Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local

Alfonso Dubois Migoya

eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea
hegoa
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local

Alfonso Dubois Migoya

eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea
hegoa
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local

Autoría: Alfonso Dubois Migoya
Coordinación: Amaia del Río Martínez

ISBN: 978-84-89916-87-6
Marzo 2014

Hegoa

www.hegoa.ehu.es

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81
48015 Bilbao

Tel.: 94 601 70 91
Fax: 94 601 70 40
hegoa@ehu.es

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría
Elhuyar Plaza, 2
20018 Donostia-San Sebastián

Tel.: 943 01 74 64
Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava
Apartado 138
Nieves Cano, 33
01006 Vitoria-Gasteiz

Tel. / Fax: 945 01 42 87

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
Licencia completa: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/

Financiado por:

Índice

Listado de siglas 9

Introducción 11

I. La revisión del desarrollo 15

1. La crisis y el debate del desarrollo 17
2. El actual debate sobre el desarrollo y la revisión de las teorías 20
3. La tarea central: repensar el desarrollo desde la justicia 23
4. La revisión del concepto de bienestar 26

Bibliografía 31

II. La referencia normativa del desarrollo humano: el concepto de bienestar 33

1. La base teórica: el enfoque de las capacidades 35
2. La definición del desarrollo humano en los Informes del PNUD 36
3. El desarrollo humano y las mujeres 39
4. El bienestar desde el desarrollo humano 42
5. La dimensión individual del bienestar 44
6. La dimensión social o colectiva del bienestar 47

Bibliografía 54

III. El proceso de desarrollo de las capacidades 57

1. El desarrollo de las capacidades 59
2. Antecedentes: de la cooperación técnica al desarrollo de la capacidad 60
3. El concepto de capacidad: consenso institucional sobre capacidad y desarrollo de la capacidad 64
4. El desarrollo de las capacidades desde el desarrollo humano 68
5. Principios del desarrollo de las capacidades 73

Bibliografía 78

IV. La capacidad del sistema 81

1. La complejidad como desafío y como propuesta metodológica 83
2. Inadecuación de las herramientas tradicionales y necesidad de nuevas referencias teóricas 85
3. La propuesta de la teoría de la complejidad 87
4. Complejidad y desarrollo 91
5. Las categorías de la complejidad aplicables al desarrollo 94
6. Resiliencia: categoría central 98
7. Las categorías y el proceso del cambio social 100
8. Las capacidades centrales del sistema 105

Bibliografía 106

V. Las capacidades colectivas 109

Bibliografía 120

VI. La propuesta metodológica del marco de análisis 121

1. El Desarrollo Humano Local como enfoque 123
   - 1.1. El marco de procesos 123
   - 1.2. La propuesta amplia del desarrollo local 124
2. El enfoque del Desarrollo Humano Local 128
   - 2.1. Introducción: características generales del marco 129
   - 2.2. Categorías centrales 131
3. Los procesos de consecución del bienestar 135
   - 3.1. Análisis de los procesos de consecución del bienestar 136
   - 3.2. Modelos de procesos 140
   - 3.3. El marco de procesos de consecución del bienestar: Mercado, Estado y Sociedad (Comunidad y Hogar) 143
     - 3.3.1. Disponibilidad y bienestar 144
     - 3.3.2. Accesibilidad y bienestar: las titularidades 146
4. Resultados de bienestar 150
   - 4.1. Bienestar individual 150
   - 4.2. Bienestar social 152

Bibliografía 154

Índice de cuadros

Cuadro 1. Las manifestaciones de la crisis 19
Cuadro 2. La revisión de los objetivos (Geoff Harcourt) 24
Cuadro 3. ¿Por qué se adopta el bienestar como referencia? 27
Cuadro 4. Las categorías teóricas del enfoque de las capacidades 36
Cuadro 5. Propuestas desde el feminismo 41
Cuadro 6. Dos visiones del desarrollo humano 43
Cuadro 7. Las capacidades humanas centrales de Nussbaum 46
Cuadro 8. Relaciones entre Desarrollo Humano y Seguridad Humana 50
Cuadro 9. Una historia del desarrollo de las capacidades de la cooperación técnica 62
Cuadro 10. Definiciones institucionales de capacidad y DC 67
Cuadro 11. Dos interpretaciones del enfoque de las capacidades 69
Cuadro 12. La visión de las capacidades colectivas 70
Cuadro 13. Terminología de las capacidades 72
Cuadro 14. Principios básicos del DC según el PNUD 74
Cuadro 15. Diez principios predeterminados 75
Cuadro 16. Los problemas complejos suponen grandes desafíos a los enfoques tradicionales 85
Cuadro 17. Diferencias entre economía de la complejidad y tradicional 88
Cuadro 18. Conceptos clave de la teoría de la complejidad 90
Cuadro 19. Los sistemas complejos 93
Cuadro 20. Categorías de la complejidad para el estudio de procesos de desarrollo 96
Cuadro 21. Características de la resiliencia de un sistema 100
Cuadro 22. Detalle de los elementos del marco de la complejidad 103
Cuadro 23. Propuestas de capacidades 112
Cuadro 24. Capacidades claves y centrales 112
Cuadro 25. Lista de capacidades funcionales relevantes 118
Cuadro 26. Marco de Cynefin 119
Cuadro 27. El marco Cynefin 120
Cuadro 28. Características de los regímenes de bienestar en América Latina 142

Índice de gráficos

Gráfico 1. Las otras dimensiones del desarrollo humano: más allá de la salud y educación 38

Gráfico 2. Consenso creciente sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo de las capacidades 63
Gráfico 3. Niveles del DC 67
Gráfico 4. Marco para explorar la complejidad de las instituciones 101
Gráfico 5. Elementos del paradigma de pluralismo adaptativo 105
Gráfico 6. Dinámica del desarrollo humano local como un sistema 106
Gráfico 7. Capacidades colectivas de Baser y Morgan 115
Gráfico 8. Marco general del Desarrollo Humano Local 129
Gráfico 9. Marco analítico de procesos de Desarrollo Humano Local 130
Gráfico 10. Actores de los procesos 133
Gráfico 11. Marco del capital social 134
Gráfico 12. Regímenes de bienestar: dimensiones de análisis 142
Gráfico 13. Procesos de consecución del bienestar 144

Listado de siglas

BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Introducción

Elaborar un marco teórico y metodológico es una cuestión fundamental para trabajar en la visión alternativa del desarrollo. Si no se dispone de categorías e instrumentos que permitan entender e intervenir en la realidad desde la perspectiva del desarrollo humano, resulta imposible avanzar en su construcción. Este es el desafío que la propuesta se plantea: ofrecer elementos para entender la realidad y disponer de instrumentos para intervenir en ella.

La elaboración de la metodología no es un proceso abstracto sino que tiene como referencia obligada el contexto, ya que tiene que ser capaz de ayudar a responder las cuestiones que plantea la realidad. Así pues, la metodología se nutre de y se confronta con los problemas que nos presenta esa realidad.

Destacamos dos referencias que marcan esta propuesta. La primera se deriva del diagnóstico sobre la coyuntura actual. Se parte de que nos encontramos, como lo expresaba Arendt en un momento anterior de cambios profundos, con que las respuestas en que nos apoyábamos se han perdido, porque eran respuestas a preguntas formuladas en otro contexto. La ruptura entre la experiencia contemporánea y el pensamiento tradicional obliga a retornar a las preguntas. Se trata, pues, de identificar cuáles son las nuevas preguntas que hay que plantearse. Unas preguntas que no surgen de preocupaciones abstractas sino del esfuerzo por comprender los "extraordinarios acontecimientos de este siglo".

La segunda, es que entendemos que la metodología debe ir más allá de hacer propuestas concretas que resulten operativas. Si realmente se pretende una vía alternativa, necesita un diseño que no se quede en la lógica racional; debe ofrecer las bases para un discurso que tenga la capacidad tanto de convencer como de atraer, motivar e ilusionar.

I. La revisión del desarrollo

Este capítulo sirve de introducción a la metodología que se explica en los capítulos siguientes. Pretende ofrecer los rasgos claves del debate actual del desarrollo, de manera que permita ubicar adecuadamente los retos y exigencias de una propuesta alternativa. Una metodología no es neutra ni puede entenderse al margen del escenario de la realidad. Ante un mundo inmerso en un profundo cambio, la metodología debe proporcionar las herramientas necesarias para entender esa realidad y poder intervenir eficazmente en ella.

No se trata de presentar un diagnóstico cerrado a partir del cual se construye la metodología, sino de mostrar los retos, desafíos y oportunidades que el escenario actual presenta. Es decir, se trata de percibir la diversidad de opciones que se reflejan en el debate actual e identificar aquellas cuestiones claves que no puede eludir una propuesta que se pretenda alternativa.

En definitiva, en esta introducción se detectan dos grandes retos que se dan ante los procesos profundos de cambio de las sociedades: a) el primero, el reto de la dimensión normativa: qué se debe hacer, cómo se entiende la sociedad que se quiere construir, cuáles deben ser sus referentes; y, b) el segundo, el reto de la dimensión cognitiva: cómo conocer e interpretar la nueva realidad, cómo entender los nuevos procesos en marcha, qué nuevas herramientas teóricas y políticas son necesarias.

1. La crisis y el debate del desarrollo

Nos encontramos en un momento en que el debate sobre el desarrollo se ha abierto dentro de las economías capitalistas. Esto supone un fuerte contraste con las últimas décadas, dominadas por una concepción estrecha del desarrollo que ponía todo el énfasis en el crecimiento económico, dando por supuesto que, una vez conseguido este, se alcanzarían los demás objetivos de bienestar. Durante muchos años esta asunción de la prioridad del crecimiento ha funcionado como referencia de toda estrategia de desarrollo. Esto no quiere decir que no se produjeran discusiones sobre el mejor camino para llegar al desarrollo, pero las discrepancias que ofrecía el pensamiento oficial se limitaban a considerar qué políticas eran las más adecuadas. Por otro lado, es obligado hacer mención de las distintas corrientes críticas que a lo largo de ese periodo mostraron su desacuerdo con esos planteamientos, pero lo cierto es que tuvieron un papel secundario en la práctica del desarrollo[1].

[1] Esta escueta referencia al pensamiento y política heterodoxa no supone desconocer los importantes aportes del estructuralismo y de otras corrientes críticas como la escuela de las necesidades básicas. Pero desde una visión general que tenga en cuenta los comportamientos dominantes, dichas corrientes críticas tuvieron incidencia práctica en contextos muy determinados y en periodos limitados.

El cuestionamiento a esa visión del desarrollo no nace con la crisis estallada en 2008, aunque sin dudar ésta lo ha profundizado y extendido. La recesión ha servido para quitar el velo de legitimidad y eficacia que ofrecía el crecimiento aparente de la economía y mostrar la crisis de un modelo económico y social, gestada desde años atrás, más allá de los procesos coyunturales de los desajustes financieros.

La crisis del modelo de desarrollo es el producto de la confluencia de los siguientes procesos:

a) el incumplimiento de su objetivo más emblemático: el crecimiento económico, precisamente en aquellos países que siguieron las políticas marcadas por las instituciones multilaterales;

b) el creciente cuestionamiento de la sostenibilidad de ese modelo de desarrollo, dado el deterioro medioambiental y el consumo excesivo de recursos naturales no renovables, que imposibilitan la universalización del modelo;

c) la creciente presencia de las mujeres como agente indispensable del desarrollo, que muestra las debilidades y carencias del modelo para considerar de manera satisfactoria las prioridades y políticas necesarias para alcanzar la equidad de género;

d) el nuevo marco de la globalización que desencadena una serie de cambios que alteran las relaciones entre los países, ahora marcadas por una fuerte interdependencia; y,

e) tal vez lo más grave, es que ve debilitada su legitimidad al no ser capaz de resolver cuestiones básicas de justicia, como la erradicación de la pobreza y una mayor igualdad entre los países y las personas. De hecho, una seña de identidad de las recientes décadas ha sido la agudización de la desigualdad de renta dentro y entre países.

Sin entrar a formular un diagnóstico de la crisis ni a detallar las dimensiones y efectos que implica, se presentan los siguientes textos que sirven para mostrar la profundidad de su alcance así como sus aspectos de novedad y diversidad. No se pretende tenerlos como referente sino únicamente destacar tres dimensiones relevantes como son: a) la multidimensionalidad; b) la complejidad; y, c) la volatilidad que caracterizan la actual crisis y que explican por qué ha sido necesario repensar el desarrollo.

Cuadro 1. Las manifestaciones de la crisis

i) Una crisis multidimensional

La crisis económica mundial, que se ha sumado a las crisis de los alimentos, los combustibles y el clima, ha puesto de manifiesto las deficiencias sistémicas que provocaron la crisis y que la comunidad internacional debe tratar de superar. Estas deficiencias obedecen a una falta de coherencia entre el actual conjunto de normas e instituciones que se establecieron hace más de 60 años al fundarse las Naciones Unidas y las instituciones conexas, por una parte, y, por la otra, a la interdependencia y complejidad económica, mucho más amplia, a que han dado lugar varios decenios de globalización. Una manera viable de superar estas deficiencias y lograr coherencia normativa en la economía mundial es reformular los mecanismos mundiales y fortalecer la capacidad de los países para alcanzar los objetivos comunes del desarrollo y la reducción de la pobreza.

Fuente: ONU DESA, 2010: Estudio Económico y Social Mundial.

ii) La complejidad de los procesos globales

La globalización ha entrado en un período turbulento. En los últimos veinte años, las más importantes amenazas a la seguridad internacional, la estabilidad y la prosperidad han evolucionado rápidamente. Los sistemas mundiales están ahora estrechamente interconectados, con riesgo de proliferar libremente a través de las fronteras. Los impulsores del cambio, -entre los que se encuentran el crecimiento de la población, la escasez de recursos y el cambio climático, la nueva estructura del poder económico mundial y la creciente fragilidad del Estado-, producen efectos imprevisibles, no lineales.

La tecnología continúa su difusión de manera rápida, mientras que la información transcurre por pautas tradicionales. Los riesgos relacionados con la seguridad se han vuelto cada vez más asimétricos. Si se contemplan los riesgos globales más importantes, se ve que el mundo enfrenta desafíos novedosos (por ejemplo, la gestión de la bio-seguridad) y necesita desarrollar instituciones sin precedentes (mercados de carbono global, por ejemplo) y fuertes mecanismos de ejecución (por ejemplo, para la proliferación nuclear o el control de las emisiones).

Fuente: Evans et al., 2010.

iii) La volatilidad de los procesos económicos

...Lo más importante en este contexto es que los desafíos de crecimiento y desarrollo sustentable en un mundo más globalizado y posiblemente más turbulento, están sujetos a la posibilidad de mutar, dando paso a complejidades que podrían tener poco que ver con los desafíos tradicionales del pasado. Mientras que antes los choques eran mayormente domésticos, surgiendo generalmente de políticas macroeconómicas domésticas inestables y poco viables y, cuando eran externos, tenían consecuencias devastadoras debido a la amplificación causada por los débiles lineamientos de política interna. Muchos países de LAC (Latinoamérica y Caribe) enfrentan ahora un nuevo mundo donde es menos probable que los choques deriven de errores de política macroeconómica interna, y por el contrario, más probables que surjan de la volatilidad externa.

Fuente: Banco Mundial, 2012: Latinoamérica hace frente a la volatilidad. El lado oscuro de la globalización,

2. El actual debate sobre el desarrollo y la revisión de las teorías

El debate sobre el desarrollo se halla plenamente vigente. Ante el escenario actual de cambio, nadie niega la necesidad de proceder a una revisión del desarrollo tal como se ha entendido y practicado. Una revisión que se emprende no tanto a iniciativa propia de las instituciones y gobiernos, sino que ha sido la realidad la que les ha obligado a ello ante la necesidad de dar respuesta a los profundos procesos de cambio que ha experimentado nuestro mundo.

Aunque hay consenso en la inevitabilidad de la revisión, no lo hay a la hora de diagnosticar la naturaleza de la crisis y precisar las propuestas más adecuadas a implementar. Además, en el campo específico de la cooperación al desarrollo no sólo se encuentran posiciones diferentes de lo que deba ser el desarrollo, sino que dentro de quienes comparten el actual modelo hay una amplia gama de posturas sobre cómo entender la ayuda. Por ello, se hace necesario precisar qué es lo que realmente se somete a debate.

Existen posiciones diversas y divergentes sobre las cuestiones que deben ser objeto de revisión. Si bien se comparte que el orden económico actual no puede continuar y que debe cambiar, no existe igual consenso sobre naturaleza del cambio necesario. La denuncia de la insostenibilidad del modelo ya se formuló antes por movimientos sociales e instituciones vinculadas con el desarrollo y el medio ambiente, pero la novedad es que se ha abierto el círculo de contestación e incluye a algunas instancias de las actuales estructuras de poder.

A la hora de ordenar las propuestas existentes sobre la forma de enfrentar la comprensión del desarrollo, pueden considerarse dos grandes grupos: a) uno, que se limita a descifrar las causas y los medios para conseguir el crecimiento económico en las nuevas condiciones y que ha sido el paradigma dominante en las últimas décadas; mientras que, b) el otro, que parte de una actitud crítica con el anterior, pone el énfasis en la revisión de los objetivos y fines del desarrollo. De acuerdo con ello, la revisión que propone cada uno de los grupos difiere sustancialmente: a) en el primero se propone la revisión de los procesos, las políticas, mientras que los objetivos o prioridades permanecen inalterados o con modificaciones muy ligeras; b) en el segundo, se incide en la necesidad de revisar los propios objetivos del desarrollo y, en consecuencia, también los procesos. Las consecuencias de la revisión que se vislumbra en ambas posiciones es muy distinta: en la primera se trata de proponer reformas de funcionamiento del sistema; en la segunda se considera que debe procederse a una replanteamiento de las bases del sistema, se trata de una alternativa más que de una mera reforma.

i) La revisión de las políticas

La posición más representativa del primer grupo es la representada por el Fondo Monetario Internacional, la OMC y el Banco Mundial (BM). Williamson (2010) sintetiza muy gráficamente esta forma de llevar a cabo la revisión al evaluar el impacto que la crisis ha tenido sobre las cuestiones del desarrollo. Si bien destaca que uno de

los principales efectos ha sido el descrédito de las visiones occidentales del desarrollo frente al denominado Consenso de Beijing[2], sin embargo las consecuencias que extrae se limitan a considerar las políticas. Se trata únicamente de comparar la "manera" de hacer las cosas entre ambas propuestas, las conocidas como Consensos de Washington y Beijing, y reconoce la necesidad de revisar las políticas del primero. Los grandes desafíos no están en la agenda del G-20 ni de las instituciones[3].

Otra muestra de esta posición es la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo[4] (2008), que ratifica la prioridad del crecimiento económico en las estrategias de desarrollo. Aunque afirma que el crecimiento no es un fin en sí mismo sino un medio de lograr varios fines de profunda importancia para los individuos y las sociedades, finalmente considera que es la forma más segura de liberar a una sociedad de la pobreza. El foco del informe sobre el crecimiento sostenido se justifica porque crea opciones para individuos y sociedades difíciles o imposibles de tener de otra forma. El objetivo del informe es "*identificar los conocimientos clave y los niveladores de política que ayudan a los países a aumentar y sostener el ritmo del crecimiento y la reducción de la pobreza. (...) En la segunda parte preparamos los ingredientes que podría incluir una estrategia de crecimiento, entre los que están las políticas de inversión pública y tasas de cambio y la venta y redistribución de la tierra*.".

No siempre resultan claras las fronteras en que puede clasificarse una propuesta y se hace necesario analizar el verdadero alcance de la revisión que propone. Por ejemplo, cuando se habla de realizar una revisión profunda de la estrategia, pero sin plantearse realmente nuevos objetivos para el desarrollo. Así, Levy y Fukuyama (2010) proponen una estrategia de desarrollo que vaya más allá de las políticas económicas e identifican aquellos puntos de entrada capaces de romper el atasco del bajo crecimiento e iniciar una espiral virtuosa de cambio acumulativo. Proponen una visión multidimensional de las estrategias de desarrollo, destacando los aspectos institucionales, especialmente los valores y los factores intangibles, pero sin dimensión normativa.

Otras posiciones son muy críticas con lo que han venido siendo las estrategias de desarrollo impulsadas desde los países donantes y promueven un cambio radical en su forma de elaboración. En esta línea, Easterly es uno de sus representantes más significados, pero ello no supone que se defiendan nuevos conceptos u objetivos de desarrollo. La referencia que presentan como válida se encuentra en la experiencia de

[2] De acuerdo con la expresión acuñada por Cooper Ramo.

[3] Ver Informes de Brookings Institution para el G-20. *Macroeconomic Policy Interdependence and the G-20* (2011); Enfoques que se contienen en el trabajo del *think tank*: uno, énfasis en la necesidad de disponer de mayor información para mejorar la calidad de la gestión económica nacional; dos, la coordinación cuando es posible que se de más que un único equilibrio global; tres, la coordinación de la producción de bienes públicos globales, como una inflación estable y baja, líneas de liquidez internacional en tiempos de crisis y un crecimiento sostenible para todas las economías.

[4] La Comisión de Crecimiento y Desarrollo se convocó en 2006 reuniendo a veintidós líderes de gobierno y profesionales, siendo presidida por el Premio Nobel Michael Spence y Danny Leipziger, ex Vice-Presidente del Banco Mundial. Se creó "para hacer un balance del estado de los conocimientos teóricos y empíricos sobre el crecimiento económico con el fin de extraer conclusiones para la política para la generación actual y las siguientes".

los países asiáticos que han conseguido importantes éxitos económicos sin necesidad de la ayuda condicionada de los países donantes, aun cuando sus resultados sean equiparables a los de los primeros[5].

Incluso algunas propuestas que se encuadran como de desarrollo local no son sino réplicas de estrategias tradicionales que ahora se aplican a una escala más pequeña. Es lo que critica Cuervo (15) al decir que "La versión latinoamericana del desarrollo económico local no aporta nada nuevo a su contenido; se centra en explorar e identificar los factores explicativos del éxito económico en escalas inferiores a la local." Habría que precisar que no supone una descalificación genérica de las estrategias de desarrollo local, sino que existen otras, a las que ya se ha hecho referencia en la presentación, con contenidos interesantes y críticos con el paradigma dominante.

ii) La revisión de la teoría

Una característica, asimismo novedosa, de la forma en que se propone el debate es el cuestionamiento de los presupuestos teóricos y las herramientas de análisis utilizadas por las corrientes hegemónicas de la economía. Los desafíos de una realidad cambiante, que se presenta compleja e incierta, han llevado a amplios sectores del pensamiento económico a revisar los presupuestos teóricos y metodológicos dominantes.

Una crítica reiterada se centra en la incapacidad de los modelos utilizados para entender la realidad de la economía actual, que se ha puesto de manifiesto de manera especial durante la crisis. Por ejemplo, Colander et al (2009) achacan a la profesión de economía no haber sido consciente de la larga acumulación de la actual crisis financiera mundial y haber subestimado sus dimensiones una vez que comenzó a desarrollarse. La raíz de esa falta de comprensión la encuentran en la insistencia de la profesión en construir modelos que, por su mismo diseño, hacen caso omiso de los elementos clave que impulsan los resultados de los mercados reales. Yendo al fondo de esta crítica, Kirman (2010) examina los orígenes y las dificultades que presentan los actuales modelos macroeconómicos para abarcar las crisis repentinas que estamos viendo actualmente, y propone analizar la economía como un sistema adaptativo complejo que integre la estructura de red en la que interactúan los gobiernos. En el mismo sentido Lawson (2009) dice que el defecto fundamental de la economía moderna, o al menos de su corriente dominante, no es que no fue capaz de predecir la crisis reciente, sino que se encuentra mal equipada para aclarar gran parte de lo que ocurre en la economía en cualquier momento[6].

---

[5] Easterly (2007): "el desarrollismo tendría que embalarse en cajas y mandarse al *Museo de las Ideologías Muertas*, en la misma sala que el comunismo, el socialismo y el fascismo. Ya es hora de reconocer que el intento de imponer una ideología estricta de desarrollo en los países pobres ha fracasado de forma estrepitosa. Afortunadamente, muchas sociedades pobres ya están forjando su propio camino hacia una mayor libertad y prosperidad. Así es como ocurren las verdaderas revoluciones".

[6] No se trata aquí de pronunciarse sobre esta cuestión de la idoneidad o no de los modelos económicos para conocer la realidad, sino únicamente mostrar la amplitud del cuestionamiento. Para una mayor información en *Real-world economics review* se pueden encontrar numerosos trabajos críticos sobre los presupuestos teóricos de la economía convencional y el reciente intercambio entre Kay y Woodford (2011).

Esta deficiencia se destaca al pensar en la economía del desarrollo, cuyos modelos elaborados son representaciones muy simplificadas de una realidad compleja y sólo parcialmente entendida. Por ello, estos modelos conceden poca importancia a los cambios de políticas para producir crecimiento. Las teorías del crecimiento que se analizan a través de estudios entre países asumen que todos ellos funcionan igual. No tienen en cuenta el contexto. Ya decía Myrdal que el crecimiento económico es un proceso complejo de cambios acumulativos, circulares y entrelazados (Kenny, 2011). Por otra parte, las corrientes hegemónicas de la teoría y la política económica se han dedicado a explicar los factores y causas del crecimiento económico, abandonando la reflexión sobre los conceptos y modelos de desarrollo.

Una instancia tan poco sospechosa como la Comisión de Expertos de la Presidencia de la Asamblea de la ONU comparte esta visión revisionista al señalar que por debajo de los errores, tanto en el sector público como el privado, se encuentran las filosofías económicas dominantes en el pasado cuarto de siglo, a veces denominadas como fundamentalismo de mercado o neoliberalismo, que han distorsionado las decisiones que llevaron a políticas que contribuyeron tanto a la crisis como a presuponer que los mercados se auto-corrigen por lo que no es necesario reglamentarlos (UN, 2009).

En resumen, la revisión alcanza también a las teorías y herramientas con las que venimos interpretando la realidad económica y el debate sobre la necesidad de encontrar nuevos enfoques ha aparecido en estos tiempos como una exigencia para entender los nuevos procesos económicos.

Sobre este tema volveremos en el capítulo 4 cuando se trate cómo analizar la capacidad del sistema desde la perspectiva de la inadecuación de los planteamientos convencionales para hacer frente a los problemas complejos.

3. La tarea central: repensar el desarrollo desde la justicia

Como se ha visto, existe un diagnóstico, ampliamente compartido, de que el orden económico actual no puede continuar y debe cambiar. ¿Cómo afrontar el planteamiento de cuál es el cambio necesario? En esa revisión son crecientes las posiciones que defienden que no se trata de una simple acomodación, sino de ofrecer una propuesta que permita pensar y crear un mundo habitable. Para quienes, además, consideran que la justicia debe formar parte de cualquier concepción de desarrollo, lo que está en juego es que el futuro deseable y posible cumpla con los objetivos de equidad y dignidad de las personas. Las propuestas anteriores ya no sirven, bien porque no son viables o porque han mostrado su ineficacia, y, sobre todo porque no contemplan la justicia como referente. La cuestión inescapable es que tenemos que preguntarnos qué queremos ser en este contexto y entender desde dónde y cómo hay que llevarlo adelante.

Si bien en décadas pasadas la dimensión ética se encontraba prácticamente abandonada en las formulaciones de las instituciones oficiales del desarrollo, se ha producido un cierto cambio y se acepta la inclusión de cuestiones éticas al tratar el desarrollo.

Con ello se quiere destacar una doble consideración; i) una, que los planteamientos normativos ya no son consideraciones marginales, sino que forman parte del debate; y, ii) que, precisamente por este hecho, se hace necesario diferenciar la pretensión alternativa de incluir la justicia como referente de otra propuestas que se limitan a referencias normativas secundarias, cuando no oportunistas.

La introducción de la dimensión normativa

Durante muchas décadas, el análisis de la dimensión normativa estuvo apartado o se dejaba en un muy segundo plano en el pensamiento económico dominante. Sin embargo, esta dimensión ha aparecido como referencia necesaria al tener que evaluar el comportamiento de los mercados. Se dice que no sólo los mercados no funcionan, que no son eficaces para asignar eficientemente los recursos, sino que hay que modelarlos desde referencias éticas. Se habla de la quiebra moral de la economía de mercado, que se expresa en afirmaciones como que la sociedad debe manifestar su indignación contra el capitalismo financiero y la política para recobrar su autonomía frente a él y que la única vía para el mercado tiene que ser a partir de una redefinición moral de la economía de mercado. Se recupera una visión más profunda del proceso democrático, en la que la búsqueda de la justicia distributiva, la mejora de las instituciones democráticas y el cultivo de la solidaridad y el sentido de comunidad deben ser las tareas de la gobernanza democrática[7]. Una muestra de esta asunción más directa de la dimensión ética se encuentra en el texto de Harcourt que se transcribe.

Cuadro 2. La revisión de los objetivos (Geoff Harcourt)

En primer lugar, necesitamos crear nueva teorías sensatas que iluminen y expliquen nuestro mundo, que reconozcan lo que es el capitalismo desenfrenado: un poderoso órgano de producción y acumulación, básicamente irracional y cruel con quienes son menos capaces de protegerse a sí mismos, y que crea de manera endógena desigualdad e injusticia. En segundo lugar, tenemos que comprometernos a recuperar el pleno empleo y una distribución más igual y equitativa de la renta y la riqueza. También necesitamos crear una infraestructura "amiga con lo verde" para ayudar a afrontar la realidad del cambio climático y el calentamiento global; y diseñar las instituciones que minimicen el impacto del riesgo inducido por la codicia teniendo en cuenta los mercados financieros y otros para superar los excesos de los comportamientos a corto plazo, traer a la palestra nuevamente las posibilidades de un sano desarrollo a largo plazo, que ya fue percibido, primero, por Adam Smith y que subrayó nuevamente Maynard Keynes en sus últimos escritos y discursos antes de su muerte en 1946. Tenemos que recoger el deseo de Kalecki de que el nivel de vida aumentara suavemente con el tiempo para todos los ciudadanos, mientras que la acumulación se guiaría por necesidades a largo plazo, así como para mantener el pleno empleo. De esta manera quizá la locura actual de auto destrucción pudiera ser, si no domesticada completamente, por lo menos puesta bajo un control razonable.

Fuente: World Economics Association Newsletter 2(1), Feb. 2012.

[7] Un ejemplo de esta recuperación democrática se encuentra en Michael Sandel "¿Por qué en ambos lados del Atlántico nos hemos alejado de las viejas tradiciones de solidaridad y virtud cívica y nos hemos movido hacia mecanismos orientados al mercado a la hora de concebir la vida pública?". Ver la reciente obra de Michael Sandel (2012), *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. Farrar, Straus y Giroux, New York.

Esto implica el regreso de la pregunta sobre las cuestiones nucleares de la economía: los objetivos y los procedimientos. La economía vuelve a recuperar su adjetivo de "política" y con ello el reconocimiento de que la dimensión normativa forma parte constitutiva de ella. No hacemos referencia únicamente a las corrientes críticas con el capitalismo como sistema, sino recordar que dentro del sistema ha habido siempre autores que han entendido que ciertas preguntas forman parte de la economía, incluso del capitalismo. Supone volver a hacerse preguntas que ya expresara Keynes, en 1933, cuando decía que "*el capitalismo individualista, en cuyas manos nos encontramos, no es un éxito. No es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso y no ofrece los bienes necesarios. En resumen, nos disgusta y estamos empezando a despreciarlo. Pero cuando nos preguntamos qué hay que poner en su lugar, nos encontramos tremendamente perplejos*". Esta recuperación no es marginal o irrelevante sino que aparece claramente expresada por economistas críticos como Stiglitz, Rodrik, Sachs, Krugman, entre otros, al defender que la ética y la moralidad, la cultura y el contexto necesitan reintroducirse en la economía.

Esto nos lleva a precisar cómo entendemos la dimensión normativa, cuál es la referencia ética válida y cómo se introduce en el discurso, de manera más específica en lo que afecta al desarrollo. Desde el desarrollo humano, que se analiza en el capítulo siguiente, se hace una propuesta radical para incluir la ética como referente del desarrollo que implica cambiar los objetivos mismos y establecer nuevas prioridades.

La revisión de los objetivos del desarrollo

Revisar el desarrollo supone diseñar el futuro y empezar a construirlo. El futuro no se construye improvisando, hay que tener un diseño de lo que se desea, lo que se busca. No quiere decir que haya que formular un modelo final, cerrado y acabado, pero sí se necesita una propuesta del futuro que se considera que merece la pena que sirva de guía o referente para irlo plasmando. ¿Desde dónde elaborar ese diseño? En el contexto actual, la crisis cuestiona elementos centrales del modelo económico dominante, y requiere dar una repuesta a las cuestiones centrales.

A la hora de revisar los objetivos del desarrollo existen diferentes niveles de radicalidad o profundidad del planteamiento. Sin llegar a proponer un paradigma alternativo, es interesante comprobar posiciones cuya crítica va más allá de meros retoques y plantea una redefinición de los objetivos del desarrollo. Un ejemplo interesante de esta línea es la propuesta de Woolcock (2009:5), economista del Banco Mundial, que afirma que, ante el descrédito empírico y ético de la teoría de la modernización, se necesita un marco filosófico coherente que ayude a fijar el marco del contorno de los debates y la investigación y que ofrezca las bases intelectuales para imaginar alternativas plausibles y soportables. Sin embargo, considera que no hoy no disponemos de esa filosofía. Parte de un concepto de desarrollo que define como el conjunto de los procesos internos y externos que modelan, en una sociedad dada o para un particular grupo social, el bienestar, la justicia y las oportunidades de sus miembros, pero especialmente de los más pobres y marginalizados. Como puede verse hay una decidida preocupación normativa, lo que lleva a tener que buscar nuevos objetivos.

De manera más explícita expresa que hay que provocar transformaciones en los sistemas normativos con énfasis en los procesos de base de reforma en contextos locales y principios de equidad más que exigiendo una transición de golpe hacia un estado final predeterminado[8].

Además hay una corriente importante en universidades y centros de investigación que toman como eje de los estudios de desarrollo las dinámicas del cambio social y/o una nueva referencia del bienestar[9]. Una muestra significativa de esta posición se plasmaba en la Conferencia de 2011 de EADI, la más importante asociación europea de instituciones y personas dedicadas a estudios del desarrollo, que tenía como título *Repensar el desarrollo en una era de escasez e incertidumbre*. Aunque no siempre aparece en todos los casos la pretensión de elaborar una propuesta alternativa, sus propuestas incluyen nuevas ideas y teorías que se contraponen con las que funcionan en las organizaciones oficiales del desarrollo.

Incluso dentro de estas últimas, existe un sector que propugna la revisión de los objetivos del desarrollo. Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Sociales de Naciones Unidas (DESA, 2010) afirmaba que estamos en una nueva época que exige la reorientación de los paradigmas del desarrollo, porque la actual crisis mundial ha desencadenado una nueva oleada de reacciones que han llevado a tener que reevaluar las teorías convencionales. Por su parte, la UNCTAD (2009), siguiendo con su trayectoria de un acercamiento con los problemas de los países menos adelantados, emitía un diagnóstico explícito: "...ya no es posible seguir 'como si nada'. Se ha hecho necesario reconsiderar el paradigma del desarrollo... se necesitarán nuevos enfoques que garanticen que, después de la crisis, el desarrollo será más sólido".

4. La revisión del concepto de bienestar

Un elemento clave del debate actual del desarrollo es situar la pregunta sobre el bienestar, que se convierte en su nuevo referente. El término bienestar se entiende aquí en un sentido más amplio que el convencional que hace referencia al bienestar material. Más aún, no debe identificarse con los contenidos que incluye el llamado estado de bienestar. Se trata de cuestionar qué es "estar bien", cuál es la vida que merece la pena vivirse. Incluye la satisfacción de los objetivos que una persona se marca para su vida y los que una sociedad considera para el conjunto.

Desde esta comprensión, preguntarse qué es el bienestar constituye una cuestión clave en la definición del modelo económico y social que se quiere proponer. Más aún, según los contenidos que se establezcan, puede implicar una visión global del sentido de la sociedad. Los objetivos que se definan como prioridades del bienestar no sólo condicionan las políticas que se diseñen sino que se convierten en la referencia para la evaluación de su funcionamiento. Se puede decir que supera el propio debate de lo

[8] El enfoque de las modernidades múltiples.

[9] IDS: Emancipación social.

que se ha considerado convencionalmente el debate del desarrollo, situándolo en una dimensión nueva.

Pero no es suficiente proponer el bienestar como nueva referencia, es necesario especificar su contenido, ya que existen concepciones muy diferentes sobre sus contenidos. Más aún, los objetivos de bienestar que se marcan las sociedades ricas no tienen en cuenta la realidad de la sociedad global. Las primeras no se sienten interpeladas por la segunda a la hora de precisar los niveles posibles y deseables de desarrollo. Esto no sorprende en cuanto ha sido el proceder histórico de los países poderosos, pero sí sorprende cuando la interdependencia aparece como un elemento central de nuestra vida como sociedad planetaria. Ya no pueden establecerse objetivos de desarrollo deseable y posible sin contemplar las aspiraciones y realidades de los demás países. En definitiva, es una definición del bienestar a la que le falta la dimensión normativa que permite legitimarla.

No se trata ahora de entrar en detalle a conocer los diversos planteamientos, sino de destacar cuáles llevan dentro de sí una propuesta alternativa. Algunas revisiones se limitan a modificar los contenidos del desarrollo pero sin cuestionar el modelo capitalista. Otros, por el contrario proponen una revisión del bienestar que supone deslegitimar el actual modelo capitalista?

Cuadro 3. ¿Por qué se adopta el bienestar como referencia?

a) La progresiva inclusión de otras dimensiones más allá de la económica cuando se trata establecer las prioridades que deben servir de referencia para valorar los resultados de las políticas de cara al desarrollo. El término desarrollo ha quedado marcado por su excesiva dependencia de indicadores macroeconómicos, que no reflejan la realidad de las situaciones de las personas. La incorporación de otro tipo de indicadores para evaluar los resultados ha llevado a reemplazar el anterior término por otro más pluridimensional como es el de bienestar;

b) El creciente peso que se concede a la referencia de la persona. La determinación de los criterios de evaluación no puede hacerse desde instancias técnicas o políticas sin tener en cuenta las valoraciones que sobre sus expectativas de vida tiene la gente, así como la evaluación debe considerar las percepciones de las personas sobre los resultados. La necesidad de legitimar la acción pública ante la ciudadanía ha llevado a plantear el bienestar como referencia, como concepto más apropiado para recoger las consecuencias reales que la actividad económica tiene en la vida de las personas;

c) El concepto de bienestar tiene una connotación positiva, de especial interés cuando se trata de los países en desarrollo, y en especial de los llamados países pobres, donde el mero hecho de etiquetarlos como pobres otorga una especie de estigma que impide considerar sus potencialidades o, en cualquier caso, se tiende a poner de relieve sus carencias y obstáculos para iniciar la senda del progreso. Esto resulta igualmente de aplicación en el tratamiento que se suele dar a los sectores o personas pobres de cualquier sociedad. El concepto de bienestar obliga a considerar la dimensión normativa, abre la pregunta sobre sus contenidos, lo que forzosamente lleva a plantear cuál es la concepción de lo que debe pretenderse como objetivo para una persona de manera que se pueda afirmar que "está bien".

Fueente: White, 2009.

El mero hecho de preguntarse por la sostenibilidad del modelo, al que antes de hacía referencia, supone cuestionar de alguna manera el propio concepto de progreso o de bienestar, ya que implica reconocer que el futuro que antes se considerable deseable y posible, ahora, cuando menos, adolece de operatividad y debe modificarse. Aunque no se llegue a expresar con toda claridad, pensar en un futuro con un crecimiento distinto y más equilibrado a nivel global supone replantear los parámetros con los que hasta ahora se entendía el progreso. En esta coyuntura histórica, ello implica introducir unos mínimos planteamientos de solidaridad para que el sistema funcione, poner en marcha una solidaridad funcional que impone la realidad. Si se pretende ir más allá en los alcances del cambio y se propone un nuevo proyecto de lo que se entiende como deseable y posible, éste requerirá una solidaridad creativa, mucho más exigente que la primera.

El cuestionamiento de la renta per cápita como indicador del bienestar y del desarrollo

Desde diversas posiciones, han surgido iniciativas de búsqueda de nuevos indicadores ante la creciente convicción de las carencias que sufre la renta per cápita como referencia válida para medir el bienestar de las personas. La hegemonía de la renta per cápita como indicador es la muestra de una determinada concepción del bienestar, marcada por la filosofía utilitarista que lo identificaba como el agregado material de bienes disponibles.

Este proceso de revisión tiene su importancia ya que supone echar por tierra el indicador del desarrollo por excelencia, indiscutido durante todo el siglo XX. No ha habido ninguna otra referencia que haya gozado de tanta legitimidad para evaluar los resultados del modelo económico. El supuesto era que el incremento de la renta per cápita implicaba el aumento del bienestar general, del progreso o del desarrollo. Plantear la búsqueda de nuevos indicadores supone un cambio que va más allá de una moda o de exigencias coyunturales. Desde hace varios años, la OECD y la Unión Europea tienen en marcha proyectos de búsqueda de nuevas formas de medir el bienestar. Recientemente los gobiernos francés, presidido por Sarkozy, y británico, por Cameron, se han comprometido a diseñar indicadores más idóneos para reflejar el bienestar de su población (Stiglitz y otros, 2013)[10]. Las iniciativas para encontrar indicadores, o un indicador sintético, capaces de recoger de forma más idónea el progreso se han

[10] A fines del año 2009 se presentaron tres documentos que se planteaban modificar el PIB como indicador elaborados a partir de iniciativas emprendidas por instituciones tan significativas, como la OECD, la Unión Europea o el gobierno francés. El más difundido ha sido el elaborado por la comisión presidida por Stiglitz y Sen, creada a instancias del presidente francés Sarkozy (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr). Los otros dos son el propuesto por la Unión Europea, como resultado de una conferencia celebrada bajo el título "Más allá del PIB" (http://ec.europa.eu/news/economy/090908_es.htm) y el proyecto impulsado por la OECD (www.oecd.org/progress). En los tres se aborda la necesidad de una reconsideración de qué es el bienestar y los indicadores que deben utilizarse. La Comisión Europea organizó la Conferencia *Más allá del PIB*, en noviembre de 2007, con la finalidad de desarrollar indicadores más completos, que reflejaran el nuevo contexto político y técnico y que incorporen los logros y pérdidas sociales y medioambientales. En septiembre de 2009 se presentó el informe de la *Comisión internacional para la medición del resultado económico y el progreso social*, presidida por Stiglitz, creada a instancias del primer ministro francés. El reciente informe de la OCDE ("How's life?") es otra muestra de la necesidad de revisar los indicadores de bienestar. Ver Wallace y Schmuecker (2012) que avanza, aplicando al Reino Unido, en la línea de la Comisión Stiglitz-Sen.

incrementado en la primera década de este siglo, en iniciativas emprendidas tanto por instituciones privadas como públicas.

Aunque hay que advertir que esta revisión tiene diversas versiones. Una más funcional, es la reacción de la clase gobernante al constatar que los aumentos de renta per cápita no se traducen en un aumento real de bienestar de las personas, lo que les crea un problema ya que los objetivos que consideraba positivos no se traducen en un apoyo de la ciudadanía. Otras posiciones proponen cuestionamientos más profundos, como supone reconocer que la renta per cápita esconde muchas contradicciones o contrasentidos, al incluir componentes perjudiciales para el bienestar de las personas cuando debieran contabilizarse como pérdida o al no incluir las restricciones de la naturaleza o los perjuicios medioambientales.

La Comisión Sen-Stiglitz, surgida por encargo del entonces presidente francés Sarkozy, plantea la importancia de tener en cuenta más la calidad que la cantidad de los bienes y servicios que se ofrecen; de considerar tanto el bienestar objetivo como subjetivo (entendiendo que es posible recoger datos fiables y significativos de ambos); de adaptar el sistema de medición de la actividad económica para que refleje los cambios estructurales; de medir la renta/consumo y la riqueza más que la producción (una relación con la propuesta de trasladar la esfera evaluativa a los funcionamientos); de disponer de medidas amplias de renta que recojan actividades que no pasan por el mercado; de reconocer la multidimensionalidad del bienestar e integrar las desigualdades en las condiciones humanas para evaluar la calidad de vida.

Todavía es pronto para sacar conclusiones de estas iniciativas, aunque ya pueden señalarse dos características novedosas: la primera, que se incluyen medidas del bienestar subjetivo; la segunda, que se proponen decididamente indicadores sociales, incluso de carácter relacional. Parece difícil que este proceso de revisión no siga adelante, si bien no es fácil predecir cuál será su alcance. Pero en cualquier caso supone la existencia de un debate que, al igual que se señalaba al inicio, ha estado durante mucho tiempo vedado. Si bien es muy significativa la puesta en entredicho de la renta per cápita, todavía quedan dimensiones importantes del bienestar que no se han considerado como por ejemplo las referencias a los bienes públicos y la equidad. Además, los indicadores que se proponen sirven para determinar el bienestar en cada nación o región, como en el caso de la Unión Europea, pero no tienen en cuenta las interrelaciones e interdependencias globales.

Las referencias alternativas del bienestar

Desde cuatro referencias, que no son excluyentes entre sí, sino que más bien resultan complementarias, se presentan visiones alternativas del bienestar:

1. Una nueva mirada a la naturaleza y a las relaciones de los seres humanos con ella. Los graves y crecientes efectos negativos del modelo dominante sobre el planeta (el cambio climático o el agotamiento de los recursos naturales) han llevado a tener que replantear los objetivos del bienestar. Una cuestión interesante es que este proceso

se plantea de forma global para todos los países. Se convierte en una pauta obligada de referencia a la hora de establecer los objetivos de bienestar que son realmente posibles sin poner en riesgo la sostenibilidad del planeta como lugar habitable para los seres humanos. Pero son muy distintos los énfasis con que se plantea la revisión. La visión alternativa va más allá de la búsqueda de soluciones tecnológicas que consigan fuentes de energía renovables no contaminantes o de cambios de consumo. Se trata de un cambio de paradigma que afecta al supuesto del crecimiento ilimitado, a la concepción antropocéntrica dominante, a la consideración de la naturaleza como un instrumento, etc. En el estado de la cuestión "Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis" se trata en profundidad los contenidos del nuevo paradigma alternativo.

Incluso más allá de las consecuencias directas que tienen para el crecimiento la adopción de una estrategia de desarrollo respetuosa con la naturaleza, se pone en cuestión la viabilidad del objetivo de un crecimiento sin fin. Como ya decía Boulding hace unos años, sólo un loco o un economista pueden pensar que es posible un crecimiento progresivo en el marco de un mundo limitado. Recientemente, los trabajos de Gordon (2012) han levantado el debate sobre los límites al crecimiento al plantear que la evolución previsible de la productividad augura una época de crecimiento más lento al logrado en décadas anteriores.

2. Las visiones del *estar bien* desde diversas culturas. Las críticas a las concepciones occidentales del desarrollo, que han dominado el panorama internacional, realizadas desde de otras culturas encuentran hoy más eco, tanto dentro de los países que las proponen como fuera, aun cuando hace tiempo que venían expresando su profundo desacuerdo con la concepción economicista de la modernización. Recientemente ha alcanzado una especial difusión la visión de los pueblos andinos conocida como *sumak kawsay* o *sumak qasaña* (Acosta, 2013). Pero no son éstas las únicas en Latinoamérica, desde la cosmovisión maya hasta las propias de los distintos pueblos indígenas amazónicos hay una enorme variedad de propuestas que obliga a establecer un diálogo entre formas muy diversas de entender el buen vivir. Cuando se exponga el concepto de bienestar desde el desarrollo, se analizarán las relaciones del mismo con estas otras concepciones.

3. La economía feminista cuestiona el modelo económico dominante. A nivel teórico las economistas feministas han desarrollado un marco alternativo que va más allá de considerar la exclusión y discriminación de las mujeres y las desigualdades de género. Proponen un marco que conceptualiza el conjunto de la economía, la esfera del mercado, el trabajo pagado y no pagado, la producción y la reproducción social del cuidado. Los conceptos económicos feministas tienen muchos puntos de contacto con las economías morales que se basan en la cooperación, la reciprocidad, se orienta hacia las necesidades y enfatizan la importancia del dar y del cuidado para satisfacer las necesidades. En el estado de la cuestión "El Desarrollo Humano Local desde la equidad de género: Un proceso en construcción" se analizan las nuevas categorías que se proponen desde el feminismo.

4. La propuesta del enfoque de las capacidades como propuesta normativa de un desarrollo alternativo. En los capítulos siguientes se aborda la respuesta que se ofrece desde el Desarrollo Humano Local (DHL). Partiendo una redefinición del bienestar, el enfoque del desarrollo humano pretender ser una alternativa. Por ello, además de proponer una nueva referencia de evaluación, propone nuevas categorías para la interpretación de la realidad y el diseño de políticas que conduzcan a conseguir los nuevos objetivos del desarrollo.

Bibliografía

ACOSTA, Alberto (2013); *El Buen Vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Icaria-Antrazyt, Barcelona.

Alboan (2011); *El desarrollo alternativo por el que trabajamos. Aprendizajes desde la experiencia.* Alboan, Bilbao. Disponible en: <www.alboan.org>.

ATIYAS et al. (2011); *Macroeconomic Policy Interdependence and the G-20*. Brookings Institution. Disponible en: <www.brookings.edu/global>.

Banco Mundial (2012); *Latinoamérica hace frente a la volatilidad. El lado oscuro de la globalización*. Washington. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Spring_Meetings_Report__Spanish_Web.pdf>.

COLANDER at al. (2009); *The Financial Crisis and the Systemic Failure of Academic Economics*. Kiel Working Paper 1489. Disponible en: <www.ifw-kiel.de>.

Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (2008); *Informe sobre el crecimiento: estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente.* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Disponible en: <http://www.growthcommission.org/index.php>.

CUERVO, Luis Mauricio; *Teoría del desarrollo 21.0. Piezas para la reinvención del concepto*. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.cebem.org/publicaciones.php?seccion=65&ID=2216>.

Departamento de Asuntos Sociales de Naciones Unidas (DESA) (2010); *Estudio Económico y Social Mundial 2010 Resumen*. ONU.

___ (2010) *Estudio Económico y Social Mundial, 2010. Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial. Sinopsis.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en: <http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/overview_sp.pdf>. La versión completa está disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/ wess_archive/2010wess_sp.pdf>.

EASTERLY, William (2007); *La ideología del desarrollo*. Disponible en: <http://www.fpes.org/la-ideologia-del-desarrollo>.

EVANS, Alex, Bruce JONES y David STEVEN (2010); *Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and International Order. Managing Global Insecurity.*

FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2010); "Macroeconomía para el desarrollo: desde el 'financierismo' al 'productivismo'". *Revista CEPAL* 102, diciembre 2010.

GORDON, Robert J. (2012); "Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds". *Policy Insight* nº 63, September 2012. Northwestern University and CEPR.

KAY, John (2011); *The Map is Not the Territory: An Essay on the State of Economics*. Disponible en: <http://ineteconomics.org/sites/inet.civicactions.net/files/kay-john-state- of-economics-v11.pdf>.

KENNY, Charles (2011); *Getting Better; Why Global Development is Succeding and How We Can Improve the World Even More*. Basic Books, New York.

KIRMAN, Alan (2010); "The Economic Crisis is a Crisis for Economic Theory". *CESifo Economic Studies,* Vo. 56, 4/2010, 498-535. Disponible en: <www.cesifo.oxfordjournals.org>.

LAWSON. T. (2009); "Contemporary economics and the crisis" in *Real World Economics Review*, 50.

LEVY, Brian y Francis FUKUYAMA (2010); *Development Strategies. Integrating Governance and Growth*. WPS5196, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Vice Presidency, Public Sector Governance Unit.

STIGLITZ, Joseph E., Amartya SEN y Jean Paul FITOUSSI (2013); *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso.* RBA, Barcelona.

United Nations (2009); *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. September 21.

WALLACE, Jennifer y Katie SCHMUECKER (2012); *Shifting the dial. From wellbeing measures to policy practices*. IPPR North, Carnegie UK Trust.

WILLIAMSON, John (2010); *The Impact of the Financial Crisis on Development Thinking.* Max Fry Annual Lecture delivered at the University of Birmingham, UK., Oct. 13. Peter G. Peterson Institute for International Economics. Disponible en: <http://www.iie.com>.

WOODFORD (2011); *What's Wrong with Economic Models? A Response to John Kay*. Disponible en: <http://ineteconomics.org>.

WOOLCOCK, Michael (2009); "The next 10 years in development studies: From modernizarion to multiple modernities, in theory and practice". *European Journal of Development Research* 21, 4-9.

WOOLCOCK, Michael, Simon SZRETER y Vijayendra RAO (2010); *How and Why Does History Matter for Development Policy?* Policy Research Working Paper 5425. The World Bank, Development Research Group, Poverty and Inequality Team.

II. La referencia normativa del desarrollo humano: el concepto de bienestar

En el capítulo anterior se ha mostrado la progresiva aceptación del concepto de bienestar como referente del desarrollo desde posiciones teóricas diversas, que no se restringen a aquellas que tiene concomitancias con el desarrollo humano. Ahora se trata de precisar cómo se define desde el desarrollo humano el bienestar.

La característica central del desarrollo humano es la introducción de la dimensión normativa en la definición misma del desarrollo, lo que implica la revisión del concepto de bienestar y su propuesta como la referencia para evaluar el desarrollo. Es precisamente este concepto de bienestar, que se funda en el espacio de las capacidades de las personas, y no en los recursos económicos, medidos por y desde el mercado que dispone la sociedad en su conjunto, lo que le permite proclamarse como propuesta alternativa. Así pues, no se trata sólo de adoptar el bienestar como referencia del desarrollo, sino de ofrecer una definición alternativa del mismo. La precisión de los contenidos del bienestar es una cuestión fundamental para el desarrollo humano.

1. La base teórica: el enfoque de las capacidades

El enfoque de las capacidades es el fundamento teórico del desarrollo humano. Su formulación original se debe a Sen, aunque hay que tener en cuenta las aportaciones posteriores que la han ampliado abriendo nuevas perspectivas. Es importante poner de relieve que el enfoque de capacidades es una teoría normativa, más que una teoría explicativa. Esto quiere decir que su objetivo no es explicar la pobreza, la desigualdad, o el bienestar, sino que propone las categorías que considera válidas para elaborar nuevas definiciones de estos conceptos. Las dos categorías teóricas con las que se propone definir el bienestar son los funcionamientos y las capacidades.

La afirmación que la evaluación del bienestar debe hacer en base a los funcionamientos y las capacidades, no supone decir que el problema de evaluar el bienestar ya esté resuelto. No solamente hay grandes diferencias entre lo que unos y otros funcionamientos y capacidades suponen para conseguir el bienestar, sino que algunos son incluso perjudiciales. Por eso es necesario definir un proceso evaluativo que permita valorar los diferentes funcionamientos y capacidades. Hay que precisar los funcionamientos y capacidades relevantes y, en base a ese conjunto, establecer los objetivos y diseñar las políticas de desarrollo humano.

Cuadro 4. Las categorías teóricas del enfoque de las capacidades

Los conceptos de funcionamientos y capacidades, que forman la base teórica del concepto de desarrollo humano, fueron formulados por Sen. Se alcanza el bienestar cuando la vida, el conjunto de acciones y estados que realiza una persona, adquiere una cierta calidad. Valorar la calidad de la vida implica valorar esas situaciones, ese conjunto de acciones y estados.

Funcionamientos: son los estados de existencia y las acciones que una persona efectivamente consigue o realiza a lo largo de su vida. Pueden ser: actividades, como leer o escribir; estados físicos como estar bien alimentado o sano; situaciones mentales, como estar contento; o, funcionamientos sociales, como estar integrado a la sociedad. Lo central del concepto de funcionamiento es negar que la posesión de los bienes por sí misma es lo que determina el bienestar; por el contrario, lo importante no es lo que se tiene sino el tipo de vida que se consigue llevar con los recursos que se poseen o disponen. El bienestar es lo que una persona consigue realizar con los recursos que dispone. En consecuencia, el bienestar dependerá de los funcionamientos logrados.

Capacidades: son todos los posibles conjuntos de funcionamientos a los que una persona puede optar. La capacidad de funcionamiento significa que una persona tiene ante sí una gama de posibles funcionamientos a los que puede acceder y debe elegir una de las combinaciones de funcionamientos que puede conseguir con sus recursos. Una persona tiene que elegir aquel conjunto de funcionamientos que, dentro de sus posibilidades, contribuya más a su bienestar. La capacidad implica que la persona tiene la libertad de poder elegir.

Fueente: Elaboración propia.

2. La definición del desarrollo humano en los Informes del PNUD

Los *Informes de Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constituyen una referencia importante, aunque no exclusiva, del enfoque del desarrollo humano. Su definición del desarrollo humano ha servido para informar estrategias de desarrollo, así como para la elaboración de indicadores. En el primer Informe, de 1990, se definía así: "*El desarrollo humano es el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente.*". Aunque posteriormente se fueron incorporando nuevos elementos lo cierto es que se generalizó como referente la breve definición inicial de "ofrecer a las personas mayores oportunidades".

En la vigésima edición del Informe, de 2010, se revisa el concepto de desarrollo humano para adecuarlo a las exigencias actuales. El Informe se pregunta por la vigencia del enfoque, ya que éste no consiste en "*un conjunto de preceptos fijos y estáticos, sino (de) un concepto en constante evolución, cuyas herramientas analíticas se adaptan a los cambios que ocurren en el mund*o". No hay que esforzarse mucho para reconocer la importancia y profundidad de los cambios ocurridos en estos veinte años y, en consecuencia, tener que proceder a la adecuación de la definición del desarrollo humano ante la nueva realidad.

Los dos escenarios donde nace y se replantea el desarrollo humano, 1990 y 2010, respectivamente, se caracterizan por ser testigos de una especial agitación en torno a los

objetivos y políticas del desarrollo, si bien de signo muy distinto en cada caso. En el primero, la concepción neoliberal asume la hegemonía, que encuentra en el llamado Consenso de Washington la recopilación de los principios y políticas que propugna, y supone el fin de una trayectoria de varias décadas de economía del desarrollo. En el segundo, aparece con fuerza la crisis del ese modelo de desarrollo dominante, más allá de los avatares de la específica crisis financiera y monetaria. Si en 1990, frente al concepto neoliberal, el desarrollo humano se define como una propuesta alternativa; ahora, en el 2010, se plantea si tiene la vigencia necesaria para dar respuesta a los retos del futuro de una sociedad planetaria cada vez más interdependiente.

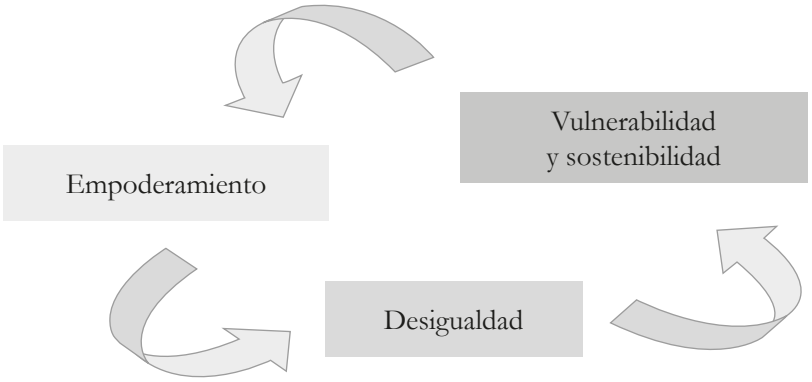
El Informe de 2010 reafirma la potencialidad del desarrollo humano para ofrecer un paradigma, aunque reconoce que debe saber adaptarse y recrearse desde su definición original. Parte de reafirmar la validez del objetivo fundamental, la expansión de las opciones de las personas como fundamento del concepto, pero reconoce que no es suficiente. La novedad se encuentra en el énfasis en los aspectos institucionales y en las dimensiones colectivas. El Informe 2010 supone un giro importante en la definición del desarrollo humano al introducir la dimensión colectiva como parte integrante de él. La nueva definición es bien expresiva de esta línea cuando señala que, al elemento primitivo de aumentar las opciones de las personas, hay que "*participar activamente en conseguir un desarrollo equitativo y sostenible en un planeta compartido*". Así la nueva definición completa la anterior y se reformula así: "*El desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo.*".

En ella se ponen de relieve los fundamentos básicos del desarrollo humano: su naturaleza sustentable, equitativa y empoderadora y su flexibilidad. No basta con conseguir resultados en un momento dado, ya que estos logros pueden ser frágiles y susceptibles de retrocesos. Más aún, pensando en el derecho de las futuras generaciones, urge velar porque el desarrollo humano perdure en el tiempo, es decir que sea sostenible. El desarrollo humano no es el resultado de esfuerzos individuales, sino que se realiza en el marco de determinadas estructuras que lo impulsan o lo dificulta. Por eso, debe abordar las disparidades estructurales, o sea debe ser equitativo. Además, debe facultar a la gente para ejercer su capacidad de decidir y de participar, dar forma y beneficiarse de los procesos que le competen en el plano personal, comunitario y nacional; es decir, el desarrollo humano debe ser empoderador. Por último, este enfoque insiste en mantener la deliberación y el debate y en dejar siempre la puerta abierta a la discusión. Son las personas quienes, individualmente o en grupo, dan forma a estos procesos. El paradigma del desarrollo humano es aplicable a todos los países, ricos y pobres, y a todos los seres humanos. Es lo suficientemente flexible, sólido y activo como para servir de modelo en el próximo siglo.

Si bien otros documentos del PNUD habían introducido categorías que tomaban en consideración las dimensiones colectivas, especialmente el proceso del desarrollo de las capacidades, uno de cuyos elementos centrales son las capacidades colectivas,

faltaba una consideración más integrada de ellas en el núcleo mismo de la concepción del desarrollo humano. El hecho de que el Informe 2011 de continuidad a ese enfoque pone de manifiesto el carácter estratégico de la propuesta.

Gráfico 1. Las otras dimensiones del desarrollo humano: más allá de la salud y educación



Fuente: Elaboración propia.

El Informe, de 2011, *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos,* sigue esa línea y resalta el vínculo que existe entre esas dos dimensiones básicas del desarrollo humano que adelantaba el Informe de 2010. Se concentra en conseguir un progreso sostenible y equitativo; afirma que los apremiantes desafíos globales de sostenibilidad y equidad deben tratarse de forma conjunta y, al mismo tiempo, señala las políticas nacionales y globales que podrían impulsar estos objetivos vinculados. Una doble perspectiva muestra de qué manera la degradación ambiental intensifica la desigualdad mediante su impacto adverso en las personas de menores recursos y la forma en que las desigualdades en desarrollo humano profundizan el deterioro ambiental.

Es necesaria una acción decidida en ambos frentes para mantener los avances en desarrollo humano obtenidos recientemente por la mayoría de los países más pobres del mundo, tanto para el bienestar de futuras generaciones como para las actuales. El desarrollo humano, que implica expandir las opciones de la gente, se basa en la existencia de recursos naturales compartidos. Para promoverlo, es necesario velar por la sostenibilidad local, nacional y mundial, proceso que puede -y debe- hacerse fomentando la equidad y el empoderamiento.

Al avanzar hacia mayor sostenibilidad ambiental, se intenta asegurar que se tengan plenamente en cuenta las aspiraciones de los pobres de una vida mejor, y al mismo tiempo, apunta a vías que permitan que la gente, las comunidades, los países y la comunidad internacional propicien la sostenibilidad y la equidad de modo que se refuercen entre sí.

Informes anteriores han demostrado que los estándares de vida de la mayoría de países han mejorado y que, de hecho, desde hace décadas tienden hacia la convergencia.

Sin embargo, el Informe 2011 prevé un retroceso alarmante de dichas tendencias en caso de que el deterioro medioambiental y las desigualdades sociales sigan intensificándose, con una previsión de que los países menos desarrollados invertirán esta tendencia y se alejarán de nuevo de los patrones globales antes de 2050. El Informe muestra cómo los más desfavorecidos del mundo son los que más sufren la degradación medioambiental, también en su entorno personal más inmediato, y la desproporcionada falta de poder político, dificultando aún más que la comunidad internacional llegue a un consenso sobre los cambios de políticas globales necesarios.

Desde la nueva definición, el núcleo constitutivo del desarrollo humano se encuentra en la capacidad de cada sociedad para definir y llevar adelante su futuro, lo que comporta un proceso colectivo de funcionamiento, y que éste responda a objetivos comunes propios del desarrollo humano. Esta definición enfatiza la importancia que la dimensión colectiva tiene en la propuesta del desarrollo humano, en dos sentidos:

i) el primero, que el bienestar colectivo tiene un valor por sí mismo, no solamente como instrumento para conseguir el bienestar de las personas;

ii) el segundo, que la dimensión colectiva supone prestar atención a las relaciones que se dan entre los distintos agentes, individuales y sociales, en la definición de sus objetivos y en la forma de alcanzarlos. El desarrollo consiste en el funcionamiento adecuado de todos los agentes involucrados en el proceso común de decisión sobre su futuro.

En otras palabras, no hay desarrollo si no hay la capacidad de poner en marcha un proceso colectivo. Por eso las relaciones entre los agentes resultan cruciales. ¿Qué condiciones tienen que darse para que de la interacción entre todas las partes se de un resultado que permite funcionar como colectivo? El bienestar colectivo implica ese buen funcionamiento y difícilmente se alcanzarán resultados de bienestar colectivo sin la existencia de objetivos comunes. No es posible pensar en capacidades de relación fuertes sin ellos, más bien su calidad y grado de aceptación impulsarán la creación de capacidades colectivas específicas. En resumen, sin preocupaciones comunes, el esfuerzo colectivo no encuentra estímulos.

3. El desarrollo humano y las mujeres

Desde las corrientes feministas se ha mantenido una postura crítica frente a la mayoría de las formulaciones sobre la igualdad de los derechos o en otras áreas como la pobreza, la desigualdad, o el bienestar, por tomar como punto de partida conceptos que no tienen en cuenta la especificidad de la situación de las mujeres. A partir de esa premisa, su pretensión de abstracción y de neutralidad en las diferencias de sexos resulta discriminadora para las mujeres. Esta crítica se ha hecho de manera especial de la mayoría de las teorías de la justicia, tanto en los enfoques idealizados como los relativizados por ser ciegos a las diferencias de poder y de recursos y a los contextos. Sin embargo, ello no quiere decir que se niegue la posibilidad de avanzar en la elaboración de un

marco abstracto que identifique esas diferencias y que permita diseñar una estrategia de desarrollo que tenga como objetivo la equiparación de hombres y mujeres.

¿Hasta dónde el desarrollo humano ofrece un marco capaz que recoja las exigencias para la igualdad de género? El paradigma de desarrollo humano abre muchas posibilidades para la transformación de las relaciones de género y la mejora de las condiciones de las mujeres, posibilidad que una visión más economicista del desarrollo no permite. Pero, al no ser una teoría normativa completa, ni una teoría de la justicia, necesita de concreciones para evaluar los funcionamientos y las capacidades. ¿Garantiza esto que tenga en cuenta adecuadamente la situación de las mujeres?

Hay consenso en considerar que el enfoque de las capacidades, más allá de las aplicaciones que del mismo se hayan hecho por el PNUD en sus informes anuales, es un marco conceptual válido para abordar la desigualdad de género. La base de este consenso parte de estimar que el espacio evaluativo que se propone para hacer las comparaciones interpersonales, las capacidades, abre una ventana a una adecuada incorporación de la situación de la mujer en la evaluación del bienestar. Pero más allá de este acuerdo inicial, las reacciones varían de manera importante sobre su idoneidad.[11]

El hecho de basarse en los funcionamientos y capacidades para evaluar el bienestar, implica que se abren las dimensiones que lo componen más allá de las económicas, que habían sido el núcleo de las anteriores propuestas de bienestar. Haber fijado el ingreso o la renta como la medida única llevó a despreciar otras dimensiones sustanciales del bienestar, sobre todo la del cuidado, que se ha considerado como función propia de las mujeres en la mayoría de las sociedades. Desde siempre, el feminismo ha venido reclamando la inclusión de estas dimensiones que se producen en un espacio donde el mercado no actúa. Por lo tanto, la introducción de esas dimensiones lleva a otorgar al enfoque de las capacidades un primer reconocimiento.

Pero no toda evaluación que parta del enfoque de las capacidades permite asegurar que tenga en cuenta de manera suficiente la dimensión de género. Para que esa evaluación sea aceptable para el feminismo deberá reunir algunas especificaciones determinadas: i) las diferencias de género a la hora de analizar la conversión de los recursos en funcionamientos; ii) las diferencias de género en la consideración de cuáles deban ser los conjuntos de capacidades prioritarios; y, iii) la interactuación del género en la elección y la responsabilidad personal.

Hay que destacar la importancia de este último elemento, que distingue entre la elección y las circunstancias en que ésa se produce, haciendo la siguiente pregunta: ¿pueden los hombres y las mujeres ser plenamente responsables de los funcionamientos

[11] Se pueden distinguir tres posiciones a la hora de juzgar esa idoneidad del enfoque de las capacidades para las preocupaciones feministas: i) una línea que considera fundamentalmente positiva su aportación y que, aunque requiera matizaciones, permite adoptarlo como adecuado; ii) otra que presenta objeciones más serias al estimar que es necesario complementar las categorías analíticas de Sen con otras si se quiere garantizar la comprensión real de la situación de la mujer; y, iii) una tercera, que modifica algunos de los planteamientos de Sen por considerarlos insuficientes.

que elijen del conjunto de capacidades de que disponen? La respuesta del feminismo es que las elecciones de las mujeres no son genuinas o voluntarias porque son reflejo de preferencias fruto de las limitaciones, lo que se llaman preferencias adaptadas, y una serie de influencias personales y sociales, que es necesario analizar desde una perspectiva de género. Por eso se necesita una teoría normativa satisfactoria de la formación de las preferencias que ayude a construir una teoría de la responsabilidad.

En definitiva, el enfoque de las capacidades requiere de mayores especificaciones desde la perspectiva feminista y debe mantenerse la preocupación para que ese enfoque se interprete adecuadamente, evitando un sesgo androcéntrico. Pero, en todo caso, tiene un potencial mucho mayor para enfrentar las cuestiones de género que otras teorías de la justicia y del bienestar.

Cuadro 5. Propuestas desde el feminismo

A nivel teórico las economistas feministas han desarrollado un marco alternativo que va más allá de considerar la exclusión y discriminación de las mujeres y las desigualdades de género; proponen un marco que conceptualiza el conjunto de la economía, la esfera del mercado y del no mercado, el trabajo pagado y no pagado, la producción y la reproducción social del cuidado. Los conceptos económicos feministas tienen muchos puntos de contacto con las economías morales que se basan en la cooperación, la reciprocidad, se orientan hacia las necesidades y enfatizan la importancia del dar y del cuidado para satisfacer las necesidades.

¿Se corresponden estas pretensiones con el paradigma del desarrollo humano? Para el PNUD el objetivo de desarrollo sobre la igualdad entre hombres y mujeres es indivisible del objetivo de desarrollo humano. La desigualdad es fundamental en el desarrollo humano: las diferencias en las capacidades se traducen en resultados imposibles de validar como justos.

La forma en que la provisión de cuidados se organiza y divide entre el hogar, el mercado, el Estado y las instituciones sin fines de lucro tiene importantes implicaciones tanto para aquellos que tienen acceso a un cuidado adecuado como para quienes asumen la carga que los cuidados representan. Aunque la cuestión del cuidado figura con creciente frecuencia en las agendas de investigación y de política de los países industrializados avanzados, no se trata de una tendencia generalizada. La economía política y social del cuidado es fundamental para la igualdad de género. (UNRISD, La economía política y social del cuidado, 2009).

¿Cómo crear un nuevo enfoque del cuidado y establecer políticas democráticas del cuidado? Para generar un sentido de solidaridad, UNRISD propone recurrir a un componente básico, y menospreciado, del cuidado: la parte receptora. Solo si se piensa en todos los seres humanos -no únicamente en los frágiles y vulnerables- como receptores continuos de cuidados podrá lograrse la unidad de los proveedores de cuidados. Es mediante la articulación de nuestras propias vulnerabilidades que estaremos menos propensos a distanciarnos del cuidado y tendremos mayores posibilidades de percibirlo como una actividad que es fundamental, y no marginal, para nuestras vidas.

Desde estas consideraciones, dos propuestas para avanzar en la conexión entre perspectiva de género y desarrollo humano son: a) La introducción del cuidado como parte esencial del bienestar; b) Las capacidades colectivas y el desarrollo de las capacidades en cuanto garantizan el cambio institucional que permita la equidad de hombres y mujeres.

Fuente: Elaboración propia.

4. El bienestar desde el desarrollo humano

Desde las anteriores exposiciones de los fundamentos teóricos y las definiciones de desarrollo humano, veamos cómo avanzar en la propuesta alternativa de bienestar desde este enfoque.

i) Un primer aspecto de ese concepto de bienestar es que se entiende tanto como un resultado como un proceso[12]. Es, por lo tanto, un concepto dinámico y relacional que requiere que se definan sus contenidos tanto en los resultados que ocurren en las personas y en la sociedad, como en los procesos que se llevan a cabo para alcanzar esos resultados, los cuales, a su vez, forman parte del concepto mismo de bienestar. Importan los resultados, pero también importa la forma en cómo se consiguen. Cualquier procedimiento no es válido para producir desarrollo humano.

ii) Un segundo aspecto central del concepto es determinar cómo se va a considerar la dimensión social o colectiva, si se integra dentro del concepto o si éste se limita a la dimensión individual. Una de las críticas más frecuentes que se le formulan al enfoque del desarrollo humano es precisamente su concepción individualista del bienestar. Aclarar esta cuestión es fundamental, ya que, según la respuesta que se dé, el estudio del DHL presentará connotaciones muy distintas. Si prevalece la percepción individualista del bienestar, la dimensión social se entenderá de manera meramente instrumental, como plataforma necesaria o de apoyo para que las personas alcancen el bienestar. Si se incluyen las categorías colectivas en el concepto mismo de bienestar, eso implica que los resultados sociales forman parte del bienestar y el bienestar habrá que evaluarlo tanto en términos de logros individuales como colectivos.

En esta investigación se adopta decididamente posición por una concepción del bienestar que pone de relieve la especial relevancia de las características del entorno social sin las que resulta imposible entender el proceso de consecución del bienestar. Por ello, una de sus principales preocupaciones consistirá en definir qué categorías recogen mejor esta dimensión colectiva y sus interrelaciones con los procesos particulares de las personas y hogares.

[12] Sobre este punto, ver: Deneulin y Shahani, 2009:24-32.

Cuadro 6. Dos visiones del desarrollo humano

El enfoque de capacidad puede entenderse desde una visión más estrecha u otra amplia. En la visión estrecha, el enfoque de capacidad nos indica la información que debemos analizar para evaluar (juzgar) la vida de alguien; este tipo de información es necesaria para cualquier rendición de cuentas del bienestar o de desarrollo humano. En este uso reducido, el enfoque trata estrictamente de la evaluación de los niveles de funcionamiento individuales o de los funcionamientos y las capacidades de una persona. Para ello necesitamos decidir cuáles son los estados y los hechos importantes para los diversos usos normativos del enfoque (la selección de funcionamientos y capacidades) y cómo deben agregarse para hacer la evaluación global del bienestar o de la libertad para alcanzar el bienestar (la agregación de las diversas dimensiones) los diferentes funcionamientos o capacidades de cada persona.

En la visión amplia, el enfoque no sólo evalúa las vidas de las personas, sino que también incluye otras consideraciones en sus evaluaciones. Puede ser desarrollado como instrumento de evaluación alternativo que reemplace el tradicional análisis de costo-beneficio social. O puede utilizarse como un marco normativo para evaluar y diseñar las políticas y las instituciones sociales, que van desde el diseño del estado de bienestar en sociedades relativamente prósperas, las políticas de desarrollo gubernamentales y no gubernamentales en los países pobres, a las políticas que los países ricos y las instituciones internacionales emplean (o aconsejan emplear) en sus esfuerzos para ayudar a países pobres. Así, desde esta segunda visión, el enfoque de las capacidades es un marco conceptual válido para una variedad de ejercicios normativos de evaluación: del bienestar individual; de los acuerdos sociales; y, del diseño de las políticas y propuestas de cambio social en la sociedad.

Fuente: Robeyns, 2011.

iii) Un tercer punto esencial del bienestar desde el enfoque de desarrollo humano es la sostenibilidad, entendida en su sentido de perdurabilidad, de garantía de continuidad de los logros, lo que se concreta en la categoría de seguridad humana. El desarrollo que se pretenda humano debe incluir la seguridad humana. Este concepto, introducido por el *Informe de Desarrollo Humano 1994*, buscaba llenar un hueco en la propuesta del desarrollo humano: si no se garantiza la continuidad del proceso se desvirtúa totalmente el sentido del desarrollo humano. No se trata, como pareciera sugerir el término y como muchas veces se utiliza, de la preocupación por el conflicto, sino la seguridad ante la predictibilidad del bienestar. Esta propuesta de la seguridad humana adquiere un protagonismo creciente, ante la inseguridad, incertidumbre y volatilidad que presenta el funcionamiento actual de la globalización.

Así, la seguridad humana se convierte en un proceso central y su aceptación supone enfatizar dos ideas que conforma el bienestar. Una, plantear la predictibilidad del bienestar implica tener en cuenta de forma expresa el futuro, de manera que éste debe incluirse como uno de sus elementos y los resultados no pueden entenderse referidos a momentos concretos, sino como parte de un proceso de largo plazo. Dos, resaltar la importancia de las instituciones y procesos como categorías centrales del bienestar, ya que sin ellas no será posible conseguir esa garantía de seguridad. Más adelante se

vuelve a tratar de forma más extensa los contenidos de la seguridad humana para la investigación.

Hechas estas consideraciones, no hay que olvidar que la definición de qué se entiende por bienestar y cómo se mide es central para la investigación. En los siguientes apartados se trata de precisar las dos dimensiones, individual y social, del bienestar.

5. La dimensión individual del bienestar

La definición del bienestar individual es el resultado de una combinación de: i) referencias objetivas; y, ii) la valoración individual de lo que considera valioso cada persona. Esta diferenciación entre una referencia objetiva y otra subjetiva es cada vez más común en todos los planteamientos del bienestar. Aunque para el desarrollo humano es central partir de una concepción objetiva del bienestar más allá de los meros estados subjetivos, como plantea Sen (2000) en su crítica a las concepciones dominantes del bienestar, ello no es obstáculo para aceptar la conveniencia y necesidad de la valoración que hagan las personas y las sociedades.

Como se ha señalado, resulta imprescindible conocer las valoraciones subjetivas, tanto desde una perspectiva política para la legitimación de las políticas públicas como para que el proceso de determinación de los contenidos básicos del bienestar no quede sesgado por determinadas concepciones dependientes de determinadas concepciones culturales o de intereses particulares. Sin embargo, hecha esta afirmación con toda su fuerza, nuestra investigación prescinde, al menos en esta fase, de plantearse esta segunda referencia, ya que requeriría un tiempo y unos recursos de los que no dispone.

La referencia objetiva

Cuando se habla de la determinación del bienestar no se trata de definir el horizonte último deseable para una persona, sino de fijar las condiciones necesarias que permitan a las personas ir definiendo el horizonte que consideran valioso a alcanzar. Es decir, no hay una propuesta finalista del bienestar, sino que éste se irá construyendo individual y colectivamente según todas las personas vayan poniendo en práctica sus capacidades. Por ello, en primera instancia y de manera prioritaria, se trata de evaluar si en cada sociedad se alcanzan aquellos objetivos de bienestar individual que desde el desarrollo humano se consideran requerimientos mínimos para afirmar que las personas pueden funcionar como tales. Mientras que la noción de capacidades se refiere a una muy amplia gama de oportunidades, las capacidades básicas se refieren a aquellas que son necesarias para evitar la pobreza o para satisfacer o superar un umbral de bienestar. Las capacidades básicas serán cruciales para el análisis de la pobreza y en general para estudiar el bienestar de la mayoría de las personas.

El enfoque de capacidad es un marco teórico que conlleva dos reclamaciones normativas fundamentales: primero, la afirmación de que la libertad para alcanzar el bienestar es de primordial importancia moral, y en segundo lugar, que la libertad para

alcanzar el bienestar debe entenderse en términos de capacidades de las personas, es decir, sus posibilidades reales de conseguir aquellos funcionamientos que tienen sus propias razones para valorar.

Esta propuesta de las capacidades básicas no supone rechazar que puedan evaluarse otros resultados de bienestar de acuerdo a niveles de mayor exigencia o en dimensiones no contempladas como básicas, pero sí valiosas. Siempre que una sociedad disponga de recursos suficientes, el análisis del bienestar tendrá en cuenta otras capacidades que van más allá de la supervivencia. Es importante resaltar que el enfoque de las capacidades no se limita al análisis de la pobreza y las privaciones, sino que tiene que servir como marco para evaluaciones de proyectos o políticas o medidas de la desigualdad en las comunidades que no son pobres.

La determinación del bienestar individual desde esta perspectiva ha dado lugar a una abundante literatura dentro y más allá del enfoque del desarrollo humano. Resolver qué capacidades son las que deben seleccionarse como pertinentes y quién debe decidir (o cómo debe ser la decisión) sobre la forma de agregar las diversas dimensiones en una evaluación integral no encuentra fácilmente una respuesta consensuada. Esta demarcación puede hacerse de diversas maneras, y hay posiciones que proponen que las respuestas apropiadas variarán según sea el tipo de evaluación de que se trata. En otras palabras, la selección de las capacidades pertinentes sería diferente cuando se trata de cómo organizar la estructura básica de la sociedad, que cuando la pregunta es cómo gastar las donaciones que una fundación haya recogido, o cuando la cuestión normativa es cómo educar a su hijo (Robeyns, 2011).

Sen siempre ha mantenido una posición de indefinición a la hora de dar respuesta a la pregunta de cómo seleccionar y ponderar las capacidades que deben cubrirse para que una persona se encuentre en el umbral del bienestar. Se ha argumentado que en base a su idea de agencia corresponde a cada grupo hacer el esfuerzo de elegir, valorar, contrapesar y compensar el conjunto de capacidades en base a consideraciones normativas y otras. La selección de capacidades pertinentes se complica aún más si se tienen en cuenta otras preocupaciones como la viabilidad, la disponibilidad de datos, la relevancia práctica, etc. Se han elaborado varias propuestas, con diversos fundamentos teóricos y metodologías, pero no es éste el momento para pasar revista a todas ellas.

Las capacidades centrales de Nussbaum

Partimos de considerar que la propuesta más adecuada para nuestros objetivos es la formulada por Nussbaum (2002), que introduce una referencia normativa objetiva más radical y, sobre todo, más precisa que Sen. Nussbaum respalda una lista definida de capacidades, que, argumenta, deben ser consagradas en la Constitución de cada país (Nussbaum 2000, 2003, 2006). Para ello establece una lista precisa de capacidades básicas.

Nussbaum se plantea conocer qué capacidades hay que expandir y qué funcionamientos hay que promover; qué capacidades son las más valiosas y qué funcionamientos

son valiosos. La idea básica de su versión del enfoque de las capacidades es que exige una concepción de la dignidad del ser y de la vida que sea merecedora de esa dignidad, una vida que se encuentre disponible en funcionamientos verdaderamente humanos. Partiendo del espacio redefinido de los funcionamientos y las capacidades, sugiere elaborar una relación sistemática y general de qué debe ser un buen funcionamiento humano. La finalidad es disponer de una concepción del ser humano y del funcionamiento humano que sirva de guía de referencia para la política pública.[13]

Cuadro 7. Las capacidades humanas centrales de Nussbaum[13]

- Poder vivir hasta el final una vida humana completa tanto como sea posible.
- Poder tener buena salud.
- Poder evitar el dolor necesario y perjudicial y tener experiencias placenteras.
- Poder usar los cinco sentidos, imaginar, pensar y razonar.
- Poder ligarse a personas y cosas fuera de nosotros mismos; amar a quienes nos aman y se preocupan de nosotros, sentir pena por su ausencia.
- Poder formarse una concepción del bien y reflexionar sobre planificar la propia vida.
- Poder vivir con y para otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos.
- Poder vivir preocupado por animales, plantas y el mundo de la naturaleza y en relación con ellos.
- Poder reír, jugar, disfrutar de actividades recreativas.
- Poder vivir la propia vida y la de nadie más; poder vivirla en el propio entorno y contexto.

Si la vida humana carece de alguno de estos puntos, hay calificarla de deficiente, porque no se puede compensar la carencia de uno de ellos con el exceso de otro. Todos los elementos son necesarios para que sea una vida de calidad.

Fuente: Nussbaum, 2002.

Como ya se ha dicho antes, la definición de las capacidades básicas no supone haber establecido el contenido del bienestar, sino únicamente el requisito imprescindible para iniciar el camino de consecución del bienestar. Por lo que habrá que seguir definiendo otras capacidades valiosas y necesarias para mejorar el bienestar. Además, no restringe el bienestar a las puras ventajas personales, ya que incluye capacidades relacionales con otros seres y grupos. Estas capacidades relacionales no cabe considerarlas como procesos colectivos de bienestar, ya que hacen referencia a las relaciones personales de cada individuo con los grupos más cercanos (familia, comunidad...). Su inclusión a la hora de especificar las capacidades básicas supone partir de una concepción del ser humano que no puede entenderse sin la relación con sus semejantes. Para ella, el enfoque de las capacidades utiliza una concepción política de la persona que considera esta persona como un animal social y político, cuyo bien es irreductible-

[13] En Nussbaum (2002) se presenta una relación más detallada de estas capacidades centrales y que resulta mucho más útil como base para la elaboración de otras listas de capacidades y para la confección de sus respectivos indicadores.

mente social y que comparte fines complejos con otras personas en muchos niveles (Nussbaum, 2007:166).

Partiendo de esta lista, se complementará con otras aportaciones, especialmente con la obra del Doyal y Gough (1993)[14]. Una vez definidas las dimensiones que se convierten en objeto de evaluación, hay que proceder a la elección de los indicadores de cada una de ellas y la determinación del nivel exigible. Esta tarea es en uno de los desafíos centrales de la investigación a medio plazo, que sólo de manera parcial se ha resuelto en esta primera fase, como se recoge en la parte metodológica más adelante.

Aunque desde el análisis de las capacidades básicas se pueden determinar las carencias, es importante asegurar que aparezca explícitamente la dimensión del daño, es decir, las categorías que impiden alcanzar el bienestar, de manera especial la pobreza y la situación de la mujer.

6. La dimensión social o colectiva del bienestar

El bienestar individual no puede entenderse sin encuadrarlo dentro del proceso más amplio de la dimensión social del bienestar. Este proceso colectivo se entiende tanto: a) como instrumento, ya que sin su existencia difícilmente las personas podrán conseguir su bienestar; y, b) como objetivo por sí mismo, porque se considera que los valores y las capacidades colectivas forman parte del bienestar.

Durante un tiempo, la dimensión colectiva fue el aspecto menos destacado del enfoque de las capacidades. En la mayoría de las propuestas de desarrollo humano, bien en cuanto a contenidos o a políticas, se prestaba una atención casi exclusiva a las capacidades individuales como si ellas agotasen su ámbito y fueran su referencia única. Pero, de forma creciente ha surgido el debate en torno a la dimensión social del desarrollo humano, apareciendo las capacidades colectivas como una necesidad ineludible del mismo. Sin la consideración de las capacidades colectivas y su inclusión en el proceso de consecución del bienestar y del bienestar mismo, el desarrollo humano queda limitado en su potencialidad de crear una alternativa operativa de desarrollo.

La cuestión central cuando se habla de las capacidades colectivas desde el desarrollo humano es determinar cuáles son los espacios colectivos de evaluación. En el caso de las capacidades individuales ese espacio alternativo de evaluación ha sido suficientemente definido, lo que no quiere decir que se haya cerrado el debate sobre las formas de concretarlo. Sin embargo, cuando se trata de las capacidades colectivas, el debate sobre cómo deben entenderse y su relación con el enfoque de las capacidades de Sen se encuentra totalmente abierto.

De cara a presentar las líneas centrales de ese debate y las propuestas que se encuentran sobre la mesa para avanzar, han sido dos las líneas desde las que se ha tratado de

[14] Gough (2003) reconoce la equiparación entre su propuesta y las capacidades de Nussbaum.

precisar las categorías teóricas que permitan operativizar la dimensión social del bienestar. Una, desde la reflexión teórica. Otra, desde la preocupación por la incidencia efectiva de las políticas. La primera es más rica que la segunda en cuanto a diversidad de aportes y a ella nos referiremos en primer lugar. La segunda es la que se plasma en las propuestas del desarrollo de las capacidades que actualmente informan las políticas del PNUD, especialmente, y de la mayoría de los agentes internacionales de cooperación, que se verán más adelante.

Respecto a la primera, hay que destacar dos propuestas que emanan del propio enfoque del desarrollo humano y que hoy son objeto de especial atención: la seguridad humana y el desarrollo de las capacidades. Respecto a la primera ya se ha hecho alusión al tratar el concepto de desarrollo humano. La segunda, por su importancia, es objeto de un apartado específico. Además, de estas dos se plantean los conceptos de bienes públicos y capital social como enfoque que ayudan al tratamiento analítico y operativo del bienestar colectivo.

Seguridad Humana

La propuesta de Seguridad Humana (SH) se centra en la preocupación por la predictibilidad del bienestar, entendido éste desde el paradigma del desarrollo humano. Esta concepción olvidada durante los años siguientes a su formulación en 1994, incluso en el propio ámbito de los partidarios del desarrollo humano, adquiere hoy un protagonismo creciente. Más allá de las nuevas amenazas a la seguridad convencional manifestadas tras el 11-S, que dieron lugar a reformulaciones de la misma, el actual escenario de la globalización ha hecho recuperar el interés de la SH como un enfoque adecuado para analizar las dificultades u obstáculos para alcanzar el desarrollo humano. Y ello porque una de las manifestaciones centrales de la actual crisis se encuentra en los procesos de volatilidad e incertidumbre, cada vez más frecuentes, casi acompañantes forzosos del actual modelo, que se presentan de una forma interrelacionada, más como una amenaza general que como una serie de amenazas separadas. No hace falta explicitar que esos procesos suponen amenazas directas a los logros de desarrollo, especialmente para los sectores más pobres.

Naciones Unidas (DESA, 2009) se hace eco de este nuevo escenario en su informe anual sobre la situación social y económica del mundo, correspondiente al año 2008, como queda patente en su título "Cómo superar la inseguridad económica"[15]. El informe finaliza con un llamado a formular las políticas necesarias para garantizar la prosperidad, la estabilidad y la justicia. En otras palabras reclama un objetivo propio de la SH, con la novedad de que hoy ese objetivo adquiere una dimensión global, al advertir que si bien las políticas siguen siendo naturalmente responsabilidad de las

[15] El informe recuerda que esta preocupación no es nueva y que ya fue formulada por Keynes, a quien cita cuando reclamaba "nuevas políticas y nuevos instrumentos para adaptar y controlar el funcionamiento de las fuerzas económicas, para que no interfieran de manera intolerable en las ideas actuales acerca de lo que es justo y apropiado en interés de la estabilidad y la justicia sociales." Resulta interesante la rotundidad de la referencia normativa en el pensamiento keynesiano, que simpatiza con la misma preocupación de la SH.

instituciones y los votantes nacionales, en un mundo cada vez más interdependiente y frágil, construir un hogar más seguro es una tarea auténticamente internacional.

La consideración de la seguridad como un componente central de la vida ha sido, lógicamente, más tenida en cuenta en las sociedades pobres que en las opulentas, donde la inseguridad es un elemento generalizado y severo para la mayoría de la población. Por ello, no es extraño que haya sido desde el estudio de la realidad de estos países donde surgieran planteamientos analíticos en los que la seguridad aparezca como protagonista, y, en consecuencia, donde el enfoque de la SH resulte pertinente[16]. La convicción de una creciente vulnerabilidad objetiva junto con una percepción subjetiva de las personas, igualmente creciente, de miedo e indefensión, ha sido el detonante del interés en la SH. Cuando la inseguridad se manifiesta de manera generalizada en las personas en sentimientos de miedo y ansiedad, de incertidumbre ante una vulnerabilidad sistémica que no permite apenas el control de su destino, es cuando se plantea la seguridad como un elemento indispensable del bienestar (Wood, 2006).

La inserción de la SH en el concepto del bienestar presenta algunas connotaciones interesantes: a) implica hacer referencia al entramado institucional a través del cual las personas y los hogares encuentran el bienestar en una sociedad; b) no supone debilitamiento alguno de la agencia individual o colectiva; al contrario, no sólo descarta la pasividad sino que la base de un sistema de SH eficiente se basa en la participación efectiva de las personas y los grupos; c) implica un análisis integral, donde se insertan el Estado, los grupos y las personas, que obliga a disponer de herramientas capaces de considerar las dinámicas de la sociedad en la consecución del bienestar; d) implica un énfasis de la acción colectiva, que reclama categorías que capten la capacidad de las instituciones, en sentido amplio, para obtener resultados de SH.

La SH va más allá del discurso convencional del desarrollo humano y preconiza un proceso de reclamación y la existencia de derechos, lo que implica la construcción de regímenes o modelos de bienestar como categoría central del desarrollo humano. Por supuesto, la aceptación de la SH supone un cambio fundamental respecto de la perspectiva liberal que deja en el terreno de las opciones y oportunidades personales el enfrentamiento de los azares y propone una perspectiva más racional donde el Estado y la sociedad son la garantía de cubrir esas necesidades (Wood, 2006).

La SH es un concepto difícil de precisar, como reconoce el propio Índice de Desarrollo Humano (IDH) 1994, que, a pesar de sus valiosas aportaciones, deja sin cerrar su definición. El IDH establecía un criterio claro para diferenciar la SH de otros conceptos de seguridad: la inclusión de la libertad de necesidad como parte constituyente. Incluso precisaba siete clases o categorías de amenazas que afectan a los siguientes tipos de seguridad: seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad de la salud,

[16] Desde hace unos años un equipo de investigación de la Universidad de Bath ha venido trabajando en una metodología para analizar el bienestar en los países en desarrollo, que recupera la preocupación por la seguridad humana. Ver: www.welldev.org.uk.

seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política. Tener una idea clara de las vinculaciones entre desarrollo humano y SH es una cuestión clave para la consolidación y evolución de ésta. Y ahí radica la principal dificultad para precisar el concepto de SH. Mientras que sí hay una definición precisa del desarrollo humano, no la hay, por lo menos aceptada, de la SH.

Siendo conscientes que en el actual estado de la cuestión ésta no se encuentra resuelta y que exige mayor elaboración, se presenta una visión sinóptica de las diferencias y relaciones entre ambos conceptos. La autora del cuadro, Tadjbakhsh (2008), se alinea con el sector doctrinal que defiende la propuesta del desarrollo humano como referencia de la SH. Este cuadro es una herramienta que ayuda a definir los puntos centrales y ofrece pistas valiosas para investigar los vínculos.

Cuadro 8. Relaciones entre Desarrollo Humano y Seguridad Humana

	Desarrollo humano	Seguridad humana
Esencia de definiciones	Ampliar el rango de opciones humanas, sean estas económicas, sociales, culturales o políticas (Mahbub Ul Haq). Ampliar las libertades de las personas como un medio y un fin del desarrollo (Amartya Sen).	Permitir que las personas ejerzan sus opciones de manera segura y libre, mientras que también se garantice que las oportunidades que trae hoy el desarrollo no se pierdan mañana (PNUD, 2004). Ausencia de temor, ausencia de carencias y una vida digna.
Valores	Bienestar.	Seguridad, estabilidad, sustenibilidad de las ganancias generadas por el desarrollo.
Orientación	Avanza, es progresivo y acumulativo. "Juntos crecemos".	Da un vistazo a quien quedó atrás en el ámbito individual. "Separados fracasamos".
Marco de tiempo	Largo plazo.	Combina medidas de corto plazo para enfrentar riesgos con esfuerzos de prevención de largo plazo.
Objetivos generales	Crecimiento con equidad. Expandir las opciones y oportunidades de las personas para que lleven la vida que ellas valoran.	"Garantizar" las desaceleraciones económicas con seguridad. Identificación de riesgos, prevención para evitarlos, enfrentando las causas básicas, preparación para mitigarlas y amortiguación cuando el desastre golpea.

Fuente: Tadjbakhsh, 2008.

Bienes Públicos

El concepto de Bien Público (BP), -o de Bien Público Global (BPG) en su aplicación a escala planetaria-, hace referencia a una categoría de bienes colectivos que resultan centrales para el bienestar de las personas individuales. Los BP introducen la dimen-

sión colectiva en la consideración del bienestar y, en ese sentido, nos preguntamos hasta dónde pueden ser útiles para la consideración teórica y práctica de las categorías colectivas del desarrollo humano.

Sin entrar a una reflexión sobre el concepto mismo de BP[17], dando por conocido el mismo, es necesario señalar una precisión sobre su naturaleza. Cada vez hay mayor consenso en reconocer que la calificación de un bien como BP no responde a características inherentes del propio bien, sino que son los valores que predominan en la sociedad los que le otorgan ese carácter (Deneulin y Townsend, 2006:7). La determinación de cuáles sean los BP prioritarios para conseguir el bienestar depende de los valores y preferencias de cada sociedad, pudiendo variar la importancia que se concede a unos y otros según las culturas. Esto quiere decir que bienes privados pueden convertirse en públicos si así lo decide una sociedad y viceversa. Bienes que parecieran reunir las dos características de los BP -no rivalidad y no exclusividad en su disfrute-, sin embargo pueden perder, y de hecho pierden, esas cualidades de no exclusión y no rivalidad por el establecimiento de determinadas reglas de juego[18]. En definitiva, no hay BP *per se*, sino que éstos se definen socialmente y se construyen de acuerdo con lo que cada sociedad percibe como necesidad pública valiosa para el bienestar de su ciudadanía.

Por ello, al hablar del bienestar, no interesa la consideración aséptica del concepto de BP, ya que algunos de ellos pueden responder a determinados intereses, por lo que no todos los BP tienen porqué ser aceptados como necesarios por la sociedad y constitutivos del bienestar de las personas. Así, la cuestión no se encuentra tanto en perfilar el concepto de BP, como en justificar por qué debe garantizarse la oferta de determinados BP. O, planteado desde otra perspectiva, determinar qué BP son imprescindibles o necesarios para que las personas alcancen el bienestar deseable.

En el tratamiento convencional de los BP, se parte de que son necesarios porque son instrumentales, funcionales, para conseguir el bienestar de las personas. Pero también cabe plantear que determinados BP son deseables en sí mismos, ya que no sólo son instrumentales, sino que el bienestar de las personas depende de su existencia, con independencia de que a su vez puedan ser instrumento para un mayor bienestar individual. La existencia de un clima de respeto por las personas es en sí mismo un elemento constitutivo del bienestar y, además, permite, que cada persona desarrolle mejor sus capacidades.

[17] Para más información sobre este concepto ver: International Task Force on Global Public Goods http://www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx; UNDP Office of Development Studies Providing Global Public Goods http://www.globalpublicgoods.org

[18] El ejemplo más significativo se encuentra en la utilización de la atmósfera, que deja de tener esas características desde que se acordaron las cuotas de emisión de gases productores del efecto invernadero. E, igualmente, el conocimiento científico puede entenderse como BP o no según el marco regulatorio que se imponga. Según las prioridades que tenga cada sociedad, en base a sus valores predominantes, se configurarán diferentes BP.

La consideración que una sociedad puede hacer de sus tradiciones y de sus formas de celebración es otra muestra de que los BP tienen entidad propia de cara al bienestar. La fiesta es en sí misma un componente colectivo del bienestar, más allá del bienestar que cada persona consiga dentro de ella. Pueden darse muchos ejemplos de BP que desafían esa consideración de la mera instrumentalidad. Por eso hay que preguntarse más sobre los objetivos, las motivaciones y los incentivos que se encuentran tras la acción colectiva y la provisión de BP, que ha sido un tema muy poco tratado.

Capital Social

En las dos últimas décadas, el concepto de Capital Social (CS) se ha incorporado al discurso teórico y político del desarrollo, no sólo como una categoría necesaria para superar las dificultades específicas de los llamados países en desarrollo, sino como una categoría a tener en cuenta para el buen funcionamiento de las economías de los países desarrollados. Su aparición se relaciona con el resurgimiento del interés por las dimensiones sociales e institucionales en las corrientes dominantes u ortodoxas.

Aunque el concepto ha recibido críticas desde diversos frentes, la mayoría se dirigen hacia una versión estrecha e instrumental del CS, impulsada por el Banco Mundial. Aún reconociendo que en muchos ámbitos la noción de CS se identifica con esa versión, lo cierto es que la categoría de CS tiene una potencialidad mucho mayor y plantea cuestiones que son importantes para el desarrollo. Así, introduce un enfoque multidisciplinar en el análisis del desarrollo y, en las versiones más abiertas, adopta un enfoque integral que obliga a la búsqueda de nuevas categorías.

Gran parte del debate tenido sobre el carácter instrumental o intrínseco que se ha expuesto en el apartado anterior de los BP se reproduce en el caso del CS. Frente a la tendencia dominante que propone un concepto de CS pensado funcionalmente como mero instrumento para el buen funcionamiento del mercado o de la actividad económica en general, ¿es posible pensar que las relaciones sociales forman parte del objetivo mismo del bienestar y que es éste su papel esencial, sin negar su carácter funcional? Las diferencias de enfoque entre quien lo consideran como un mero valor instrumental, que responde a la visión de los neoclásicos e institucionales, o quienes plantean que tiene además un valor intrínseco, condicionan decisivamente el marco de análisis y las propuestas de políticas que surjan desde uno u otro.

Desde la visión instrumental, el CS representa un mecanismo para el mejor funcionamiento de la actividad económica capitalista. En su concepción más estrecha, se puede entender como aquellas relaciones sociales que permiten reducir los costes de transacción y, en una visión más amplia, que aseguran un mejor comportamiento de los agentes económicos en el marco complejo de las economías modernas. Desde este punto de vista, la incidencia del CS en las cuestiones de desarrollo se toma en cuenta para conseguir la mejor integración de esas sociedades al funcionamiento de los

mercados. En las formulaciones de este planteamiento instrumental, la categoría del CS no pone en cuestión los objetivos o prioridades del desarrollo. Es decir, no tiene relevancia en la dimensión normativa. A lo más, al reconocer la multidimensionalidad del desarrollo, recoge nuevos aspectos que antes se olvidaban o menospreciaban, pero no abre nuevas perspectivas sobre qué es el bienestar.

Por el contrario, la adopción de una definición intrínseca de CS se inserta dentro de las preocupaciones del desarrollo humano. Desde esta otra perspectiva, el CS es tanto un instrumento como un objetivo, es al mismo tiempo un mecanismo para llegar al desarrollo como parte del mismo desarrollo que se persigue.

Nuestro interés por el CS se encuentra en indagar hasta dónde este concepto introduce la dimensión relacional, entendida no sólo como instrumento sino como objetivo mismo del desarrollo. Partimos de considerar la posibilidad de un enfoque del CS con naturaleza propia, cuyas características básicas son las siguientes (Staveren, 2000 y 2001):

i. Entenderlo como un compromiso compartido de valores sociales que se expresan en la cantidad y calidad de las relaciones sociales. Los valores sociales que funcionan y las relaciones sociales que se establecen variarán, pero siempre se enraizan y nutren en relaciones de familia, amistad, vecinales, etc. Esas manifestaciones no son estáticas y no tienen por qué ser siempre positivas.

ii. No se posee por las personas, sino que su existencia se da en la relación misma, es decir, exige la dimensión interpersonal. No puede decirse que una persona tiene CS, éste reside siempre en la sociedad, en cuanto que es un conjunto de relaciones.

iii. No hay que confundir CS con altruismo. El CS no es la disposición generosa de una persona para el beneficio de otra, sino que es el resultado de un compromiso basado en el hecho de compartir unos valores, y ese compromiso se encuentra funcionando en la sociedad. En todo caso, el CS excluye el supuesto del egoísmo universal, ya que su existencia depende de la confianza y la fiabilidad interpersonales, lo que es incompatible con la generalización de un comportamiento oportunista.

La propuesta de un CS con naturaleza propia plantea que los vínculos deben construirse en términos normativos. Este punto es muy importante ya que el CS deberá evaluarse de acuerdo a los criterios normativos que se consideren conducentes al desarrollo humano. Las normas, las instituciones o redes no sirven sólo para explicar el comportamiento humano y las dinámicas sociales, sino que también evalúan los estados sociales, actuales o deseables. Sin embargo, aquí se encuentra una de las dificultades o carencias centrales: la falta de criterios aceptados para realizar esa evaluación. El debate sobre si es posible o no hacer juicios objetivos sobre los efectos en el bienestar humanos de las estructuras sociales vigentes en una sociedad no está resuelto. Aunque no cabe abordarlo en este momento, hay que dejar señal de su importancia y de la necesidad imperiosa de retomarlo. En todo caso, las propuestas de Nussbaum (2002) y Gough (2004) ofrecen argumentos y criterios para proceder a esa evaluación.

Bibliografía

DENEULIN, Severine (2006); *The capability approach and the praxis of development*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

DENEULIN, Severine y J. ALLISTER Mc Gregor (2010); "The capability approach and the politics of a social conception of wellbeing". *European Journal of Social Theory,* 13(4) 501-519."

DENEULIN, Séverine y Nicholas TOWNSEND (2006); *Public Goods, Global Public Goods and the Common Good*. WeD Working Paper 18, Economic and Social Research Council, University of Bath, september 2006. Disponible en: <www.welldev.org.uk/research/workingpaperpdf/wed18.pdf>.

DENEULIN, Séverine y Lila SHAHANI (2009); *An introduction to the human development and capability approach. Freedom and Agency*. Earthscan/IDRC.

DOYAL y GOUGH, Ian (1993); *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria-FUHEM, Barcelona.

GOUGH, Ian (2004); "Human Well-Being and Social Structures. Relating the universal and the local". *Global Social Policy*, Vol. 4(3), pp. 289-311.

NUSSBAUM, Martha C. (1998); "Capacidades humanas y justicia social". En: Riechmann, Jorge (Coord.); *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

NUSSBAUM, Martha C. (2000); "Women's Capabilities and Social Justice". *Journal of Human Development*, Vol. 1, nº 2, págs. 219-247.

NUSSBAUM, Martha C. (2002); *Las mujeres y el desarrollo humano*. Editorial Herder, Barcelona.

NUSSBAUM, Martha C. (2003); "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice". *Feminist Economics*, 9 (2-3), págs. 33-59.

NUSSBAUM, Martha C. (2007); *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós, Estado y sociedad, 145.

NUSSBAUM, Martha C. (2012); *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós Editorial.

NUSSBAUM, Martha y Amartya SEN (compiladores) (1996); *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica.

PNUD (1994); *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>.

PNUD (Varios años); *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

ROBEYNS, Ingrid (2003); "Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities". *Feminist Economics*, 9 (2-3), págs. 61-92.

ROBEYNS, Ingrid (2004); "Sen's capability approach and feminist concerns".

ROBEYNS, Ingrid (2011); "The Capability Approach", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2011 Edition), Edward N. Zalta (ed.). Disponible en: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capability-approach/>.

ROBEYNS, Ingrid (2011); "Review of Creating Capabilities. The Human Development Approach by Martha C. Nussbaum". Disponible en: <http://alucero-montano.blogspot.com.es/2011/09/ingrid-robeyns-creating-capabilities.html>.

SEN, Amartya (2000); *Desarrollo y libertad.* Planeta, Barcelona.

STAVEREN, Irene van (2000); "A Conceptualisation of Social Capital in Economics: Commitment and Spill-over Effects". *Working Paper Series Nº 324,* Institute of Social Studies, The Hague.

TADJBAKHSH, Shahrbanou (2008); "Seguridad Humana", en *Redes IDH*, nº 17, febrero. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/media/hdinsights_feb2008_sp.pdf>.

UNRISD (2009); *La economía política y social del cuidado, 2009*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva, Switzerland.

DESA (2009); *Estudios económico y social mundial,* 2009. Departamento de Asuntos Sociales de Naciones Unidas, Nueva York.

WOOD, Geof (2006); "Using Security to Indicate Wellbeing", *WeD Working Paper,* nº 22, Economic and Social Research Council, Universidad de Bath (Inglaterra). Disponible en: <http://www.welldev.org.uk/research/workingpaperpdf/wed22.pdf>.

III. El proceso de desarrollo de las capacidades

El análisis de la dimensión colectiva del bienestar encuentra en el funcionamiento de las instituciones uno de sus principales objetos de estudio. Entendemos las instituciones en la acepción amplia que incluye tanto las formales como las informales. En primer lugar habrá que precisar las instituciones, de uno y otro tipo, que se consideran centrales para el DHL. Pero no se trata de hacer una mera descripción de cada una, sino, en segundo lugar, y como cuestión central es preciso analizar sus dinámicas, es decir, cómo se relacionan entre ellas y con la ciudadanía y cómo evolucionan a lo largo del tiempo en el cumplimiento de sus funciones. Especialmente se trata de entender los procesos de cambio de las instituciones y de sus formas de relación, que constituye la aventura central del desarrollo. Es decir, la capacidad de cambio de una sociedad y de sus instituciones para avanzar en el desarrollo humano.

1. El desarrollo de las capacidades

Partimos de asumir que la propuesta del Desarrollo de las Capacidades, DC a partir de ahora, contiene el potencial de ser la herramienta teórica y política clave para el análisis y la práctica de los aspectos colectivos del desarrollo humano local. Como se verá más adelante, el DC contempla no sólo las capacidades individuales y colectivas, sino que se plantea la capacidad del sistema o sociedad que se considere. Para avanzar en la presentación de esta propuesta, lo primero es precisar sus contenidos, ya que con la misma expresión se denominan concepciones diferentes en cuanto al alcance y los objetivos. Si bien nuestra propuesta del enfoque del DC incluye un amplio abanico de procesos, actividades e intervenciones que pretenden ampliar el potencial de los diferentes actores para contribuir al logro de objetivos más amplios de desarrollo, no siempre se ha entendido así este enfoque.

Durante mucho tiempo se ha asociado el DC con la ayuda o asistencia técnica, desde un planteamiento neutral de carácter más bien técnico. Esta propuesta restringida cierra el horizonte a planteamientos que consideran al DC como un enfoque que puede aplicarse a todos los procesos colectivos. Nuestra posición defiende que el proceso de DC, más allá de su origen y de las acepciones reduccionistas, ofrece una plataforma teórica valiosa para estudiar las dinámicas de un grupo o sociedad.

Así pues, el proceso del DC es una cuestión debatida aunque organismos como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) den por supuesto su significado y alcance, con una visión estrecha del mismo. Para clarificar las diferentes posiciones, veremos en primer lugar, su origen y

evolución y, en segundo lugar, cuándo y cómo este DC se enlaza con el desarrollo humano. Empezamos por la descripción del nacimiento y despliegue del término desarrollo de las capacidades que se encuentra estrechamente ligado a la cooperación internacional al desarrollo.

2. Antecedentes: de la cooperación técnica al desarrollo de la capacidad

Los cambios experimentados en las últimas décadas han llevado a un replanteamiento de las ideas con que se venía pensando y practicando la cooperación al desarrollo. La inadecuación de las experiencias de cooperación internacional ante las nuevas realidades y la frustración provocada por los magros resultados conseguidos, cuando no fracasos, condujeron a un proceso de búsqueda de nuevos instrumentos y modalidades de actuación.

Un presupuesto central del pensamiento del desarrollo durante las décadas siguientes a la Segunda Guerra fue creer que era posible que los países pobres alcanzaran a los países ricos. Dicho de otra forma, se partía de una visión optimista sobre las posibilidades de alcanzar el desarrollo de manera universal. Más aún, se pensaba que ese camino de los países hacia el desarrollo se podía acelerar para ellos en relación al proceso seguido por los que iniciaron el camino. Primero porque los objetivos ya estaban marcados y se conocían los pasos dados para alcanzarlos. Es decir, la senda y los resultados conseguidos por los países industrializados constituían la referencia, no había incertidumbre sobre el proceso a seguir. En segundo lugar, la ayuda al desarrollo, como entonces se la denominaba, podía cumplir con la función de suministrar los fondos y recursos necesarios para llevar adelante ese proceso, que difícilmente sería posible por sus propios medios para la mayoría de los países (Fukuda, Lopes y Malik, 2002a).

Desde esta percepción se entendió la ayuda o cooperación técnica como un elemento importante de la cooperación al desarrollo. La comprensión del desarrollo como un proceso lineal y dependiente, fundamentalmente dirigido a conseguir resultados de crecimiento económico, llevó a diseñar una estrategia de ayuda técnica un tanto peculiar, cuyo elemento central lo constituye la presencia de expertos o la instalación de las nuevas tecnologías. Así, la cooperación técnica fue la modalidad más generalizada de la cooperación al desarrollo en las décadas de los 70 y 80 del pasado siglo. La visión dominante sobre el desarrollo daba prioridad a la formación técnica y a la introducción de los modelos del Norte.

Pero la realidad no respondió a las expectativas. La preocupación por la eficacia de estas modalidades de cooperación técnica se empieza a mostrar en los ochenta y se explicita abiertamente en los noventa[19]. Especialmente se constata que se produce

[19] El CAD publica en 1991 *Principles for New Orientations in Technical Co-operation* y el PNUD, en 1993, *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa.*

una mayor dependencia de los donantes y que no se consigue fortalecer las instituciones locales.

La primera formulación del concepto de DC surge a comienzos de los noventa del siglo pasado, cuando empieza a cambiar el enfoque de la cooperación técnica. La aparición del primer Informe de Desarrollo Humano, en 1990, supone un fuerte espaldarazo a la visión de la cooperación desde las capacidades[20]. El PNUD definió posteriormente la cooperación técnica entre países como el proceso por el cual dos o más países trabajan para lograr el desarrollo de la capacidad individual o colectiva con intercambios cooperativos del conocimiento, de habilidades, recursos y tecnologías. Más adelante, el propio PNUD lanzó la iniciativa *Reforming Technical Cooperation* en el año 2001 donde ponía de manifiesto la escasa relevancia de la cooperación técnica en el DC[21]. Otros organismos de Naciones Unidas, como la UNCTAD, utilizaron asimismo la expresión DC para referirse a la cooperación técnica.

Con diversos matices o énfasis, hay un consenso crítico acerca del estado de la cooperación técnica (Alonso, 2001; y, Fukuda, Lopes y Malik, 2002:6-8). El modelo que creaba esas prácticas partía de: a) ignorar las capacidades existentes en los países en desarrollo; b) establecer una relación asimétrica entre donantes y receptores: la creencia de que es posible para los donantes controlar el proceso y considerar al mismo tiempo que los receptores son socios. La crítica a estas prácticas de la cooperación técnica plantea la consideración del DC que surge como un nuevo enfoque. Pero lentamente se produce un proceso de diferenciación del DC que se desliga de esa forma específica de cooperación y emerge como un enfoque propio. Como puede verse en el cuadro siguiente, el DC ha estado ligado a la preocupación de los donantes sobre la eficacia de la ayuda.

[20] Capacity.org, nº 26, septiembre 2005. El término "desarrollo de la capacidad" (DC) se popularizó en los años 90 frente al limitado éxito de acciones de desarrollo externas, de índole técnica. El nuevo concepto se centró en las aptitudes nacionales para organizar y sostener acciones de desarrollo y la necesidad de "apropiación" por agentes locales.

[21] Ver: Fukuda, Lopes y Malik (2002b:1-9).

Cuadro 9. Una historia del desarrollo de las capacidades de la cooperación técnica				
Periodo	**Foco**	**Modo de intervención del desarrollo de las capacidades**	**Motivo (Ideas dominantes)**	**AOD/DFID Desarrollo de las capacidades/ Paradigma de la ayuda técnica**
1970s	La persona	Formación a nivel de grado. Adquisición de habilidades. Herramientas y equipo.	Contrapartes. Cubrir la brecha.	Becas y formación en el país donante. Evaluar la mano de obra la capacitación práctica.
1980s - mediados 1990s	La organización	Reconfiguración de las estructuras organizativas. Reforma y/o fortalecimiento de: • sistemas de análisis y elaboración de políticas (decidir qué es lo que debe hacerse y cómo); • sistemas de gestión de personas, información, dinero en efectivo y activos.; • procesos y actividades que producen bienes y/o ofrecen servicios.	Administración de negocios. Reingeniería de procesos de negocios.	Auditorías organizativas. Reestructuración organizativa. Evaluación y clasificación del trabajo. Descripciones de puestos de trabajo. Asesores de cooperación técnica y consultores.
Últimos 1990s	El entorno institucional	Estructuras de incentivos dentro de organizaciones formales: • gestión de recursos humanos (salario, disciplina, gestión del desempeño). Entorno institucional más amplio: • a rendición de cuentas del ejecutivo a la Asamblea legislativa y a los ciudadanos. • gobierno accesible y responsable. • el marco judicial y legal.	Nueva economía institucional ("las reglas del juego"): • salida: *exit*. • voz: *voice*. • lealtad y acatamiento.	Apoyo presupuestario sectorial o total (establecer el marco de incentivos). Gestión del gasto público. Gestión del rendimiento.

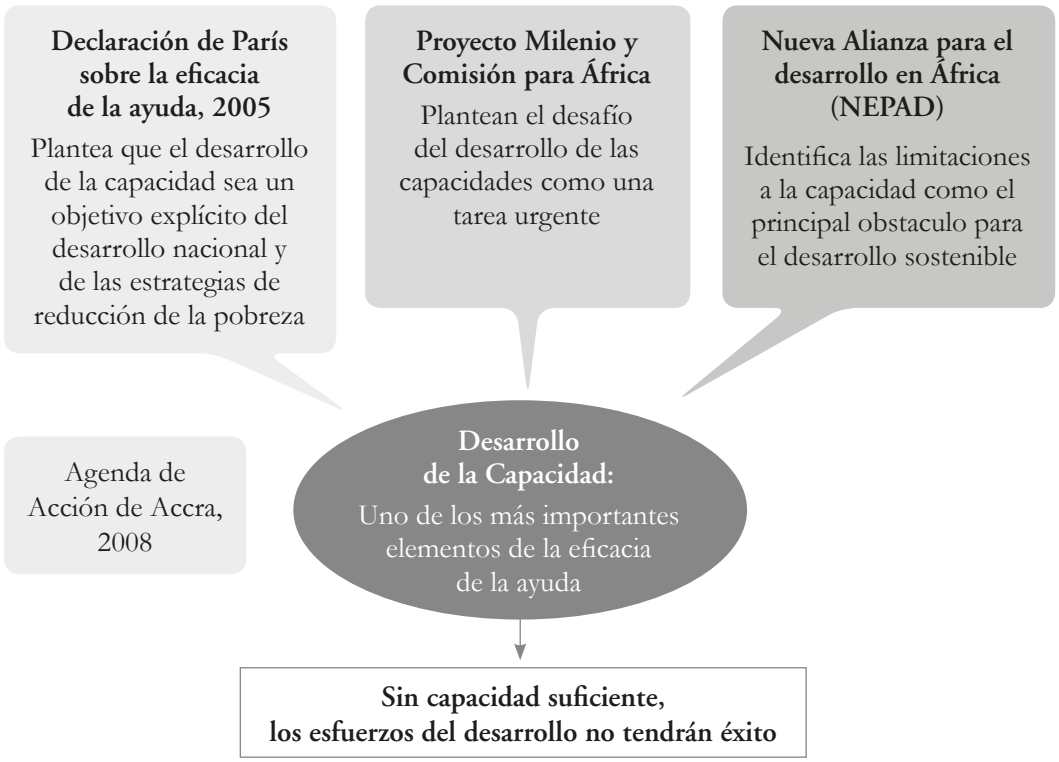
Fuente: DFID, 2002.

La proclamación de los Objetivos del Milenio supone un avance en la preocupación y extensión del DC, que se toma como referencia para la cooperación al desarrollo en general. Los trabajos de Fukuda, Lopes y Malik (2002) y Lopes y Theisson (2003)

son el antecedente de los documentos operativos del PNUD en materia de DC. En 2002, el DFID, la agencia oficial de cooperación al desarrollo del gobierno británico, se asoció con el ECDPM[22] para llevar adelante un programa de investigación a partir del trabajo del PNUD. Desde el inicio son dos propuestas estrechamente relacionadas, si bien en el ECDPM había un énfasis en ofrecer propuestas políticas para mejorar las intervenciones de las agencias de desarrollo internacionales (Baser y Morgan, 2008ª:7).

En las más significativas declaraciones que jalonan ese proceso de revisión de la cooperación al desarrollo hay referencias a la nueva categoría de la capacidad como referente. Así, en la Declaración de París, de 2005, se apela a que el DC sea un objetivo explícito del desarrollo nacional y de las estrategias de reducción de la pobreza; en el Proyecto del Milenio de la ONU y la Comisión para África, se plantea como desafío urgente tener en cuenta el DC; y, en el NEPAD se identifican las restricciones de capacidad como el principal obstáculo al desarrollo sostenible. En resumen, la propuesta es que si no se hacen esfuerzos en el fomento de las capacidades no se conseguirán resultados de desarrollo.

Gráfico 2. Consenso creciente sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo de las capacidades



Fuente: Elaboración propia.

[22] ECDPM es una fundación independiente, nacida en 1986, cuyo objetivo es ayudar a construir una alianza efectiva entre la Unión Europea y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) especialmente en materia de cooperación al desarrollo. Ver: http://www.ecdpm.org/

Por último, el Programa de Acción de Accra abarca muchos aspectos del DC. Los componentes medulares de los compromisos mutuos son:

14. (...) A fin de fortalecer el desarrollo de la capacidad, los países en desarrollo y los donantes realizarán las acciones siguientes:

i. Los países en desarrollo determinarán sistemáticamente esferas en que necesiten fortalecer la capacidad para formular y ofrecer servicios a todos los niveles -nacional, subnacional, sectorial y temático- y formular estrategias para su efectuación. Los donantes fortalecerán su propia capacidad y sus aptitudes para responder mejor a las necesidades de los países en desarrollo.

ii. El apoyo de los donantes al desarrollo de la capacidad será impulsado por la demanda y se diseñará propiciando la apropiación por el país. Con este fin, los países en desarrollo y los donantes procederán a: i) seleccionar y conducir conjuntamente la cooperación técnica; y ii) promover la provisión de cooperación técnica por fuentes locales y regionales, inclusive mediante la cooperación Sur-Sur.

iii. Los países en desarrollo y los donantes colaborarán a todos los niveles para promover los cambios operacionales que aumenten la eficacia del apoyo al desarrollo de la capacidad.

Puede decirse que el DC se ha convertido en una referencia central en el debate oficial del desarrollo y la cooperación. Como señalan Hosono et al. (2011), la Agenda de Acción de Accra y el Tercer Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, enfatizan el DC aún con más fuerza que la Declaración de París. El documento acordado en la Cumbre de Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en septiembre de 2010, afirma de manera repetida la importancia de la capacidad y el DC; y la iniciativa global de la gestión en base a resultados identifica el desarrollo de la capacidad estadística como un tema prioritario de la agenda.

Esta vinculación del DC con la cooperación hay que tenerla siempre presente, ya que define un determinado enfoque que limita los contenidos a su aplicación a estrategias e intervenciones en materia de cooperación al desarrollo. Primero, porque se elabora desde los donantes y con miras a intereses muy específicos, como son los propios de la cooperación. Segundo, porque no abre un debate sobre el concepto mismo de desarrollo, sino que limita el proceso del DC a ser un mero instrumento. Es la toma de conciencia de los donantes de la necesidad de un mayor desarrollo de las capacidades para conseguir que la cooperación se realice de manera eficaz y con una visión estratégica, la que lleva a poner el énfasis en la mejor de las prácticas. Sin embargo, como se indicaba arriba, proponemos una lectura del enfoque del DC que va más allá del ámbito de la cooperación y se presenta como una propuesta útil para el estudio de los procesos de DHL.

3. El concepto de capacidad: consenso institucional sobre capacidad y desarrollo de la capacidad

La comprensión del proceso de DC exige aclarar el concepto de capacidad, dado que existe cierta confusión ante la diversidad de definiciones existentes. Cuando se trata

de las capacidades resulta un tópico destacar la ambigüedad del concepto de capacidad en general, pero la realidad es que se utiliza de maneras diversas y con alcances distintos. En el campo del desarrollo internacional la preocupación por las capacidades se manifiesta en ámbitos muy diferenciados: desde quienes se dedican a estudios de casos para encontrar prácticas positivas de capacidades desde la perspectiva de la cooperación internacional, dando por sentado un determinado concepto de desarrollo, hasta quienes consideran a las capacidades como la base para repensar los nuevos contenidos del desarrollo.

Dentro del propio enfoque del DC se encuentran diversas formas de definir la capacidad: a) según el alcance de la definición, hay una familia de definiciones amplias como la de la OECD (2006:12) a otras más estrechas; b) a veces se la califica con juicios de valor sobre el uso adecuado que se hace de las mismas y otras con una simplicidad suma; c) se suelen distinguir capacidades duras - que hacen referencia a infraestructuras, tecnología, finanzas - y capacidades blandas - como las capacidades organizacionales y humanas o el capital social de la organización, incluyendo cosas como las habilidades y conocimiento de gestión procedimientos y sistemas organizativos-; d) a su vez, las capacidades blandas se dividen en tangibles, como los sistemas y procesos, e intangibles, que destacan la importancia de que una organización tenga la habilidad de funcionar como una entidad autónoma, estratégica y flexible (Ortiz y Taylor,2009)[23]. Especialmente cuando se trata del desarrollo humano, dado que su base teórica es el enfoque de las capacidades, precisar el concepto se convierte en una tarea crucial.

Las principales instituciones internacionales, -CAD (DAC/OECD), PNUD y Banco Mundial- que marcan las estrategias internacionales de los donantes comparten la propuesta de presentar el fomento o desarrollo de la capacidad como una referencia clave para la cooperación. La manifestación primera de ese consenso se encuentra en la definición de capacidad que ofrecen, ya que presentan pocas diferencias entre sí. Veamos en el recuadro siguiente las diferentes definiciones.

[23] Ver en Taylor y Clark (2008) en Tabla 1 una relación de las diferentes definiciones de desarrollo de las capacidades.

Cuadro 10. Definiciones institucionales de capacidad y DC		
Instituciones	**Capacidad**	**Desarrollo de las Capacidades (DC)**
OECD/ CAD	Aptitud de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para gestionar sus asuntos satisfactoriamente.	Proceso por el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto liberan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen la capacidad a lo largo del tiempo.
Banco Mundial	Aptitud de las personas, instituciones y sociedades para resolver los problemas, hacer elecciones basadas en información, definir sus prioridades y planear sus futuros.	Proceso gradual en el que el país toma la iniciativa para confeccionar las intervenciones necesarias para satisfacer sus necesidades invirtiendo y construyendo capital humano y cambiando y fortaleciendo las prácticas institucionales.
PNUD	Aptitud de las personas, instituciones y sociedades para realizar funciones, resolver problemas y definir y alcanzar objetivos de manera sostenible.	Proceso por el que las personas, las organizaciones y las sociedades consiguen, fortalecen y mantienen las capacidades para establecer (definir) y conseguir sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué diferencias se pueden hacer notar? Aunque pueden señalarse algunas, hay que dejar patente la existencia de un consenso central sobre el concepto de capacidad y de desarrollo de las capacidades. La principal se encuentra entre la definición de capacidad del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y las otras dos. La primera es una propuesta más vaga que sólo alude a la gestión satisfactoria de los asuntos, con todas las interpretaciones que cabe dar a esa expresión. Sin embargo tanto el BM como el PNUD precisan mejor el contenido de la capacidad que consiste en resolver problemas, hacer elecciones, definir prioridades y planear futuros, según el primero, a lo que el PNUD añade el carácter de sostenible que deben tener los resultados.

Sobre el concepto de DC, la confluencia es mayor entre CAD y PNUD, mientras que el BM es más parco, insistiendo en la iniciativa que debe asumir el país. De nuevo el PNUD añade un elemento final: "*para definir y conseguir sus propios objetivos*" que matiza y caracteriza el concepto. En resumen, las diferencias se limitan a la precisión del carácter sostenible de los resultados, por parte del PNUD. Y en el DC, la referencia del PNUD a que las capacidades son para "*conseguir sus propios objetivos de desarrollo*", mientras que en el CAD y el BM parece el proceso se limita a conseguir una capacidad neutra o formal de las sociedades e instituciones. La referencia expresa a que los objetivos sean los "*propios*", es decir, no impuestos, añade un grado de fuerza al carácter endógeno del proceso.

Lo más relevante es que en las tres definiciones se incluyen dos características centrales del concepto de CD, aunque con diferentes grados de intensidad, que muestran su novedad respecto de planteamientos anteriores:

i) El proceso implica un ***fuerte carácter endógeno***, cuya concreción más importante se encuentra en la apropiación. Al resaltar la apropiación como característica central, no sólo se afirma que las capacidades deben efectivamente llevarse a cabo en las personas, organizaciones o sociedades, sino que no se imponen ni se trasladan desde fuera, sino que nacen desde la persona, el colectivo o la sociedad. En lo que se refiere a las sociedades, la apropiación como exigencia para cualquier estrategia de desarrollo efectiva encuentra su origen en la revisión iniciada por el Banco Mundial en 1999 con la propuesta del Marco Integral del Desarrollo, donde manifestaba que la agenda del desarrollo debiera ser formulada por los países y que tan importante como las políticas eran los procesos a través de los que éstas se diseñaban y se ejecutaban. Otras fuentes, ha enfatizado la necesidad de la endogeneidad del desarrollo, destacando en esta línea diversas corrientes del desarrollo local.

ii) El proceso incluye ***capacidades individuales y colectivas*** [24], que se distinguen en tres niveles: personas, instituciones y sociedad en su conjunto.

Gráfico 3. Niveles del DC

Fuente: UNDP (2008); UNDP Capacity Development Practice Note October 2008, p.6.

Este reconocimiento de las capacidades colectivas y la importancia de las interconexiones entre los tres niveles es la novedad más destacada de esta propuesta del DC. Por un lado es necesaria la diferenciación de los tres niveles tanto a efectos conceptuales como prácticos. En cada uno hay que identificar los agentes más significativos y conocer su funcionamiento. De especial relevancia es la aceptación del nivel marco que engloba a toda la sociedad. Aun cuando la propuesta del DC se

[24] En UNDP (2008) *Capacity Development Practice Note,* pág. 24 hay un reconocimiento expreso de la necesidad de capacidades colectivas: "*Over the years, UNDP has invested heavily in training and skills building of individuals. But, there is growing recognition that the other two levels of capacity (organizational and enabling environment) must also be supported to promote sustainable capacity development. A political shift is also underway, building on the acknowledgement that UNDP can support countries without playing a direct execution role*".

plantea de cara a la estrategia de cooperación, el hecho de que se insista en que no será posible hacer una cooperación eficaz sin mayores y mejores capacidades, abre una nueva visión sobre el papel que corresponde a los distintos agentes, individuales y colectivos. Por otro lado, la importancia que se concede a las interacciones entre los niveles y el funcionamiento del conjunto del sistema, obliga a plantearse un análisis dinámico, que rompe el esquematismo de enfoques anteriores. Las relaciones de los agentes con el entorno, cómo los primeros modifican el segundo y, viceversa, cómo el segundo condiciona a los primeros, se sitúan en el centro del análisis del desarrollo.

En todo caso, la propuesta del DC así definido no posee ningún carácter normativo, se limita a señalar un proceso que debe darse para que una sociedad cambie, pero sin marcar ningún criterio que permita evaluar la dirección del cambio o sus objetivos. De hecho se presenta como una solución técnica a un problema técnico, como es encontrar una respuesta a la ineficacia de la ayuda (Clarke y Oswald, 2010:3).

4. El desarrollo de las capacidades desde el desarrollo humano

Ya se ha dicho que una seña de identidad del desarrollo humano es su dimensión normativa, por lo que si se considera al DC como una herramienta para ese enfoque, no puede entenderse sin referencia a su capacidad de ofrecer resultados de desarrollo humano. Es decir, el DC se tendrá en cuenta si es capaz de conseguir objetivos de justicia. Dicho de otra manera, el DC por sí mismo puede ser tanto positivo como negativo para el desarrollo humano. El aumento de las capacidades de una persona, organización o sociedad no supone que sea siempre un resultado positivo para el desarrollo humano. Más aún habrá determinados desarrollos de capacidades que redunden en funcionamientos perjudícales desde esa perspectiva. La consideración normativa del DC es, pues, obligada.

Por otra parte, entre quienes asumen el enfoque de las capacidades de Sen como punto de partida y base teórica, se ha producido un interesante debate en cuanto a cómo entender el alcance de las capacidades. Esta discusión se origina desde los primeros años de la aparición de los Informes del PNUD, donde la definición del desarrollo humano parecía reducirse a los resultados en las personas, siendo las instituciones meros instrumentos para alcanzar éstos. Igualmente, ha sido objeto de debate la formulación del enfoque de las capacidades de Sen, por considerar que no concedía suficiente fuerza a la dimensión social. A lo largo de las dos últimas décadas, el número de cientistas sociales que usan el enfoque de las capacidades ha crecido enormemente, lo que ha llevado a que el enfoque haya sido objeto de diferentes interpretaciones. Nos interesa resaltar específicamente las posiciones en torno a esta cuestión de cómo se entiende la dimensión social. Pueden destacarse dos interpretaciones principales, una evaluativo-liberal y otra político-relacional, que se hallan en una tensión creativa dentro de un marco amplio unificado que puede llamarse la "tradición de las capacidades". En el Cuadro 11 se presentan las diferencias entre las dos interpretaciones.

Cuadro 11. Dos interpretaciones del enfoque de las capacidades		
	Evaluativo-liberal	**Político-relacional**
Identidad	- Marco normativo alternativo al utilitarismo y liberalismo rawlsiano en las ciencias sociales. - Centralidad de la libertad humana en los aspectos de oportunidad (capacidades) y proceso (agencia).	
Objetivo	- Evaluar los acuerdos sociales en el espacio de las capacidades. - Analizar los procesos sociales, económicos y políticos desde la perspectiva de la libertad. (¿Han ampliado las capacidades de las personas y respetado su agencia?). - Evaluar los acuerdos sociales en el espacio de las capacidades y analizar la economía política y las relaciones de poder de las que proceden estos acuerdos. - Analizar los procesos desde la perspectiva de la libertad y la acción social que se deriva de ese análisis.	
Fundamentos	- Libertad: una vida humana "buena" es una vida que se elige libremente. Una capacidad es el ejercicio de la elección libre entre un conjunto de funcionamientos. - Razón: cada persona tiene el poder de examinar críticamente y de revisar su concepción del bien. - Prioridad de lo individual: las personas son las únicas unidades de preocupación moral para evaluar la situación (individualismo ético). - Libertad: una vida humana "buena" es una vida que se elige libremente y que es valiosa. Una capacidad es un "ser" o "hacer" valioso. - Razón relacional: cada persona vive dentro de un conjunto de relaciones de las cuales no puede abstraerse su razonamiento. Estas relaciones constituyen parte de ella. - Prioridad de lo relacional: las relaciones estructuran las vidas humanas y constituyen la base informativa de los juicios éticos.	

Fuente: Deneulin, 2011[25].

Ya a principios de siglo, el PNUD empezó a modificar su posición, si bien no oficialmente, hacia un enfoque más cercano a la interpretación político-relacional. La redefinición del concepto de desarrollo humano que se contiene en el Informe de Desarrollo Humano de 2010 supone una clara opción en ese sentido. De hecho ya con anterioridad, Fukuda, Lopes y Malik (2002), en un trabajo realizado en el ámbito del PNUD, proponían un concepto de capacidad que incluía los procesos sociales (ver cuadro 12). La consideración de las capacidades colectivas es una novedad importante, ya que nunca hasta ahora se había expresado a nivel teórico esta categoría para analizar los procesos de desarrollo humano. No sólo eso, sino que asume la posibilidad de considerar las capacidades de la sociedad como tal, es decir plantear cuándo

[25] Deneulin (2011) es una destacada representante de la corriente crítica con la visión del enfoque centrado en las personas y propone una interpretación política-relacional que permita su aplicación a los procesos sociales.

y cómo una sociedad desarrolla capacidades. Este reconocimiento supone admitir de manera decidida la dimensión colectiva del desarrollo humano. A este respecto existe actualmente un debate sobre las capacidades colectivas dentro de sectores académicos vinculado al enfoque de las capacidades (Dubois, 2008).

Cuadro 12. La visión de las capacidades colectivas

¿Qué es una capacidad? Los autores la definen como la habilidad para realizar funciones, resolver problemas, y establecer y alcanzar objetivos. Cada sociedad tiene las capacidades que corresponden a sus propias funciones y objetivos. Las sociedades no industriales, por ejemplo, tienen pocas instituciones formales, pero cuentan con habilidades altamente desarrolladas y redes complejas de relaciones sociales y culturales que a menudo resultan difíciles de comprender para alguien de fuera. Lo más importante es que mediante un proceso de aprendizaje cooperativo y acumulativo, transmitido típicamente en forma oral, han podido sobrevivir en condiciones a menudo difíciles y adversas. Las sociedades post-industriales modernas tienen su propio conjunto de capacidades, aunque parecen muy distintas. Asimismo, poseen estructuras sociales complejas, pero tienden a realizar actividades más diversas y especializadas, y dependen de conocimientos extensamente codificados, de innumerables organizaciones y de una abundancia de habilidades especializadas, muchas de las cuales sólo se pueden adquirir después de varios años de educación y capacitación.

En la medida en que los países se transforman, deben desarrollar capacidades diversas. Sin embargo, es importante reconocer que no lo hacen simplemente como un agregado de individuos. Las capacidades nacionales no son solamente la suma total de las capacidades individuales. Es un concepto mucho más rico y complejo que entreteje las fuerzas individuales en una trama más fuerte y resistente. Si los países y las sociedades quieren desarrollar sus capacidades, deben hacer algo más que expandir las habilidades humanas individuales. Tienen también que crear las oportunidades y estímulos para que las personas utilicen y amplíen dichas habilidades. Así, el desarrollo de las capacidades tiene lugar no sólo en los individuos, sino también entre ellos, entre las instituciones y redes que crean, a través de lo que se ha llamado el "capital social", que mantiene unidas a las sociedades y fija los términos de estas relaciones. La mayoría de los proyectos de cooperación técnica, no obstante, se queda en el nivel de las habilidades individuales y la creación de instituciones. No consideran el nivel social que las entreteje.

Fuente: Fukuda, Lopes y Malik, 2002.

Desde la propuesta del concepto de capacidad con contenidos político-relacionales, se deduce su aplicabilidad no solo para el estudio de las organizaciones e instituciones, consideradas cada una por separado, sino que se aplica a sistemas o colectivos complejos donde interactúan las anteriores. En los países ricos suele limitarse al primero de los usos, es decir al área micro, con referencia a capacidades institucionales y empresariales, aunque la categoría de capacidad puede aplicarse a cualquier país en su conjunto (Morgan, 2006:3). Y no resulta aventurado pensar que esa falta de interés se debe a que se sobreentiende que no es un problema la capacidad del sistema nacional en esos países, mientras que sí lo es para otros países con sistemas menos estructurados. Es claro que ante las amenazas y choques externos que provoca la crisis esa presunción pierde su sentido o por lo menos se tambalea. En cualquier caso, la trascendencia de aceptar la visión político-relacional es que cualquier país pudiera someterse a evaluación desde los referentes normativos del desarrollo humano. Es ahí

donde surgen las resistencias en los países ricos: no se muestran dispuestos a que se muestren las carencias que presentan sus sociedades si se las juzgara desde el prisma del desarrollo humano. Sobre todo en su dimensión colectiva como sociedad.

Limitar la utilización del análisis de la capacidad de un sistema a aspectos parciales de su funcionamiento con una consideración meramente instrumental supone una fuerte reducción del enfoque. Un ejemplo de ello se encuentra en una determinada forma de plantear la existencia de estados frágiles y fallidos. Si bien esta categoría supone admitir la existencia de un espacio de interrelaciones que es necesario que funcione para que una sociedad pueda sobrevivir como tal, sin embargo predomina una interpretación interesada y parcial, donde prevalece la preocupación por las consecuencias que la inestabilidad política y la debilidad institucional pueda acarrear a la seguridad internacional, por encima del objetivo de plantearse decididamente cuáles son las condiciones para que un grupo humano funcione eficientemente de manera colectiva de cara al desarrollo humano.

En definitiva, partimos de un concepto ambicioso de capacidad, que permite la lectura más sistémica del proceso de DC. La capacidad no es sólo un recurso de las personas, sino de cualquier instancia grupal con conciencia de tener una misión o tarea en la sociedad, e, incluso, de la sociedad misma. Con ello, se supera una concepción instrumental y aséptica de las categorías de capacidad y fomento de la capacidad, para darles un contenido normativo. Desde otros ámbitos no estrictamente identificables con el paradigma del desarrollo humano, aunque perfectamente compatibles con él, se ha trabajado esta propuesta de capacidad del sistema para conseguir objetivos comunes.

Los trabajos de Baser y Morgan (2008) se han convertido en un referente obligado cuando se trata del DC. Ofrecen una mayor elaboración de la definición de capacidad, que es pertinente para tener en cuenta las capacidades colectivas y específicamente su aplicación al marco global. Aunque su propuesta de capacidad nace de los estudios de caso que conforman su investigación, lo cierto es que hacen un esfuerzo teórico por precisar el concepto de capacidad y los fundamentos del proceso de desarrollo de la capacidad. Así dedican un apartado a explicar el concepto general de capacidad para que pueda hacerse operativo y no quede en una nebulosa.

Señalan cinco características del concepto de capacidad:

i) Empoderamiento e identidad: propiedades que permiten a una organización o sistema sobrevivir, crecer, diversificarse y complejizarse. Para ello, los sistemas necesitan, poder, control y espacio.

ii) Habilidad o aptitud colectiva: la combinación de atributos que permite a un sistema funcionar, ofrecer valor, establecer relaciones y renovarse así mismo.

iii) Es un estado o condición inherente al fenómeno de sistemas: surge de la dinámica que envuelve una combinación compleja de actitudes, recursos, estrategias y habilidades, tanto tangibles como intangibles.

iv) Es un estado potencial.

v) Crea valor público: la habilidad de un grupo o sistema para hacer una contribución positiva a la vida pública.

Aunque estas características son propias de todas las capacidades colectivas, interesa resaltar su aplicación para la comprensión de la capacidad del sistema en su conjunto, es decir de la capacidad de una sociedad para avanzar en la definición y ejecución de su futuro. En este sentido integral, proponen como definición de capacidad: la habilidad global de un sistema para crear valor público, o, la combinación emergente de capacidades colectivas e individuales que permite a un sistema humano crear valor. Desde el DHL, diremos que nos encontramos con una definición válida de lo que deba ser la capacidad global si a la hora de evaluar cuándo se consigue ese valor añadido, o *valor público,* se hace en función de los criterios normativos del desarrollo humano.

Cuadro 13. Terminología de las capacidades

Competencias individuales *(Individual competencies)*: capacidades de los seres humanos individuales para hacer algo que pueda incluir un conjunto de habilidades y aptitudes técnicas o logísticas, hasta motivaciones, esperanzas, etc.

Capacidades colectivas *(Collective capabilities)*: habilidades del día a día, actitudes y motivaciones del grupo, de la organización para hacer cosas y mantenerse.

Desarrollo de capacidades *(Capacity development)*: proceso de mejorar, ampliar y desencadenar capacidad; cómo las competencias y las capacidades se interrelacionan para impulsar círculos virtuosos que apoyan una capacidad mayor.

Capacidad del sistema *(System capacity)*: es el resultado de las interrelaciones entre competencias, capacidades y el contexto, con un resultado que es diferente de cada uno de los inputs o insumos.

Fuente: Baser y Morgan. 2006:7 y 8.

El enfoque del DHL exige confrontar al DC con contenidos normativos, es decir, diferenciarlo de cualquier propuesta reduccionista, entendiendo que el objetivo del cambio por la justicia o la emancipación es propio del enfoque de desarrollo humano. En este sentido, cabe destacar los trabajos desarrollados en el Institute of Development Studies (IDS) (Boletín nº 50, May 2010) cuyas aportaciones van dirigidas a reelaborar una visión del DC de manera que se convierta en un proceso para el cambio social con contenidos de justicia social. Así, Woodhill (2010b:47) propone el DC como un proceso de fortalecimiento de las relaciones que posibilitan la innovación y la resiliencia en la comunidades, organizaciones y sociedades.

El PNUD ha lanzado el DC como una herramienta para llevar adelante el enfoque del desarrollo humano. Supone un avance dentro de la propuesta del enfoque de las capacidades al considerar que la consecución de objetivos de desarrollo humano

depende de la existencia de capacidades en las personas, organizaciones y sociedades para transformar la situación.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, hay que destacar dos connotaciones sobre la forma de entender este proceso de DC para su adecuación al enfoque:

i) El proceso que se contempla es un ***proceso con valor propio***, al igual que para el desarrollo humano el proceso no es sólo la vía para llegar a conseguir el objetivo, sino que supera su consideración instrumental y afirma su importancia como elemento del bienestar mismo.

ii) El ***carácter normativo***, lo que quiere decir que no todos los procesos de DC son valiosos, sino que será necesario evaluar cuáles conducen a resultados del bienestar propio del desarrollo humano y cuáles no (incluso pueden ser negativos para conseguir esos objetivos).

El enfoque del desarrollo humano ofrece las bases y el PNUD el compromiso con el proceso de DC. Propone el DC porque se le considera un medio eficaz para impulsar el desarrollo humano sostenible[26]. Pero aquí será necesario matizar que el DC no cumple sólo ese papel de complemento instrumental, sino que añade que el mismo proceso forma parte del desarrollo humano y del bienestar que se persigue.

Tal como se afirma, el enfoque de DC se propone enfrentar las realidades complejas de las sociedades, donde los procesos de cambio no se pueden dar sin que se produzcan resistencias y aparezca el conflicto. Si realmente se produce el cambio habrá ganadores y perdedores, aunque sólo lo sean en un sentido relativo. El PNUD arranca de este enfoque para plantear los principios básicos que informan el proceso.

5. Principios del Desarrollo de Capacidades

En el cuadro siguiente se recogen los principios básicos que el PNUD (UNDP, 2006, 2008ª y 2009) propone y que ayudan a entender mejor el alcance y carácter del proceso de DC. Las dos listas contienen principios de diversa naturaleza y entidad, con-

[26] UNDP (2008) Capacity Development Practice Note, pag. 24: *How does capacity development relate to human development?: "The human development approach -with its focus on the expansion and use of human capabilities- provides the conceptual basis for UNDP's commitment to capacity development. Defined as the process of enlarging the range of people's choices, it does not equate development to an increase in people's income but focuses on improving their overall well-being, which also depends on access to education and health care, freedom of expression, the rule of law, respect for diversity, protection from violence and the preservation of the environment. Whether these conditions exist, and whether people are able to use them to improve their well-being, depends on the existence of adequate capacities of individuals, organizations and the enabling environment. Capacity development is, therefore, one of the most effective ways of fostering sustainable human development. By strengthening the capabilities of individuals and organizations and the capacities within the enabling environment, it helps lay the foundation for meaningful participation in national and local development processes and thereby sustainable development results. Conversely, improved human development (e.g. functional literacy, a healthy workforce) is conducive to capacity development.".*

viviendo algunos meramente instrumentales y de segundo orden con otros de mayor relevancia.

Cuadro 14. Principios básicos del DC según el PNUD

El enfoque del PNUD para apoyar el desarrollo de la capacidad es impulsado por los valores y se compone de un marco conceptual y un enfoque metodológico. Se basa en los siguientes principios básicos:

- El enfoque el PNUD hace tangible el concepto de apropiación nacional. Se trata de la capacidad de tomar decisiones y decisiones informadas.
- Aborda las relaciones de poder, las mentalidades y el cambio de comportamiento. Por lo tanto, subraya la importancia de la motivación como motor del cambio.
- El DC es un proceso de largo plazo. Puede promoverse mediante una combinación de resultados de corto plazo impulsados desde el exterior y otros más sostenibles, a largo plazo impulsados desde el interior.
- Requiere mantener el proceso incluso bajo circunstancias difíciles.
- El enfoque vincula un entorno propicio con las organizaciones y las personas y promueve un enfoque integral.
- Mira más allá de las habilidades individuales y se centra en la capacitación para abordar cuestiones más amplias de cambio institucional, liderazgo, empoderamiento y participación pública.
- Destaca el uso de los sistemas nacionales, no sólo la experiencia y los nacionales. Desaconseja las unidades de ejecución de proyectos independiente; si los sistemas nacionales no son lo suficientemente fuertes, considera que deben reformarse y fortalecerse, en lugar de pasar de largo.
- Requiere adaptarse a las condiciones locales y comienza partir de los requisitos específicos y las expectativas de rendimiento del sector u organización. No hay anteproyectos.
- Facilita el enlace a reformas más amplias, como la educación, la estructura salarial y la administración pública. No sirve para mucho el diseño de iniciativas aisladas y puntuales.
- Puede producir consecuencias imprevistas lo que debe tenerse en cuenta durante la fase de diseño. Estas deben valorarse, darles seguimiento y evaluarlas.
- Mide el desarrollo de capacidad sistemáticamente, utilizando indicadores de buenas prácticas, evidencias de casos y análisis de datos cuantitativos y cualitativos, para garantizar que se hacen juicios objetivos sobre las necesidades y los activos de capacidad, así como los avances logrados.

Fuente: UNDP (2008a); UNDP Capacity Development Practice Note October 2008, p.7.

Cuadro 15. Diez principios predeterminados
1. Un proceso de largo plazo que no se puede acelerar.
2. Exige respeto hacia los sistemas de valores y debe fomentar la autoestima.
3. Es un proceso de aprendizaje sin planes preestablecidos.
4. No es neutral ante el poder y desafía las mentalidades existentes y las diferencias de poder.
5. Promueve el desarrollo y es sostenible.
6. Establece incentivos positivos.
7. Integra insumos externos en las prioridades, procesos y sistemas nacionales.
8. Se basa en las capacidades existentes en lugar de crear otras nuevas.
9. Mantiene el compromiso bajo circunstancias difíciles.
10. Rinde cuenta a los beneficiarios últimos.

Fuente: UNDP (2006); UNDP Capacity Development Practice Note July 2006.

Esta diversidad de principios requiere una tarea de selección de aquellos que tienen mayor peso. A nuestro juicio hay dos principios que marcan decisivamente la comprensión del proceso del DC que son la apropiación y la complejidad, por lo que se les dedica una atención especial. Sobre todo al segundo que es objeto de análisis en el apartado siguiente.

i) Principio de apropiación

Entendido en el sentido más profundo del término, se refiere a que la capacidad de tomar decisiones sobre su futuro por parte de la sociedad o institución sea real. Ello supone superar una visión formal de la apropiación que se limita al cumplimiento de determinados procedimientos o protocolos. Lo decisivo de la apropiación es que el futuro de cada sociedad o institución se encuentra realmente en sus manos.

Si nos referimos a la sociedad en su conjunto, bien a nivel local o nacional, la apropiación quiere decir que esa sociedad define los objetivos que considera deseables y la forma de llegar a ellos. Ese proceso de apropiación no puede limitarse a contemplarlo reducido a los límites de cada sociedad: la definición de los objetivos que cada sociedad pueda considerar deseables y posibles están condicionados en gran manera por el contexto. Si son sociedades locales, por el contexto estatal; y la sociedad estatal, por el contexto internacional. Las consecuencias van más allá de considerar la problemática particular de cada país para conseguir esa capacidad.

La apropiación supone reconocer que cada comunidad o cada colectivo deciden autónomamente sus preferencias o prioridades, lo que conlleva nuevas formas de participación para conseguir esa definición de objetivos. Implica romper con una práctica de imposición externa, que ha dominado durante mucho tiempo y que en las últimas décadas se había practicado con especial intensidad y extensión a través

de la condicionalidad del BM y FMI. Por supuesto que ha habido otras formas de condicionalidad, más encubiertas, pero igualmente impositivas desde fuera. No hace falta recordar que la relación de cooperación al desarrollo se basaba en una relación donante/receptor, con lo que implica de desigualdad sesgada a favor del primero.

La aceptación del principio de apropiación supone un cambio profundo al otorgar un papel protagonista a los agentes locales, ya que apropiarse implica que cada país o cada sociedad decide su desarrollo. Para que se de esa apropiación colectiva, las personas que forman parte de esa sociedad también tienen que apropiarse, es decir, definirse cada una por sí misma. Si un ser humano no puede decidir por sí mismo carece de la base para ser persona. Más aún, la persona se constituye como tal cuando actúa y deja de serlo cuando no tiene capacidad para tener ningún futuro.

Pero esa apropiación que, en principio, es personal, lo que en términos de desarrollo humano se denomina como la agencia, no puede entenderse individualistamente. La capacidad de cada persona para elegir se realiza dentro de estructuras comunes de vida; no se puede separar el ejercicio de la libertad humana y la elección de la comunidad histórica. Lo que define y mantiene a un ser humano es su inserción en una comunidad; lo específico de la vida humana es que los humanos hacen cosas propias y así construyen la realidad que las rodea. Esta es la base de la apropiación: crear una nueva realidad, los seres humanos necesitan hacer cosas por sí mismos (propias) para construir un proyecto de vida personal. Los seres humanos construyen sus personales proyectos de vida en tanto se apropian en cierta forma de la particular realidad social e histórica en la que se encuentran. Por eso, dentro de una misma realidad social, las personas pueden tener planes de vida diferentes, según cómo se apropien de esa realidad.

Así, la apropiación es un proceso que parte de la idea del bienestar individual e integra el colectivo, nos sitúa en la dimensión local y nos lleva a la global. Apropiarse del futuro cada sociedad implica un cambio profundo de reglas de juego, de procesos que permitan la convivencia armónica de esa pluralidad de futuros emergentes. Un reto que, igualmente, debe darse dentro de cada sociedad con las diferentes apropiaciones que cada quien hace de la realidad en que se encuentra. Una lectura "fuerte" de la apropiación es proponer la emergencia de una sociedad global más participada y participativa donde ya no vale la posición imperial y se impone un multilateralismo activo.

¿Cómo se plantean los procesos de apropiación? El desarrollo local será una referencia clave para entender qué se esconde tras la apropiación y el papel que corresponde al desarrollo local en la globalización es un tema central de cualquier estrategia de desarrollo. En la interpretación usual de la Declaración de París, que representa el nuevo consenso de la comunidad internacional, se destaca la necesidad de que se produzcan cambios a nivel local para adecuarla a una actividad económica que cada vez más se regirá por los mercados internacionales. Esos cambios deben ser emprendidos por los propios gobiernos y sociedades locales, a ellos corresponde asumir la iniciativa en

esta integración; porque, si no lo hacen ellos, nadie podrá hacerlos y se verán apeados de la globalización, sin oportunidades de desarrollarse. Es una forma de entender la apropiación.

Por otro lado, las corrientes críticas desde el desarrollo humano critican que este planteamiento no conduce sino a una mayor desigualdad e inestabilidad, y que para los países más pobres el resultado ha sido negativo no sólo porque el crecimiento económico ha sido insuficiente, cuando no negativo, sino por la aparición de procesos de desestructuración social y pérdida de identidad de los grupos y de las personas, que dificultan su desarrollo. Es una forma distinta de entender la relación entre lo local y lo global, que supone una diferencia cualitativa entre los enfoques. En la primera visión lo que hay que revisar son los procesos, la forma en que los países se adecuan al nuevo orden, donde el proceso de apropiación consiste en "hacer suyos" los principios de funcionamiento establecidos desde las actuales instancias de gobierno de la globalización (G-8, G-20, FMI, OMC y BM). En la segunda, es necesario cambiar el orden imperante que es quien dificulta el desarrollo de los países más pobres y para ello deben revisarse las prioridades del desarrollo. Esto no será posible sin las propuestas de desarrollo de cada sociedad, a partir de las cuales tendrá sentido alcanzar consensos globales. La apropiación real es el proceso que permite poner en marcha la revisión del futuro deseable y posible para la sociedad global.

ii) Principio de Complejidad

El proceso de DC, entendido como constructor de un nuevo desarrollo, no se limita a plantear cuestiones formales o técnicas de capacidad de las organizaciones, sino que supone conseguir un cambio radical de la sociedad. Esto implica asumir la complejidad como característica del proceso, en cuanto que éste, de acuerdo con el principio de la apropiación, tiene como objetivo central la definición del futuro de la sociedad y éste no puede quedar en manos de unos pocos o verse sesgada por los intereses de una minoría. Garantizar que ese proceso de definición es realmente participado y fruto de todos los agentes, supone tener que realizar cambios en los roles y responsabilidades de éstos, en definitiva supone modificar de alguna manera la estructura de poder.

Desde la propuesta de cambio como referencia ineludible, lleva a plantear qué enfoque son los necesarios para entender la multiplicidad de agentes involucrados y de dimensiones en juego. Dada la importancia y dificultad de esta cuestión, como se ha dicho, se trata de forma separada y extensa en el siguiente apartado.

iii) Proceso continuo de aprendizaje y cambio

El DC implica cambio de las organizaciones y de la sociedad, ya que un mero crecimiento de lo existente no puede entenderse como desarrollo. Dada su naturaleza de cambio, el proceso no puede pretender tener fijado el camino y los objetivos de manera cerrada desde el inicio, por ello es también un proceso que conlleva cambios en la forma de pensar y en la conducta. Por su propia naturaleza debe estar abierto a consecuencias inesperadas.

En consecuencia el proceso implica diseñar y realizar una estrategia de inclusión efectiva de los distintos grupos e intereses para producir una visión común del futuro. La integración de las partes interesadas no puede ser forzada, por lo que el proceso requiere que se ofrezcan incentivos sociales y políticos para el cambio, que sean capaces de movilizar a los agentes de manera comprometida. En definitiva, en correspondencia con la apropiación, necesita de motivaciones propias de cambio, no puede imponerse desde fuera ni desde posiciones dominantes internas.

iv) Proceso de largo plazo

No admite atajos, no puede apresurarse y debe mantenerse a pesar de las dificultades que se presenten.

v) Integral o comprehensivo

Supone entender que el desarrollo debe abarcar de forma conectada los tres niveles (personas, instituciones u organizaciones y sociedad) y que implica una visión global del funcionamiento de los mismos en el conjunto del proceso de desarrollo.

Bibliografía

BASER, Heather y Peter MORGAN (2008a); *Capacity, Change and Performance*. Study Report. European Centre for Development Policy Management.

BASER, Heather y Peter MORGAN (2008b); *Capacity Change and Performance*. Resume 2008.

CLARKE y OSWALD, (2010); "Introduction: Why reflect collectively on capacities for change?" in *IDS Bulletin, Special Issue: Reflecting collectively on capacities for change*, volume 41, Issue 3.

DENEULIN, Séverine (2006); *The Capability Approach and the Praxis of Development*. Palgrave, MacMillan.

DUBOIS, Alfonso (2008); "El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas". *Araucaria*, vol. 10 nº 20, pp.35-63.

FUKUDA-PARR, S., LOPES, C. y MALIK, K. (eds) (2002); *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. UNDP/Earthscan. Disponible en: <http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=DocumentDocu mentID=5017>.

HOSONO et al. (2011); "Inside the black box of capacity development" in Kharas, Makino and Jung (eds.): *Catalyzing development a new vision for aid*, Brookings Press.

LOPES, C. y THEISOHN, T. (2003); *Ownership, Leadership and Transformation; Can we do better for Capacity Development?* UNDP/Earthscan. Disponible en: <http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5015>.

MORGAN, P. (2006); *The Concept of Capacity*. European Centre for Development Policy Management.

OECD/DAC (2006); *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. DAC Guidelines and Reference Series, A DAC Reference Document. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/36/ 36326495.pdf>.

ORTIZ, Alfredo y Peter TAYLOR (2009); *Learning purposefully in capacity development*. UNESCO/IIEP.

PNUD (2008d); Informe Anual, 2008. *El fomento de la capacidad.*

TAYLOR, Peter y Peter CLARKE (2008); *Capacity for a Change.* IDS, Sussex, January 2008.

UNDG (2008); *Capacity Assessment Methodology–User Guide: for National Capacity Development*. Disponible en: <http://www.undg.org/docs/8947/UNDG-Capacity-Assessment- User-Guide-Feb-2008-FINAL.doc>.

UNDG (2007); *CCA/UNDAF guidelines*. Disponible en: <http://www.undg.org/docs/6860/2007 %20CCA%20and%20UNDAF%20Guidelines%20FINAL.doc>.

UNDG (2007); *A Template of UN System Capacity Development Tools.*

UNDG (2006); *Enhancing the UN's Contribution to National Capacity Development–a UNDG Position Statement*. Disponible en: <http://www.undg.org/docs/7144/UNDG%20Posi tion%20State ment%20on%20CD%20%20FINAL% 20sent%20 out%2021%20Dec%202006.doc>.

UNDP (1997); *Desarrollo de la capacidad.* Monografía de Asesoramiento Técnico No. 2.

UNDP (2005); *Measuring Capacities Indicators Catalogue*.

UNDP (2005); *Capacity Basics Resources Guide*.

UNDP (2006); *Capacity Development Practice* Note July 2006.

UNDP (2007); *Supporting capacities for Integrated Local Development*.

UNDP (2008a); *Capacity Development Practice* Note October 2008.

UNDP (2008b); *Aid Effectiveness Capacity Development Compendium.*

UNDP (2008c); *Capacity Assessment Methodology Users Guide* 2008.

UNDP (2009a); *Supporting Capacity Development*. The UNDP Approach 2009.

UNDP (2006b); *Capacity Development and Aid Effectiveness: A UNDP Capacity Development Resource*, Capacity Development Group. http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6010

UNDP (2007b); *Practice Note on Capacity Development during Periods of Transition,* Capacity Development Group. Disponible en: <http://www.capacity.undp.org/index.cfm?-module=Library &page=Document&DocumentID=6525>.

UNDP (2008b); *Supporting Capacity Development: the UNDP Approach*, Capacity Development Group. Disponible en: <http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6211>.

UNDP (2008e); *Strengthening Capacities for Pro-poor Development (Annual Report 2007 - Capacity Development Team Africa),* Capacity Development Group.

Web sobre Desarrollo de las Capacidades

- **Learning Network on Capacity Development**

  <http://www.lencd.org/home>. LenCD es una red informal y abierta de aprendizaje sobre el desarrollo de capacidades.

  <http://www.lencd.org/group/learning-package/document/core-concepts>. Presenta una relación de documentos del desarrollo de las capacidades donde se encuentran las definiciones, conceptos y teorías.

- **Institute of Development Studies (IDS)**

  Participation, Power and Social Change Team

  <http://www.ids.ac.uk/go/research-teams/participation-team/projects-and-outputs/capacity-collective>

- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)**

  <www.oecd.org/dac/governance/capacitydevelopment>

  <http://www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_33721_46893901_1_1_1_1,00.html>

  Ver su lista de publicaciones: <http://www.oecd.org/document/39/0,3746,en_2649_34565_45812775_1_1_1_1,00.html>

- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP en inglés)**

  <http://www.undp.org/capacity/>

  <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/capacitybuilding/overview.html>

IV. La capacidad del sistema

El proceso del DC incluye, como se ha visto, el funcionamiento integral del sistema, es decir, la capacidad de éste para conseguir resultados positivos de desarrollo. Aplicado al enfoque del DHL, diríamos que la capacidad del sistema debe evaluarse en función de su potencialidad para producir valores públicos añadidos que se correspondan con los criterios normativos del desarrollo humano. Se trata de conseguir que el sistema, que funciona en una determinada sociedad local, sea capaz de generar procesos de desarrollo humano. Desde este enfoque, el estudio del desarrollo abarca mucho más que las relaciones económicas -entendidas estas dentro de un modelo simple y cerrado que busca relaciones causales directas entre las variables elegidas-, y tiene como referente el cambio que se produce en múltiples dimensiones, interconectadas entre sí. Nos encontramos frente a un proceso de construcción interactivo entre muchas partes diferentes que, aunque comparten ciertos objetivos comunes, tienen otros objetivos muy distintos y que, incluso, algunas se oponen al cambio social que busca una mayor justicia social (Woodhill, 2010ª:27).

1. La complejidad como desafío y como propuesta metodológica

La principal dificultad de la elaboración de un marco analítico del desarrollo desde el enfoque de las capacidades se encuentra precisamente en la complejidad de los contenidos que pretende abarcar. El cambio es la base del desarrollo, sin procesos de cambio que transformen la sociedad no puede hablarse de desarrollo. Pero el análisis de los procesos de cambio es especialmente complejo. En primer lugar porque, aunque se reconoce que ese es el espacio relevante, la realidad es que se carece de teorías que ofrezcan las herramientas idóneas para analizar el desarrollo del sistema, y, al mismo tiempo, existe una variedad de enfoques parciales que dificultan consensuar el diseño de políticas.

En segundo lugar, el desarrollo se entiende cada vez más como un proceso incierto, especialmente a partir de la revisión de los postulados dominantes que ha supuesto el abandono de la modernización como modelo a alcanzar. Ya no hay una única referencia sobre cuál debe ser el resultado a aspirar. Ahora el desarrollo se convierte en una aventura que cada sociedad debe emprender sin tener establecidos los caminos por los que deba transitar. No hay un camino al desarrollo y no se tienen referentes generalizables que permitan diseñar previamente la senda. Al no tener pautas del final ni de la secuencia a seguir, el proceso de cambio se convierte en objeto de especial atención. De ahí que la pregunta ¿cómo ocurre el cambio?, se haga obligada si se quieren conseguir los objetivos propuestos. Green (2008:513-519) considera cuatro elementos: contexto, instituciones, agentes y acontecimientos, que se combinan e interactúan entre sí, creando un camino complejo que incluye diferentes tiempos de actividad, más o

menos intensa, y combinaciones diferentes de esos cuatro elementos. Los procesos de cambio resultan, pues, muy complejos e impredecibles, y ni siquiera el poder señalar en qué tipo de dinámica se encuadran resuelve la incertidumbre[27].

Una dificultad añadida se encuentra en el hecho de que el cambio se halla estrechamente relacionado con el tema del poder, lo que supone una nueva dosis de complejidad. Una dimensión central del proceso del DC es precisamente la modificación de las estructuras y/o las relaciones de poder, sin la que no es posible que se produzca el cambio. Analizar las capacidades colectivas y del sistema tiene que ver con el poder: el poder para decidir qué hacer, qué recursos ofrecer y a qué objetivos dedicarlos. El DC supone alterar el acceso de la gente a la autoridad, los recursos y las oportunidades, privilegiando a determinados grupos e individuos sobre otros (Baser y Morgan, 2008:20). Todo ello hace que el centro del interés de estudio se encuentre más en la dinámica de los procesos sociales que en las estructuras consideradas en sí mismas.

Asumir que la complejidad es la característica central del comportamiento del desarrollo, de la economía, abre el debate sobre cuáles son las categorías teóricas idóneas para comprender cómo se produce y cómo intervenir. Partiendo tanto de esta preocupación por comprender los procesos de cambio de las sociedades como de la convicción de que los enfoques convencionales de la economía resultan inadecuados para ello, ha llevado en las últimas décadas a considerar la pertinencia de las ciencias de la complejidad para cumplir con esa tarea.

Los enfoques de las ciencias de la naturaleza ya fueron anteriormente objeto de atención por parte de determinados sectores de la ciencia económica, pero ese interés ha recibido un fuerte impulso recientemente, y, de manera específica, en lo que afecta al estudio del desarrollo. En este repunte la propuesta del desarrollo de las capacidades ha jugado un papel relevante, al colocar en el centro de su análisis la propia capacidad del sistema con la dimensión de complejidad que ello implica[28].

En esta mirada hacia las ciencias de la complejidad, no cabe duda que han tenido un peso decisivo los procesos de cambio producidos a escala global en la esfera económica que levantaban nuevos desafíos y ponían de manifiesto una interdependencia entre esos procesos y los agentes que afecta a todos los niveles, desde el individual al planetario, pasando por las escalas intermedias de lo local y lo estatal. Todo ello ha conformado un nuevo escenario de resultados y de nuevos procesos que se escapaban a la comprensión y a la intervención. De manera destacada la incertidumbre y la vulnerabilidad, la imposibilidad de predecir los comportamientos futuros de la economía marca las

[27] Green distingue siete secuencias: a) progreso secuencial y acumulativo; b) cambio caótico; c) momentos predecibles de cambio; d) a veces el cambio fusiona ideas inspiradoras e individuos; e) las organizaciones tienen a menudo la llave para cambiar el balance de poder; f) efectos de demostración; y, g) cambios por medio de los precios como señal.

[28] Aunque ya en 1977, Chambers, un histórico de la disciplina, se planteaba si la física proporcionaba un enfoque adecuado para el desarrollo.

preocupaciones. Y no se trata sólo de carencias de gobernanza[29] para hacerlos frente, por mucho que éstas resultan evidentes, sino que se percibe la falta de herramientas teóricas para entender e intervenir eficazmente y la necesidad de encontrar otras categorías y métodos de análisis que los que la economía estaba poniendo en juego.

2. Inadecuación de las herramientas tradicionales y necesidad de nuevas referencias teóricas

El nuevo objeto del estudio del desarrollo ha puesto de manifiesto la inadecuación de las categorías teóricas y metodológicas convencionales y, consecuentemente, exige plantearse qué nuevas categorías e instrumentos teóricos son necesarios para enfrentarlo. Al inicio del trabajo se ha aludido a la revisión de la teoría económica que se está produciendo, especialmente tras la actual crisis que ha generado una fuerte corriente crítica de los fundamentos teóricos de la economía frente al cambio y la incertidumbre. Revisión que se hace más patente cuando se trata del desarrollo. Pero, ¿qué propuestas se encuentran sobre la mesa?

Una cosa es señalar las deficiencias de determinados enfoques y otra muy diferente es proponer cuáles pueden reemplazarlos ventajosamente. En cualquier caso, es importante resaltar que el problema no se encuentra en que los problemas no puedan tratarse o en que no se han aplicado correctamente las herramientas, sino que las que se utilizan no sirven. Y no sirven porque se basan en supuestos inapropiados para los problemas complejos, y por eso cuando se aplican en contextos equivocados pueden producirse efectos colaterales negativos.

Cuadro 16. Los problemas complejos suponen grandes desafíos a los enfoques tradicionales

i) Las capacidades para enfrentar problemas complejos se encuentran a menudo distribuidas entre los actores: los problemas se manifiestan de maneras diferentes y en diferentes niveles, y más de una organización o jerarquía se halla con el control de satisfacer un determinado objetivo; la acción puede descansar en diferentes grados de colaboración procedente de una variedad de actores.

ii) Los problemas complejos son difíciles de predecir: muchos problemas económicos, sociales y políticos no son susceptibles de ser previstos detalladamente. Donde la causalidad no se comprende bien, el éxito puede encontrarse en la adaptación y la flexibilidad para la perspicacia más que intentar fijar completamente la forma que deben tener las respuestas políticas con anterioridad.

iii) Los problemas complejos a menudo incluyen objetivos en conflicto: puede haber muchos divergentes pero igualmente interpretaciones convincentes de una cuestión política, con diferentes grupos que lo enfocan desde diferentes puntos de vista o presupuestos. La implementación no puede ser tecnocrática **(Jones, 2011).**

Fuente: Jones, 2011.

[29] En la actualidad, el sistema internacional se halla paralizado por fallas de diseño que lo hacen incapaz de enfrentar y controlar la volatilidad de la globalización contemporánea. A nivel nacional y mundial, la formación política y su oferta es débil y fragmentada en temas y organizaciones. Las organizaciones encargadas de la ejecución de la política exterior: los organismos de ayuda, fuerzas armadas, los ministerios de Relaciones Exteriores, fueron diseñados para una época diferente (Evans et al., 2010).

En esa búsqueda de enfoques válidos para estudiar la nueva realidad una de las vetas que se han explorado ha sido la de las ciencias de la complejidad. Las referencias en la economía a las ciencias de la complejidad no son del todo nuevas. En los años ochenta, la teoría del caos de Prigogine (especialmente con sus obras *El fin de la certidumbre* y *La nueva alianza*) y la creación de Instituto de Sante Fe[30], fundado en 1984, marcan un hito en la aplicación de la teoría de la complejidad a las ciencias sociales. Últimamente son más frecuentes las referencias a considerar la economía desde el enfoque de la complejidad. Sin ánimo de agotar las referencias al respecto, presentamos algunas muestras significativas. Desde hace tiempo Leijomhufvud pensó la economía términos de sistemas complejos, siendo además un pionero en Computable Economics, una especie del género de los sistemas complejos, al poner en marcha en 1991 el Center for Computable Economics en UCLA, del que fue su director hasta 1997. Recientemente (2009), proponía la necesidad de considerar la economía como un sistema dinámico adaptativo, que si bien posee propiedades equilibrantes de autorregulación, -los llamados mecanismos de mercado-, no son siempre suficientes para asegurar la coordinación de las actividades en un sistema complejo. Si todos los sistemas dinámicos complejos conocidos, tanto los naturales como los desarrollados por el ser humano, tienen sus capacidades homeostáticas limitadas, es poco probable que la economía sea diferente en ese aspecto.

Kirman (2011:51) resalta la importancia de las interrelaciones entre los agentes de la economía, aspecto olvidado por los modelos estándar. Uno se da cuenta que si las personas están interactuando mutuamente en los mercados, lo que una persona está haciendo influirá en las otras. Toda esta interacción que es muy relevante para entender el funcionamiento de la economía se esconde bajo la alfombra en el análisis convencional. Sin embargo, hay muy pocos mercados donde el mecanismo real de la negociación -la influencia real que una persona ejerce sobre otra- no sea importante. Si se desea conocer la actividad económica no se puede dejar a un lado el hecho de que ésta siempre ocurre entre socios que negocian. En consecuencia considera equivocada la macroeconomía convencional con su visión del equilibrio y del estado estacionario y entiende que lo importante e interesante de la macroeconomía es precisamente cuando esas dos cosas no se mantienen. ¿Cómo se puede hablar de equilibrio cuando pasamos de un desempleo del 5 a otro del 10?, se pregunta, para concluir que ése ha sido el mayor fracaso de la macroeconomía: no resolver los graves problemas que enfrentamos cuando estamos fuera del equilibrio. Y lo cierto es que la mayoría del tiempo estamos fuera de equilibrio. Por último, otro autor de referencia, Beinhocker (2006), sostiene que la economía de la complejidad ofrece el nuevo paradigma que permitirá a la economía renovarse a sí misma.

[30] Este instituto ha desarrollado nuevas formas de modelos matemáticos no lineales para explorar fenómenos que resultan demasiado complejos para los enfoques convencionales. Ha seguido un programa multidisciplinar para aplicar los avances de la computación a todas las áreas incluidas las sociales.

3. La propuesta de la teoría de la complejidad

Cuando se habla de la ciencia o la teoría de la complejidad hay que precisar que no se trata de un cuerpo unificado de teoría, sino más bien de un enfoque o marco emergente (Walby, 2007; Porter, 2010) o de un conjunto de ideas, principios e influencias que provienen de otros cuerpos de conocimiento donde se incluyen diversos enfoques (teoría del caos, sistemas adaptativos complejos, pensamiento de sistemas, etc.) (Ramalingam y Jones, 2008). No hay una teoría de la complejidad sino varias teorías o elementos de teorías que han emergido de las ciencias naturales, particularmente de la biología, la simulación por ordenador, matemáticas, física y química (Hendrick, 2009). Tal vez sea la expresión pensamiento de sistemas la que guarde una mayor relación con la ciencia de la complejidad, pero ésta tampoco no tiene una definición consensuada y sirve de paraguas a más de 1.000 métodos y metodologías, según Williams (2010). Por eso hay que dejar claro que cuando se habla de la complejidad se está haciendo referencia a diferentes ramas del conocimiento, respecto de las cuales cabe preguntarse si resultan especialmente aplicables al cambio social en cuanto que utilizan categorías dinámicas y no lineales. De forma general puede entenderse la nueva ciencia de la complejidad como un movimiento de cambio del pensamiento científico más allá del pensamiento lineal y reduccionista que dominaba en los setenta (Alexander, 2009).

Cuadro 17. Diferencias entre economía de la complejidad y tradicional		
	Economía de la complejidad	**Economía tradicional**
Dinámica	Sistemas abiertos, dinámicos, no lineales, no en equilibrio.	Sistemas cerrados, estáticos y lineales en equilibrio.
Agentes	Modelados individualmente; uso inductivo de reglas generales para la toma de decisiones; disponen de información incompleta; están sujetos a errores y sesgos; aprenden a adaptarse a lo largo del tiempo; agentes heterogéneos.	Modelados colectivamente; uso de cálculos deductivos complejos para la toma de decisiones; disponen de información completa; no cometen errores y no hay sesgos; no es necesario el aprendizaje ni la adaptación (son perfectos); la mayoría son agentes homogéneos.
Redes	Explícitamente modela interacciones bilaterales entre agentes individuales; redes de relaciones que cambian a lo largo del tiempo.	Asume que los agentes sólo interactúan indirectamente a través de los mecanismos de mercado.
Emergencia	No hay distinción entre micro y macroeconomía; los modelos macro son un resultado emergente de las conductas e interacciones a nivel micro.	Micro y macroeconomía permanecen como disciplinas separadas.
Evolución	El proceso evolutivo de diferenciación, selección y amplificación proporciona el sistema con novedad y es responsable de su crecimiento en orden y complejidad.	No existen mecanismos que creen endógenamente novedad o crecimiento en orden y complejidad.
Tecnología	Tecnología fluida, endógena al sistema.	Tecnología como algo dado o elegido en base a la economía.
Preferencias	Es central la formulación de las preferencias; las personas no son necesariamente egoístas.	Preferencias dadas; egoísmo de las personas.
Orígenes en las ciencias físicas	Base en la biología (estructura, modelo, auto-organización, ciclo de la vida).	Base en la física del s. XIX (equilibrio, estabilidad, dinámicas deterministas).
Elementos	Modelos y posibilidades.	Precios y cantidad.

Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_complejidad>.

[31] Wikipedia: Las cinco primeras categorías son de Beinhocker, las cuatro últimas provienen de W. Brian Arthur as reprinted in David Colander's *The Complexity Vision*.

En el campo del desarrollo es interesante destacar que el interés por las ciencias de la complejidad no ha sido exclusivo ni dirigido por los teóricos del desarrollo. Muchos de los problemas que enfrentan los legisladores son complejos y la aplicación a menudo debe lidiar con problemas interrelacionados, explorar los procesos de cambio no lineal e impredecible y tener que tomar en consideración una gama muy diversa de agentes (Ramalingam y Jones, 2008). Los sectores más estrechamente ligados a la práctica, -consultoría, asesoría, técnicos de cooperación- son los que han planteado la falta de adecuación de las herramientas convencionales para diseñar estrategias de desarrollo eficiente ante los nuevos contextos y han sido los primeros en intentar integrar consideraciones más amplias como, por ejemplo, las relaciones entre conflicto y desarrollo, entre cambio climático y desarrollo, etc., lo que abría el campo a utilizar las categorías de la complejidad[32]. Por ejemplo, Rosalind Eyben, señala que en su experiencia de trabajo para el DFID en América Latina pudo percibir que gran parte de las personas que trabajan en las agencias de cooperación se enfrentan a realidades complejas y no lineales de manera cotidiana, que deben resolver por ellas mismas sin acudir a sus oficinas centrales. Estas mismas personas reconocían instintivamente en las ciencias de la complejidad un conjunto de ideas útil para expresar los desafíos que enfrentan las agencias de cara a la ayuda.

Para avanzar sin confusiones en este punto, veamos cómo se pueden presentar los contenidos de la ciencia o teoría de la complejidad y la del pensamiento de sistemas. El trabajo de Ramalingam y Jones (2008) se ha convertido en referencia obligada cuando se trata de abordar este punto. Su presentación ofrece una visión ordenada y práctica de los conceptos principales que forman parte central de estos enfoques. Green resume así la propuesta que hacen: proponen tres conjuntos de conceptos para entender la ciencia de la complejidad: a) los sistemas complejos se caracterizan por la interdependencia y altos niveles de retroalimentación, lo que en la práctica supone que las conductas emergen de manera impredecible de las interacciones entre las partes; b) el cambio dentro de tales sistemas no es lineal, sino discontinuo y muy sensible a las condiciones iniciales; y, c) los agentes adaptativos en un sistema reaccionan tanto como modelan el sistema; más allá de los numerosos procesos individuales de autoorganización por los agentes, la emergencia de un modelo total es imposible de predecir con anterioridad.

[32] Ver en la bibliografía los trabajos de Williams, Baser y Morgan, Rihani, Ramalingam, Krznaric, Eyben, que pueden incluirse dentro de ese grupo de prácticos del desarrollo.

Cuadro 18. Conceptos clave de la teoría de la complejidad[33]

1. Complejidad y sistemas

Estos tres primeros conceptos se refieren a los aspectos de los sistemas que pueden describirse como complejos:

- Los sistemas caracterizados por dimensiones y elementos interconectados e interdependientes son un punto de partida clave para entender la ciencia de la complejidad.
- Los procesos de retroalimentación modelan sustancialmente los cambios que ocurren dentro de un sistema complejo.
- La emergencia describe cómo emerge la conducta de los sistemas -a menudo impredecible- desde la interacción de las partes, en cuanto que el conjunto es diferente.

2. Complejidad y cambio

Los cuatro conceptos siguientes se refieren a los fenómenos a través de los que se manifiesta la complejidad:

- Dentro de los sistemas complejos, las relaciones entre las dimensiones son frecuentemente no lineales; por ejemplo, cuando se produce el cambio, éste es frecuentemente desproporcionado e impredecible.
- La sensibilidad a las condiciones iniciales muestra cómo las pequeñas diferencias en el estado inicial pueden llevar a diferencias enormes más tarde; el efecto mariposa y las bifurcaciones son dos maneras en que los sistemas complejos pueden cambiar drásticamente a lo largo del tiempo.
- El espacio de fase ayuda a elaborar un cuadro de las dimensiones del sistema y cómo éstas se mueven y evolucionan a lo largo del tiempo.
- El caos y el borde del caos describen el orden que hay bajo el aparente azar de las conductas que muestran algunos sistemas complejos.

2. Complejidad y agencia

Los tres últimos conceptos se refieren a la noción de agentes adaptativos y cómo se manifiestan sus conductas en los sistemas complejos:

- Agentes adaptativos: reaccionan frente al sistema y entre sí, conduciendo a una serie de fenómenos.
- Auto-organización: caracteriza una particular forma de propiedad emergente que puede ocurrir en los sistemas de agentes adaptativos.
- Co-evolución: describe cómo, dentro de un sistema de agentes adaptativos, se produce la co-evolución, en cuanto el sistema general y los agentes dentro de ella evolucionan, o co-evolucionan, juntos en el tiempo[33].

Fuente: Jones (2011), en base Ramalingam y Jones, 2008.

[33] Morgan (2005) y Leach (2011) han elaborado otras formas de recoger esta diversidad de conceptos, pero como podrá apreciarse no presentan diferencias sustantivas respecto a la que hacen Ramalingam y Jones, sino formas distintas de sintetizar los mismos conceptos. Morgan distingue cuatro enfoques en el pensamiento de sistemas: i) los sistemas adaptativos complejos; ii) la metodología de los sistemas "soft"; iii) la dinámica de los sistemas; y, iv) y la teoría de la complejidad y el caos. Por su parte Leach (2011) señala los siguientes conceptos y enfoques dentro de los sistemas dinámicos de pensamiento para el desarrollo: i) ciencia de la complejidad (interdependencia, co-evolución e inter-acomplamientos; retroalimentaciones: dinámicas no lineales; dependencia del contexto; propiedades emergentes; auto-organización); ii) resiliencia y sostenibilidad (shocks y presiones, alteraciones y respuestas, cambios de fase, attractors); iii) nuevas perspectivas en ecología (dinámicas de no equilibrio, múltiples estados estables); iv) dinámicas del cambio tecnológico (regímenes socio-técnicos, lock-in, contingencia, nichos, transiciones); y, v) organizaciones y respuestas de gestión en entornos dinámicos (complejidad no sólo como experiencia sino como implicación, soft systems, profesionales reflexivos, aprendizaje organizacional).

4. Complejidad y desarrollo

Plantear el acercamiento de las teorías de la complejidad a los temas del desarrollo, como se ha podido deducir de los apartados anteriores, no es casual. Tanto cuando se trató el enfoque del desarrollo desde el desarrollo de las capacidades como cuando se mostró el contexto actual de un mundo en cambio, el término complejidad aparecía como inevitable para expresar los problemas del desarrollo. Además, cuando se hace una primera lectura de los planteamientos de la ciencia de la complejidad y del pensamiento sistémico, éstos ofrecen una serie de semejanzas con los planteamientos del desarrollo. No se trata de buscar y forzar paralelismos, sino de analizar hasta dónde las categorías de la complejidad pueden ayudar a entender y tratar mejor los actuales problemas del desarrollo.

Es necesario, pues, concretar cuáles son los vínculos entre la teoría de la complejidad y el pensamiento sistémico, por un lado, y la teoría y la práctica del desarrollo, por el otro. Esta es una cuestión clave que no puede resolverse limitándose a responder afirmativa o negativamente la existencia de relaciones. Dado que la propia ciencia de la complejidad no puede considerarse como un marco cerrado y claramente definido, hace que quepan diversas formas de encarar la cuestión.

Se trata de analizar cuál es la aplicabilidad de este enfoque, de precisar sus aportaciones y de concretar aquellas categorías que tienen una especial significación. Veamos las preguntas que es necesario formularse para tener una comprensión de las relaciones que se dan entre la ciencia de la complejidad y el desarrollo: i) ¿Ofrece la teoría de la complejidad un marco para comprender el desarrollo superior a los enfoques existentes? ¿Cuáles son las ventajas del pensamiento de sistemas?; ii) ¿Tanto la ciencia de la complejidad como el pensamiento de sistemas constituyen un camino nuevo y diferente para analizar las capacidades o no son sino otra perspectiva más a tener en cuenta?; iii) ¿Qué ofrecen los conceptos de la ciencia de la complejidad para problemas de desarrollo?; iv) ¿En qué difiere de las formas existentes de entender e interpretar los problemas?; v) ¿Qué tipo de problemas puede ayudar a entender?; vi) ¿Puede aplicarse el desarrollo de las capacidades sin referencia al pensamiento sistémico y a la complejidad?; vii) ¿Resultan operativos, sirven para llevar adelante iniciativas de desarrollo?

Para empezar, no resulta evidente que tenga que haber una adecuación entre ambas disciplinas, y de hecho las posiciones oscilan entre la aceptación total y el criticismo profundo, cuando no absoluto rechazo. Como en todo debate nos encontramos con un abanico amplio de posiciones. Las más críticas no creen que la ciencia de la complejidad tenga aplicación fuera de las ciencias naturales y, en todo caso, consideran que es necesario más análisis si se quiere demostrar su idoneidad para el estudio de los problemas sociales. Incluso, algunos piensan que no añaden nada nuevo a lo que ya ofrecen los enfoques existentes para comprender los fenómenos sociales.

En el otro extremo, los defensores de su aplicabilidad llegan a afirmar que la ciencia de la complejidad es un nuevo paradigma de la ciencia, del pensamiento y de la acción

social. Consideran que se puede aplicar directamente a los fenómenos sociales los enfoques matemáticos que se han mostrado válidos en las ciencias naturales. Y aun cuando existen problemas como la falta de datos y otras cuestiones que enfrentan las aplicaciones cuantitativas de la complejidad en las ciencias sociales, la ciencia de la complejidad ofrece a los analistas sociales un conjunto de ideas útiles y metáforas, que ayudan a aclarar los problemas y sugerir soluciones.

En medio, las posiciones pragmáticas sostienen que la complejidad puede ayudar a ofrecer ideas que sirvan para nuevas formas de pensamiento y, por tanto, de acción. No la ven como una única manera de mirar y hacer las cosas, pero sí valoran positivamente los conceptos y herramientas que presenta porque son importantes para estudio de los fenómenos sociales. Los enfoques de sistemas son especialmente relevantes para analizar los efectos de un choque en el sistema total como la crisis económica global actual. En estas circunstancias no basta con mirar a aspectos particulares o casos de impacto de manera aislada, ya que se hallan intrínsecamente conectadas a los demás elementos del sistema que le rodea. (Polasky et al. 2011).

Para algunos (Jones, 2011), en los últimos años las ciencias de la complejidad han mejorado la comprensión de los problemas complejos y han proporcionado conceptos e ideas que incorporan tanto perspectivas nuevas y viejas para presentar teorías alternativas para el cambio, una mayor comprensión de los procesos subyacentes y, sobre todo, mejores enfoques para enfrentarlos de manera directa y estratégica. Por ello, no puede retrasarse por más tiempo afrontar qué supone la complejidad como enfoque para el desarrollo. Y aunque todavía no exista un marco comprehensivo, hay una creciente colección de modelos, herramientas y enfoques para desarrollar efectivamente intervenciones de cara a estos problemas multifacéticos.

Planteamos dos puntos de arranque para avanzar en esta precisión de los vínculos entre ambas disciplinas. El primero parte de la semejanza entre el concepto de sistema adaptativo complejo y la visión del nuevo enfoque del desarrollo. No se trata de trasladar el concepto de sistema y de acuerdo a él elaborar un enfoque del desarrollo como sistema complejo. Sino que, al revés, la propuesta de desarrollo de la que partimos presenta características básicas similares con la definición de sistema adaptativo complejo. El desarrollo se entiende como un proceso de construcción interactivo entre muchas partes diferentes que, aunque comparten ciertos objetivos comunes, tienen otros objetivos muy distintos y que, incluso, algunas se oponen al cambio social que busca una mayor justicia social. De hecho, cada vez es más frecuente en el campo de los estudios del desarrollo, ya sean teóricos o de aplicación, la utilización de términos como complejidad, resiliencia, incertidumbre y otros relacionados con las categorías de la teoría de la complejidad, aun cuando al hacer mención de los mismos no se esté presuponiendo siempre que se adopta como fuente de conocimiento dicha teoría. Pero, en todo caso, puede afirmarse que no es casual el gran número de referencia a esas categorías.

Cuadro 19. Los sistemas complejos

No existe una definición precisa y absolutamente aceptada de qué es un sistema complejo, pero pueden darse algunas características comunes:

a) está compuesto por elementos heterogéneos que se hallan interconectados o entrelazados;

b) esa interacción entre sus elementos origina un comportamiento emergente que no puede explicarse únicamente a partir de dichos elementos tomados aisladamente, es decir, surgen propiedades nuevas que no pueden explicarse a partir de las propiedades de los elementos aislados;

c) por ello, es muy difícil predecir su evolución dinámica futura; o sea, es prácticamente imposible vaticinar lo que ocurrirá más allá de un cierto horizonte temporal;

d) es un sistema autoorganizado, que se origina y perdura gracias a un pequeño número de procesos críticos no lineales.

Fuente: Elaboración propia.

La propuesta del desarrollo de las capacidades supone un paso más en esa vinculación, al plantear abiertamente que la complejidad es la característica central de la realidad que se pretende conocer. En conclusión, se parte de un enfoque que considera a las organizaciones humanas, las sociedades y los sistemas de mercado como sistemas adaptativos complejos, en cuanto que suponen una red dinámica de muchos agentes que actúan en paralelo, actuando y reaccionando constantemente; donde el sistema está evolucionando constantemente en respuesta a los cambios tanto de las condiciones externas como internas. Y aunque no puede decirse que este enfoque haya sido aceptado de manera general en el campo del desarrollo, sí hay un cada vez mayor debate sobre su pertinencia (Woodhill, 2010b:53).

Una vez reconocido que existe ese acercamiento real de base, es decir la comprensión del desarrollo como un sistema complejo, sin embargo la propuesta del desarrollo de las capacidades no dispone de un lenguaje o discurso teórico que permita avanzar en el nuevo enfoque. Más aún se corre el peligro de agostar las potencialidades del enfoque de las capacidades en su dimensión colectiva si se limita a aplicar las categorías convencionales, que han mostrado sus carencias para abordar la multiplicidad de agentes y dimensiones, así como las dinámicas de los procesos en juego. Por eso, la primera consideración se plantea a un nivel meta y se pregunta por la adecuación o utilidad de los conceptos de la complejidad, hasta dónde sugieren nuevas maneras de pensar los problemas y nuevas preguntas que hay que afrontar y responder, dejando para una fase posterior la determinación de las medidas concretas que deban tomarse[34].

Desde esta reflexión de base, las ciencias de la complejidad nos dan nuevas percepciones de tres maneras generales, al ayudar a: i) reconsiderar la naturaleza de los sistemas y cómo la retroalimentación sostiene o desafía un sistema; ii) pensar nueva-

[34] En la misma línea, Walby propone que las metáforas y conceptos de la teoría de la complejidad ofrecen un nuevo enfoque para entender y reorientar los problemas de la teoría social.

mente en la naturaleza de los procesos de cambio como dinámicos e impredecibles; iii) pensar sobre la naturaleza de los sistemas humanos como agentes adaptativos reaccionando mutuamente y nuevas formas de hacer las cosas y auto-organizándose en a menudo sorprendentes formas en evolución.

Así la implicación más importante de la ciencia de la complejidad es que provoca una reflexión autocrítica al tiempo que proporciona caminos o propuestas para profesionales, líderes, gerentes, investigadores, y reflexionar colectivamente sobre cómo estamos pensando a la hora de tratar de resolver los problemas de del desarrollo y la cooperación. ¿Estamos utilizando marcos y modelos mentales inadecuados? ¿Seguimos actuando de manera inflexible, arriba-abajo? ¿Estamos utilizando demasiados enfoques "estándar" o "de serie"? ¿Nos estamos moviendo por expectativas ingenuas de impacto? ¿Simplificamos las complejidades a nuestra conveniencia? (Ramalingam y Jones, 2008:65).

5. Las categorías de la complejidad aplicables al desarrollo

Aceptar las anteriores funcionalidades de la ciencia de la complejidad obliga a establecer cómo se va a llevar a cabo esa reflexión crítica que permita disponer de nuevas percepciones generales y reconocer nuevas realidades como las significativas para el desarrollo. Igualmente si se quiere avanzar en el diseño de políticas que respondan a los nuevos escenarios y que conduzcan a crear procesos de cambio dinámicos e impredecibles, que avancen progresivamente hacia el desarrollo humano, es necesario precisar las categorías conceptuales y los procedimientos que lo hagan posible.

En esta tarea hacemos una distinción entre las categorías teóricas, propiamente tales, y las metodologías de las ciencias de la complejidad. En nuestro caso nos ceñiremos a las primeras por varias razones, la primera por entender que es en ellas donde se encuentra el principal desafío, además de considerar que sin establecer las primeras difícilmente puede procederse al análisis de las segundas. En todo caso, hay que reconocer, y no es una razón de menor peso, que ello implicaría un análisis mucho más especializado y técnico que supera las pretensiones de este trabajo.

Sobre las metodologías se hace referencia al trabajo de Porter (2010) que analiza cómo pudieran aplicarse algunas de las metodologías de la ciencia de la complejidad al desarrollo internacional, entre las que se encuentran un amplio abanico que recorre disciplinas tan variadas como la física, la ecología, las matemáticas, la ciencia de la computación, la economía y otras[35]. Concluye afirmando que la ciencia de la complejidad ofrece una gama de métodos que por lo menos intentar abordar algunos de los complejos problemas inherentes del desarrollo y señala los métodos o enfoques técnicos que son especialmente aplicables y que ofrecen vías prometedoras de investigación en el pensamiento de aspectos del desarrollo internacional. Sin embar-

[35] Entre esas metodologías incluye: dinámicas no lineales, procesos estocásticos, física estadística, modelos basados en agentes, teoría de los juegos evolutiva, teorías de la decisión.

go, el mismo autor entiende que quizás la clave y el reto futuro más inmediato para la ciencia de la complejidad y el desarrollo internacional de desarrollo se encuentra en facilitar la comunicación y la interacción entre los profesionales del desarrollo internacional y académicos y teóricos de los científicos para seguir analizando sus mutuas interrelaciones.

Veamos un par de aproximaciones, aún todavía muy generales, que ayudan a ir estableciendo las conexiones entre desarrollo y ciencias de la complejidad. Ramalingam y Jones (2008) resumen así la funcionalidad de los conceptos de la complejidad de cara al desarrollo: i) la complejidad hay que entenderla como un conjunto ideas que se relacionan, pero no se la puede pensar como un edificio construido; ii) ofrece una serie de visiones y enfoques útiles que enfrentan o desafían al mundo convencional, que nos puede permitir comprender y delinear mejor las complejidades del mundo real; iii) de manera especial: para entender la naturaleza del cambio y las conductas de los actores inteligentes dentro de él; genera ideas y percepciones para ver los problemas complejos de una manera más realista y holística; iv) por ejemplo, ayuda a entender el sistema climático global, los debates políticos nacionales de la zona euro, la vulnerabilidad y los desastres, las dinámicas de crecimiento, etc.; allí donde vemos sistemas de dimensiones y elementos interconectados que incluyan agentes adaptativos, estamos más cerca de ver procesos y relaciones complejas; v) la ciencia de la complejidad amplía el tipo de cosas que pueden verse con bases teóricas. Ramalingam reconoce el potencial de la ciencia de la complejidad para contribuir a un nuevo paradigma del desarrollo y la cooperación internacional, aunque no pueda decirse que esto se produzca en un futuro cercano.

Avanzando algo más, Green[36] destaca las sugerencias que le plantean al desarrollo la complejidad y el pensamiento de sistemas: a) supone decantarse por quienes propugnan la búsqueda frente a los planificadores, al considerar que en un contexto impredecible es imposible diseñar planes para alcanzar resultados específicos; b) un apoyo hacia un mayor énfasis en la historia y uno menor en las matemáticas, es decir, la narrativa encuentra su razón de ser y su protagonismo; supone una crítica a los modelos económicos que, en su mayoría, separan las causas de los efectos, cuando si las causas y los efectos se retroalimentan y se hallan interconectadas, no es posible desagregarlas; c) hay que saber responder a la complejidad, lo que supone: controlar, evaluar y aprender; d) se necesita un nuevo tipo de líderes en un mundo de complejidad y caos, capaces de subvertir, trastocar y desafiar los tabúes existentes, los modelos de pensamiento y de práctica, empujando la novedad; e) es en el borde del caos (*edge of chaos*) donde se produce la mayor innovación en los sistemas humanos. Aunque siguen siendo consideraciones de enfoque, ya se destacan algunas categorías a tener en cuenta: la narrativa como lenguaje apropiado, el reconocimiento de un nuevo espacio para el conocimiento como es el borde del caos, la necesidad de nuevos liderazgos y la revisión de los planteamientos planificadores.

[36] *So the world is complex – what do we do differently?* Disponible en: <http://oxfamblogs.org/fp2p/so-the-world-is-complex-what-do-we-do-differently/>.

Las anteriores aportaciones señalan algunas características centrales con las que debe abordarse el fenómeno del desarrollo, pero resultan incompletas, ya que no han pretendido ofrecer una visión sistematizada de las categorías a tener en cuenta. Resulta difícil encontrar una propuesta con esa pretensión y, en todo caso, si la hubiere, habría que entenderla más como una sugerencia que como una guía cerrada y aplicable directamente. Es importante dejar claro que no puede ser el objetivo diseñar un canon de categorías. Al contrario, el carácter mismo de las ciencias de la complejidad y la diversidad de situaciones que enfrenta el desarrollo hacen que no tenga sentido. Pero sí es posible ofrecer un listado de categorías relevantes que con diferentes intensidades y modalidades deberán siempre tenerse en cuenta y que tienen la potencialidad de servir de base para ir estableciendo directrices para la reflexión y la acción.

Para elaborar esa lista de categorías, adoptamos la distinción con la que Ramalingam y Jones (2008) presentaban los conceptos clave y que hemos recogido anteriormente. Es decir agrupar las categorías en torno a tres grupos: complejidad y sistemas; complejidad y cambios; y, complejidad y agencia. Sobre esta base construimos una nueva lista que intenta sintetizar diferentes propuestas de autores y que se propone como referencia y a partir de la cual habrá que trabajar para hacerla operativa y experimentar la misma en las investigaciones que se lleven a cabo. Esta lista es el resultado de un esfuerzo por sintetizar aportaciones de diferentes autores, la mayoría de los cuales han sido ya citados, que se han planteado los vínculos entre la complejidad y el desarrollo[37].

Cuadro 20. Categorías de la complejidad para el estudio de procesos de desarrollo

Complejidad y sistemas	- Resiliencia - Emergencia - Identidad y sentido	- Retroalimentación - Interdependencia e interrelación
Complejidad y cambios	- Innovación institucional - Condiciones iniciales	- Contexto
Complejidad y agencia	- Auto-organización - Co-evolución	- Aprendizaje y experimentación

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo de la clasificación de las categorías recogida en el anterior recuadro, veamos las diferentes categorías:

a) Complejidad y sistemas

i) Resiliencia

Por su importancia se le dedica un apartado especial más adelante.

ii) Emergencia

[37] Ramalingam y Jones, Jones, Morgan, Chambers, Woodhill, Leach y otros.

Se entiende como el fenómeno de la emergencia aquel proceso por el que emergen propiedades o características del sistema como fruto del dinamismo de las interrelaciones entre sus elementos, que no pueden atribuirse a la acción de uno o varios de ellos, sino al comportamiento global. La emergencia de estas características no es predecible y no se puede controlar fácilmente por agentes externos. La emergencia puede darse progresivamente o producirse un brusco cambio de dirección o un nivel nuevo de capacidad (Morgan, 2005:11).

iii) Identidad y sentido

El sistema funciona como conjunto porque comparte relaciones, procesos, información, intereses y tiene una identidad. Así, la identidad y el sentido colectivo constituyen aspectos centrales que determinan en gran manera la capacidad del sistema. En el enfoque dinámico, los procesos son la categoría central de análisis. Si el sistema funciona como tal, implica que tiene una identidad y un sentido o significado. Si no dejaría de ser tal. La conducta o el comportamiento del sistema son dirigidos en gran parte por el carácter y profundidad de esa identidad, de los intereses compartidos y de las relaciones que marcan su funcionamiento (Morgan, 2005:13).

iv) Retroalimentación

v) Interdependencia e interrelación

La interdependencia y las relaciones constituyen la base de los sistemas. En realidad los sistemas son una red de conexiones. De aquí la importancia de la idea de proceso para describir la dinámica de lo que sucede.

b) Complejidad y cambios

i) Innovación institucional

ii) Condiciones iniciales

iii) Contexto

Casi todos los sistemas humanos están abiertos a las condiciones del contexto y son respuestas "personalizadas" a esas condiciones. Además, los contextos cambian y cada análisis contextual es una situación específica.

c) Complejidad y agencia

i) Auto-organización

ii) Co-evolución

iii) Aprendizaje y experimentación

Necesidad de aprender y experimentar. El aprendizaje tiene una importancia central para el pensamiento de sistemas por entender que es un medio de mejorar los resultados y la capacidad del sistema. Los sistemas humanos sobreviven experimentando y evolucionando. En un mundo en cambio, donde no es posible predecir lo que va ocurrir, la experimentación y el aprendizaje se convierten en

procesos fundamentales para responder a los desafíos y construir el desarrollo. Muy relacionado con la cuestión del aprendizaje se encuentra la idea y la práctica de la retroalimentación, otro concepto central del pensamiento de sistemas (Morgan, 2005:13).

6. Resiliencia: categoría central

La resiliencia es una de las características o propiedades de los sistemas complejos. Aunque el término 'resiliencia' ha experimentado una gran difusión, especialmente cuando se estudian las reacciones de una sociedad o grupo frente a los cambios en el entorno medioambiental, sin embargo en un primer acercamiento al concepto no aparece una vinculación directa a la cuestión medioambiental. Una definición básica de resiliencia puede ser: la capacidad de un sistema para enfrentar el cambio y continuar su desarrollo, o dicho de otra forma, la capacidad de un sistema social para desarrollarse y crecer ante fuertes dificultades.

Se trata de una manifestación central de la capacidad de un sistema social que le permite continuar viviendo creativamente a pesar de las adversidades. Va mucho más allá de dar una determinada respuesta en un momento dado, y no se limita a reparar el daño causado. La resiliencia implica generar, a partir del desafío que presenta el choque externo o la modificación del entorno, una dinámica, un proceso capaz de reaccionar de manera creativa, sin perder su identidad. De alguna forma, la resiliencia es la capacidad de un sistema de continuar su desarrollo frente los múltiples cambios que se producen en su entorno. Sería un error reducir la resiliencia a las respuestas que se dan ante catástrofes o fenómenos extremos puntuales. Supone una capacidad más amplia y profunda de cara al cambio y que exige el reto de la innovación.

Como se ha señalado, el término se utiliza más profusamente cuando se trata de las relaciones entre la naturaleza y la sociedad. Desde esta propuesta más específica se habla de la resiliencia socio-ecológica, que se puede entender como la capacidad de un socio-ecosistema sujeto a algún tipo de stress -en el sentido más básico del término- o de cambio profundo -no necesariamente negativo- para regenerarse a sí mismo sin alterar sustancialmente su forma y funciones, en una especie de "conservación creativa" (Escalera y Ruiz, 2011). En otra expresión, se hablaría de un desarrollo resiliente al clima o de enfrentar el cambio climático en el contexto del desarrollo (Bahadur et al., 2010). Aquí también hay que insistir en el peligro de una visión estrecha del concepto, resiliencia no es lo mismo que sostenibilidad, sino que es un atributo, una capacidad del sistema. De hecho el pensamiento resiliente se basa en la asunción que los sistemas ecológico y social se hallan muy integrados, lo que implica trabajar con un alto grado de complejidad y conectividad, el que existe dentro de cada sistema y el que se genera al relacionar a ambos.

Desde esta perspectiva, la resiliencia pone de manifiesto una dimensión fundamental del desarrollo humano local, como es la estrecha vinculación entre la gente y la natu-

raleza, la imposibilidad de diseñar una estrategia de desarrollo que no contemple las restricciones y condicionantes de la naturaleza como cuestión central de la visión del desarrollo. La propuesta de los sistemas socio-ecológicos enfatiza que los seres humanos deben verse como una parte, no aparte, de la naturaleza y que la delimitación entre sistemas sociales y ecológicos es artificial y arbitraria.

No resulta sencillo encontrar una base teórica elaborada que permita la operatividad del concepto. Bahadur et al., (2010) ponen de manifiesto que todavía existen importantes carencias teóricas existentes al revisar la literatura sobre la resiliencia, lo que dificulta su operatividad y, de manera especial, la elaboración de indicadores. Sin embargo, existe una abundante serie de trabajos sobre cómo han enfrentado diferentes comunidades los desafíos de las restricciones y cambios experimentados por su entorno.

La falta de una suficiente elaboración teórica del concepto no elimina su utilidad. En primer lugar porque, reiterando lo ya expresado, plantea una pregunta central que debe enfrentarse y que no siempre es tenida suficientemente en cuenta: la relación con la naturaleza de las personas y del modelo de desarrollo. En segundo lugar, porque los trabajos realizados desde esta perspectiva han puesto de manifiesto cuáles son las propiedades o capacidades necesarias para que un grupo disponga de la resiliencia necesaria.

Cuadro 21. Características de la resiliencia de un sistema

1. Alto nivel de diversidad en: los grupos que realizan diferentes funciones en un ecosistema; la disponibilidad de oportunidades económicas; las voces que se incluyen en el proceso de elaboración de políticas de resiliencia; las asociaciones existentes dentro de una comunidad; los recursos naturales que las comunidades pueden disponer; y la planificación de las actividades de respuesta y recuperación.
2. Gobernanza eficaz e instituciones que pueden mejorar la cohesión de la comunidad. Estas deben ser descentralizadas, flexibles y en contacto con las realidades locales; deben facilitar el aprendizaje del sistema; y realizar otras funciones especializadas como traducir los datos científicos sobre el cambio climático en orientaciones útiles para los responsables políticos.
3. Se acepta la existencia inevitable de la incertidumbre y el cambio. La no linealidad o aleatoriedad de eventos en un sistema es reconocido, lo que cambia la política de un intento de control del cambio y crear estabilidad a la gestión de la capacidad de los sistemas para afrontar, adaptación y cambio de forma.
4. Hay participación de la comunidad y apropiación de conocimientos locales en cualquier proyecto de fomento de la capacidad de resistencia; las comunidades disfrutan de la apropiación de los recursos naturales; las comunidades tienen voz en los procesos políticos pertinentes.
5. El objetivo de las actividades de preparación no es resistir al cambio sino prepararse para vivir con él; esto puede hacerse bien redundando dentro de sistemas (cuando los fallos parciales no conducen al colapso del sistema) o mediante la incorporación de fallos en los escenarios en los planes de gestión de desastres.
6. Existe un alto grado de equidad social y económica en los sistemas; los programas de resiliencia tienen en cuenta cuestiones de justicia y equidad al distribuir los riesgos dentro de las comunidades.
7. Se reconoce la importancia de los valores sociales y las estructuras porque la asociación entre las personas pueden tener un impacto positivo sobre la cooperación en una comunidad que puede conducir a un acceso más equitativo a los recursos naturales y una mayor resiliencia; también pueden bajar los costos de transacción en cuanto los acuerdos entre miembros de la comunidad sean reconocidos.
8. Se reconoce la dinámica de no equilibrio del sistema. Cualquier enfoque de construcción de la resiliencia no debe trabajar con la idea de restaurar el equilibrio porque los sistemas no tienen un estado estable al que se deba regresar después del percance.
9. El aprendizaje continuo y eficaz es importante. Este puede tomar la forma de procesos político-institucionales, aprendizaje de organización, práctica reflexiva, gestión adaptativa y se puede combinar con el concepto de capacidad de adaptación.
10. Los sistemas resilientes adoptan una perspectiva de escala cruzada de eventos y ocurrencias. La resiliencia se construye a través de las redes sociales, políticos, económicas y culturales que van desde lo local hasta la escala global a escala mundial.

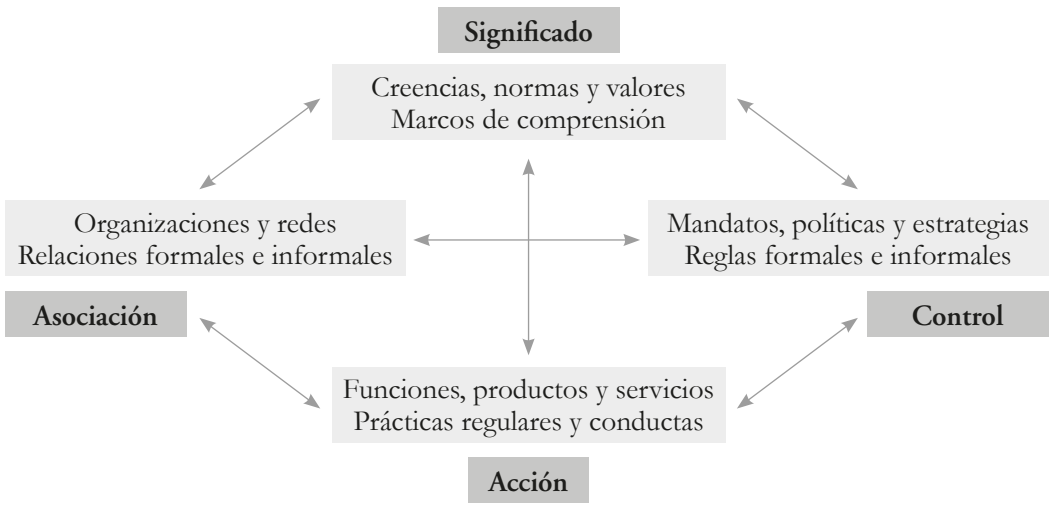
Fuente: Bahadur et al., 2010.

7. Las categorías y el proceso del cambio social

La comprensión de los procesos de DHL implica enfrentarse decididamente con el cambio social. Si no se produce éste no podrá haber procesos de DHL. Pero los procesos de cambio social son resultado de una dinámica compleja de acciones individua-

les y procesos sociales. Conseguir resultados de desarrollo humano es imposible sin la creación de nuevas instituciones, pero éstas no pueden crearse sin una modificación de los valores y actitudes de las personas. Y, a su vez, la aparición de nuevos valores y actitudes en las personas necesita de cambios en las instituciones. ¿Cómo integrar ámbitos tan distintos de manera que se hagan inteligibles los procesos de innovación y cambio social? Woodhill, (2010b) reconoce que no hay un marco aceptado para analizar las instituciones que contemple esta complejidad, y presenta un marco simple que permita por lo menos identificar y formular las preguntas críticas sobre los diferentes tipos de instituciones y cómo interactúan entre ellas.

Gráfico 4. Marco para explorar la complejidad de las instituciones



Fuente: Woodhill, 2010:51.

El marco distingue cuatro campos (Significado, Control, Acción y Asociación), cada uno de los cuales incluye tanto las instituciones formales como las informales. Ambas son igualmente necesarias para entender los procesos de cambio, por eso es importante que aparezcan equiparadas. Este reconocimiento de las relaciones, prácticas y comportamientos informales tienen especial relevancia a la hora de pensar el cambio hacia el desarrollo humano. Sin voluntad, convicción y compromiso no es posible pensar un proceso de cambio alternativo, y esos factores se encuentran más en estructuras informales que formales. El primer objetivo del cuadro es destacar los factores que interactúan en la formación de los incentivos de los actores para que actúen de determinada manera. El reto será saber hacerlo operativo para entender qué dinámicas tienen que darse para crear fuertes incentivos que conduzcan a crear procesos de desarrollo humano local.

Como explica Woodhill (2008), los cuatro tipos de instituciones se vinculan en una determinada lógica y con una cierta jerarquía. Diversas creencias y valores, junto con las teorías acerca de cómo funciona el mundo, crean una unidad de acción decidida.

Para llegar a una acción cooperativa y alcanzar las metas, las personas crean relaciones y diferentes organizaciones. A su vez, las organizaciones, bien estén relacionadas con el Estado, el sector privado o la sociedad civil, tienen mandatos, políticas y estrategias que guían sus acciones. Junto con la arquitectura organizacional de la sociedad existen muchas diferentes reglas formales e informales que estructuran lo que organizaciones e individuos deben o no deben o pueden o no pueden hacer. Esta interacción de significado, asociación, acción y control da como resultado: a) las tareas que se llevan a cabo y los productos y servicios que se entregan; b) los comportamientos y las prácticas coherentes[38].

¿Qué aporta este marco para nuestro propósito? Permite sintetizar y ordenar los procesos e interacciones que debemos tener en cuenta. Pone de relieve y hace visibles dimensiones del DHL que no suelen tenerse en cuenta en los análisis convencionales. El simple hecho de recogerlas e identificarlas y empezar a analizar sus dinámicas supone por sí mismo un resultado positivo de la investigación, aunque no permita establecer conclusiones causales.

Para cada marco de análisis, ya sea del sistema global de una sociedad o comunidad, o de un sistema particular de un sector o de una institución determinada, la identificación de cuáles son los componentes de cada uno de los subdominios formará parte importante de la investigación. La confección de este cuadro para cado caso deberá adecuarse a las características de cada sistema.

[38] Woodhill ofrece como ejemplo de aplicación de este marco el tema de la seguridad y calidad de los alimentos. Las creencias de consumidor ("significado") -por ejemplo, los riesgos para la salud de los organismos genéticamente modificados- y el comportamiento del comprador ("acción") tienen un papel importante en la conformación de la estrategia de los negocios y las políticas del Gobierno ("control"). Un marco de comprensión científica y de investigación ("que significa") se encuentra por debajo de los procedimientos y reglamentos de calidad e inocuidad de alimentos. Organizativamente, las agencias del Gobierno responden de los problemas de seguridad alimentaria, y muchas empresas diferentes interactúan a lo largo de la cadena de valor ("asociación"). Las agencias gubernamentales de seguridad alimentaria tiene el mandato de elaborar políticas y establecer normas y reglamentos, mientras que la industria agroalimentaria independientemente desarrolla sus propias políticas, normas y reglas para cumplir con las exigencias del consumidor y requisitos legales ("control"). Estos acuerdos llevan a la institucionalización de apoyar acciones, tales como el monitoreo regular de las importaciones por una autoridad de seguridad alimentaria, o la introducción por las empresas de agrobusines de la barra de códigos ("acción"). Algunos comportamientos ("acción") por diferentes actores, incluyendo corrupción, puede ignorar las reglas formales y ser conducidos por reglas y aduanas informales ("control").

Cuadro 22. Detalle de los elementos del marco de la complejidad		
Tipo	**Descripción**	**Ejemplos**
	Significado	
Creencias y valores	Los supuestos subyacentes, a menudo muy profundos, en los que las personas basan sus decisiones.	• Valores y creencias religiosas. • Planteamientos de la naturaleza humana. • Creencias sobre por qué algunas personas son pobres y otras son ricas. • Creencias sobre hasta dónde los gobiernos debieran intervenir en los mercados. • Valores sobre la gestión de los negocios que llevan a la responsabilidad social o a la corrupción.
Marcos de comprensión	Lenguaje, teorías y conceptos utilizados para comunicar, explicar fenómenos y orientar la acción.	• Lenguaje. • Teoría económica. • Principios de ley y gobernanza democrática.
	Asociación	
Organizaciones y redes	Organizaciones creadas por el gobierno, las empresas y la sociedad civil.	• Naciones Unidas. • Empresas globales. • Agencias gubernamentales. • Asociaciones de la industria. • Pequeñas empresas. • Organizaciones religiosas. • ONG internacionales. • Organizaciones de producción.
Relaciones y transacciones	Los medios de crear y mantener las relaciones entre individuos y entre las organizaciones.	• Mercados. • Foro económico global. • Comidas de negocios. • Asociacionismo civil.

Control		
Mandatos, políticas y estrategias	Los mandatos dados o adoptados por determinados grupos y organizaciones, las posiciones y las políticas que se adopten y las estrategias que se plantean seguir.	• Constituciones nacionales. • Estatutos de asociación para las empresas. • Convenciones globales. • Estrategias nacionales de reducción de la pobreza. • Estrategia corporativa para empresas socialmente responsables. • Diversas políticas gubernamentales (agricultura, salud, educación).
Reglas formales e informales	Las reglas formales e informales que establecen las restricciones de cómo las organizaciones e individuos pueden comportarse en determinadas situaciones.	• Regulaciones y reglas de tráfico. • Leyes referentes al empleo. • Regulación medioambiental.
Acción		
Funciones, productos y servicios	Las funciones realizadas, los productos y servicios ofrecidos por el Gobierno, las organizaciones privadas y la sociedad civil.	• Administración y recaudación de impuestos. • Provisión de servicios de salud o educación. • Servicios financieros ofrecidos por la banca. • Provisión de infraestructuras por el gobierno. • Productos producidos por la industria.
Prácticas regulares y conductas	Las prácticas y comportamientos que los individuos repiten en la vida social, económica y política.	• Modelos individuales de compra. • Comportamiento regular de los actores en el Mercado. • Cómo se saluda la gente. • Cómo se relacionan los funcionarios con el público.

Fuente: Woodhill, 2010.

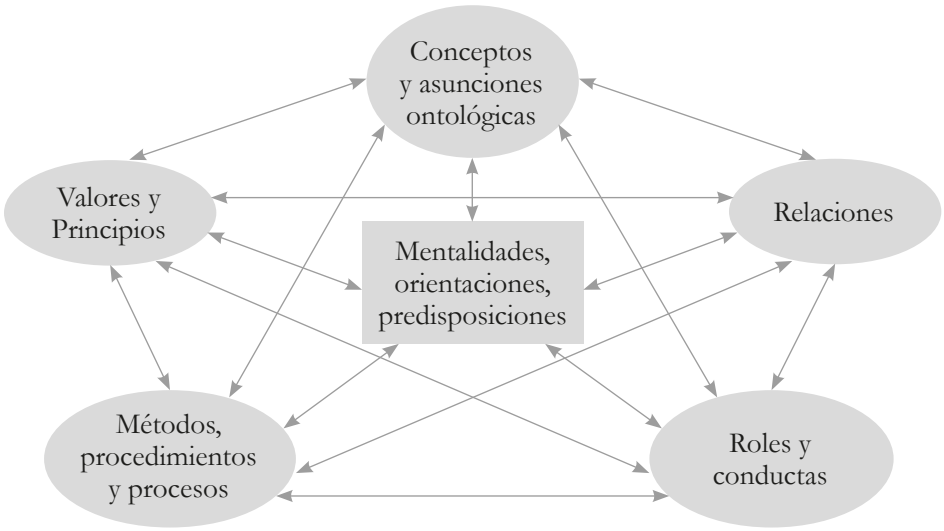
Como complemento al marco anterior, resulta sugerente la aportación de Chambers (2010) de un paradigma de pluralismo adaptativo que contrapone al dominante o neo-newtoniano. Este último se caracteriza por prácticas, como los procesos, procedimientos, funciones y comportamiento, que subrayan la normalización, las rutinas y regularidades con el objetivo de hacer predicciones que considera factibles. El nuevo paradigma, al contrario, exige la creatividad, la invención, la improvisación y la originalidad en la adaptación y explotación de cambio[39].

La inclusión de este marco de Chambers tiene una doble razón. La primera, la sistematización que hace de factores intangibles pero esenciales para entender el proceso

[39] Para mayor detalle ver Chambers (2010:44-48).

de cambio. El protagonismo se centra en las capacidades humanas, bien consideradas individual o colectivamente. La segunda, por entender que puede servir de complemento o ayuda al cuadro anterior de Woodhill.

Gráfico 5. Elementos del paradigma de pluralismo adaptativo



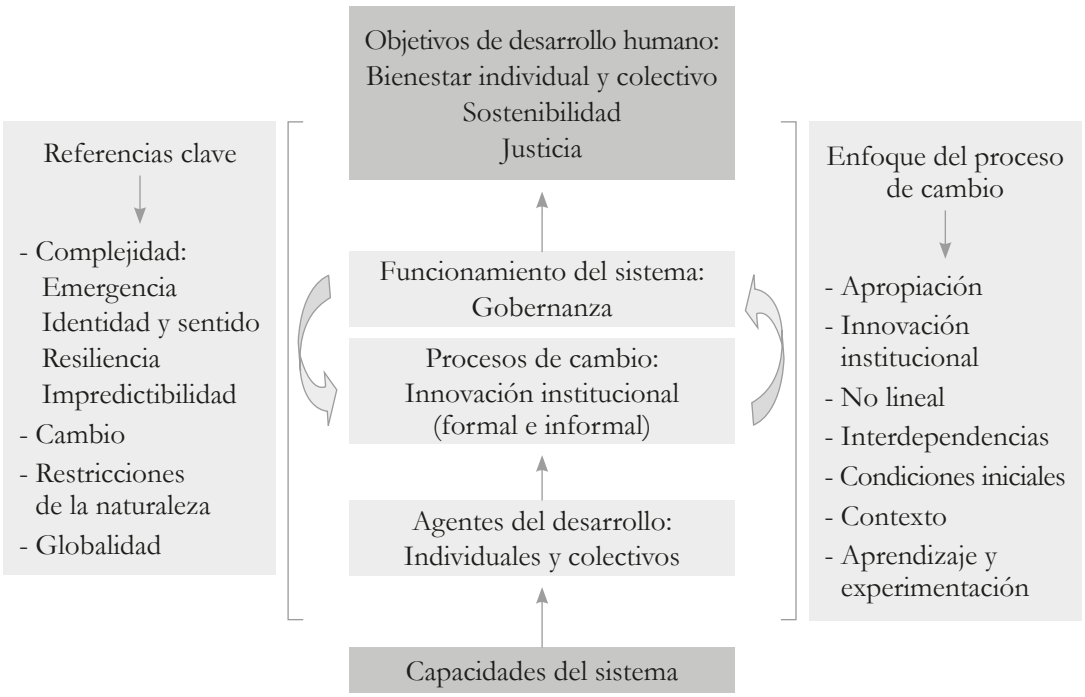
Fuente: Chambers, 2010.

8. Las capacidades centrales del sistema

En este apartado se pretende hacer un resumen de los contenidos de los anteriores que permitan una visión integral del enfoque analítico que se propone. Como se ha planteado repetidamente, se parte de asumir que la mejor forma de comprender e intervenir en los procesos de cambio es considerar el desarrollo como un sistema complejo. Pero como se ha visto, si bien las categorías de la complejidad pueden ayudar a entender la realidad, no contienen ninguna dimensión normativa.

El DHL no puede entenderse sin una decidida definición de cuál es su dimensión normativa. El marco siguiente es un intento de reflejar cómo deben integrarse las distintas categorías de la complejidad para que resulten potenciadoras del desarrollo humano.

Gráfico 6. Dinámica del desarrollo humano local como un sistema



Fuente: Elaboración propia, en base a Woodhill, 2010:48.

Bibliografía

Este apartado de la complejidad se ha basado en una amplia serie de trabajos, pero como queda recogido en las numerosas citas, hay un grupo de autores de los que se es especialmente deudor como son Jones, Morgan, Ramalingam y Woodhill. Para una mayor exposición de sus contenidos nos referimos a las referencias contenidas en la bibliografía.

Junto a dichos trabajos, hay que destacar dos obras: IDS Bulletin Volume 41, Nº 3, May 2010 y *Capacity development in practice-Dimensions of Capacity.*

Además de las referencias de la bibliografía, se aconseja el trabajo de Seerp Wigboldus (2009) que contiene una relación muy completa de páginas web sobre la complejidad. Presenta una breve descripción de cada una, sin hacer comentarios sobre las características de cada sitio. Además incluye otras dos relaciones de libros y artículos completan el trabajo. En ellas se recoge solo la referencia bibliográfica, pero resulta de agradecer el esfuerzo por incluir la dirección web donde poder encontrar el documento.

Bahadur, Aditya V., Maggie Ibrahim y Thomas Tanner (2010); "The resilience renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters". *Strengthening Climate Resilience Discussion Paper.* IDS.

BEINHOCKER, Eric (2006); *The origin of wealth: evolution, complexity and the radical remaking of economics.*

CHAMBERS, Robert (2010); "Paradigms, Poverty and Adaptive Pluralism". *IDS Working Paper* 344, July 2010, Institute of Development Studies 2010, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton, UK. Disponible en: <www.ids.ac.uk/ids/bookshop>.

ESCALERA Reyes, Javier y Esteban RUIZ BALLESTEROS (2011); "Resiliencia Socioecológica: aportaciones y retos desde la Antropología". *Revista de Antropología Social*, 2011, 20 109-135. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5209/rev_RASO.2011.v20.36264>.

EVANS, Alex, Bruce JONES y David STEVEN (2010); "Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and International Order". *Managing Global Insecurity MGI.*

FONTANA, Magda (2008); "The Complexity Approach to Economics: a Paradigm Shift". Centro di Studi sulla Storia e i Metodi dell'Economia Politica "Claudio Napoleoni" (CESMEP), *Working paper* No. 01/2008.

GREEN, Duncan (2008); *De la pobreza al poder. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces.* Oxfam. Disponible en: <http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/pobreza_al_poder>.

HENDRICK, Diane (2009); "Complexity Theory and Conflict Transformation: An Exploration of Potential and Implications". *Centre for Conflict Resolution Working Paper* 17, Department of Peace Studies, University of Bradford, June 2009.

JONES, Harry (2011); "Taking responsibility for complexity. How implementation can achieve results in the face of complex problems". *Working Paper* 330. June 2011, Overseas Development Institute, London. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6485.pdf>.

KRZNARIC, Roman (2007); "How Change Happens. Interdisciplinary Perspectives for Human Development". Oxfam. Disponible en: <http://www.oxfam.org.uk/resources/issues/education/downloads/research_change.pdf>.

POLASKY, Stephen, Stephen R. CARPENTER, Carl FOLKE, y Bonnie KEELER (2011); "Decision-making under great uncertainty: environmental management in an era of global change". *Trends in Ecology and Evolution* August 2011, Vol. 26, No. 8.

PORTER, James (2009); *Complexity Science and International Development.* UK Collaborative on Development Sciences Report: University of Warwick, Centre for Complexity Science.

RAMALINGAM, Ben y Harry JONES with Toussainte Reba y John Young (2008); *Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts.* Overseaas Development Institute, London. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/833.pdf>.

SEERP Wigboldus (2009); "A list of websites and reading materials on strategy & complexity". Wageningen UR Centre for Development Innovation. December 2009

UBELS, J., Acquaye-Baddoo y A. FOWLER (2010); *Capacity Development in Practice*, Earthscan.

WALKER, B. H., J. M. ANDERIES, A. P. KINZIG y P. RYAN (2006); "Exploring resilience in social-ecological systems through comparative studies and theory development: introduction to the special issue". *Ecology and Society* 11(1): 12. Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art12/>.

WOODHILL, Jim (2008); How institutions evolve. Shaping behaviour. Disponible en: <http://www.the brokeronline.eu/en/Magazine/articles/Shaping-behaviour>.

WOODHILL, Jim (2010ª); "Capacity Lives Between Multiple Stakeholders". En: *Capacity development in practice – Dimensions of Capacity, pp. 25-41.*

WOODHILL, Jim (2010b); "Capacities for Institutional Innovation: A Complexity Perspective". *IDS Bulletin* Volume 41, Nº 3, May 2010, pp. 47-59.

V. Las capacidades colectivas

El elemento fundamental del proceso de DC es el concepto de capacidad colectiva. Para elaborar estrategias con esa nueva referencia, el concepto que se tenga de capacidad colectiva es decisivo, por lo que se requiere una definición precisa que permita establecer objetivos claros y diseñar políticas. En este apartado hacemos referencia fundamentalmente a las capacidades colectivas del segundo nivel del proceso de DC, es decir, las capacidades a nivel institucional u organizacional, entendiendo que las capacidades colectivas del sistema se han expuesto en el apartado anterior.

Plantear la necesidad de que las organizaciones, instituciones y empresas tengan determinadas capacidades para que su funcionamiento sea exitoso no es una novedad del enfoque del desarrollo de las capacidades. En el mundo de la economía de la empresa y de las administraciones públicas existen abundantes propuestas al respecto, si bien parten de considerar a cada ente colectivo con objetivos muy precisos y tópicos pensados para funcionar en una determinada concepción de democracia formal y en un marco de economía de mercado, sin tener en cuenta la pretensión de buscar formas organizacionales e institucionales alternativas y una relación diferente con el entorno. En consecuencia, no responden a la pregunta de cuáles son las capacidades necesarias para que las unidades de este nivel dos del DC promuevan procesos de desarrollo humano que, lógicamente, implican procesos de cambio.

El desafío no se encuentra en el funcionamiento eficiente, que debe afrontar cualquier instancia pública o privada, sino en conseguir funcionar con autonomía en su pretensión de ser un proceso crítico con el modelo dominante. Por ello acudimos a otras fuentes que proponen una definición de aquellas capacidades colectivas, que se entienden necesarias para cualquier instancia colectiva en la que el objetivo del cambio se convierte en la referencia fundamental. Las fuentes utilizadas -PNUD, Baser y Morgan (2008), dentro del trabajo realizado para el instituto European Centre for Development Policy Management (ECDPM), y las aportaciones del *Institute of Development Studies* (IDS)- han sido elegidas precisamente porque la base de su propuesta ha sido preguntarse por las capacidades básicas que requieren organizaciones para el desarrollo, entendiendo el desarrollo como un proceso de cambio.

Cuadro 23. Propuestas de capacidades

El concepto amplio de DC es fácil de atrapar, pero la realidad de las capacidades específicas, su definición y contexto, es compleja y más elusiva. En el recuadro se recogen dos formulaciones de capacidades fundamentales realizadas por dos investigadores distintos. A la izquierda se encuentran diez capacidades críticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A la derecha, se presenta otra lista de capacidades centrales que representa lo que pudiera esperarse de una sociedad, organización o individuo altamente desarrollado que pueda considerarse empoderada y capaz de marcar su propio destino, no porque sea autosuficiente o autónomo, sino porque es muy competente para gestionar su entorno.

Fuente:Lopes y Theisson, 2003.

Cuadro 24. Capacidades claves y centrales

Diez capacidades clave (1)	Capacidades centrales (2)
1. Establecer objetivos.	- Guiarse por valores clave y un sentido del fin.
2. Desarrollar estrategias.	- Definir y analizar su entorno y su lugar en el esquema más amplio de las cosas.
3. Elaborar planes de acción.	- Definir las cuestiones y alcanzar acuerdos que funcionen sobre los objetivos o mandatos.
4. Desarrollar e implementer políticas apropiadas.	- Gestionar y resolver conflictos.
5. Desarrollar marcos legales y de regulación.	- Formular estrategias.
6. Crear y gestionar alianzas.	- Planificar y actuar en base a esos planes.
7. Fomentar un entorno propicio para la sociedad civil, especialmente para el sector privado.	- Conseguir y movilizar recursos.
8. Movilizar y gestionar recursos.	- Aprender nuevas habilidades y enfoques de manera continua.
9. Implementar planes de acción.	- Establecer relaciones de apoyo con otras partes.
10. Monitorear los progresos.	- Evaluar los resultados y hacer ajustes.
	- Enfrentar proactivamente los nuevos desafíos, ajustando agendas, enfoques y estrategias.

Fuente: Lopes y Theisson (2003:25-26). Hace referencia a: (1) Browne, Stephen (2002): "Introduction: Rethinking Capacity Development for Today's Challenges." In *Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences,* edited by Stephen Browne. New York/London: UNDP/Earthscan. (2) Lavergne, Réal y John Saxby (2001): "Capacity Development: Vision and Implications." Capacity Development Occasional Paper Series, 3 (January). Ottawa: CIDA.

Se trata de conocer qué tienen que poseer como núcleo de su forma de actuar de manera que se asegure el funcionamiento de sus objetivos más estratégicos. Por eso, más que pensar en una lista de capacidades entendidas cada una de manera independiente, la cuestión es entenderlas como un conjunto interconectado donde todas son necesarias e interactúan, retroalimentándose e influyéndose entre sí. Expresado de

otra manera, pudiera decirse que se busca una visión integral de todas esas capacidades de manera que se vislumbre la capacidad colectiva como la habilidad colectiva o la aptitud de una organización para llevar a cabo una función particular o un proceso, dentro o fuera del sistema (Baser y Morgan, 2008ª:25). Esa capacidad colectiva integral se compone de una serie de capacidades colectivas que son que las permiten a una organización hacer cosas y mantenerse. ¿Cuáles son esas capacidades colectivas que se encuentran en todos los sistemas y organizaciones y cómo se articulan?

En primer lugar hay que hacer una distinción importante entre las capacidades técnicas y las capacidades funcionales transversales, para poner de manifiesto cuál es la naturaleza específica de las capacidades relevantes[40]. Las capacidades técnicas hacen referencia a aspectos específicos de determinadas actividades, que, aun cuando sean fundamentales para el funcionamiento de cualquier empresa de un sector específico, resultan irrelevantes para las de otro sector. La lista de capacidades técnicas es casi ilimitada dada la enorme variedad de actividades que pueden realizarse. Lo que las diferencia de las transversales es que sin éstas últimas, por muy desarrolladas que se encuentren, no producirán resultado alguno significativo. En resumen, las capacidades técnicas no serán operativas sin las funcionales transversales, por lo que son dependientes de ellas.

Las capacidades funcionales transversales son aquellas que se encuentran en cualquier colectividad pública o privada, sea cual su nivel de complejidad o el alcance territorial sobre el que actúan. Son éstas las que interesan para nuestro objetivo, ya que son las que marcan las decisiones que afectan al funcionamiento presente y futuro de un colectivo.

Esta definición algo abstracta se complementa con la que propone, de manera más concreta, Woodhill (2010b:49) que señala como necesarias para el cambio institucional las siguientes capacidades para:

i) Formular y entender los desafíos de la sostenibilidad medioambiental y de la justicia social.

ii) Gobernar un mundo global altamente complejo cuando se enfrentan riesgos de colapso medioambiental, violencia y terror provocados por inequidades, pobreza o competencia sobre recursos escasos.

iii) Dirigir la innovación tecnológica hacia los desafíos de nuestro tiempo.

iv) Conducir los cambios institucionales, rápidos y fundamentales, que necesitan las comunidades y sociedades para ser más sensibles y resilientes a los problemas que enfrentan.

v) Para poner en marcha nuevas dinámicas de compromiso entre la ciudadanía, sus líderes, empresas, gobierno y sociedad civil.

[40] Esta diferenciación se encuentra en todas las propuestas, con una u otra denominación. La terminología de capacidades técnicas y funcionales transversales es del PNUD (UNDP, 2008ª), mientras que Baser y Morgan (2008:25) hacen una distinción similar entre capacidades básicas y capacidades logísticas o técnicas.

Evidentemente, formuladas de esta manera, resultan capacidades demasiado exigentes para que toda entidad de las que componen el nivel dos se plantee adquirirlas, pero hay que advertir que esos desafíos, además de ayudar a tener una idea más clara de la naturaleza de las capacidades que se plantean, no les son tan extraños, aunque se presentan a otra escala y requerirían formulaciones más matizadas. Esta concepción de las capacidades relevantes requiere una posterior elaboración que perfile mejor las capacidades específicas de manera que se conviertan en categorías operativas, susceptibles de ser medidas con indicadores.

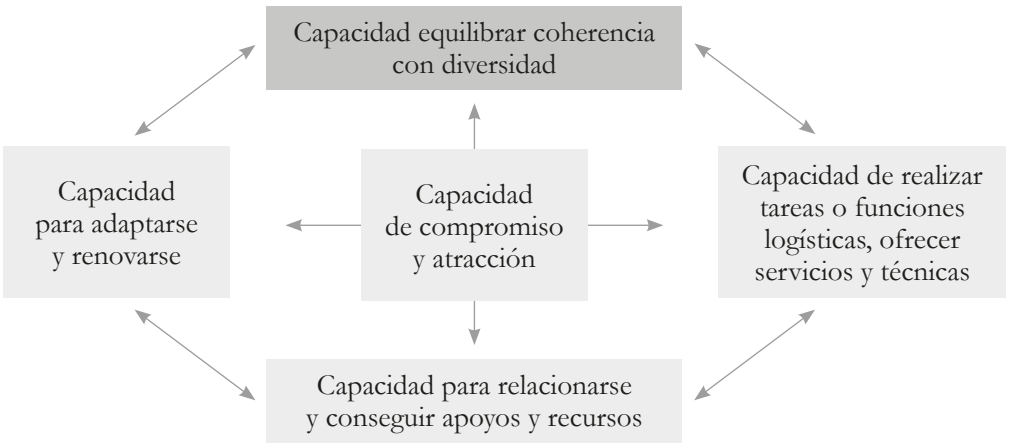
Partiendo de las propuestas a que antes se ha hecho referencia, nos proponemos diseñar una primera lista, a modo de ensayo, que sirva de base para un debate ordenado y permita avanzar en la definición y operatividad de las capacidades. Para ello buscamos una plataforma que sirva para aglutinar las distintas capacidades, de manera que se ofrezca un panorama integral y no un mero catálogo. La propuesta de Baser y Morgan (2008) es la que, a nuestro juicio, tiene mayor ambición en este sentido al ofrecer una visión más sistemática de las capacidades colectivas relevantes que las otras. Esto le da ventaja sobre la lista de capacidades del PNUD, que tiene un carácter excesivamente procedimental al articularlas como un proceso secuencial para la implementación de un proyecto, lo que dificulta utilizarla como base. Además, la lista de Baser y Morgan no es una propuesta cerrada, y se ofrece como susceptible de mejoras que la hagan más operativa. Por eso la adoptamos como la base que permita integrar de manera armónica las distintas capacidades formuladas desde otras posiciones[41].

Las cinco capacidades de Baser y Morgan (2008,26) se encuentran representadas en el cuadro siguiente como un conjunto interrelacionado. La capacidad de compromiso y atracción ejerce como eje aglutinador de las otras cuatro, pero todas se vinculan entre sí para posibilitar el funcionamiento de la habilidad colectiva. La relación comprende las capacidades de: i) compromiso y atracción; ii) realizar tareas o funciones logísticas, ofrecer servicios y técnicas; iii) relacionarse y conseguir apoyos y recurso; iv) adaptarse y renovarse; y, v) equilibrar coherencia con diversidad.

La capacidad de compromiso y atracción, que se perfila como central, plantea que las organizaciones deben poder tener voluntad, poder elegir, poder empoderarse y poder crear un espacio para ellas mismas. Refleja una capacidad nuclear que implica tener ambición, convicción, determinación e identidad colectiva. Las denominaciones de las siguientes capacidades son suficientemente expresivas de sus contenidos lo que permite evitar ahora entrar a un mayor detalle. En cualquier caso, hay que dejar clara la necesidad posterior de realizar una especificación de los mismos.

[41] Además ofrecen una exposición detallada de los contenidos de cada una, lo que favorece la fase posterior de hacerlas operativas (Baser y Morgan, 2008:26-35).

Gráfico 7. Capacidades colectivas de Baser y Morgan



Fuente: Baser y Morgan, 2008:104.

Como se decía más arriba, es sobre este esquema que nos proponemos analizar las restantes propuestas para elaborar una lista coherente de las capacidades básicas. Para ello pasamos revista a las listas de capacidades del PNUD y Woodhill en los siguientes apartados.

Las capacidades colectivas del PNUD

La propuesta de la definición de capacidad colectiva por parte del PNUD es reciente, aunque tiene sus antecedentes en trabajos hechos en su entorno años atrás. [42] Pero éstos solamente expresaban la necesidad de disponer de categorías colectivas de capacidades, sin ofrecer criterios para su definición. Es a partir de 2006 donde se produce un periodo de elaboración de conceptos e instrumentos que permiten ofrecer hoy una propuesta de capacidades colectivas. El PNUD reconoce la complejidad que eso supone, ya que dentro de un país se combinan una compleja red de capacidades que se encuentran en los gobiernos, sector privado y sociedad civil. Su visión de las capacidades colectivas responde al objetivo de disponer de una metodología que le permita abordar eficazmente los proyectos o intervenciones en materia de cooperación. Por eso muestra una preocupación a nivel micro y no contempla el sistema en su conjunto. Así, presenta las capacidades como parte de un proceso, en el que cada una de ellas se corresponde con uno de los pasos o fases. Esto no es óbice para que quepa hacer una lectura de cada capacidad funcional por sí misma; de manera que, más allá de la preocupación por el diseño de políticas de cooperación, se pueda analizar cada una de ellas como válidas para otras aplicaciones.

El PNUD identifica cinco tipos de capacidades funcionales transversales (UNDP, 2009) que son la capacidad de: 1) emprender un diálogo entre todas las partes intere-

[42] Ver: UNDP, 2007:16-24; UNDP, 2008ª:9-16; y UNDP, 2009a:3-6.

sadas; 2) analizar una situación y crear una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar; 5) controlar y evaluar. Si bien las cinco son decisivas y no puede prescindirse de ninguna, coincidimos con el PNUD en el papel destacado de la capacidad de analizar una situación y crear una visión (que corresponde al número 2 de la relación anterior), que implica poder evaluar los recursos y las necesidades de capacidades que requiere su funcionamiento. Esta capacidad es la base de la estrategia del proceso del desarrollo de las capacidades y se convierte en una pieza de especial relevancia para cualquier organización o comunidad ya que disponer de ella significa ser capaz de formular una visión del futuro del colectivo y una definición de los objetivos a conseguir. Tener esta capacidad supone analizar las capacidades deseadas para el futuro frente a las capacidades actuales, lo que genera una comprensión del conjunto de capacidades y necesidades que permita dar respuesta a la pregunta de qué capacidades hay que desarrollar.

Estas capacidades guardan una relación con las de Baser y Morgan, lo que permite, sin mayor dificultad, insertarlas dentro de las que estos autores proponen. Así, se hace el siguiente encuadramiento: la capacidad 1 (emprender un diálogo entre todas las partes interesadas) se encuadra en la capacidad de compromiso y atracción; la capacidad 3 (formular políticas y estrategias) en la capacidad de equilibrar coherencia con diversidad; la capacidad 4 (presupuestar, gestionar e implementar) en la capacidad de realizar tareas o funciones logísticas, ofrecer servicios y técnicas; y, la 5 (controlar y evaluar) con la capacidad de adaptarse y renovarse. No quiere decir que se dé una correspondencia total entre ellas, sino que la adscripción que se hace no disuena, dando primacía a la formulación de las capacidades de Baser y Morgan por entender que tiene mayor alcance.

Ya se ha destacado la trascendencia de la capacidad colectiva número 2 del PNUD[43], que no encuentra fácil acomodo en las capacidades del esquema de Baser y Morgan, lo que no quiere decir que no sean compatibles. Por el contrario, entendemos que lo complementa en cuanto puede calificarse como la capacidad colectiva que permite que funcionen correctamente las cinco capacidades básicas.

Las capacidades en un escenario complejo

Las entidades tienen que desarrollar su actividad en un entorno complejo que se caracteriza por la incertidumbre y la volatilidad, lo que implica que su proyecto encuentra dificultades añadidas a las que hacer frente. Hay un reconocimiento creciente que muchos de los problemas que enfrentan estas entidades son complejos y necesitan ser tratados como tales. La puesta en práctica de los proyectos se enfrentan a problemas interdependientes, tiene que gestionarse junto con procesos de cambios no lineales y a menudo impredecibles, lo que exige disponer de las herramientas que permitan decidir de qué manera y en qué grado los desafíos que se enfrentan son complejos

[43] El PNUD, en consecuencia con su apreciación de la relevancia de esta capacidad, ha elaborado una metodología muy precisa para realizar esa evaluación que, de hecho, se convierte en una pieza central para entender su propuesta y su visión de las capacidades colectivas. Ver: UNDP, 2008c.

(Jones, 2011). La propia OECD (2009) reconoce que quienes toman decisiones se encuentran cada vez más con una gran cantidad de problemas que implican sistemas compuestos de un gran número de partes interactuando. Estos sistemas tienden a sorprender, son de gran escala y parecen incontrolables. Hay que plantearse qué nuevas capacidades son necesarias ante esta realidad.

La categoría de resiliencia se ha convertido en una referencia para expresar la capacidad necesaria de cualquier organización para poder llevar adelante su proyecto en entornos complicados. La relación de capacidades emergentes, que señala Woodhill (2010b:53), es una respuesta a esta cuestión al proponer aquellas que pueden proporcionar un mayor grado de resiliencia en base a la innovación institucional. Propone las siguientes capacidades necesarias para funcionar en el escenario actual, las que encuadramos dentro de la relación anterior, salvo la capacidad de navegar en la complejidad que aparece como diferenciada por su especial relevancia:

a) Navegar en la complejidad: ser capaz de actuar dentro de la impredecibilidad y complejidad inherente a los sistemas sociales. Esto supone aprender a vivir con el cambio y la incertidumbre, es decir, tener la capacidad para aprender de las crisis, para construir respuestas a los cambios ambientales, para controlar perturbaciones y desarrollar estrategias que hagan frente a procesos de cambio. Las instituciones socio-culturales cumplen un papel central, ya que responden y se reforman en virtud de estas crisis, desempeñando un papel protagonista en su manejo. Esta capacidad no se halla suficientemente recogida en la lista de Baser y Morgan, por lo que se incluye en nuestra propuesta de manera individualizada.

b) Aprendizaje de manera colaboradora: cuanto mayor capacidad haya de aprender de forma colaboradora, mayor será la capacidad de innovación institucional. No puede pensarse en un proceso de aprendizaje pasivo en el que el gobierno o la academia sean quienes ofrezcan las soluciones que luego se apliquen a las diferentes organizaciones, empresas o administraciones. La imprescindible innovación institucional surgirá de un proceso de aprendizaje caracterizado por las interacciones entre los diferentes actores. Así, en la capacidad antes señalada de adaptarse y renovarse habrá que especiificar la importancia de este proceso.

c) Compromiso político: la innovación institucional es un proyecto político. Aquí destaca la importancia de las dinámicas del poder y la autoridad, frente a las que este compromiso necesita: capacidad de ver y criticar las relaciones de poder; capacidad de hacer juicios sobre la forma apropiada de compromiso político; capacidades en relación con los procesos de cabildeo, advocacy e influencia política; y, capacidad de utilizar los medios de comunicación en todas sus manifestaciones. Estas capacidades las hemos integrado dentro de la capacidad de compromiso y atracción.

d) Autorreflexión: el cambio social es un proceso emocional; requiere de las capacidades autorreflexivas de los actores, lo que supone cuestionar las propias

asunciones y creencias. Supone una especificación importante de la capacidad de adaptación y renovación.

Cuadro 25. Lista de capacidades funcionales relevantes	
Capacidad de análisis y visión de futuro	- Resiliencia.
Capacidad de compromiso y atracción	- Analizar y criticar relaciones de poder. - Juicios sobre formas apropiadas de compromiso. - Influencia e incidencia política. - Uso de los medios de comunicación.
Capacidad de relacionarse y conseguir apoyos	
Capacidad de equilibrar coherencia con diversidad	
Capacidad de adaptarse y renovarse	- Aprendizaje. - Autorreflexión y autocrítica. - Combinar diferentes tipos de conocimiento, incorporar el conocimiento local en la gestión y la toma de decisiones. - Capacidad de incluir en su estrategia las restricciones de la naturaleza.
Capacidad de tomar decisiones ante problemas complejos	- Navegar en la complejidad.
Capacidad de realizar tareas	

Fuente: Elaboración propia.

La simple enumeración de las capacidades no supone dar por concluido el objetivo propuesto. En primer lugar, esta lista no pretende erigirse en una referencia única y cerrada, por el contrario su finalidad es abrir una vía que permita el debate sobre los criterios tenidos en cuenta para su elección y las capacidades concretas identificadas. En segundo lugar, no hay que olvidar que estas capacidades tienen que entenderse en función del objetivo de la justicia social y deben evaluarse desde la dimensión normativa del desarrollo humano. En tercer lugar, para que sean operativas es necesario especificarlas y disponer de indicadores precisos.

La complejidad de la toma de decisiones

Una cuestión añadida a la consideración de las capacidades necesarias para enfrentar la complejidad es saber identificar cuándo los problemas que se enfrentan tienen la

condición de complejos. Afirmar que las cuestiones sobre el cambio global son complejas y que las consecuencias de las decisiones son a menudo muy inciertas, no supone afirmar que todo problema relacionado con aspectos globales tenga esa condición. El error se produce tanto cuando se aplican a situaciones complejas un tratamiento previsto para situaciones simples como a la inversa.

Hay un reconocimiento creciente que muchos de los problemas que enfrentan los programas y las políticas son complejos y necesitan ser tratados como tales. La puesta en práctica debe tratar con problemas interdependientes, navegar con procesos de cambios no lineales y a menudo impredecibles, que implican a un amplio abanico de intereses. Lo primero que se necesita es disponer de herramientas que permitan decidir de qué manera y en qué grado los desafíos que se enfrentan son complejos (Jones, 2011)[44].

No es una tarea fácil, como puede fácilmente pensarse, que ya se planteó en el mundo de las empresas hace varios años ante la ineludible necesidad de tener que tomar decisiones coyunturales y estratégicas en contextos complejos. Una de las propuestas más conocidas y que puede ser aplicable a nuestro estudio es el denominado marco Cynefin. Permite identificar cuatro contextos para saber qué debe aplicarse en cada uno: modelos de liderazgo, procesos de aprendizaje, estrategias de intervención. Cada contexto requiere formas distintas de análisis e intervención.

Cuadro 26. Marco de Cynefin

Complejo
- Espacio de los sistemas sociales.
- Causas y efectos pueden determinarse retrospectivamente, pero no se repiten.

Complicado
- Espacio de la investigación científica.
- Causas y efectos se pueden detectar pero separados en el tiempo y el espacio.

Caótico
- Causas y efectos no pueden determinarse.

Simple
- Espacio del conocimiento científico.
- Causas y efectos son predecibles.

Fuente: Baser y Morgan, 2008:104.

[44] En la misma línea la OECD (2009) destacaba que los políticos y en general quienes toman decisiones se encuentran cada vez más con una gran cantidad de problemas que implican sistemas compuestos de un gran número de partes interactuando. Estos sistemas tienden a sorprender, son de gran escala, parecen incontrolables. Estos trazos constituyen los que los científicos denominan sistemas complejos.

Cuadro 27. El marco Cynefin

El pensamiento de la complejidad puede ayudar a la gente a entender mejor cómo intervenir dentro de sistemas que funcionan de una manera no lineal. Una aplicación práctica emergente es el marco de Cynefin. David Snowden, antiguo director del IBM Institute for Knowledge Management, desarrolló el marco para ayudar a los ejecutivos y dirigentes a entender mejor las implicaciones de la complejidad para la estrategia. El marco Cynefin identifica cinco contextos: simple, complicado, complejo, caótico y desorden (cuando el contexto no es claro). Esta diferenciación reconoce que no todo lo que supone el desarrollo es complejo. Sin embargo, señala que los enfoques que se aplican y que funcionan para situaciones simples y complicadas fracasarán ante situaciones complejas y caóticas. Por ejemplo, la identificación de buenas prácticas es correcta para situaciones complicadas y simples, pero resulta bastante inútil para problemas más complejos.

La planificación lineal, y con ella gran parte del análisis científico, se basa en establecer relaciones claras de causa-efecto y usar este conocimiento para predecir los resultados de u n determinado diseño o intervención. En los contextos caóticos y complejos las relaciones causa-efecto no existen o no pueden ser evaluadas antes de tiempo. Se necesita un enfoque evolucionista para diseñar. En las situaciones caóticas o de crisis, la fuerte turbulencia requiere actuar para restaurar algún grado de orden con poco tiempo para el análisis o la información.

La mayoría de la innovación institucional se enmarca en contextos complejos. Y cuando se trta de estados fallidos a menudo nos encontramos con contextos caóticos. Mucha planificación del desarrollo y muchos procesos de políticas que se centran en la transformación institucional actúan como si el contexto fuera complicado o simple, más que caótico o complejo.

Fuente: Woodhill, 2008.

Bibliografía

BASER, Heather y Peter MORGAN (2008); *Capacity, Change and Performance*. Study Report. European Centre for Development Policy Management.

JONES, Harry (2011); "Taking responsibility for complexity. How implementation can achieve results in the face of complex problems". *Working Paper 330*. June 2011, Overseas Development Institute, London. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6485.pdf>.

OECD (2009); *Report on Applications of Complexity Science for Public Policy: New Tools for Finding Unanticipated Consequences and Unrealized Opportunities*. OECD, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/41/43891980.pdf>.

UNDP (2009); *Supporting Capacity Development*. The UNDP Approach 2009.

WOODHILL, Jim (2008); "How institutions evolve. Shaping behaviour". The Broker. Disponible en: <http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/Shaping-behaviour>.

WOODHILL, J.; (2010b); "Capacities for Institutional Innovation: A Complexity Perspective". *IDS Bulletin* Volume 41, Nº 3, May 2010, pp. 47-59.

VI. La propuesta metodológica del marco de análisis

1. El Desarrollo Humano Local como enfoque

1.1. El marco de procesos

La propuesta del DHL se enmarca en dos referentes teóricos. El primero, la aceptación del desarrollo humano como referencia normativa, lo que supone partir de la propuesta teórica del enfoque de las capacidades, que establece el desarrollo las capacidades de las personas, instituciones y sociedades como el espacio evaluativo relevante para evaluar, frente a la asunción dominante que la sitúa en los recursos que dispone la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, la propuesta de la dimensión local como referencia del espacio donde estudiar el desarrollo. La opción por esta dimensión responde a la hipótesis de que es ese ámbito el más adecuado para analizar los procesos de cambio con contenido de desarrollo humano y los resultados en las personas y la sociedad, así como las dinámicas que explican sus dificultades y posibilidades de consolidación. En la definición de lo local, el elemento decisivo es la existencia de una sociedad que posibilite un proyecto común en un espacio concreto, donde las personas puedan comprender y vivir un proceso compartido. La dimensión local no puede entenderse como una respuesta aislacionista del entorno, sino que, por el contrario, implica establecer las relaciones con los demás niveles hacia arriba e, incluso, se considera que es el lugar idóneo desde donde pensar la construcción de una globalización distinta, más equitativa y humana, en cuanto que lo local permite redescubrir el sentido del territorio y de la comunidad.

En este apartado se presenta una propuesta metodológica para el estudio del DHL. Pero antes es necesario precisar mejor las características del enfoque del DHL, que difiere de las visiones del desarrollo que se sustentan en las variables macroeconómicas tradicionales, fundamentalmente el crecimiento de la renta per cápita. Frente a éstas, propone un concepto de desarrollo intencional y normativo, pluridimensional, centrado en un territorio determinado donde la sociedad que lo habita es el agente colectivo del mismo. El DHL no es un enfoque surgido únicamente del desarrollo humano, sino que encuentra sus antecedentes en diversas elaboraciones teóricas y políticas de desarrollo local de las dos últimas décadas. En una primera aproximación diremos que el DHL considera el funcionamiento de una sociedad en un territorio determinado en la búsqueda del bienestar humano individual y colectivo que tiene como referente el desarrollo humano.

Recientemente se ha producido un importante despliegue de propuestas teóricas y políticas que tienen al desarrollo local como objeto de atención. Entre ellas, hay un

grupo que incluye aquellas que se limitan a reproducir a escala más reducida los planteamientos de la economía convencional, en lo que se conoce como descentralización. Su enfoque está marcado por el crecimiento económico como objetivo y el impulso de la actividad económica como instrumento central, por lo que, de cara a nuestra propuesta, su interés es escaso y se circunscribe a determinados aspectos instrumentales. Su concepto del desarrollo local se distancia de la visión del DHL.

Por otra parte, hay otro grupo de propuestas críticas con el planteamiento anterior que formulan propuestas creativas en base a dos características centrales en la forma de abordar lo local, comunes a todas ellas. Una, la consideración del desarrollo de las sociedades con una visión integral, que comprende otras dimensiones más allá de la económica; y, dos, el énfasis en el carácter endógeno del desarrollo, concediendo el protagonismo del mismo a los agentes y recursos locales. Estas dos sí forman parte importante del DHL, si bien hay un aspecto que marca la diferencia y obliga a considerar la especificidad del DHL. Nos referimos a la inclusión decidida de la dimensión normativa como elemento constituyente del desarrollo local, entendida desde los presupuestos del desarrollo humano. En algunas propuestas de desarrollo local esta dimensión se encuentra explícita de alguna manera, sin embargo no forma parte central a la hora de formular las estrategias. Con ello no se quiere afirmar que el DHL y estas últimas aparezcan como planteamientos enfrentados o mutuamente excluyentes. Al contrario, el DHL recoge muchas de sus proposiciones. De hecho a la hora de analizar los procesos dentro del marco general de cualquier sociedad local será necesario acudir a los trabajos teóricos y metodológicos de estas corrientes. Por eso, se presentan aquellas visiones del desarrollo local que sirven de base para nuestra propuesta de DHL.

1.2. La propuesta amplia del desarrollo local

Incluimos aquí aquellas aportaciones que entienden el desarrollo local como *una dinámica compleja, sistémica, en la que se articulan las restricciones y potencialidades económicas, culturales, políticas y sociales de cada territorio en la consecución del bienestar*. Con ello se descartan aquellas que plantean el desarrollo local como un mero proceso de descentralización.

En esta línea hay que destacar la propuesta del Desarrollo Económico Territorial (DET) formulada desde ILPES/CEPAL. Su definición del DET engarza con los planteamientos que se expusieron del desarrollo de las capacidades, al definirlo como *"la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención"*. Es decir, parte de la capacidad del sistema como el elemento relevante, entendida ésta para producir resultados de bienestar colectivo.

Otra concomitancia con el enfoque del DHL es que no se proclama como un marco teórico cerrado, sino que, al contrario, destaca la importancia y la necesidad de pensar integralmente tradiciones teóricas y políticas, de manera que pueda generarse un espacio de acción pública que, sin intentar absorberlas, y respetando sus especificidades, promueva su conocimiento mutuo, coordinación e integración.

En base al estudio de experiencias de casos, Rodríguez, Bernal y Cuervo (2012) señalan los criterios que es necesario tener en cuenta para que las políticas de DET tengan éxito. De ellos puede inducirse mayores especificaciones del concepto de DET que se maneja. Los criterios son:

i) *Integralidad:* se requiere la intervención simultánea en frentes complementarios, como la asistencia técnica y productiva, el fortalecimiento organizacional, la capacitación social y tecnológica, el apoyo a la comercialización y la generación formas de ahorro y crédito.

ii) *Flexibilidad:* la construcción de las estrategias integrales de intervención debe ser fruto de un proceso paulatino. Cada experiencia de desarrollo supone una ruta totalmente original que combina los componentes de forma propia. Cada experiencia se desenvuelve en un contexto histórico, social e institucional tan específico que el éxito de la política pública parece estar en proporción inversa a su rigidez. Se requiere políticas y programas públicos con suficiente maleabilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias propias de tiempo y lugar.

iii) *Descentralización:* la flexibilidad institucional necesaria para adaptarse a las circunstancias específicas de cada lugar es más fácil de construir si hay una mayor cercanía entre los tomadores de decisiones públicas y los beneficiarios de sus políticas.

iv) *Pluralismo:* apertura y capacidad para recuperar y adaptar conocimientos técnicos y ambientales tradicionales. Para conseguir esta apertura es necesario desarrollar actitudes y habilidades institucionales para conocer y reconocer estos conocimientos e incorporarlos a las propuestas formales previamente existentes.

v) *Acción colectiva:* las habilidades sociales de coordinación y de trabajo en equipo son cruciales en la explicación del éxito en experiencias como las estudiadas en este trabajo. En todos los casos analizados, la asociatividad entre productores es una de las claves del éxito.

vi) *Sostenibilidad:* las experiencias requieren de una a dos décadas antes de consolidarse, lo que no quiere decir que no se puedan producir resultados positivos a corto plazo. Pero las posibilidades de incidir significativamente en la promoción de procesos de desarrollo propiamente dichos se dan a escalas de tiempo una poco más larga.

Otra formulación es la que se conoce como el Desarrollo endógeno, que pone el énfasis en el territorio como el eje de su propuesta, entendiendo éste como *el espacio donde se expresa el conflicto social inherente a toda sociedad.* Así, precisa el alcance del concepto de territorio:

i) Es un espacio opuesto al espacio indiferenciado y carente de significaciones: el territorio local es una entidad significativa, cultural, localizada en el tiempo y en el espacio. Es un lugar de identidad, relacional e histórico, resultado de la

interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se relacionan tanto entre sí, como con el medio natural y social. Por lo tanto, el territorio local es un producto histórico, cultural, vivencial y social, cuya morfología y manifestaciones son resultado de un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza.

ii) el territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que está por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional, un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política del territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las estrategias de los actores.

En consecuencia, los territorios locales tienen la posibilidad de promover dinámicas endógenas fundadas en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo tanto de su sistema económico productivo como de su entorno institucional y cultural. En relación con la propuesta del DET puede decirse que resalta la pluridimensionalidad y la dinámica del colectivo como referencias del desarrollo, ya que en ellas se encuentra la base para que se produzca efectivamente una estrategia de desarrollo nacida desde la propia comunidad.

Madoery (2007), un destacado representante de esta línea, resalta el papel del territorio local frente a la globalización: si lo global define el contexto, lo territorial define el proyecto. Si lo global define diferentes ámbitos de actuación de los actores, lo local define el lugar de la identidad, el territorio de compromiso y la escala del desarrollo. Esta es la manera, entendemos, de englobar en una misma mirada política las nociones de territorio y desarrollo.

Los fundamentos teóricos del desarrollo endógeno descansan en tres pilares que se complementan:

i) *Complejidad:* Parte de una visión holística del desarrollo, que se aproxima a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad y permite replantear los temas y valores a partir de intereses propios, locales (Arocena, 1995). Resuelve tensiones históricas, como modernidad-identidad en la concepción del desarrollo, al valorar aspectos estructurales del desarrollo, aspectos institucionales y aspectos relacionales. Esos tres aspectos se influencian mutuamente y se potencian otorgando capacidades de desarrollo en cada territorio de actuación. Por lo tanto, la política de desarrollo endógeno debe combinar objetivos diversos.

ii) *Diversidad*: Reconoce la diversidad de realidades territoriales y, por ende, de los caminos para el desarrollo. Asimismo, identifica dinámicas locales que permiten crear capacidades territoriales de desarrollo. La matriz tradicional considera

sólo el contexto macro (estabilidad, previsibilidad, apertura, integración, etc.) y las condiciones micro de las unidades productivas (competitividad, productividad, internacionalización).

iii) *Estrategia:* La estrategia contempla la acción social intencional expresada como proyecto político territorial. Entiende que el desarrollo es un desafío político. Es una mirada constructiva, no apriorística, instrumental o aséptica del desarrollo. Es un enfoque que interpreta el proceso mismo de desarrollo, en función de las capacidades propias de los territorios, dados tanto por su inserción específica en un contexto situacional, por las características particulares de cada sociedad local, como en función de la política que impulsan los actores con incidencia territorial.

En una línea similar a la anterior, el Desarrollo basado en el lugar interpreta el nivel local de manera que se halla integrado espacial e institucionalmente (Bradford, 2012). Muchos de los desafíos locales provienen de la dinámica de la economía mundial y de las decisiones de nivel superior de los gobiernos. Estos factores siempre estructuran las trayectorias locales. En el desarrollo en el lugar, lo 'local' no es un área independiente ni una comunidad homogénea. Más bien es un lugar distintivo dentro de relaciones institucionales más amplias, conformado por las interacciones de la comunidad con las fuerzas políticas y económicas fuera de lo local.

Esta propuesta ofrece un análisis dinámico "inter-escalar" de lo local y el cambio territorial. Explora las relaciones entre los actores de la sociedad civil, el estado y el mercado en la construcción de nuevos sistemas de gobernanza y estrategias de desarrollo. Su preocupación no se encuentra en los problemas que resultan de las tensiones entre centralización y descentralización, sino que se centra en la negociación de compromisos entre los principios de condicionalidad y subsidiariedad. Se trata de crear instituciones intermediarias inteligentes y potentes que construyan puentes de larga duración entre el Gobierno y la sociedad civil donde se armonicen las presiones locales para la experimentación y las políticas nacionales para la cohesión; el conocimiento codificado técnicamente del Estado y el conocimiento basado en la experiencia de la comunidad; y, el énfasis del Estado en la democracia representativa y el deseo de la comunidad de democracia participativa.

Los elementos comunes de esta visión amplia del desarrollo local pueden sintetizarse así:

i) Es un proceso que contempla las dimensiones económica, social, cultural y político-institucional que se encuentran en un determinado territorio que se articulan en un proyecto común.

ii) Propone una visión integral que supere la parcialización del análisis en políticas sectoriales.

iii) Señala que las capacidades de la sociedad y de sus agentes son la referencia del cambio y del desarrollo.

iv) La endogeneidad o apropiación es un elemento fundamental: cada sociedad debe ser capaz de decidir sobre sus prioridades y la mejor forma de alcanzar estas, lo que significa que no hay recetas generales. Esto implica el reconocimiento de que el desarrollo es una decisión colectiva que atañe al sistema como tal.

v) La asunción de los anteriores puntos plantea un reto nuevo como es aceptar la complejidad que supone la consideración de las sociedades como una articulación de procesos dinámicos impulsados por una diversidad de actores.

Aunque en todas las manifestaciones anteriores se encuentran referencias a un desarrollo social, al que incluso se califica de justo, sin embargo no aparece suficientemente explícita cuál es la referencia normativa. No es suficiente con apelar al carácter normativo del desarrollo, ni a su endogeneidad, ya que aunque ambas condiciones son necesarias, no son suficientes para poder calificar a ese desarrollo como DHL.

Incluso en la definición del DHL de la Escuela virtual del PNUD (Couto y Sueli), que se basa en la estrategia de intervención territorial, de naturaleza endógena, propuesta para superar situaciones socioeconómicas y políticas estructurales que afectan el proceso de desarrollo humano, cuando explicita la misma se echa en falta una mayor presencia de cuál es el contenido normativo que define el DHL. Lo que puede apreciarse a continuación cuando detalla las implicaciones de esa definición:

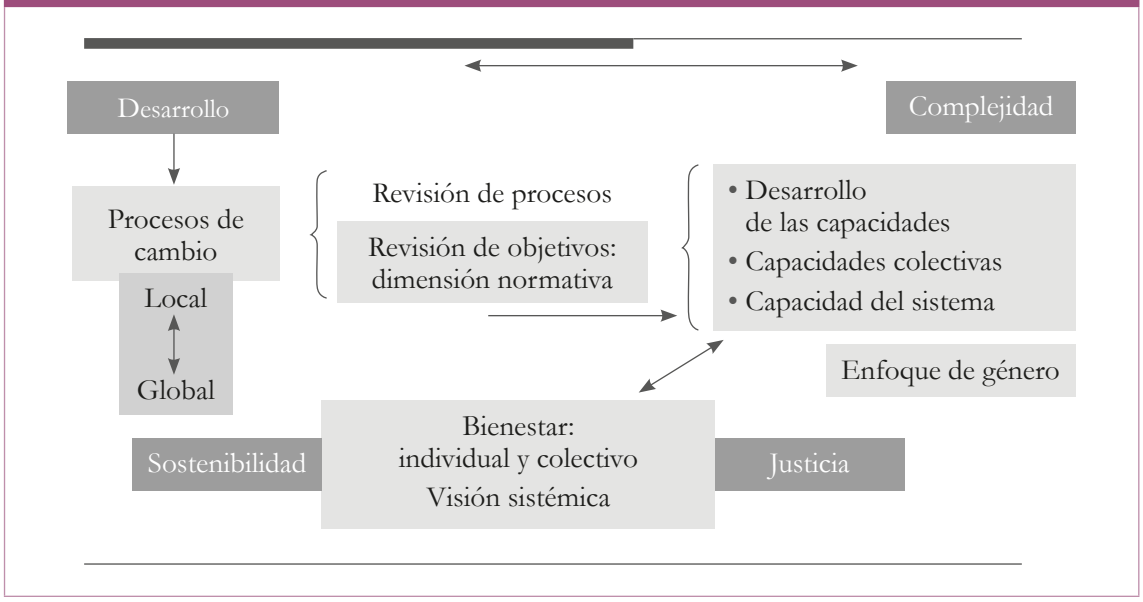
1. Trabajar el ambiente territorial de forma sistémica y multidimensional, valorizando las condiciones endógenas;
2. Valorizar el papel de cada uno de los actores locales, en sus distintos roles;
3. La formación de capacidades para que los actores actúen como ciudadanos y líderes protagónicos del proceso de desarrollo;
4. Construir iniciativas y alternativas que promuevan condiciones económicas y sociales capaces de enfrentar los problemas concretos de la gente.

2. El enfoque del Desarrollo Humano Local

El objetivo general de nuestra investigación es el estudio de los procesos de desarrollo humano local en distintos contextos sociales. Se propone identificar esos procesos, analizar las condiciones bajo las que surgen y su evolución posterior hacia su consolidación o debilitamiento, y evaluar su incidencia en resultados de DHL y como dinamizadores de otros procesos. Se busca conocer las interrelaciones de estos procesos dentro del marco integral de funcionamiento de las sociedades locales, más allá del estudio específico de cada uno de ellos.

En el gráfico siguiente se resaltan los elementos centrales del DHL, donde la referencia a los criterios que definen cuál sea el bienestar individual y colectivo es fundamental.

Gráfico 8. Marco general del Desarrollo Humano Local



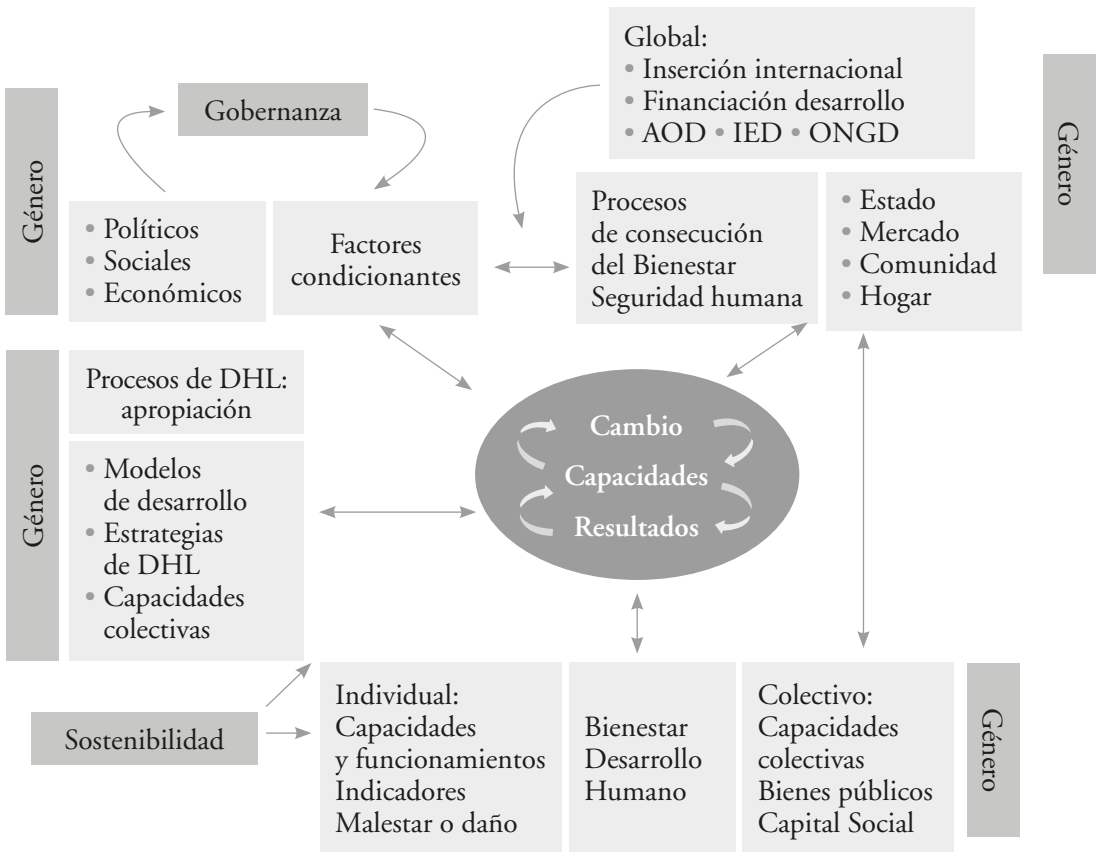
Fuente: Elaboración propia.

Se propone la siguiente definición de DHL: *el proceso integral, o el conjunto de procesos, por el que cada sociedad determina autónomamente su futuro deseable y posible, es decir el bienestar que considera valioso, entendido éste como la ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, de escala pequeña y mediana, así como la movilización de sus capacidades y recursos para un beneficio común equitativo, que tenga en cuenta la equidad de género, en términos económicos, sociales y políticos evaluados desde el desarrollo humano.*

2.1. Introducción: características generales del marco

El marco que se ofrece para la investigación se basa en el denominado Modelo de Regímenes de Bienestar, propuesto por el programa WellDev, de la Universidad de Bath, (Copestake y Wood, 2007; y Wood, 2009), sobre el que se han efectuado diversas modificaciones para adecuarlo a los particulares énfasis de la investigación sobre los procesos de DHL. Pero es obligado dejar constancia de su procedencia sin pretender con ello legitimar la propuesta que se presenta, cuyos defectos serán de nuestra responsabilidad.

Gráfico 9. Marco analítico de procesos de Desarrollo Humano Local



Fuente: Elaboración propia.

Este marco no pretende ser un modelo teórico que explique el DHL, sino un marco comprehensivo de los procesos que constituyen el DHL, que: a) permita identificar esos procesos, agruparlos en categorías, que forman una cierta unidad específica de articulación; b) establecer las relaciones más significativas que se dan entre ellos; c) disponer de una visión integral del sistema de DHL en una determinada sociedad.

Se parte de aceptar un enfoque pluralista que permite diferentes enfoques metodológicos cuando se trata de estudiar las relaciones entre los diferentes agentes y los procesos en marcha. Supone aceptar que para conocer el funcionamiento de un sistema complejo resulta obligado asumir esta pluralidad.

El marco tampoco tiene la pretensión normativa de proponer el conjunto de procesos que deben producirse para que una comunidad obtenga resultados de DHL, sino únicamente entender la dinámica de los procesos que en toda sociedad se hallan en juego.

Por otro lado, al presentar este marco no se quiere decir que las investigaciones deban dirigirse de manera preferencial hacia estudios globales de cada sociedad, sin con ello

despreciar su utilidad. La propuesta va dirigida más a ofrecer una panorámica que permita contemplar de manera coherente el conjunto de investigaciones parciales que pueden emprenderse y que, sirva, al mismo tiempo, para formular una estrategia de investigación que tenga como eje articulador el DHL.

2.2. Categorías centrales

Se proponen los siguientes apartados que recogen los contenidos centrales que deben ser objeto de análisis para conocer la dinámica de los procesos de DHL en una sociedad:

a) Procesos de consecución del bienestar

Es un apartado fundamental, ya que en él se incluyen los procesos sociales o colectivos y los particulares o privados que conducen a los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. La consideración del Estado, el mercado, la comunidad y el hogar como fuentes principales de provisión de bienes y servicios es la base de esta propuesta. Aunque pueden señalarse ciertos tipos o categorías generales en la forma de asignación de funciones a cada una de esas instituciones, cada sociedad local presenta características diferentes en la manera de conformar la matriz de responsabilidades institucionales bajo la que se desarrollan los procesos de consecución del bienestar.

Se trata de identificar las relaciones entre las personas y las diferentes instituciones que proveen bienes y servicios que constituyen los insumos del bienestar. Esas relaciones no se entienden de manera aislada dentro de cada institución, sino que forman un conjunto que se interrelaciona. Igualmente se hará necesario analizar los vínculos de estos procesos con la esfera exterior al país, que llamamos global, un aspecto de creciente importancia dada la interdependencia que supone la globalización.

b) Factores condicionantes o marco socio-político

Las estructuras social, política y económica de la sociedad constituyen un referente asimismo fundamental. En ellas se encuentran no sólo las fuerzas que operan en los distintos ámbitos, los vínculos que establecen la correlación existente entre ellas, sino los modelos tácitos o explícitos de valores, actitudes y creencias. Se trata de ir más allá de una mera descripción y ofrecer una perspectiva dinámica. El objetivo es conocer las estructuras socio-políticas y su dinámica en la toma de decisiones que afectan al colectivo e inciden en la determinación de su futuro. El análisis de la gobernanza de la sociedad local, entendida desde esta perspectiva amplia, será una de las tareas que se explicitará en un capítulo específico.

La territorialización de las políticas públicas es una de las propuestas centrales desde una visión amplia del desarrollo local como proyecto colectivo, tal como se señalaba al principio de este capítulo. Territorializar las políticas implica una percepción dinámica del territorio y trasciende cualquier intento de una mera aplicación tecno-

crática, como pudiera ser la descentralización. Lo que se aquí se propone estudiar es el proceso creativo a través del cual el gobierno y los actores diseñan acciones que dimensionen, adecuen, complementen y articulen las medidas que los diferentes niveles de gobierno y las entidades públicas ejecutan en el territorio, y las hacen empatar con las prioridades y dinámicas institucionales, culturales, organizativas y de recursos del territorio.

Este proceso supone: i) de-construir y reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos; ii) examinar las relaciones, alianzas y conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales para identificar la forma en que dichas instancias intervienen en cada política concreta y con qué resultados específicos, señalando los mecanismos y tipos de coordinación generados; iii) dilucidar sobre las capacidades de los gobiernos locales en el proceso de implementación de las políticas públicas territorializadas, lo que implica comprender un complejo andamiaje de relaciones inter-institucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado (Varios, 2011).

La territorialización pone el énfasis no sólo en los contenidos de intervención sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación, en una dinámica de relaciones de mutua dependencia donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales la atención a las prioridades locales.

c) Procesos de DHL

En este apartado se trata de identificar y analizar los procesos que pueden calificarse como de DHL, prestando especial atención a los procesos de elaboración de las estrategias de desarrollo de cada sociedad y a la participación efectiva de la ciudadanía y los agentes sociales que permita definir el grado de apropiación de las mismas. Uno de sus objetivos específicos es identificar y analizar los procesos de DHL que se producen en el espacio de la economía solidaria, que serán objeto de una atención particular en otro documento.

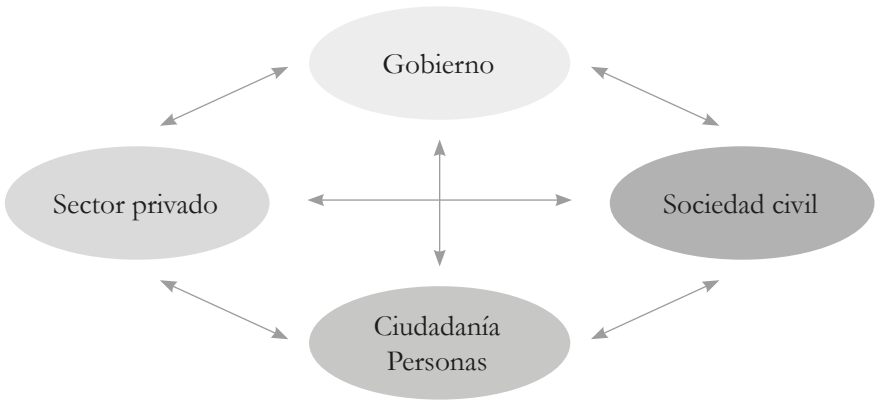
La elaboración de una metodología para el análisis de las capacidades colectivas, de la que se ha presentado su fundamentación teórica antes, es una de las tareas pendientes. En el momento actual de las investigaciones en curso, la aplicación de las categorías teóricas expresadas es suficiente para proceder a un primer diagnóstico de las capacidades colectivas centrales.

Los tres apartados anteriores deben relacionarse y evaluarse de cara a la consecución de los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. El objetivo no es analizar sin más los procesos que tienen lugar en cada uno de ellos, sino evaluarlos en función de su idoneidad y eficacia para conseguir esos resultados. Por ello, las vinculaciones directas de cada uno de los apartados con los resultados del bienestar es una cuestión central en la utilización del marco.

Actores de los procesos

¿Cuáles son los grupos de actores que tienen que considerarse para el análisis de los procesos? Woodhill (2010ª 29) distingue cuatro grupos.

Gráfico 10. Actores de los procesos



Fuente: Woodhill, 2010.

Nos interesa especialmente saber qué ocurre dentro de los grupos de la Sociedad civil y la Ciudadanía, ya que es ahí donde se gestan los valores que configuran las visiones de futuro que van a pelear por plasmarse en cada sociedad. Pero al referirnos a ambos grupos no se debe entender que ambos actúen de manera consensuada y al unísono. Al contrario, dentro de ellos se dan conflictos y pugnas que son fundamentales para entender la dinámica del sistema; si bien, por otro lado, cumplen un papel como grupo o colectivo. La cuestión es no simplificar ni homogeneizar los intereses propios de los dos grupos Sociedad civil y Ciudadanía, que pueden resultar más claros en Gobierno y Sector privado, que, además, pueden variar mucho según países y situaciones.

No se trata ahora de describir de manera detallada a los diferentes grupos, pero conviene señalar algunas referencias: a) no se trata de hacer una descripción sociológica de los diferentes agentes de cada grupo, sino también evaluativa, que permita identificar aquellos agentes y procesos que son más relevantes de cara al DHL; b) implica tener en cuenta las relaciones tanto hacia dentro del grupo, como con otros grupo y con el entorno. La siguiente figura ofrece unas pautas básicas de esas relaciones, que guarda relación con la propuesta de relaciones que se plantean desde el capital social: Lazos, Puentes y Enlaces. Los Lazos se corresponden con lo que pueden considerarse lazos fuertes, que aglutinan a los miembros del grupo, es la noción restringida. Los Puentes son los lazos débiles que unen a las personas de un grupo con las personas de fuera del mismo, que se corresponde con la noción amplia. Los Enlaces expresan la dimensión vertical, las posibilidades de acceso a las instituciones y al ejercicio participativo en la toma de decisiones (Woodhill:2010ª:33, fig. 2.2).

Gráfico 11. Marco del capital social

Fuente: Woodhill, 2010.

d) Resultados de bienestar: individuales y colectivos

La selección de las dimensiones a tener en cuenta en cada nivel y de los indicadores para medir cada una de ellas es el principal reto metodológico. Más adelante se presenta una primera propuesta, si bien la concreción de esos indicadores y procesos evaluativos, que permitan la aproximación mayor posible para la medición de los resultados de bienestar, sigue siendo el desafío principal y la tarea pendiente a la que se dedicarán más esfuerzos.

e) Categorías transversales

Se proponen tres categorías que deben cruzar el análisis de los cuatro apartados anteriores. Estas son el enfoque de género, el medio ambiente y las capacidades colectivas. De ellas, sin dudar el enfoque del género es la más relevante y a la que se dedicará una especial atención. Por ello aparece explícitamente recogido en el gráfico al lado de los diferentes apartados. La transversalidad de las capacidades colectivas es asimismo una referencia central, ya que establece una de las propuestas novedosas que quiere abordar la investigación. Aunque aparece expresamente en el apartado de Resultados, debe incluirse también en los otros tres. Las capacidades colectivas pueden estudiarse tanto como un proceso como un resultado, por lo que tiene sentido esa doble adscripción sin que ello suponga una duplicación. Aunque no ha sido objeto de estudio en esta primera fase, la transversalidad del medio ambiente gozará de especial atención en las fases posteriores.

Por último, el círculo central recoge la triple referencia a Capacidades, Cambio y Resultados -tomada de Baser y Morgan (2008)- y propone una doble tarea: a) la necesidad analizar las interconexiones entre los diferentes espacios propuestos; y, b) el carácter dinámico del análisis, que supone considerar los vínculos entre capacidades, cambio y resultados como el motor del desarrollo humano local.

Para que el marco cumpla las funciones que se pretende debe cumplir, es necesario avanzar en el despliegue metodológico de cada uno de sus elementos. Las categorías transversales de género y medio ambiente son objeto de tratamiento separado. En este trabajo, la propuesta metodológica que se desarrolla es la de los procesos de consecución del bienestar, además de tomar en consideración los capítulos anteriores dedicados al desarrollo de las capacidades y las capacidades colectivas donde se contienen asimismo pautas y directrices metodológicas.

3. Los procesos de consecución del bienestar

La consecución del bienestar de las personas es el resultado de la puesta en marcha de una serie de procesos individuales y colectivos, que se producen dentro de un determinado marco de instituciones, formales e informales. Aunque el logro del bienestar no puede darse sin el componente del esfuerzo personal, tampoco puede explicarse, ni producirse, sea cual sea la modalidad e intensidad que éste suponga, sin el marco institucional bajo el que se desarrollan esas aventuras particulares y colectivas.

Para estudiar los caminos que llevan a conseguir el bienestar hay que distinguir la dimensión social, que comprende los procesos colectivos e institucionales, y la dimensión privada, que recoge los procesos llevados por las personas o los hogares. En esta dimensión individual existe una gama inmensa de combinaciones de posibles itinerarios. Cada persona u hogar (depende de cuál sea la unidad que se considere) construye su trayectoria de búsqueda y logro del bienestar de acuerdo con las capacidades y recursos que dispone. El estudio de esta dimensión es crucial si se quiere entender cómo se produce el bienestar en una determinada colectividad.

Nuestra investigación se centra en el análisis de los procesos sociales o colectivos, pero dejando claro como punto de partida la estrecha interdependencia entre las dos dimensiones, la particular y la social o colectiva. Por mucha que sea la creatividad de las personas, sus modos de acceso al bienestar se encuentran fuertemente marcados por las características generales de la sociedad donde viven, lo que lleva a justificar la elección de dedicar nuestra atención a esta dimensión social.

Esta dimensión social puede analizarse, a su vez, en diversos niveles: uno, el que corresponde al nivel estatal, y, dos, el local, que pueden comprender diversos subniveles (municipal, provincial, departamental, etc.). El primero integra las instituciones de ámbito superior que ejercen su influencia o autoridad sobre todo el territorio. El segundo comprende los procesos específicos que se dan dentro de cada subnivel, siempre teniendo en cuenta el marco estatal, que pueden tener características peculiares en la consecución de bienestar. Aunque hay una especial preocupación por el estudio de la dimensión local, y ello implica tener que considerar por separado ambos niveles, esa diferenciación será de tipo metodológico, ya que no es posible el análisis del nivel local sin disponer de un conocimiento profundo de los mecanismos establecidos por el Estado. Pero el marco estatal no agota el análisis de los procesos de bienestar, los factores locales de tipo social, cultural, político, geográ-

fico, etc. son claves para conocer las potencialidades, dificultades y logros de cada sociedad para conseguir el bienestar.

Hasta aquí hemos identificado tres niveles para el estudio de los procesos de bienestar. Uno, el correspondiente a los procesos privados o particulares; los otros dos, los que se refieren a los procesos a nivel del Estado y a nivel local. A ellos habría que añadir, como otro proceso que incide en ellos de manera cada vez más influyente, las relaciones con el exterior, es decir con el espacio que está más allá de las fronteras del Estado y que denominamos espacio global. Cada vez más, el estudio de los procesos de consecución del bienestar precisa identificar las interdependencias que se dan en los tres niveles señalados con dicho espacio.

3.1. Análisis de los procesos de consecución del bienestar

El logro del bienestar no puede entenderse sin el funcionamiento del sistema social y económico, lo que lleva a plantear que el modelo económico debe evaluarse según su capacidad o incapacidad para generar el bienestar de la población. El objetivo prioritario del modelo económico imperante en un país debe ser asegurar el acceso suficiente a los bienes y servicios de la población para que ésta pueda disfrutar de una vida digna. Desde esta perspectiva macro, el estudio de los procesos de bienestar enfrenta dos grandes cuestiones a resolver:

a) garantizar que la actividad económica produce las cantidades suficientes de los bienes y servicios necesarios para satisfacer los requerimientos de una vida plena para sus miembros;

b) garantizar que el total disponible de bienes y servicios que una sociedad tiene en un momento dado se distribuye entre las personas y los hogares de manera que permita el acceso de todas las personas a los recursos imprescindibles para cubrir lo que se considere el umbral de la vida digna, es decir, del bienestar.

Los análisis económicos convencionales no dan una respuesta satisfactoria a ambas cuestiones. Por ello hay que enfrentar de manera directa: a) por el lado de la disponibilidad, que no se trata de una disponibilidad genérica, sino que debe incluir los bienes y servicios necesarios para alcanzar los umbrales de vida digna; b) por el lado de la accesibilidad, que se trata de asegurar que las personas disponen de las titularidades[45] suficientes para acceder a esos bienes y servicios.

Esto no es suficiente para garantizar el bienestar, pero es la base material del bienestar. Luego, los resultados materiales deben traducirse a través del proceso particular en logros reales de bienestar para las personas, a través de: un consumo eficaz, un ejercicio real de las titularidades, una distribución interna en el hogar de los recursos, etc.

[45] Utilizamos la terminología de Sen (1981), que más tarde se detalla.

a) La relación entre el proceso particular y los procesos colectivos

La anterior consideración plantea la importancia de la dimensión particular en el análisis del bienestar. En última instancia, el bienestar sólo se consigue cuando las personas concretas alcanzan ese nivel de vida que permita calificar su vida de digna. Por eso el proceso económico del bienestar tiene que plantearse un objetivo doble: que se den las condiciones para que puedan acceder al bienestar y que no se den situaciones de pobreza en las personas.

Así, el proceso social de producción del bienestar se integra con el proceso privado de producción del bienestar. En este último es donde se produce, o no, que los insumos disponibles se traduzcan en el resultado personal de bienestar, lo que dependerá de: a) que la persona ejerza efectivamente sus titularidades y acceda a los bienes y servicios que podrían proporcionarle la vida digna; b) que, habiendo ejercido realmente esa capacidad, sea capaz de utilizar adecuadamente los bienes y servicios y extraiga de ellos las prestaciones necesarias para conseguir el bienestar; y, c) que se realicen las transferencias privadas de manera suficiente, sobre todo en referencia a la distribución dentro del hogar de manera que sus miembros accedan equitativamente y no se produzca el uso injusto de unos sobre otros.

Toda la construcción de la función del bienestar se enfrenta en su último eslabón con personas individuales de las que se tiene que investigar si su vida es digna o no. Para conocer ese proceso hay que proceder al análisis de los procesos que se integran en las estructuras sociales, en un progresivo descenso que nos lleve a los mecanismos concretos por los que las titularidades de las personas se ven afectadas. En definitiva, el conocimiento de la situación de las personas será una referencia imprescindible para evaluar la eficacia del modelo de cara al bienestar.

El análisis de los procesos privados o particulares supone no sólo conocer dimensiones cuantitativas o mensurables sobre los resultados en las personas, sino que tiene que responder a las dos preguntas siguientes: a) ¿cómo inciden los procesos sociales en las personas?; b) ¿cómo las personas utilizan los recursos de cara a conseguir el bienestar? La primera nos conduce directamente a los vínculos entre los procesos privados y los sociales; la segunda, nos introduce en los procesos internos de la esfera privada.

El análisis de las relaciones entre esas dos dimensiones de los procesos ha sido descuidado en general a la hora de estudiar la consecución del bienestar, al considerar ambas esferas como compartimentos relativamente autónomos. El estudio del bienestar desde esta perspectiva de los procesos en su conjunto, teniendo en cuenta las interconexiones, encuentra en la categoría de las titularidades una herramienta útil para estudiarlas.

El trabajo se propone analizar las potencialidades que encierra el enfoque de las titularidades de Sen (1981) para el análisis de los procesos de consecución del bienestar, así como para sus contrarios, los procesos de empobrecimiento. Tanto los estudios del bienestar o de la pobreza de las personas se han caracterizado por centrarse en las

consecuencias o síntomas pero han prestado poca atención a las causas o procesos en que se originan. La propuesta de Sen de las titularidades supone un cambio en el enfoque convencional al poner el acento en la accesibilidad a los recursos más que en la mera disponibilidad de los mismos. Sin embargo, este marco analítico no se ha desarrollado suficientemente como instrumento que permita comprender tanto a nivel, macro, meso y micro las dinámicas de los procesos.

La preocupación dominante ha sido conocer las características de los pobres, de manera que se pudieran diseñar políticas específicas para paliar el impacto de las políticas macro, o, como mucho, diseñar políticas específicas paralelas de incentivos a la producción para los sectores pobres. Pero no se plantea la necesidad de reformular las políticas macro en función de su incidencia negativa para el bienestar de las personas. Desde nuestra perspectiva, la crítica a esta visión convencional no se hace sólo por su falta de legitimidad al no tener en cuenta de manera suficiente los elementos básicos normativos, sino porque considera que la relación social/particular es unidireccional, de la primera a la segunda, desconociendo la interacción que se da en ambas direcciones. Esto quiere decir que existen muchos factores en las personas que pueden incidir en la mejora de los resultados de la actividad económica, especialmente si se considera la pobreza no sólo como una carga, sino que desde el enfoque de las titularidades y las capacidades se descubre el potencial a desarrollar que allí se encuentra. Además, trabajar desde la perspectiva de quienes sufren y desde la explicación cercana del porqué del fracaso de la consecución del bienestar en personas y hogares, permitirá una mejor comprensión de los procesos de empobrecimiento y las consecuencias de los mismos. Desde esta perspectiva, los procesos sociales de consecución del bienestar, y las políticas macro en particular, pueden tener contenidos muy distintos y ser más eficaces tanto para los objetivos tradicionales de la economía (crecimiento) como para la eliminación de la pobreza y el aumento del bienestar.

b) La dimensión externa de los procesos de consecución del bienestar

La comprensión de los procesos de consecución del bienestar actuales tiene que incluir el análisis de sus relaciones con acontecimientos externos. En unas economías caracterizadas por el cambio y las transformaciones por sus nuevos vínculos con la esfera global, el análisis de las relaciones entre las variables macroeconómicas y los hogares, por un lado, y las respuestas de acomodación de los hogares al nuevo entorno, por el otro, resultan fundamentales.

A efectos ilustrativos, aquí se encuentran las remesas de migrantes, cuyos efectos pueden afectar simultáneamente a los tres niveles (personal, local y estatal). Por otro lado, se encuentran los flujos de cooperación internacional que incidirán más en los procesos a nivel local y estatal y, con menor intensidad en los procesos particulares, aunque ello dependerá de cada caso. En cuanto sea posible se analizarán de manera común los procesos que se originan en la esfera global, aunque sus efectos sean específicos para cada uno de los niveles.

Es un hecho que los países en desarrollo han experimentado en las últimas décadas un proceso de reformas económicas y políticas, y, asimismo, se reconoce que su aplicación ha incidido en la definición de su inserción en el escenario internacional, así como en la modificación de las relaciones internas que establecen la asignación de recursos entre los agentes económicos locales. Los cambios experimentados en las dos dimensiones, interna y externa, no son independientes entre sí, sino que, por el contrario, son consecuencia del mismo fenómeno de reforma.

La propuesta de las reformas económicas se articula en torno a dos ejes: el cambio de dirección de las economías, que deben orientarse hacia fuera, y, las modificaciones internas necesarias para conseguir de manera adecuada ese resultado. Estas últimas, a su vez, se basan en el énfasis en el mercado como la institución que determine la asignación eficiente de los recursos, lo que implica la liberalización o desregulación del mismo y el protagonismo del sector privado.

La expansión de los mercados supone la aparición de dos fenómenos simultáneos que pueden apoyarse o enfrentarse mutuamente. Por un lado, la posibilidad de que aumenten la productividad y los ingresos de la economía que se inserta en un mercado más amplio, en este caso las economías de los estados-nación. Y, por otro, la desaparición o debilitamiento de los modelos internos de articulación existentes en cada país, lo que origina modificaciones internas profundas con importantes consecuencias sociales y políticas.

Desde nuestro enfoque, las reformas han producido una modificación profunda de los procesos de consecución del bienestar. Todo proceso de cambio produce modificaciones, por lo que una cuestión fundamental será identificar las consecuencias que comporta. La capacidad de los países de acceder a conseguir los recursos que necesitan, pueden verse afectadas por dos procesos: a) los cambios en sus dotaciones por alteraciones en el PIB, la inversión, el ahorro y, de manera general, su capacidad competitiva; y b) los cambios en la reglas de acceso, donde se encuentran todo tipo de movimiento que altere las condiciones de acceso del país a los mercados, especialmente las modificaciones de los precios y las regulaciones proteccionistas, bien sea directa o indirectamente.

A su vez, estas modificaciones producidas en el proceso social de consecución del bienestar a nivel del país y de la comunidad local, tienen su correlato en las alteraciones que se producen en los procesos particulares. Pero los procesos de apertura de las economías hacia el exterior, así como los procesos de empobrecimiento, no son simplemente el resultado de la puesta en marcha de acontecimientos externos sobre los que las instituciones y las personas no poseen margen alguno de acción. Los acontecimientos son entendidos, modelados y respondidos de acuerdo a las percepciones, potencialidades y objetivos que tienen los actores.

La intensidad y extensión de este proceso de reformas, impulsado externamente por las instituciones financieras multilaterales y auspiciado por las economías integradas en la OECD, supuso en las tres últimas décadas una homogeneización de los marcos

de política económica, como jamás se ha conocido, a través de la implantación de un modelo económico para la inmensa mayoría de los países en desarrollo. Tras la crisis de finales de 2008, algunos de esos presupuestos se han puesto en cuestión, aunque todavía no resulta claro cuál sea el marco resultante. En consecuencia, se hace necesario entender el marco regulatorio de la actividad económica global que se halla en proceso, buscando que esa explicación ayude a comprender mejor los efectos sobre el bienestar de las poblaciones de esos países.

Un aspecto del análisis será tener en cuenta las ideas que están conformando las políticas de los actores internacionales dominantes. La concepción que tengan del bienestar y su papel como referencia evaluadora de la actividad económica tendrá una influencia significativa en el diseño, el ritmo y la intensidad de la aplicación de las políticas que se ponen en práctica. La evaluación de la incidencia de las instituciones internacionales -entendidas no sólo como las multilaterales, sino incluyendo los foros no formales como los G y otros- que desempeñan un papel relevante en la formación y aplicación de las reformas económicas no resulta una tarea fácil. Pero partir de la hipótesis de que estas instituciones han jugado y juegan un papel central en la conformación del escenario donde todos los países ven condicionadas sus posibilidades de bienestar está fuera de toda duda. El estudio de la conformación de la voluntad colectiva de estas instituciones, los procesos que explican su toma de decisiones y las relaciones que establecen con los gobiernos nacionales y los demás agentes de la economía internacional resulta fundamental para entender el actual proceso.

En el contexto de una economía crecientemente interdependiente, que parece exigir cada vez mayor tributo de los países, resulta fundamental conocer si cabe o no la atenuación de los choques externos con políticas internas dirigidas a conseguir determinados resultados distributivos y de eliminación de la pobreza. Dentro de cada país, las consecuencias de los cambios percibidos como imposición foránea pueden encontrar acomodo muy distinto según las características sociales y políticas. Especialmente, la cohesión social y la capacidad organizativa de la sociedad civil pueden resultar decisivas en el resultado final. La importancia de esta vinculación ha llevado a dedicar un capítulo al análisis de las relaciones entre lo local y lo global.

3.2. Modelos de procesos

La investigación no pretende en esta fase elaborar una referencia teórica que proponga modelos que expliquen las dinámicas de consecución del bienestar en las distintas sociedades. Pero sí necesita disponer de un modelo analítico que permita investigar el funcionamiento de los procesos en cada sociedad local.

En la propuesta metodológica para el análisis de los procesos de consecución del bienestar en su dimensión social resulta obligada la referencia a las diferentes tipologías de estados de bienestar de Esping-Andersen (1990), que las deducía del análisis

de las modalidades imperantes en los países europeos. La distinción de las tres fuentes de producción o logro de bienestar: Estado, Mercado y Comunidad o Familia, ha quedado como obligada referencia para cualquier estudio sobre la forma de consecución del bienestar en una sociedad. Pero si bien las diferentes combinaciones resultantes, según la importancia de cada una de esas fuentes, que dedujo Esping-Andersen, resultan aplicables a las sociedades más ricas, no se ajustan a los modos de funcionamiento de otras sociedades con menor disponibilidad de recursos o con diferentes visiones del orden social.

A partir de ese esquema, se han dado diversas interpretaciones de la propuesta de Esping-Andersen para adaptarla a la realidad de las otras sociedades donde el Estado y el Mercado no tienen el mismo peso que en las sociedades europeas. Entre esas adecuaciones, recogemos la elaborada por Gough y Wood (2004), que proponen como marco analítico la Matriz de Responsabilidad Institucional. Para Gough (2004) un régimen de bienestar es una matriz institucional que considera tres principales fuentes de bienestar: el Mercado, la Familia y el Estado. De manera genérica, es el conjunto de acuerdos institucionales, políticas y prácticas que afectan a los resultados de bienestar y efectos de estratificación en diversos contextos culturales y sociales. A partir de esta definición, Gough y Wood identifican tres modalidades de regímenes de bienestar: estado de bienestar, seguridad informal y régimen de inseguridad[46].

Esta caracterización resulta demasiado general pero es útil como guía para identificar las diferentes Matrices de Responsabilidad Institucional que pueden encontrarse en cada país o sociedad local. La pretensión no es tanto proceder a una tarea de clasificación de las múltiples matrices que se encuentran en una de esas categorías, sino que dicha categorización nos ayude a investigar los procesos de consecución del bienestar en cada país y sociedad.

En esta línea son de especial interés los trabajos realizados por Martínez Franzoni (2007, 2009) sobre la realidad de América Latina. Su investigación se centra en el estudio de 18 países de la región con el propósito de elaborar los patrones de regímenes de bienestar existentes. La autora parte de un concepto de régimen de bienestar coincidente con los anteriores, entendiendo como tal a un conjunto enorme de prácticas de asignación de recursos mercantiles, públicos y familiares. Pero dentro de esa diversidad detecta, en el caso latinoamericano, un rasgo común, que es el papel central que cumple el ámbito doméstico, y el trabajo femenino en particular, frente a unos mercados laborales ineficientes y unas políticas públicas débiles o inexistentes.

Identifica los patrones en función del papel del Estado y el grado de familiarización, distinguiendo tres tipos de regímenes: estatal-proteccionista, estatal-productivista e informal o familiarista. De este último destaca otro tipo, el altamente familiarista, cuando esa dimensión alcanza una intensidad especial. En el cuadro siguiente se detallan las características de cada tipo.

[46] Ver en detalle la caracterización de cada uno en Gough (2004).

Cuadro 28. Características de los regímenes de bienestar en América Latina

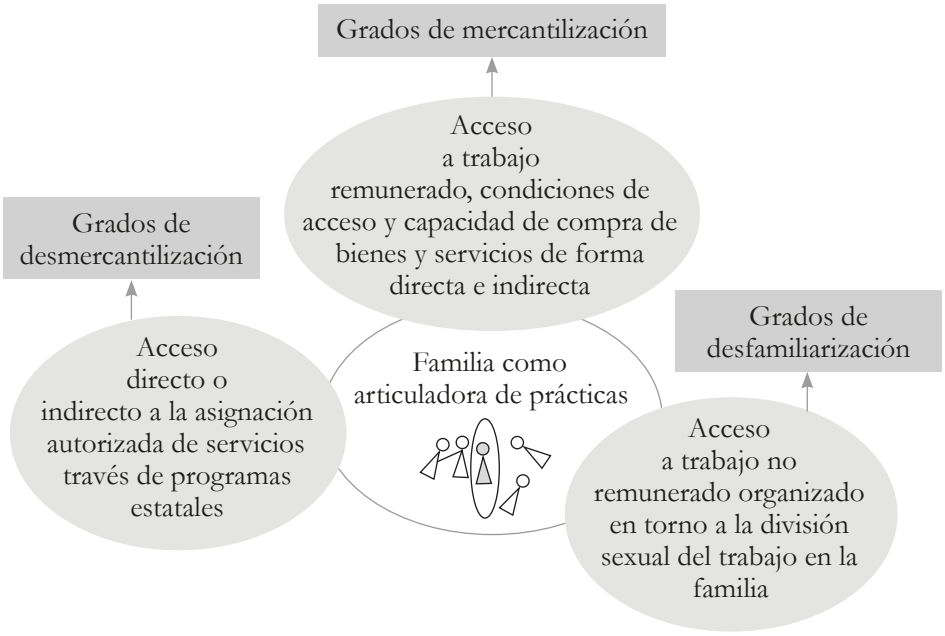
	Informal	Proteccionista	Productivista
Desmercantilización	Poca o nula	Alta; énfasis en sectores medios y trabajo formal	Alta; énfasis en sectores de escasos recursos
Familiarización	Alta; baja división sexual del trabajo remunerado	Baja; alta división sexual del trabajo remunerado	Baja; alta división sexual del trabajo remunerado
Mercantilización	Alta; trasnacional	Alta; fuerza de trabajo con ingresos medios	Alta; fuerza de trabajo con altos ingresos

Fuente: Elaborado en base a Martínez Franzoni y Voerend (2009:12) y Martínez Franzoni (2007:24-30).

Al presentar estas tipologías, no se propone que el objetivo de la investigación sea verificar en cuál de los modelos se inserta la sociedad que estamos analizando, aunque no sea despreciable esta finalidad. La utilidad de estas categorizaciones es que ofrecen pautas relevantes sobre los procesos de bienestar más significativos e, incluso, categorías y dimensiones de análisis que se adecuan a las pretensiones de nuestra investigación.

En el caso de Martínez Franzoni (2007) nos parece sugerente su propuesta de considerar tres dimensiones para la caracterización de la forma de consecución del bienestar, como son: el grado de mercantilización, el grado de desmercantilización y el grado de familiarización, cuyos contenidos se explicitan en el cuadro siguiente.

Gráfico 12. Regímenes de bienestar: dimensiones de análisis



Fuente: Martínez Franzoni, 2007:12.

3.3. El marco de procesos de consecución del bienestar: Mercado, Estado y Sociedad (Comunidad y Hogar)

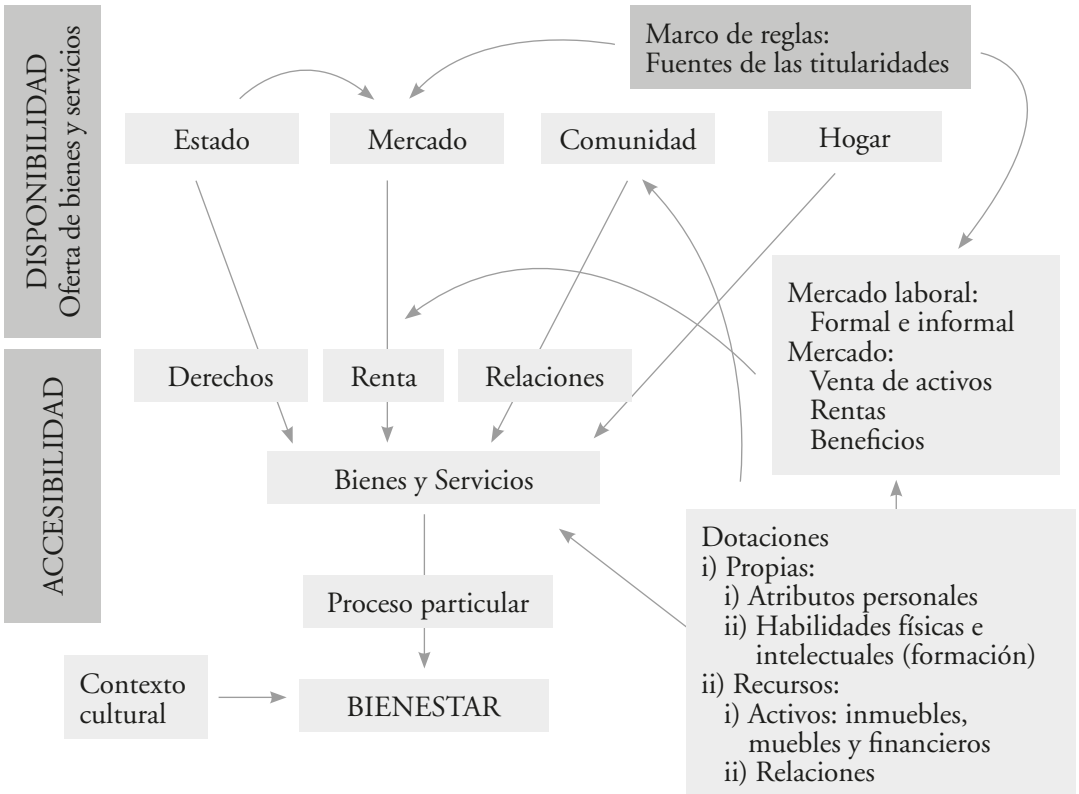
La aceptación del marco que se propone más adelante no predetermina ningún modelo o patrón de proceso de consecución del bienestar, al contrario, ofrece la posibilidad de analizar cualquier tipo de régimen de bienestar. En todo caso, obliga a considerar que la expansión de los mercados no supone de manera automática la mejora del bienestar de la población. En muchos casos, la expansión de los mercados en las sociedades tradicionales produce efectos en dos direcciones contrapuestas de cara a la seguridad y bienestar de las poblaciones. Por un lado, fomentan el aumento de la productividad por la especialización que impulsan; pero, por otro, debilitan o destruyen las instituciones sociales, sin que simultáneamente ofrezcan a quienes se han visto desplazados la posibilidad de acceder a la nueva institución del mercado, bien por no tener éste la capacidad suficiente para integrarlos o porque las personas no pueden cumplir con sus exigencias por no estar preparadas para ello.

Ante esta realidad, se hace necesario considerar cuáles son los determinantes que no forman parte propiamente del mercado y que permiten acceder a los bienes del mercado, es decir, la propiedad de los recursos y los procesos por los que la gente accede al mercado y cuál es su capacidad de negociación.

El cuadro recoge las pautas centrales de la metodología que se propone. En primer lugar, distingue la división entre los procesos de oferta (o disponibilidad) y los de accesibilidad. En los primeros considera las cuatro fuentes de aprovisionamiento ya expresadas: Estado, Mercado, Comunidad y Hogar. En cada sociedad habrá que explicitar las características de la oferta de cada una.

En cuanto a los procesos de accesibilidad, la metodología es más compleja. Incluye una versión ampliada del enfoque de las titularidades para analizar los procesos de acceso a los recursos desde las personas y las familias. El acceso está condicionado por los dos polos: las dotaciones que disponen y el marco de reglas que establece la capacidad adquisitiva de esas dotaciones. El mercado laboral juega un papel de especial importancia en esa aventura de traducir las dotaciones propias en recursos para el bienestar.

Gráfico 13. Procesos de consecución del bienestar



Fuente: Elaboración propia.

3.3.1. Disponibilidad y bienestar

La disponibilidad de recursos tiene relación con el bienestar, pero no de manera directa ni única. En un extremo se encuentra la hipotética situación de un país que, a pesar de tener una distribución totalmente equitativa, no es capaz de ofrecer la disponibilidad de bienes y servicios suficiente para cubrir las necesidades mínimas, porque carece de los recursos necesarios para ello. Esta situación se ha dado históricamente en muchas sociedades, pero no responde a las condiciones actuales de la mayoría de los países. Lo que no quiere decir que no se den otras expresiones de insuficiencia de la disponibilidad de bienes y servicios analizada desde un punto de vista cualitativo. Así ocurre cuando los recursos productivos existentes, potencialmente suficientes para producir los bienes y servicios necesarios para que la población satisfaga su bienestar, se ponen al servicio de producir bienes y servicios que no sirven para ese fin, porque por su calidad y costo sólo pueden acceder las personas con alto poder adquisitivo o porque se prefiere dedicarlos a la exportación. Las condiciones de la oferta determinan no sólo la cantidad disponible sino también las condiciones de acceso. El análisis de la funcionalidad de los recursos disponibles para conseguir el bienestar es una cuestión central.

La disponibilidad depende de las capacidades de oferta de los cuatro grandes sectores que venimos considerando: el Estado, el Mercado, la Comunidad y el Hogar. Será

necesario precisar las características de la oferta de cada uno de ellos. El acceso de las personas a los recursos se modifica, positiva o negativamente, según las condiciones de la oferta.

1. En el caso del Mercado, los factores de oferta que inciden en la accesibilidad se pueden agrupar en dos categorías principales: a) los que afectan al funcionamiento del mercado: la existencia de un mercado con condiciones de monopolio u oligopolísticas distorsiona el comportamiento de los precios, empujando los mismos al alza; y, b) los que inciden en la oferta de bienes y servicios: la gama de cantidades y calidades disponibles de bienes y servicios se concreta en función de los intereses de los productores, lo que puede impedir el acceso de las personas con menos poder adquisitivo a determinados bienes y servicios necesarios. En los dos casos, las condiciones de la oferta repercuten sobre la accesibilidad: los precios de los bienes y servicios necesarios se elevan, en el primer caso, disminuyendo las capacidades de acceso; la inexistencia de los bienes deseados obliga a tener que adquirir otros de mayor precio, con lo que asimismo la consecución del bienestar se dificulta.

   Ello plantea la interdependencia existente entre la capacidad de funcionar de las personas con las condiciones de la oferta. Esto tiene implicaciones muy importantes para la política económica, como la determinación de los ingresos básicos que sean capaces de hacer frente a la situación resultante de una oferta monopolista, o la necesidad de regular esa oferta con el fin de facilitar el acceso de nuevos oferentes o la producción de determinados bienes y servicios. La consecución de los objetivos de bienestar lleva a plantear la intervención sobre la oferta cuando no es capaz de cumplirlos y, mucho más, cuando los entorpece o impide.

2. En el caso del Estado resulta más tópica la presentación de la oferta, si bien puede haber importantes diferencias entre sociedades. Este punto habrá que explicitar en cada caso las características del sistema público de provisión de servicios por parte del Estado: salud, educación, sistema de protección de riesgos, políticas sociales, etc., explicitando el alcance y condiciones de acceso para la ciudadanía.

3. La Comunidad presenta especiales características. No es posible establecer una pauta única para su estudio dada la gran variedad de situaciones que se presentan. Pero se trazarán algunas líneas centrales de metodología para identificar las ofertas más significativas para el bienestar.

4. El Hogar como unidad de análisis a la hora de estudiar el proceso privado de producción del bienestar se encuentra generalizado. Se entiende el Hogar en una concepción amplia, que se extiende a considerar como tal a todas las diferentes manifestaciones que puedan tener los grupos, basados en la familia, que funcionan como unidad en la definición de su estrategia de sobrevivencia, es decir, de su forma de recabar los ingresos y de realizar los gastos. El estudio de las estrategias de sobrevivencia de los hogares es clave para conocer los procesos de consecución del bienestar. Desde esta categoría, el análisis micro se centra en dos dimensiones del papel que juega el hogar de cara al bienestar de las personas: a) como agente que

decide las estrategias de reproducción, lo que supone establecer las formas en que los distintos miembros se insertan en la actividad económica como suministradores de ingresos o recursos para el consumo; b) como mecanismo de distribución de los recursos conseguidos entre los propios miembros. No hace falta señalar la especial importancia que tiene el análisis desde la dimensión de género para establecer los procesos de bienestar dentro del hogar, donde el acceso a los recursos, la distribución de las tareas de cuidado y otras resultan determinantes.

3.3.2. Accesibilidad y bienestar: las titularidades

El resultado de bienestar que alcanza una persona es resultado de un entramado de relaciones, más allá de la disponibilidad de bienes y servicios. No existe una relación directa entre mayor disponibilidad de bienes y mayor accesibilidad, la clave se encuentra en las condiciones de accesibilidad.

Para estudiar la accesibilidad de las personas a los recursos que se encuentran disponibles se parte del enfoque de las titularidades de Sen, si bien adecuándola a las exigencias de nuestra investigación. El concepto de titularidad tiene un gran atractivo por su relativa simplicidad para el análisis dinámico del acceso al bienestar. Aunque también hay que reconocer que el concepto de titularidad ha dado pie a un debate sin fin sobre cómo definirlo.

Una visión excesivamente amplia del concepto de titularidad puede llevar a una generalización excesiva, con lo que pierda eficacia como instrumento de análisis. Una construcción demasiado elaborada del término corre el peligro de precisar teóricamente los límites, pero que tenga poco que ver con la realidad que queremos conocer, por limitarla excesivamente, con lo que igualmente dejaría de sernos útil. Esta inadecuación entre una construcción teórica de titularidad con la realidad se puede dar en muchas sociedades menos desarrolladas, donde la variedad y complejidad de las relaciones, así como su variabilidad, harían que se difuminaran sus dinámicas al incluirse en una categoría que recoja los elementos comunes pero descuide sus peculiaridades. Asimismo, si se toman en cuenta excesivamente las relaciones encuadradas en instituciones formales puede no resultar aplicable a sociedades donde este tipo de instituciones son poco significativas en el proceso de consecución del bienestar.

En este debate entre concepción amplia y estricta, uno de los puntos centrales es si las titularidades se circunscriben a las reconocidas por el ordenamiento legal o deben ampliarse a todo tipo de titularidades, más allá de su respaldo o no por una institución formal. En la propuesta de Sen resulta difícil extraer la conclusión de que propone un concepto legalista. De forma expresa sostiene que las titularidades no consisten sólo en derechos de propiedad plena y que un país puede tener un sistema legal que incluya otro tipo de provisiones de bienes y servicios. Otra cuestión es que, en relación con las adquisiciones de bienes y servicios, únicamente deben tenerse en cuenta las realizadas por los cauces legales, es decir por los permitidos por la ley, rechazando los procesos de adquisición ilegales.

La cuestión de la amplitud o estrechamiento de la titularidad resulta crucial para la operatividad de esta categoría de análisis. Cuanto más amplia sea la definición, mayor será su aptitud para recoger la realidad, al posibilitar que abarque la complejidad de relaciones que se dan y que son necesarias tener en cuenta para comprender el proceso del bienestar. Con ello no se quiere decir que sea necesario hacer una exposición detallada de todas las posibles titularidades concretas que puedan darse. Por el contrario, se trata de ver si bajo este concepto pueden establecerse una serie de categorías que permitan integrar todos los posibles caminos de acceso a los bienes y recursos y que sirvan para analizar los mismos.

Los conceptos que se consideran para el análisis desde las titularidades, de acuerdo a Sen (1981), son los siguientes:

a) Dotación (endowment)

Toda persona, por pobre que sea, posee algunos recursos o capacidades. Estos pueden ser desde atributos personales generales como su edad, sexo, etnia, etc., a otros más particulares como su belleza, estatura, simpatía, etc. Desde el punto de vista económico, toda persona tiene por lo menos una capacidad de trabajo (fuerza de trabajo) salvo que por razones de edad, enfermedad o accidente no la pueda poner en práctica. Esta fuerza de trabajo podrá ser más o menos cualificada y se caracterizará según las habilidades de que sea capaz.

Además de los atributos directamente vinculados a la persona, puede disponer de una serie de recursos externos en base a la existencia de una relación (las diferentes formas de posesión o propiedad). Estos activos que una persona puede poseer o disponer son muy variados: tierra, ganados, casa, bienes duraderos, dinero, activos financieros, etc. Del conjunto de las dotaciones, algunas servirán directamente para satisfacer necesidades, como la producción para autoconsumo; pero según se complejiza la sociedad, la mayoría de las dotaciones que tiene una persona resultan insuficientes por inapropiadas para cubrir directamente sus necesidades y tendrá que acudir al mercado para conseguir los bienes y servicios que no puede proporcionarse por sí misma.

b) Titularidades de intercambio (o simplemente, titularidades)

De forma sintética pueden definirse como el conjunto de posibilidades que tiene una persona para conseguir satisfacer sus necesidades con las dotaciones de recursos y capacidades que posee. En una versión más descriptiva, las titularidades de intercambio representan el conjunto de canastas alternativas de bienes y servicios que una persona puede adquirir a través de los canales legales de adquisición que se encuentran igualmente abiertos a cualquier otra persona que tenga los mismos recursos o dotaciones.

Este concepto supone que: i) con un determinado conjunto de recursos uno puede obtener combinaciones diferentes de bienes y servicios, aunque lógicamente sólo podrá disfrutar de una de ellas en cada momento; ii) las dotaciones

y recursos pueden usarse de formas diferentes para conseguir la combinación deseada. Por ejemplo, un campesino propietario de tierra tiene varias posibilidades para adquirir por medio de ella bienes y servicios. Sin hacer una relación exhaustiva de las opciones que se le ofrecen, en una situación normal podrá venderla y vivir con el dinero conseguido, o alquilarla y disfrutar de los ingresos que le procura, o asociarse con otra persona en régimen de aparcería, o trabajarla directamente y vivir de los rendimientos de la cosecha. Con los distintos activos cabe hacer un análisis similar de las opciones que cada uno presenta para acceder a los bienes y servicios.

En una economía de mercado, las relaciones de titularidad se basarán en algunas de las siguientes causas: i) comercio; ii) producción; iii) trabajo; iv) otras relaciones de transferencia (herencia, servicios públicos y asistenciales, subsidios y prestaciones, etc.).

Aplicando estas categorías al ejemplo anterior, se dirá que la venta de la tierra se efectúa por una titularidad de comercio; la venta de los productos de la tierra, será una titularidad de producción; si se vende la fuerza de trabajo al propietario de la explotación agraria, será una titularidad de trabajo. Las titularidades de intercambio pueden ser de lo más variadas y complejas, dependiendo de las reglas que se establezcan en cada sociedad. Es un concepto por definición pragmático y cambiante; en definitiva, las titularidades son las relaciones que funcionan en cada economía para hacer que las dotaciones se conviertan en bienes y servicios. En una sociedad estructurada moderna, las titularidades se identifican en gran manera con categorías jurídicas, por la formalización e institucionalización de las relaciones sociales y económicas. Pero en otras sociedades, esas relaciones pueden deberse a múltiples variedades de titularidades, desde vinculaciones familiares a relaciones comunales, o incluso semifeudales.

El enfoque de las titularidades se adecua con la propuesta anterior de los modelos de procesos de consecución del bienestar. Las titularidades de las personas se definen de cara a los tres mecanismos centrales: a) la posibilidad que ofrecen de acceso a las rentas, servicios o productos ofrecidos por el Estado; b) las rentas o ingresos que dispone una persona para adquirir en el mercado los recursos que necesita, generados por diferentes fuentes (venta de su fuerza de trabajo, venta de activos, venta de los productos que elabora, etc.; c) las formas en que la comunidad y el hogar posibilitan u ofrecen acceso a recursos para el bienestar.

Este último mecanismo de asignación, a través de la gratuidad, el regalo o la donación, no es en absoluto despreciable. Se representa por el conjunto de actores que contribuyen al bienestar humano en forma de aportaciones de tiempo de trabajo, recursos monetarios y no monetarios. El regalo es una transferencia incondicional entre actores económicos, aunque no haya regalos puros en sentido estricto. Si la actividad económica busca la satisfacción de las necesidades, la aplicación de recursos para la consecución del bienestar, se hace necesario hablar de una economía

del cuidado como algo distinto del Mercado y del Estado como localización de la actividad económica (Staveren, 2000 y 2001)[47].

c) Reglas o mapa de titularidades

El mapa de titularidades muestra las *ratios* o tipos de cambio por las que los recursos del conjunto de dotaciones que dispone una persona pueden convertirse en los bienes y servicios que se incluyen en el conjunto de las titularidades. Es la relación que especifica el conjunto de posibles conjuntos de bienes que se pueden conseguir legalmente por un determinado conjunto de propiedades en base a las titularidades (Gasper, 1993:3). Por ejemplo, para un trabajador la relación que se da entre salario y precios de los alimentos marca su capacidad de acceder a mayor o menor cantidad, o mayor o menor calidad, de alimentos (Osmani, 1995:255).

Centrarse más sobre las fuentes de donde nacen las reglas que sobre las reglas mismas, implica tener en cuenta el marco institucional general y no sólo las organizaciones constituidas formalmente, consideradas cada una por sí misma. Desde esta perspectiva, la conexión del enfoque de las titularidades con la nueva economía institucional y con la visión del desarrollo de las capacidades colectivas es clara (Fortman, 1990). En definitiva la preocupación del enfoque del desarrollo humano local es que las instituciones funcionen de manera adecuada para conseguir el bienestar. Y la preocupación del enfoque de las titularidades es conocer porqué el funcionamiento de las instituciones conduce a resultados de pobreza o de bienestar. Si los procesos de empobrecimiento o de bienestar encuentran, en gran medida, su origen en los cambios del mapa de titularidades, la pregunta de quiénes, cómo y por qué toman esas decisiones remite al estudio de las instituciones y, en última instancia, a la cuestión central del poder, de donde emanan las reglas del juego bajo el que se crean y conforman esas instituciones.

El análisis de las titularidades lleva a conocer las fuentes de titularidad, es decir, el entorno institucional y el comportamiento de las instituciones, y que éstas pueden agruparse en cuatro grandes categorías: i) las que permiten el acceso directo de las personas a los recursos; ii) las que permiten la afiliación de las personas a las instituciones (familia, grupo, comunidad, sindicato, empresa...); iii) las disposiciones del gobierno; y, iv) el orden legal (o de hecho) internacional.

Este énfasis sobre las fuentes desvía la atención del excesivo interés que se ha puesto en conocer las posibilidades particulares que tiene cada persona para conseguir ingresos, hacia la preocupación por las reglas y sistemas de titularidad que son las que a fin de cuentas determinan tanto el ingreso como las otras posibi-

[47] La economía del cuidado es uno de los ejes de las propuestas del feminismo y se desarrollará en el capítulo correspondiente al enfoque de género. El enfoque del desarrollo humano ya recogió esta preocupación en el *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*, en su capítulo 3 titulado "El corazón invisible: la atención y la economía mundial", donde plantea que la función de atención en la formación de la capacidad humana y en el desarrollo humano es fundamental. Pero la prestación de atención no es solamente un mero insumo, sino es además un producto, una capacidad intangible pero esencial, un factor del bienestar humano.

lidades de acceso a bienes y servicios. La consecuencia de esta preocupación es colocar en primer plano la dimensión institucional del proceso de consecución del bienestar.

Desde esta reformulación de las titularidades, se destacan los siguientes objetos centrales de análisis: i) conocer los canales y los factores que determinan los recursos de que disponen las personas , efectivos y legítimos, teniendo en cuenta; ii) el marco objetivo en que se desenvuelven las relaciones, que constituyen las reglas e instituciones que controlan el acceso; iii) las diversas formas de inserción y vulnerabilidad de los diferentes grupos; iv) el funcionamiento de la actividad económica como generadora o reductora de la pobreza, su potencialidad para que las personas consigan el bienestar.

El énfasis se pone en prestar atención a los vínculos que se crean entre las personas y el modelo económico y social. La capacidad que tiene una persona para conseguir lo necesario para vivir depende, pues, de las relaciones de titularidad que funcionen en el país, de las dotaciones que tiene, de las posibilidades de intercambio que se le ofrecen y, por último, de lo que se le ofrezca como servicio público o como donación. Esta visión, que se centra en los procesos que desembocan en el éxito o fracaso de conseguir el bienestar, cuestiona la clasificación de las personas entre pobres y no pobres. Resaltar la situación final, impide acercarse a conocer las causas que la originan. Las personas no se dividen en pobres o no pobres, sino en función de las dotaciones que tienen, la evolución del valor de intercambio de esas dotaciones, las diferentes posiciones que ocupan en la sociedad y en las relaciones de producción, etc.

4. Resultados de bienestar

La referencia última que impulsa nuestro estudio es conocer si esa sociedad local tiene la capacidad fundamental de crear valor público, si la combinación de capacidades colectivas e individuales permite que ese sistema humano sea capaz de crear valor. Se entiende que hay un valor público añadido cuando los resultados, desde la perspectiva del desarrollo humano, son positivos.

Por eso, la precisión de este apartado es central, ya que en él se explicitan los indicadores que van a evaluar si realmente se consigue el bienestar y en qué medida. La propuesta de nuestra investigación descansa en el desarrollo humano, por lo que, evidentemente, dichos indicadores deben hacer referencia al espacio informativo de las capacidades. Como se destacó desde el inicio, nuestra concepción del bienestar parte de considerar las dos dimensiones: individual y social.

4.1. Bienestar individual

Tomamos como base la lista de capacidades básicas de Nussbaum (2002) por considerarla el mejor intento de establecer las capacidades humanas necesarias para evaluar

los resultados de bienestar en una persona. Una de las razones para su elección es que integra como elementos constitutivos del bienestar las relaciones con los demás y el entorno. Otra es su pretensión universal, a pesar de las críticas que surgen sobre si su contenido responde a las exigencias de universalidad que pretende.

Otra propuesta de detallar las capacidades es la formulada con anterioridad por Doyal y Gough (1994), aunque no contiene una lista específica, como la que propone Nussbaum, que permita servir de referencia para la evaluación del bienestar. Sin embargo, posee otras características que hacen atractiva su metodología, especialmente su pragmatismo, lo que allana el camino de la búsqueda de indicadores. Precisamente es éste uno de los principales obstáculos de la lista de Nussbaum, ya que en varias de sus capacidades resulta muy difícil, por no decir imposible, encontrar indicadores que las reflejen adecuadamente de cara a su medición.

Si bien la base será la lista de Nussbaum, cabe complementarla o interpretarla con la propuesta de Doyal y Gough De hecho, el propio Gough (2003) considera que ambas son asimilables. Así, en casos de especial dificultad para operativizar la lista de Nussbaum, se puede interpretar a la luz de la *Teoría de las necesidades humanas* los indicadores más idóneos para evaluar el cumplimiento de la lista de las capacidades básicas.

En resumen, no se dispone de una propuesta específica de indicadores que recojan las dimensiones que propone Nussbaum. En cambio sí existen modelos de encuestas, basadas en esa lista, diseñados para recoger el bienestar subjetivo (Anand y otros, 2009; Burdin y otros, 2009), pero no resultan útiles para nuestro objetivo de selección de indicadores. Dado que en muchos casos no dispondremos de indicadores para medir ciertas capacidades, a efectos de un análisis de los resultados de bienestar proponemos la consideración de tres categorías en función del tipo de indicadores disponibles, que guarda, a su vez, relación con las distintas categorías de bienestar individual que pueden diferenciarse[48].

Así, se propone distinguir:

a) *Capacidades personales objetivas*. Aquellas que guardan relación con las dimensiones de salud, educación, vivienda, etc. que hacen referencia a aspectos propios del bienestar susceptibles de medirse por indicadores objetivos, cuya fuente informativa se encuentra fuera de la propia persona.

b) *Capacidades personales sicológicas*. Aquellas que hacen referencia a estados de ánimo de la persona y cuya base informativa se encuentra en la propia persona, exigiendo para proceder a su medición la manifestación de dichos estados de ánimo por las propias personas.

c) *Capacidades relacionales*. Aquellas que implican las capacidades de una persona con otras personas, la comunidad o el entorno.

[48] En parte esta distinción se basa en White (2009), que diferencia entre bienestar material, humano y social.

Como puede suponerse, resultará más fácil encontrar indicadores para el grupo a), aunque no en todos los casos. En cambio, difícilmente se disponen de indicadores para el apartado b), cuya fuente se encuentra, como se indicaba, en la encuesta directa. En todo caso, se propondrán algunos indicadores que puedan ofrecer indicios de la situación de las personas, aunque procedan de fuentes que no se basen en los datos facilitados por las personas, sino en situaciones producidas de las que puedan intuirse cómo se encuentran las capacidades de las personas.

4.2. Bienestar social

Si para evaluar el bienestar de las personas establecemos el perfil de lo que consideramos debe satisfacerse para la vida merezca la pena, ¿qué debemos tener en cuenta a la hora de evaluar el bienestar de la sociedad? De primeras hay que dejar constancia de la falta de propuestas que hagan un planteamiento integral del bienestar colectivo. Únicamente se disponen de trabajos sobre algunos de sus elementos, ciertamente relevantes, como pueden ser las capacidades colectivas, la gobernanza, la democracia, etc.

El objetivo no es disponer de un indicador sintético que ofrezca una evaluación del bienestar social, pero sí disponer de un marco que permita integrar los diferentes indicadores y ofrecer un análisis del conjunto. Es decir, disponer de una propuesta teórica de análisis. Desde el desarrollo humano la justicia forma parte sustantiva de cualquier propuesta que quiera calificarse como tal[49]. Por ello adoptamos la referencia de la justicia. Es claro que la consideración de la justicia no se aplica solamente al bienestar colectivo, ya que el simple hecho de plantear las capacidades básicas individuales supone la aceptación de unos principios mínimos de justicia. En este apartado el enfoque de la justicia alcanza una consideración especial ya que permite establecer aquellos objetivos comunes que deben considerarse como alcanzables en cada momento histórico para poder evaluar que esa sociedad va mejorando sus resultados de justicia desde una perspectiva colectiva. El bienestar colectivo o se basa en la justicia o no es bienestar. Dicho de otra forma, sin justicia no hay posibilidad de afirmar que se ha conseguido el bienestar social. Suponemos que pocas objeciones puede plantear este arranque, aunque las divergencias surgirán a la hora de precisar los contenidos de la justicia. A pesar de las estrechas conexiones entre el enfoque de las capacidades y la justicia, no se han elaborado propuestas que permitan operativizar un enfoque de la justicia desde el desarrollo humano, siendo tal vez la lista de las capacidades básicas de Nussbaum el ensayo más avanzado, si bien limitado a la esfera individual (Robbeyns, 2009)[50].

Para analizar los resultados de bienestar en relación a la justicia, asumimos la propuesta de Fraser (2008) de las tres reivindicaciones que hoy componen su objetivo:

[49] Dos de los teóricos más destacados del desarrollo humano han publicado sendos libros sobre la justicia: Martha Nussbaum (2007), *Las fronteras de la justicia* y Amartya Sen (2010), *La idea de justicia*.

[50] Aunque hay que reconocer que en los últimos años ha habido una especial aportación de trabajos sobre justicia desde el enfoque de desarrollo humano, siendo Robeyns una de las figuras más destacadas en ese esfuerzo.

redistribución, reconocimiento y representación. Cualquier propuesta de justicia para una sociedad debe encontrar respuesta a estas tres cuestiones. ¿Qué capacidad tiene una sociedad de redistribuir equitativamente sus recursos, de reconocer las diferencias propias de cada persona o grupo y de establecer un sistema de toma de decisiones que integre la representación adecuada de los diferentes intereses?[51]

En nuestro caso se trata, además, de comprobar hasta dónde los procesos de DHL desembocan en cambios de la sociedad que la hagan más justa. Es decir, si se consiguen resultados en las diferentes dimensiones de justicia: i) ¿se redistribuye mejor? ¿es más equitativa la sociedad?; ii) ¿la convivencia es más pacífica entre los diferentes grupos? ¿hay un mayor respeto de los derechos humanos?; iii) ¿hay una mayor participación de los grupos y las personas en las cuestiones comunes? ¿funcionan más eficazmente las instituciones públicas en conseguir objetivos de desarrollo humano?

Desde esta perspectiva de justicia, el objetivo a medio plazo será establecer una lista de indicadores que midan el bienestar social desde: a) la redistribución, con una especial atención a la equidad de género, que recoja la estructura de distribución de variables relevantes para el bienestar (salud, educación, renta, etc.) por edades, regiones, grupos identitarios; b) el reconocimiento, que refleje la convivencia entre diferentes grupos, el respeto a los derechos humanos, la aceptación del asociacionismo, etc.; y, c) la representación, que permita evaluar el funcionamiento y calidad del sistema democrático, la participación de personas y grupos en la toma de decisiones, el sistema de gobernanza, etc. De manera transversal se plantea la evaluación de las instituciones, para lo que habrá que seleccionar aquellos indicadores, que permitan evaluar cualitativamente sus capacidades colectivas de cara a resultados de desarrollo humano.

Además de las tres dimensiones relativas a la justicia, será necesario evaluar las bases materiales del bienestar colectivo. Es decir, la disponibilidad y calidad de los recursos fundamentales para considerar el bienestar colectivo, como son determinados bienes públicos: salud, educación, administración de justicia, ocio/cultura, empleo, etc. y de manera especial el uso de los recursos naturales y el impacto en el medio ambiente de las actividades productivas.

[51] Honneth propone una visión unificada de la justicia que toma el reconocimiento como la categoría clave de análisis, al considerar que las experiencias de injusticia son siempre experiencias de falta de reconocimiento. Entiende la justicia como garantía de la calidad de las formas de reconocimiento mutuo en las distintas esferas de la vida social. Distingue tres formas de reconocimiento recíproco: la dedicación emocional, el reconocimiento jurídico y la adhesión solidaria. Aunque es sugerente la propuesta porque ofrece una referencia unitaria, consideramos más conveniente especificar las tres dimensiones o reivindicaciones centrales que señalamos. Ver: Fascioli (2009), que señala las insuficiencias de Honneth para tomar en cuenta la justicia distributiva.

Bibliografía

ANAND, Paul, HUNTER, Graham, CARTER, Ian, DOWDING, Keith, GUALA, Francesco y VAN HEES, Martin (2009); "The Development of Capability Indicators". Journal of Human Development and Capabilities, 10:1, 125-152.

BASER, Heather y Peter MORGAN (2008); *Capacity, Change and Performance*. Study Report. European Centre for Development Policy Management.

BRADFORD, Neil (2012); "Territory and Local Development: A Place-based Perspective". *Universitas Forum, Vol 3 Nº 2*, June 2012.

BURDIN, Gabriel, Martín LEITES, Gonzalo SALAS y Andrea VIGORITO (2009); *Agencia, Pobreza y bienestar. Una propuesta para su operacionalización*. En: Cortina y Pereira, 2009, pp. 163-192.

CORTINA, Adela y Gustavo PEREIRA (Eds.) (2009); *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen*. Tecnos.

COUTO Rosa y SUELI L.; *Desarrollo humano y desarrollo local. Qué es el desarrollo local.* Escuela virtual de desarrollo humano. PNUD, Colombia.

COPESTAKE, James y Geof WOOD (2007); "Reproducing unequal security: Peru as a wellbeing regime". *WeD Working Paper* 32, August 2007. Disponible en: <www.welldev.org.uk>.

DEMUCA (2011); *Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana.* Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica.

DOYAL, Len e Ian GOUGH (1994); *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona, Icaria.

DRAIBE, Sonia y Manuel RIESCO (2009); *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Documento de Trabajo nº 37, Fundación Carolina, CeALCI. Disponible en: <www.fundacioncarolina.es>.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990); *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Basil Blackwell (versión española: *Los Tres mundos del Estado de Bienestar,* Edicions Alfons el Magnánim, Valencia, 1993).

FASCIOLI, Ana (2009); *Esferas de reconocimiento y capacidades básicas*. En: Cortina y Pereira, 2009, pp. 115-136.

FERNÁNDEZ, I., HERNÁNDEZ, R., TRIVELLI, C. y SCHEJTMAN, A. (2012); "Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina". *Documento de Trabajo* N° 107. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. En FRASER, Nancy (2008); *Escalas de justicia*. Herder, Barcelona.

FORTMAN, Gaay (1990); "Entitlement and Development: An Institutional Approach to the Acquirement Problem". *ISS Working Paper,* Nº 87.

FRASER, Nancy (2008); *Escalas de justicia*. Herder, Barcelona.

FRASER, Nancy y Axel HONNETH (2006); "¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico" de Nancy Frasser y Axel Honneth, Ed. Morata, 2006.

GASPER, Des (1993); "Entitlements Analysis – Relating Concepts and Contexts". *ISS, Working Paper* Series Nº 146, La Haya.

GOUGH, Ian (2003); Lists and Thresholds: *Comparing the Doyal_Gough Theory of Human Need with Nussbaum's Capabilities Approach*. ESRC, Research Group on Wellbeing in Developing Countries, WP 01, University of Bath, U.K.

GOUGH, Ian (2004); "Human Well-Being and Social Structures. Relating the Universal and the Local". *Global Social Policy*, Vol. 4(3), pp. 289-311.

GOUGH, Ian y J. Allister MCGREGOR (2007); *Wellbeing in Developing Countries. From Theory to Research*. Cambridge University Press.

MADOERY, Oscar (2007); *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y las regiones*. Universidad Nacional San Martín, Argentina.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007); *Regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo nº 11, Fundación Carolina, CeALCI. Disponible en: <www.fundacioncarolina.es>.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y Koen VOOREND (2009); "Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina". *Documento de Trabajo* nº 37, Fundación Carolina, CeALCI. Disponible en: <www.fundacioncarolina.es>.

NUSSBAUM, Martha (2002); *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder, Barcelona.

OSMANI, Siddiq (1995); "The Entitlement Approach to Famine: An Assessment". En: BASU y otros (Eds.) (1995), pp. 253-294.

ROBEYNS, Ingrid (2009); "Capabilities and theories of social justice". En: Enrica CHIAPPERO-MARTINETTI (Ed.) (2009); *Debating Global Society: Reach and Limit of the Capability Approach*, Milan, Feltrinelli.

RODRÍGUEZ, Luz Angela, María Elisa BERNAL y Luís Mauricio CUERVO (2012); *Teoría y práctica del desarrollo económico local*. CEPAL. Disponible en: <http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2013/03/361.pdf>.

SÁNCHEZ OVIEDO, Olga Marta (2011); *Desarrollo humano local y condiciones para su gestión*. FLACSO, 2011, 1a. ed., San José, Costa Rica.

SEN, Amartya (1981); *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*. Clarendon Press, Oxford.

STAVEREN, Irene van (2000); "A Conceptualisation of Social Capital in Economics: Commitment and Spill-over Effects". *Working Paper Series Nº 324, Institute of Social Studies*, The Hague.

STAVEREN, Irene van (2001); *The Values of Economics: An Aristotelian Perspective*. Routledge, London.

WOOD, Geof (2009); *Situating informal welfare within imperfect wellbeing regimes*. International Conference sponsored by the Harvard Academy for International and Area Studies, The Weatherhead Center, Harvard University, Cambridge, MA, May 8-9, 2009.

WOODHILL, Jim (2010); "Capacity Lives Between Multiple Stakeholders". En: *Capacity development in practice - Dimensions of Capacity,* pp. 25-41.

Partimos de considerar que el desarrollo humano local (DHL) es una referencia teórica y normativa para el estudio y formulación de estrategias de desarrollo. En este documento se presentan los elementos teóricos y metodológicos que se consideran relevantes para aplicar este enfoque en la investigación de experiencias concretas.

El DHL se entiende como el proceso integral, o el conjunto de procesos, por el que cada sociedad determina autónomamente su futuro deseable y posible, es decir el bienestar que considera valioso, entendido éste como la ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, de escala pequeña y mediana, así como la movilización de sus capacidades y recursos para un beneficio común equitativo, que tenga en cuenta la equidad de género, en términos económicos, sociales y políticos evaluados desde el desarrollo humano.

Para que este planteamiento sea operativo se necesita desplegarlo de manera más detallada y concreta. Esta es la finalidad del documento: ofrecer herramientas teóricas y prácticas que permitan aplicar el enfoque del DHL a las investigaciones y formulación de estrategias de desarrollo. Es decir, proponer categorías de análisis que respondan a los postulados del desarrollo humano y que permitan analizar la realidad de manera alternativa y hacer una propuesta política.

No se trata de ofrecer un catálogo cerrado de conceptos e instrumentos de análisis, sino establecer las referencias básicas, que posibiliten la identificación de objetivos y de campos de estudio relevantes para el desarrollo humano. El primer objetivo es identificar los desafíos relevantes y prioritarios. A partir de ahí, la metodología quiere ser tanto operativa como abierta, precisamente para ser operativa en un entorno local y global cambiante debe tener esas características. Más aún, la metodología se encuentra en formación permanente para ser consecuente con el desafío de ofrecer un enfoque alternativo ante ese entorno en cambio.