

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI

Martín FITTIPALDI-FREIRE
mfittipa@ucu.edu.uy
Facultad de Ciencias Empresariales
Universidad Católica del Uruguay

Styles or models? Study of national planning for development of Chile, Costa Rica, and Uruguay at the beginning of the XXI century

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. ¿Estilos o modelos de *desarrollo*?**
- 3. Resultados de la investigación**
 - 3.1.1. Chile. análisis del Programa Chile de Todos 2014-2018**
 - 3.1.2. Principales conclusiones del caso chileno**
 - 3.2.1. Costa Rica. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018**
 - 3.2.2. Principales conclusiones del caso costarricense**
 - 3.3.1. Uruguay. Análisis del Proyecto de Presupuesto 2015-2019**
 - 3.3.2. Principales conclusiones del caso uruguayo**
- 4. Conclusiones generales**
- 5. Bibliografía**

¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI

Martín FITTIPALDI-FREIRE
mfittipa@ucu.edu.uy
Facultad de Ciencias Empresariales
Universidad Católica del Uruguay

Styles or models? Study of national planning for development of Chile, Costa Rica, and Uruguay at the beginning of the XXI century

Citar como/cite as:

Fittipaldi-Freire M (2021). ¿Estilos o modelos? Las planificaciones nacionales para el desarrollo de Chile, Costa Rica y Uruguay a inicios del siglo XXI. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(1):130-155.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.701

Resumen

En Latinoamérica, se han ensayado diferentes estilos de desarrollo, que han sido el resultado del emplazamiento entre las posibilidades reales (vinculadas a las condiciones objetivas definidas por su contexto) y los deseos ideales de «ser», influidos por las corrientes hegemónicas de pensamiento.

El trabajo se focaliza en analizar y caracterizar las planificaciones nacionales para el desarrollo de los casos seleccionados (Chile, 2014-2018; Costa Rica, 2015-2018, y Uruguay, 2015-2019) a la luz de las diferentes corrientes teóricas sobre el desarrollo. De esta forma, se intenta generar evidencia empírica para describir los estilos de desarrollo que se han intentado adoptar en cada uno de los países seleccionados y, con ello, aportar una reflexión general sobre los principales rasgos distintivos de las experiencias de desarrollo que, en América Latina, se están asumiendo en los inicios de este siglo XXI.

Palabras clave: desarrollo, modelos, política de planificación.

Abstract

In Latin America, different development styles have been tested which have been the result of the location between the real possibilities (linked to the objective conditions defined by their context) and the ideal desires of «being», influenced by the hegemonic trends of thought.

The work focuses on analyzing and characterizing the national planning for development of the selected cases (Chile, 2014-2018; Costa Rica, 2015-2018, and Uruguay, 2015-2019), considering the different theoretical currents of development. In this way, it is attempted to generate empirical evidence to describe the development styles that have been tried to adopt in each of the selected countries and, with that, contribute to a general reflection on the main distinctive features of the development experiences that in Latin America they are being assumed at the beginning of this 21st century.

Keywords: development, models, planning policy.

1 Introducción

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

Latinoamérica, desde su etapa colonial, ha sido escenario de una vasta reflexión y puesta en práctica de variados mecanismos y esquemas por parte de los países de su entorno, tendentes a fomentar diferentes modelos de organización, por momentos «a semejanza de», por momentos en «contraposición a». En todo caso, su meta ha sido mejorar la calidad de vida y lograr una existencia humana digna. Los estilos por los que se ha apostado han sido influidos, en mayor o en menor medida, por las corrientes de pensamiento dominantes sobre el *desarrollo*. A partir de ellas, se han generado modelos normativos que moldean el imaginario de la sociedad en su conjunto, inicialmente ligados al crecimiento económico y, posteriormente, a otras corrientes como la del desarrollo económico, el desarrollo sostenible o el desarrollo humano, entre otros.

Por otra parte, reconocer la multidimensionalidad del proceso de *desarrollo* implica comprender la participación de una multiplicidad de agentes que adquieren relevancia relativa, en el marco de un accionar que necesita de una estrategia deliberada y de una acción organizada de las instituciones y de la sociedad para alcanzarlo o realizarlo (Guillén 2004). Sin negar la relevancia que han tenido en estos procesos una amplia gama de actores, este trabajo se ha focalizado en el accionar de uno de ellos: el Estado. Dicho accionar ha sido dirigido por los sucesivos gobiernos de la región, optando por diferentes esquemas de organización de sus políticas públicas, las que responden a diferentes concepciones de modelos de *desarrollo* deseados, guiados por diferentes representaciones que impulsan sus expectativas de transformación. En efecto, las diferentes maneras de percibir el *desarrollo* inciden en la toma de decisiones y formulación de políticas, aportando resultados diferenciados.

En este sentido, toma relevancia la discusión en torno a cuáles deberían ser las opciones de política pública más adecuadas para

conformar los diferentes caminos y alternativas para avanzar hacia las metas de una buena calidad de vida y una existencia humana digna. Por este motivo, en este trabajo, se propuso estudiar las planificaciones nacionales, a la luz de las diferentes corrientes de pensamiento sobre el *desarrollo*. Concretamente, se abordaron las planificaciones nacionales¹ de Chile, Costa Rica y Uruguay,² como casos de estudio:

- «Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018». Fuente: Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile
- «Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Gobierno de Costa Rica». Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
- «Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019 – Mensaje y Exposición de Motivos». Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay

Se optó por estudiar las planificaciones nacionales, entendidas como una de las principales herramientas que los gobiernos han utilizado para materializar sus proyectos políticos enfocados al *desarrollo*. Se entiende que estas se encuentran guiadas por diferentes enfoques teóricos existentes sobre el *desarrollo*, los que, como se ha esbozado, influyen de forma normativa. De este modo, se intentó comprender dónde han sido puestos los énfasis de la planificación estatal, para así conocer si las preocupaciones han estado ligadas al crecimiento económico, a la distribución de la riqueza, a la cobertura de las necesidades básicas, a la solidaridad/responsabilidad intergeneracional, al medio ambiente o a algún otro sector de acción.

Estos enfoques se han agrupado en torno a cuatro ejes de análisis: *a)* el enfoque económico del desarrollo, *b)* la perspectiva de la sustentabilidad, *c)* el enfoque del desarrollo humano y *d)* la postura del posdesarrollo. Las principales características de estas corrientes de pensamiento aportaron los elementos de base para el análisis, en el que empleó un método de verificación (presencia/ausencia), de acuerdo con el cuadro 1.

Dimensiones de análisis Enfoque/corriente teórica	Elementos característicos
El enfoque económico del desarrollo: «Cuanto más, mejor» ³	<ul style="list-style-type: none"> • Riqueza monetaria nacional, crecimiento del PNB • Inversión e infraestructura • Industrialización y aumento de la productividad • Progreso técnico • Sectores modernos (capitalistas) • Complementariedades y encadenamientos productivos • Difusión tecnológica y rol de la pequeña empresa • Estructuras productivas competitivas y diversificadas • Cambio tecnológico endógeno • Fomento del comercio internacional • Estructuras institucionales • Equidad y servicios sociales

- 1 Esta elección estuvo guiada por la intención de seleccionar y trabajar con los documentos nacionales más generales y orientativos de la planificación estatal. En rigor, solo para el caso de Costa Rica se contó con un Plan Nacional de Desarrollo, mientras que, para el caso de Chile, se seleccionó el Programa de Gobierno y, para el caso de Uruguay, el Mensaje y Exposición de Motivos de la ley presupuestal.
- 2 El trabajo no involucró un análisis comparativo, por lo que no fue relevante ni restrictivo para la selección de los casos la similitud de características entre ellos. La elección estuvo guiada por el interés de considerar tres casos latinoamericanos identificados con niveles altos de bienestar relativo en la región, considerando para ello variables tales como el gasto público social, los niveles de desigualdad, la pobreza, el crecimiento económico o la cobertura de servicios de protección social, entre otros aspectos. Véase Cepal (2018), Cepal (2019), OCDE/CAF/Cepal (2018) y Sojo (2017).
- 3 A través de esta frase corta, el autor intenta transmitir, de forma sintética y coloquial, el elemento central que caracteriza a este eje de análisis.

<p>La perspectiva de la sustentabilidad: «Entendido: no estamos solos»⁴</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fin del crecimiento salvaje • Límites ecológicos • Cuidado del ambiente y ecosistemas • Perspectiva económica viable y ecológicamente prudente • Valor natural sincrónico y diacrónico • Naturaleza como capital y otras formas de valor • Factor ambiental subsidiario a la actividad económica, valor intrínseco o postura biocéntrica
<p>El enfoque del desarrollo humano: «Adagio de libertad»⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades humanas (libertad positiva) • «Ser» y «hacer» es lo que realmente se valora • Disponibilidad de entorno de bienes públicos • Agencia (capacidad de autodeterminación) • Garantía de derechos y libertad política • Participación y debate público
<p>La postura del posdesarrollo: «¿Y si lo hacemos de otra manera?»⁶</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descentramiento del crecimiento económico como principio organizativo central de la sociedad • Valor de las tradiciones • Postura biocéntrica • Oposición al modelo occidentalista • Saberes locales • Diversidad, etnicidad, identidad y derecho a la diferencia • Trascendencia al consumo

Cuadro 1

Dimensiones de análisis y sus elementos característicos

Fuente: elaboración propia.

La técnica aplicada correspondió a un análisis de contenido, en el que se buscó sistematizar la presencia de elementos relativos a las principales corrientes teóricas contempladas. A través de este, se pretendió extraer conclusiones para cada caso, al tiempo que se aspira con ello a aportar y abonar al debate general sobre los principales elementos contemporáneos presentes en algunos estilos de *desarrollo* de América Latina.

2

¿Estilos o modelos⁷ de *desarrollo*?

La fuerte impronta provocada por el pretérito mito sobre el progreso,⁸ la posterior devoción por el *desarrollo* y su consecuente creencia en el binomio «desarrollo-subdesarrollo» globalmente difundido significaron la adopción paulatina de una idea implícita subyacente: la existencia de un modelo o estilo de *desarrollo* universalmente válido y globalmente anhelado. Sin embargo, la discusión en torno a posibles alternativas diferenciadas surgió en la bibliografía a raíz del descontento que se tenía, en las sociedades industrializadas o posindustriales, con la calidad de la vida y con los logros que, hasta ese momento, se habían obtenido con las políticas de *desarrollo*.

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Para el presente trabajo, se utilizará indistintamente «estilos» y «modelos».

8 Para un análisis detallado sobre la idea de progreso en la historia, véase Nisbet (1991) o Bury (1971).

Al mismo tiempo, también se reproducían argumentos similares en las economías semiindustrializadas, lo que las llevaba a comenzar a tomar conciencia sobre los problemas que podría acarrear el hecho de proseguir la marcha «hacia donde han llegado sus congéneres avanzados» (Pinto 2008, p. 74). Este cuestionamiento alcanzaba, a su vez, al propio concepto hegemónico de *desarrollo*. En otras palabras, al tiempo que se cuestionaban los «camino» para llegar al destino deseado, se ponía en tela de juicio al propio destino. Estos cuestionamientos abonaron posiciones que comenzaron a aceptar la posibilidad de impulsar alternativas o estilos diferenciados de *desarrollo*, los cuales fueron gradualmente influidos por las corrientes teóricas que, a diferencia de aquella en la que se promovía el crecimiento económico y la modernización, brindaron un interés incremental e influyente a otros aspectos de la vida social.

Con base en esta convicción, la de aceptar la existencia de dicha diversidad, es que el presente estudio abordó los modelos de *desarrollo* asumiendo, *a priori*, la posible existencia de diferencias para cada caso de estudio. Con respecto a cada uno de ellos, se describió el modelo impulsado, asumiendo cada estilo como el conjunto de características que definen el modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad (Varsavsky 1975).

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

Por ello, la definición del modelo estará, en cada caso, emplazada entre las posibilidades reales y los deseos o ideales, mientras que las posibilidades estarán ligadas a condiciones objetivas y los ideales estarán relacionados a las posturas de pensamiento más influyentes; en tanto aquí la intención no fue abocarse a la descripción del primer aspecto, relacionado con asuntos tales como el tamaño del país, la dotación de recursos, su localización, su inserción internacional y otras consideraciones, sino al segundo aspecto, por lo que fue de interés la consideración de las principales corrientes teóricas concurrentes sobre el *desarrollo*.

En este sentido, se optó por un análisis guiado por cuatro ejes análisis:⁹ el económico, el de sustentabilidad, el de capacidades y el posdesarrollo. Se consideran aquí como las principales dimensiones aglutinadoras y vertebradoras de las corrientes de pensamiento existentes, por los siguientes motivos: el eje económico, por ser el que ha marcado el debate contemporáneo a partir de mediados del siglo XX; el eje de la sustentabilidad, por haber sido el que ha impulsado una conciencia planetaria en relación con el medio ambiente y se posiciona como aspecto indiscutible y vital para el conjunto del pensamiento y la práctica del *desarrollo*; el tercero, el relativo a las capacidades y libertades, por haber sido el que ha marcado la agenda internacional del desarrollo de los últimos veinticinco años; por último, el eje en torno al posdesarrollo, por ser una corriente con creciente importancia en Latinoamérica, por lo que es de obligada atención en el marco de una investigación abocada al estudio de tres casos de esa región.

3 Resultados de la investigación¹⁰

3.1.1. Chile. Análisis del Programa Chile de Todos 2014-2018

El enfoque económico del *desarrollo* impregna el programa de forma poderosa, no solo porque se ubicó el pilar de «Programa Económico» al inicio del documento (solo por detrás del pilar de las «Reformas de Fondo»), sino por concebir a la economía como el elemento central para explicar y potenciar cualquier otra área de *desarrollo* en el país. Se destaca la referencia central, con el objetivo de enfrentar la desigualdad en este marco. Salvando la distancia entre el discurso y la realidad, y sin entrar a valorar los resultados del país en este sentido, es clara la relevancia que adquiere la postura neoestructuralista cepalina de crecimiento y transformación productiva con equidad (Cepal 1990).

En este sentido, el crecimiento y los elementos para promoverlo se presentan formando parte de un proyecto nacional, marcado por un enfoque regional, que plantea incentivos a la inversión privada, a través de la modificación de la estructura fiscal, apuntando a la generación de mayor capital como factor esencial asociado a la productividad. En cuanto a la inversión pública, se la asoció muy fuertemente al sector de infraestructura, con el fin de elevar los niveles de eficiencia, evaluando e implementando una amplia cartera de proyectos (vialidad, puertos, aeropuertos o telecomunicaciones, entre otros).

Los cambios antes mencionados plantean un fortalecimiento multinivel de las estructuras institucionales, dejando entrever un impulso de la visión neoinstitucionalista ya que, con ello, se apunta

9 No ha sido posible en este trabajo desarrollar conceptualmente las cuatro corrientes teóricas que brindan sustento a los cuatro ejes de análisis. Para ello, puede consultarse el trabajo de tesis de maestría de M. Fittipaldi (2019).

10 Por razones de extensión, en este trabajo, se recoge una selección de aspectos característicos de cada caso estudiado. Por más información, puede consultarse Fittipaldi (2019).

a mejorar los ambientes normativos vinculados a la producción e inversión, favoreciendo la confianza y transparencia de los marcos regulatorios que ofrecen garantías. En este sentido, se identifican esfuerzos relacionados con la coordinación de actores, apostando por la creación de esquemas de comisiones interinstitucionales, consejos de coordinación y consejos sectoriales territoriales.

La innovación, la ciencia y la tecnología se plantearon como las herramientas facilitadoras de un desarrollo inclusivo, sostenible y sustentable aspirando, a través de ellas, a un cambio sustantivo en la estructura de la matriz productiva. De este modo, se pretende provocar un salto productivo concebido como necesario, en un escenario con una economía altamente dependiente de recursos naturales no renovables. Su importancia se refleja, a nivel público y privado, a través de la creación de fondos para la innovación empresarial, apoyo a ecosistemas emprendedores y mayor rectoría y soporte de la autoridad estatal responsable en este campo.

El tipo de innovación buscado se ligó a la identidad y la vocación de cada región del país, lo que expresa un interés por activar procesos de cambio tecnológico endógeno, alineados con las características, potencialidad y necesidades locales. Se identifica, así, la influencia del modelo endogenista, el cual se hace también presente a través del reimpulso de mecanismos de desarrollo del ecosistema empresarial (incubación, aceleración, capitales semillas...), donde se puede identificar claramente la formación de redes y esquemas de apoyo que favorezcan complementariedades y encadenamientos en distintos sectores del ámbito productivo (*cluster* minero o de los consorcios tecnológicos en el sector de la energía). El sistema de *clusters* que se plantea coincide con una postura proclive al impulso de núcleos endógenos de desarrollo, como otro factor ligado a las nuevas teorías neoclásicas del crecimiento.

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

En cuanto a la perspectiva de la sustentabilidad, la atención y el cuidado del ambiente han caracterizado transversalmente el programa. En el documento, se asume una perspectiva de bien global para el disfrute común, encargándole al Estado velar por la conservación, adoptando una mirada integral del proceso de *desarrollo*. Ello se aprecia, por ejemplo, en el abordaje de la situación de las energías renovables, donde se brinda especial importancia a la relación entre los aspectos ambientales y sociales ligados al desarrollo energético, promoviendo la creación de un sistema eficiente de gestión y las prácticas amigables con el medio ambiente.

En este sentido, en el programa se fomenta la idea de un crecimiento económico que no aspire a convertirse en un proceso indiscriminado, dejando reflejada una propuesta de aprovechar los recursos naturales adecuadamente y no en agotarlos. Se incorporan las necesidades de las diferentes comunidades, en el entendido de que se debe encontrar la mejor forma de emplear los recursos naturales en beneficio del país y con respeto de los derechos de los pueblos indígenas. En síntesis, el planteamiento presenta elementos ecodesarrollistas, en donde se marcan límites; se admiten ecozonas, diferenciando comunidades, y se procura la adopción de tecnologías adecuadas en la producción. Asimismo, también se adoptan elementos de una postura de desarrollo sustentable, ya que se aspira a no comprometer las capacidades futuras y se vincula, principalmente, con su corriente débil, ya que se apoya en la necesidad de las soluciones técnicas para los «males» del desarrollo productivo, y se considera a la naturaleza como un capital más.

En lo que se refiere al enfoque del desarrollo humano, el programa contiene una fuerte impronta de ampliación de capacidades, a través de un conjunto de medidas tendentes a superar la pobreza y la desigualdad, procurar una buena salud y educación de calidad, avanzar en un sistema de cuidados nacional y asegurar una mayor equidad de género.

El creciente rol del Estado para desmercantilizar la educación imprime un sesgo de derechos en su concepción, matizando una postura esencialmente funcionalista a los requerimientos del mercado, intentando un vuelco que permita una formación como camino de emancipación. Por otra parte, la ampliación de plazas para niños y niñas en el sistema educativo, sumado a la adopción de la modalidad de horario extendido a todo hijo e hija de madre trabajadora, apunta claramente a aumentar la capacidad de aquellas mujeres, principalmente jefas de hogar que, con intenciones y/o necesidades de estudiar, ven vedada la oportunidad de hacerlo, al no poseer un sistema de contención institucional a disposición.

Las medidas propuestas en materia de igualdad de género son claro ejemplo de acciones tendentes a la ampliación de capacidades. En el Programa, se entendió necesario un renovado impulso a la agenda de igualdad, ligada íntimamente al accionar el Sistema Nacional de Cuidados, en tanto se lo enfocó a reducir la concentración tradicional de las múltiples tareas de cuidado en las mujeres; situación incompatible, entre otras, a una mayor participación en el mercado de trabajo remunerado. La capacidad de agencia fue otro elemento presente a través de varias medidas relacionadas con la participación y la toma de decisiones ciudadanas, buscando brindar la oportunidad de influir en las decisiones que afectan las vidas de las personas.

Finalmente, desde la óptica del posdesarrollo, en el Programa no se plantea un modelo alternativo al *desarrollo*; más bien lo sus-

cribe, aunque aparecen en él elementos que se podrían asociar, de algún modo, a la postura posdesarrollista. Se encuentran presentes elementos tales como la reivindicación del derecho a la diferencia y a la multiculturalidad, reconociendo a los pueblos originarios la posibilidad de debatir un nuevo modo de convivencia como la sociedad pluricultural, para lo que propone garantizar su participación plena en el proceso de debate y decisión sobre una nueva Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural. Para ello, fue importante para la inclusión del pilar de la descentralización, territorio y desarrollo el que, entre otras acciones, dejó definida la importancia de la autonomía política y administrativa de las regiones, dando libertad para la elección de la autoridad que mejor represente anhelos, sueños y proyectos de las comunidades locales, priorizando el desarrollo y la competitividad del territorio.

Se admite la valoración de las diferentes prácticas locales, apostando por la integración de las distintas visiones sobre el *desarrollo* en lo relativo al vínculo entre la naturaleza y la economía. De esta forma, se aspira a respetar los estilos de vida de los pueblos originarios, a través de la valoración de sus formas tradicionales de producir, intentando su inclusión en el proyecto nacional, evitando la destrucción del tejido social y las características culturales propias. De este modo, se contribuye a la integración social y al fortalecimiento de la identidad y la diversidad cultural, rescatando y resguardando los saberes y sensibilidades propios de los pueblos originarios.

En síntesis, los elementos posdesarrollistas han influido, de forma puntual, en el Programa, reivindicando la multiculturalidad, apostando por el rescate de saberes y sensibilidades, reconociendo diferentes percepciones sobre la empresa del *desarrollo* y estudiando el vínculo y la utilización de la naturaleza. Lejos está adoptar una postura robusta en relación con esta corriente de pensamiento, manteniendo un enfoque básicamente etnocéntrico.



Cuadro 2

Fuente: elaboración propia.

3.1.2. Principales conclusiones del caso chileno

En el Plan, se destaca el eje del crecimiento económico, apelando a factores tradicionales de ahorro e inversión, al tiempo que se apuesta por los elementos de innovación, ciencia y tecnología, pues se aspira a provocar un impacto a nivel de la matriz productiva. Es visible la influencia del nuevo enfoque neoclásico, donde se insiste en un cambio tecnológico como vía para lograr un salto productivo, que se entiende, necesita el país.

Se enfoca hacia el mundo adoptando un rol periférico, proveedor de bienes primarios (materias primas) a los principales centros mundiales. En este sentido, puede cuestionarse la relación entre el impulso de núcleos tecnológicos y el progreso técnico, por un lado y, por otro, la inserción efectiva a nivel de la economía internacional. Avanza poco en la generación de una estructura productiva competitiva y diversificada (bajo la concepción cepalina de «regionalismo abierto»), la que se acota a seis sectores: acuícola, minería, alimentario, forestal, servicios globales y turismo.

Apuesta por el reforzamiento de las estructuras institucionales públicas como parte de la gobernabilidad del crecimiento económico a través de normas y reglas regulatorias en sectores clave de la economía, lo que advierte la presencia del enfoque neoinstitucionalista.

En el Plan, se adopta una perspectiva «débil», desde el enfoque de la sustentabilidad, con clara influencia ecodesarrollista, donde se prioriza el objetivo del cuidado y el no agotamiento de los recursos naturales frente a los requerimientos de la actividad económica, a través del planteamiento de límites ecológicos y el diseño de tecnologías y soluciones técnicas adecuadas y adaptadas para dicho objetivo. Ejemplo de ello fue el fomento de energías renovables no convencionales (ERNC) a través de la creación legislativa de iniciativas que impulsaran su implementación, así como la promoción de procesos participativos para el estudio y la discusión de la política eléctrica.

Se contempla una visión de aumento de capacidades, especialmente en poblaciones con mayor vulnerabilidad asociadas a la inequidad de género o nivel socioeconómico. Resalta, en este sentido, el sistema nacional de cuidados, como la política más innovadora tendente a asegurar ambientes colaborativos enfocados a la obtención del poder «ser» y «hacer» lo que las personas realmente valoran.

Se promueven medidas que refuerzan la identidad y multiculturalidad, así como el respeto por un modo de vida diferente, otorgando un valor sustantivo a los derechos de los pueblos indígenas, elementos que se pueden asociar a la corriente posdesarrollista.

Sin embargo, en el Plan, se impulsa un estilo de *desarrollo* en el que no se cuestiona la relación antropocéntrica con la naturaleza,

dado que no propone una «recentralización» del modelo en ella, sino que la concibe de forma subsidiaria.

3.2.1. Costa Rica. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

El enfoque económico del desarrollo acapara el espíritu y la dedicación del presente Plan Nacional. Ello se refleja en la aspiración expresa de este por retomar la idea fundante de bienestar recogida en la Carta Magna costarricense, ligada al aumento progresivo de la producción, la productividad y distribución de la riqueza; un crecimiento inclusivo con una distribución socialmente justa de sus beneficios, colaborando con la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Para ello, se plantea el objetivo de una política económica dirigida al crecimiento y la estabilidad del país, donde la política industrial desempeña un rol central en el aumento de la productividad a través del impulso de más inversión, emprendedurismo y encadenamientos productivos con desborde hacia las micro, pequeñas y medianas empresas. Este es un elemento evidente relacionado con la teoría neoclásica (y sus posteriores nuevos aportes) del crecimiento, donde el desarrollo nacional se liga, de fuerte manera, al crecimiento de su riqueza y a procesos de industrialización ligados a sus entornos productivos.

En este marco, toman relevancia los proyectos de inversión pública y privada para fortalecer la infraestructura productiva, apuntando a una mayor competitividad y valor agregado, tanto a nivel de cadenas productivas (como la agroalimentaria) como de pequeños y medianos productores. Se les otorga a estas últimas, y en especial a las de carácter cooperativo y de la economía social y solidaria, un rol estratégico en la generación de empleo digno y desarrollo económico sostenido. Con ello, se puede referenciar uno de los aportes centrales de la nueva teoría neoclásica, vinculado a la importancia de este tipo de empresas a nivel de la dinámica estructural, mejorando el desempeño económico y los resultados sociales.

Otro rasgo distintivo del enfoque económico en el Plan es la innovación tecnológica y su centralidad para generar un conjunto de bienes y servicios competitivos, con alto valor agregado; empleos de calidad en el ámbito doméstico, y relaciones de creciente encadenamiento entre los sectores internos y los que participan en los circuitos internacionales de comercio exterior; un enfoque con clara influencia de los nuevos aportes a la corriente neoclásica del crecimiento.

El incremento del valor agregado de la producción a través de la tecnología, la innovación y el fortalecimiento del talento humano se vio reflejado en lo planificado para el sector agropecuario, donde las líneas estratégicas de acción incluyen la comercialización interna y externa, la innovación e investigación y la transferencia tecnológica. En este sentido, es clara la influencia neoestructuralista, donde se

persigue una apertura comercial y efectiva inserción en la economía internacional con base en la generación de ventajas comparativas.

Por su parte, la influencia neoinstitucionalista se hace presente a través de acciones dirigidas al mejoramiento del ambiente y estructura institucional, como puede ser el planteamiento de programas de información y capacitación transversal dirigidos al ámbito público, al sector empresarial y a la ciudadanía en general, con el objetivo de fortalecer el conocimiento sobre deberes y derechos.

En lo que respecta a la perspectiva de la sustentabilidad, Costa Rica ha sido reconocida a nivel internacional por sus políticas de conservación y protección de la biodiversidad. Se identifica una estrategia basada en la preservación y explotación racional, donde el acento se encuentra en una articulación entre la conservación ambiental y el desarrollo económico. Con ese fin, se brindó importancia a la incorporación de procesos tecnológicos como forma de fomentar acciones innovadoras frente al cambio climático, buscando maximizar la eficiencia de uso de los recursos naturales y disminuir los efectos perniciosos del modelo de cara a la conservación como, por ejemplo, la tecnología aplicada a la reducción de la huella de carbono.

Adicionalmente, se proponen medidas relativas al pago por servicios ambientales y la necesidad de avanzar en la incorporación de una contabilidad verde con la que cuantificar el valor de la degradación ambiental asociado al desarrollo inmobiliario o productivo. Desde esta forma, se valorizan los elementos naturales, transformándolos en un bien de capital más.

Por su parte, en el Plan se recogen elementos del enfoque del desarrollo humano que han marcado su visión de futuro, aunque no se encuentran claramente evidenciados. Por una parte, se presentan elementos asociados a una estrategia de aumento de las capacidades humanas, a través de la generación de trabajo digno, la mejora del empleo y el ingreso como vías para aumentar las opciones de vida de la población y el fomento de mayor cohesión social; por otra, medidas ligadas al ámbito educativo, tales como el incremento de cobertura, la mejora de los ambientes de aprendizaje y la oferta alimenticia, todas enfocadas hacia el aumento de las capacidades humanas, desde la perspectiva de posibilitar que cada persona pueda elegir el tipo de vida valioso para sí.

En este mismo sentido, se identificaron las políticas de igualdad de género, por las que se plantearon potenciar las capacidades para el logro de autonomía económica, la mejora en el acceso a servicios y la prevención de situaciones de violencia. Se sumaron las medidas vinculadas al aumento de la conectividad y la mejora del acceso a servicios de Internet, así como aquellas propuestas en materia de salud, concebidas desde el enfoque de determinantes sociales, buscando la ampliación de capacidades desde la promoción y la prevención multicausal, más allá de la tradicional perspectiva de atención a la enfermedad. De esta forma, se apostó por el disfrute de varios funcionamientos a través de medidas de mejora

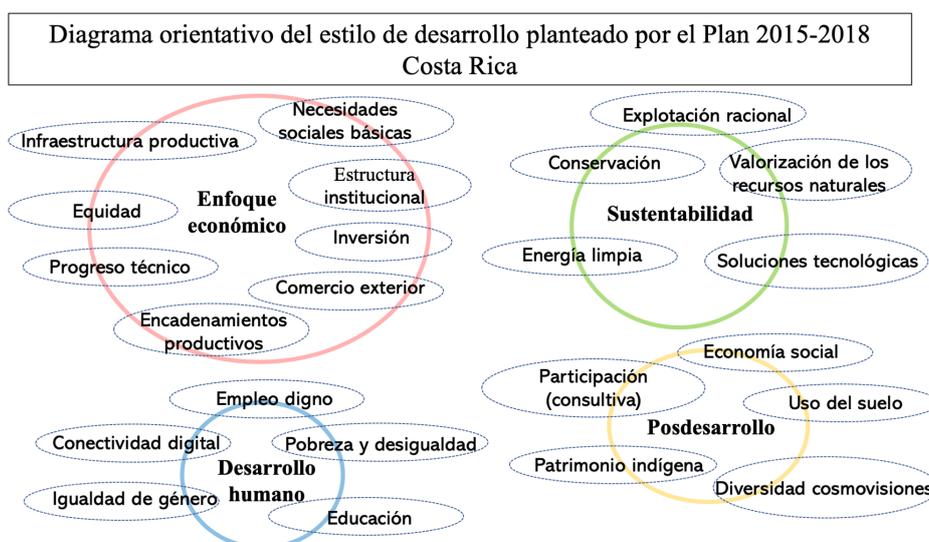
del ámbito comunitario, dirigidas al aumento de las capacidades humanas, para lograr «ser» y «hacer» lo que realmente se valora.

Finalmente, en el Plan no se proponen medidas claramente identificadas con elementos de la corriente posdesarrollista. Solamente se avanza en determinados aspectos que pueden ser vinculados a ella: la identidad, la diversidad cultural y el desarrollo de los territorios indígenas. En este sentido, se reconoce la obligación del Estado en garantizar los derechos humanos culturales, permitiendo que comunidades, pueblos y poblaciones particulares los definan y disfruten. Se promueve una actitud ligada al reconocimiento de la diversidad, sin encontrarse una decidida estrategia para incluirla en el proceso de definición del estilo de desarrollo nacional.

Se apuntaron medidas dirigidas a la generación de diálogos participativos, promoviendo una aportación de carácter consultivo no vinculante. Se incluyeron medias tendentes a la preservación del patrimonio indígena y afrodescendiente, específicamente a través de programas educativos y culturales, que evitaran el desuso y la disminución de la vivencia cotidiana de la cultura tradicional, intentando favorecer la permanencia y respeto por su cosmovisión del mundo, poniendo en valor sus tradiciones.

Este enfoque también quedó evidenciado a través de medidas de apoyo a procesos productivos alternativos, así como con el impulso a la economía social solidaria, apostando por un subsistema bajo los principios de esfuerzo colectivo, solidaridad, igualdad, participación y cooperación.

Se consideró oportuno reconocer diferencias en relación con el uso del suelo como, por ejemplo, la solución para una mejor delimitación entre las áreas silvestres protegidas y los territorios indígenas o asentamientos campesinos. En este sentido, prevalece una perspectiva de viabilidad económica y prudencia ecológica en relación con el vínculo con el ambiente, lejos de adoptar una postura biocéntrica, característica de la postura posdesarrollista.



Cuadro 3

Fuente: elaboración propia.

3.2.2. Principales conclusiones del caso costarricense

En este Plan Nacional de Desarrollo, se realiza una apuesta firme a medidas relacionadas con el crecimiento económico, el empleo, la educación, el combate a la pobreza, la cultura, la salud o el ambiente, entre otros temas prioritarios.

En su enfoque económico del desarrollo, se combinan elementos tanto de la teoría clásica del crecimiento (con la inversión pública como dinamizadora del sistema) como de otros aspectos relacionados con las corrientes neoinstitucionalistas (mejora de aspectos regulatorios, competitividad y confianza del consumidor), a los que se agregan elementos de las corrientes neoclásicas y neoestructuralistas a través del énfasis depositado en los procesos de encadenamientos productivos, enfocados a la exportación y con un sesgo hacia el sector agropecuario.

Toma un perfil ecodesarrollista, resaltando los aspectos de articulación y armonía entre el desarrollo económico y las dimensiones ambientales y sociales, reconociendo los límites ecológicos y el avance técnico y científico al servicio de la protección, lo que evidencia una postura «débil» sobre la sustentabilidad.

Apuesta por una educación que fomente el aumento de capacidades humanas, más allá del aporte sustancial en habilidades y destrezas para abrirse campo en los mercados y la producción.

La participación social y la articulación de actores se presenta como el principal elemento de *agencia*, planteado a través de estructuras institucionales que garanticen la capacidad de toma de decisiones y/o la posibilidad de valorar asuntos, bienes y servicios públicos.

Involucra elementos puntuales del enfoque posdesarrollista, relacionados con la defensa del patrimonio indígena y comunitario, promoviendo el respeto por cosmovisiones diversas, con implicaciones a nivel de la relación y el uso del suelo.

3.3.1. Uruguay. Análisis del Proyecto de Presupuesto 2015-2019

El enfoque económico del *desarrollo* parece monopolizar el proyecto de presupuesto brindando, a su vez, especial importancia a los aspectos sociales asociados. El factor económico asume una centralidad evidente y apunta a un crecimiento sostenido con equidad, concibiéndolo como elemento clave para la determinación de los ingresos que sustentan la política fiscal y la generación de un efecto «derrame» para favorecer la inclusión social. Para ello, la inversión y las nuevas tecnologías para la producción asumen un rol prioritario, con el objetivo de aumentar la productividad total.

El sesgo en términos de equidad e inclusión adquiere relevancia en el proyecto de presupuesto a la hora de pensar y planificar el desarrollo económico, lo cual puede asociarse a una influencia clara de la postura neoestructuralista cepalina de transformación

productiva. En este sentido, se plantea una posición firme en torno a los cambios necesarios a nivel de diversificación, innovación e incorporación de conocimiento al sistema productivo, lo que apunta a obtener impactos en torno a dicha transformación, dado que se espera así generar ventajas comparativas que permitan al país afrontar un entorno internacional de creciente complejidad.

Asimismo, resulta clara la influencia de los nuevos aportes neoclásicos reflejados en la incorporación de nuevo conocimiento en las distintas etapas de la producción a través de la generación de capacidades humanas, considerando la producción como una función de los insumos físicos y del *stock* de conocimientos.

Por su parte, se pone en valor el clima y la confianza institucional, basados en procesos de diálogo abierto con actores económicos, sociales y la ciudadanía en general, los cuales se identifican como elementos de fortaleza y transformadores del entorno económico y lo social.

A pesar de poseer un fuerte perfil de crecimiento, en el Proyecto, se enfatizaron las acciones ligadas al conjunto de políticas públicas en el plano social, las que apuntaron a alcanzar logros sociales básicos, como abatir los niveles de pobreza e indigencia, mejorar la distribución de la riqueza, aumentar el empleo y reforzar la infraestructura asistencial.

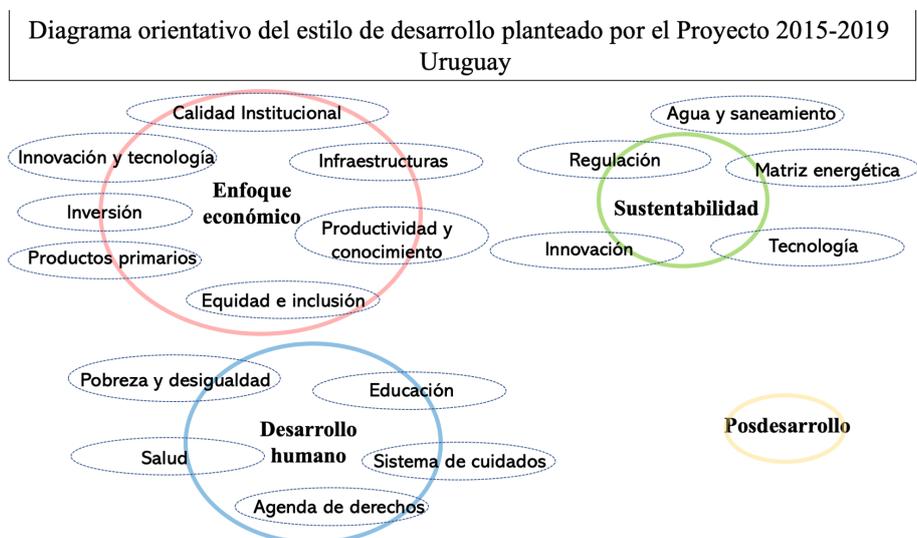
En otro orden, se encontró poca evidencia de aspectos relacionados con la sustentabilidad del modelo. A pesar de que se contemplan algunos elementos a nivel discursivo, no se ahonda ni se centra en el tema de la sustentabilidad, ni como prioridad sectorial ni como prioridad transversal al conjunto de acciones. Lo más significativo, en este sentido, para ser resaltado es el impulso que se le brindó a la promoción de inversiones en investigación, desarrollo e innovación con efecto positivo sobre la calidad del ambiente; ejemplo de ello resulta la inversión en generación limpia de energía, con la instalación de molinos de viento. De esta forma, se propuso continuar la transformación de la matriz energética con base en fuentes renovables no tradicionales, como la eólica, la generación a través de la biomasa y la fotovoltaica.

Adicionalmente, se plantearon acciones tendentes a fortalecer la institucionalidad (Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Agua y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial) involucrada en este sector, a los efectos de ampliar la capacidad de protección del ambiente. También se brindó especial importancia al acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento pero, principalmente, en su vínculo, con el objetivo de mejora de la calidad de estos servicios. Se planteó ampliar los esfuerzos para proteger la calidad ambiental y la disponibilidad de las fuentes de agua potable de los principales cauces y cuencas del área metropolitana.

En relación con el enfoque del desarrollo humano, destaca el Sistema Nacional de Cuidados, el cual significó un área innovadora que ha marcado la identidad del presupuesto. Junto a los sectores de la salud y la educación, se apunta directamente a la generación y el aumento de capacidades individuales (tanto de la persona dependiente como de la persona a cargo). Por ello, se puede anotar la influencia de este enfoque incorporando al modelo el impulso de una noción de *desarrollo* ligada a un proceso de expansión de libertades reales que los individuos disfrutaran. Tal es así que, a través del impulso de este sistema, también se buscó impactar sobre el resto de las políticas sectoriales, tales como el empleo, la educación, la salud o la Seguridad Social, entre otras.

Asimismo, la importancia brindada a la educación en el proyecto también posee un fuerte origen y ligazón con el enfoque de desarrollo de capacidades. Se la concibió como factor disparador de oportunidades individuales y colectivas, como herramienta para garantizar derechos, para colaborar en la reducción de brechas y desigualdades, sin dejar de lado la necesaria vinculación con el sector productivo. Esto se acompañó de una agenda de derechos ligada a la ampliación de libertades, como lo significaron los cambios a nivel de la ampliación de licencias laborales por nacimiento y cuidado, tanto para hombres como para mujeres. Las modificaciones propuestas para este ámbito no solo apuntaban a promover la igualdad, sino también a aumentar la capacidad de elección, como uno de los aspectos más significativos a nivel personal.

Finalmente, en el análisis no se identifican criterios o visiones relacionadas con un modelo alternativo al *desarrollo* o posdesarrollista. En este sentido, no existe una revalorización de la diferencia cultural en rechazo al universalismo (más aún, se acepta una lógica global, principalmente eurocéntrica), así como tampoco una intención de subordinar los objetivos económicos a criterios ecológicos; más aún, todo indica que se promueve un *centramiento* del capitalismo en la definición de la economía y del Estado como la entidad con poder en influir en la matriz de organización social.



Cuadro 4

Fuente: elaboración propia.

3.3.2. Principales conclusiones del caso uruguayo

El Proyecto se fundamenta, primordialmente, sobre aspectos sociales y económicos que repercuten en la calidad de vida, adoptando un definido carácter antropocéntrico, donde la conservación no se aplica como imperativo absoluto, sino referido a las necesidades humanas.

Propone el impulso de un crecimiento económico con equidad, prestando especial importancia a los aspectos sociales del *desarrollo*, y se conjuga con criterios de ampliación de capacidades vinculados a la promoción de un sistema estructurante (el Sistema Nacional Integrado de Cuidados), reflejando así una fuerte influencia neoestructuralista.

Otorga un rol central a las inversiones públicas, privadas y partenariados público/privado. Dichas inversiones, en lo que hace a la esfera productiva, no se las identifica ligadas a objetivos de encadenamientos o procesos endógenos de desarrollo. En tal sentido, no se han contemplado mecanismos o canales de transmisión o trasvase de la posible innovación tecnológica de las inversiones extranjeras como factor para potenciar el crecimiento, lo que puede indicar una débil influencia de la nueva teoría neoclásica. Sin embargo, sí se brinda importancia al rol de la investigación e innovación, lo que equilibra la presencia de dicha corriente teórica.

Identifica la calidad institucional como uno de los principales aspectos para impactar sobre el aumento de la productividad y crecimiento, por lo que se apuesta por la generación conjunto de incentivos y reglas de juego claras a ser incorporadas por los actores económicos en sus conductas (consumo, ahorro e inversión).

La sustentabilidad es un aspecto que el proyecto maneja como un marco de referencia sin verse explícitamente expresado en medidas transversales ni sectoriales de peso. Adopta un enfoque de conservación ligado a la búsqueda y aplicación de soluciones técnicas que garanticen la calidad y biodiversidad ambiental.

No se identifican muestras de adopción de criterios relacionadas con un modelo alternativo al *desarrollo* o posdesarrollista. Se toma como referencia un contexto de mercado, donde la hegemonía de la economía marca el rumbo de la vida en la teoría y en la práctica. La ausencia de comunidades indígenas o tradicionales en el país puede ser un factor explicativo para que los aspectos multiculturales, identitarios o cosmovisiones sobre el mundo y la naturaleza no aparezcan reflejados.

4 Conclusiones generales

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

En este ejercicio de caracterización, el que se orientó desde la óptica de cuatro corrientes teóricas seleccionadas, se halló, para el conjunto analizado, un énfasis programático vinculado al enfoque económico del desarrollo, por momentos asociado a procesos de modernización (del Estado, de la economía y de la sociedad), sin oposición evidente a aspectos y pautas tradicionales de comunidades originarias o indígenas; se contemplaron puntualmente políticas emparentadas con una visión de ampliación de capacidades, al tiempo que se incorporó el factor medioambiental desde un enfoque de sustentabilidad «débil», casi que subsidiario al modelo de crecimiento impulsado, en una postura de mínimos aceptables.

De este modo, se halló la presencia de las cuatro corrientes teóricas consideradas para este trabajo, en mayor o menor medida y salvo excepciones, en las planificaciones nacionales que han sido analizadas. Se evidencia entonces cómo, para la formulación de estas, no se ha restringido solo a la consideración de visiones tradicionales sobre el *desarrollo* (como la relativa al crecimiento), sino que se han incorporado, y conviven, con elementos que pueden relacionarse con corrientes contemporáneas; las cuatro parecen concebirse como complementarias y no diacrónicas.

Por ello, puede afirmarse que se adopta un abordaje multidimensional en la formulación de las planificaciones, donde el objetivo principal de crecimiento económico deja paso a otros donde se contempla el desarrollo de capacidades, la sustentabilidad del proceso y la consideración de aspectos alternativos de base cultural, local y biocéntrica.

Sin embargo, no puede desconocerse la relevancia que adopta en los casos analizados la corriente basada en el desarrollo económico, donde se encuentran estrategias que se erigen sobre el

impulso y la apuesta por una matriz de producción ligada, predominantemente, a productos primarios. A pesar de la existencia de un conjunto de medidas que involucran la promoción tecnológica y el fomento de la innovación (en la agroindustria o la industria extractiva, principalmente) dirigidas a aumentar la competitividad de los procesos de producción, se evidencian planificaciones asociadas a un modelo extractivo-exportador, lo que contribuye a la idea de un escenario de reprimarización de las economías latinoamericanas en el último lustro.¹¹

Precisamente, en relación con la innovación y el cambio tecnológico, se aprecia otra característica general del conjunto de casos analizados. Se evidencia una planificación de acciones tendentes a la difusión y la promoción de encadenamientos productivos, especialmente en el sector agroindustrial. Sin embargo, es débil la presencia de acciones planificadas dirigidas a generar una estrategia de «propagación» hacia una mayor gama de sectores de la trama productiva, no solo con el objetivo del crecimiento, sino con la aspiración de generar impactos a nivel de su estructura productiva (Ocampo 2017); es decir, romper con el círculo vicioso latinoamericano de dualismo o heterogeneidad estructural.

Las planificaciones analizadas mantienen características de un modelo «desarrollista periférico nacional-dependiente» (Bresser-Pereira 2019, p. 47), con la propuesta de un Estado cuyo objetivo prioritario es el desarrollo económico, impulsando mejoras técnicas para aumentar la productividad de sus industrias predominantemente básicas (ligadas al modelo extractivo y agrario), encargado no solo de la regulación, sino también de la promoción económica, incentivando la acumulación de capital físico y la inversión pública y privada (extranjera de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional); en definitiva, un Estado planificador (principalmente, de los sectores no competitivos de la economía) y coordinador de la inversión, con énfasis en la generación de nueva infraestructura.

Este escenario se liga a una estrategia de inserción en el mercado mundial que posiciona a estos países, por un lado, como captores ávidos de inversión extranjera y, por otro, los presenta en un rol principalmente proveedor de materias primas a los centros industriales, reproduciendo una pretérita división internacional del trabajo. En este sentido, los modelos por los que se apuesta parecen estar jaqueados por una «dictadura de las materias primas»,¹² en los que se inclina hacia opciones de rédito cortoplacista. Se genera, así, una divergencia entre decisiones a corto plazo y los objetivos a largo, lo que requiere de un equilibrio entre propósitos eventualmente contrapuestos. Las preocupaciones sobre la aplicación de medidas a corto plazo pueden llegar a acaparar la atención de los gobiernos de turno en detrimento de aquellas de más largo aliento.

La estrategia de inserción internacional en las planificaciones se complementó con una política exterior volcada al reforzamiento

11 Autores como Gaitán (2014), Guillén (2004) o Svampa (2014) han abordado este tema.

12 Enrique V. Iglesias (comunicación personal, setiembre de 2019).

to de los lazos de integración con la región latinoamericana, sin descartar iniciativas extrarregionales. En términos generales, la participación a nivel global se planteó a través del incremento de la presencia en organismos internacionales, así como en la promoción de liderazgos en temas de la agenda global como la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sustentable. Apparently, desde un enfoque estructuralista, se puede apreciar, en los casos analizados, la adopción de una postura periférica, sin una evidencia fuerte de deseo por modificar el peso geopolítico ya pautado en relación con el «centro». Los planteamientos realizados parecen responder más a reacciones de aprovechamiento de circunstancias externas, asociadas al *boom* de los *commodities* y a la creciente demanda internacional (mediante medidas de acople) que a una estrategia de inserción ligada al proyecto colectivo. Este posicionamiento de «reacción» y «periférico» caracterizan estilos de *desarrollo* en los que se sostienen posturas asociadas con rasgos neocolonialistas que retoman la pretérita relación de dependencia entre «colonos y metrópoli», lo que define así políticas autónomas condicionadas por pautas geoestratégicas establecidas por las potencias del sistema internacional.

En cuanto a la promoción y perfeccionamiento de estructuras institucionales formales promotoras de *desarrollo*, se encontró una variada gama de propuestas, abarcando desde la definición de estructuras de incentivos dirigidas a potenciar talentos o ambiciones de los actores económicos hasta planteamientos enfocados hacia el fortalecimiento de la confianza y la seguridad jurídica, al estilo de las instituciones económicas inclusivas mencionadas por Acemoglu y Robinson (2012). Las figuras asociadas a reglas reguladoras o limitadoras fueron las más utilizadas en las planificaciones; en general, asociadas a reducir las incertidumbres y riesgos contingentes.

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

Por otra parte, se puede afirmar que el enfoque de capacidades ha estado presente, aunque de manera acotada, en los diferentes casos analizados. Ello puede estar relacionado con motivos varios, pero, posiblemente, uno de ellos se vincule a la complejidad de aplicar a políticas concretas un enfoque de pensamiento complejo sobre cómo entender el *desarrollo* ligado a un proceso de expan-

sión de libertades reales que los individuos disfrutaban y valoraban. Sin embargo, se encontraron medidas que sí apuntan en este sentido; entre ellas, los esfuerzos por eliminar las situaciones de pobreza, abatir los índices de desigualdad y aumentar el nivel de ingresos.

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

Desde el enfoque de capacidades, también destacan las medidas dirigidas al aumento de la capacidad de *agencia* a través de la promoción de la participación política y social de una amplia base de actores sociales, garantizando su ejercicio en el campo público. En este sentido, estuvieron presentes un conjunto de herramientas y ámbitos enfocados a ampliar la base de participación, incluyendo el sector privado, la comunidad académica, los sindicatos, los partidos políticos, el poder legislativo y la sociedad civil.

Adicionalmente, una de las políticas más significativas que denotó la presencia del enfoque de capacidades fueron los sistemas de cuidados en Chile y Uruguay. En términos de «libertades instrumentales» (Sen 2000, p. 57), estos sistemas abarcan elementos relativos a libertad de oportunidades sociales, otorgando servicios de importancia que influyen en la vida privada (principalmente, de las personas a ser cuidadas), así como la posibilidad de participar (fundamentalmente, por parte de las personas a cargo del cuidado) más activamente en actividades económicas y políticas, ambas poseedoras de un tradicional sesgo de género.

Por otra parte, se puede reconocer que las planificaciones admiten el imperativo del cuidado del ambiente y sus recursos, incorporando una nueva óptica a la dinámica económica, la que asume las externalidades negativas de dicha dinámica. Por ello, en lo que se refiere al eje de la sustentabilidad, todas las planificaciones priorizaron sectorialmente la dimensión medioambiental (en mayor o menor medida) e intentaron contemplar mecanismos y medidas transversales de conservación y cuidado, valoración de la biodiversidad, consumo y producción ambientalmente sano. Sin embargo, los casos analizados muestran una postura de «sustentabilidad débil», subsidiaria al modelo de crecimiento económico. Este eje, por momentos con alta notoriedad en algunos pasajes de los documentos de planificación, se asume como un límite al que se enfrenta

el accionar y la expansión económica de los países, como si fuese un factor externo, lejos de ser incorporado como parte constitutiva de la estrategia planteada. De todas formas, se esgrimen estilos donde el cuidado del ambiente se convierte en parte inseparable del proceso de *desarrollo*, lo que fomenta una cultura a nivel de agentes económicos alejada de la idea de políticas ambientales restrictivas y más ligada a la confianza sobre las posibilidades que las innovaciones ambientales puedan ser transformadas en activos para su competitividad.

Desde la óptica de análisis posdesarrollista, se puede afirmar, para todos los casos, que el principio orientador de las planificaciones continúa siendo el concepto hegemónico occidental de *desarrollo*, en contraposición a la reivindicación de su negación como principio organizativo central de la vida social, propuesto por dicha óptica. Asimismo, aunque este trabajo restringió su análisis a la planificación nacional, sí se pudo apreciar que quedaron contemplados, en alguna medida (exceptuando el caso de Uruguay), elementos relativos a la participación y valorización de la diversidad cultural y el reconocimiento de formas locales de organización y planificación social alternativa, en articulación con el impulso de códigos básicos universales compartidos, como la ampliación de capacidades desde la libertad y la igualdad de derechos.

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

En suma, se ha visto que las planificaciones apuntan a mejorar la calidad de vida a través de estilos que se ven condicionados por variables de contexto que crean tensiones constantes entre lo que se desea hacer y lo que realmente se puede realizar, marcando un ámbito global de creciente interdependencia. Ello deriva en modelos que continúan dependiendo, en gran medida, de lo que su entorno les solicita. Dicha demanda externa se canaliza a través de actores globales representados a nivel local por grupos o sectores con poder de incidencia para ver representados sus intereses en la planificación que se adopta. En este marco, toma relevancia el hecho de que se contemplen acciones tendentes al aumento de capacidades individuales y colectivas de grupos con menor poder relativo, lo que favorece la participación como vía para ejercer una mayor capacidad de *agencia* en la construcción democrática de las planificaciones en América Latina. A su vez, ello será decisivo

para influir en la actual disputa por definir el *desarrollo* y quién o quiénes lo moldean.

Organismos como la Cepal (2016) advirtieron hace años ya el hecho de que el mundo necesita un cambio en su estilo de *desarrollo*, el cual se ha vuelto insostenible. Las planificaciones analizadas parecen albergar características que denotan variantes en este sentido, a través de la incorporación de elementos provenientes de diversos paradigmas. Más allá de las particularidades de cada caso, se encuentra un denominador común de singular importancia para la reflexión a nivel latinoamericano: un cambio conceptual sobre el *desarrollo* en las planificaciones nacionales. Este cambio rompe, aunque sin desechar algunos de sus elementos tradicionales, el molde hegemónico para identificarlo unívocamente con la evolución de la economía y su impacto en la mejora de la calidad de vida (binomio «desarrollo-desarrollo económico»). La evidencia indica claramente que, desde los países latinoamericanos, se está contribuyendo a la adopción de esquemas conceptuales más comprensivos que el mencionado binomio, asumiendo dicha postura en el marco de una comunidad global que toma como referencia la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible; es decir, se apuesta por trabajar desde una perspectiva multidimensional del concepto donde, sin dejar de ocuparse del crecimiento económico, se orientan hacia el logro de otras dimensiones del *desarrollo*.

Esta adopción conceptual refleja una postura conciliadora entre los modelos propuestos y la comunidad global y su agenda, dejando en parte de lado posturas en las que enfatice alcanzar los mismos niveles de bienestar y riqueza que sus congéneres «desarrollados», a cualquier coste humano, social o ambiental.

Parece evidente que el aliento a medio y largo plazo de los estilos identificados dependerá, en gran medida, de la fijación de posturas que excedan los mandatos gubernamentales definidos democráticamente permitiendo, de ese modo, sostenerlos y enriquecerlos a lo largo del tiempo. Para ello, resultan importantes los aspectos de fortalecimiento institucional, en términos de burocracia profesionalizada, los que aseguren una construcción de calidad de estilos de *desarrollo*, que no se dismantelen o broten de acuerdo con los vaivenes políticos de cada período.

Finalmente, cualquiera sea el resultado de esa (de)construcción de marco conceptual, desde el punto de vista de este trabajo, se entiende que la elección y la aplicación de uno u otro conllevará, necesariamente, la adopción de una postura ética en relación con el *desarrollo*, revelando los valores que brindan sustento a una forma de vivirse. Intentar favorecer la equidad frente al crecimiento, la preservación frente a la destrucción natural o la diversidad frente a la homogeneidad involucrará la elección de valores éticos diferentes que guiarán la planificación y la instrumentación de políticas.

5 Bibliografía

- ACEMOGLU D, ROBINSON J (2012). Por qué fracasan los países. Grupo Planeta, Barcelona, España.
- BRESSER-PEREIRA L (2019). Modelos de estado desarrollista. Revista de la Cepal 128:39-52. Naciones Unidas, Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44734/1/RVE128_es.pdf, acceso 12 de febrero de 2019.
- BURY JB (1971). La idea del progreso. Alianza, Madrid.
- CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Libros de la Cepal, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Naciones Unidas, Chile.
- CEPAL (2018). Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2). Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44019-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo-bases-propuesta-inicial>, acceso 15 de febrero de 2019.
- CEPAL (2019). Panorama Social de América Latina 2018, LC/PUB.2019/3-P. Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>, acceso 20 de febrero de 2019.
- FITTIPALDI M (2019). Estudios de planes nacionales de desarrollo en Latinoamérica. Los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay. Aportes para la discusión sobre tipologías tras una década de crecimiento (2005-2015). Flacso, Argentina.
- GAITÁN F (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina, documento de proyecto. Ilpes-Cepal, Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36660/1/S2014113_es.pdf, acceso 10 de marzo de 2019.
- GOBIERNO DE CHILE (2013). Chile de Todos: Programa de gobierno 2014-2018. <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2>, acceso 10 de marzo de 2019.
- GRACIARENA J (1976). Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. Revista Cepal 1:173-193. Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12289>, acceso 10 de marzo de 2019.
- GUILLÉN A (2004). La teoría latinoamericana del desarrollo: reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo, ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, Río de Janeiro (Brasil).
- LATOUCHE S (2003). Por una sociedad de decrecimiento. Le Monde Diplomatique, pp. 18-19.
- MIDEPLAN (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 «Alberto Cañas Escalante». Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2014/11/125-plan-nacional-de-desarrollo-2015-2018/>, acceso 25 de junio de 2019.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2015). Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019. Mensaje y Exposición de Motivos. Presidencia de la República. Uruguay.
- NISBET R (1991). Historia de la idea de progreso. Gedisa, Barcelona.
- OCAMPO JA (2017). Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries. En: Noman A, Stiglitz JE (eds.). Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy. Columbia University Press, Nueva York.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>, acceso 12 de marzo de 2019.
- PINTO A (2008). Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina. Revista de la Cepal 96:73-93. Santiago de Chile.
- SEN A (2000). Desarrollo y Libertad. Planeta Argentina, Buenos Aires.
- SOJO A (2017). Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo. Libros de la Cepal, Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf, acceso 15 de diciembre de 2019.

SVAMPA M (2014). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes. En: Sotillo JA (dir.). Antología del Desarrollo. Catarata, Madrid, pp. 625-651.

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