

El concepto y la visión del desarrollo

como base para la evaluación de políticas públicas

Carlos Federico José Cabrera Tapia

Facultad de Economía
UMSNH
cfcabrera@fevaq.net

RESUMEN

El concepto de desarrollo va de la mano con una determinada visión del mismo, el cual se declara en forma implícita o explícita. En este artículo se considera una revisión de la concepción del desarrollo en el estructuralismo latinoamericano, enriqueciéndola con aportes de la economía social, el desarrollo a escala humana, la economía ecológica y el institucionalismo. Ello permite arribar a un concepto original de desarrollo, que considera la sostenibilidad económica, social y ecológica en una unidad. Esto tiene sentido pensado como la base de una propuesta más amplia denominada "Evaluación social de política pública para el desarrollo". Esta tiene como objetivo establecer bases teórica metodológicas de pensamiento crítico a la racionalidad instrumental capitalista y partiendo de una práctica social transformadora. En este artículo se enfatiza en el concepto de desarrollo, propuesto como base para la práctica de la evaluación social, ello implica con-

Fecha de recepción: 9
de mayo de 2014
Fecha de aprobación:
23 de junio de 2014

El autor agradece la revisión y sugerencias de dos dictaminadores anónimos. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

cebirlo como un proceso de transformación de las estructuras económicas y sociales en el que los actores y sujetos sociales son el elemento central.

Palabras Clave: desarrollo, visión, estructuralismo latinoamericano, social, económico, ecológico.

Introducción

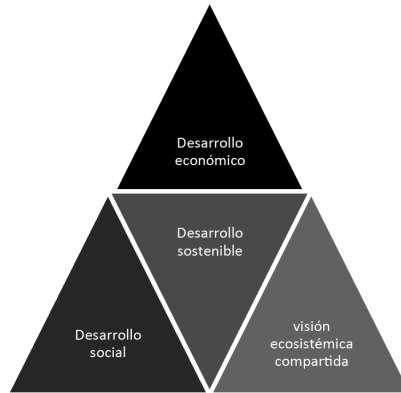
En el presente artículo se busca indagar de manera sucinta en el origen y desenvolvimiento del concepto de desarrollo, así como las aportaciones que el estructuralismo latinoamericano, el institucionalismo, y la economía social, pueden hacer para su mejor comprensión, además de las aportaciones del desarrollo a escala humana y la economía ecológica, para arribar a una concepción integral del desarrollo como base para la evaluación de las políticas públicas. Este esfuerzo es relevante debido a la utilización excesiva del término “desarrollo” en discursos y en planes y programas de política pública sin que esté claro el sustento teórico del concepto y por ende el concepto mismo. La práctica del desarrollo mucho dista de las buenas intenciones y declaraciones discursivas de la política pública que pretende impulsarlo, lo cual tiene mucho que ver con la falta de claridad sobre lo que el desarrollo económico y social implica.

Por otra parte, cabe destacar que este trabajo corresponde a un extracto de la tesis de doctorado “Evaluación social de política pública para el desarrollo. Un enfoque económico, social y ecológico”, por el cual obtuve el grado de doctor en Estudios Sociales- Economía Social. Es importante señalar que la orientación teórico metodológica es de carácter transdisciplinario, pero partiendo de la formación disciplinaria de la economía, con una clara orientación hacia la economía política y con el reto de tratar de hacer aportes a la evaluación de las políticas públicas para el desarrollo. Por razones de espacio, en el presente artículo, muchos de los aportes teóricos retomados están aquí solo mencionados y han sido trabajados profusamente en la citada tesis (Cabrera, 2012).

El desarrollo es objeto de variadas definiciones e interpretaciones y su discusión ha permeado no sólo en la Economía como disciplina científica, sino en el conjunto de las ciencias sociales. Aunque las más de las veces se le retoma como un concepto e idea asociada a lo económico, en el mejor de los casos a lo social y como universalmente aceptado, dejando de lado el hecho de que sin discusión y análisis sobre el mismo es en realidad un concepto poco coherente y ambiguo (Vilar, 1983).

Incluso podemos insistir en la idea de que podría tratarse de un concepto y una realidad siempre difusos, en la medida que debe comprender diversas dimensiones de la realidad, o si no llega a carecer de sentido. La naturaleza compleja de la realidad social determina a su vez la complejidad del tema del desarrollo y sus implicaciones. En los discursos políticos, en los programas y planes de gobierno se habla de desarrollo económico y social, desarrollo sostenible o sustentable, de desarrollo humano, en forma difusa y sin vislumbrar las conexiones, e interdependencia de todos estos conceptos.

Figura 1. El concepto de desarrollo



En tal sentido el concepto de desarrollo aquí presentado implica el desarrollo sostenible como la articulación entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo y la necesidad de una visión ecosistémica compartida (Leff, 1994). Ello como la única manera de alcanzar un desarrollo basado en la generación de riqueza, pero no a costa de la satisfacción de necesidades sociales en términos de equidad y la conservación del medio ambiente, como elementos intrínsecamente relacionados entre sí.

Desde el punto de vista teórico-metodológico, deberíamos primero indagar en el concepto y en sus dimensiones analíticas, para posteriormente derivar de él criterios de conmensurabilidad que nos permitan definir parámetros e indicadores susceptibles de medir. Es decir, en términos weberianos, debemos tener una explicación comprensiva primero y luego una comprensión explicativa (Furtado, 1975: 14), donde lo cualitativo y lo cuantitativo se retroalimentan mutuamente y entonces no podemos renunciar a la comprensión teórica en aras de un burdo empirismo. Por otra parte y ligado con lo anterior el elemento de conexión entre el concepto y la visión teórica, es la historia. El desarrollo entendido como cambio estructural de la economía en sus relaciones intrínsecas culturales, sociales, políticas y ambientales-ecológicas, nos lleva a buscar el hilo conductor del cambio en los conceptos y las orientaciones teóricas en el marco de un análisis histórico estructural.

En la perspectiva del presente trabajo, es necesario reconsiderar el concepto diferenciado tres elementos: a) el proceso histórico que alimenta la discusión en torno al desarrollo; b) el contraste teórico de la Economía del desarrollo con base en los fundamentos analíticos del estructuralismo latinoamericano y c) La utilidad de las corrientes y concepciones de desarrollo humano y sostenible, así como ubicarlos en la agenda de la economía social. Estos tres elementos deben interactuar de forma tal que se enriquezca el análisis y podamos asentar los componentes básicos del concepto de desarrollo que queremos construir.

Con lo anterior, iremos bosquejando algunos fundamentos para la evaluación social y el diseño de política pública con base en el concepto de desarrollo que iremos delineando. El desarrollo no puede ya ser evaluado partiendo sólo de unos indicadores convencionales, sino que a luz del debate teórico conceptual, tenemos que vislumbrar esquemas alternativos de evaluación que complementen o amplíen en forma crítica y contribuyan a reconsiderar lo limitado del marco de la racionalidad instrumental. Los aspectos relacionados con la crítica a la racionalidad instrumental y la metodología de evaluación social se plantean como elementos nodales de la tesis “Evaluación social de política pública para el desarrollo. Un enfoque económico social y ecológico” (Cabrera, 2012) y en este artículo solo presentamos la parte correspondiente a la reelaboración del concepto de desarrollo. Esperamos que este, alimente la discusión y el debate, no solo académico, sino de la práctica social entre activistas y grupos sociales que puedan darle vida a nuestro planteamiento, hacerlo suyo y sin duda rebasarlo. Baste aquí señalar que la racionalidad instrumental se asimila a la racionalidad económica del modo de producción capitalista como relación entre medios y fines. Por tanto no puede ser la base para la evaluación de las políticas públicas cuyo objeto es mucho más complejo que lo comprendido por una racionalidad instrumental y económica.

El origen histórico del concepto y la visión de desarrollo

El desarrollo es un concepto de la segunda postguerra mundial, que apunta las discusiones sobre los procesos de crecimiento en los países industrializados y en la reconstrucción europea y japonesa, pero sobre todo en la industrialización de los países de América Latina y de las ex colonias inglesas y otros países asiáticos, con preeminencia de los economistas que estudiaban los problemas dinámicos del subdesarrollo, el desarrollo y la planificación del mismo (Myrdal, 1975: 13).

Documentos como la Carta del Atlántico en 1941, la Declaración de la Naciones Unidas en 1942, firmados por los países aliados en el contexto de la 2ª guerra mundial, las conferencias de Moscú y Teherán en 1943, las de Dumbarton Oaks, Yalta en 1944, y la Conferencia de san Francisco en 1945, cuando se establece la Organización de las Naciones Unidas, constituyen antecedentes del concepto de desarrollo al signar objetivos relacionados con el disfrute de la seguridad económica y social y combatir los problemas del periodo de entreguerras, como el desempleo, la miseria, la discriminación racial y las desigualdades económicas políticas y sociales (Sunkel y Paz, 2005: 17).

A este objetivo se le asociaba como elemento determinante el desarrollo económico, es decir de alguna manera se daba por sentado que si este se lograba esto permitiría resolver otros problemas sociales. En este contexto surgió un campo teórico nuevo, que es el de la denominada economía del desarrollo, que rechazaba la pretensión de la monoeconomía, aunque aceptaba la pretensión del beneficio mutuo en las relaciones comerciales internacionales y partía del precepto de que el problema fundamental del desarrollo era el flujo de inversiones. Por monoeconomía se entiende la asunción del concepto neoclásico de la economía como objeto de conocimiento aislado e indepen-

diente y que conlleva por tanto el monismo metodológico, así como una visión lineal de la sociedad y la historia.

El rechazo a la monoeconomía se basa sobre todo en la idea de que los países subdesarrollados representan un grupo con características diferenciadas de los países industriales avanzados, y por tanto, el análisis económico convencional debería ser reformulado al contemplar la realidad de los países subdesarrollados (Hirschman, 1984). Esta idea básica de la nascente economía del desarrollo, contenía ya el germen de un avance importante para la ciencia económica que lamentablemente ha sido atacado y rechazado por la ortodoxia neoclásica.

Algunos países latinoamericanos en particular, experimentaron procesos de industrialización con diversos grados de profundidad y características, pero que alimentaron junto con otras experiencias como las de los países asiáticos, como proceso histórico, un debate en la denominada economía del desarrollo, la cual surge entre las décadas de los 40 y 50 en los países capitalistas desarrollados. En América Latina es de destacarse el papel jugado por economistas como Raúl Prebisch (1948) y Celso Furtado (1961), entre otros, quienes ocuparon un lugar central en el trabajo realizado por la Comisión Económica para América Latina (Guillén, 2007).

El estructuralismo latinoamericano, con un intenso debate entre los marxistas de la denominada teoría de la dependencia y la autocrítica aguda de los economistas relacionados con la CEPAL¹, constituye el único aporte original de A.L. a las Ciencias Sociales (Rodríguez, 2006). Por otra parte, la economía del desarrollo tuvo una importante presencia durante las tres décadas posteriores a la 2ª guerra mundial y su eje fundamental era el análisis del crecimiento económico con la influencia del keynesianismo y post-keynesianismo², así como la explicación del subdesarrollo y los procesos de industrialización de los denominados países atrasados.

Hasta la década de los 70, se vivió en muchas regiones del mundo un periodo de altas tasas de crecimiento y en muchos países con economías primarias exportadoras se iniciaron procesos de industrialización y desarrollo económico y los procesos basados en la sustitución de importaciones llegaron a su límite y se entró en una fase de crisis recurrentes. Con las crisis de deuda latinoamericanas de los años 80, se inició un nuevo periodo enmarcado en la aplicación de paquetes de política económica de estabilización y ajuste estructural (Guillén, 2004). En este contexto se vivió también el auge y ocaso de la llamada economía del desarrollo.

Ahora bien, es importante distinguir entre el análisis en la visión estructuralista, y el contexto de aplicación de la política de industrialización por sustitución de importaciones, así como el objeto de estudio mismo de la economía del desarrollo. La visión la entendemos en el mismo sentido que Osvaldo Sunkel y Pedro Paz (2005), basándose en

¹ En el presente artículo asumimos que con sus diferencias ambas corrientes se insertan en la vertiente estructuralista latinoamericana y por supuesto por razones de espacio no incurrimos en este debate.

² Autores como Kaldor, Myrdal y Robinson que se diferencian claramente de lo que esta última autora denominaba como “keynesianismo bastardo” identificable con la síntesis neoclásica keynesiana de autores como Hicks.

el concepto de Joseph A. Schumpeter. Este concepto es asimilable a una determinada “concepción del mundo” y lo podemos llevar un poco más lejos y asimilarlo al de “cosmovisión”, es decir, como un concepto que define un contenido más ideológico que científico y sobre la forma en que el mundo es percibido de acuerdo con un sistema de valores culturales determinado.

Detrás de la conducta de los individuos y los colectivos socioculturales, así como implícitos en muchas formulaciones científicas, hay una serie de principios que aunque puedan no hacerse explícitos, constituyen una parte importante de su expresión. Así, en particular en el quehacer científico, la concepción del mundo participa, precede y persigue todo su proceso de elaboración, previo al proceso de investigación o conocimiento de la realidad. Como señala Celso Furtado, la visión y la concepción del mundo tienen que ver con el papel que juega el mito en la construcción del conocimiento, puesto que este “tiene como función principal orientar a nivel intuitivo la construcción de lo que Schumpeter llamó la visión del proceso social” (Furtado, 1975).

Es decir, que en la visión detrás del quehacer científico siempre está el mito asociado a la ideología. Las herramientas cuantitativas, teóricas, analíticas y empíricas no están exentas de esta situación, ya que el dato como tal se construye con base en indicadores y estos se elaboran a su vez a partir de cierta dimensión de un concepto, detrás del cual hay siempre una determinada visión, ideología o concepción del mundo.

El estructuralismo latinoamericano tiene como punto de partida el denominado primer manifiesto de la CEPAL (1949), en el que se marca una ruptura con la economía ortodoxa neoclásica y se planteaba que el desarrollo latinoamericano, tiene características particulares y diferentes a las de los países del centro capitalista que experimentaron la revolución industrial. A partir de ese momento se inicia una escuela de pensamiento latinoamericana y original. Se suelen asociar los Modelos de Sustitución de Importaciones, que sustentaron la política de industrialización en países de América latina, con el trabajo de los estructuralistas de la CEPAL, como si esta política hubiera sido el resultado de sus propuestas y las insuficiencias y limitaciones estructurales de este modelo también se les suelen atribuir, lo cual es un error.

La realidad es que las aportaciones de Prebisch y los estructuralistas de la CEPAL partieron del análisis del contexto histórico concreto latinoamericano y las características específicas que se presentaron en el marco posterior a la depresión económica mundial de 1929, hasta la segunda guerra mundial. El principal aporte de la CEPAL fue el de promover y sustentar la política de sustitución de importaciones con base en el análisis histórico de cada país en particular y de América Latina (AL) en su conjunto. Todo ello, partiendo del principio de que el desarrollo económico en AL no seguía las mismas pautas que en los países capitalistas desarrollados, los cuales experimentaron un proceso particular en torno a la revolución industrial. El proceso económico en AL estaba indisolublemente ligado a la colonización y a las formas de inserción en el mercado mundial capitalista durante el s. XIX como economías primarias exportadoras, por tanto, la conformación sectorial y espacial de la estructura económica tenía particularidades, determinadas en gran medida por la relación con las economías capitalistas avanzadas.

Entonces la explicación de las relaciones centro-periferia del capitalismo mundial, constituyen un elemento central en la explicación del subdesarrollo. Esto va de la mano con el rechazo de la pretensión del beneficio mutuo en el intercambio comercial entre naciones de entrada desiguales, ya que si bien las naciones involucradas pueden recibir beneficios por el intercambio comercial, estos son asimétricos en gran medida. Los beneficios son heterogéneos en forma proporcional no solo al tamaño de las economías involucradas y su grado de desarrollo económico, sino que esto involucra necesariamente relaciones de poder económico y también de carácter geo-político.

La influencia que ha ejercido el pensamiento estructuralista ha trascendido el entorno latinoamericano al ser retomado por destacados pensadores de la economía y las ciencias sociales en Europa, Estados Unidos y África principalmente. Constituye un aporte original por que supera y contradice el marco del pensamiento económico convencional y se enriquece con aportes de la sociología del conocimiento, la ciencia histórica y el marxismo (Rodríguez, 2006; Furtado (2004).

El estructuralismo latinoamericano ha demostrado ser una escuela de pensamiento coherente y persistente con base en la autocrítica, la apertura al debate y el enriquecimiento con otras corrientes de pensamiento y hallazgos de investigación. Es decir, no es un pensamiento cerrado, sino todo lo contrario, permea en él un trabajo académico y de investigación realizado por autores de diversas orientaciones teóricas, manteniendo un eje teórico conceptual articulador, que es el análisis de las determinantes del subdesarrollo y el esfuerzo por encontrar propuestas concretas para superarlo. Entre las principales fallas del estructuralismo se encuentran el no haber profundizado en el análisis del papel de los actores sujetos sociales en el proceso histórico de desarrollo, el no haber previsto las consecuencias ambientales del modelo y estilo de desarrollo y el no considerar la participación social como base del diseño de la política de desarrollo, más que en términos de correlación de fuerzas y proyectos sociales de grupos de poder.

En la tesis “Evaluación social de la política pública para el desarrollo” (Cabrera, 2012) proponemos la revisión del concepto de desarrollo, la relación entre éste con el crecimiento económico y los costos del hombre y la naturaleza que este ha acarreado (Perroux, 1984), para arribar a un concepto de desarrollo humano sostenible que integre la concepción estructuralista o incluso que la tenga como fundamento. Hay una revisión del concepto de desarrollo, considerando el concepto de progreso económico y social de la economía política clásica, pasando por el concepto marxista de desarrollo capitalista. Entonces tenemos un claro deslinde con los conceptos de desarrollo económico de la teoría del crecimiento (y de los modelos de crecimiento endógeno) para retomar más bien parte del concepto de desarrollo económico y social implícito en la corriente estructuralista de la teoría del desarrollo y el concepto de desarrollo propio de las vertientes del desarrollo humano y sostenible. Luego entonces, podremos arribar a los elementos de un nuevo concepto de desarrollo, que incorpora aspectos de todos los anteriores, así como del institucionalismo y la economía social (Cabrera, 2012).

El análisis de la teoría no puede desligarse del proceso histórico del desarrollo, de acuerdo a la visión estructuralista, antes y después de la década de los 50 y hasta la crisis

actual, cuyo periodo lo podemos ubicar desde 1970 hasta la fecha. Durante el periodo de entreguerras y como respuesta a la gran depresión de 1929, las economías del mundo se involucraron en políticas nacionalistas. En América latina, ante el estrechamiento de la demanda internacional de productos primarios, que eran la base de sus exportaciones y de sus ingresos nacionales, se iniciaron políticas de industrialización, como resultado casi natural de este contexto, aunque el alcance de estos procesos de sustitución de importaciones fue limitado y diferenciado entre países (Sunkel y Paz, 2005).

Después de la segunda guerra mundial, estos procesos de industrialización se profundizaron, hasta agotarse por la incapacidad de avanzar a una fase de sustitución de importaciones de bienes de capital. Aunado a lo anterior, la creciente vulnerabilidad externa que implicaba una política de desarrollo que pasó de promover la industrialización en sectores orientados a la producción de bienes de consumo básico a la producción de bienes de consumo duradero, basados en el predominio oligopólico y en la creciente presencia de corporaciones transnacionales (Guillén, 2004). Esto último claramente vinculado u una política monetaria cada vez más conservadora expresada en el denominado desarrollo estabilizador de los años 50 y 60, que contribuyó mucho a profundizar la vulnerabilidad externa y ahondar los cuellos de botella del modelo de sustitución de importaciones.

Las importaciones de bienes de capital, con la dependencia tecnológica subyacente, constituyeron los elementos fundamentales para que el proceso de sustitución de importaciones de por sí insuficiente, terminará por acabarse como esquema de política económica y de impulso a la industrialización. Ello llevaba aparejado también la creciente concentración del ingreso y la profundización de las desigualdades regionales, urbanas-rurales y sociales en general, con la serie de problemas que ello implica, aunado al desempleo y la inflación como resultados de la crisis estructural.

El desarrollo económico y social vinculado con la política de desarrollo, constituyó un avance importante para la mayoría de las sociedades latinoamericanas, en términos de la modernización de los sectores productivos industrial y agropecuario. Aunque dicho avance fue limitado y en un esquema que jamás apuntó a superar la dependencia tecnológica. Por otra parte, la construcción de sistemas de seguridad social, aunque fragmentados y limitados en su capacidad de universalización de la política social, impactaron positivamente en la esperanza de vida de la población.

Con las crisis recurrentes de los años 70 en el contexto internacional de la abundancia de divisas, como resultado de la conversión del patrón dólar-oro al patrón dólar hacia finales de los años 70 y del auge-crisis del petróleo, se multiplicó la deuda pública latinoamericana hasta niveles sin precedentes. Esto desembocó en las crisis de deuda latinoamericana, encabezadas por México en 1982, en el contexto de la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés por parte de la reserva federal de Estados Unidos.

Figura 2. El paso de la ISI al neoliberalismo



Las recetas de los Organismos Financieros Internacionales (OFI), se tradujeron en las políticas de estabilización y ajuste estructural, que cancelaron o en el mejor de los casos subordinaron las políticas de desarrollo, al logro de los equilibrios financieros, convenientes para el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto se tradujo en un proceso de desindustrialización y consolidación de la transnacionalización de la economía. La ausencia de una política industrial y agropecuaria activa, es decir, que no finquen sus objetivos en la pura apertura comercial y en la desregulación de capitales, la ineficacia de la política social focalizada en la reducción de la pobreza y el estancamiento en los niveles de vida, han sido algunos de los resultados más visibles de las políticas de corte neoliberal.

En el contexto de las llamadas políticas de estabilización y ajuste estructural impulsadas por los OFI, el “desarrollo” se limita al desarrollo económico que supuestamente acarrea la inversión extranjera directa por sí misma, el impulso a las exportaciones, la apertura comercial y el combate a la inflación como elemento central de la política monetaria y fiscal. Aunado a ello, se suma la retórica del desarrollo sustentable y de la política social, pero sin un contenido sustancial ante una problemática ambiental y social no solo agudas, sino interrelacionadas, frente a políticas, planes y programas poco articulados.

Hacia una visión integral del desarrollo como base para la evaluación de políticas públicas

Entonces se vuelve relevante la pregunta ¿la política económica y la política pública se plantean en forma integral el debate sobre el desarrollo? La respuesta es evidentemente negativa, ya que el concepto de desarrollo y su debate no es un elemento conductor en la definición de las políticas públicas, mucho menos en el contexto neoliberal, ni en el sentido que tuvo en el marco de la Industrialización por Sustitución de Importa-

ciones y de las históricas y trascendentes recomendaciones y análisis de la CEPAL y sus colaboradores.

En la propuesta de evaluación social de política pública para el desarrollo (Cabrera, 2012), también partimos de un esfuerzo de síntesis teórica de diversas visiones del desarrollo económico y social, retomando aspectos que consideramos fundamentales como aportación de las concepciones del desarrollo humano y sostenible. Todo esto en forma crítica teniendo como eje central, la concepción estructuralista de la teoría del desarrollo, para establecer un concepto útil para la evaluación de políticas públicas. Resumiendo, todo lo anterior, en la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo y de un enfoque fundamentado en la economía social, los aportes del institucionalismo la economía ecológica y el estructuralismo latinoamericano.

La premisa básica que tenemos es que la visión del desarrollo y por ende una determinada concepción del mismo constituye la base de su práctica. Esto es un hecho tácito manifiesto como relaciones de poder en una determinada estructura económica, política y social. Ahora bien, la evaluación de las políticas públicas en un país como México, también parte de una visión del desarrollo implícita o explícita, la cual es en los hechos la visión del desarrollo económico desde el punto de vista de la teoría económica convencional y de la actuación del Estado como garante de la acumulación capitalista. Lo anterior tiene sus implicaciones específicas en el contexto de la globalización neoliberal, al ser el capital financiero y transnacional el que domina y determina las características del proceso de acumulación capitalista.

Para impulsar nuevas estrategias de desarrollo y construir alternativas reales al modelo de desarrollo vigente en México y A.L. se requiere construir un proyecto nacional, con una visión compartida que permita articular las acciones y visiones específicas de grupos y movimientos sociales. De tal forma que una visión alternativa del desarrollo puede orientar el proceso de transformación social en forma coherente y unificadora. Pero la visión del desarrollo es en sí misma una construcción social compleja y de largo plazo, que responde a un conjunto de factores determinados por el contexto histórico concreto y la estructura económica, política y social, así como por sus instituciones y el juego de legitimación a través del discurso social imperante.

La transformación de la visión es sin embargo un proceso constante y dialéctico en el que la posibilidad de la transformación está siempre latente, como un acto de conciencia y voluntad de cambio en los actores y sujetos sociales. No es sin embargo, un evento puramente volitivo, sino que es ante todo una construcción social. Es decir, que la concepción del desarrollo convertida en visión orientadora del proceso de desarrollo implica una acción sistemática en un sentido determinado. Por lo tanto, como parte central de un marco teórico metodológico que parte del pensamiento crítico, nos dimos a la tarea de reunir los elementos necesarios para un concepto de desarrollo diferente como punto de partida de nuestra propuesta de evaluación social.

Como hemos dicho, el desarrollo como concepto corresponde a una visión de la posguerra impulsado desde la hegemonía estadounidense, abreva fundamentalmente de la tradición del pensamiento social occidental y de las visiones de progreso y mo-

dermidad subyacentes. Por ello, se identifican con las concepciones clásica y neoclásica que van en esta línea de pensamiento identificando progreso y modernidad con crecimiento económico y acumulación de capitales. Esta es la concepción hasta hoy imperante, coincidente con una visión del desarrollo donde el actor fundamental es el empresariado, es decir la clase capitalista.

En este sentido en el discurso vulgar se torna la inversión en el factor fundamental del desarrollo (no solo económico) y se condiciona al crecimiento económico toda posibilidad de bienestar social. Ciertamente es que estas variables se encuentran íntimamente relacionadas en el proceso de desarrollo, pero la ecuación no es tan simple e intervienen un número más amplio de variables. Entre ellas, se destacan las instituciones (en un amplio sentido), la forma de utilización de los recursos naturales, el desarrollo de las fuerzas productivas, los regímenes laborales y los salarios, así como el tipo de inserción de la economía nacional en el contexto del sistema mundial capitalista, entre los más importantes. Por ello, valoramos no solo los aportes del estructuralismo latinoamericano que puso el acento en la no linealidad del proceso de desarrollo, así como en su determinación relativa por las relaciones centro-periferia, sino también el institucionalismo en su acepción más amplia.

En tal sentido también resulta importante para nuestro concepto de desarrollo el rechazo a la monoeconomía (teoría económica neoclásica), manifiesto en la acepción estructuralista de la Economía del desarrollo y el postkeynesianismo, al incorporar la concepción del desarrollo como un proceso no lineal, determinado por las especificidades históricas que han determinado el grado de desarrollo entre países industrializados y no industrializados. Las relaciones entre estos países con toda la gama de situaciones intermedias en el contexto del sistema mundial, no solo comporta la configuración del mismo bajo un determinado patrón de acumulación, sino que determina el proceso mismo de desarrollo de las economías nacionales, e involucra por supuesto el tipo de instituciones nacionales e internacionales.

Ahora bien, como hemos insistido, los aspectos estructurales del desarrollo conllevan indisolublemente una determinada visión del mismo, como discurso ideológico que sustentan y promueven las instituciones. En tal sentido, el concepto shumpeteriano de visión, como concepción del mundo y del proceso social, reviste singular importancia para la propuesta de evaluación social de política pública para el desarrollo. Es aquí donde la denominada economía social se vuelve significativa para nuestra propuesta. La visión del desarrollo que proponemos, es una visión coherente con la sostenibilidad económica, social y ambiental del desarrollo, pero sobre todo en un sentido de cambio estructural y transformación social, a la vez que se concibe este proceso social como un aprendizaje y práctica social en la construcción y fortalecimiento de relaciones sociales de producción diferentes a las del capitalismo, como un proceso gradual y no lineal.

La intensidad del proceso puede ser variable, en la medida que la economía social, (diferente a la economía de mercado y a la economía del sector público o estatal) se fortalece como segmento organizado y estructurado de satisfacción de las necesidades sociales (Coraggio, 2009). la economía social es mucho más amplia que la economía

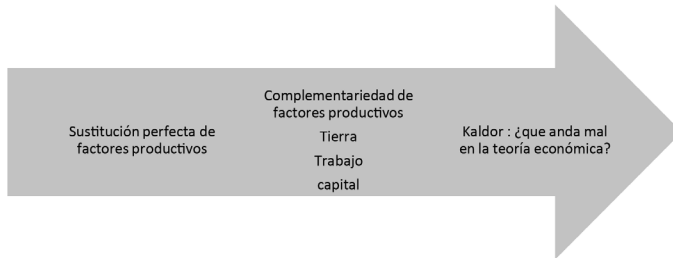
Figura 3. El trinomio de la Economía social

popular, pero la incluye en su interrelación con las estructuras del mercado y el estado. Por supuesto que la economía social no puede desarrollarse, en el contexto actual, prescindiendo del mercado y el Estado, pero sus fines y alcances dependen en buena medida de que se determinen sus metas y objetivos y se correspondan con la capacidad organizativa de los actores y sujetos sociales involucrados. La economía social entonces se define como la economía de la satisfacción de las necesidades sociales y se vincula con las estructuras y sistemas productivos de la economía campesina, indígena, la producción artesanal, el cooperativismo, el mutualismo y otras formas vinculadas primariamente a la reproducción social (Figura 3).

Por otra parte, la acción social a través de la evaluación de las políticas públicas debe ser congruente con la sostenibilidad ambiental y promover sus principios básicos. En este sentido la aportación de Kaldor (1974) es fundamental al cuestionar el supuesto de plena sustitución o sustitución perfecta de los factores productivos de la teoría económica neoclásica, lo cual implica en los hechos una concepción crematística del desarrollo, donde lo más importante es el flujo de inversión en dinero (inversionitis) y las inversiones en aspectos sociales o ambientales-ecológicos, a través de la promoción de la organización social y la conservación ambiental, son vistas como gastos o como aspectos secundarios.

Peor aún, para efectos de la sostenibilidad, estos principios, que se aplican para efectos de medición y contables pues facilitan enormemente el cálculo, lo cual de entrada no está mal, implican que se reduzcan los criterios de análisis y decisión bajo este supuesto. Es decir, que el valor de la naturaleza no puede ser compensado ni representado por su valor de cambio, para ello debemos comprender los preceptos de la economía ecológica postulados por autores como Constanza (1999) y Martínez Allier (2001). En contraste, Kaldor (1974) planteaba la necesidad de incorporar el principio de complementariedad en lugar del de sustitución perfecta, para considerar que tan importantes son el trabajo y todos los aspectos sociales de él derivados, así como los recursos naturales representados por el factor tierra y no solo el capital o peor aún el

Figura 4. ¿Qué anda mal en la teoría económica?



flujo de inversión.

Ello tiene consecuencias importantísimas en la concepción del desarrollo y en su práctica, ya que más allá de la medición como herramienta importante, significa ver el proceso de desarrollo en su complejidad y considerar el conjunto de factores que inciden en él. Paralelamente a Kaldor, la economía ecológica³ ha retomado este planteamiento y ahora aparece como un aspecto fundamental en nuestra concepción de desarrollo (Figura 4).

Proponemos un **concepto de desarrollo** que considere primero la heterogeneidad estructural y las relaciones centro-periferia dentro del sistema capitalista, que genera desigualdad e impiden el desarrollo endógeno, económico y social de las regiones atrasadas, que considere la transformación de las instituciones sociales, para trascender las instituciones del mercado para el mercado, por instituciones democráticas que promuevan la participación social y la formación de sujetos sociales y se basen en ello. Partiendo de lo anterior, es factible promover también la sostenibilidad económica, social y ambiental, ligado a la ampliación de las formas de producción y organización social basadas en la cooperación y la solidaridad.

En tal sentido, se enfatizan los puntos de convergencia y se asume por tanto una postura crítica hacia diversos elementos del institucionalismo, del debate sobre el concepto de desarrollo sostenible, del estructuralismo latinoamericano y de la economía social, que aportan los elementos para un nuevo concepto de desarrollo, como base también, para esbozar las líneas de una estrategia de desarrollo en el fundamentada, con base en la evaluación social de los política pública.

Por otra parte, las concepciones del desarrollo a escala humana (Max Neef, 1986) y el desarrollo endógeno propia del estructuralismo latinoamericano (Ferrer, 2008), son totalmente complementarias y coherentes entre sí para aportar los elementos centrales de una visión que concibe el proceso de desarrollo como un proceso social

³ Aunque para los conocedores la economía ecológica puede estar muy cerca en sus métodos de la economía neoclásica, en realidad parte de la crítica a la misma y por ello se diferencia de la denominada economía ambiental al incorporar criterios que tienen que ver con la complejidad de los ecosistemas.

participativo y de transformación estructural, que entre más incluyente sea, mayores serán sus alcances. En la medida en que este proceso se concibe como construcción de capacidades endógenas el resultado más sólido y permanente será. Ello no implica procesos autárquicos, sino procesos basados en el aprovechamiento de recursos y la generación de fortalezas, a partir de generar un aprendizaje social continuo y estimular la creatividad social.

Los objetivos del desarrollo a escala humana son (Max Neef, 1986):

1. En primer lugar la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales
2. La generación de niveles crecientes de autodependencia⁴, entendida como autosuficiencia económica y autodeterminación política
3. Articulación orgánica de los seres humanos, con la naturaleza y la tecnología
4. Articulación orgánica de los procesos globales con los comportamientos locales
5. Articulación orgánica de lo personal con lo social
6. Articulación orgánica de la planificación con la autonomía
7. Articulación orgánica de los diversos sectores y grupos sociales y civiles entre sí y con el Estado.

El concepto de endogeneidad, en el estructuralismo latinoamericano, va de la mano y en oposición al concepto de dependencia, e implicaría aprovechar las características específicas que tiene una sociedad nacional para su propio desarrollo, autónomo y no dependiente (Ferrer, 2008). La abundancia de mano de obra y de recursos naturales, así como el dualismo estructural⁵, son obstáculos al desarrollo en su forma convencional, pero podrían ser la base de un desarrollo diferente, sin necesidad de seguir los esquemas de los países que encabezaron la revolución industrial y sus tecnologías.

Este es el sentido de la evaluación social propuesta en la tesis citada al principio de este artículo, no se trata solo de evaluar políticas públicas en el sentido convencional, sino de transitar a una mayor incidencia de más amplios sectores sociales en las políticas públicas, pero sobre todo de generar un involucramiento social como proceso de aprendizaje social. Esto es asumir el proceso de desarrollo como uno deliberado de construcción y correlación de fuerzas sociales (Furtado 1979). Por ello, resulta también relevante al análisis que se realiza en la tesis antes mencionada “Evaluación social...” (Cabrera, 2012) sobre los aportes del institucionalismo, en el sentido de descartar la concepción del *neoinstitucionalismo económico* por identificarse con la concepción del *homo economicus* y añorar la elegancia y perfección de la teoría económica neoclásica.

El aspecto central del rechazo al neoinstitucionalismo económico es que considera

⁴ Literalmente depender en mayor medida de las condiciones de existencia que se puedan controlar por parte de las naciones, regiones, localidades, grupos sociales e individuos.

⁵ Entendido este como la brecha entre sectores productivos de punta en la acumulación capitalista y de alta productividad y los sectores de baja productividad marginados del proceso de acumulación capitalista y generalmente orientados a la satisfacción de necesidad en términos de autosubsistencia.

que el papel fundamental de las Instituciones para el desarrollo económico, es garantizar los derechos de propiedad privada como el elemento fundamental para la eficiente asignación de los recursos. El punto anterior es central para nuestro concepto de desarrollo, ya que parte de las concepciones institucionalistas de Elster y en especial de Elinor Ostrom (Ayala, 1999), en tanto que las Instituciones para el desarrollo, van más allá de las Instituciones Económicas y se ligan con todos los aspectos que refuerzan la capacidad organizativa y normativa de la sociedad en su conjunto, lo cual incide en el desarrollo económico y social, así como en el desarrollo sostenible. Es de singular importancia el concepto de Ostrom sobre las Instituciones de acción colectiva (1990), ya que vemos a la evaluación social en el contexto de la necesidad de impulsar este tipo de Instituciones como un elemento central del desarrollo. Este tipo de instituciones además pueden formar parte de la visión más amplia de la economía social en tanto formas organizativas que trascienden al mercado y al Estado.

En el sentido más general, el desarrollo, es un proceso de cambio estructural conducente a la mejora en las condiciones de vida de los individuos, como seres socialmente contruidos. Esta pasa por la mejor distribución del ingreso y el incremento del mismo, en términos per cápita y considerando la calidad de vida. El proceso como tal, es el resultado de la acción de los sujetos sociales, en tanto más incluyente sea, mayor será su alcance, es decir, que donde se deja el proceso de desarrollo solo como un proceso de movilización de capacidades empresariales, el beneficio principal cubrirá solo al grupo que involucra. De ahí la importancia de la propuesta de la economía social para movilizar y acrecentar la capacidad creativa, productiva y organizativa de grupos sociales, comúnmente excluidos del proceso de desarrollo.

Por otro lado, retomando elementos de la economía ecológica, el crecimiento económico, como un componente del proceso de desarrollo tienen que ser mediado por el valor implícito en la naturaleza, la tierra, los recursos naturales y el ecosistema que estos implican, ya que estos son también una construcción social y un patrimonio de la sociedad humana. Ello conlleva la comprensión de que los problemas ambientales tienen claramente un contenido eminentemente social y la transformación de las estructuras económicas y sociales, debe ser un componente indispensable de las propuestas de solución.

En tal sentido, nuestra visión del desarrollo se declara fundamentalmente antropocéntrica, pero con un reconocimiento explícito de que el hombre sin la naturaleza no es nada. La visión del desarrollo presente, incorpora un carácter sistémico en el sentido de asumir la complejidad, donde lo económico es de carácter social, pero opera también como un sistema abierto que intercambia materiales y energía con el ecosistema global finito, llamado planeta tierra. Asimismo, estos intercambios se encuentran inmersos en una estructura de relaciones sociales que determina el beneficio y perjuicio material, es decir, que la distribución de la riqueza implica también el usufructo de la naturaleza en beneficio de la acumulación de capital y un impacto negativo para las comunidades marginadas, que viven directamente de esos recursos.

En este sentido, es nodal diferenciar entre el simple desarrollo económico que pri-

vilegia la acumulación de capital y el desarrollo sostenible que privilegia la búsqueda de alternativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas en condiciones de equidad y de racionalidad ambiental. Estos objetivos, no se contraponen necesariamente, sino que pueden ser negociados en la medida que haya beneficios sociales y ambientales tangibles, pero no pueden subordinarse simplemente, como suele suceder con los aspectos ambientales y sociales, con respecto a lo económico y político. Estas relaciones complejas, económicas, sociales y ambientales, se desarrollan en diversas escalas espaciales, ya que la construcción del espacio económico y natural es un proceso socio-político que implica también relaciones de poder.

Algunas consideraciones finales

El concepto de desarrollo propuesto, se asume entonces, como una visión alternativa y dinámica aplicable a diversas escalas espaciales (internacional, nacional, regional, local, territorial) y sobre todo como un proceso de construcción social, basada en la creatividad de los sujetos sociales. Esta propuesta, no soslaya el papel del trabajo de especialistas en diversos temas inherentes al desarrollo, pero con una perspectiva inter y transdisciplinaria y sobre todo con una actitud propensa a la sistematización y ordenamiento metodológico de las experiencias y mecanismos de participación social.

Solo en este sentido, se puede hablar de estrategias de desarrollo construidas con la participación social, en la medida que este proceso se asume con responsabilidad y es ejercido con rigor y no solo como una retórica legitimada a través de plenarios, talleres y demás instrumentos que también podrían ser manipulados o simplemente un desperdicio de tiempo. Asimismo, los mecanismos participativos deben ligarse a la promoción de la organización social para la auto-gestión de proyectos sociales, productivos y comunitarios de diversa índole, que correspondan a las características específicas del contexto sociocultural y entorno natural correspondiente y favoreciendo el anillamiento o encadenamiento productivo y organizativo.

Hasta aquí es necesario enfatizar en la distinción entre:

1. Crecimiento económico y;
2. Desarrollo económico capitalista;
3. Nuestro concepto de desarrollo como transformación social y cambio estructural en un sentido de cambio en las relaciones sociales de producción y de las relaciones de poder, sobre todo en el ámbito de la toma de decisiones e incidencia en la política pública.

Estos tres niveles conceptuales juegan e interactúan en nuestro concepto de desarrollo y son fundamentales para la delimitación de nuestra propuesta de evaluación social de política pública como una herramienta fundamental en la construcción de estrategias alternativas de desarrollo en diferentes escalas (nacional, regional y local). La incorporación y transversalización de objetivos económicos, sociales y ambientales,

sin detrimento de perspectivas que trabajen también de forma transversal, temas de género, grupos de edad o con capacidades diferentes, gremiales, culturales, es un sello distintivo de la metodología de evaluación de políticas públicas, basada en nuestro concepto de desarrollo, a partir de promover una amplia movilización e involucramiento social. Todo lo anterior como parte del proceso de construcción de un proyecto y una visión compartida de desarrollo nacional, regional, local y comunitario.

La tesis de la evaluación social de política pública para el desarrollo tiene un objetivo no solo teórico-metodológico, sino sobre todo de carácter social que es rebasado por mucho, por la magnitud de la tarea de construir una nueva estrategia de desarrollo. Se pretende en cambio, aportar un grano de arena avanzando en la construcción de un concepto de desarrollo que vertebré una metodología de evaluación social de política pública. La evaluación constituye una herramienta de corto plazo para transitar a la construcción de una estrategia de desarrollo en el mediano plazo. De tal forma que se retoma el concepto de evaluación social (Munda, 2006), pero recontextualizándolo en el marco de la crítica a la racionalidad instrumental y la re conceptualización del desarrollo con una base estructuralista.

Es decir, que se busca avanzar metodológicamente en la consolidación de mecanismos participativos, lo cual tendrá un mayor impacto en la medida que los sujetos sociales se apropien de ellos y permeen la evaluación y formulación de políticas públicas. Este aspecto aparece solo mencionado en este artículo y espero poderlo profundizar en una próxima entrega para ésta revista.

Así como el grado en que la práctica de los hacedores de política incorporen estos mecanismos no solo como medios de legitimación, sino como herramientas útiles para el diseño y operación de políticas más eficaces en el proceso de toma de decisiones para el logro de objetivos de mejoramiento económico y social, en una perspectiva de sostenibilidad, es otro aspecto a considerar en la posibilidad de impacto de este trabajo. Ello implica trascender el marco actual de la evaluación convencional basado en la racionalidad instrumental, que más que aportar para el mejoramiento de las políticas públicas de desarrollo, entre ellas las de desarrollo urbano, rural, económico y social, (señalando las que consideramos más importantes), legitima las ya existentes y constituye actualmente solo un estrecho y magro mercado de trabajo para economistas y otros profesionales de la Ciencias Sociales. El objetivo es que la evaluación de la política pública se convierta en una herramienta en manos de sujetos sociales para la transformación estructural, en aras de la justicia ambiental y social que a la luz de la realidad contemporánea, no son disociables. Para ello es indispensable construir a una visión integral del desarrollo que contemple las complejas interrelaciones entre las dimensiones económica, social y ambiental y que sea internalizada, producida y transformada por los sujetos del desarrollo, es decir por todos los miembros de una comunidad.

Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y Economía- Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. Textos de Economía. México.
- Cabrera Tapia, Carlos Federico (2012) “Evaluación social de política pública para el desarrollo. Un enfoque económico, social y ecológico”. Tesis de Doctorado en Estudios Sociales-Economía Social, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1950). *Estudio económico de América Latina*, 1949, E/CN.12/164/rev.1, Santiago de Chile.
- Constanza, R., Cumberland, Daly, Goodland y Norgaard (1999). *Una introducción a la Economía ecológica*. CECSA, México.
- Coraggio, José Luis (2009). “Los caminos de la economía social y solidaria”. Presentación del dossier En: *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 33, pp. 29-38. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador.
- Ferrer, Aldo (2008). *Globalización, desarrollo y densidad nacional* en Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano No. 4. CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Furtado, Celso (2004). *Los desafíos de la nueva generación. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Ob. cit. p. 21-24.
- _____ (2002). *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. Argentina, F.C.E., 2003. 121 p.
- _____ (1998). *El capitalismo global*. México F.C.E., segunda reimpresión, 2003. 106 p.
- _____ (1979). *Creatividad y dependencia*. Siglo XXI editores S.A. 1ª edición en español, México.
- _____ (1975). *El desarrollo económico: un mito*. Siglo XXI editores S.A., 1ª Edición en español, México.
- _____ (1967). *Teoría y política del desarrollo económico*. México, F.C.E., sexta edición en español, 1976. 301 p.
- _____ (1965). *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires, EUDEBA. 135 p.
- _____ (1964). *Dialéctica del desarrollo*. México, F.C.E., primera edición en español, 1965. 158 p.
- _____ (1959). *Formación económica del Brasil*, México, F.C.E., segunda edición en español, 1974. 259 p.
- _____ (1961). *Desarrollo y subdesarrollo*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Guillén Romo, Arturo (2004). *Revisitando la teoría del desarrollo bajo la globalización*. Revista Economía UNAM Num. 1. México, UNAM, enero-marzo. p. 19-42
- Guillén Romo, Arturo (2007). *La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo*. En *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Gregorio Vidal y Arturo Guillén R. (coordinadores). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argen-

- tina. Red Eurolatinoamericana de estudios sobre el desarrollo Celso Furtado. Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.
- Guillén Romo, Héctor (2005a). *México frente a la mundialización neoliberal*. Ediciones Era, México, D.F.
- Hirschman, Albert Otto (1970). *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, USA.
- _____ (1984). *De la economía a la política y más allá*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Kaldor, Nicholas (1974). *Que anda mal en la teoría económica*. Trad. Leopoldo Solís, El Trimestre Económico, Vol. 49, No. 170.
- Leff Enrique (1994). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI editores, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez Alier, J y Schlüpmann K. (1991). *La ecología y la economía*. Fondo de Cultura Económica. México.
- _____ y Roca Jusnet Jordi (2000). *Economía ecológica y Política Ambiental*. Segunda edición corregida y aumentada 2001, segunda reimpresión 2006. Fondo de Cultura Económica.
- Max Neef, Manfred (1986). *El desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Development dialogue, número especial, Centro de Alternativas de Desarrollo. Santiago, Chile.
- _____ (1995). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Editorial Icaria/Nordan. Barcelona, España.
- Myrdal, Gunar (1975). *La pobreza de las naciones*. 1ª edición en español, Siglo XXI editores, México.
- Munda, Giuseppe (2006). *La evaluación social de políticas públicas*. En Revista iberoamericana de Economía ecológica. Vol. 1: 31-45.
- Ostrom Elinor (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Perroux, Francois (1984). *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*. Barcelona, Serbal-UNESCO. 229 p.
- Prebisch, Raúl (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, F.C.E., segunda reimpresión, 1987. 344 p.
- _____ (1948). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. El Trimestre Económico. Vol. LXIII (1), Num. 249. México, 19 F.C.E., p. 175-246.
- Rodríguez, Octavio (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Siglo XXI editores, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (2005) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Editorial Siglo XXI, 3ª edición 8ª. Reimpresión, 1ª edición 1973, México, D.F.
- Vilar, Pierre (1983). *Crecimiento y desarrollo*. 5ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, España.

