

# Recuperando la dimensión política del desarrollo humano

## Recovering the political dimension of human development

Rafael Domínguez Martín  
(Universidad de Cantabria)  
rafael.dominguez@unican.es

Marta Guijarro Garvi  
(Universidad de Cantabria)  
marta.guijarro@unican.es

Carmen Trueba Salas  
(Universidad de Cantabria)  
carmen.trueba@unican.es

### RESUMEN

*A lo largo de sus veinte años de historia el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sufrido una avalancha de críticas que resultan paralelas a las que en su día recibió el PIB per cápita, frente al cual se rebelaron Dudley Seers, Mahbub ul Haq y Amartya Sen, entre otros, con la visión del desarrollo como proceso de ampliación de las capacidades humanas. Pese al amplio criticismo recibido, el IDH ha sido víctima de su propio éxito: al reducir el desarrollo humano para su medición a una mezcla de medios (ingreso) y fines (educación y salud, como libertades positivas) ha arrinconado la dimensión política del desarrollo humano vinculada a los derechos civiles y políticos (libertades negativas). El objetivo del artículo es recuperar y operacionalizar esta dimensión –que es constitutiva, instrumental y constructiva del desarrollo humano–, mediante la revisión de la doctrina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el análisis del pensamiento de Sen del que los informes del PNUD son deudores y la construcción, con datos para América Latina y el Caribe, de un IDHd piloto sensible a la calidad de la democracia.*

**Palabras clave:** desarrollo humano, democracia, libertades políticas.

### ABSTRACT

*Throughout its twenty years history the Human Development Index (HDI) has been the object of a lot of criticisms, parallel to those that the GDP per capita received years ago, that caused the rebellion of Dudley Seers, Mahbub ul Haq and Amartya Sen, among others, by means of the conception of development as a process of enhancing human capabilities. Despite the criticisms, the HDI has been a victim of its own success: by reducing human development measurement to a mixture of means (income) and purposes (education and health as positive freedoms) has laid aside the political dimension of development, that is linked to civil and political rights (negative freedoms). The aim is to recover and implement this dimension –which is constitutive, instrumental and constructive of the human development–, throughout the review of the doctrine of the United Nations Program for Development, the analysis of Sen's thought which is the origin of the UNDP reports, and the construction, with data for Latin America and the Caribbean, of the IDHd, an index that is sensitive to the quality of democracy.*

**Key words:** human development, democracy, political freedoms.

Recibido: 15/09/2010

Aceptado: 27/10/2010

## INTRODUCCION<sup>1</sup>

A lo largo de sus veinte años de historia el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha logrado consolidarse como una de las principales medidas del desarrollo y reorientar la propia agenda de desarrollo desde el crecimiento económico hacia una concepción del desarrollo centrada en las personas, donde el PIB *per cápita* es el medio para otros fines de educación y salud. Sin embargo, el IDH ha sufrido una avalancha de críticas que resultan paralelas a las que en su día recibió el PIB *per cápita* (especialmente por la no consideración de las cuestiones distributivas y ambientales), frente al cual se rebelaron Dudley Seers, Mahbub ul Haq y Amartya Sen, entre otros, con la visión del desarrollo como proceso de ampliación de las capacidades humanas. Pese al amplio criticismo recibido respecto a la técnica de medición, el IDH ha sido víctima de su propio éxito como reconoció el propio Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): al reducir el desarrollo humano a una mezcla de medios (ingreso) y fines (educación y salud, como libertades positivas) ha arrinconado la dimensión política del desarrollo humano vinculado a los derechos civiles y políticos (libertades negativas)<sup>2</sup>. El objetivo del artículo es recuperar y operacionalizar esta dimensión –que es constitutiva, instrumental y constructiva del desarrollo humano–, mediante la revisión de la doctrina del PNUD, el análisis del pensamiento de Sen, del que los informes del PNUD son deudores, y la construcción, con datos para América Latina y el Caribe, de un IDHd piloto que sea sensible a la calidad de la democracia.

La estructura del artículo es como sigue. En el primer apartado se analiza el paradigma del desarrollo humano, así como sus antecedentes intelectuales más próximos. En el segundo apartado se le compara con el Consenso de Washington y su problemático uso del PIB *per cápita* como medida del desarrollo y se repasan algunas de las críticas más importantes que ha suscitado el IDH desde su aparición, incluida una discusión sobre la posible redundancia del mismo. El tercer apartado se centra en el análisis de los trabajos de Sen sobre la relación entre democracia y desarrollo humano y de la doctrina del PNUD al respecto (contenida en los 19 informes de desarrollo humano del período 1990-2009), con el fin de operacionalizar una primera alternativa de IDHd sensible a la calidad de la democracia, que se compara con la ordenación resultante del IDH para los países de América Latina y el Caribe. El trabajo termina con el resumen de conclusiones y el avance de futuras líneas de investigación.

### 1. EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO: TODO EMPEZÓ EN LA ANTIGUA INDIA

La concepción del desarrollo como proceso de ampliación de capacidades atribuida a Amartya Sen está en el origen del paradigma del desarrollo humano adoptado por el

<sup>1</sup> Este artículo se terminó de revisar el 25 de octubre de 2010. Por tanto, algunas de sus conclusiones están sujetas a la provisionalidad ante la publicación el 4 de noviembre del *Informe de desarrollo humano 2010*.

<sup>2</sup> «El IDH ha reforzado la interpretación restringida y demasiado simplificada del concepto de desarrollo humano, como si se tratara únicamente de mejorar la educación, la salud y los niveles aceptables de vida. Ello ha oscurecido el concepto más amplio y complejo de desarrollo humano como expansión de capacidades que amplía las posibilidades de la gente de vivir la vida que deseen y valoran./ A pesar de cuidadosos esfuerzos por explicar que el concepto es más amplio que su instrumento de medición, el desarrollo humano continúa siendo identificado con el IDH, mientras se ignoran a menudo las libertades políticas, la participación en la vida comunitaria y la seguridad física. Sin embargo, esas condiciones son tan universales y fundamentales como poder leer o

PNUD en su primer *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, del que ahora se celebra el 20 aniversario. Sin embargo, la historia es un poco más compleja y se podría resumir como la confluencia de tres gigantes intelectuales (Amartya Sen, Dudley Seers y Mahbub ul Haq) en un propósito común: centrar el objetivo del desarrollo –concebido como un proceso pluralista– en las personas, en vez de en el crecimiento del PIB *per cápita* como objetivo unidimensional.

Aunque en el preámbulo de la *Carta de San Francisco*, por la que se creó la Organización de Naciones Unidas en 1944, se habló de «promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la *libertad*»<sup>3</sup>, al final de esa década y tras el éxito del Plan Marshall, el famoso Programa de los Cuatro Puntos, expuesto en la toma de posesión de Harry S. Truman como Presidente de los EEUU en 1949, concretó la política de cooperación internacional en «la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas»<sup>4</sup>. Tal política se presentó como una continuación del Plan Marshall, «el mayor programa de cooperación económica de la historia», en palabras de Truman. El Plan sirvió, además, para la unificación de los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN) entre EEUU y sus aliados, a partir de una metodología acordada desde 1944 con Gran Bretaña y Canadá, que haría propia la ONU en 1953 y que contribuiría a entronizar el PIB como medida del desarrollo, pese a las tempranas críticas que aquél había recibido<sup>5</sup>.

Tras el intento de promocionar el keynesianismo global por parte de la ONU en los primeros 50 con la recomendación de Nikolas Kaldor de hacer posible en cada país políticas nacionales para el pleno empleo, la corriente principal de la teoría y la política del desarrollo tendió a centrarse en el crecimiento económico<sup>6</sup>. Sólo algunos heterodoxos, como Peter Thomas Bauer, de la escuela austríaca, plantearon una visión alternativa: según Bauer, a quien Sen tuvo como profesor en Cambridge (Reino Unido), «la ampliación del rango de opciones, esto es, el aumento del espectro de alternativas efectivas a disposición de las personas, es el principal objetivo y criterio del desarrollo económico»<sup>7</sup>.

Luego vendría la frustración de la (primera) Década del Desarrollo de la ONU, con su objetivo de crecimiento del 6% del PIB para los países subdesarrollados (que debía

disfrutar de buena salud». PNUD, *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, Nueva York, 2002, pág. 53.

<sup>3</sup> P. Kennedy, *El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas*, Dabete, Bogotá, 2007, Apéndice, pág. 388. El subrayado viene a cuento del trabajo canónico de Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Nueva York, 2009.

<sup>4</sup> Cfr. G. Rist, *The History of Development from Western Origins to Global Faith*, Zed Books, Londres, 2007, pág. 71.

<sup>5</sup> Uno de los primeros en considerar erróneo el uso del ingreso como una medida de bienestar económico fue K. E. Boulding, «Income or Welfare», *Review of Economic Studies*, 17 (2), 1949, págs. 77-86. Sobre los orígenes del SCN, R. P. Korzeniewicz, A. Stach y V. Patil, «Measuring National Income: A Critical Assessment», *Comparative Studies in Society and History*, 46 (3), 2004, págs. 538-539.

<sup>6</sup> R. Jolly, «Employment, Basic Needs, and Human Development: Elements for a New International Paradigm in Response to Crisis», *Journal of Human Development and Capabilities*, 11 (1), 2010, págs. 12-13. Para un rápido repaso de la teoría y la política de desarrollo en su contexto, R. Kanbur, «The Economics of International Aid», en S. C. Kolm y J. M. Ithier (eds.), *Handbook of Economics of Giving, Reciprocity and Altruism. Applications*, North Holland, Amsterdam, vol. II, 2006, págs. 1563-1564; y S. Alkire, «Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts», *Human Development Research Paper*, 2010/01, págs. 68-69.

<sup>7</sup> P. T. Bauer, *Economic Analysis and Policy in Under-developed Countries*, Cambridge University Press, Londres, 1957, págs. 113-114. Sen reconoce la deuda intelectual y de amistad con Bauer, aunque no cita este pasaje, en A. Sen, «How Does Development Happen?», *Cato Journal*, 25 (3), 2005, págs. 455-459.

ser impulsado por la transferencia del 0,7% del PIB de los desarrollados en forma de ayuda al desarrollo tal y como se estableció en la segunda conferencia de la UNCTAD de 1968) y el criterio del ingreso para la determinación de la lucha contra la pobreza por el Banco Mundial en 1967<sup>8</sup>. Justamente al final de los 60 y desde la dirección del influyente *Institute of Development Studies* (IDS), Dudley Seers, reivindicando el enfoque «humanocéntrico» de Ghandi (que será el enlace principal entre el pensamiento de Seers, Sen y Haq), reclamó una concepción del desarrollo basada en «las condiciones universalmente aceptadas para la realización del potencial de la personalidad humana», que atendiera a la pobreza (la satisfacción de las «necesidades básicas»), el desempleo y las desigualdades de ingreso y también de acceso a la sanidad, la educación y el poder político<sup>9</sup>.

La apertura desde el crecimiento hacia las necesidades básicas tomó un notable impulso con la llegada al Banco Mundial de Robert McNamara en 1968. El nuevo director creó la Comisión de Desarrollo Internacional dirigida por el Nobel de la Paz y ex primer ministro de Canadá, Lester B. Pearson, que produciría el informe *Partners in Development* en 1969, en el que se evaluaban las dos primeras décadas de las políticas de ayuda al desarrollo. Aunque en el *Informe Pearson* se apuntaba que «el desarrollo no es una opción; es un imperativo [para las áreas subdesarrolladas]... otra etapa en su lucha por la *libertad*», su insistencia en reclamar el 0,7% del PIB de los países desarrollados para un objetivo de crecimiento del PIB del 6% en los países en desarrollo (asumido en la segunda Década del Desarrollo de Naciones Unidas)<sup>10</sup> desató una oleada de críticas, que McNamara encajó celebrando una conferencia internacional en la que Dudley Seers tuvo línea directa para invitar a varios participantes claves, entre ellos a Mahbub ul Haq<sup>11</sup>.

En 1970, Haq se incorporó al Banco como director de Política de Planificación y Evaluación de Programas. Economista paquistaní formado en Cambridge –donde trabajó amistad con Amartya Sen en los 50–, Yale y Harvard, venía de una experiencia directa como responsable del II Plan Quinquenal con el que Pakistán había logrado un crecimiento del 7%, pero a costa de un gran aumento de la polarización social y sin que

<sup>8</sup> Para los orígenes políticos y académicos del objetivo del 0,7%, M. A. Clemmens y T. J. Moss, «Ghost of 0,7%: origins and relevance of the international aid target», *Center for Global Development Working Paper*, 68, 2005, págs. 3-7; y DAC, «History of the 0,7% ODA target», *DAC Journal*, 3 (4), 2002, págs. 9-11.

<sup>9</sup> D. Seers, «The meaning of development», *IDS Communication*, 44, 1969, disponible en <http://www.ids.ac.uk>. Jawaharlal Nehru, en el primer discurso de la independencia de la India en 1947, cifró como «tareas por delante»: «la erradicación de la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la desigualdad de oportunidades» (Cfr. A. Sen, «Wrongs and rights in development», *Prospect Magazine*, 1, 1995, disponible en <http://www.prospectmagazine.co.uk>). El primer trabajo sobre necesidades básicas apareció en la India en 1962 (P. Plant *et al.*, *Perspectives on Development, 1961-1976: Implications of Planning for a Minimum Level of Living*, Planning Commission, Nueva Delhi). Véase también, D. Seers, «What Are We Trying to Measure?», *Journal of Development Studies*, 8 (1), 1972, págs. 17-36. Para una comparativa del pensamiento de Seers con Sen, E. W. Nafziger, «From Seers to Sen: The Meaning of Economic Development», *UNU-WIDER Research Paper*, 2006/20. La conexión de Sen con las necesidades básicas en S. Alkire, «Development: A Misconceived Theory Can Kill», en C. W. Morris (ed.), *Amartya Sen*, Cambridge University Press, Nueva York, 2009, pág. 193. Sobre la concepción del desarrollo en Ghandi, B. N. Gosh, *Ghandian Political Economy. Principles, Practice and Policy*, Ashgate, Aldershot, 2007, págs. 218-221.

<sup>10</sup> El resumen ejecutivo del informe está disponible en *The UNESCO Courier*, febrero 1970 (el subrayado es nuestro). Sobre el objetivo del 0,7% vinculado al crecimiento del 6%, M. A. Clemmens y T. J. Moss, «Ghost...», págs. 7-8; y DAC, «History...».

<sup>11</sup> R. Jolly, «A Short History of IDS: A Personal Reflection», *IDS Discussion Paper*, 388, 2008, pág. 15.

cediera el elevado nivel de analfabetismo. Desde su nuevo puesto, y pese a las amargas discusiones sobre las estrategias de desarrollo de la institución, Haq acabó ganándose la confianza y la amistad de McNamara, que le convirtió en su jefe de asesores y responsable de los influyentes informes sobre el desarrollo mundial que empezarían a publicarse en 1978. Tras la salida del Banco de McNamara, Haq dejaría su puesto para volver a Pakistán como ministro en 1982. Parece fuera de toda duda que el famoso discurso de McNamara de 1972, en el que propuso una nueva estrategia para lograr cubrir las «necesidades humanas esenciales... eliminando la pobreza absoluta para el final del siglo», estuvo influido directamente por Haq, quien un año antes había declarado: «es hora de poner cabeza abajo el PNB, en la medida en que un aumento del PNB no es una garantía contra el empeoramiento de la pobreza»<sup>12</sup>.

Cabe recordar asimismo que la OIT lanzó en 1976 la publicación *Employment, Growth and Basic Needs: One World Problem*, en la que se proponía una nueva estrategia basada en la *redistribución con crecimiento* –título de la obra dirigida por el vicepresidente del Banco Mundial, Hollis Chenery en 1974, y recomendación principal de una serie de trabajos de Seers para la propia OIT– con la que se esperaba cubrir las necesidades básicas para 2000. Y también la publicación del Banco Mundial con David Morawetz en 1979, *Veinticinco años de desarrollo económico, 1950 a 1975*, en la que se afirmaba: «el ingreso no es más que un medio para alcanzar un fin... proporcionar a los pobres los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas». Los indicadores para medir dichas necesidades tenían una relación positiva, aunque en promedio muy débil ( $R^2 = 0,11$ ), con el aumento del producto *per cápita* entre 1960 y 1970, lo que avalaba la conclusión de que «el PNB *per cápita* y su tasa de aumento no parecen ser sustitutos adecuados de la satisfacción de necesidades básicas o de las mejoras que puedan hacerse en ese sentido»<sup>13</sup>.

En 1980 el tercer informe sobre desarrollo mundial centrado en la pobreza (en el de 1978 se reconocía que el crecimiento del PIB *per cápita* no había permitido «reducir las cifras de la pobreza absoluta»), y también bajo supervisión de Haq, acuñó el término *desarrollo humano*: «mejor educación, salud y nutrición han sido consideradas como importantes fines del desarrollo... El desarrollo humano por sí solo no puede superar la pobreza; pero es un complemento esencial de otros pasos para elevar la productividad y los ingresos de los pobres»<sup>14</sup>. Ya comenzados los 80 llegaría el trabajo de otro miembro fundador del IDS, Paul Streeten, también para el Banco (*First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, 1981) en el que se afirmaba que el concepto de necesidades básicas «es un recordatorio de que el objetivo del esfuerzo de desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de tener una vida plena»<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> El discurso de McNamara en G. Rist, *The History...*, pág. 163. Los detalles sobre Haq en K. Haq, «A tribute to Mahbub ul Haq», 2010; A. Sen y T. Dalyell, «Obituary: Mahbub ul Haq», *The Independent*, 3-08-1998; S. Baru, «Mahbub ul Haq and Human Development. A Tribute», *Economic and Political Weekly*, 33 (35), 1998, págs. 2275-2279; y WB Group Archives, *World Bank Group Historical Chronology*, 2008, pág. 172.

<sup>13</sup> Las citas de Morawetz corresponden a la edición española de Tecnos, Madrid, 1979, págs. 44-54. Para el estudio de la OIT, R. Jolly, «Employment...», págs. 13, 17-18. Para el origen y el contexto más amplio del enfoque de las necesidades básicas en los 70, L. Emmerij, R. Jolly y T. G. Weiss, «Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspectives», *Development and Change*, 36 (2), 2005, págs. 227-228.

<sup>14</sup> Cfr. E. Mawdsley y J. Rigg, «The World Development Report II: continuity and change in development orthodoxies», *Progress in Development Studies*, 3 (4), 2003, pág. 282. La cita del informe de 1978 en S. Alkire, «Human...», pág. 70.

<sup>15</sup> Cfr. R. Jolly, «Employment...», págs. 17-18; y «A Short...», págs. 13, 78.



Fue en este contexto en el que Sen empezó a pergeñar la idea del desarrollo como proceso de ampliación de capacidades que el futuro Nobel remonta a 1979. Diez años más tarde, con las políticas de ajuste estructural que devolvieron al PIB *per cápita* y al efecto *trickle down* al trono de lo que finalmente sería conocido como Consenso de Washington, su viejo amigo de Cambridge, Mahbub ul Haq, que acababa de ingresar como consultor especial del PNUD tras una nueva etapa ministerial en Pakistán durante la cual había realizado desde la North-South Roundtable tres conferencias clave sobre desarrollo humano<sup>16</sup>, llamó a Sen: «me dijo que andaba demasiado metido en pura teoría, que tenía que parar todo aquello de inmediato... y que él y yo teníamos que trabajar juntos sobre algo con mediciones reales, con datos reales, y tratar de hacer una aportación al mundo real». Era una vuelta a los orígenes de Cambridge, donde, según cuenta Sen, Haq y él ya en 1953 hablaban sobre «la estupidez de identificar crecimiento con desarrollo». Por su parte, como recuerda el ex alumno de Sen, Ravi Kanbur (responsable del informe sobre pobreza del Banco Mundial de 2000-01), Haq no buscaba construir un Índice perfecto sino «tener algo que pudiera cambiar los términos del debate político poniendo la educación y la salud al mismo nivel que el ingreso». Haq no estaba muy seguro de usar un Índice tipo IDH, «pero pronto se persuadió –comenta Sen– de que el dominio del PNB no se podría romper con un conjunto de tablas»: «necesitamos una medida del mismo nivel de vulgaridad que el PNB –justo una cifra– pero una medida que no sea tan ciega a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el PNB»<sup>17</sup>.

## 2. IDH: TOMANDO SU PROPIA MEDICINA

Contra las cautelas técnicas y filosóficas de Sen («le dije a Mahbub que era vulgar capturar en una cifra una historia extremadamente compleja, lo mismo que es vulgar el PIB»), el primer *Informe de Desarrollo humano 1990* hizo la presentación oficial del IDH («Amartya –respondió Haq– estás absolutamente en lo correcto. Pero lo que yo quiero es producir un Índice tan vulgar como el PIB pero más relevante para nuestras vidas») <sup>18</sup>. El éxito fue fulminante y, aunque Haq no era un teórico anti-PIB (la utilización de las dimensiones de salud y educación trataban de contrarrestar la dependencia de la evolución del PIB y el pesimismo injustificado que aquella tendía a generar), logró aglutinar a todo el ejército de descontentos con la concepción unidimensional del desarrollo como crecimiento provenientes del campo de las políticas públicas (el enfoque de las necesidades básicas y los creadores de los primeros Índices antecesores del IDH)<sup>19</sup>, el

<sup>16</sup> La mesa redonda de Estambul sobre la Dimensión Humana del Desarrollo en 1985, la de Salzburgo sobre el Ajuste y el Crecimiento con Desarrollo Humano en 1986 y la de Budapest sobre el Desarrollo Humano en un Mundo en Cambio de 1987. La Roundtable se creó en 1977 y tuvo entre sus principales promotores a Mahbub ul Haq y su mujer Khadija Haq. R. Jolly, «Society for International Development, the North-South Roundtable and the Power of Ideas», *Development*, 50 (supplement 1), 2007, págs. 48, 53-54.

<sup>17</sup> D. Casasas, «Desarrollo como libertad. Entrevista con Amartya Sen», *Cuadernos del CENDES*, 23 (063), 2006, págs. 124-125; L. Wallace, «Ser libre es progresar. Entrevista a Amartya Sen», *Finanzas y Desarrollo*, 41 (3), 2004, pág. 5.; J. Gertner, «The Rise and Fall of the GDP»; *The New York Times*, 18-05-2010; R. Kanbur, «Amartya Sen: A Personal Appreciation», 2009, disponible en [www.kanbur.aem.cornell.edu/](http://www.kanbur.aem.cornell.edu/); y A. Sen y T. Dalyell, «Obituary...».

<sup>18</sup> J. Gertner, «The Rise...».

<sup>19</sup> N. Hicks y P. Streeten, «Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick», *World Development*, 7 (6), 1979, págs. 567-580.

activismo político y la crítica filosófica del utilitarismo –representada por el propio Sen y sus viajes al pensamiento de Aristóteles, Adam Smith, Marx y John Stuart Mill–, a la vez que introducía un elemento de competencia en el mercado de las ideas rompiendo el monopolio del FMI y el Banco Mundial en materia de orientación de estrategias de desarrollo<sup>20</sup>. Había nacido un nuevo paradigma: el desarrollo humano. Su «propósito central» era épico: «el desarrollo de las personas, para las personas y por las personas»<sup>21</sup>. Viejos colaboradores y amigos, que habían trabajado con Haq en el enfoque de las necesidades básicas, como Paul Streeten y Frances Stewart (coautora del *Ajuste con rostro humano*), sus leales de Pakistán, como Gustav Ranis y Keith Griffin, y otros que se ocuparon de las notas técnicas, como Sudhir Anand y Meghnad Desai, se pusieron al frente del proyecto, mientras Sen aportaría la fundación teórica del mismo. Frente al paradigma unidimensional del desarrollo como crecimiento, asociado al efecto *trickle down* de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington, se levantó el paradigma pluralista del desarrollo como ampliación de las capacidades, asociado a una agenda social de la globalización que algunos denominan Consenso de Nueva York y que vuelve a la idea de la redistribución con crecimiento, mejorada con el enfoque de género y de la sostenibilidad<sup>22</sup>.

Hoy, veinte años después, toda esta tradición parece alcanzar su canonización con una comunicación de la Comisión Europea de 2009, que tiene como objeto disponer de indicadores operativos de bienestar más allá del PIB a partir de 2012. En ella se asumen

<sup>20</sup> A. Sen y T. Dalyell, «Obituary...»; A. Sen, «A Decade of Human Development», *Journal of Human Development*, 1 (1), 2000, págs. 21-22; y K. Griffin, «Desarrollo humano: origen, evolución e impacto», en P. Ibarra y K. Unceta (eds.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Icaria, Barcelona, 2001, pág. 38. Dicha ruptura fue en realidad el resultado de una acción acumulativa. En 1985, UNICEF, bajo la dirección de Richard Jolly, colega de Seers en los primeros tiempos del IDS, empezó la campaña *Ajuste con rostro humano*, que luego se convertiría en una publicación del mismo título donde se reclamaba «situar primero a las personas». La publicación fue el resultado de varios estudios encargados a Seers en 1982 por Jolly (director ejecutivo de UNICEF entre ese año y 1995 y luego coordinador principal de los informes del PNUD entre 1995 y 2000) y sus recomendaciones se elevaron al Banco Mundial y el FMI. R. Jolly, «A Short...», págs. 43, 73. En el *Informe sobre Desarrollo Mundial* de 1990, el presidente del Banco Mundial reconoció que «para los pobres [de los países en desarrollo], los años ochenta fueron una década perdida». Cfr. S. Alkire, «Human...», pág. 70.

<sup>21</sup> M. ul Haq, *Reflections on human development*, Oxford University Press, Nueva York, 1995. El primer capítulo de esta obra se titula «El paradigma del desarrollo humano», donde se incluyen como «componentes esenciales»: la «equidad», entendida como «igualdad de oportunidades no necesariamente en resultados»; la sostenibilidad en su versión blanda («la sostenibilidad de las oportunidades humanas debe estar en el centro de nuestras preocupaciones... es la vida humana la que debe ser sostenida»); la productividad, «que requiere inversiones en las personas»; y el empoderamiento de las personas (págs. 13-23). La definición en clave de declaración americana de independencia, en M. ul Haq, «Towards a more compassionate society», *World Forum*, San Francisco, 1997. Está definición ya había aparecido en PNUD, *Human Development Report 1991*, Oxford University Press, Nueva York, 1991, pág. 13.

<sup>22</sup> «La diferencia definitoria entre las escuelas del crecimiento económico y del desarrollo humano es que la primera se centra sólo en la expansión de una única elección –el ingreso–, mientras que la segunda abarca la ampliación de todas las elecciones humanas –sean económicas, sociales, culturales o políticas». M. ul Haq, *Reflections...* pág. 14. Ver también S. Fukuda-Parr, «The Human Development Paradigm, Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities», *Feminist Economics*, 9 (2/3), 2003, págs. 301-317; S. Alkire, «Human...», págs. 19-20, 24; y R. Jolly, «Employment...», *passim*. Para el origen y definición precisa del término Consenso de Washington, J. Marangos, «The Evolution of the Term "Washington Consensus"», *Journal of Economic Surveys*, 23 (2), 2009, págs. 350-384.

las conclusiones del grupo de trabajo dirigido por Joseph Stiglitz (como Haq redivivo) y con la colaboración de Amartya Sen para explorar las alternativas al PIB. Sen, reconvertido ya al pragmatismo de su difunto amigo tras el éxito del IDH, parece que aceptó participar en este proyecto por el empuje de Stiglitz («hagamos algo para cambiar el mundo») en lo que es un experimento sobre la medición del desarrollo económico y el progreso social, que ha propuesto una métrica para evaluar la calidad de vida a partir de siete dimensiones (salud, educación, medio ambiente, empleo, bienestar material, conectividad interpersonal y compromiso político)<sup>23</sup>.

Teniendo en cuenta que el PIB *per cápita* es un indicador muy indirecto de bienestar económico como reiteradamente ha manifestado Sen<sup>24</sup> y que el IDH pretende medir el proceso de ampliación de capacidades humanas, resulta evidente que ambos no persiguen los mismos objetivos, aunque están claramente relacionados. En efecto, el desarrollo como crecimiento económico puede conducir a una mejora de las capacidades expresadas en las componentes de salud y educación del IDH, mientras que el capital humano (medido a través de las dimensiones de salud y educación del IDH) es, a su vez, un insumo primario para aumentar el PIB *per cápita*<sup>25</sup>. En consecuencia, el PIB *per cápita*, en tanto que componente del IDH, no se concibe como un indicador de bienestar personal, sino como un medio para ampliar las capacidades humanas: es un medio para un fin, no un fin en sí mismo. Las razones de esa falta de correspondencia entre PIB *per cápita* y bienestar se resumen en que el PIB *per cápita* no refleja la equidad ni la composición del crecimiento económico, que las estrategias de alto crecimiento del PIB tienden a crear inestabilidad financiera y crisis económicas recurrentes, que el PIB no tiene en cuenta adecuadamente los costes ambientales de la producción de bienes y servicios, y que la gente valora como bienestar otros logros que van más allá de un ingreso elevado (como salud, conocimiento, modo de vida, relaciones personales, seguridad, arte y cultura, felicidad, dominio de uno mismo y libertades civiles y políticas)<sup>26</sup>.

Ahora bien, muchas de las críticas que en su día se hicieron al PIB *per cápita* como indicador del bienestar (su carácter reduccionista como medida del bienestar al excluir la contabilidad de los bienes y, sobre todo, de ciertos servicios feminizados que no pasan por el mercado, la falta de consideración de los costes ambientales y de las cuestiones distributivas)<sup>27</sup> se repiten también con respecto al IDH, que no ha logrado integrar todas las dimensiones relevantes para la ampliación de las capacidades (especialmente la dimensión política) ni tampoco ha conseguido propuestas de consenso que integran la sostenibilidad y la sensibilidad a la distribución. Es cierto que con motivo del 20 aniversario del IDH se ha realizado un esfuerzo internacional ingente para cubrir alguno de

<sup>23</sup> Comisión Europea, *Más allá del PIB. Evaluación del progreso en un mundo cambiante*, Bruselas, 2009; J. E. Stiglitz, A. Sen y J. P. Fitoussi, *Informe de la comisión sobre la medición del desarrollo económico y del progreso social*, 2009. La anécdota Stiglitz-Sen está recogida en J. Gertner, «The Rise...».

<sup>24</sup> «Hay excelentes razones para no confundir medios y fines, y para no considerar los ingresos y la opulencia como importantes en sí, en lugar de evaluarlos de manera condicional por lo que ayudan a la gente a lograr, incluidos bienes y vidas decentes». A. Sen, *La idea de la justicia*, Taurus, Madrid, 2010, pág. 256. El propio Sen repasa su principal bibliografía al respecto en *Ibid.*, pág. 466.

<sup>25</sup> Para un balance de este programa de investigación contado por sus realizadores, véase G. Ranis y F. Stewart, «Success and Failure in Human Development, 1970-2007», *Human Development Research Paper*, 2010/10.

<sup>26</sup> S. Alkire, «Human...», pág. 38.

<sup>27</sup> Para un resumen de las mismas véase R. P. Korzeniewicz, A. Stach y V. Patil, «Measuring...», págs. 543-547; y M. Fleurbaey, «Beyond GDP: The Quest for a Measure of Social Welfare», *Journal of Economic Literature*, 47 (4), 2009, pág. 1029.



esos flancos<sup>28</sup>, pero en unos casos las metodologías están en fase piloto, en otros no hay suficiente cobertura de datos y en los demás no existe un acuerdo sobre los conceptos que definen el contorno de la medición o, como en el caso que nos ocupa (la dimensión política), no han recibido apenas atención<sup>29</sup>.

El IDH es un Índice complejo que trata de reflejar en una medida sintética la definición de desarrollo humano, pero lo hace de una manera inevitablemente reduccionista. Según el PNUD, el desarrollo humano «es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano», considerando que «las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente»<sup>30</sup>. De acuerdo con esta definición se consideran tres dimensiones –salud, educación e ingreso–, cada una de las cuales contribuye a potenciar las capacidades del ser humano. La salud se mide a través de la variable esperanza de vida al nacer; para la educación se recurre a la tasa de alfabetización de adultos y a la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria; y el ingreso se aproxima mediante la variable PIB *per cápita* real, medido en paridades de poder adquisitivo. En el proceso de construcción del IDH se crea, en primer lugar, para cada una de las tres dimensiones, un Índice normalizado en una escala de 0 a 1, utilizando los valores extremos (máximos y mínimos) que son determinados por aproximación empírica. Los Índices intermedios resultantes –Índice de esperanza de vida, Índice de educación e Índice del PIB– se promedian para obtener el IDH<sup>31</sup>.

Durante sus veinte años de existencia, el IDH ha suscitado gran cantidad de críticas, algunas de las cuales han sido incorporadas al propio Índice. Entre las que han contribuido a la mejora del Índice se encuentran la sustitución de los valores extremos por valores fijos para elaborar los Índices intermedios; la inclusión de indicadores adicionales para completar la dimensión educativa; y la utilización del logaritmo del ingreso *per cápita* para introducir la idea del rendimiento decreciente del ingreso<sup>32</sup>.

Otras críticas, sin embargo, permanecen a la espera del avance de la investigación y

<sup>28</sup> Para las cuestiones distributivas véase G. Ferrant, «The Gender Inequalities Index (GII) as a New Way to Measure Gender Inequalities in Developing Countries», *CES Working Papers*, 2010/17; K. Harttgen y S. Klasen, «A Household-Based Human Development Index», *Human Development Research Paper*, 2010/22; M. Fleurbaey, «Beyond GDP...», pág. 1030; y L. Pritchett, «Birth Satisfaction Units (BSU): Measuring Cross-National Differences in Human Well-Being», *Human Development Research Paper*, 2010/03, que incluye, además, otras dimensiones del bienestar. Sobre este último punto, C. Graham, «The Challenges of Incorporating Empowerment in to HDI: Some Lessons from Happiness Economics and Quality of Life Research», *Human Development Research Paper*, 2010/13. Para las cuestiones ambientales, E. Neumayer, «Human Development and Sustainability», *Human Development Research Paper*, 2010/05. Por último, se han tratado de integrar las dimensiones distributivas y ambientales en un Índice acrecentado: T. Anderson, «The Case for an Enhanced Human Development Index», *Paper for LaTrobe University MDGs conference*, 2009.

<sup>29</sup> Lo mismo que el Índice acrecentado, el trabajo más reciente sobre libertades deja fuera las civiles y políticas. S. Fukuda-Parr, T. Lawson-Remer y S. Randolph, «An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology», *Journal of Human Rights*, 8 (3), 2009, págs. 195-221.

<sup>30</sup> PNUD, *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, pág. 34. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Concepto y medición del desarrollo humano*.

<sup>31</sup> Véase la nota técnica en PNUD, *Human Development Report 2000*, pág. 269.

<sup>32</sup> Además de las referencias de R. Domínguez, M. Guijarro y C. Trueba, «El excesivo peso de la dimensión económica en el Índice de Desarrollo Humano: el caso de América Latina y el Caribe», *XII Reunión de Economía Mundial*, Santiago, 2010, disponible en <http://www.usc.es/congresos/xiirem/programadetallado.htm>, ver S. Anan y A. Sen, «The Income Component of the Human Development Index», *Journal of Human Development*, 1 (1), 2000, págs. 83-107.

de la disponibilidad de datos con suficiente cobertura. Así, se ha cuestionado la selección del número y naturaleza de las dimensiones e indicadores representativos de las mismas para la definición más precisa y comprensiva del desarrollo humano<sup>33</sup>. En segundo lugar, se ha criticado profusamente el principio de agregación que otorga igual peso a las tres dimensiones por su carácter arbitrario y porque supone de hecho un principio de compensación entre cada una de las dimensiones (por ejemplo, el bajo ingreso *per cápita* con elevados niveles de educación y salud, como muestra el ejemplo de Cuba)<sup>34</sup>. En tercer lugar, se ha apuntado que el empleo de un esquema aditivo a través de una media aritmética simple de los Índices intermedios (cuyo sistema de normalización también se cuestiona) contribuye a errores interpretativos; por ejemplo, cuando las variaciones que se producen en el Índice son debidas exclusivamente a variaciones en uno de los Índices intermedios, lo que se podría evitar fácilmente con un esquema multiplicativo mediante la media geométrica<sup>35</sup>. Una cuarta línea de crítica se refiere a que el IDH sigue sin tener en cuenta las posibles desigualdades dentro de los países para cada una de las tres dimensiones<sup>36</sup>. En quinto lugar, las cuestiones medioambientales siguen estando ausentes

<sup>33</sup> Además de las referencias contenidas en R. Domínguez, M. Guijarro y C. Trueba, «El excesivo...», ver L. Osberg y A. Sharpe, «An Index of Economic Wellbeing for Selected OECD Countries», *Review of Income and Wealth*, 48 (3), 2002, págs. 291-316; G. S. T. Becker, T. J. Phillipson y R. R. Soares, «The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality», *American Economic Review*, 95 (1), 2005, págs. 277-291; V. Bérenger y A. Verdier-Chouchane, «Multidimensional Measures of Well-Being: Standard of Living and Quality of Life Across Countries», *World Development*, 35 (7), 2007, págs. 1259-1276; y T. Anderson, «The Case...»

<sup>34</sup> Además de las referencias contenidas en R. Domínguez, M. Guijarro y C. Trueba, «El excesivo...», ver N. Kakwani, «Performance in Living Standards. An International Comparison», *Journal of Development Economics*, 41 (2), págs. 307-336; T. N. Srinivassan, «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel?», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84 (2), 1994, págs. 238-243; H. Aturupane, P. Glewwe y P. Isenman, «Poverty, Human Development, and Growth: An Emerging Consensus?», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84 (2), 1994, págs. 244-249; M. Ravallion, «Good and Bad Growth: The Human Development Reports», *World Development*, 25 (5), 1997, págs. 631-638; F. Booysen, «An Overview and Evaluation of Composite Indices of Development», *Social Indicators Research*, 59 (2), 2002, págs. 115-151; S. Dowrick, Y. Dunlop y J. Quiggin, «Social Indicators and Comparisons of Living Standards», *Journal of Development Economics*, 70 (2), 2003, págs. 501-529; M. Fleurbaey, «Beyond GDP...», págs. 1055-1056; C. Herrero, R. Martínez y A. Villar, «Improving the Measurement of Human Development», *Human Development Research Paper*, 2010/12; A. Gaye y S. Jha, «A Review of Conceptual and Measurement Innovations in National and Regional Human Development Reports, 1998-2009», *Human Development Research Paper*, 2010/21; y E. Neumayer, «Human...»

<sup>35</sup> Esto ha dado origen a formulaciones alternativas del IDH y de los Índices de esta familia (como el Índice de Desarrollo de Género): R. Domínguez y M. Guijarro, «Gender Inequality and Economic Growth in Spain. An Exploratory Analysis», *Review of Regional Studies*, 39 (3), 2009, págs. 23-48; L. Prados, «Improving Human Development: A Long-run View», *Working Papers in Economic History*, 10/07; y C. Herrero, R. Martínez y A. Villar, «Improving...». Los primeros en sugerir la utilización de la media geométrica fueron M. Desai, «Human Development: Concepts and Measurement», *European Economic Review*, 35 (2/3), 1991, págs. 350-357; A. D. Sagar, y A. Najam, «The Human Development Index: A Critical Review», *Ecological Economics*, 25 (3), 1998, págs. 249-264. Para una crítica del sistema de normalización ver R. Panigrahi y S. Sivramkrishna, «An Adjusted Human Development Index: Robust Country Ranking with Respect to the Choice of Fixed Maximum and Minimum Indicator Values», *Journal of Human Development*, 3 (2), 2002, págs. 301-311.

<sup>36</sup> D. A. Hicks, «The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal», *World Development*, 25 (8), 1997, págs. 1283-1298; A. D. Sagar y A. Najam, «The Human...»; M. K. Grimm *et al.*, «A Human Development Index by Income Groups», *World Development*, 36 (12), 2008, págs. 2527-2546; y C. Herrero, R. Martínez y A. Villar, «Improving...».

en la elaboración del IDH (pese a que el desarrollo humano debe ser, por definición, sostenible), y penan no sólo con la escasez de datos sino también con la falta de consenso sobre qué tipo de sostenibilidad se quiere medir<sup>37</sup>.

Y por último, aunque no menos importante, se ha señalado el probable carácter redundante de la información que sobre desarrollo aporta el IDH, en comparación a la que proporcionan dos de sus componentes, como son la esperanza de vida y, sobre todo, el PIB *per cápita*. Prácticamente desde el lanzamiento del IDH se observó una elevada correlación positiva de éste y cada una de sus componentes, lo que para algunos invalidaría la bondad del Índice como expresión del nivel de desarrollo. Asimismo se halló una alta correlación positiva entre cada componente del IDH y un Índice integrado de las dos restantes, de manera que el IDH no aportaría información adicional con respecto a cada una de sus componentes y, en particular, sobre el PIB *per cápita*<sup>38</sup>. La evidencia contradictoria se encontró al analizar los datos por grupos de países según su diferente nivel de IDH, de manera que no se podría concluir que el IDH sea redundante<sup>39</sup>. Ahora bien, el análisis de redundancia realizado para América Latina y el Caribe vuelve a restaurar las conclusiones de la crítica original<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Un repaso de los distintos intentos (HIDH verde, IDH sostenible, IDH sensible a la contaminación, IDH ajustado a la depreciación del capital natural) se puede ver en E. Neumayer, «Human...», pág. 6, quien realiza además sendas comparaciones entre el IDH e indicadores de sostenibilidad débil (emisiones de CO<sub>2</sub> *per cápita*) y fuerte (huella ecológica). En su revisión no está relacionado el útil trabajo de E. C. Tarabusi y P. Palazzi, «An index for sustainable development», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 229, 2004, págs. 185-206.

<sup>38</sup> M. McGillivray, «The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Indicator?», *World Development*, 19 (10), 1991, págs. 1461-1468; M. McGillivray y H. White, «Measuring development? The UNDP's Human Development Index», *Journal of International Development*, 5 (2), 1993, págs. 183-192; T. Ogwang, «The Choice of Principal Components for Computing the Human Development Index», *World Development*, 19 (10), 1994, págs. 1461-1468; T. Ogwang y A. Abadou, «The Choice of Principal Variables for Computing Some Measures of Human Well-Being», *Social Indicators Research*, 64 (1), 2003, págs. 139-152; y J. Wolfers, «What does Human Development Measures?», <http://freakonomics.blogs.nytimes.com/author/justin-wolfers/page/3/>, 2009.

<sup>39</sup> F. Noorbakhsh, «The Human Development Index: Some Technical Issues and Alternative Indices», *Journal of International Development*, 10 (5), 1998, págs. 589-605; y la respuesta de F. Rodríguez a J. Wolfers, «What Does the Human Development Index Really Measure?», <http://freakonomics.blogs.nytimes.com/2009/06/01/another-perspective-on-the-human-development-index/>, 2009, donde se plantea que la comparación estática de los *ranking* de IDH y PIB *per cápita* para 2006 (que arroja una correlación del 0,951) no tiene ningún sentido: si se compara la variación del IDH y la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* entre 1990 y 2006, la correlación baja al 0,43; a su vez, la correlación entre los cambios en los componentes de salud y educación y el de PIB *per cápita* para el mismo período es sólo del 0,03. Por nuestra parte, hemos comprobado que la correlación entre los *ranking* de IDH y PIB *per cápita* es muy inferior cuando se consideran los grupos extremos: para los países de desarrollo humano muy alto sería del 0,307; y para los de desarrollo humano bajo, del 0,300.

<sup>40</sup> R. Domínguez, M. Guijarro y C. Trueba, «20 años del Índice de Desarrollo Humano: el caso de América Latina y el Caribe», *Claves para el Desarrollo*, 2010/04. Las principales conclusiones de este trabajo son que existe una tendencia creciente de la serie de coeficientes de rangos de Spearman, calculados a partir de las respectivas ordenaciones de los países latinoamericanos por IDH y PIB *per cápita*; que el coeficiente de rangos de Spearman arroja una alta asociación positiva o concordancia entre las clasificaciones de los países (con valores próximos a la unidad del coeficiente y elevada significación estadística de los resultados obtenidos) y que el análisis *cluster* o de conglomerados k-medias a partir de las variables del PIB *per cápita* coincide en un 75% con la clasificación obtenida mediante las variables de desarrollo humano.

## 3. VOLVIENDO A LO FUNDAMENTAL: DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO

Esta redundancia podría derivarse del carácter reduccionista del IDH respecto a la definición original de desarrollo humano. En efecto, el *Informe de desarrollo humano 1990* señala que el desarrollo humano no sólo se define en relación con las tres capacidades esenciales recogidas finalmente en el IDH, sino que «el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos». Por tanto, para el desarrollo humano es tan importante la «formación de capacidades» como «el uso que la gente puede hacer de esas capacidades adquiridas». Y esto depende no sólo de los derechos económicos y sociales (libertades para, positivas) que el IDH enfatiza, sino de los derechos civiles y políticos (libertades de, negativas), que claramente han sido la dimensión olvidada pese a que se reconoce que constituyen el «tercer pilar» del desarrollo humano<sup>41</sup>.

Tal olvido, que tiene motivaciones políticas asociadas a la búsqueda de consensos mínimos dentro de la ONU<sup>42</sup>, se ha producido pese a que los sucesivos informes del PNUD evidencian constantes reconocimientos de que la democracia importa para el desarrollo humano, y también pese al énfasis de Sen –desde sus trabajos sobre hambre y elección social de 1979– en la importancia constitutiva, instrumental y constructiva de la democracia respecto a la ampliación de las capacidades<sup>43</sup>. Pero será en su libro canónico *Desarrollo como libertad* donde se sistematiza la relación entre democracia y desarrollo humano. Una vez se definen las libertades políticas como las primeras de las cinco libertades instrumentales<sup>44</sup>, la «importancia de la democracia» deviene de su poder *instrumental* para ayudar a la gente a conseguir los fines sociales que desea y de que la participación y la práctica democrática pueden tener un valor intrínseco (*constitutivo*) para las personas y una función *constructiva* en el proceso de definición de las capacidades que desean desarrollar<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> PNUD, *Human Development Report 1990...*, pág. 34. Sobre el énfasis del IDH en las libertades positivas, véase M. Desai, «Human...», pág. 356. La identificación de las libertades negativas como tercer pilar del desarrollo humano en S. Fukuda-Parr, «The Human Development...», pág. 309.

<sup>42</sup> Así, tras la publicación del Índice de Libertad Humana en 1991, varios países del G-77 dirigieron sus protestas al PNUD, que se vio desde entonces «atado de pies y manos a la hora de elaborar un Índice sobre libertades civiles y políticas». M. Eizaguirre y J. Alberdi, «Libertades políticas una asignatura pendiente en los Índices de desarrollo humano», en P. Ibarra y K. Unceta, *op. cit.*, págs. 222-225.

<sup>43</sup> S. Alkire, «Human...», pág. 26.

<sup>44</sup> «las *libertades políticas*, concebidas en sentido amplio (lo que se denomina derechos civiles), se refieren a las oportunidades que la gente tiene para determinar quién debería gobernar y sobre qué principios, y también incluyen la posibilidad de escrutinio y crítica de las autoridades, de tener la libertad de expresión política y una prensa sin censura, de disfrutar de libertad de elección entre diferentes partidos políticos, y así sucesivamente. Incluyen los derechos políticos asociados con las democracias en un sentido amplio (abarcando las oportunidades de diálogo político, disenso y crítica tanto como los derechos de voto y participación para la selección de los poderes legislativo y ejecutivo)». A. Sen, *Development...*, pág. 38.

<sup>45</sup> «Hay tres consideraciones diferentes que tomamos en la dirección de la preeminencia general de los derechos políticos liberales: 1) su importancia *directa* para la vida humana asociada con las capacidades básicas (incluyendo las de participación social y política). 2) Su papel *instrumental* en el fortalecimiento de las personas para hacerse oír expresando y apoyando sus demandas de atención política (incluyendo las demandas sobre necesidades económicas). 3) Su papel *constructivo* en la conceptualización de las “necesidades” (incluyendo el entendimiento de las “necesidades económicas” en su contexto social)». *Ibid.*, pág. 148. Para una crítica de la aproximación de Sen desde el enfoque

En fragmentos posteriores de su programa de investigación, Sen ha seguido insistiendo en el valor *constitutivo, instrumental y constructivo* de la democracia, cuyo ascenso consideró ya en 1999 «la cosa más importante que ha sucedido en el siglo XX», de manera que ya en el balance sobre la primera década del desarrollo humano llamó a tomar en cuenta la democracia «en una perspectiva más amplia del desarrollo humano»<sup>46</sup>. La democracia no sólo se ha convertido en «un compromiso universal» y «los que denigran la democracia son los que deben justificar su postura», sino que la existencia de la democracia puede marcar la diferencia para el desarrollo humano, como muestran las hambrunas recurrentes en Estados no democráticos<sup>47</sup>. Por eso, «el papel protector de la democracia es particularmente importante para los pobres... Las personas necesitadas desde el punto de vista económico también requieren de voz política. La democracia no es un lujo que pueda esperar hasta la llegada de la prosperidad generalizada»<sup>48</sup>.

Lo que Sen entiende por democracia se aproxima a la definición de «ideal de democracia» de Robert Dahl, que va más allá del gobierno de la mayoría, y reclama libertad de información y participación: «impedir la participación en la vida política de la comunidad constituye una privación capital»<sup>49</sup>. Finalmente, y siguiendo las teorías de la elección social de James Buchanan, de la justicia de John Rawls y de la democracia procedimental de Jürgen Habermas, Sen entiende la democracia como un «proceso de toma de decisiones a través de la discusión... y la deliberación públicas». Esta idea de la democracia deliberativa, como «discusión pública» que funciona a través de un «proceso interactivo», tiene raíces globales: no sólo es un valor universal, sino que las fuentes de las instituciones democráticas pueden encontrarse en «muchas sociedades», incluyendo «India, China, Japón, Corea, Irán, Turquía, el mundo árabe y muchas partes de Africa». La identificación de la democracia con los valores occidentales frente a unos supuestos valores asiáticos basados en el orden y la disciplina, además de ser inconsistente con la historia intelectual, socava las posibilidades de expansión de la democracia en el mundo,

basado en derechos, véase P. Uvin, «From the right to development to the right-based approach: how “human rights” entered development», *Development in Practice*, 17 (4/5), pág. 600.

<sup>46</sup> A. Sen, «Democracy as a Universal Value», *Journal of Democracy*, 10 (3), 1999, pág. 3; y «A Decade...», pág. 23.

<sup>47</sup> «Los derechos civiles y políticos dan a las personas la oportunidad de que se preste atención a sus necesidades generales y permiten demandar una atención pública adecuada. La respuesta de un gobierno al sufrimiento agudo de su pueblo a menudo depende de la presión que recibe. El ejercicio de los derechos políticos (como el voto, la crítica, la protesta, etc.) puede marcar la diferencia de los incentivos políticos que operan sobre un gobierno». A. Sen, «Democracy...», págs. 4-5, 7. Según Sen, «ninguna hambruna ha tenido lugar a lo largo de la historia mundial en una democracia en funcionamiento». A. Sen, *Development...*, pág. 16. La idea está desarrollada mediante la comparación del caso de China frente a la India, en A. Sen, «Wrongs...», y *La idea...*, págs. 373-377.

<sup>48</sup> A. Sen, «Democracy...», pág. 13.

<sup>49</sup> «No debemos identificar la democracia con la regla de la mayoría. La democracia implica exigencias complejas, que incluyen el voto y el respeto a los resultados de las elecciones, pero también requiere la protección de las libertades, el respeto a los derechos legales y la garantía de la libre discusión y distribución de información sin censuras y la crítica». A. Sen, «Democracy...», págs. 9-10. Sobre la importancia de la participación, L. Wallace, «Ser libre...», pág. 7. El ideal de democracia en R. A. Dahl, «Democracy», en N. J. Smelser, J. Wright y P. B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Pergamon, Oxford, 2001, págs. 3405-3408, y una definición que operacionaliza dicho ideal en K. A. Bollen, «Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps», *Studies in Comparative International Development*, 25 (1), 1990, págs. 9-24; y la versión revisada del mismo autor «Liberal Democracy Series I, 1972-1988: Definition, measurement, and trajectories», *Electoral Studies*, 28 (3), 2009, págs. 368-374.



y, por tanto, su triple contribución al desarrollo humano desde el punto de vista *constitutivo, instrumental y constructivo*<sup>50</sup>.

En su última obra magna (*La idea de la justicia*), Sen añade a estos planteamientos sobre la democracia como «gobierno por discusión» –donde las cuestiones centrales «son la participación política, el diálogo y la interacción pública»– una nueva clasificación de la importancia de la libertad, en tanto que *oportunidad* («más libertad nos da la oportunidad de perseguir nuestros objetivos, esas cosas que valoramos») y *proceso* («a través del cual alcanzamos ese logro»). En definitiva, «la evaluación del desarrollo no puede divorciarse de las vidas que la gente puede vivir y de la libertad que puede disfrutar... Su valor tiene que depender de su impacto en las vidas y las libertades de las personas implicadas, que debe ser central para la idea de desarrollo»<sup>51</sup>.

Por su parte, en los sucesivos informes de desarrollo humano la democracia está mucho más presente de lo que la medición reduccionista del IDH parece sugerir en principio. En el *Informe 1990* se afirmó que la efectividad del mecanismo de ordenación de «prioridades de acuerdo a las preferencias de la gente... a menudo depende de la democracia y la descentralización de los sistemas políticos y económicos, así como del fomento del desarrollo participativo»<sup>52</sup>. Todos los informes posteriores incluirán un capítulo sobre el Estado o las tendencias del desarrollo humano, o algún capítulo especializado, en el que se da cuenta de los avances de la democracia en el mundo, partiendo de la consideración de que tales avances son constitutivos al del propio desarrollo humano. Para empezar, el propio *Informe 1990* estableció que «el desarrollo humano está incompleto sin la libertad humana», anticipando que cualquier Índice de desarrollo humano «debería, por tanto, dar un peso adecuado a la libertad humana de la sociedad en la búsqueda de fines materiales y sociales». En ese sentido, «la valoración que hagamos de los logros del desarrollo humano en diferentes países será bastante diferente dependiendo de si aquellos se han consumado en un contexto democrático o en uno autoritario»<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> A. Sen, «Democracy and Its Global Roots. Why a democratization is not the same as Westernization», *The New Republic*, 6 de octubre de 2003, págs. 28-35; «What's the Point of Democracy?», *Bulleting of the American Academy of Arts & Sciences*, 57 (3), 2004, págs. 8-11; y en la línea crítica con la teoría del choque de civilizaciones (y de su correlato dialéctico de la alianza de civilizaciones), *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz, Buenos Aires, 2007, págs. 81-87. Para una airada respuesta a estos planteamientos desde el enfoque del choque de civilizaciones véase G. Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2007, págs. 373-392. S. Srinivassan, «No Democracy without Justice: Political Freedom in Amartya Sen's Capability Approach», *Journal of Human Development and Capabilities*, 8 (3), 2007, págs. 457-480, plantea en cambio las insuficiencias de la teoría de la justicia de Sen basada en la libertad política, a las que el Nobel ha dado cumplida respuesta en su último libro: «si las exigencias de la justicia pueden ser evaluadas sólo con la ayuda del razonamiento público, y si el razonamiento público está constitutivamente relacionado con la idea de justicia, entonces hay una íntima conexión entre justicia y democracia». A Sen, *La idea...*, pág. 356.

<sup>51</sup> A. Sen, *op. cit.*, págs. 13, 73, 258-259, 377-378. El autor realiza además un balance de la interacción entre bienestar y libertad y subraya la importancia de la libertad de prensa para la democracia (págs. 317-320, 365-368). En la abrumadora lista de agradecimientos de esta obra (págs. 25-32) se puede ver que Sen se ha aupado sobre hombros de gigantes para ver más allá: además de los mencionados Rawls, Habermas y Buchanan, están Quentin Skinner, Isaiah Berlin, Albert Hirschman, Jon Elster, Eric Hobsbawm, Ralph Miliband, Robert Nozick, Ronald Dworkin, G. A. Cohen o Mary Robinson. Sobre la libertad como proceso y su relación con el concepto de agencia, clave en la teoría de Sen sobre las capacidades, véase S. Alkire, «Human...», pág. 42.

<sup>52</sup> PNUD, *Human Development Report 1990...*, pág. 68.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pág. 16. A renglón seguido se insiste en la dificultad de medir las distintas dimensiones de la libertad humana, que comprende «elecciones libres, sistemas políticos multipartidistas, prensa

Ante las críticas suscitadas de inmediato<sup>54</sup>, el *Informe 1991* planteó tentativamente un Índice de Libertad Humana (ILH). El supuesto de partida es que el crecimiento económico es una condición para el desarrollo humano, siempre y cuando el primero no sea «una mera cifra agregada proyectada hacia el futuro», sino que esté cualificado («crecimiento de calidad») por varias condiciones, la primera de las cuales es su carácter «participativo (permitiendo la iniciativa privada y una amplia implicación de las personas)»<sup>55</sup>. El ILH incluye los dos tipos de libertades: las libertades negativas (libertad de), reconociendo que «los sistemas democráticos protegen estas libertades –incluyendo el sufragio universal, el voto secreto y el imperio de la ley, que garantizan los derechos de las personas y la propiedad»; y las libertades positivas (libertad para), que también tienen su dimensión civil y política («participar en la vida de la comunidad, organizar partidos de oposición»)»<sup>56</sup>.

El *Informe 1992* fue escrito en el contexto de los vientos democráticos que siguieron a la caída del comunismo, pero expresó que «la Democracia es una planta autóctona que podría marchitarse bajo presión externa», una alusión a las políticas de condicionalidad democrática de la ayuda de los programas de ajuste estructural (la agenda de la buena gobernanza) lanzada en esos momentos por las agencias donantes<sup>57</sup>. En cualquier caso, el documento apuesta firmemente por el carácter constitutivo de la democracia para el desarrollo humano: «el propósito del desarrollo humano es aumentar las posibilidad de elección de las personas. Si no son libres de hacer esas elecciones el proceso se convierte en una farsa. Por tanto, la libertad es más que un fin ideal: es un componente vital del desarrollo humano»<sup>58</sup>. La operacionalización de esta definición se concretó en un Índice

libre, imperio de la ley, garantías para la libertad de expresión y así sucesivamente», pero los autores del informe se limitan a decir que el IDH captura indirectamente alguno de estos aspectos y que, con notables excepciones, hay una correlación entre IDH y democracia.

<sup>54</sup> Entre otras las de P. Dasgupta, «Well-Being and the Extent of its Realisation in Poor Countries», *Economic Journal*, 100 (400), 1990, págs. 1-32. Este autor propone un Índice de bienestar para 50 de los países menos desarrollados del mundo en la década de 1970, en el que se incluyen, además de las dimensiones del IDH y su variación, sendos Índices de derechos políticos (libertad de elección de los representantes políticos) y civiles (libertad de expresión e independencia judicial), llegando a la conclusión de que «aquellos ciudadanos que disfrutaban de mayores libertades civiles y políticas también conseguían alcanzar mejores logros en términos de ingreso *per cápita* y crecimiento económico, mejora de la esperanza de vida al nacer y de las tasas de supervivencia infantil». Dasgupta consideró «perverso un Índice de bienestar que se olvidara totalmente de una clase entera de las libertades primarias» (pág. 17) porque «las libertades positivas y negativas son libertades ambas, y una restricción de cualquiera de ellas es una forma de privación» (pág. 27). Véase, además, P. Dasgupta y M. Weale, «On Measuring the Quality of Life», *World Development*, 20 (1), 1992, págs. 119-131.

<sup>55</sup> UNPD, *Human Development Report, 1991*, Oxford University Press, Nueva York, 1991, pág. 13. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Financiación del desarrollo humano*.

<sup>56</sup> *Ibid.* págs. 16, 20, 98. El ILH es una adaptación del denominado Índice Humana (Charles Humana, *World Guide to Human Rights*), que incluye siete dimensiones abarcadoras de la totalidad de los derechos humanos de primera y segunda generación. El ILH se realizó para una cobertura de 88 países, poco más de la mitad de los incluidos en el IDH, pero los datos utilizados (1985) estaban muy anticuados ante la oleada de democratización que siguió a la caída del muro de Berlín en 1989.

<sup>57</sup> Si bien no dejó de reconocerse que la oleada democrática en regiones como África subsahariana podía ser «un correctivo vital contra la ineficiencia de muchos gobiernos precedentes». PNUD, *Human Development Report 1992*, Oxford University Press, Nueva York, 1992, págs. 25, 40. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Dimensiones globales del desarrollo humano*. Sobre el concepto de buena gobernanza, véase el análisis crítico de É. Mawdsley y J. Rigg, «The World...», págs. 279-280; y T. Mkandawire, «Good governance: the itinerary of an idea», *Development in Practice*, 17 (4/5), 2007, págs. 679-681.

<sup>58</sup> En el documento se insiste en el carácter perfectible de la democracia en tanto que «proceso»

de Libertad Política (ILP), que se encontró con problemas metodológicos y de cobertura similares al de su fracasado antecesor<sup>59</sup>.

El *Informe 1993* precisó de qué tipo de democracia se estaba hablando. Pese a la retórica sobre la «democracia participativa» y la llamada de atención contra la exportación del modelo occidental de democracia a los países en desarrollo, es obvio que la definición de democracia debía cumplir los requisitos de las democracias avanzadas o pluralistas<sup>60</sup>, con la precisión adicional, contenida en el *Informe 1994*, de «que una sociedad no tiene que ser rica para poder permitirse la democracia»<sup>61</sup>. En el *Informe 1995* se reconoció que el desarrollo humano era un concepto «más profundo y rico» de lo que podía cubrir el IDH, que, por lo mismo, debía ser suplementado por análisis que capturasen otras dimensiones, mencionando explícitamente la «libertad política»<sup>62</sup>.

El «fortalecimiento de la democracia» se consideró en el *Informe 1996* como una precondición para un crecimiento económico que contribuyera a la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. Se reiteró que «la libertad y la democracia» eran dimensiones importantes para el desarrollo humano y que la «democracia política debe ser comple-

conducente a «un desarrollo... verdaderamente “centrado en las personas”», así como en la naturaleza de la democracia como «sistema de deliberación y negociación» presente tradicionalmente en muchas sociedades no occidentales. PNUD, *Human Development Report 1992...*, pág. 26.

<sup>59</sup> El ILP consiguió una mayor cobertura (104 países con el 92% de la población mundial), pero su información, relativa a cinco dimensiones (seguridad personal, imperio de la ley, libertad de expresión, participación política e igualdad de oportunidades), se enfrentó a la rápida desactualización por los profundos cambios políticos del momento. En cualquier caso, los resultados apoyaron la fuerte asociación entre democracia y desarrollo humano: los países de IDH alto tenían en promedio valores de ILP en torno al 84%; los países de IDH bajo del 48%. Dada la elevada correlación entre IDH y PIB *per cápita*, el *ranking* de este último también presentaba una elevada asociación con el ILP (84% de ILP para países de ingreso alto, 61% para los de ingreso medio y 43% para los de ingreso bajo). UNPD, *Human Development Report 1992...*, pág. 32.

<sup>60</sup> «El logro de una democracia significativa y duradera dista mucho de ser sencillo. Puede abarcar varios aspectos: garantía de los derechos humanos, incluidas las libertades de expresión y de asociación; imperio de la ley; elecciones libres, imparciales y plenamente impugnables a intervalos periódicos; un sistema multipartidista; una transición ordenada de un gobierno a otro, y unos representantes elegidos plenamente responsables ante los votantes. / La democracia exige un sistema político efectivo y abierto, no sólo en el seno de los gobiernos, sino también en el de los partidos políticos, de forma que el pueblo tenga una opción real a la hora de designar a los candidatos a las elecciones. Y si se aspira a que los gobiernos estén exentos de las influencias excesivas de los intereses creados, la democracia también exige instituciones (como una prensa libre) y una diversidad de organizaciones no gubernamentales... / [...] Las elecciones constituyen una condición necesaria, pero desde luego no suficiente, para la democracia. La participación política no consiste sólo en emitir votos. Es una forma de vida». PNUD, *Human Development Report 1993*, Oxford University Press, Nueva York, 1991, pág. 23, y para las salvedades sobre la exportación del modelo occidental, págs. 65-66. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Participación popular*. Sobre la relación entre participación y desarrollo humano, P. Ibarra. «Participación política y desarrollo humano», en P. Ibarra y K. Unceta (eds.), *op. cit.*, págs. 109-122. Sobre la falta de consistencia del concepto de democracia participativa, G. Sartori, *op. cit.*, págs. 93 y ss. Para la degeneración y vaciado del concepto de participación, P. A. Leal, «Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal eras», *Development in Practice*, 17 (4/5), 2007, págs. 539-548. Una propuesta para operacionalizar la definición de democracia participativa en E. Aragónés y E. Sánchez-Pagés, «A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre», *European Economic Review*, 53 (1), 2009, págs. 56-72.

<sup>61</sup> PNUD, *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, Nueva York, 1994, pág. 15. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*.

<sup>62</sup> PNUD, *Human Development Report 1995*. Oxford University Press, Nueva York, 1995, pág. 18. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Género y desarrollo humano*.

mentada con la democracia económica», en alusión a los dos conceptos de libertad de la definición original de desarrollo humano (libertad de, negativa; libertad para, positiva)<sup>63</sup>. En congruencia con esos orígenes, el *Informe 1997* incluyó la privación de la «libertad» en la definición de la pobreza de capacidades, pero, análogamente a lo argumentado en la construcción del IDH, el nuevo Índice de pobreza humana propuesto eliminó variables como «la falta de libertad política, [o] la incapacidad para participar en la toma de decisiones» por la dificultad de medirlas para su inclusión en un Índice sintético. En todo caso, la democracia se consideró una buena herramienta para la erradicación de la pobreza<sup>64</sup>. En el *Informe 1998* «la libertad y democracia», asociadas a «la armonía social y la buena gobernanza», también se plantearon como una herramienta para abordar «con mayor prontitud... los esfuerzos por proteger e incluso mejorar el medio ambiente», y como un «elemento clave» para promover el desarrollo humano<sup>65</sup>. En el *Informe 1999*, dedicado a la memoria de Mahbub ul Haq, se consideró que la «gobernanza democrática y equitativa» a nivel nacional podía impulsar una gobernanza económica global que allanara el camino para «una globalización con rostro humano», según el subtítulo *ex post* del documento<sup>66</sup>.

En el *Informe 2000* se afirmó que «el cumplimiento de todos los derechos humanos requiere una democracia incluyente», definiendo por tal la inclusión de las minorías y la rectificación de las desigualdades horizontales, la separación de poderes (en especial, la independencia del poder judicial y la selección de un cuerpo de funcionarios públicos por mérito y capacidad)<sup>67</sup>, la existencia de una sociedad civil abierta y de medios informativos libres e independientes, la formulación transparente de políticas y la contención del poder corruptor de las grandes fortunas<sup>68</sup>. La democracia incluyente se contrapone en este docu-

<sup>63</sup> «La democracia activa puede ayudar al crecimiento económico de varias maneras. Formas más abiertas y transparentes de gobierno pueden reducir la corrupción y el ejercicio arbitrario del poder». PNUD, *Human Development Report 1996*, Oxford University Press, Nueva York, 1996, págs. 3-4, 17, 58-59. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Crecimiento económico y desarrollo humano*. Sobre las relaciones entre democracia y crecimiento económico, M. D. Stroup, «Economic Freedom, Democracy, and the Quality of Life», *World Development*, 35 (1), 2007, págs. 52-66.

<sup>64</sup> «El gobierno deber propiciar la participación activa del pueblo en muchos niveles de debate y diálogo y en la adopción de decisiones. Esto requiere la tolerancia de instituciones gubernamentales y el libre debate acerca de las políticas, el desarrollo y el cambio. Ayudan en gran medida a una atmósfera abierta de ese tipo la libertad de palabra, las instituciones democráticas, las elecciones libres y el respeto por los derechos humanos. Es probable que se requieran medidas positivas para velar por la plena participación de las mujeres y las minorías». PNUD, *Human Development Report 1997*. Oxford University Press, Nueva York, 1997, págs. 15, 17, 104-105. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Desarrollo humano y erradicación de la pobreza*.

<sup>65</sup> PNUD, *Human Development Report 1998*, Oxford University Press, Nueva York, 1998, págs. 104-105. *Ex post* la página del PNUD subtítulo el informe *Consumo para el desarrollo humano*.

<sup>66</sup> PNUD, *Human Development Report 1999*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pág. 99.

<sup>67</sup> Se trata de los dos aspectos que la definición del ideal de democracia de Robert Dahl da por supuestos, como bien señala B. Crick, *Democracy. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pág. 108.

<sup>68</sup> «La democracia es la única forma de régimen político compatible con el respeto de las cinco categorías de derechos, a saber, económicos, sociales, políticos, civiles y culturales»: así, las elecciones libres e imparciales corresponden al derecho de participación política; la existencia de medios de comunicación libres e independientes a los derechos civiles de expresión, pensamiento y conciencia; la separación de poderes ayuda a proteger estos derechos de primera generación; y la existencia de una sociedad civil abierta promueve los derechos de segunda generación (económicos, sociales y culturales). PNUD, *Human Development Report 2000. Human rights and human development*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, págs. 7-8, 56, 63-71. Pese a todo esto, P. Uvin, «From

mento al modelo de democracia mayoritaria abandonado hace tiempo en Occidente, pero que algunos países en desarrollo estaban tratando de adoptar en ese momento<sup>69</sup>.

Tras el *Informe 2000*<sup>70</sup>, el siguiente es otra de las piezas mayores sobre la democracia y el desarrollo humano. Como ya se había reiterado en otros anteriores siguiendo el pensamiento de Sen, la democracia se considera que tiene no sólo un valor instrumental, sino constitutivo y constructivo, lo que presupone el concepto de democracia incluyente de la doctrina PNUD, a cuyas características se añade ahora un control civil eficaz del Ejército y de las fuerzas de seguridad<sup>71</sup>. Además, se hace una mención muy contundente a favor de la libertad y la participación políticas y un recordatorio sobre la necesidad de utilizar indicadores de gobernanza democrática<sup>72</sup>. En cualquier caso, el vínculo entre democracia, que se predica como forma de gobierno universal, y el desarrollo humano no es automático, y ambos conceptos se consideran como procesos perfeccionables<sup>73</sup>.

the right...», págs. 601-602, sigue insistiendo en que tanto el enfoque de Sen como el de este informe se basa en nociones neoliberales reduccionistas sobre los derechos humanos.

<sup>69</sup> «Una democracia incluyente basada en el principio de que el poder político se distribuye y comparte de diversas formas, para proteger a las minorías y para garantizar la participación y la libre expresión de todos los ciudadanos, hace hincapié en la calidad de la representación tratando de lograr el consenso y la inclusión, no mediante la fuerza electoral bruta de la mayoría. Una democracia incluyente valora también la necesidad de promover las organizaciones de la sociedad civil, los medios de difusión abiertos, la política económica orientada hacia los derechos y la separación de poderes. De ese modo crea los mecanismos para la rendición de cuentas de la mayoría a las minorías». PNUD, *Human Development Report 2000*, pág. 57. Sobre la democracia mayoritaria, véase R. Fishkin, «Democratic Theory», en N. J. Smelser, J. Wright y P. B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia...* pág. 3424; y G. Sartori, *op. cit.*, págs. 30-32, 109-114.

<sup>70</sup> En el mismo se considera que «el desarrollo humano es un medio importante para alcanzar el desarrollo tecnológico», porque, entre otras cosas, el primero supone «la libertad social y política». PNUD, *Human Development Report 2001. Making new technologies work for human development*, Oxford University Press, Nueva York, 2001, pág. 30.

<sup>71</sup> «La gobernabilidad democrática es valiosa por sí misma, pero además puede promover el desarrollo humano, por tres motivos. Primero, el hecho de gozar de una libertad política y poder participar en las decisiones que afectan a la vida de uno son derechos humanos fundamentales: de por sí, son parte del desarrollo humano... La democracia es el único régimen político que garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, lo cual convierte al régimen democrático en un valor por sí mismo/. En segundo lugar, la democracia ayuda a proteger a las gentes de catástrofes económicas y políticas tales como las hambrunas y la desintegración que desemboca en el caos.../. En tercer lugar, la gobernabilidad democrática puede desencadenar un ciclo positivo de desarrollo, a medida que la libertad política hace posible que los ciudadanos puedan exigir políticas que amplíen las oportunidades sociales y económicas, y a medida que un debate franco ayude a las comunidades a elaborar su lista de prioridades». PNUD, *Human Development Report 2002*, págs. 3-4, 7.

<sup>72</sup> «La libertad y la participación políticas forman parte del desarrollo humano, como objetivos de desarrollo en sí mismos y como medios para hacer progresar el desarrollo humano./ La libertad política y la capacidad de participar en la vida de la propia comunidad son tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y escribir o de disfrutar de buena salud. Sin libertades políticas –tales como poder ingresar en asociaciones o formar y expresar opiniones– muchas otras opciones se verían severamente restringidas. Ser capaz de participar en la vida de la propia comunidad –obteniendo el respeto de los demás y teniendo voz en las decisiones comunitarias– es fundamental para la existencia humana». Previamente, aludiendo a los fracasados ILH e ILP, se había señalado «la dificultad de captar adecuadamente en un solo Índice» las libertades, aunque «esto no significa que los indicadores de libertades políticas y civiles puedan ignorarse por completo al examinar el estado de desarrollo humano de un país». *Ibid.*, págs. 52, 34. Sobre la definición de gobernanza democrática, pág. 53.

<sup>73</sup> «Las sociedades pueden ser más o menos democráticas, lo mismo que las personas pueden



El *Informe 2003* alude a la «extensión de la democracia» como una de «las fuerzas globales del desarrollo» y establece que «un Estado democrático abierto que garantice las libertades políticas y civiles» resulta «esencial» para que «los pobres puedan presionar a sus líderes» de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>74</sup>. En el *Informe 2004* se acuña un nuevo concepto de democracia: la «democracia multicultural». Nuevamente, como en el caso de la democracia participativa, la definición parte de la idea de Sen de que la democracia es «una forma de razonamiento público participativo». La democracia participativa es un sistema dotado de «mecanismos eficaces para que grupos culturalmente diversos compartan el poder», siendo tales mecanismos «decisivos para garantizar los derechos de los distintos grupos culturales y minorías y evitar las violaciones debidas ya sea a la imposición de la mayoría o al predominio de la elite política gobernante». Las políticas multiculturales, aunque no exentas de contradicciones, se consideran necesarias para alcanzar ese pacto con las minorías, denominado «inclusión cultural»<sup>75</sup>.

El *Informe 2005* remarca que «el progreso de la democracia» es «un aspecto fundamental del desarrollo humano» y que la democracia es, a la vez, «un indicador del desarrollo humano» y «un medio para avanzar hacia objetivos más amplios de desarrollo humano»<sup>76</sup>. Tras el énfasis de los informes de 2006 (sobre el derecho al agua) y 2007/08 (sobre el cambio climático) en las libertades positivas, el *Informe 2009* vuelve a retomar el discurso de las libertades negativas: «el desarrollo humano implica el pleno desarrollo del potencial propio y ello, a su vez, involucra el ejercicio de libertades sociales que no pueden existir sin la presencia de garantías políticas y cívicas»<sup>77</sup>.

En el contexto del vigésimo aniversario del primer IDH, todo este acervo de doctrina y el propio planteamiento de Sen sobre democracia y desarrollo humano parecen estar influyendo en el entorno del PNUD: con el lenguaje cautelosamente diplomático del organismo internacional, Sabina Alkire acaba de sugerir «una actualización del desarrollo humano para incluir este aspecto»<sup>78</sup>. Ello resulta particularmente pertinente en regiones como América Latina y el Caribe, donde las democracias son de muy desigual calidad y algunos países que aparecen con un elevado IDH sencillamente niegan la posibilidad de ser o hacer a las personas aquello que tienen motivos para valorar. En este sentido, hemos realizado un pequeño ejercicio exploratorio a partir de la base de datos del *Polity IV Project*<sup>79</sup>,

tener unas opciones más amplias o más limitadas para llevar la vida que desean. Pero no existe un punto final definido. Ninguna sociedad puede llegar a ser completamente democrática o plenamente desarrollada. Lo que importa es seguir adelante y no retroceder». *Ibid.*, pág. 61.

<sup>74</sup> PNUD, *Human Development Report 2003. Millenium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, págs. 15, 133.

<sup>75</sup> «La democracia y el crecimiento equitativo son condiciones importantes para promover la inclusión cultural, pero no son suficientes. También se requieren políticas multiculturales que reconozcan las diferencias, defiendan la diversidad y atenúen las asimetrías del poder para lograr tal inclusión». PNUD, *Human Development Report 2004. Cultural liberty in today's diverse world*, Oxford University Press, Nueva York, 2004, págs. 7, 25, 37, 105. Para una crítica del concepto de democracia multicultural y su supuesto (democracia como razonamiento público), véase G. Sartori, *op. cit.*, págs. 373-382. La defensa crítica de esta opción en A. Sen, *La idea...*, págs. 383-386.

<sup>76</sup> PNUD, *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade, and security in an unequal world*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pág. 23.

<sup>77</sup> PNUD, *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*, Palgrave McMillan, Nueva York, 2009, pág. 67.

<sup>78</sup> S. Alkire, «Human...», pág. 28.

<sup>79</sup> El proyecto tiene una cobertura para 163 países, a partir del indicador sintético POLITY2 que reúne dos variables relativas a la democracia y la autocracia. La «democracia institucionalizada»

que nos ha permitido construir un IDHd (media aritmética de las cuatro dimensiones, incluida la democracia, una vez normalizada de acuerdo al sistema del IDH) con datos del IDH de 2007 (contenidos en el *Informe 2009*) y de la variable POLITY2 de 2007.

Los resultados del IDHd permiten identificar a los países que están sobre y sub valorados en su clasificación de desarrollo humano dentro de los 23 con cobertura de datos para América Latina y el Caribe. Como se puede ver en la Figura 1, donde se comparan las ordenaciones de 1 a 23 por IDH e IDHd, los países más sobrevalorados en desarrollo humano son Cuba, que perdería nada menos que 18 posiciones si se tuviera en cuenta la democracia, seguido de Venezuela y Argentina, que perderían 3 posiciones cada uno. Por el contrario, varios países están infravalorados en su desarrollo humano, ya que si se tuviera en cuenta la democracia deberían ascender hasta 5 posiciones (Trinidad y Tobago), o al menos entre 4 (Perú, Bolivia, Nicaragua) y 3 (Costa Rica, Panamá o Jamaica).

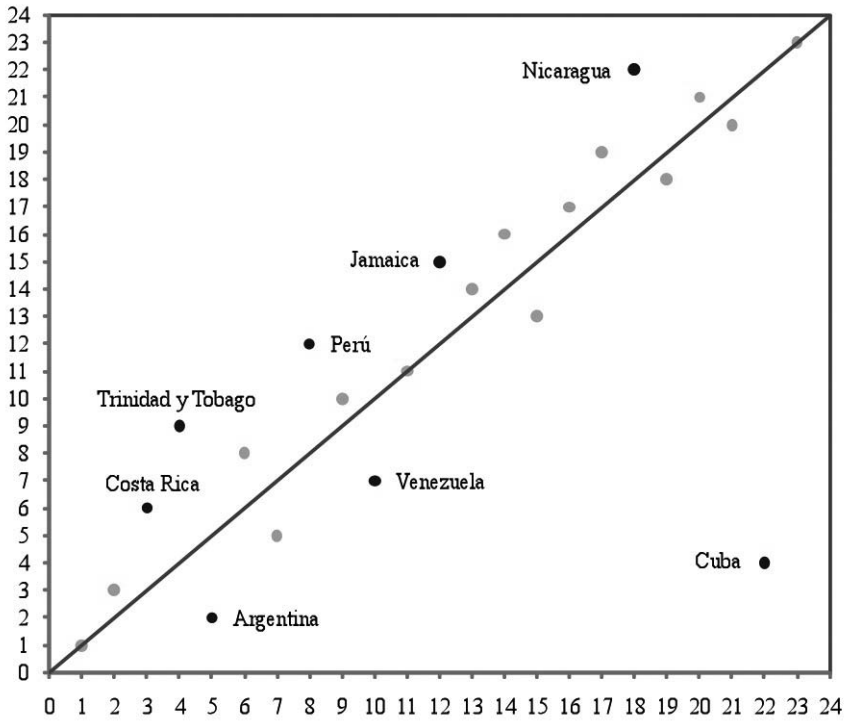
#### 4. CONCLUSIONES

La utilización del IDH como indicador estrella del paradigma del desarrollo humano –que pudiera competir en el mercado de las ideas con el PIB *per cápita* desde un enfoque pluralista centrado en la ampliación de las capacidades de las personas, frente al enfoque unidimensional del crecimiento económico–, ha sido, en gran medida, la historia de una cierta frustración política e intelectual. El IDH ha sido víctima de su propio éxito: se ha cosificado por parte de los gobiernos (como ya avisó en su día Sen que podría ocurrir), ha resultado crecientemente redundante y, como guía de políticas, empieza a tener problemas porque su inyección de optimismo inicial puede restarle valor como instrumento movilizador ahora, ya que, a fecha de 2007, ni siquiera Africa subsahariana aparece como región de IDH bajo (de hecho es de IDH medio en el último *Informe 2009* del PNUD).

Todo ello no significa prescindir de una visión del desarrollo que ha dado lugar a una agenda social de la globalización de amplio consenso (la contenida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio), sino que es un llamamiento a ampliar la medición del desarrollo humano, volviendo a lo básico: que la democracia, como se comprueba en la doctrina de Sen transferida al acervo de informes de desarrollo humano del PNUD, es un elemento constitutivo, instrumental y constructivo en el proceso de ampliación de las capacidades (oportunidades) de las personas para poder alcanzar los logros que consideren valiosos.

se caracteriza por comprender tres elementos esenciales e interdependientes: la presencia de instituciones y procedimientos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar efectivamente sus preferencias acerca de distintas alternativas políticas y liderazgos; la existencia de restricciones institucionalizadas al ejercicio del poder por parte del ejecutivo; y la garantía de las libertades civiles de todos los individuos y el ejercicio de la participación política. La «autocracia institucionalizada» caracteriza a regímenes que carecen de mecanismos de competencia política regularizada y vulneran las libertades políticas. Ambos indicadores son codificados en una escala del 0 al 10. De este modo, el indicador compuesto POLITY2 se computa substrayendo el indicador de autocracia del indicador de democracia, resultando en un indicador que toma valores en el intervalo entre -10 (régimen autocrático fuerte) y +10 (régimen democrático fuerte), que ha sido especialmente diseñado para el análisis de series temporales. Los datos se pueden consultar en línea en <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> 2007. La selección de este Índice se ha realizado por su amplia cobertura temporal y geográfica y por estar exento de algunos sesgos ideológicos que presentan otros disponibles (el Índice de democracia de la Economist Intelligence Unit o el de Freedom House). Para una crítica de los mismos, K. A. Bollen y P. Paxton, «Subjective Measures of Liberal Democracy», *Comparative Political Studies*, 33 (1), 2000, págs. 58-86.

FIGURA 1  
*Ordenación de los países según su IDH y su IDHd*



Fuente: elaboración propia.

Eso es lo que se propone con el IDHd (sensible a la democracia), que permite observar los sesgos de sobre y sub valoración del IDH y que es un primer avance para analizar la evolución del desarrollo humano en las últimas tres décadas a nivel mundial, de manera congruente con la definición original y con las críticas al esquema de agregación de las diferentes dimensiones.

# Reis

Revista Española  
de Investigaciones  
Sociológicas

www.reis.cis.es  
reis.metapress.com

132

Octubre-Diciembre 2010

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Juan C. Aceros  
y Miquel Domènech  
La mancomunidad  
de política hidrológica  
española. Sectores  
y trayectorias políticas  
en Internet

Pablo Barberá  
Voting for Parties or for  
Candidates? The Trade-  
Off between Party and  
Personal Representation  
in Spanish Regional and  
Local Elections

M.ª Ángeles Huete  
García y Clemente J.  
Navarro Yáñez  
Acuerdos de  
colaboración para la  
prestación de servicios  
en el ámbito local en  
perspectiva comparada

Guillermo Toral  
Las asociaciones  
de inmigrantes como  
sociedad civil:  
un análisis  
tridimensional

Crítica de Libros

## Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es  
reis.metapress.com

132

Octubre-Diciembre 2010

**Juan C. Aceros  
y Miquel Domènech:**  
La mancomunidad  
de política hidrológica  
española. Sectores  
y trayectorias políticas  
en Internet

**Pablo Barberá:**  
Voting for Parties or for  
Candidates? The Trade-  
Off between Party and  
Personal Representation  
in Spanish Regional and  
Local Elections

**M.ª Ángeles Huete  
García y Clemente J.  
Navarro Yáñez:**  
Acuerdos de  
colaboración para la  
prestación de servicios  
en el ámbito local en  
perspectiva comparada

**Guillermo Toral:**  
Las asociaciones  
de inmigrantes como  
sociedad civil:  
un análisis  
tridimensional

**Crítica de Libros**

### Directora

Belén Barreiro Pérez-Pardo

### Secretaría

Paloma Aguilar Fernández

### Consejo Editorial

Enriqueta Aragonés Alabart, Pau Baizán Muñoz, Joaquín Brugué Torruella, Lorenzo Cachón Rodríguez, Miguel Caínzos López, Julio Carabaña Morales, Teresa Castro Martín, Margarita Delgado Pérez, Juan Díez Medrano, Joan Font Fábregas, Rodolfo Gutiérrez Palacios, Antonio Izquierdo Escribano, José María Maravall Herrero, José Antonio Noguera Ferrer, Javier G. Polavieja Perera, Clara Riba i Romeva, Mariano Torcal Lorient

### Edita

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)  
Montalbán, 8. 28014 Madrid  
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

### Precios

Suscripción anual (4 números)

#### • Electrónica:

Instituciones	160 €
Particulares	50 €

#### • En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

#### • Compra de números sueltos en papel:

Cada número	20 €
-------------	------

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

### Solicitudes de suscripción

EBSCO Subscription Services España, S. L.  
Avda. Bruselas, 7. 28109 Alcobendas (Madrid)  
Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25  
E-mail: ndiaz@ebSCO.es - www.ebsco.com

### Metapress

E-mail: support@metapress.com  
reis.metapress.com