realmente se puede realizar. Las mencionadas tensiones, se advierten de forma clara en las planificaciones, las que intentan dejar reflejado de manera más o menos expresa lo que desean y se plantean hacer, al tiempo que se reconocen condicionadas por un contexto de creciente interdependencia.

En términos generales, se adoptan modelos que continúan dependiendo en gran medida de lo que su entorno “les pide”. Esta demanda externa se canaliza a través de actores mayormente ligados al entorno global, quienes a nivel local representan a grupos o sectores con cierto poder relativo que les permite influir y ver representados sus intereses en la planificación que se adopta. Debido a ello, toma relevancia el hecho de que la formulación de las planificaciones contemple acciones tendientes al aumento de capacidades individuales y colectivas, favoreciendo la participación como vía para ejercer una mayor capacidad de agencia y que ello redunde en planes y proyectos que se construyan de forma más democrática en nuestra América Latina. Ello será decisivo, en el marco de la disputa actual por definir el desarrollo, para la construcción del discurso predominante y quién o quienes lo moldeen.

A su vez, esta construcción deberá enfrentar y considerar un entorno global cambiante, caracterizado por una tendencia a menores niveles de crecimiento económico y un contexto político donde la planificación no es primordial en enfoques neoliberales. Sin embargo, también habrá que estar atentos a la influencia o rectoría que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible pueda ejercer sobre las planificaciones nacionales, en un marco donde se hacen presentes crecientes tensiones bifurcantes y mayores desafíos comunes. Organismos como la CEPAL (2016 b) advierten el hecho de que el mundo necesita actualmente un cambio en su estilo de desarrollo, que se ha vuelto insostenible. Las planificaciones parecen albergar elementos que denotan cambios en este sentido, a través de la incorporación de elementos provenientes de diversos paradigmas.

En lo que tiene relación al Estado, se le otorga al mismo un rol central en el marco de los estilos planteados, reflejado principalmente en el papel fundamental otorgado para tomar medidas e intervenir directamente en la economía³⁸, a través de su capacidad institucional para planificar, regular los mercados, brindar garantía institucional al régimen de competencia y otorgar seguridad jurídica a la inversión local y extranjera. Así mismo, estos estilos plantean una función central para el Estado, como garante y agente principal de equilibrios y equidades sociales, asegurando los derechos humanos, culturales y protegiendo intereses y prácticas de las diferentes comunidades.

En términos generales, más allá de las características particulares de cada caso analizado, se encuentra un elemento de singular importancia para la reflexión a nivel latinoamericano y es el hecho de haber encontrado evidencia que indica un cambio conceptual sobre el desarrollo, en las planificaciones nacionales. Este cambio, rompe, aunque sin desechar algunos de sus elementos, el molde hegemónico para identificar al desarrollo unívocamente con la evolución de la economía y su impacto en la mejora de la calidad de vida (binomio “desarrollo-desarrollo económico”). La evidencia indica claramente

³⁸ El rol central del Estado en la reactivación económica es un elemento que algunos autores (Cuellar, 2009 y Moon-Soo, 2003) destacan al momento de describir el éxito del modelo de desarrollo económico adoptado por Corea del Sur en los últimos años (intervencionismo gubernamental enfocado a los conglomerados industriales). El estudio de dicho caso ha resultado paradigmático a la hora de interpretar las formas de cooperación estratégica entre el sector público y privado para establecer bases sólidas del funcionamiento de la actividad privada en el marco del sistema de mercado. Sin embargo, una de las principales diferencias del caso asiático, con lo observado en las planificaciones de este trabajo, fue la planificación adicional e implícita de una meta final donde el Estado toma distancia de la esfera económica, ligada a las teorías del *big push* o “gran empuje” expuestas por W. W. Rostow, A. Hirschman, P. Rosenstein-Rodan y F. Perroux.

que es posible avanzar en el reforzamiento de la idea que desde los países latinoamericanos se podría estar contribuyendo a la adopción de esquemas conceptuales más comprensivos que el mencionado binomio, asumiendo dicha postura en el marco de una comunidad global que toma como referencia la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, apuestan a trabajar desde una perspectiva multidimensional del concepto donde, sin dejar en suspenso el crecimiento económico, se ocupan de él, pero orientando al logro de la cobertura de las necesidades básicas sociales que provean equidad, con la preservación y valorización del medio ambiente

Esta adopción conceptual, refleja una postura conciliadora de los modelos con la comunidad global y su agenda, dejando, en parte, de lado posturas que enfatizan alcanzar los mismos niveles de bienestar y riqueza que sus congéneres “desarrollados”, a cualquier costo humano, social o ambiental.

Parece evidente que, el aliento de mediano y largo plazo de los estilos planteados dependerá en gran medida de la adopción de posturas que excedan los mandatos gubernamentales definidos democráticamente, que permitan de ese modo fijar un norte orientador que se mantenga en el tiempo. Para ello son importantes los aspectos de fortalecimiento institucional, en términos de burocracia profesionalizada, los que aseguren una construcción de calidad de estilos de desarrollo, que no se desmantelen o broten de acuerdo con los vaivenes políticos de cada período.

Finalmente, cualquiera sea el resultado de esa construcción, desde el punto de vista de este trabajo se entiende que la elección y la aplicación de unas u otras medidas a través de las planificaciones nacionales, conllevarán necesariamente a la adopción de una postura ética en relación con el desarrollo, revelando los valores que brindan sustento a una forma de vivirse. Intentar favorecer la equidad frente al crecimiento, la preservación frente a la destrucción natural o la diversidad frente a la homogeneidad involucrará la elección de valores éticos diferentes que guiarán la planificación y la instrumentación de políticas. Interesante foco para futuros trabajos.

7. Referencias bibliográficas.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012): *Porqué fracasan los países*, Grupo Planeta. Barcelona. España.

Acosta, A. (2010): *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Quito. Ecuador.

Aguado, I., Echebarria, C. y Barrutia, J. (2009): *El desarrollo sostenible a lo largo de la historia del pensamiento económico*, Revista de Economía Mundial, N°. 21, p. 87-110, Sociedad de Economía Mundial. Huelva. España.

Alkire, S. (2005): *Why the Capability Approach?*, Journal of Human Development, Vol. 6, N°. 1, DOI: 10.1080/146498805200034275.

Alkire, S. y Deneulin, S. (2018): El desarrollo humano y el enfoque de capacidades, en Deneulin, S., Clausen y J., Arellí, V. (Eds): *Introducción al enfoque de capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina* (p. 45-76), Ediciones Manantial. Argentina.

Alonso, J. A. (2009): *En defensa de la teoría del desarrollo*, Cuadernos Económicos de ICE, N°78, p. 9-28. Madrid. Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/5967/5967>

_____ (2012): *La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional*, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N°.100, p. 43-65. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_teoria_del_desarrollo_y_los_cambios_en_el_sistema_internacional

_____ (2014): Cambios en la doctrina del desarrollo: el enfoque de desarrollo humano, en Sotillo, J. A. (Dir): *Antología del Desarrollo* (p. 251-298), CATARATA. Madrid.

Aristóteles (1987): *Acerca de la generación y la corrupción. Tratados breves de historia natural*, editorial Gredos. Madrid.

Arocena, F. (1994): Viernes ya no quiere ser Robinson, en Achugar, H. y Caetano, C. (comp.): *Mundo, región y aldea* (p. 58- 70), TRILCE. Montevideo. Uruguay.

Bajoit, G. (2008): Crítica de las teorías sociológicas del desarrollo, en Puerto, L. (comp.): *Economía para el desarrollo: lecturas desde una perspectiva crítica* (p. 135-175), IUDC-UCM / Editorial Catarata. Madrid.

Berlín, I. (2005): *Dos conceptos de libertad*, Alianza Editorial. Madrid.

Berthomieu, C, Ehrhart, C y Hernández-Bielma, L. (2005): *El neoestructuralismo como renovación del paradigma estructuralista de la economía del desarrollo*, Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía, vol. 36, N°. 143, p 9–32. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2005.143.7595>

Bielschowsky, R. (2009): Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo, revista CEPAL N°97, p.173-194. Santiago de Chile.

Bresser-Pereira, L. (2019): *Modelos de estado desarrollista*, Revista de la CEPAL, N° 128, p. 39-52, Naciones Unidas. Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44734/1/RVE128_es.pdf

Bull, H. (2005): *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Catarata. Madrid. España.

Bury, J. B. (1971): *La idea del progreso*, Alianza. Madrid. España.

Bustelo, P. (1989): *Los nuevos países industriales asiáticos desde 1945. ¿Milagros económicos o modelos de desarrollo?*, Universidad Complutense de Madrid. España.

CAF (2018): *Infraestructura para el desarrollo de América Latina*, Informe IDEAL 2017, CAF. Caracas. Venezuela. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1182>

Capanaga, V. (1969): *Obras de San Agustín*, La Editorial Católica SA. Madrid. España.

Cardoso, F. E. y Faletto, E. (1973): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. Argentina.

Cejudo, R. (2007): *Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen*, Revista Internacional de Sociología, vol. LXV, n°. 47, p.9-22.

CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Libros de la CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

_____ (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

_____ (2009): *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1068/1/S0900483_es.pdf

_____ (2014): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37344/68/S1420978_es.pdf

_____ (2016): *Panorama Social de América Latina 2015*, Naciones Unidas. Santiago. Chile.

_____ (2016 b): *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Naciones Unidas. Chile.

_____ (2017): *Panorama Social de América Latina 2016*, Naciones Unidas. Santiago. Chile.

_____ (2018): *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2). Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44019-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo-bases-propuesta-inicial>

_____ (2019): *Panorama Social de América Latina 2018*, LC/PUB.2019/3-P. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>

Comisión Mundial del Medio Ambiente-Naciones Unidas (1987): *Nuestro Futuro Común*, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Asamblea General, Naciones Unidas. Nueva York. USA.

Comte, A. (1875): *Principios de Filosofía Positiva*, Imprenta de la Librería del Mercurio. Santiago. Chile.

Cornago, N (2014): ¿Superando el desarrollo? Postdesarrollo, paradigma decolonial y Buen Vivir, en Sotillo, J. A. (Dir): *Antología del Desarrollo* (p. 671-742), CATARATA. Madrid. España.

Cox, R. W. (2013): *Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de Relaciones Internacionales*, Relaciones Internacionales, N°24, p. 129-162, Universidad Autónoma de Madrid. España.

Cuéllar, J. (2009): *Las relaciones Estado-empresa en el desarrollo industrial coreano*, Ediciones Fundación Universidad Central. Bogotá.

Deneulin, S. y Shahani, L. (Eds.) (2009): *An introduction to the human development and Capability Approach. Freedom and Agency*, Earthscan. London.

Domínguez, R. y Caria, S. (2018): *Raíces latinoamericanas del otro desarrollo: estilos de desarrollo y desarrollo a escala humana*, América Latina en la Historia Económica, año 25, N°2, p. 175-209. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=279155636006>

Dos Santos, T. (2011): *Imperialismo y Dependencia*, Fundación Biblioteca Ayacucho. Caracas. Venezuela.

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

Escobar, A. (2007): *La invención del Tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Grupo Editorial Norma. Bogotá. Colombia.

Escobar, A. (2015): *Decrecimiento, post-desarrollo y transiciones: una conversación preliminar*, Revista Interdisciplina, vol. 3, núm. 7, p. 217-244. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2015.7.52392>

Estenssoro, F. (2015): *El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina*, UNIVERSUM, Vol. 30, N° 1, p. 81-99, Universidad de Talca. Chile. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v30n1/art_06.pdf

Ffrench-Davis, R. (1993): Capital Formation and the Macroeconomic Framework: a Neostructuralist Approach, en O. Sunkel (editor), *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Lynne Rienner. Londres.

Ffrench-Davis, R y Torres, M. (2020): *Neoestructuralismo*, in press.

Fuentes Knight, J. A. (ed.) (2014): *Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 128 (LC/G.2618-P). Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37042>

Fundación Dag Hammarsköld (1975): *Qué hacer: otro desarrollo*. Informe para la VII Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Upsala: Autor.

Fukuda-Parr, S. (2003): *The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities*, Feminist Economics, N°9, p. 301-317, DOI: 10.1080/1354570022000077980

Gaitán, F. (2014): *Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina*, Documento de proyecto, ILPES-CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36660/1/S2014113_es.pdf

García-Canclini, N. (1990): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Ediciones Grijalbo. México D.F.

Germani, G. (1971): *Sociología de la modernización: estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*, ediciones Paidós. Buenos Aires.

Gobierno de Chile (2013): *Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018*. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2>

Graciarena, J. (1976): *Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa*, Revista CEPAL, N°1, p. 173-193. Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12289>

Gudynas, E. (2004): *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, editorial Coscoroba. Montevideo. Uruguay.

_____ (2011): Desarrollo, Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi, en Weber, G. (coord.): *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en Ecuador* (p. 61-102), Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito. Ecuador.

Gudynas, E. y Acosta, A. (2011): *La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa*, Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 16, núm. 53, p.71-83, Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27919220007>

Guillén, A. (2004): *La teoría latinoamericana del desarrollo: reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo*, ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, Río de Janeiro, Brasil.

_____ (2007): *De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina*, Comercio Exterior, Vol. 57, Núm. 4, p. 295-313. Disponible en: http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311553320.HG_ROMO1.pdf

Gurvitch, G. (1970): *Los fundadores franceses de la sociología contemporánea: Saint-Simon y Prodhon*, Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

Hernández, R (2015): Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en America Latina, en *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, p. 325-366, N° 132. Santiago de Chile.

Hernández, R; Fernández, C. y Baptista, M. (2014): *Metodología de la Investigación*, McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V., 6° edición. México.

Herrera, A. (2012): *Encuentros y desencuentros entre el Desarrollo Humano y el Desarrollo Sostenible*, Trabajo fin de Máster, Hegoa. Bilbao. España.

Hidalgo-Capitán, A. (1998): *El pensamiento económico sobre el desarrollo: de los mercantilistas al PNUD*, Universidad de Huelva. España.

_____ (2011): *Economía política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica*, Revista de Economía Mundial, N° 28, p. 279-320.

Hunt, D. (1989): *Economic Theories of Development*, Harvester Wheatsheaf. New York.

IICA (2014): *Guía Metodológica: Uso y acceso a las energías renovables en territorios rurales*, IICA. San José. Costa Rica.

Kay, C. (1991): *Teorías Latinoamericanas del desarrollo*, Revista Nueva Sociedad, N°113, p. 101-113. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/2000_1.pdf

Latouche, S. (noviembre 2003): *Por una sociedad de decrecimiento*, Le Monde Diplomatique, p. 18-19. Disponible en: <http://www.quiendebeaquien.org/kitbcn/semanaoct07/deudaecologica/decrecimiento/por%20una%20sociedad%20de%20decrecimiento.pdf>

Lovejoy, A. (1997): *Primitivism and Related Ideas in Antiquity*, Johns Hopkins University Press. Baltimore. United States.

Manish J. (2014): *Conveniencia de transferir poder a las localidades y determinar al ámbito geográfico de este: la cooperación sur-sur en un nuevo paradigma de desarrollo*, en Sotillo, J. A. (Dir): *Antología del Desarrollo* (p. 499-515), CATARATA. Madrid. España.

Martins, C. en prólogo a Dos Santos, T. (2011): *Imperialismos y Dependencia*, Fundación Biblioteca Ayacucho. Caracas. Venezuela.

Marx, C. y Engels, F. (1974): *La ideología alemana*, 5° ed., Ediciones Pueblos Unidos y Ediciones Grijalbo. Montevideo-Barcelona.

MIDES-OPP (2018): *Reporte Uruguay 2017*, Oficina Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: <http://200.40.96.180/images/ReporteUruguay2017.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015): *Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019. Mensaje y Exposición de Motivos*, Presidencia de la República. Uruguay.

MIDEPLAN (2014): *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”*, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Disponible en: <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2014/11/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>

Moon-Soo, K. (2003): El desarrollo económico coreano y el rol del Gobierno, en Santarrosa, J. y Silberts, J.: *Nuevas Perspectivas en la Península Coreana tras la Crisis Asiática*, p. 111-138, Comunicate Editorial. Córdoba.

Moya, E. en introducción a Comte, A. (1999): *Discurso sobre el espíritu positivo. Discurso preliminar del tratado filosófico de astronomía popular*, Editorial Biblioteca Nueva. Madrid.

Nieto, L. (2011): *Cooperación para el desarrollo y ONG: una visión crítica*, IUDC-UCM / Editorial Catarata, Madrid. España.

Nisbet, R. (1991): *Historia de la idea de progreso*, editorial Gedisa. Barcelona.

North, D. (1995): *Instituciones, cambio institucional, y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica. México.

Ocampo, J. A. (2017): Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and economic growth in developing countries, en Noman, A. y Stiglitz, J. E. (eds.): *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*, Columbia University Press. New York.

_____ (2019): Osvaldo Sunkel, el estructuralismo y el neoestructuralismo en A. Bárcena y M. Torres (eds.), *Del estructuralismo al neoestructuralismo: la travesía intelectual de Osvaldo Sunkel*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

OCDE (2018): *Estudios económicos de la OCDE*. Chile, OCDE Publicaciones. Disponible en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>

OCDE/CAF/CEPAL (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Éditions OCDE, París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>

_____ (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing. París. Disponible en: <http://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>

O'Donnell, G. (2008): Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo, en Altimir, O., Iglesias, E., Machinea, J. (Eds): *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina* (p. 207-235), CEPAL/SEGIB. Santiago de Chile.

Ojeda, T. (2014): *La cooperación sur-sur latinoamericana en el período 2000-2011: el reimpulso de una modalidad de cooperación desde y para el sur*, memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense. Madrid. España.

Payne, A. y Phillips, N. (2012): *Desarrollo*, Alianza Editorial. Madrid.

PEN (2015): *Estado de la Nación 2014*, Programa Estado de la Nación. Costa Rica. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Pérez Oviedo, W. (2013): *Equilibrios múltiples, modelización macroeconómica y subdesarrollo*, Retos, Año 3, N°. 6, p. 85-97. Quito.

Pinto, A. (2008): *Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina*, Revista de la CEPAL, N°96, p. 73-93. Santiago de Chile.

Prado, J. P. (2016): El liberalismo institucional, Chiavon, J., Ortega, A., López-Vallejo, M. y Velázquez, R. (Eds): *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México* (367-386), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: Centro de Investigación y Docencia Económicas: El Colegio de San Luis: Universidad Autónoma de Baja California: Universidad Autónoma de Nuevo León: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. México.

Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus problemas*, CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf

_____ (1980): *Biósfera y Desarrollo*, en Sunkel y Gligo, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* (p. 67-90), Fondo de Cultura Económica. México.

PNUD (1990): *Desarrollo Humano Informe 1990*, Tercer Mundo Editores. Bogotá. Colombia.

Public Papers of the Presidents of the United States (1949): *Inaugural Address Harry S. Truman*, Government Printing Office. United States.

- Rist, G. (2002): *El desarrollo. Historia de una creencia Occidental*, CATARATA. Madrid. España.
- Robeyns, I. (2005): *The Capability Approach: a theoretical Survey*, Journal of Human Development, Vol. 6, N° 1, DOI: 10.1080/146498805200034266
- Rodrik, D. y Subramanian, A. (2003): *La primacía de las instituciones (y lo que implica)*, Revista trimestral Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, V.40, N° 2. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/rodrik.pdf>.
- Romer, P. (1994): The origins of Endogenous Growth, Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, N° 1, p. 3-22. Disponible en: http://www.depfe.unam.mx/doctorado/teorias-crecimiento-desarrollo/romer_1994.pdf
- Rostow, W. (1963): *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina.
- Rousseau, J. J. (1988): *El contrato social*, ediciones Altaya. Barcelona. España.
- Sachs, I. (1974): *Ecodesarrollo: un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina*, revista de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, vol. 7, Núm. 25, p.57-77. Chile.
- _____ (1980): *Ecodesarrollo. Concepto, aplicación, implicaciones*, revista de Comercio Exterior, vol. 30, núm.7, p. 718-725. México.
- Sánchez, A. (2018): *El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo xxi*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año lxxiii, núm. 233, p. 365-388. México.
- Santos, B. de S. (2010): *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, ediciones Trilce. Montevideo. Uruguay.
- Schumpeter, J.A. (1976): *Capitalism, socialism and democracy*, George Allen & Unwin. Australia.
- Schiavon, J. (2016): La teoría de la interdependencia, en Chiavon, J., Ortega, A., López-Vallejo, M. y Velázquez, R. (Eds): *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México* (387-402), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: Centro de Investigación y Docencia Económicas: El Colegio de San Luis: Universidad Autónoma de Baja California: Universidad Autónoma de Nuevo León: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. México.
- Seers, S. (1969): *The meaning of development*, Institute of Development Studies, Communication N° 44. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>
- Sen, A. (1983): *Los bienes y la gente*, Revista de Comercio Exterior, vol.33, núm. 12, p. 1115-1123. México.

_____ (1990): Development as capability expansion, en Griffin, K. y Knight, J. (Eds.): *Human development and the international development strategy for the 1990s*, Macmillan. London.

_____ (1996): Capacidad y bienestar, en Nussbaum y Sen (comp.): *La Calidad de Vida* (p. 54-83), Fondo de Cultura Económica. México.

_____ (2000): *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta Argentina. Buenos Aires.

Serebrisky, T. (2014): *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo*, Estrategia de infraestructura del BID. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6398>

Smith, A. (1776): *La Riqueza de las Naciones*, Alianza Editorial. Madrid. España.

Sojo, A. (2017): *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL. Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf

Sunkel, O. (1995): Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. En Sunkel, O (ed.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica. Chile.

Sunkel, O. y Gligo, N. (1980): *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México.

Sunkel, O. y Tomassini, L. (1980): Los factores ambientales y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo, en Sunkel y Gligo (comp.): *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* (p. 288-319), Fondo de Cultura Económica. México.

Svampa, M. (2014): La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter soci-ambiental y discursos dominantes, en Sotillo, J. A. (Dir): *Antología del Desarrollo* (p. 625-651), CATARATA. Madrid. España.

Taibo, C. (2009): *En defensa del decrecimiento. Sobre capitalismo, crisis y barbarie*, Editorial Catarata. Madrid. España.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1992): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Ediciones Paidós. Barcelona. España.

Tuveson, E. (1968): *The idea of America's Millennial Role*, University of Chica Press. USA.

Unceta, K. (2009): *Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo*, Carta Latinoamericana, N°7, p.1-34. Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/critica/CartaLatinoAmericana07Unceta09.pdf>

Valcárcel, M. (2006): *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, documento de investigación Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Varsavsky, O. (1975): *Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. Argentina.

Wendt, A. (2005): *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*, Revista Académica de Relaciones Internacionales, N° 1, p.1-47. Disponible en: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4828/5297>

Wolfe, M. (1976): *Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?*, Revista CEPAL, N°1, p. 129-172. Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12278>

8. ANEXOS

Anexo I.

Aporte de los programas o proyectos sectoriales a los pilares del PND
(Porcentajes)

