

# ceehd

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E  
HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



# REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO

**La pobreza, los condicionantes institucionales y las capacidades como determinantes de la prosperidad.**

UNIVERSIDAD DE  
**Belgrano**  
BUENOS AIRES - ARGENTINA

**Año 1 - Nº 2**

**Noviembre de 2016**

---

**Universidad de Belgrano**

**Presidente:**

Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión  
Institucional:**

Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión  
Técnica y Administrativa:**

Doctor Eustaquio Castro

---

**Centro de Estudios  
Económicos e Históricos  
sobre el Desarrollo (CEEHD)**

**Director:**

Mg. Miguel Francisco Gutiérrez

---

**Contacto:**

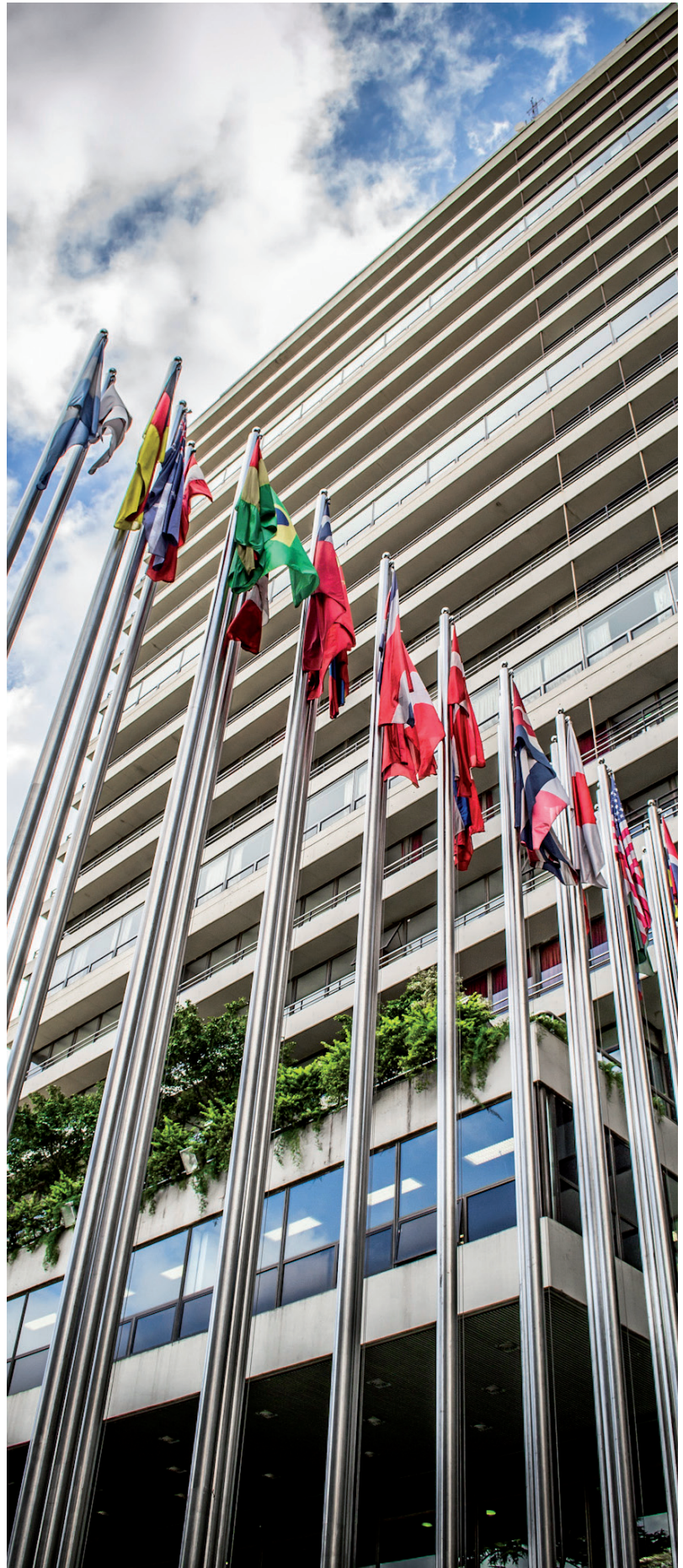
Zabala 1837 – C1426DQG

4788-5400

ceehd@ub.edu.ar

---

**ISSN 2525-1929**



# Índice

<b>Reflexiones sobre el desarrollo: la pobreza, los condicionantes institucionales y las capacidades como determinantes de la prosperidad</b> Mg. Miguel Francisco Gutiérrez.....	4
<b>Comentarios en torno al nuevo Índice de Pobreza</b> Marcelo Gros.....	6
<b>El papel del Estado y las instituciones en la construcción del desarrollo de las sociedades</b> Marcelo Resico.....	10
<b>La libertad y las capacidades</b> Miguel Francisco Gutiérrez.....	14
<b>“Distritos industriales: el caso argentino del yacimiento Vaca Muerta”</b> Por Andrés Di Pelino.....	22
<b>Diplomatura en Desarrollo e Integración Territorial</b> Mg. Miguel Francisco Gutiérrez.....	26

## Reflexiones sobre el desarrollo: la pobreza, los condicionantes institucionales y las capacidades como determinantes de la prosperidad



La segunda publicación del Centro de Estudios Económicos e Históricos sobre el Desarrollo (CEEHD) presenta algunos aspectos vinculados con el devenir de las instituciones y la construcción de procesos económicos y objetivos estratégicos en la lucha contra la pobreza. Estos serán algunos de los ejes principales de investigación que el CEEHD abordará en 2017.

La presente publicación consta de dos partes. La primera está destinada a observar y presentar los datos publicados recientemente por el INDEC, que confirman los altos niveles de pobreza e indigencia en nuestro país. Esta publicación restablece la provisión de datos esenciales para la evaluación y articulación de políticas públicas tendientes a superar condiciones estructurales de pobreza e indigencia, que deben considerarse inaceptables para un país productor y exportador de alimentos. Estos datos nos obligan a reflexionar sobre sus causas, en un mundo caracterizado por la competencia territorial/regional, donde el conocimiento se impone como el elemento dinamizador y diferencial para establecer competitividad. La segunda parte se concentra en la presentación de tres trabajos que reflexionan sobre algunas causas que determinan/condicionan los senderos de desarrollo. Los artículos que reúne esta publicación repasan el rol del estado y las instituciones en la construcción de procesos de desarrollo capaces de permitir equilibrios macroeconómicos, junto con la aplicación de regulaciones que posibiliten implementar incentivos a la inversión en sectores dinámicos para la generación de valor. La pobreza y la desigualdad encuentran parte de su explicación en la existencia de instituciones políticas y económicas extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012). En ellas, el valor que genera una economía es apropiado por un reducido grupo mediante la construcción de normas. En tanto, el desarrollo de espíritus innovadores buscadores de beneficios (*Profit Seeking Behavior*) no es parte de los incentivos principales desde los que operan la competencia y las decisiones de inversión. Esta situación nos coloca ante una economía de bajo crecimiento, alta volatilidad y mayor desigualdad. Sumada a las diferencias de tipo institucional, debemos observar el creciente diferencial entre

el crecimiento del PBI y el capital (Piketty, 2014), proceso que profundiza las desigualdades estructurales de riqueza. El artículo de Marcelo Resico nos introduce en esta problemática y en la necesidad de abordar la construcción de instituciones que establezcan las condiciones para el crecimiento articulado y beneficien tanto a los diferentes sectores económicos como a la mayoría de la población.

Por otro lado, pensar las capacidades y la libertad como medios y fines de desarrollo (Amartya Sen, 1999) es el tema que abordo en el artículo que lleva mi firma: una revisión del utilitarismo, el pensamiento libertario y el igualitarismo rawsaliano, en tanto marcos teóricos para pensar las políticas de desarrollo. Esta presentación relaciona su contenido con la de Resico, al completar el análisis desde las bases (políticas) que promueven la libertad y las capacidades de realizar acciones valoradas como objetivos del desarrollo por las personas.

Finalmente, la referencia de los “distritos industriales” en el artículo de Andrés Di Pelino nos brinda otro de los elementos estructurales para pensar el desarrollo territorial relacionado con las “capacidades”. Estas estructuras flexibles, en las que el conocimiento local se combina con los factores de producción para promover procesos creativos capaces de devenir en innovaciones, especialización y generación de valor, completa el objetivo de esta publicación al presentar tres de los principales elementos necesarios para la construcción de procesos de desarrollo de largo plazo: la construcción de instituciones inclusivas (promotoras de mecanismos de competencia centrados en la destrucción creativa al estilo schumpeteriano), la generación de “capacidades” para la creación de territorios competitivos internacionalmente, y la reflexión sobre los procesos creativos e innovadores.

Como parte de las actividades del 2017 y en base al diagnóstico elaborado durante el 2016, el CEEHD pretende contribuir a la formación y pensamiento de las problemáticas del desarrollo, mediante la realización de una diplomatura orientada a gobiernos locales, basada en el estudio del desarrollo como articulador de las estrategias de competitividad territorial. Esta propuesta se presenta al final del presente número.

**Mg. Miguel Francisco Gutiérrez**

Director del CEEHD de la UB

Especialista en Desarrollo

Economista – Actuario

## Comentarios en torno al nuevo Índice de Pobreza

**Marcelo Gros<sup>1</sup>**

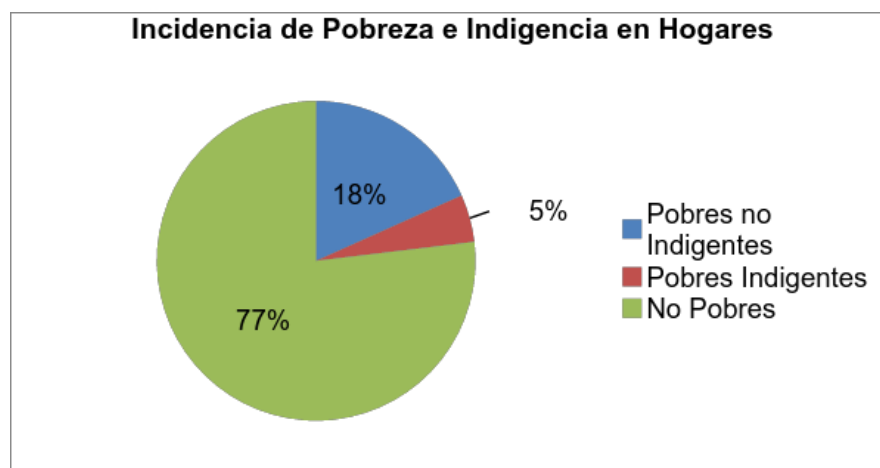
El presente trabajo presenta un relevamiento de los datos recientemente publicados por el INDEC, que evidencian la centralidad de la pobreza como condicionante de cualquier proceso de inclusión y desarrollo a ser abordado como política nacional.

En base a la EPH (Encuesta Permanente de Hogares), el INDEC estimó que la Tasa de Pobreza del segundo trimestre de 2016 se ubica en torno al 32,25% y 23,04%, tomando como unidad de relevamiento a las personas y hogares, respectivamente.

Asimismo, consideró que el 6,27% de las personas es indigente, al tiempo que aproximadamente el 4,83% de los hogares se encuentra en dicha condición (ver gráficos I y II).

Cabe señalar que la brecha porcentual promedio de pobreza (distancia porcentual entre los ingresos promedio y la canasta básica) es equivalente a 37,35%, al tiempo que la correspondiente a indigencia es igual a 39,66%.

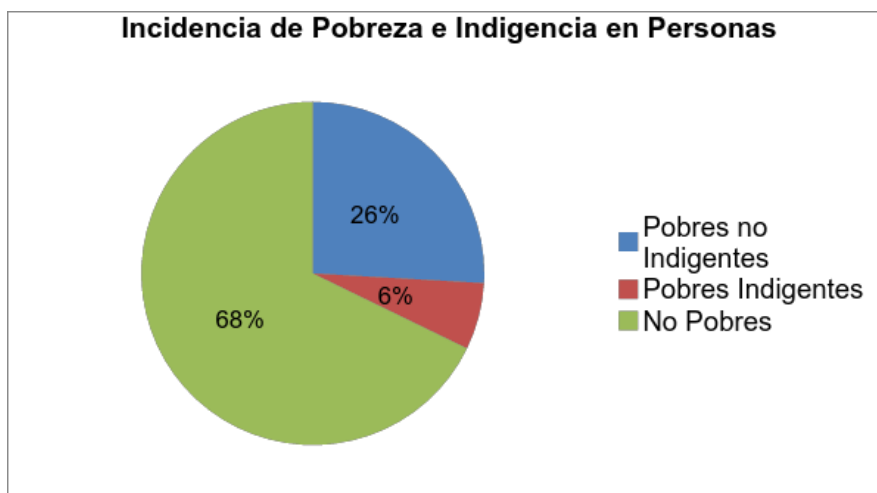
Gráfico I



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

<sup>1</sup> Profesor e investigador del CEEHD.

Gráfico II



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Cabe mencionar que, ante la discontinuación del cálculo de estos índices por parte del INDEC en el segundo semestre de 2013, resulta complejo realizar un análisis de sus variaciones intertemporales.

De todos modos, puede observarse un fuerte salto cuantitativo en estos valores en el transcurso de los últimos tres años, considerando que el último dato disponible previo publicado por el organismo público es el de la existencia de 3,7% y 4,7% de hogares y personas pobres, respectivamente.

Factores como la elevada inflación (estimada por la devaluación de 2014) y menores tasas de crecimiento del PBI parecen haber coadyuvado a esta tendencia, que fue exacerbada desde diciembre de 2015 mediante el ajuste tarifario y una nueva devaluación del peso equivalente al 40%.

Por otro lado, como se aprecia en los cuadros I y II, los nuevos índices ponen de manifiesto la desigualdad regional del país. En este sentido, es mayor la proporción de personas y hogares bajo la línea de la pobreza en el NEA (40,1% y 29,9%, respectivamente), NOA (35,82% y 36,47%) y Cuyo (35,38% y 25,75%), por encima de la Patagonia (24,7% y 17,58%) o el Gran Buenos Aires (30,91% y 22,22%).

Cuadro I

Personas		
Regiones	Incidenia de Pobreza	Incidenia de Indigencia
Gran Buenos Aires	30,91%	6,24%
Cuyo	35,58%	4,48%

Personas		
Regiones	Incidencia de Pobreza	Incidencia de Indigencia
Noreste	40,10%	7,66%
Noroeste	35,82%	4,84%
Región Pampeana	32,55%	7,66%
Patagonia	24,70%	3,23%
Total	32,25%	6,27%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Cuadro II

Hogares		
Regiones	Incidencia de Pobreza	Incidencia de Indigencia
Gran Buenos Aires	22,22%	5,02%
Cuyo	25,75%	3,39%
Noreste	29,90%	5,28%
Noroeste	26,47%	3,86%
Región Pampeana	22,66%	5,34%
Patagonia	17,58%	2,73%
Total	23,04%	4,83%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

En adición, resulta de interés remarcar que no se aprecia una preeminencia marcada de un grupo etario por sobre otro entre los pobres e indigentes.

Rango Etario	Pobres Indigentes	Pobres No Indigentes	Total de Pobres
0-14	33%	32%	33%
15-29	32%	30%	30%
30-64	32%	35%	34%
65+	3%	3%	3%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Cabe recordar que la medición de la pobreza y la indigencia en torno a la renta (esto sería: la comparación entre los ingresos de la población y una canasta básica) capta sólo una de las dimensiones posibles de este fenómeno económico y social. Como



analizará Miguel Gutiérrez, en su artículo de esta edición, el acceso a la salud, la educación y el conocimiento son aspectos difícilmente captables estadísticas como la del INDEC, pero absolutamente determinantes para alcanzar el desarrollo en libertad de las capacidades de los individuos y comunidades.

No obstante, la existencia de altos niveles de pobreza en torno a la renta permite darnos una clara imagen de los retos que afronta Argentina, en aras de alcanzar crecientes niveles de igualdad y desarrollo económico.

# El papel del Estado y las instituciones en la construcción del desarrollo de las sociedades

**Marcelo Resico<sup>2</sup>**

En los últimos tiempos, se desarrolló una bibliografía dentro del campo de la economía y de las ciencias sociales que investigó con mayor atención los problemas de las instituciones económicas, su desarrollo y qué rol tiene el Estado en su posible solución. En un principio, se recuperó la perspectiva acerca de que, para generar desarrollo económico, es necesario impulsar instituciones capaces de enmarcar la actividad de las personas. Estas instituciones requieren distinguir entre actitudes que buscan el interés propio, cerrando el acceso de los demás (“rent seeking”), y las que persiguen la propia superación por medio de la generación de un servicio mejor a los demás de forma competitiva (“profit seeking”).

En la actualidad, asimismo, se está generando una profundización del debate en cuanto a analizar un eslabón más de la cuestión: ¿qué tipo de Estado puede impulsar un marco institucional capaz de proveer los servicios públicos (incluyendo el marco institucional) en forma eficiente y, al mismo tiempo, ser responsable, es decir combinar eficiencia con legitimidad? Para ello, se requiere construir capacidad institucional, fortalecer el marco regulatorio y combatir la corrupción. Sin embargo, resulta dificultoso crear y mantener, simultáneamente, instituciones políticas efectivas que sean poderosas, sujetas a derecho y responsables.

Dentro de la amplia literatura reciente al respecto, existen dos dedicadas a analizar estos temas que contienen una profunda coincidencia: es necesario un Estado al mismo tiempo “fuerte,” es decir jerárquico, profesional y eficiente, y “limitado,” es decir responsable, sujeto a derecho, legítimo e imparcial. Una es *¿Por qué Fracasan los Países?*, de Daron Acemoglu y Robinson, y la otra, *Los Orígenes del Orden Político*, de Francis Fukuyama.<sup>3</sup> En ambos casos existe un estudio de la interacción entre las instituciones económicas y las políticas.

En el primero se profundiza la distinción entre las instituciones deseadas y efectivas y las que los autores relacionan con deficiencias. A unas las denominan “instituciones inclusivas” y a las otras, “extractivas”. “Las instituciones inclusivas consisten en la garantía de la propiedad privada, un sistema legal imparcial, la provisión de bienes

---

<sup>2</sup> Director del doctorado de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

<sup>3</sup> Acemoglu Daron and Robinson James, (2012), *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York. Fukuyama Francis, (2011) *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux.

públicos que posibiliten la mayor igualdad de oportunidades para el intercambio, la creación de nuevas empresas y la elección vocacional para la amplia mayoría de la población. Las instituciones que distribuyen el poder ampliamente en la sociedad y se autolimitan son pluralistas. En lugar de ser encarnado por un solo individuo o una pequeña élite, el poder reside en una amplia coalición o en una pluralidad de grupos. Asimismo, la existencia y el funcionamiento de estas instituciones recaen sobre el Estado, que tiene la capacidad coercitiva para sostener el orden, prevenir los fraudes y hacer cumplir los contratos. Sin la capacidad del Estado de “monopolizar la violencia legítima” (Max Weber), no puede hacer cumplir la ley y el orden, menos aún proveer bienes públicos y regular la actividad económica. Cuando el Estado fracasa en esta centralización, la sociedad se precipita al caos. Las instituciones que son suficientemente centralizadas y pluralistas son las “inclusivas”.

Las instituciones “extractivas”, por el contrario, son diseñadas para extraer ingresos y riqueza de una parte de la población con el propósito de beneficiar a otra. Bajo instituciones absolutistas o autoritarias, quienes detentan el poder político pueden imponer instituciones para aumentar su propia riqueza y poder, a expensas de la sociedad. Si bien las instituciones “extractivas” pueden generar algún crecimiento, no consiguen hacerlo en forma sustentable ni innovadora. De hecho, las instituciones políticas y económicas extractivas crean una tendencia general a la conflictividad, porque concentran la riqueza y el poder en una elite circunscripta. Algunas veces, el conflicto puede darse entre elites que compiten por el poder. En otras ocasiones, puede hacer colapsar la misma sociedad extractiva.

En la mencionada obra de Fukuyama encontramos el desarrollo de ideas similares desde el punto de vista de la historia y el análisis comparativo de los sistemas políticos. Parte de la crítica precedente a la “fantasía” de dirigirse hacia sociedades de Estado mínimo y la suma a elementos que caracterizan los “resurgimientos autoritarios, la extensión de la corrupción, los Estados fallidos, y los grupos de interés enquistados”. Según el autor, todos coinciden en la dificultad de crear y mantener instituciones políticas efectivas, gobiernos que sean poderosos, sujetos al derecho y responsables (accountable), simultáneamente.

Las instituciones políticas son necesarias y no pueden ser asumidas como dadas. Una economía de mercado productiva no aparece mágicamente cuando “se saca al gobierno del medio”. Descansa en una base poco visible de derechos de propiedad, Estado de derecho, y un orden político básico. Una economía de mercado libre, una vigorosa sociedad civil, y la espontánea “sabiduría de las masas” son elementos importantes de una democracia efectiva, pero ninguno de ellos puede reemplazar las

funciones de un Estado fuerte y jerárquico. Las tres categorías de instituciones que consideramos esenciales son: el Estado jerárquico, el Estado de derecho (*rule of law*), y el gobierno responsable (*accountable*). El Estado centraliza y usa el poder para asegurar el cumplimiento de las leyes por parte de los ciudadanos y para defenderse de otros Estados y amenazas. El Estado de derecho y el gobierno responsable, por otra parte, limitan el poder del Estado, primero forzando a que lo utilice de acuerdo con ciertas reglas públicas y transparentes, y luego asegurando que se subordine a la voluntad popular.

Asimismo existe, aunque no es mencionada por los autores precedentes, una bibliografía que señala los orígenes de estas ideas, surgidas en Alemania dentro de los grupos intelectuales y religiosos que enfrentaron al nazismo en sus orígenes y que, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, encabezaron la reconstrucción del país. A ese movimiento intelectual y político contribuyeron el Partido Demócrata Cristiano (CDU), el concepto de la Economía Social de Mercado y el “Ordo-liberalismo”.<sup>4</sup>

Desde la conclusión del período “neoliberal” -que va aproximadamente desde su eclosión, luego de la caída del Muro de Berlín, hasta la crisis financiera del 2007 y 2008- se abandonó en su mayor parte la idea de que un “Estado mínimo,” que deja operar a las fuerzas espontáneas de la sociedad y la economía, es la solución a los problemas de la gobernabilidad democrática (al menos, no se lo sostiene abiertamente). Por otra parte, surgió como contrapartida, en muchos casos, la idea de que un Estado fuerte, en el que la política somete a la economía, resulta la mejor garantía de desarrollo social y económico.

Si bien el primer planteo dio lugar a diversos problemas, como el aumento de la inequidad y la inestabilidad económica, así como a la injerencia de grupos de interés en la conformación de una política y regulación económica parcial, el segundo llevó en varios casos, en estos últimos años, al resurgimiento de gobiernos con rasgos autoritarios y que generaron una serie de desbalances económicos que pusieron de manifiesto sus limitaciones evidentes: falta de inversión, inflación, desabastecimiento, aumento de la corrupción, etc.

En el presente existe coincidencia entre las propuestas mencionadas en línea con la promoción de instituciones políticas y económicas “inclusivas”, así como los

---

<sup>4</sup> Para los artículos actuales, véase Bonefeld, W. (2012), “Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism,” *New Political Economy*, 17 (3), pp. 1–24; y Jackson Ben, (2010) “At the Origins of Ordo-liberalism: the Free Economy and the Strong State, 1930–1947,” *The Historical Journal*, 53, 1, pp. 129–151 f Cambridge University Press 2010. Para los autores que originaron estas ideas Rüstow Alexander (1932), “Liberal Intervention;” y Röpke Wilhelm, (1944) “The Guiding Principles of the liberal Programme,” ambos en Willgerodt, Hans et al., *Standard Texts on the Social Market Economy*, Ludwig Erhard Stiftung, Gustav Fischer, Stuttgart- New York, 1982, pp.187-193.

desarrollos que recorrieron la convergencia, en distintas culturas, de la necesidad humana, que debe ser respaldada por el funcionamiento de instituciones, con un ámbito de garantías de un cierto orden, libertad y solidaridad. Estas propuestas actuales coinciden con ideas precedentes acerca de la necesidad de “Estados fuertes y limitados” o de “Estados fuertes y economías libres”. El desafío consiste, sin duda, en la adaptación de estas ideas a la realidad contingente y en la dificultad de permanecer en ellas.

## La libertad y las capacidades

*Miguel Francisco Gutiérrez<sup>5</sup>*

Desde el análisis de la justicia social, vamos a proponer que el objetivo (meta) tiene que ver con el logro de mayores grados de libertad para los individuos que componen el conjunto social. Desde la perspectiva de las capacidades (Sen, 1999), existen poderosas razones para juzgar la ventaja individual en función de las capacidades de una persona para realizar las funciones (acciones) que tiene razones para valorar.

Esta perspectiva del estudio de la pobreza se aleja del análisis de la renta, en tanto los condicionantes para la realización de las funciones se encuentran asociados con las posibilidades efectivas de la utilización de la renta en los fines determinados por el individuo. En este enfoque del estudio de la pobreza, los medios y los fines se retroalimentan y condicionan mutuamente, dado que la búsqueda de la libertad colectiva (e individual) debe abarcar de manera estructural la reducción de la pobreza (medios). Este proceso incrementa las capacidades individuales y colectivas mediante la ampliación de las funciones que las personas pueden aplicar.

Así, la pobreza puede identificarse como la falta de capacidades de forma intrínseca. Pero los factores que influyen en la privación de las capacidades van más allá de la renta (existen factores vinculados con la edad de las personas, su condición de salud, y condicionamientos sociales que repercuten en muchos territorios sobre las posibilidades de acción de las personas, reduciendo su capacidad y libertad). Además, un mismo nivel de renta puede representar diferentes capacidades instrumentales de uso en distintas comunidades e incluso entre diversas familias. Es claro que el nivel de renta es un factor determinante en la condición de pobreza de un individuo. Pero queremos presentar la ampliación de los causales de la desigualdad a la relación que existe intrínsecamente entre la renta y las posibilidades de su traducción en capacidades de realización de acciones que las personas tienen razones para valorar. La relación entre la renta y la capacidad depende de la edad de la persona, del sexo, de los roles sociales, de las condiciones materiales del lugar en donde vive, de la situación epistemológica y de otros factores que las personas no pueden controlar.

Además, la falta de renta y su conversión en capacidades puede ir emparejada. Las desventajas como la edad, las discapacidades o condiciones territoriales/climáticas promueven la reproducción de ciclos de pobreza, por la dificultad de convertir las rentas en capacidades realizables.

---

<sup>5</sup> Profesor y director del CEEHD.

Por último, debemos señalar un factor relativo a las familias dentro de los condicionantes más clásicos de la pobreza, entendida como realización de capacidades. La distribución en el seno de las familias plantea una reflexión en particular, dado que en muchos casos las rentas no se distribuyen de manera equitativa, promoviendo desigualdades. Si la desigualdad en la distribución intrafamiliar de la renta es muy desproporcionada, esto puede significar el abandono de los miembros desfavorecidos, contexto central en el estudio familiar de territorios en el norte de África y Asia, donde las privaciones a las que son sometidas las niñas condicionan sus posibilidades de desarrollo.

Lo central de este enfoque se encuentra en trasladar el centro de estudio desde los *medios* sobre los que se piensan las políticas de tratamiento de la pobreza a los *finés* que las personas tienen razones de valorar y, por lo tanto, a las *libertades* necesarias para satisfacer esos fines.

La relación entre la pobreza entendida en términos de acceso a una determinada renta (medios) y la entendida desde el acceso a determinadas capacidades (finés) se encuentra mutuamente relacionada y determinada. Si una persona incrementa sus capacidades, normalmente aumenta su capacidad productiva y percibe una renta mayor. Esto se relaciona de forma directa con los gastos públicos en salud y educación. Un individuo con mayor educación y cobertura médica incrementa su calidad de vida directamente y, además, cuenta con mejores recursos (se enferma menos si fue vacunado de niño) para procurarse más oportunidades laborales que redundan en mayores ingresos. De forma inversa, si una persona cuenta con un mayor nivel de ingresos, estos ingresos generalmente redundan en mayores capacidades y en una mayor productividad.

Las dimensiones con las que el enfoque de capacidades aborda el estudio de la pobreza toman en cuenta el bienestar como también la libertad y otros aspectos de la vida para su evaluación, incrementando la complejidad del análisis al referir la pobreza a una serie de factores múltiples que no pueden ser abordados en una sola medida. Una persona puede tener un alto grado de ingresos pero podría, al mismo tiempo, estar imposibilitado legalmente para votar o para participar en política, lo que evidenciaría alto grado de pobreza en sus posibilidades de acción y en su libertad. También podría tener altos ingresos pero no contar con la salud suficiente, o bien contar con una incapacidad que le impida la realización de una vida saludable y libre de condicionantes, incrementando su vulnerabilidad y su pobreza en términos de funciones y también de su libertad. La desocupación puede significar un problema para la realización del individuo por factores que no están relacionados con los

ingresos. Los países que cuentan con amplios sistemas de cobertura social por desempleo (Europa Occidental) no resuelven los problemas vinculados con los daños psicológicos, la pérdida de motivación para trabajar, de confianza en uno mismo y el aumento de la exclusión social, resolviendo el acceso a ingresos.

En suma, es central concentrar el estudio en las posibilidades de conversión de las rentas en funciones que los individuos tienen razones para

valorar. Desde esta perspectiva, la desigualdad económica es mucho más que la desigualdad de renta.



### **Las bases de información y los enfoques de la justicia.**

En este apartado presentaremos los cuatro enfoques principales del estudio de la justicia como parte del análisis de la regulación y el desarrollo. Nos referimos al enfoque Utilitarista (Bentham), el Pensamiento Libertario (Nozick), el Igualitarismo (Rawls) y el Enfoque de Capacidades (Sen). La razón para abordar estos enfoques se basa en que conforman las corrientes principales de construcción filosófica occidental en los que se sustentan las teorías del pensamiento económico.

En el estudio de los problemas del desarrollo y de la pobreza es central abordar el estudio de la justicia como mecanismo de validación social.

### **El Utilitarismo**

Este enfoque se basa en la construcción de Jeremy Bentham, fundamentada originalmente en el estudio de las decisiones humanas. Bentham construyó su teoría tomando como base la premisa de que los individuos, a lo largo de su vida, determinan sus elecciones mediante la búsqueda del placer y tratan de evitar el dolor. Bentham planteaba que la economía tenía que ver con las decisiones del hombre y, a escala individual, con el estudio de la maximización del placer (siendo éste el objeto del estudio económico). Así, la economía estudia las decisiones en la búsqueda de la maximización del placer del hombre y la minimización del dolor. Todas las personas a lo largo de su vida, planteaba, buscan estos dos objetivos (que pueden ser el mismo). El fin último de las búsquedas individuales tiene que ver con conseguir el mayor placer



posible y evitar el dolor. Pero no existe forma de medir el placer ni el dolor de forma colectiva. Por este motivo, se llega a una simplificación, entendiendo que los precios son una buena referencia en economía para medir estas cuestiones, la gente está dispuesta a pagar de manera inversa respecto del dolor y de forma directa con relación al placer.

El Utilitarismo plantea que la injusticia consiste en la pérdida agregada de utilidad comparada con la que podría haberse conseguido. A escala social, una sociedad es más injusta en la medida que obtiene una utilidad inferior a la que podría haber conseguido.

Como el deseo y la utilidad no son observables ni comparables entre individuos, la resolución teórica a esta cuestión provino del estudio de las elecciones de los individuos mediante las cuales revelan sus preferencias de consumo y, por ende, de deseo. De esta manera, una elección particular para esta construcción teórica significa que dicha elección representa el mayor nivel de utilidad dentro de la cartera de opciones del individuo.

No es de interés profundizar mayormente en las descripciones de la teoría, sino más bien en recurrir al análisis de la justicia. Por ello, podemos señalar, por un lado, la virtud de establecer una teoría cuyos resultados institucionales estarán condicionados por las **consecuencias** que generen. Consecuencias que serán determinadas en el análisis por medio de la utilidad producida. Por otro lado, una de las virtudes de la construcción del enfoque de la utilidad tiene que ver con prestar atención **al bienestar** de las personas como eje del estudio de las elecciones y de las políticas económicas. Desde las limitaciones del enfoque, encontramos centralmente tres cuestiones que limitan su aplicación:

- 1) Indiferencia en la distribución de la utilidad: el enfoque tiende a no tomar en cuenta las desigualdades y concentrarse en la utilidad agregada de los grupos, y esto puede ser un problema en la aplicación de políticas públicas.
- 2) Desinterés por cuestiones Institucionales: no concede ningún interés especial a los derechos y libertades en la evaluación, en la medida en que posiblemente no impacten de forma directa sobre el deseo y la felicidad individual.
- 3) No toma en cuenta la adaptación y el condicionamiento mental: existen claros ejemplos que confirman la adaptación individual y el condicionamiento mental como mecanismos que relativizan la aplicación de este enfoque.

## El Igualitarismo

John Rawls es considerado uno de los filósofos políticos más importantes del siglo XX. Su teoría política propone los principios sobre los cuales basar la noción de justicia a partir de una posición original. Esta es posiblemente la teoría de la justicia contemporánea más importante, al apoyarla en la elección racional de los individuos que, para maximizar su posición personal, deben tomar en cuenta la posición de todos los demás.

Rawls establece “**la prioridad de la libertad**” como la necesidad de valorarla y evaluarla de una forma distinta a otros tipos de ventajas individuales. Esta prioridad entraría en juego sólo ante la rivalidad entre diferentes derechos. Este principio es el que será tomado por el Pensamiento Libertario para elevarlo a su máxima expresión de preferencia sobre cualquier otro derecho.

La categoría de desarrollo abordada en este trabajo está basada en la búsqueda de justicia como articuladora de la vida social. La **equidad** es, de este modo, un concepto que surge de las premisas de Rawls como constituyente de las políticas de regulación pública. Para evitar desacuerdos y eliminar el cálculo privado de intereses en la construcción de las normas de regulación social, Rawls propone la premisa del “velo de la ignorancia” desde el cual construir orden social. Es este velo el que permite construir la norma desde una posición de neutralidad e incertidumbre respecto de la posición social final de cada participante. La aplicación de este mecanismo teórico supone la adopción de principios que garanticen el mecanismo de construcción teórico. Procedemos a explicar cuáles serían los principios elegidos en la posición original, con el fin de que su consecución proceda de manera natural a la construcción de justicia. Estos principios son dos:

- 1) Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos (**Principio de libertad**).
- 2) La desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:
  - a) mayor beneficio de los menos aventajados (**Principio de diferencia**).
  - b) unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades (**Principio de igualdad de importancia**).

Finalmente, pese a que la contribución de Rawls a la reflexión sobre la justicia y la equidad en economía marcó un camino para la mayoría de nosotros, tenemos razones para valorar **la importancia de los derechos en sí mismos**, por encima de las ventajas que su realización tiene para cada individuo. En este sentido, se cuestiona que sea correcto juzgar la libertad sólo como una ventaja que recibe la propia persona de esa libertad. La libertad y los derechos se encuentran interrelacionados entre los individuos y esa es la razón para valorar el cumplimiento de la libertad, de las oportunidades, de la utilidad y del bienestar por sí mismos.

### **El Pensamiento Libertario**

El filósofo y profesor Roberto Nozick es el principal exponente de este pensamiento. En su obra “Anarquía, Estado y Utopía” (1974) realiza una presentación en respuesta a la teoría de la Justicia de John Rawls (1971). Inspirado en las ideas liberales-libertarias, ofrece una justificación moral del liberalismo y del Estado mínimo.

El Pensamiento Libertario es un argumento que adquiere una importante adhesión a primera vista, por su sencillez y atractivo relacionado con su presentación.

La idea de que “los derechos” adquieren prioridad absoluta, incluidos los derechos de propiedad, es la versión más estricta de este enfoque. Los “derechos económicos” que tienen los individuos no pueden ser vulnerados bajo ningún concepto, aun cuando sus consecuencias puedan ser horribles para otros. La excepción que presenta Nozick es la de “horrores morales catastróficos”, sobre los cuales debiera intervenir la regulación para evitar males colectivos. Sin embargo, esta propuesta justifica las desigualdades relativas al hambre o la extrema pobreza en la toma de decisiones individuales, sin considerar las diferentes oportunidades relativas a las condiciones iniciales y a las diferencias de capacidades. La desigualdad es parte del natural funcionamiento del sistema y las elecciones basadas en los propios deseos su justificación.

Los dos argumentos principales sobre los que se construye esta teoría son:

- 1) El argumento sobre la imposibilidad de tomar decisiones de forma racional y eficiente por parte del regulador, dada su falta de información y su incapacidad.
- 2) La apropiación/confiscación de recursos por parte del regulador para la redistribución como injusticia al derecho de procurar de los medios propios.

Este enfoque es demasiado limitado en su propuesta y no toma en cuenta las consecuencias de su construcción teórica y aplicación. Es necesario profundizar en la

complejidad de las situaciones y en los efectos de las regulaciones para el conjunto social.

## El Enfoque de Capacidades

Este enfoque, desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum, coloca en el centro de la evaluación de la justicia al “conjunto de capacidades”, que estaría formado por los distintos vectores de funciones entre los que puede elegir la persona. Mientras, la combinación de las funciones de una persona refleja sus logros reales. Así, el “conjunto de capacidades” representa, entonces, **la libertad** del individuo como el conjunto de combinaciones de las funciones que puede realizar. La virtud de este enfoque es que podemos valorar el estudio desde el conjunto de **funciones realizadas** (lo que una persona es capaz de hacer) o desde el **conjunto de capacidades** de las opciones (referido a sus oportunidades reales).

En suma, este enfoque centra su atención en las capacidades de los individuos y de las sociedades que los incluyen. Desde esta perspectiva, la libertad, la utilidad, el bienestar, los derechos y las oportunidades cobran un especial interés a la hora de evaluar las funciones que una persona puede realizar. Los derechos a la participación política, a la libertad de culto, el respeto y el cuidado por el otro son ejes centrales de este enfoque, que toma como centro de atención las posibilidades efectivas de realización del individuo de aquello que tiene razones para valorar. Adopta relevancia en este estudio la costumbre, la tradición y la familia, como espacios de construcción de las capacidades de la persona. Es importante reflexionar sobre las oportunidades de las niñas y de los jóvenes en diferentes regiones con relación a las oportunidades de elección, a los condicionamientos sociales y a la adaptación de sus preferencias. En este punto, Sen y Nussbaum se distancian con relación al grado de aplicación posible y a los límites relativos a la libertad de elección que realizan los sujetos y las comunidades. Para Sen, el condicionamiento del devenir institucional es un límite sobre el cual es difícil avanzar, mientras que, para Nussbaum, existen suficientes causas para promover la aplicación de determinados derechos de forma universal, tanto para humanos como para los animales.

## Conclusiones

Realizamos un recorrido sucinto sobre algunos ejes principales para abordar el estudio del desarrollo desde diferentes enfoques que analizan la justicia y el ordenamiento social. Es necesario rescatar importantes avances y aportes de cada una de ellos y no

establecer un orden de preferencias entre los enfoques presentados. El interés de este artículo fue exponer elementos necesarios para pensar las sociedades y los ordenamientos sociales/económicos que pretendemos para nuestros territorios.

El desafío es ampliar nuestra base de análisis y construir políticas públicas inclusivas, en un país que necesita avanzar hacia la integración internacional mediante una ampliación de su estructura productiva y de su competitividad.

Para terminar, cerraremos este artículo con una cita de Juan Bautista Alberdi uno de los pensadores del siglo XIX que más reflexiono sobre los elementos y procesos necesarios para la construcción de la nación.

Sobre la sanción del derecho:

*“Sanciona el derecho por la civilización, por la mejora del hombre, por el desarrollo de sus facultades y de todo el sistema social. Sanciona el derecho:*

- 1) desarrollando la inteligencia humana por la filosofía, la religión, el arte;*
  - 2) desarrollando la actividad humana por la industria, la economía política;*
  - 3) desarrollando la libertad humana por una sana y vigorosa política.”*
- (JBA, Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho, 1937).*

## “Distritos industriales: el caso argentino del yacimiento Vaca Muerta”

Por Andrés Di Pelino<sup>6</sup>

Resulta interesante abordar, en forma sintética, el encuadre teórico de los distritos industriales, con el fin de buscar algunas similitudes con el caso argentino. Para ello, se resaltaré el rol que cumplen la ley y las instituciones en su desarrollo socioeconómico. El énfasis estará puesto en lo que hoy día se denomina *capitalismo humano*. Para ello, se considera el caso de la industria petrolera argentina, en particular los nuevos desarrollos que vienen de la mano de la explotación de los recursos no convencionales (*shale oil* y *shale gas*).

Mucho se viene diciendo sobre el impacto en la economía argentina de la puesta en explotación del megayacimiento Vaca Muerta. Algunos especialistas discutieron, en los últimos tiempos, si este fenómeno transformará o no la estructura económica del país (por ejemplo, la enfermedad holandesa), sin arribar a resultados concluyentes. Cierto es que la puesta en producción de este yacimiento tiene alcances muy significativos para el área geográfica en la que se desarrolla (la provincia de Neuquén), a saber: se espera una transformación en el área de influencia en materia de infraestructura de servicios (salud, educación, vivienda, obras hidráulicas, etc.), obras viales, nodos logísticos, etc. La radicación de una importante cantidad de trabajadores en el yacimiento cambiará para siempre la fisonomía del lugar. Asimismo, la radicación de todo un tejido industrial de proveedores de la industria coadyuvará a esta transformación.

Sabido es que la elección de una tecnología en particular determina la organización de la producción, pero debe considerarse, a su vez, que necesita ser complementada mediante un diseño adecuado de las instituciones, a fin de obtener una coordinación económica efectiva y crecimiento.

Una de las formas en que se dio la *especialización flexible* fue por medio del surgimiento de “clusters regionales” (distritos industriales). En este modo de producción existe una interacción entre la organización industrial (basada en cierta tecnología) y la configuración institucional. Se trata de una externalidad combinada con una mezcla de competencia y cooperación.

---

<sup>6</sup> Director de la Carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad de Belgrano

Las relaciones de proximidad son la clave y se reproducen continuamente, basándose en al menos dos elementos:

- algunos sectores de producción conjunta específica de bien público, como las competencias laborales y/o los efectos tecnológicos indirectos (derrames/spillovers);
- algunas instituciones informales que ayudan a disminuir la incertidumbre mediante la reducción de conflictos y desalentando el oportunismo (ayudando también la no aplicación concertada de las normas jurídicas), como por ejemplo la familia, el paternalismo y la cultura del trabajo, las cooperativas, el emprendedorismo y la alineación cognitiva.

Algunos estudios identificaron el entorno comunitario y la familia como las características institucionales más significativos de los distritos industriales. Esto permitió considerarlos ejemplos de un *capitalismo humano* basado en el espíritu empresarial, garantizando la movilidad social por mérito y una distribución justa de los ingresos.

Al considerarse el caso de Vaca Muerta, cuya concesión opera YPF en Añelo, a unos 100 kilómetros de Neuquén capital y a metros de las áreas más ricas del yacimiento, se está construyendo una ciudad desde cero, para cubrir las necesidades administrativas y habitacionales de las miles de personas que llegaron y llegarán a trabajar en la gran reserva de hidrocarburos no convencionales en el corto plazo.

Según las primeras estimaciones, la habitarán entre 25 mil y 30 mil habitantes. La localidad tendrá un hospital, escuelas, edificios administrativos, cines, hoteles, restaurantes y barrios a estrenar. El proyecto, además, contempla el nacimiento de otras tres ciudades gemelas en un plazo de 15 años.

El parque industrial tiene 140 hectáreas, pero el viejo pueblo de Añelo tenía 20 cuadras asfaltadas, una salita de primeros auxilios y alrededor de 3 mil trabajadores golondrina que se sumaban a los 3.500 permanentes. Hoy en día, YPF participa del financiamiento y de los aspectos logísticos del emprendimiento. Asimismo, la localidad forma parte de un programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado “Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles”, que financiará el desarrollo de las estructuras edilicias y productivas.

El desarrollo de las reservas no convencionales requiere de muchos servicios, como la gestión de las emisiones atmosféricas y desechos, la restauración del sitio y pruebas ambientales, brindando la oportunidad a empresas tanto grandes como pymes para

que proporcionen soluciones coherentes con un desarrollo sustentable en Vaca Muerta. Las reservas en Vaca Muerta traerán aparejadas la creación de valor agregado en las industrias relacionadas, así como un desarrollo de la logística y la capacitación del personal. Estas reservas, nuevas industrias y nuevos servicios crearán futuros empleos para jóvenes profesionales y técnicos.

YPF cuenta, además, con un proyecto de desarrollo regional para mejorar la productividad, la competitividad y la calidad de los proveedores y de la industria. El programa se denomina SUSTENTA<sup>7</sup> y se basa en un proceso de mejora continua, compuesto por módulos que impulsan el desarrollo de la industria nacional, la innovación tecnológica y la diversificación productiva, así como también optimizan la calidad de los servicios y productos actuales, y generan oportunidades de asociación y creación de nuevas empresas.

El programa tiene un alcance nacional y se implementa de manera regional en las cuencas del Golfo de San Jorge, Neuquina y Cuyana y las zonas de influencia de los complejos industriales de La Plata, Plaza Huincul y Luján de Cuyo.

Es un compromiso que YPF considera que comparte con los gobiernos de la nación, provinciales y municipales, los sindicatos y los trabajadores, las instituciones financieras, las empresas y cámaras, las instituciones educativas y las entidades tecnológicas.

El objetivo general es mejorar la productividad, la competitividad y la calidad de los proveedores (de YPF y de la industria en general). Intenta detectar y fomentar la diversificación productiva en los territorios aledaños a las cuencas productivas, para sustituir importaciones y promover actividades relacionadas con el crecimiento industrial.

Puede entre otras conclusiones afirmarse que existen ciertas similitudes entre el caso tradicional de los distritos industriales y el caso argentino en lo referido al yacimiento de Vaca Muerta. Para el caso de ciertos países europeos mediterráneos (en especial, Italia) se observa la presencia de microempresas, en tanto que, en el caso argentino, el desarrollo gira a partir del establecimiento de la empresa más grande del país, en un megayacimiento donde -para su explotación- necesita de la radicación de una numerosa cantidad de proveedores (muchos de ellos, pymes) y también de una significativa cantidad de trabajadores calificados.

En este orden de ideas, la relación entre los marcos legales, los derechos, el mercado, los instrumentos de financiación, etc., conjuntamente con esta empresa líder hoy en día manejada por el Estado argentino, donde también inciden los intereses

---

<sup>7</sup> <http://www.ypf.com/ypfylaindustria/sustenta/paginas/home.aspx>



provinciales y municipales, tornan el caso Vaca Muerta en un verdadero *leading case* en términos de desarrollo local. El éxito de este emprendimiento radicará en la habilidad y acierto que tengan sus protagonistas en la toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Clarín iEco: <http://www.ieco.clarin.com/>
- La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/>
- Solari, Stefano (2013); *Rise and Decline of Industrial Districts*; presentación de clase “Political Economy, the Law and Social Capital”, FCE - Universidad Católica Argentina.
- Solari, Stefano (2013); *The Southern Model of Capitalism and its Present Difficulties*; presentación de clase “Political Economy, the Law and Social Capital”, FCE - Universidad Católica Argentina.
- YPF: <http://www.ypf.com/Paginas/Home.aspx>
- ALBERDI, Juan Bautista: “Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho”, Buenos Aires, 1837 (Obras Completas).
- NUSSBAUM, Martha: “Crear Capacidades”, Barcelona, 2012, Paidós.
- ROBERTO Nozick: “Anarquía, Estado y Utopía”, 1974, Basic Books, New York
- RAWLS, John: “Teoría de la Justicia”, Mexico, 1979, Fondo de Cultura.
- SEN, Amartya: “Desarrollo y Libertad”, Barcelona, 2000, Planeta.

## Diplomatura en Desarrollo e Integración Territorial

“La Diplomatura en Desarrollo e Integración Territorial” tiene un campo particularmente fértil, en lo que se refiere a la actualización y especialización en las temáticas institucionales (regulaciones), en el estudio de los procesos de integración y en la gestión del conocimiento vinculado con el desarrollo territorial. En un mundo caracterizado cada vez más por la especialización de sus territorios y la competencia de sus niveles locales (municipales), se hace cada vez más importante la diferenciación y la cooperación internacional para la generación de dinámicas de crecimiento con gestión de conocimientos a nivel local que permitan la apropiación de los resultados del crecimiento.

El desarrollo territorial es una estrategia generada y definida por todos los actores de la comunidad en función de sus necesidades e intereses con el objetivo de elevar el nivel de bienestar de toda la comunidad y de cada uno de sus miembros. Lograr un desarrollo equitativo, sustentable e inclusivo requiere de la activa participación de funcionarios públicos, empresarios, entidades de la economía social y solidaria, organizaciones no gubernamentales y de todos los ciudadanos locales, así como de la capacidad de estos actores para consensuar y potenciar el valor de los recursos internos y externos del territorio.

El objetivo es lograr que las comunidades generen una estrategia de desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable, capaz de adaptarse a la dinámica de su contexto regional, nacional e internacional, y dirigida a mejorar la calidad de vida de toda la comunidad, promoviendo mayor cohesión social, participación democrática, competitividad económica y generación de empleo.

Este proceso de construcción se realiza mediante una gestión del conocimiento que promueva mecanismos de mejora continua y las ventajas competitivas del territorio.

Es intención de este programa brindar conocimientos respecto de los procesos de construcción y articulación de las dinámicas de desarrollo local para su aplicación territorial.

**Mg. Miguel Francisco Gutiérrez**

Especialista en Desarrollo

Economista – Actuario