

DESARROLLO HUMANO: ORIGEN, EVOLUCIÓN E IMPACTO

Keith Griffin

La moderna teoría económica del desarrollo, es decir, la rama de la economía que se ocupa de la mejora de las condiciones en países con bajos ingresos, se remonta a la década de los años 1940¹. Desde sus inicios, la economía del desarrollo se ha ocupado fundamentalmente del enriquecimiento material, esto es, del incremento del volumen de producción de bienes y servicios. Esta teoría partía del supuesto, explícito o implícito, de que un aumento del producto agregado, como sería un crecimiento del producto interior bruto per cápita, reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la población. Esta premisa, de raíz utilitarista, entendía que la producción generaba rentas, y que mayores rentas generaban, a su vez, mayor utilidad o bienestar económico. El nexo entre mayor producto y menor pobreza se consideraba tan fuerte que muchos economistas estaban convencidos de que bastaba centrarse exclusivamente en el crecimiento para alcanzar el objetivo último de desarrollo. En otras palabras, el crecimiento se convertía no sólo en el medio para alcanzar el desarrollo sino en el fin del desarrollo mismo. Y aunque ciertamente siempre hubo disidentes, éstos, más que cuestionar la prioridad del crecimiento como tal, han tendido a matizarla resaltando la importancia de la distribución de los beneficios generados por el crecimiento. La mayoría de los debates en torno a posibles estrategias alternativas de desarrollo no iban más allá de discutir la mejor forma de acelerar el incremento de la producción de bienes y servicios².

1. Origen

El paradigma de desarrollo humano que apareció a finales de los años ochenta representó un cambio radical por dos razones. En primer lugar, porque cuestionaba la premisa utilitaria que servía de fundamento a gran parte de la economía del desarrollo. A partir sobre todo de la obra profundamente innovadora de Amartya Sen, el proceso de desarrollo se ve como un proceso de ampliación de las “capacidades” de las personas y no como un aumento de la utilidad y del bienestar y satisfacción económicos³. Es decir, el objetivo del desarrollo no es incrementar el producto sino propiciar que la gente disponga de una gama mayor de opciones, que pueda hacer más cosas, vivir una vida más larga, eludir enfermedades evitables, tener acceso a la reserva mundial de conocimientos, etcétera. A destacar que capacidades y opciones están íntimamente relacionadas y que ambas, a su vez, están estrechamente asociadas a la libertad, ya sea una libertad

¹ Véase, por ejemplo, Paul Rosenstein-Rodan, “Industrialisation in Eastern and South Eastern Europe”, *Economic Journal*, vol. 53, 1943.

² Se analizan distintos enfoques en Keith Griffin, *Alternative Strategies for Economic Development*, Londres, MacMillan, 1989.

³ Amartya Sen, “Development as capacidad Expansion”, en Keith Griffin y John Knight, eds., *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. Londres, MacMillan, 1990.

negativa (verse libre del hambre, por ejemplo) o una libertad positiva (por ejemplo, libertad para lograr más plenamente la vida que uno/a ha elegido)⁴.

Según esta formulación, un aumento en el suministro de artículos de consumo puede contribuir a aumentar las capacidades humanas, pero lo hace de manera indirecta, no como un fin en si mismo. Dicho de otro modo, el concepto de desarrollo humano destrona al producto nacional como primer y principal indicador del nivel de desarrollo. Es más, si bien es cierto que un aumento del producto y de los rentas mejora el desarrollo humano, lo hace a un ritmo decreciente. Significa que hay rendimientos decrecientes en cuanto a la aptitud del enriquecimiento material para incrementar las capacidades humanas, que es algo muy distinto de la noción de utilidad marginal decreciente del renta, aunque más de un crítico haya confundido ambas nociones.

En segundo lugar, el concepto de desarrollo humano también cuestiona el supuesto comúnmente aceptado según el cual el medio para alcanzar el desarrollo es la acumulación de capital físico, es decir, la inversión en instalaciones industriales y bienes de equipo. En cambio, y según las tesis igualmente innovadoras de T.W. Schultz, el desarrollo humano prioriza la acumulación de capital humano⁵. Muchos estudios empíricos han demostrado que el gasto en educación suele producir rendimientos económicos tanto o más altos que los que se obtienen con la inversión en capital físico⁶. Pero el concepto de formación de capital humano excede el mero gasto en educación para abarcar también el gasto en investigación y desarrollo -generadores de nuevos conocimientos y de nuevas tecnologías-, el gasto en la provisión de servicios básicos de salud, en programas de alimentación y en la provisión de servicios de planificación familiar⁷. Es decir, que la inversión en seres humanos bajo todas estas formas resulta igualmente productivo, tanto si la meta es el aumento del producto nacional como la potenciación de las capacidades humanas.

Considerados conjuntamente, el cambio en el objetivo de desarrollo combinado con la priorización del capital humano como vía al desarrollo tienen implicaciones de gran alcance para la estrategia global de desarrollo. Se ubica a las personas sólidamente en el centro del escenario: son simultáneamente el objeto de las políticas diseñadas y un instrumento fundamental de su propio desarrollo. La visión de un desarrollo centrado en las personas sustituye a la visión de un desarrollo centrado en los bienes de consumo.

2. Evolución

La insatisfacción respecto al producto nacional bruto como indicador de desarrollo y en general frente a los enfoques que se centran en la producción de bienes materiales viene de lejos. A principios de los años setenta se empezó oír voces desde la OIT, el Banco Mundial y otros sitios propugnando una redistribución marginal de la renta, utilizando en favor de los pobres parte del producto adicional creado por el proceso de crecimiento invirtiendo en activos de especial importancia para ellos. Esta estrategia de “redis-

⁴ Amartya Sen, *Inequality Reexamined*. Nueva York, Oxford University Press, 1992.

⁵ T.W. Schultz, “Capital Formation by Education”, *Journal of Political Economy*, diciembre 1960 y T.W. Schultz, “Investment in Human Capital”, *American Economic Review*, marzo 1961.

⁶ Véase, por ejemplo, George Psacharopoulos, “Education and Development: A Review”, *World Bank Research Observer*, vol. 3, n° 1, 1988; George Psacharopoulos, “Return to Investment in Education: A Global Update”, *World Development*, vol. 22, 1994; Rati Ram, “Level of Development and Returns to Schooling: Some Estimates from Multicountry Data”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44, n° 4, 1996.

⁷ Para un estudio de los beneficios de la inversión en salud y alimentación, véase John Strauss y Duncan Thomas, “Health, Nutrition and Economic Development”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, n° 2, junio 1998.

tribución a partir del crecimiento” era importante puesto que reconocía tácitamente que el aumento de la producción no era suficiente por si solo para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo⁸. A mediados de los años setenta, la Organización Internacional del Trabajo, en un esfuerzo al que estuvo asociado, quiso dar un paso más en el análisis afirmando que las prioridades del desarrollo tenían que cambiarse a favor de la creación de empleo y la satisfacción de necesidades humanas básicas tales como la necesidad de alimento, de vivienda y ropa, de educación primaria y secundaria y de atención primaria de salud⁹. Pero al principio tanto la “redistribución a partir del crecimiento” como las “necesidades básicas” continuaban abordándose desde una perspectiva de desarrollo centrada en la producción de bienes de consumo: pretendían únicamente asegurar que una parte mayor de los beneficios derivados del aumento de la producción llegara a los grupos con rentas más bajas. Más tarde la perspectiva de las “necesidades básicas” empezó a ver los bienes no como fin sino como medio para otros fines¹⁰.

En los años ochenta se hizo evidente que el crecimiento ya no podía darse por sentado. Gran parte de África y de América Latina, sobre todo, se hundieron en una profunda crisis y los planes de desarrollo se focalizaron principalmente en la “estabilización” y el “ajuste estructural”. Pero las políticas convencionales de estabilización y de ajuste no sólo provocaron estagnación o, lo que es peor, un empeoramiento de la situación económica, sino que el peso del ajuste recayó invariablemente en los grupos más desfavorecidos, lo que generó mayor desigualdad y mayor pobreza. La UNICEF reaccionó contra la ortodoxia afirmando que era no sólo posible sino deseable diseñar programas de ajuste que protegieran a los pobres del grave deterioro de las rentas y preservara de los recortes del gasto público la salud básica, la alimentación, la protección de la infancia y los servicios educativos. Este enfoque, llamado “ajuste con rostro humano”, constituía un gran desafío frente a las corrientes dominantes e hizo más que cualquier publicación anterior por “situar primero a las personas”¹¹.

Para entonces los cimientos intelectuales del desarrollo humano ya estaban colocados y el momento estaba maduro para su aceptación fuera de los círculos académicos. Nuevos impulsos vinieron de la Mesa Redonda Norte-Sur (North-South Round Table)¹² y luego el Comité de Naciones para la planificación del desarrollo (United Nations Committee for Development Planning). Ese comité decidió incluir en su informe de 1988 los costos humanos del ajuste estructural. Se creó un grupo de trabajo y un seminario de investigación en Ginebra que daba como resultado una edición especial del *Journal of Development Planning*, reeditada en forma de libro¹³ y formó la base del informe que se me encargó redactar para el Comité de Naciones para la planificación del desarrollo¹⁴. Se había plantado la bellota, pero no era nada evidente que pudiera crecer hasta convertirse en un roble.

El desarrollo humano arraigaría un año después cuando Mahbub ul Haq se tra-

⁸ See Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Duloy and Richard Jolly, *Redistribution With Growth*, London: Oxford University Press, 1974.

⁹ International Labour Organization, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*, Geneva: ILO, 1976.

¹⁰ Paul Streeten y otros, *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Madrid: Tecnos, 1986 y Frances Stewart, *Basic Needs in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1985.

¹¹ Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly and Frances Stewart, eds., *Adjustment With a Human Face*, Oxford: Clarendon Press, 1987.

¹² North South Round Table, *Human Development: the neglected dimension*, 1985.

¹³ Keith Griffin and John Knight, *op. cit.*

¹⁴ Committee for Development Planning, *Human Resources Development: A Neglected Dimension of Development Strategy* (El desarrollo de recursos humanos: una dimensión olvidada de la estrategia para el desarrollo), New York: United Nations, 1988, chapter III.

sladó al PNUD como Asesor Especial del Administrador General y convenció al PNUD para que respaldara el concepto de desarrollo humano¹⁵. A partir de 1990 el PNUD comenzó a publicar anualmente un *Informe sobre Desarrollo Humano* que desarrollaba el concepto de desarrollo humano e intentaba demostrar a los responsables de diseñar las políticas de desarrollo cómo la estrategia podía traducirse en términos operativos. El *Informe sobre Desarrollo Humano* se editó deliberadamente con el mismo formato que la publicación estrella del Banco Mundial, el *Informe sobre Desarrollo en el Mundo*, si bien el *Informe sobre Desarrollo Humano* estaba escrito en un estilo ameno, sus análisis eran mucho más directos y sus recomendaciones más provocativas. Ha suscitado un enorme interés en todo el mundo y ha logrado tener una gran influencia.

3. Medición

La renta per cápita fue durante mucho tiempo el principal y más importante indicador del nivel de desarrollo y los cambios en la renta per cápita habían sido tradicionalmente el indicador más importante de progreso en materia de desarrollo. Desde la época de Pigou, el bienestar económico había estado sujeto a la “medida del dinero”, si bien hubo otros científicos sociales que afirmaban que la renta calculada en dinero constituía una concepción demasiado limitada de bienestar¹⁶. El cuestionamiento más serio del PNB per cápita como índice de desarrollo fue el Índice de Calidad de Vida Física inventado por M.D. Morris en los años setenta¹⁷.

El ICVF, como se le conoce, buscaba medir el bienestar o la “calidad de vida” directamente y no de manera indirecta agregando el producto global de bienes y servicios y dividiendo el total por el tamaño de la población. El Índice es en sí mismo muy simple: es el promedio no ponderado de (i) la mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos, en una escala del 0-100, donde el peor resultado recibe un valor cero y el mejor resultado esperado (o sea, 7/1000) un valor de 100; (ii) la esperanza de vida a la edad de un año, en una escala del 0-100, donde el peor comportamiento de cada año puntúa cero y el mejor 100; y (iii) el índice de alfabetización adulta en términos porcentuales. Con todo, el ICVF nunca consiguió entusiasmar a los profesionales del desarrollo y no logró desalojar al PNB de su posición privilegiada.

Así que el destronamiento del PNB per cápita aún tendría que esperar a que Meghnad Desai (hoy Lord Desai), Amartya Sen y otros inventaran el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el PNUD lo incluyera en su *Informe sobre Desarrollo Humano* anual. El IDH se convirtió inmediatamente en un indicador alternativo de desarrollo ampliamente aceptado. Pero es importante reconocer que el IDH y el PNB per cápita no pretenden medir la misma cosa. El PNB per cápita es un indicador de utilidad, de bienestar personal o de bienestar económico, mientras que el Índice de Desarrollo Humano busca medir el nivel de capacidades humanas. No es lo mismo bienestar que capacidad.

Alguien puede tener la capacidad para obtener una alimentación adecuada (y el bienestar logrado con ella) y en cambio optar por hacer huelga de hambre. Una persona con capacidad para viajar y desplazarse puede decidir quedarse en casa, aún cuando quedarse en casa implique un alto riesgo, en el caso, por ejemplo, de una guerra civil. Se puede tener asimismo la capacidad de vivir una larga vida y optar, en cambio, por suicidarse. El Índice de Desarrollo Humano pretende medir capacidades, el conjunto de

¹⁵ Vease Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development*, New York: Oxford University Press, 1987.

¹⁶ A.C.Pigou, *The Economics of Welfare*, London: Macmillan 1920.

¹⁷ M.C.Morris, *Measuring the Condition of the World's Poor: the physical quality of life index*, Oxford: Pergamon Press, 1979

opciones de que dispone una persona y, en última instancia, las libertades de que goza, mientras que el PNB per cápita pretende medir el disfrute subjetivo que se obtiene del consumo. Así pues, habría que considerar el IDH y el PNB per cápita no como indicadores recíprocamente excluyentes, sino como indicadores complementarios que proporcionan informaciones distintas.

El IDH tiene cuatro componentes, a saber, la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización adulta, la tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria, y la renta real medida en términos de paridad de poder adquisitivo. Conviene destacar que algunos componentes del IDH también forman parte del ICVF, pero la interpretación de ambos indicadores es totalmente distinta: la primera mediría capacidades y la última bienestar. El IDH incluye asimismo entre sus componentes el PNB per cápita, aunque expresado en términos de paridad de poder adquisitivo. Pero también aquí la interpretación es muy distinta: en el IDH la renta no se utiliza como indicador de bienestar personal sino como un elemento potenciador de las capacidades humanas.

Se trata de un punto clave para comprender el concepto de desarrollo humano. Unos rentas más elevadas potencian las capacidades pero, como ya se ha mencionado anteriormente, lo hacen a un ritmo decreciente. Es decir, hay rendimientos decrecientes de la renta en cuanto a la capacidad de los rentas más elevadas para potenciar las capacidades humanas. En el IDH se han experimentado distintas maneras de introducir la idea de rendimientos decrecientes. Actualmente se emplea el logaritmo de la renta per cápita¹⁸.

Cabría esperar que el ranking de países del Índice de Desarrollo Humano fuera más o menos parecido al ranking de países en función del PNB per cápita, y ello por dos razones: porque en teoría a mayores rentas, mayores capacidades y porque en la práctica la renta per cápita (en términos de paridad de poder adquisitivo) tiene en el IDH el peso de un tercio. pero lo interesante no es el hecho de que la correlación entre ambos indicadores sea alta y positiva sino que está lejos de ser perfecta. En efecto, en un número sorprendente de casos se aprecia una diferencia sustancial en el ranking de países de ambas escalas.

En 1994, por ejemplo, de un total de 175 países para los que existen datos, había 20 países que presentaban una diferencia entre ambos rankings de 25 lugares o más. Hay países que estaban claramente mucho mejor situados en términos de desarrollo humano de lo que su nivel de renta permitiría predecir. Costa Rica, por ejemplo, estaba en el lugar 33 del IDH mientras que en términos de renta per cápita ocupaba tan sólo el 60avo lugar, una diferencia de 27. Lo mismo ocurre con Vietnam, que ocupaba el lugar 121 del IDH en tanto que su renta per capita le situaba en el lugar 147, una diferencia de 26. Otros seis países, entre ellos algunos países ex socialistas, estaban relativamente mejor en términos de desarrollo humano que en cuanto a su capacidad de producir bienes y servicios medidos según el PIB y el PNB. En otras palabras, una renta relativamente baja no tiene por qué ser óbice para que un país adopte políticas que potencien niveles relativamente altos de desarrollo humano.

Pero lo contrario también es cierto. Hay países que, teniendo un alto nivel de rentas por cabeza, están por debajo de sus posibilidades por lo que se refiere a desarrollo humano. En 1994 Kuwait, por ejemplo, ocupaba el sexto lugar de un total de 175 países de todo el mundo en la escala del PNB per capita real, pero en cambio ocupaba la posición 53 en la escala del IDH, una diferencia de 47 posiciones. La pauta es parecida en

¹⁸ Sobre los métodos más recientes utilizados para calcular el IDH, véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Nueva York, Oxford University Press, 1997. Nota técnica 2, p. 122.

Arabia Saudí, Mauricio, Senegal y en otros ocho países cuyo comportamiento según la escala del IDH era extremadamente pobre comparado con el lugar que ocupan en la escala de la renta real. Dicho de otro modo, un promedio alto de rentas no garantiza un alto nivel de desarrollo humano. Por consiguiente, si convenimos que el objetivo de toda política de desarrollo tiene que ser un incremento de las capacidades humanas, la estrategia de desarrollo tendrá que ampliarse para incluir otras muchas dimensiones además del crecimiento del PNB.

Una de estas dimensiones adicionales es la distribución de la renta. Una mayor desigualdad reduce el promedio de capacidades, en parte porque priva a las personas con bajos ingresos de los medios materiales para mejorar sus capacidades, y en parte porque unos rendimientos decrecientes de la renta significa que los receptores de rentas altas ganan relativamente poco con el incremento de sus rentas en cuanto a la potenciación de sus capacidades. Este fenómeno puede reflejarse mediante un IDH “ajustado según la distribución de la renta”, bien ponderando el componente de la renta del IDH como 1 menos el coeficiente Gini (el procedimiento original), bien ponderándolo mediante el coeficiente de la parte respectiva de la renta percibida por el 20 por ciento más pobre y el 20 por ciento más rico de la población (el procedimiento actual). En ambos casos, la desigualdad de un país se ve penalizada y este dato se refleja en el valor de su IDH.

El Índice de Desarrollo Humano también puede ajustarse para incorporar la perspectiva de género. El PNUD ha elaborado un IDH “sensible al género” capaz de reflejar diferencias entre mujeres y hombres en materias como la esperanza de vida, el grado de alfabetización y las rentas.

Por lo tanto el IDH ha demostrado ser un instrumento flexible capaz de medir diferencias entre países en su nivel de desarrollo humano y cambios en el desarrollo humano a lo largo del tiempo; también ha sido posible medir el impacto de la desigual distribución de la renta y de la discriminación de la mujer en el desarrollo humano. Además, algunos estudiosos han desagregado el IDH nacional y han calculado IDHs regionales y provinciales con el fin de medir las diferencias espaciales de desarrollo humano. El PNUD, coherente con su defensa de un desarrollo humano *sostenible*, ha intentado incorporar variables medioambientales al IDH, pero hasta ahora la posibilidad de elaborar un Índice de Desarrollo Humano “verde” no se ha demostrado factible.

El concepto de desarrollo humano ha obligado a reconceptualizar la noción de pobreza. La teoría económica dominante en materia de desarrollo, con su cosmovisión centrada en los productos de consumo, ha definido la pobreza como ingreso insuficiente, y a menudo como un nivel de ingresos que resulta insuficiente para que una persona o unidad familiar adquiera la cantidad de calorías necesarias para asegurar una dieta nutritiva. Es decir, la pobreza ha sido reducida a una pobreza de ingreso, y la pobreza de ingreso reducida a desnutrición. El concepto de desarrollo humano, aún cuando no niega la importancia de una alimentación adecuada, tiene una visión más amplia de la pobreza, considerándola como una forma de privación que afecta a varias dimensiones.

En 1996 el PNUD publicó su primera tentativa de medir la pobreza dentro de un marco de desarrollo humano¹⁹. El Índice de Pobreza de Capacidad (IPC), como lo llamó, es un simple índice compuesto que busca medir los déficits en tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber, (i) estar alfabetizado y tener acceso al conocimiento, (ii) gozar de una alimentación adecuada y (iii) poder dar a luz sin riesgo y en

¹⁹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.

buenas condiciones. El déficit en estas dimensiones se mide mediante el porcentaje de mujeres analfabetas, la proporción de niños menores de cinco años con peso insuficiente y el porcentaje de nacimientos no atendidos por personal de salud experimentado. El IPC se calcula dividiendo por tres la suma de estos tres porcentajes, es decir que cada indicador de privación tiene una ponderación igual.

A pesar de un procedimiento sumamente sencillo, de unos indicadores bastante rudimentarios y de ponderaciones arbitrarias, los resultados son reveladores. El ranking de países varía según se maneje el IPC o un índice de pobreza de ingreso por cabeza. Vietnam, por ejemplo, tiene una incidencia de pobreza del 20,1 por ciento según el IPC y del 50,9 por ciento según la estimación de la pobreza de ingreso por cabeza del Banco Mundial²⁰.

El PNUD publicó en 1997 un segundo experimento para medir la pobreza. El número de variables se amplió a cinco para componer el Índice de Pobreza Humana y se sumaron esfuerzos para seleccionar indicadores de privación que fueran un reflejo exacto del IDH. Las variables son (i) el porcentaje de la población susceptible de no llegar a los 40 años, (ii) el índice de analfabetismo adulto, y (iii) una variable compuesta de tres indicadores: los porcentajes de la población sin acceso al agua potable, sin acceso a servicios de salud, y de niños menores de cinco años con peso insuficiente. Como en el caso anterior, las tres variables del índice tienen la misma ponderación.

El Índice de Pobreza Humana no difiere mucho del IPC, y no está claro cuál de los dos capta mejor la noción de privación humana. Seguramente habrá que continuar experimentando con especificaciones alternativas de indicadores de pobreza humana. De todos modos, ha habido suficientes avances como para poder afirmar que el concepto ampliado de pobreza inherente al paradigma de desarrollo humano presenta ventajas tanto a nivel analítico como a nivel de la formulación e implementación de políticas concretas. Lo cual no quiere decir que ya no sean útiles las estimaciones de la pobreza de ingreso, puesto que sí lo son, pero es muy probable que en el futuro se las considere complementarias de otros indicadores de pobreza que nos den, entre todos ellos, una visión más equilibrada de la condición humana.

4. Institucionalización

El éxito del concepto de desarrollo humano se debe, en parte, al poder de las ideas subyacentes y en parte al hecho de que el desarrollo humano se institucionalizó muy pronto en el seno del sistema de Naciones Unidas. El PNUD, y más concretamente Mahbub ul Haq, merecen todo el reconocimiento por ello. El *Informe sobre Desarrollo Humano*, iniciado en 1990, se expandió y se elaboró basándose en el concepto de desarrollo humano y lo hizo de una forma amena que atrajo a un gran número de lectores. El equipo de consultores que trabajó con Mahbub ul Haq contó con numerosos economistas del desarrollo experimentados e innovadores que contribuyeron a garantizar que el rigor académico no sería sacrificado en aras de una mayor divulgación.

Cada uno de los *Informes sobre Desarrollo Humano* adopta una perspectiva global. Se siguen y evalúan regularmente las tendencias en el desarrollo humano; se dedican muchos esfuerzos a medir y a cuantificar, y a presentar los resultados de manera atractiva; y al final de cada *Informe* se incluye un detallado anexo estadístico. Además, cada volumen incorpora un debate monográfico sobre algún tema de especial interés, ya

²⁰ Terry McKinley, "Capacity Poverty in Vietnam", en Keith Griffin, ed., *Economic Reform in Vietnam*, loc. cit.

sea por tratarse de un tema controvertido o por su relevancia a nivel internacional. La primera edición del *Informe sobre Desarrollo Humano* (1990) se dedicó a definir y a medir el desarrollo humano y a presentar el Índice de Desarrollo Humano. Se juzgó fundamental defender la ausencia de nexo automático entre crecimiento económico y desarrollo de las capacidades humanas. Al año siguiente (1991) se introdujo el IDH sensible al género²¹ y la bastante más conflictiva ampliación del concepto de desarrollo humano para que incluyera una amplia gama de libertades humanas. En efecto, se elaboró un Índice de Libertad Humana y se demostró la existencia de una alta correlación entre libertad humana y desarrollo humano. Algunos países en desarrollo presentaron serias objeciones a la publicación de un Índice de Libertad Humana y durante un tiempo existió el peligro de que el PNUD se viera forzado a interrumpir la serie de *Informes sobre Desarrollo Humano* tras sólo dos ediciones.

El tercer informe (1992), dedicado a las relaciones Norte-Sur, aplacó los ánimos de los países en desarrollo. Los temas de aquella edición fueron el partenariado desigual entre países ricos y países pobres, las desigualdades a nivel muy global y la creciente brecha en materia de oportunidades globales. Se subrayaban las inadecuaciones del sistema de gestión económica global y se avanzaban una serie de propuestas constructivas. El siguiente *Informe* de 1993 criticaba implícitamente la dependencia excesiva respecto de los mecanismos de mercado y la marginación de temas relacionados con las instituciones y la equidad. La importancia de la participación de la gente en la vida económica, cívica y política era el hilo conductor de todo el informe. Los mercados son, evidentemente, necesarios, pero en muchos casos habría que reformarlos para que fueran más sensibles a la condición humana. Habría que sustituir el acento en la seguridad militar, vigente durante la guerra fría, por un acento en la seguridad humana. Este cambio exigirá priorizar la creación de empleo, la inversión en las personas, una distribución equitativa de los recursos y la creación de redes de protección social más sólidas.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994 abordó los temas de la agenda de la Cumbre Social de Copenhague, concretamente la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. El tema de la seguridad humana era una continuación del informe anterior, y se proponía que los programas sociales necesarios para garantizar la seguridad se financiaran mediante el “dividendo de la paz”, posible gracias al final de la guerra fría. Se sugerían nuevas formas de cooperación internacional para el desarrollo, entre ellas un mecanismo que garantizara una compensación por daños (en el caso, por ejemplo, de que los países desarrollados rompieran las reglas del juego del libre comercio internacional) y un segundo mecanismo que facilitara las negociaciones y los pagos internacionales por servicios prestados (cuando, por ejemplo, aparecieran externalidades, digamos, de un país que carga con los costos de un programa medioambiental que beneficia a terceros países). También se sugería que los programas de transferencias internacionales, como en el caso de la ayuda externa, se financiaran a partir de ese año a base de una parrilla de impuestos globales y no sobre una base *ad hoc*, donde cada gobierno nacional opera de forma independiente.

El *Informe* de 1995, anticipando la conferencia mundial sobre Mujer y Desarrollo de Beijing, se centró en temas de género. Se analizaron las múltiples dimensiones de las desigualdades de género, incluidas nuevas líneas de investigación sobre las diferencias entre la distribución desigual de la cantidad (o tiempo) de trabajo entre hombres y mu-

²¹ El IDH sensible al género se obtiene multiplicando el IDH global por el coeficiente del IDH femenino-masculino: $IDH_{sg} = IDH \times \frac{IDH_f}{IDH_m}$

jeros y la distribución de las retribuciones por trabajo (o rentas) entre hombres y mujeres. El *Informe* demostraba que las mujeres suministran mucho más de la mitad del trabajo que se realiza en el mundo mientras que reciben muchísimo menos de la mitad de los ingresos mundiales. El *Informe* también incorporaba dos nuevos indicadores: el índice de desarrollo relativo al género (IDG), que pretende medir capacidades una vez ajustadas en función de las desigualdades de género, y el índice de potenciación de género (IPG), que mide el grado de participación de las mujeres en la vida económica y política.

Los temas tratados en los últimos *Informes sobre Desarrollo Humano* son la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano (1996), la pobreza humana conceptualizada en términos de ausencia de opciones y oportunidades (1997), los vínculos entre desarrollo humano y pautas de consumo (1998) y la globalización (1999). El informe del año 2000 volverá a tocar la cuestión de los derechos humanos.

La secuencia de temas incluidos en la publicación estrella del PNUD ha hecho mucho por institucionalizar el paradigma de desarrollo humano a nivel global. Y desde que el PNUD empezó a ayudar a los países en desarrollo a editar informes nacionales anuales de desarrollo humano, el análisis también se extiende a nivel de cada país. Actualmente se ha realizado en más de un centenar de países y en determinados casos se han llegado a elaborar hasta cuatro informes nacionales sobre desarrollo humano con un formato muy parecido al del Informe general. El volumen de información y de análisis es, pues, bastante considerable. Puede decirse que estamos en una etapa en la que es posible lanzar una revista especializada dedicada exclusivamente al desarrollo humano. El PNUD, siguiendo su pauta de iniciativa de tipo empresarial, ha decidido publicar un nuevo *Journal of Human Development* cuyo primer número sale en el año 2000. Con esta publicación se cerrará el círculo: las ideas académicas que iniciaron los profesores Sen y Schultz primero se institucionalizaron en la comunidad internacional de desarrollo y ahora conocen un proceso de institucionalización a través de una nueva revista en la comunidad académica.

5. Impacto

Por último, analicemos el impacto que ha tenido el paradigma de desarrollo humano en la vida de la gente de los países en desarrollo. ¿Equivale a preguntar en qué medida la idea ha sido útil desde su implantación hace diez años? Posiblemente su mayor contribución haya sido ofrecer una “segunda opinión” frente a la ortodoxia de Bretton Woods. El desarrollo humano ha inyectado un elemento de competencia en el mercado de las ideas y ha conseguido romper el monopolio del FMI y del Banco Mundial en materia de orientación de estrategias de desarrollo. En efecto, en determinados aspectos las instituciones de Bretton Woods se han visto obligadas a adoptar una actitud defensiva y hoy es perceptible la lucha de la ortodoxia por absorber nuevas ideas antes de que éstas la transformen. Por ejemplo, en los programas de “estabilización” y de “ajuste estructural” el FMI y el Banco Mundial han incorporado “cordones de seguridad” a los planes convencionales de desarrollo. Pero estos “cordones de seguridad” parecen más una concesión forzada -una concesión a las críticas externas- que un reconocimiento de que la seguridad humana tiene que ser una parte integral del objetivo global de un gobierno.

Y ahora también se otorga mayor preminencia que antes al “sector social”, pero el reconocimiento de su importancia se ha hecho más bien a regañadientes. La política del Banco Mundial respecto de la educación, la salud y las pensiones para la gente mayor

propugna una reducción a niveles mínimos del gasto público en estos sectores, la orientación de los programas financiados por el Estado hacia los sectores más necesitados y el fomento del sector privado como principal proveedor. Todavía no se reconoce que la distinción entre el sector “económico” y el sector “social” es artificial, que los gastos “sociales” son una vía fundamental para potenciar las capacidades, que la mejora de las capacidades es el objetivo último del desarrollo y que el gasto “social” es realmente una forma de inversión en capital humano que produce altos rendimientos.

El Banco Mundial ha ido más lejos que el FMI a la hora de absorber las nuevas ideas. En efecto, el peligro reside ahora en la posibilidad de que el Banco coopte el vocabulario del desarrollo humano sin asumir paralelamente la esencia. Hasta el exdirector del FMI, Michel Camdessus, dijo en la asamblea de la UNCTAD en Bangkok en febrero del año 2000 que el desarrollo humano era el objetivo central del Fondo. Sin embargo, los programas de estabilización diseñados por el FMI para el sudeste asiático no han hecho prácticamente provisión alguna para salvaguardar la seguridad humana, proteger el gasto en el sector social o crear siquiera un mínimo de redes sociales de seguridad. Las consecuencias para el desarrollo han sido terribles y ha llegado el momento de que los países miembros del FMI presionen para que la elaboración y publicación de sus recomendaciones sea mucho menos hermética y más abierta y la organización más responsable de sus acciones. Hay de hecho una alternativa a la ortodoxia del FMI y habría que exigirle al Fondo que defienda su enfoque públicamente y en debate abierto.

El Banco Mundial merece un cierto crédito por el hecho de haber reconocido que el desarrollo tiene que ver con las personas y no con el PNB. En la publicación de los *Indicadores del Desarrollo Mundial* de 1998, por ejemplo, el Banco presenta por primera vez una “Visión Mundial” (con indicadores de desarrollo tanto económicos como humanos); a continuación se incluyen varios conjuntos de tablas sobre “personas” y “medioambiente”; los datos sobre “Economía” no aparecen hasta que se llega a la cuarta serie de tablas. Sería fácil desestimar ese esfuerzo calificándolo de cortina de humo, pero tanto el contenido de la presentación como la secuencia de los materiales presentados en la principal publicación estadística del Banco indica las prioridades de los usuarios aunque no forzosamente las del banco.

El concepto de desarrollo humano seguirá desafiando el status quo con nuevas ideas. Por ejemplo, la transición en la antigua Unión soviética de una planificación centralizada a un sistema económico más orientado al mercado ha estado dominada por la ortodoxia de Bretton Woods -liberalización de precios, reducción del gasto público y privatización de las empresas de propiedad estatal- y los resultados han sido un desastre. En cambio, China y Vietnam ignoraron la ortodoxia occidental y diseñaron sus propios programas de reformas, que eran mucho más coherentes con el concepto de desarrollo humano, y han tenido un éxito notable²². Tanto las instituciones de Bretton Woods como los países de la antigua Unión Soviética tienen todavía mucho que aprender.

Otro ejemplo lo vemos en el rol que desempeña la distribución de la renta y de la riqueza en el desarrollo. El punto de vista dominante se muestra escéptico respecto de las políticas redistributivas porque, dice, merman los incentivos, crean ineficacia en la asignación de recursos y reduce el ahorro. En cambio, el paradigma de desarrollo humano simpatiza con las políticas redistributivas y favorece muy especialmente una distribución equitativa de los recursos productivos. Los beneficios de una distribución igualitaria del capital humano para la potenciación de las capacidades son evidentes, pero hay razones para pensar que una distribución más igualitaria del capital natural (es

²² Véase, por ejemplo, Keith Griffin, “Economic Policy During the Transition to a Market Oriented Economy”, en PNUD, *Central Asia 2010*, Oficina Regional para Europa y el CIS, PNUD, 1999 en prensa.

decir, la tierra) y del capital físico (por ejemplo, las ayudas a las pequeñas y medianas empresas) también podría favorecer el desarrollo humano²³. Si esto se demostrara cierto, es posible que las visiones dominantes no logren superar el desafío del paradigma de desarrollo humano. El desarrollo humano se convertiría, entonces, en la nueva ortodoxia.

²³ Véase Keith Griffin y Amy Ickowitz, “The Distribution of Wealth and the Pace of Development”, en Terry McKinley, ed., *Macroeconomic Policy. Employment and Poverty Reduction*. Londres, MacMillan, en prensa. Véase asimismo Louis Putterman, John E. Roemer y Joaquim Silvestre, “Does Egalitarianism Have a Future?”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, n° 2, junio 1998.