

VIII REUNION DE ECONOMIA MUNDIAL

CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE
***DESARROLLO* Y SU MEDICIÓN**

Moisés Hidalgo Moratal. Universidad de Alicante

Silvia Jarauta Bernal. Especialista en pobreza y vulnerabilidad.

mhidalgo@ua.es

jarauta09@yahoo.es

Universidad de Alicante

20-22 Abril 2006

Presentación

Las distintas opciones que encontramos al tratar de definir el concepto de *desarrollo* repercuten directamente en la selección de los indicadores más adecuados para su medición, y, obviamente, en la valoración que a través de ellos hagamos de los éxitos o fracasos de la evolución de la economía mundial durante los últimos años. Tras la selección de indicadores se esconde un debate teórico en torno a las ideas de desarrollo y de pobreza¹ que afecta, por tanto, a la selección de variables más adecuadas para su medición.

La consideración del crecimiento económico y el desarrollo como conceptos casi idénticos ha generalizado el uso de índices como el crecimiento del PIB o los niveles de la renta per capita, junto a aquellos indicadores macroeconómicos que actúan como variables causales del crecimiento (tasas de inversión, ahorro, saldos exteriores y otros muchos....), como indicadores de desarrollo. En este esquema se considera, a veces sólo de forma implícita, que existen ciertos mecanismos más o menos automáticos –en general, a través del libre mercado- para extender los beneficios del crecimiento a toda la sociedad, a la manera de efecto *trickle down* o explicaciones similares. Esquema que, en todo caso, adquiere diferente intensidad en distintas escuelas, pero que se encuentra presente en casi todas ellas.

Por otro lado -de sobra es sabido- siempre ha habido propuestas de definición y medición que rechazan la identificación entre crecimiento y desarrollo, al ser el primero, en el mejor de los casos, causa del segundo, pero conceptualmente diferente. La imperfección del mecanismo

¹ Sen (2000), PNUD (varios años), Banco Mundial (varios años), Stiglitz (2004), Allen y Thomas (2000) o Rist, (2002), son sólo algunas de las referencias que pueden indicar distintas formas de abordar el debate.

de la relación causal que hipotéticamente vincula a ambos conceptos obliga a buscar indicadores que identifiquen el desarrollo directamente con sus efectos sobre la población, y no con el motor causal de su resultado (fuere el crecimiento, u otros). Y esas propuestas parecen manifestarse con mayor intensidad en la actualidad, a veces incluso desde algunas de las teorías e instituciones más ortodoxas. Proliferan los estudios basados en la identificación del *desarrollo* y su evolución con conceptos más o menos alternativos al crecimiento (capacidades, distribución, gobernabilidad, derechos y poder). Recordemos, como hitos de este proceso, el informe “Ajuste con rostro humano” de UNICEF, en 1987, y las posteriores Informes sobre el Desarrollo Humano del PNUD, llegando en la actualidad hasta el debate sobre los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas y su medición. También encontramos tratamientos similares, si bien esencialmente diferentes en cuanto al paradigma que los guía, en el ámbito del pensamiento crítico (T. Allen, A. Thomas, Rist, etc.) con incorporaciones de algunos economistas también reconocidos desde la economía ortodoxa, como Stiglitz², A. Sen, y otros³.

Obviamente, la relación definición-medición adquiere una dimensión que va más allá de lo meramente metodológico, al repercutir directamente en las políticas y programas de desarrollo, sean éstos de ámbito local, regional, nacional o mundial.

A escala mundial, el debate aquí presentado se esconde tras la valoración de los resultados de la denominada era de la globalización. En diferentes estudios encontraremos ejercicios realizados a través de variables como la evolución de la renta per capita, la contribución de las actividades no-agrícolas al PIB, el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza –previa definición cuantitativa de tal línea de pobreza, aspecto realmente complejo-, el denominado Índice de Desarrollo Humano - salud, educación y status económico, aplicable tanto a nivel nacional como regional y local -, el índice de Gini u otros indicadores de distribución, índices sintéticos de bienestar, etc.⁴ Cada una de las variables seleccionadas genera un resultado diferente, tanto por razones de tipo técnico como por incorporar implícitamente un diferente concepto de desarrollo o pobreza.

El objetivo de esta comunicación es el de reflexionar sobre la definición de desarrollo y sus implicaciones en la medición de éste. Para mostrar esta relación entre definición-medición haremos un recorrido que nos permita ubicar el debate en diferentes escuelas de pensamiento,

² Stiglitz, 2002 Martínez Sánchez (2003).

³ Evidentemente, resultaría imprescindible incorporar aquí los impactos del crecimiento sobre el medio ambiente, y el debate en torno a los conceptos de ecodesarrollo o desarrollo sostenible, en las líneas de J. O'Connor, Naredo, Martínez Alier, H. Daly, etc.

⁴ Sala i Martí (2002), Milanovic (2003), Wade (2004), Sánchez (2004), PNUD, Banco Mundial...

entre las que destacamos aquellas que se centran en el crecimiento económico, las que incorporan crecimiento con redistribución, necesidades básicas y capacidades, así como otras que incluyen otras dimensiones de desarrollo en términos de participación y exclusión social, y la reciente incorporación en el debate de las dinámicas de pobreza. Cada una de ellas dará lugar a diferentes selecciones de indicadores, cuya evolución en el tiempo dará resultados distintos, y, por tanto, conclusiones discrepantes en cuanto a la evolución de las economías y sociedades a lo largo del tiempo. Como conclusión realizaremos un simple ejercicio a partir de algunos datos, para contrastar los resultados que ofrecen distintos indicadores de desarrollo en la denominada era de la globalización. Diferentes resultados que serán consecuencia no sólo de factores técnicos, sino (y esto es lo que nos interesa) de cómo se ha definido el *desarrollo*, de sus diferentes dimensiones.

1. Midiendo el desarrollo: Algunas consideraciones generales

Antes de comenzar con la pregunta qué es *desarrollo*, introduciremos algunas de las cuestiones sobre por qué, quién lo mide y cómo se mide.

En el debate sobre la medición asumimos que *desarrollo* es algo que necesita ser medido y valorado por diferentes grupos de interesados - políticos, inversores, donantes, gobiernos, ONGs, activistas, la sociedad civil, etc -. La medición del desarrollo se presenta como un punto de convergencia entre su definición y su implementación, entre la teoría y la práctica. Se mide para conocer la situación económica, social, política, medioambiental de ciertas poblaciones y poder comparar en el tiempo –para conocer la senda del desarrollo- y en el espacio – buscando diferencias entre diferentes sociedades.

La recolección y análisis de datos requiere de una cantidad de recursos –humanos, económicos y logísticos– no siempre disponibles para todos los interesados. En ocasiones, la disponibilidad de datos depende de la situación política de la zona; de que haya o no un conflicto que pueda dificultar el proceso de recolección de datos. El hecho de que ciertas comunidades (a veces países completos) queden excluidos del circuito de las encuestas u otro tipo de estudios empíricos al ser considerados social, política o geográficamente marginales, nos obliga a prestar atención a la base empírica de ciertas teorías e identificar los sesgos introducidos por la selección u omisión de ciertas variables, poblaciones o áreas. También hay que tener en cuenta la comparabilidad de los índices pues son muchas las ocasiones en que el uso de diferentes técnicas y criterios para la elaboración de éstos hace difícil su comparación (afirmación que puede defenderse para gran parte de las comparaciones internacionales –tal

vez el caso de los índices de dispersión estadística tipo Gini o Theil sea paradigmática al respecto-.

Las metodologías de medición pueden ser cuantitativas y cualitativas. Mientras los indicadores cuantitativos hacen posible la comparación y son más eficientes para manejar grandes cantidades de datos, también es verdad que excluyen otras dimensiones del desarrollo, de tipo cualitativo y subjetivo. La incorporación de lo subjetivo es realmente compleja – aunque, bien es sabido, puede cuantificarse-. No menos cierto es que los indicadores cuantitativos que quieren responder a principios de objetividad y standardización tienden a fortalecer (o a dar prioridad) las ideas de los técnicos y especialistas, en lugar de apoyar una visión más local sobre lo que piensan los afectados sobre su propio desarrollo. Siempre ha habido cierta tendencia a este tipo de razonamientos, pero aún así, en el pasado la identificación del desarrollo con los niveles de renta y sus respectivos indicadores era mayor que en la actualidad. Hoy resulta más difícil ignorar otras dimensiones más cualitativas y subjetivas del desarrollo, siendo éste considerado de forma multidimensional, dinámica, subjetiva y específica al contexto, lo que nos obliga –según sea el propósito– a la inclusión en la medida de lo posible de índices complementarios que nos ayuden a entender de manera más holística el desarrollo.

En el trabajo diario, el investigador se deja llevar por las demandas de la implementación de los índices, y los elige de acuerdo a éstas, y al acceso de los datos disponibles – y en todo caso, a su fiabilidad – olvidando por razones aparentemente pragmáticas el debate que esconde la selección de los índices. Ello refuerza la necesidad de tener presente la capacidad explicativa de los índices y sus limitaciones, así como el origen teórico que los sustenta.

2. El desarrollo y su medición: evolución histórica de algunas teorías.

El término *desarrollo* ha significado y significa diferentes cosas en momentos diferentes, en lugares distintos y según la persona, su cultura y sus necesidades. Desde los años 1950s hasta recientemente, los paradigmas dominantes han sido escritos y pensados por economistas que concedían gran importancia al crecimiento económico como motor de desarrollo, llevando frecuentemente a la identificación de ambos conceptos.

Aunque los países más empobrecidos necesitan crecer para desarrollarse, esto no implica que la relación crecimiento-desarrollo sea lineal y automática: deben darse determinadas condiciones para que el crecimiento genere desarrollo. Resulta muy ilustrativo observar movimientos sociales en muchos países del sur que rechazan inversiones cuyo impacto sobre el crecimiento no es cuestionado, por sus efectos negativos en términos distributivos o

ambientales (y en el ámbito distributivo deben incorporarse aspectos de género y otros que afectan a la distribución de la renta dentro de las unidades familiares)⁵. Pero también en los países más prósperos se cuestiona, desde algunas vertientes, el crecimiento económico, al considerarlo social y ecológicamente insostenible (así las vertientes más críticas de la economía ecológica), llegando a definir, en según qué situaciones, un cierto antagonismo entre los conceptos de crecimiento y desarrollo.

En el caso de los desequilibrios distributivos, las discrepancias se manifiestan con especial virulencia durante la denominada era de la globalización. Encontramos situaciones en las que crece el PIB, incluso el PIB per capita o la renta per capita, aumentando simultáneamente el número de pobres. Así ha ocurrido durante algunos períodos en países como Reino Unido y Estados Unidos, y en algunos países del sur, al aplicar políticas de liberalización de mercados en perjuicio de las capas más desfavorecidas. Las políticas de reducción de gastos sociales, flexibilización del mercado de trabajo (facilidad de despido y flexibilidad de los salarios a la baja) y liberalización de flujos de capitales han provocado frecuentemente esta triste situación, a pesar de que hayan ido acompañada de crecimiento del PIB (aun así, el PIB crecía más deprisa en el período anterior, cuando la distribución de la renta era también más equitativa).

En términos estrictamente económicos, *desarrollo* ha significado tradicionalmente la capacidad del país de generar y sostener un incremento anual en su producción nacional. Hasta los años 1970s, *desarrollo* se consideró un fenómeno de corte casi exclusivamente económico, en el cual las ganancias del crecimiento económico tendrían un efecto redistributivo directo entre la población en la forma de empleo u otras oportunidades económicas y/o indirecto a través de la creación de las condiciones necesarias para una distribución más global de los beneficios sociales y económicos del crecimiento. Los problemas de pobreza, desempleo, discriminación y distribución de ingresos eran considerados de menor importancia, aunque no por ello estaban totalmente ausentes. Así, formulaciones como la curva de Kuznets y buena parte de las teorías consideraban que en una primera fase del desarrollo las desigualdades aumentarían, para luego reducirse a medida que aumenta la renta per cápita. Tal fenómeno es valorado positivamente por algunos autores, en la medida en que las desigualdades permitirían disfrutar de elevadas tasas de ahorro a las capas más pudientes de la población, facilitando así la financiación de la inversión necesaria para el despegue. En todo caso, la relación entre

⁵ Aunque centramos esta afirmación en nuestra experiencia propia en diversos países del sur, puede verse este fenómeno en muchos de los trabajos publicados en la revista "Economía Ecológica" dirigida por J. Martínez Alier

crecimiento y distribución ha generado un intenso debate, podemos encontrar posturas enfrentadas entre sí en este asunto⁶.

Sin embargo, en los años 1970s se empezó a observar cómo el crecimiento económico era una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Se incorporó al estudio del desarrollo la consideración de las necesidades básicas (esto se podría considerar el embrión de lo que más tarde fueron las teorías de la satisfacción de las necesidades básicas y capacidades de los años 1980s). En un contexto de creciente desarrollo económico, el enfoque de las necesidades básicas intentaba reducir la pobreza, desigualdad y desempleo a través de lo que se llamó a nivel macro *redistribución con crecimiento* y a nivel micro *programas rurales integrados*⁷.

El fenómeno de la redistribución se presenta frecuentemente a través de la incorporación de indicadores de concentración estadística, como el índice de Gini (o de Theil) y la diferencia en el nivel de renta entre los cuantiles superior e inferior. Otras veces se incorpora algún índice de concentración en un indicador sintético que incluye también renta per capita (así, Kakwani y Sen durante los años 80)⁸. En todos estos casos, se trata de considerar tanto el nivel de la renta per capita como la distribución de la renta como factores importantes en la definición del desarrollo.

Pero en otras ocasiones se plantea de forma más radical. Así, encontramos autores que señalan que la percepción de la pobreza desde el punto de vista de los afectados es más un status relativo que absoluto, concluyendo de ahí que se puede construir una teoría del desarrollo en el que el lugar predominante estaría ocupado por la distribución de la renta⁹. Como cabe esperar, un discurso de este tipo llevaría a una valoración muy negativa en lo referente a la evolución del desarrollo durante los años de la era de la globalización¹⁰ -véase apartado 3-.

A continuación haremos un breve recorrido -no exhaustivo- por algunas de las teorías económicas, que realizan diversos razonamientos en torno a la consideración del crecimiento como objetivo último -aunque no siempre único- de la actividad económica. Incorporan otras variables, como la distribución de la renta, en ocasiones con el ánimo de valorar la influencia de la distribución sobre el crecimiento, y en otras considerando la reducción de las desigualdades como un fin en sí mismo (obsérvese la trascendencia de esta distinción en

⁶ En Galindo (2003) puede verse un resumen de este debate.

⁷ Pieterse (2001).

⁸ Ver Sen 1981 (a y b), Kakwani (1981), o Sen (1995)

⁹ Berry, A. (2003).

¹⁰ Milanovic (2003).

cuanto al tratamiento de la distribución como fin o como medio). Plantean la necesidad de establecer un mínimo nivel de crecimiento para iniciar el proceso de desarrollo: si la renta per capita es muy baja, es evidente que será necesario crecer para desarrollarse (condición necesaria, pero no suficiente); incluso a niveles de renta elevada no es condición siquiera necesaria, según otras teorías –especialmente aquéllas que se centran en la sostenibilidad ecológica-.

Desarrollo como crecimiento, y la teoría del crecimiento lineal y por etapas – Rostow

Entre las teorías que identifican desarrollo con crecimiento, no podemos dejar de mencionar el crecimiento por etapas de Rostow. Como es sabido, define cinco etapas de crecimiento, la tercera de las cuales -el despegue- produce la industrialización del país, pero para llegar a ella se considera necesario que haya un nivel de ahorro suficientemente elevado (garantizando así la financiación necesaria de la inversión). En el ámbito distributivo, dado que el punto de partida es de rentas muy bajas, será necesario que unos pocos tengan rentas muy altas, puesto que sólo esta condición permite una propensión al ahorro elevada que financiará la inversión.

Lo cierto es que leída desde la situación actual tropezamos con un salto en el vacío: en un mundo globalizado y con libre circulación de capitales, los ahorros de los ricos irán a inversiones en el exterior, allá donde se encuentren los mayores niveles de rentabilidad, y, por tanto, sólo conseguirán descapitalizar aún más el país¹¹. También en el pasado existía esta opción de invertir en el extranjero, aunque hoy es mucho más sencillo. En alguna medida, podemos pues considerar que se realiza desde esta teoría un intento de justificación de los grandes desequilibrios redistributivos, pero no necesariamente garantiza un proceso de desarrollo. De hecho, el debate en torno a los impactos de la distribución de la renta sobre el crecimiento no es claro ni siquiera desde el punto de vista empírico y econométrico¹².

¹¹ Por más que se quiera considerar, desde un esquema neoclásico puro, que la productividad marginal del capital será más alta donde éste sea más escaso, es evidente que la realidad no muestra esta tendencia, por múltiples razones que reducen la productividad del capital en países estancados –incertidumbre, gobernabilidad, escasez de infraestructuras, ausencia de efectos externos en contextos de desarrollo endógeno, etc.-

¹² Galindo, 2003

Lewis, Myrdal, Nurkse

No sólo Rostow, sino otros muchos autores de la Economía del Desarrollo han estudiado en el siglo XX el problema del ahorro como factor inicial para financiar la acumulación de capital (no olvidemos, en definitiva, que el problema de la financiación de la acumulación originaria de capital es analizado desde los clásicos, y de ellos se hereda este asunto en la denominada Economía del Desarrollo). Así lo hace también A. Lewis, considerado por muchos como el padre de la economía del desarrollo, en su conocido modelo de interacción entre un sector dinámico abierto al exterior y capitalista con otro sector rural, precapitalista, que provee de mano de obra, entre otras cosas, al primero.

Desde otra perspectiva, los llamados **círculos viciosos de pobreza**, (que en el lenguaje de Myrdal se llamará teoría de *causación acumulativa*) consideran también situaciones de “crecimiento abortado” en el que la escasez de ahorro juega de nuevo un papel esencial. En estos casos se presenta, en cambio, el objetivo de lograr una distribución más o menos equitativa como objetivo de la política: la distribución no es sólo un procedimiento para lograr una u otra tasa de crecimiento. Siendo la renta baja, el ahorro, que es la fuente de financiación de la inversión, será bajo, habrá poca o ninguna inversión, y por tanto no mejorará la productividad de los factores. Obviamente, esto supone baja producción, que genera rentas bajas. Volvemos así al punto inicial, y, por tanto, a una situación de estancamiento.

Sólo rompiendo el círculo por algún sitio (ahorro forzoso de los asalariados, entrada de inversión extranjera o ayuda exterior, son algunos ejemplos llevados a la práctica en el Sureste Asiático) podría convertirse en círculo virtuoso: mayor inversión genera mayor productividad, generando más producción, y, por tanto, rentas más altas... y mayor ahorro, que permitirá financiar más inversión, iniciando así la industrialización del país. En todo caso, muchas circunstancias (institucionales, factores externos, niveles educativos...) influyen en los círculos viciosos dificultando la solución del problema.

Podemos estudiar otros círculos viciosos de pobreza, que no son excluyentes entre sí. Por ejemplo, el de la educación (a menor nivel educativo, menor productividad, lo que lleva a menores niveles de ingresos, y por tanto incapacidad de financiar la educación), de salud (a menor salud, menor capacidad para trabajar, y por tanto menos ingresos, con lo cual no se puede financiar la curación) o de alimentación (con mala nutrición no se puede trabajar bien, y por tanto se ingresa poco impidiendo la alimentación básica). Obsérvese que estos círculos interactúan entre sí.

Crecimiento con redistribución

En los años 1980s compartieron escenario dos corrientes importantes, que hoy siguen activas: Por un lado, el neoliberalismo con su apoyo casi incondicional al mercado, y por otro lado el discurso sobre la satisfacción de las *necesidades básicas y capacidades*. Su convivencia dio lugar a lo que llamamos crecimiento *pro-poor* o con redistribución.

La contrarrevolución neoclásica de los 1980s veía el subdesarrollo como un fenómeno internamente inducido, cuyas principales causas eran un exceso de intervención estatal y malas políticas económicas¹³. Para ellos, la liberación del mercado y la reducción del estado son los ingredientes básicos para iniciar el proceso de desarrollo, muy bien ilustrados en los programas de ajuste estructural.

Por otro lado, en los 1980s y 90s, y motivado por las experiencias de muchos países, el concepto de desarrollo tan utilizado por el Banco Mundial durante esa época sufrió una importante revisión, iniciada desde otras instituciones (PNUD). Véanse por ejemplo *Informe de Desarrollo Humano 1993* del PNUD e *Informe de Desarrollo Mundial 1990/01*. Este proceso se inicia con una redefinición de desarrollo en la línea de las necesidades básicas –empleo, pobreza, desigualdad- haciendo hincapié en la capacitación y en el incremento de las oportunidades de los individuos en el caso del PNUD. En los programas de ajuste se quiso incorporar – sólo parcialmente- esta nueva dimensión social y participativa, transformándose así en planes estratégicos de lucha contra la pobreza.

Identificar crecimiento de la producción con desarrollo nos lleva a pensar que no estamos trabajando en la orientación de estudiar la economía desde los seres humanos, sus necesidades materiales y sus capacidades, sino desde la mercancía y su producción. Aún cuando parece evidente que hay una correlación sólida entre la satisfacción de las necesidades y la producción de bienes y servicios, es obvio que fijar la producción como objetivo exclusivo de la actividad económica no es más que poner la mercancía en el lugar predominante, cuando debiera postergarse a mero instrumento para el desarrollo. Todas las corrientes del denominado “desarrollo humano” (que incluyen no sólo al PNUD, sino otras vertientes más críticas de desarrollo alternativo) incorporan este razonamiento proponiendo devolver al ser humano el protagonismo en el objeto último de la actividad económica.

¹³ Bustelo(1998)

Necesidades básicas

Si centramos nuestra atención en las necesidades humanas más que a la capacidad de producir o comprar mercancías (es decir, si consideramos que nuestro objetivo es estudiar el desarrollo de las personas, y no de las cosas, que en todo caso serán causa del desarrollo) encontramos otras definiciones de desarrollo en el ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas, como han hecho, desde muy diversas perspectivas, Streeten, Seers, Doyal, Gough y otros autores¹⁴.

Aunque es muy difícil delimitar necesidades objetivas para toda la humanidad (Doyal y Gough han planteado un interesante debate sobre la subjetividad del concepto de necesidades, que varía en diferentes pueblos y culturas, también cambia con el nivel de desarrollo, o cambia en el tiempo¹⁵) podemos establecer algunos criterios más o menos objetivos, considerando algunas necesidades más o menos universales, entre las que suelen destacarse nutrición, disponibilidad de agua potable, saneamiento de aguas residuales, accesibilidad a servicios básicos sanitarios y educación básica.

De acuerdo con estos criterios, y según diferentes métodos de definición de insatisfacción, encontramos, para cada una de estas necesidades, aproximadamente entre 1.000 y 2.000 millones de personas con problemas, siendo las cifras más elevadas para agua potable y saneamiento de aguas residuales, y las más bajas para nutrición (cerca de 850 millones). Al agregar, encontraríamos, según diferentes criterios, bastante más de la mitad de la población del planeta (incluso hasta más de un 80%, en según qué mediciones) con alguna de las necesidades insatisfechas. En general, se considera pobreza a la situación de insatisfacción de alguna de estas necesidades, y extrema pobreza si la necesidad insatisfecha es alimentación o si es más de una de ellas.

Enfoque de capacidades. Amartya Sen y otros

Podemos plantear un paso más en la definición de desarrollo, y considerar que éste no debe identificarse tan sólo con la satisfacción de las necesidades sino más bien con la construcción de las capacidades de los pueblos para ser dueños de su destino.

Algunas de las necesidades básicas, como alimentación, educación y sanidad, son condición imprescindible para que los pueblos sean dueños de su destino, de tal manera que ambos enfoques -necesidades y capacidades- se interrelacionan. Igualmente, podemos entender

¹⁴ Sobre este asunto, y otros aspectos desarrollados a partir de aquí, puede verse Díaz Mier y otros (2004)

¹⁵ Doyal, Gough, 1994.

la renta como una capacidad de conseguir las provisiones necesarias, así que este enfoque integraría los anteriores, pero desde una perspectiva, ahora sí, centrada en las capacidades de la población, y no en las mercancías producidas. Estas teorías han sido desarrolladas, entre otros, por A. Sen y por el PNUD en su concepto del desarrollo humano. Obsérvese que el enfoque de las capacidades centra la atención en los resultados del desarrollo sobre los seres humanos, y no sobre las mercancías, como ocurría en el enfoque sobre la producción y el PIB, siendo el enfoque de las necesidades un paso intermedio entre ambos.

Amartya Sen, nos plantea un razonamiento tan sencillo como claro, que puede servir de ejemplo para abordar este asunto. Si bien es cierto que sin satisfacer las necesidades alimenticias (al igual que sin un mínimo nivel educativo) es difícil que haya democracia, también es cierta la inversa: no se producen hambrunas en contextos de democracia y libertad de expresión. Y ello ocurre porque todas las hambrunas son técnicamente evitables, de tal manera que en situaciones de democracia y libertad de expresión los gobiernos se verán obligados a solucionar las hambrunas para garantizar su supervivencia como gobierno. De ahí podemos deducir que la lucha por un buen ordenamiento político (democracia) facilita la satisfacción de la necesidad nutrición. Quizá la mejor política para luchar contra el hambre sea, por tanto, defender la democracia y la libertad de expresión, antes que enviar ayuda alimentaria. En todo caso, otros autores plantean que el vínculo entre democracia y desaparición de las hambrunas sólo se da cuando se ha construido un buen contrato social que consolida la democracia formal como democracia real, y cuando las distintas fuerzas de la sociedad civil impulsan el proceso participativo¹⁶. El propio Sen (y Dréze) incorpora un matiz importante: aunque la democracia, parece decir, es condición necesaria y suficiente para luchar contra las hambrunas, no lo es para garantizar la eliminación del hambre crónica, entendida como situación en la que se obtienen niveles de nutrición suficientes para sobrevivir pero por debajo de la satisfacción de las necesidades vitales, manteniendo tal situación a largo plazo.

Para solucionar tal problema, se exige que la población tenga capacidad para acceder a su derecho de alimentación (“Entitlement”, traducido libremente como “titularidad” del derecho a nutrición), cosa que, de acuerdo con Sen, exige no sólo democracia, sino también el acceso a la titularidad de la nutrición por tres caminos alternativos: mediante venta del trabajo por cuenta ajena (asalariados), venta del producto producido (pequeños productores) o autoconsumo (cultivo y producción de los bienes consumidos por la propia familia productora). Es

¹⁶ Así, pueden verse las opiniones de Gita Sen, Keen, o Crow –todos ellos críticos con las teorías de Amartya Sen- en T.Allen-A. Thomas (2000)

importante constatar que de acuerdo con esta visión, el fracaso posible en la venta de productos por posibles caídas de precio (en especial en los mercados internacionales, donde la relación real de intercambio es frecuentemente perjudicial para los países del sur), aconseja que se mantengan ciertos niveles de autoconsumo a modo de seguro frente a desequilibrios en los otros dos caminos.

Durante los años 90 se continúa en este proceso de construcción de nuevos indicadores de desarrollo, en una línea continuista con lo descrito en el apartado anterior, pero con cierta profundización en el debate sobre las capacidades. Así el *Informe de Desarrollo Mundial 1990/91* describe el desafío del desarrollo como una mejora en la calidad de vida de las personas, no solo a través de una mejora en sus ingresos sino en su educación, salud y nutrición, menos pobreza, un medioambiente limpio, una mayor libertad e igualdad de oportunidades así como una cultura rica.

3.- Cambiando actitudes. La voz de los pobres

En las escuelas de la corriente principal de pensamiento económico, se ha pasado de una definición de desarrollo que incluía crecimiento económico, redistribución (de la renta entre las personas y de la producción entre los sectores productivos) y aspectos medioambientales, a una más vinculada a la idea del ser humano como destinatario final del desarrollo. Y esta última, aunque ya promulgada en las décadas anteriores en la forma de necesidades básicas y capacidades, va ahora mucho más allá al incluir cuestiones relacionadas con la exclusión social, participación, y la libertad de los individuos para poder elegir.

Estas libertades, según Lewis, están relacionadas directamente con el crecimiento económico, cuyas ventajas no están tanto en el hecho de que la riqueza genere felicidad, sino que aumentan el rango de las elecciones humanas. Sin embargo, si el concepto de libertad implica un proceso de emancipación de las alienantes condiciones materiales y esclavismos sociales que dominan las relaciones entre el individuo y su contexto, entonces éste no solamente se puede conseguir a través de un crecimiento económico sino que debe incluir otros componentes sobre la libertad política como son seguridad personal, la existencia de un Estado de Derecho, libertad de expresión, participación política, así como igualdad de oportunidades, entre otros.

En una línea más crítica se encuentran las teorías del post-desarrollo, corriente que define el desarrollo no tanto como un conjunto de objetivos y conocimiento, sino como sistemas de creencias y valores, cuyos determinantes externos e internos determinan unas redes de

relaciones de poder, con posiciones distintas en cuanto al nivel de capacidad en la toma de decisiones (el casi intraducible concepto de *empowerment*)¹⁷.

El post-desarrollo considera que hay un cierto componente tecnocrático, paternalista y elitista en el concepto de desarrollo construido durante los años 1969-2000, que tiende –no siempre- a ignorar el papel de los pobres en su propio desarrollo e infravalorando su conocimiento en ese proceso. Así, bajo la creencia de que los “pobres necesitan ayuda”, se construyó un paternalismo elitista que creía saber a través de sus profesionales disfrazados de asistencia técnica el tipo de ayuda que los pobres necesitaban para escapar de la pobreza. La manera en que estas declaraciones eran defendidas dejó clara la dificultad por la que atravesaban los profesionales de los países del Norte para ver que los pobres eran víctimas de los sistemas en las cuales luchan por sobrevivir (Escobar 1995).

Aunque existían algunos movimientos influidos por la teoría de las capacidades, incluso por teorías alternativas críticas con el conjunto del sistema, hasta bien entrados los años 1980s los profesionales del desarrollo seguían creyendo que la pobreza podía ser reducida utilizando las recetas de la “modernidad”. Así por un lado, el discurso sobre las necesidades básicas de los 1980s se convirtió gradualmente en una retórica de asistencia social, hasta tal punto que ésta ocupaba las agendas de gobiernos y donantes, dejando en un segundo plano la necesidad de aumentar la productividad de los pobres y de sus contextos –y todavía ocurre hoy-. Por otro lado, también en los años 1980s, los defensores del desarrollo con rostro humano instauraron las ideas de un crecimiento “en favor de los pobres” con la convicción de que éste iba a ser igual, si no mayor, al beneficio que se conseguía a través del “*efecto trickle-down*”. Cualquier intento de proponer un único camino hacia el *desarrollo* ha recibido fuertes críticas por parte de aquellos que utilizan un enfoque “post-modernista”.

Durante los primeros años de la presente década se ha trabajado mucho para superar las actitudes y prejuicios mencionados anteriormente, lo que ha impulsado una idea de desarrollo multidimensional, dinámico, específico en cada contexto y con un enfoque de partenariado, participativo (*bottom-up*), de abajo hacia arriba¹⁸. Partiendo de tal enfoque, se considera que el desarrollo de cada comunidad, familia o individuo está fuertemente determinado por su historia y contexto, por tanto, debemos considerar que hay muchos tipos de desarrollos, específicos para cada caso.

¹⁷ Allen-Thomas, 2000. Rist, 2002.

¹⁸ Desde diversos enfoques teóricos, esta visión puede encontrarse en las publicaciones de T. Allen y Alan Thomas, Sogge, o Banco Mundial (2000) citadas en la bibliografía

Se consolida así la idea del desarrollo como proceso multidimensional, en el cual es necesario impulsar crecimiento económico, reducción de la pobreza y desigualdad, pero también cambios en las estructuras sociales, aptitudes populares y en las instituciones nacionales.

Bajo la convicción de que, a principios del siglo XXI, cualquier documento político sobre la pobreza deberá estar basado en las experiencias, reflexiones, aspiraciones y prioridades de la propia gente pobre, se lleva a cabo el estudio *La voz de los pobres*¹⁹, también conocido como *Consultas con los pobres*, realizado por el Banco Mundial como fondo para el *Informe de Desarrollo Mundial 2000/01: Lucha contra la pobreza (IDM 2000/01)*, el cual se interpreta como una revisión del concepto de pobreza presentado en el *Informe de Desarrollo Mundial 1990/01*. El objetivo del estudio era permitir a la población pobre, hombres y mujeres, así como jóvenes y viejos, en diversos países y condiciones intercambiar sus opiniones, de tal forma que puedan informar y contribuir a los conceptos y al contenido del *IDM 2000/01*.

En el estudio se observa que los pobres demuestran capacidad de iniciativa en su vida personal, pero muchas veces son impotentes para influir en los factores económicos, sociales y políticos que determinan su bienestar. Las siguientes citas recogidas del estudio *La voz de los pobres*, son una ilustración de lo que significa vivir en la pobreza (obsérvese cómo en cada definición encontramos conceptos distintos que aquí estamos debatiendo):

No me pregunten qué es la pobreza porque me han encontrado fuera de casa. Miren la casa y cuenten el número de agujeros. Miren los utensilios y la ropa que llevo. Miren todo y cuenten lo que ven. Eso que ven, eso es la pobreza.

—Hombre pobre, Kenya

Nuestra actividad agrícola es reducida; todo lo que compramos en las tiendas es caro; la vida es dura: trabajamos pero ganamos poco dinero, compramos poco, hay pocos productos, no hay dinero y tenemos la impresión de ser pobres. Si hubiera dinero...

—De un grupo de debate de hombres y mujeres pobres, Ecuador

Cuando mi marido se pone enfermo, la situación es catastrófica. Nuestra vida se paraliza hasta que se recupera y vuelve a trabajar.

—Mujer pobre, Zawyet Sultan (Egipto)

¹⁹ Narayan, Chambers, Shah y Petesch, 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher y Koch-Schulte (2000)

La pobreza es humillación, es tener la sensación de depender de ellos, y de verse obligada a aceptar las malas maneras, los insultos y la indiferencia cuando buscamos ayuda.

—Mujer pobre, Letonia

Al principio, tenía miedo de todos y de todo: de mi esposo, del jefe de la aldea, de la policía. Hoy, no temo a nadie. Tengo mi propia cuenta bancaria. Dirijo el grupo de ahorro de mi aldea...Hablo a mis hermanas acerca de nuestro movimiento. Y contamos con una asociación de 40.000 miembros en el distrito.

— De un grupo de debate de hombres y mujeres pobres, India

Vemos en estas declaraciones cómo son muchos los factores que impiden a los pobres salir de su situación de pobreza. Por un lado tenemos la falta de activos, la escasez de oportunidades de empleo y falta de acceso a mercados. Por otro, vivimos en un mundo en que la distribución del poder político es desigual y estrechamente vinculado con la distribución del poder económico. La forma en que funcionan las instituciones estatales puede ser particularmente desfavorable para la población pobre. Por ejemplo, los pobres a menudo no perciben beneficios de las inversiones públicas en educación y salud y, con frecuencia, son víctimas de la corrupción y la arbitrariedad del sector estatal. También ejercen gran influencia en (el desarrollo y) la pobreza las normas, valores y costumbres sociales que, en el seno de la familia, la comunidad o los mercados, provocan la exclusión de las mujeres, de determinados grupos étnicos o raciales o de quienes sufren discriminación social.

Con el fin de introducir cambios en estas estructuras exclusivas - sociales, económicas, políticas y culturales – es necesaria una apertura de éstas hacia aquellos que no están en una situación de poder, es decir, un aumento en su participación. Participación, pues, significa la inclusión de los interesados en los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que determinan su desarrollo, siendo crucial el acceso de éstos a los procesos de toma de decisiones y las estructuras de poder. Si *participación* requiere una creciente influencia y control, también demanda pues, un aumento en el empowerment (*empoderamiento* o *potenciamiento*) económico, social y político.

Sin embargo, en otras líneas de pensamiento más críticas se valora la incapacidad del Banco Mundial para absorber la idea por ellos mismos sugerida²⁰ debido a las estructuras y principios que rigen la organización, los mecanismos de su toma de decisiones, estrechamente ligados a los grandes poderes políticos y económicos y a los debates internos que han provocado una renovación de su cúpula durante los últimos años.

Vulnerabilidad y pobreza dinámica

Por otro lado, los pobres mencionan también la vulnerabilidad frente a las crisis — enfermedades, violencia, conmociones económicas, inclemencias atmosféricas, desastres naturales— que intensifican su sensación de malestar, agravan su pobreza material y debilitan su capacidad de negociación. Pese a la creencia generalizada de la condición estructural y permanente de la pobreza, las fluctuaciones observadas en los patrones de ingreso de los pobres han demostrado que la pobreza puede ser un fenómeno temporal²¹. En un intento de cuantificar esta temporalidad, se han llevado a cabo varias investigaciones, cuyos resultados han demostrado no solo que la pobreza es *dinámica*, es decir que el bienestar de las familias se ve sujeto a movimientos de entrada y salida de la pobreza, sino que la mayoría de los pobres son "a veces pobres" y no "siempre pobres"²².

La medición de la vulnerabilidad se centra en la variabilidad del ingreso, consumo u otras dimensiones de la pobreza. La medición de esta variabilidad requiere de bases de datos longitudinales, lo que ha dificultado bastante la investigación sobre cómo modelar la vulnerabilidad. Yaqub (1999) muestra en su revisión bibliográfica que tan solo 5 de los 44 países clasificados con indicadores de desarrollo humano “bajo” tienen datos al nivel de la familia que permitirían hacer un análisis de las dinámicas de pobreza.

Reconocer esta dimensión temporal tiene implicaciones muy significativas en el diseño de las políticas y programas de reducción de pobreza. En primer lugar, el uso de indicadores estáticos de pobreza - es decir, aquellos que no capturan la dimensión temporal de la pobreza - provoca un problema de *mistargeting*²³, es decir, la inclusión de beneficiarios que no son pobres y la exclusión de los que sí son pobres. Por ejemplo, si utilizáramos un indicador

²⁰ Así, el reciente nombramiento como presidente del B.M. de Paul Wolfowitz, miembro muy destacado del equipo de gobierno del presidente Bush, cerebro de la guerra de Irak, y autor del concepto de guerra global permanente) o en la forma en que J. Stiglitz debió abandonar la vicepresidencia del Banco por presiones de L. Summers, Secretario del Tesoro en la Administración Clinton, por sostener ideas críticas respecto a enfoques anteriores, precisamente en el período en el que se elaboraba el informe 2000/2001. Puede verse una crítica a las actuaciones del BM en Martínez Sánchez (2003) y en Stiglitz (2002)

²¹ Dreze y Sen (1991); Sinha y Lipton (2000); Banco Mundial (2000)

²² Kinsey *et. al.* (1998); Baulch y Hoddinott (2000); Baulch y McCulloch (1999, 2000); Dercon y Khrisnan (2000); Jalal y Ravallion (2000).

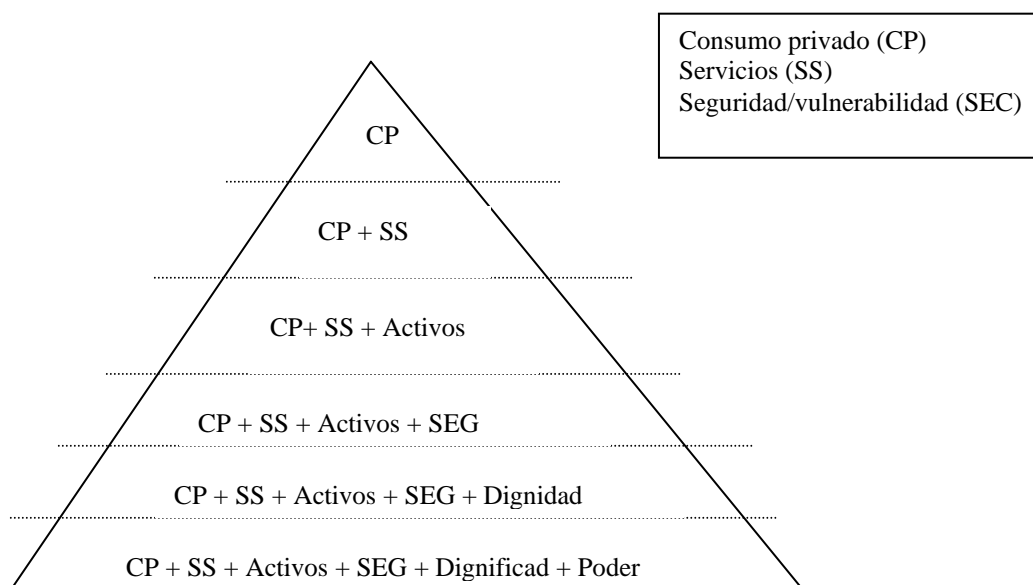
²³ Cornia y Stewart (1993).

estático de pobreza – ingreso per capita en el momento i - para identificar a la población objetivo, incluiríamos individuos que sufren crisis temporales en el momento de la identificación, pero que no son pobres si tenemos en cuenta su ingreso permanente; y excluiríamos a familias pobres individuos que son pobres al no haber sido reconocidas como tales, por disfrutar de un momento próspero en el momento de la identificación.

En segundo lugar, el conocimiento de los factores asociados a los mencionados movimientos de entrada y salida de la pobreza tiene un valor fundamental a la hora de diseñar intervenciones dirigidas a proteger a los vulnerables. Por último, la identificación de las razones por las que ciertas familias logran a largo plazo aumentar su bienestar en comparación con otras ayudaría a diseñar políticas que promuevan un crecimiento más equitativo.

La *multidimensionalidad* de la pobreza nos guía por un camino que pasa del enfoque únicamente centrado en consumo privado, a otro que incluye dignidad y poder como indicadores del nivel de dependencia y exclusión social. Aunque la pirámide de la multidimensionalidad muestra una apertura en el concepto de desarrollo, no define prioridades, ya que estas cambiaran según el país, grupos, género e incluso individuos. Por ejemplo, muchas de las evaluaciones participativas de pobreza han mostrado como las mujeres prefieren acceso a servicios sociales, mientras que los hombres indican una mayor preferencia por los activos físicos.

Pirámide de las diferentes dimensiones de pobreza



Fuente: Baulch (1996)

Habiendo dado cuenta de la *multidimensionalidad* y *temporalidad* de la pobreza, la identificación de indicadores se convierte en una tarea mucho más compleja y no tan automática que requiere de una cuidadosa selección que puedan capturar sus diferentes manifestaciones, configurando la pobreza como algo más que un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación.

En un intento de recoger esta *multidimensionalidad*, los Objetivos del Milenio han recogido unos 48 indicadores en diferentes áreas que incluyen salud, educación, medioambiente, género, seguridad alimentaria y gobernabilidad, los cuales contienen cuestiones de acceso y provisión.

4. Algunas mediciones.

Con el fin de ilustrar algunas de las reflexiones de la comunicación, en especial aquellas que muestran como el uso de distintos indicadores (basados en concepciones teóricas diversas de lo que es el desarrollo) lleva a magnitudes y tendencias distintas en el tiempo, hemos realizado una comparación entre indicadores. Se trata sólo de una simple aproximación no definitiva, para ver cómo las diferentes escuelas ofrecen resultados diferentes en lo referente al éxito o fracaso de la globalización en términos de desarrollo y pobreza. Una contrastación más rigurosa exigiría manejar una gran cantidad de variables de manera simultánea, de manera que éste es un simple ejercicio aproximativo. Veremos que aun existiendo una correlación imperfecta entre las diferentes dimensiones de pobreza, la pobreza medida a partir del ingreso está imperfectamente relacionada con dimensiones sociales. Por este motivo, el diseño de políticas y programas de desarrollo debe realizarse desde una visión multidimensional del desarrollo y la pobreza, y la predominancia de unas u otras dimensiones –tanto conceptual como empíricamente- determinará un conjunto de políticas diferentes.

En cuanto a las tendencias en el tiempo a partir de distintos indicadores, parecen destacarse las siguientes para la denominada era de la globalización:

1.- Al medir el desarrollo mediante magnitudes como PIB o renta per capita y sus respectivas tasas de crecimiento, encontramos resultados más o menos exitosos en diferentes áreas geográficas durante el período 1975-2002, pero también observamos grandes fracasos, que se concentran en países pobres. Se acentúan, por tanto, las distancias entre países. No podemos olvidar, por otro lado, que durante el período anterior las tasas de crecimiento fueron más elevadas, y –en general- redujeron débilmente las distancias entre los países más pobres y más ricos, al crecer aquéllos más que estos.

El hecho de que haya algunos tramos de senda claramente alcista en estas variables lleva a valoraciones positivas en los resultados de la globalización por parte de los seguidores de la asimilación entre los conceptos de desarrollo y renta. En realidad, el balance no es definitivamente positivo de acuerdo con este criterio. Bien conocidas son las situaciones de estancamiento en los años 80 en Latinoamérica, África y países árabes, y en los 90 en África, y Rusia y Europa del Este, conviviendo con valores de tasas de crecimiento muy elevadas en China, India y otros países asiáticos. Países de nivel medio ofrecen resultados positivos, mientras que los más pobres pierden distancias de forma muy clara, quedando los denominados países desarrollados en una posición intermedia, con grandes distancias entre ellos. El cuadro 1

ilustra algunos de estos resultados, que también pueden observarse en los apéndices estadísticos de los informes de Banco Mundial, PNUD o FMI.

2.- Al incorporar la distribución de la renta, los resultados empeoran ostensiblemente. Es difícil encontrar indicadores directamente comparables en el tiempo y en el espacio. El uso del índice de Gini no puede extenderse en comparaciones internacionales e inter-temporales por razones de diferencia en el método de elaboración del índice, y por no disponer de datos año a año, y no ser coincidente el año de disponibilidad entre diferentes países. Pero depurando estos problemas, y utilizando los valores que el PNUD considera más válidos al objeto de ser utilizados en comparaciones inter-temporales, encontramos una tendencia al empeoramiento en los niveles distributivos en la mayoría de los países en los que podemos realizar comparaciones temporales.

También el indicador que compara la relación entre las personas que están en el primer y último cuantil muestra la misma tendencia. Presentamos en el cuadro 2 sólo el caso de Latinoamérica, a modo de ejemplo, seleccionando los valores que el PNUD considera parcialmente comparables, y excluyendo el resto. Aún siendo tal vez el continente más castigado por las desigualdades, las tendencias al empeoramiento aparecen, si bien con menor intensidad, también en otras áreas²⁴.

Fuere cual fuere el indicador utilizado, estamos en condiciones de afirmar que se produce un fuerte empeoramiento distributivo en el interior de los países (incluidos los ricos) durante los últimos años a nivel mundial, como bien se ha denunciado desde diversas instancias con frecuencia, tanto si analizamos desde los años 60, desde los 80 o desde 1990. La globalización aumenta, de manera indudable, la distancia entre ricos y pobres, tanto en el interior de los países como a nivel mundial²⁵. Diferente es el análisis cuando consideramos los niveles absolutos de pobreza, en lugar de los valores distributivos.

3.- La definición más extendida del umbral de pobreza en términos absolutos mediante la medición de los ingresos individualmente es la del Banco Mundial. Se considera así extrema pobreza en 1 dólar por persona y día, pobreza en 2 dólares persona y día- ambos para capacidad adquisitiva de 1985-. Este método choca con fuertes críticas, no sólo conceptuales (se define la pobreza exclusivamente a través de la renta) sino también de tipo técnico:

²⁴ La no coincidencia de los años de disponibilidad de los índices hace que se presenten datos por columnas en un intervalo, que define que en alguno de esos años se elaboró el índice para el país correspondiente. Los datos detallados, y para otras áreas, pueden verse en <http://www.undp.org>

²⁵ Ver Milanovic, Sánchez, PNUD, etc.

dificultades en la adaptación de la paridad de poder adquisitivo, poca fiabilidad del umbral elegido, falta de fiabilidad de los datos, etc²⁶.

Con estos indicadores hallamos una cierta reducción en el número de personas en extrema pobreza durante la era de la globalización, pero no aparece la misma tendencia cuando se considera 2 dólares día. Es de destacar que gran parte de la reducción proviene de los éxitos obtenidos en China e India, países que han seguido una senda propia en cuanto a su proceso de globalización, dejando una parte considerable del resto del mundo en situación negativa²⁷.

4.- Satisfacción de necesidades. Dado que en este ámbito hay muchos indicadores y muy diversos, nos centraremos aquí en un sólo ejemplo. No pretendemos con ello generalizar conclusiones hacia otros indicadores, sino de exponer un caso: el de la cantidad de personas sin acceso al agua potable. Se trata de uno de los indicadores utilizados en los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas. Aun siendo difícil detectar tendencias en el tiempo, por la escasez de datos y la diversidad metodológica en su elaboración, se realiza un cierto esfuerzo de homogeneización para facilitar la comparación itnertemporal e interespacial.

La meta 10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio propone reducir a la mitad el porcentaje de población sin acceso al agua potable en el período 1990-2015. Con los datos disponibles en la actualidad, aparece una considerable mejoría, pasando el porcentaje de población abastecida por servicios de agua potable en los países denominados “en desarrollo” de un 75% en 1990 a un 83% en 2002. Encontramos resultados similares en índices de escolarización, salud y otras necesidades básicas.

Tropezamos aquí con un doble problema en la definición del umbral. Se considera, en las cifras presentadas, que una persona tiene acceso al agua potable si dispone de 20 litros/día de agua tratada, accesible a menos de un kilómetro del lugar de residencia. La selección de umbrales comunes para todos los países es una de las críticas que han recibido los ODM, pues aunque necesario para la comparación entre países, resta capacidad explicativa de la situación de cada país. ¿Es idéntica la cantidad de agua per capita necesaria en distintos países? Parece más bien que debiera variar en función del clima y otras características específicas. Los resultados pueden ver ensombrecidos por objetivos no configurados según sus realidades.

Por otro lado, aún aceptando umbrales comunes a nivel mundial, la definición de los distintos umbrales de cantidad y calidad del agua, así como de distancia a la disponibilidad, albergan ciertas dudas. ¿Qué pasaría si redefinimos el concepto fijando un umbral más

²⁶ Ver Wade, Sánchez, Milanovic....

²⁷ Ver Sala i Martín,2002; Milanovic, 2003; I. Olivé, 2004.

exigente, tanto en términos de distancia menor de la fuente suministradora al hogar familiar como de cantidad de litros y calidad del agua? Con toda seguridad encontraríamos cifras mayores de desabastecimiento, lo cual sería un efecto absolutamente predecible. Pero tal vez la tendencia cambiase. No olvidemos que al definirlo de una manera concreta, los esfuerzos realizados para obtener la mejoría se centran en tal definición, tal vez olvidando el mejoramiento de aquellos que apenas superan el umbral. En definitiva, podría encontrarse no sólo un cambio –obvio- de la magnitud final, sino también de la tendencia –al igual que ocurre con la definición de pobreza con un dólar día.

5.- Capacidades y desarrollo humano. Cuando incorporamos al desarrollo los conceptos de capacidades y desarrollo humano, tropezamos con mayores dificultades a la hora de definir indicadores y de obtener datos fiables y comparables. Pese a estas limitaciones, encontramos una situación de cierta mejoría de su evolución en el tiempo, durante los últimos años.

Las dificultades provienen de la definición del concepto. El método más extendido es, como es bien sabido, el uso del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. La esperanza de vida al nacer y el indicador híbrido educativo (escolarización y alfabetización), que suman dos tercios del valor del índice, debieran mostrar tendencias positivas mayores en los países con menores valores que en el resto, por razones obvias: ambos índices se acercan tangencialmente a su valor máximo (100%) en los países con mejores resultados, no habiendo margen para el crecimiento. Aún así, en el cuadro tres observamos que el crecimiento más débil se muestra en países con IDH bajo, incluso con algunos valores negativos.

Como es sabido, el tercio restante del indicador incluye un ajuste logarítmico (aparte de otro de paridad poder adquisitivo) en el valor de la renta per capita ajustada. Ello provoca menores distancias entre países y en el tiempo dentro de un mismo país, al comparar con en el caso de r.p.c PPP no ajustada logarítmicamente²⁸.

6.- Gobernabilidad. Los indicadores de esta dimensión de la pobreza miden diferentes aspectos de la calidad de la gobernabilidad, corrupción, derechos civiles, efectividad gubernamental, estado de derecho y calidad regulatoria. Las medidas no son igualmente específicas, especialmente en el caso de indicadores agregados como el índice de sobre las

²⁸ La forma en que se construye el índice sintético IDH en sus formulaciones iniciales generó una imposibilidad de realizar comparaciones intertemporales, pero la búsqueda de umbrales máximos y mínimos comunes para períodos largos ha solucionado este problema, como puede verse en las publicaciones del PNUD y en su página web.

percepciones de corrupción elaborado por Transparencia Internacional. La evidencia que relaciona gobernabilidad con desarrollo está basada en indicadores no específicos, recolectados con metodologías diferentes y con una cobertura geográfica y temporal limitada, lo que provoca unos márgenes de error que nos obligan a interpretar con mucha precaución este tipo de indicadores.

Para este ejercicio hemos elegido el índice de gobernabilidad de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (KKC)²⁹. Ellos han elaborado seis índices agregados de gobernabilidad recogidos de 32 diferentes fuentes de datos formadas por 30 organizaciones diferentes de todo el mundo, incluyendo instituciones de investigación y “think tanks”, organizaciones gubernamentales e internacionales, sondeos a expertos y agencias encuestadoras, etc. Las respuestas suministradas por los expertos, empresas y ciudadanos encuestados en estas fuentes de datos múltiples contienen percepciones sobre varias dimensiones de gobernabilidad. Los índices agregados son:

-*Voz y rendición de cuentas*. Mide los derechos humanos, políticos y civiles de las personas.

-*Estabilidad política y la ausencia de violencia*

-*Efectividad gubernamental*. Mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.

- *Calidad regulatoria*, que mide la incidencia de políticas hostiles al mercado

-*Estado de derecho*, cuya función es la de medir la calidad del cumplimiento de contratos, la policía y las cortes incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen.

-*Control de la corrupción*. Mide el abuso de poder público para el beneficio privado.

Kaufmann (1999) ha demostrado que los países con índices altos en gobernabilidad suelen tener una mortalidad infantil baja y altos índices de alfabetismo y en ingreso per capita.

Esto que ha señalado Kaufmann lo podemos ver en los cuadros del apéndice, donde se puede observar una correlación positiva entre los índices absolutos de gobernabilidad y PIB o IDH. Sin embargo, si observamos las tendencias de los índices, podemos observar relaciones inversas. Mientras los indicadores de IDH muestran para los países del cuadro 4 una mejoría en

²⁹ Para más información sobre los índices de gobernabilidad en general ver <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/>, para información específica sobre los índices de KKC ir a “Governance Matters IV: Updated Governance Indicators 1996-2004”, disponible en la siguiente página <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html>

el periodo 1996-2002, no ocurre lo mismo para los indicadores de gobernabilidad, que muestran un empeoramiento en la calidad de la gobernabilidad, en general. Aunque ha habido mejoras significativas en el índice de Voz y Rendición de Cuentas en algunos países (Bosnia, Croacia, Serbia, Ghana, Indonesia, Sierra Leona, República Eslovaca y Perú), se ha dado el deterioro en un número similar de países, como los indicados en el cuadro 4. A pesar de las mejoras en algunos países, ha habido al menos el mismo número de países en los cuales ha ocurrido deterioro en muchas dimensiones de gobernabilidad, y muchos más países donde no ha ocurrido un cambio significativo. Por lo tanto, en promedio la calidad de la gobernabilidad alrededor del mundo ha permanecido aparentemente estancada –por no mencionar las sucesivas crisis de gobernabilidad generadas desde la guerra de Irak y las nuevas estrategias de la administración de Bush-, resaltando la necesidad urgente de medidas y reformas en esta área que puedan tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza.

5. Conclusiones

La selección de indicadores adecuados a la medición del desarrollo y la pobreza debe hacerse de acuerdo a criterios conceptuales y teóricos previos, que asocien los indicadores a la definición elegida de los conceptos medidos (desarrollo y pobreza) y considere su carácter polimórfico.

A grandes rasgos, podemos afirmar que buena parte de los indicadores aquí estudiados muestran sendas desfavorables cuando realizamos una valoración de la era de la globalización. Aquellos que muestran sendas algo más favorables son los que miden el porcentaje de población con menos de un dólar día³⁰ y la renta per capita (y aún así en ambos casos se muestra un crecimiento de la brecha entre países ricos y países más pobres, excepción hecha de China e India). Encontramos también éxitos parciales en índices de satisfacción de necesidades, mientras que los peores resultados se encuentran en distribución de la renta, quedando los de gobernabilidad y capacidades en lugares intermedios. Casi todos ellos muestran una tendencia clara al crecimiento de la brecha Norte-Sur y también en las diferencias en el interior de cada país.

Los indicadores que muestran resultados ligeramente positivos –crecimiento de la renta per capita y población con ingresos menores a un dólar/día- son aquellos que aquí hemos considerado más criticables desde el punto de vista metodológico, por centrarse en una sola

³⁰ Respecto a la línea de pobreza definida como dos dólares día, no ofrece los mismos resultados que la de 1 dólar día, sino tendencia al empeoramiento

variable, además de confundir las relaciones causales entre crecimiento y desarrollo. En este tipo de indicadores se basan, en general, aquellos estudios publicados en los últimos años que muestran un saldo positivo de la era de la globalización. Concluimos, por tanto, que las opiniones de Milanovic y de las corrientes más críticas deben prevalecer sobre los enfoques más optimistas de Sala i Martín y otros autores defensores de la globalización.

Por otro lado, la complejidad del estudio y selección de indicadores proviene no sólo de la multidimensionalidad de los conceptos de desarrollo y pobreza, sino también de la existencia de flujos permanentes de entrada y salida de población en el ámbito de la pobreza: los actuales estudios sobre pobreza dinámica abren un nuevo foco de atención en este amplio debate.

Por último, la diversidad de percepción de los conceptos de desarrollo y pobreza en diferentes colectivos, culturas, áreas geográficas, etc., dificulta la obtención de indicadores comparables a escala mundial, dado que esa comparabilidad que se obtiene frecuentemente mediante una necesaria pero excesiva simplificación en las definiciones de desarrollo y pobreza. Definitivamente, resultará imprescindible utilizar un amplio conjunto de indicadores, algunos de ellos comparables a nivel internacional, y otros útiles sólo para algunas áreas específicas (no puede definirse de igual manera, por ejemplo, el umbral de necesidades de agua potable, en áreas con características distintas). Se requiere, al respecto una cuidadosa selección de datos e indicadores que pueda recoger sus manifestaciones polimórficas, configurando la pobreza y el desarrollo como algo más que un problema de ingresos. El esfuerzo realizado en la elaboración de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio aporta alguna luz en este camino, pero al mismo tiempo obliga a realizar comparaciones con indicadores cuya homogeneidad es más que dudosa, por las razones apuntadas.

Será el conjunto de todos ellos el que nos muestre un cierto acercamiento a la medición del desarrollo, más allá de los intentos de crear un solo indicador sintético y homogéneo.

Bibliografía

Allen, T.; A. Thomas (2.000): “Poverty and Development into the 21st Century”. Oxford University Press.

Alonso, J.A. (2000): “La eficacia de la ayuda: nuevos saberes y viejas manías”. *Instituciones y Desarrollo*, nº 5. IIG-PNUD (ver también edición electrónica: <http://iigov.uoc.es/iigov/pnud/revista/prevista.htm>).

Banco Mundial (Anual): *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.

Baulch, B. (1996): “Neglected trade-offs in poverty measurement”. *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin* 27, nº1.

Bustelo, P. (1998): “Teorías contemporáneas del desarrollo”. Síntesis

Baulch, B. and McCulloch (1999): “Distinguishing the Chronically from the Transitory Poor: Evidence from rural Pakistan”. *Institute of Development Studies (IDS) Working Paper* 97.

Baulch, B. y Hoddinott, J. (2000): *Economic Mobility and Poverty Dynamics in Development Countries*. London: Frank Class.

Berry, A. (2003): “Policy Response to Poverty and Inequality in the Developing World: Where Should the Priorities Lie?” Mimeo, y *Cepal Review*, 79, pp 67-110.

Chambers 1997: *Whose reality counts: Putting the first last*. Intermediate Technology Development Group (ITDG): IT Publications. London

Cornia, G. y Stewart, F. (1993): "Two Errors of Targeting". *Journal of International Development*, vol 5 nº 5.

Diaz Mier, M. A.; M. Garcés, S. Cañizares; H. Fernández (2004): “La nueva consideración de la pobreza en las instituciones económicas internacionales”. *VI Reunión de Economía Mundial*. . <http://www.sem-wes.org>.

Dercon, S. and Krishnan, P. (2000): “Vulnerability, Seasonality and Poverty in Ethiopia” in Baulch and Hoddinott: *Economic Mobility and Poverty Dynamics in Development Countries*. London: Frank Class.

Doyal-Gough (1.994): *Teoría de las necesidades humanas*. Fuhem-Icaria, Madrid

Dreze, J. and A. Sen (1991): “Public Action for Social Security: Foundations and Strategy” en Ahmed, E. Hills, J. and Sen, A (1991): *Social Security in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Escobar, A. (1995): *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princenton: Princenton University Press.

Galindo, M.A.; M.S. Castaño (2005): “Distribución de la renta y crecimiento económico”. *VII Reunión de Economía Mundial*. <http://www.sem-wes.org>

González Laxe, F.; J. Venancio Salcides, E. Barros Campello (2003): *Globalización, pobreza e igualdad en América Latina*. En González Laxe y Sequeiros, 2003 pp. 35-56.

González Laxe; J. Sequeiros (2003): *Orden Económico Mundial: Globalización y desarrollo*. Netbiblo

Jalan, J. and Ravallion, M. (1997): "Are the Poor less Well-Insured?" *World Bank Working Paper n° 1863*.

Kakwani (1981): "Welfare Measures. An International Comparison". *Journal of Development Economics*. FALTA VOL.

Kaufmann, D, Kraay, A. y Pablo Zoido-Lobaton (1999): "Governance Matters". *World Bank Policy Research Working Paper n° 2196* (última revisión 2005: "Governance Matters IV: Updated Governance Indicators en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html>

Kinsey, B. *et. al.* (1998): "Coping with Drought in Zimbabwe: Survey Evidence on Responses of Rural Households to Risk". *World Development*, vol. 26 n° 2.

Martínez Sánchez, J.M. (2003): "Stiglitz: la falsa polémica entre crecimiento y pobreza". *Revista de Economía Mundial*, n° 9.

Milanovic, B. (2003): "The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It". *World Development*, vol. 31, n° 4. pp 667-683.

Mishan, E.J. (1969): *Los costes del desarrollo económico*. Oikos.

Myrdal, G. (1974): "Contribución a una teoría más realista del crecimiento y el desarrollo económico". *Trimestre económico*, n° 161

Naciones Unidas (2000): "Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)] 55/2. Declaración del Milenio". <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>.

Narayan, Chambers, Shah y Petesch, 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher y Koch-Schulte, 2000 (2000): *Hay alguien que nos escucha? vol 1; La voz de los pobres: Clamando por el cambio, vol. 2; From Many Lanas, vol. 3*. Banco Mundial. Publicaciones Mundi-Presa: Madrid.

Nordhaus, W.; J. Tobin (1976): *¿Está anticuado el crecimiento?* Revista Española de Economía, abril 1.976.

Olivié, I. (2004): "Evolución reciente de la pobreza en el mundo: ¿qué nos dicen los datos". Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales, Area Cooperación y Desarrollo, ARI n° 184/2004.

Pietersen, J.N (2001): *Development theory: Deconstruções/Reconstruções*. SAGE Publications. London.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (varios años): *Informe sobre el Desarrollo Humano*. <http://www.undp.org>

Rist, G. (2002): *El Desarrollo: historia occidental de una creencia*. Instituto Interuniversitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid

Sala i Martín, X. (2002): *The Disturbing Rise in Global Income Inequality*. Mimeo, March

Sánchez, O. (2004): "Globalization as a Development Strategy in Latin America?". *World Development*, vol 31, nº 12, pp 1977-95.

Saurabh Sinha and Michael Lipton (2000): "Damaging Fluctuations, Risk and Poverty: A Review". *Background paper para el Informe Anual del Banco Mundial (2000)*.

Sen, A. (1981a): "A Reply to 'Welfarism: A Defense against Sen's Attack'" *Economic Journal*, June.

Sen, A. (1981b): "Informational Basis of Alternative Welfare Approaches: Agregation and Income Distribution" *Journal of Public Economics*, 4.

Sen., A (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza.

Sen, A. (2000): "A Decade of Human Development". *Journal of Human Development*, Febr. Vol 1, nº 1. Pp. 17-23.

Stiglitz, J. (2002): "El Desarrollo no sólo es crecimiento del PIB". *Iconos*, nº 13. FLACSO Ecuador. Editado también en España: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 81, pp.11-26. 2.003.

VV. AA. (1999): *Análisis de 10 años de desarrollo humano. Límites y potencialidades para una estrategia de desarrollo*. Congreso internacional, Facultad de CC. Económicas, Universidad del País Vasco. Bilbao

Wade, H. R. (2004): "Is globalization Reducing Poverty and Inequality?" *World Development*, vol 32, nº 4, pp 567-589.

Yaquub, S. (1999): "Poverty Dynamics in Developing Countries: An Annotated Bibliography", *IDS Development Bibliography* nº 16.

APÉNDICES

CUADRO 1: CRECIMIENTO PIB PC POR REGIONES

	PIB 2002 en miles de millones		PIB pc 2002		Índice de crecimiento anual PIB p.c. (%)	
	US\$	PPP US\$	US\$	PPP US\$	1975-2002	1990-2002
Países en desarrollo	6.189,30	19.848,50	1.264	4.054	2,3	2,8
Países menos desarrollados	204,7	897,7	298	1.307	0,5	1,4
Países árabes	712,3	1.466,30	2.462	5.069	0,1	1
Este de Asia y Pacífico	2.562,60	9.046,90	1.351	4.768	5,9	5,4
Latinoamérica y Caribe	1.676,10	3.796,10	3.189	7.223	0,7	1,3
Sur de Asia	757,1	3.898,70	516	2.658	2,4	3,2
África sub-Sahariana	303,5	1.157,40	469	1.790	-0,8	(.)
Europa Central y Oriental+CIS	971,1	2.914,70	2.396	7.192	-1,5	-0,9
OECD	26.298,90	28.491,50	22.987	24.904	2	1,7
Países de alta renta	25.129,90	26.368,20	27.638	29.000	2,1	1,7
Países de elevado desarrollo humano	26.924,90	29.435,40	22.690	24.806	2	1,7
Medio desarrollo humano	4.659,10	17.763,50	1.120	4.269	1,7	2,1
Bajo desarrollo humano	233,9	860	322	1.184	0,1	0,3
Países de renta alta	25.767,90	27.115,70	27.312	28.741	2,1	1,7
Renta media	5.138,50	16.174,90	1.877	5.908	1,4	2
Renta baja	1.123,90	5.359,90	451	2.149	2,2	2,3
Mundo	31.927,20	48.151,10	5.174	7.804	1,3	1,2

Fuente: PNUD

CUADRO 2: INDICADORES DE DESIGUALDAD EN LATINOAMERICA

	20% más rico/ 20% más pobre		Índice Gini	Índice Gini
	1.998-2.001	1980-88	1998-2001	1975-88
Argentina	18,1		52,2	
Chile	18,7		57,1	46
Costa Rica	12,3	16,5	46,5	42
Uruguay	10,4		44,6	
México	19,3		54,6	50
Panamá	24,7		56,4	57
Venezuela	17,9		49,1	
Brasil	31,5	26,1	59,1	57
Colombia	22,9	13,3	57,6	45
Jamaica	6,9	9,1	37,9	66
Perú	18,4	11,8	49,8	31
Paraguay	27,3		56,8	
Republica Dominicana	10,5		47,4	
Ecuador	17,3		43,7	
El Salvador	19,8		53,2	
Guyana	11,1		43,2	
Bolivia	12,3		44,7	
Honduras	21,5		55	62
Nicaragua	16,8		55,1	
Guatemala	24,4		48,3	

Fuente: PNUD

Nota: La no coincidencia de los años de disponibilidad de los índices hace que se presenten datos por columnas en un intervalo, que define que en alguno de esos años se elaboró el índice para el país correspondiente. Los datos detallados, y para otras áreas, pueden verse en <http://www.undp.org>

CUADRO 3: INDICES DE DESARROLLO HUMANO (IDH), PAÍSES REPRESENTATIVOS.

Rango	País	IDH							
		1980	1985	1990	1995	2000	2002	IDH02-IDH80	IDH02-IDH90
8	Estados Unidos	0,886	0,899	0,914	0,926	0,935	0,939	0,053	0,025
9	Japón	0,879	0,894	0,91	0,924	0,934	0,938	0,059	0,028
12	Reino Unido	0,853	0,862	0,883	0,921	0,932	0,936	0,083	0,053
16	Francia	0,867	0,88	0,902	0,919	0,929	0,932	0,065	0,03
19	Alemania	0,86	0,868	0,887	0,911	..	0,925	0,065	0,038
20	España	0,853	0,867	0,885	0,903	0,917	0,922	0,069	0,037
21	Italia	0,856	0,865	0,887	0,904	0,915	0,92	0,064	0,033
34	Argentina	0,799	0,808	0,81	0,832	0,854	0,853	0,054	0,043
53	México	0,734	0,753	0,761	0,776	0,8	0,802	0,068	0,041
72	Brasil	0,68	0,695	0,714	0,739	0,771	0,775	0,095	0,061
73	Colombia	0,689	0,706	0,727	0,751	0,771	0,773	0,084	0,046
85	Perú	0,672	0,696	0,706	0,733	..	0,752	0,08	0,046
94	China	0,557	0,593	0,627	0,683	0,721	0,745	0,188	0,118
119	Sud Africa	0,672	0,697	0,729	0,735	0,69	0,666	-0,006	-0,063
138	Bangladesh	0,363	0,388	0,417	0,445	0,497	0,509	0,146	0,092
141	Camerún	0,462	0,504	0,519	0,508	..	0,501	0,039	-0,018
144	Congo	0,497	0,541	0,532	0,53	0,487	0,494	-0,003	-0,038
175	Burkina Faso	0,262	0,287	0,302	0,312	0,323	0,302	0,04	0
176	Níger	0,257	0,25	0,259	0,265	0,279	0,292	0,035	0,033

Fuente: PNUD

CUADRO 4: INDICADORES DE GOBERNABILIDAD 1996-2004 (Rango 0-100)

País	Año	Voz y Rendición de Cuentas	Estabilidad política y ausencia de violencia	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Estado de derecho	Control de la corrupción
Bangladesh	2004	28.6	11.7	26.4	13.3	22.2	10.3
	2002	28.8	26.5	31.8	14.8	27.6	16.8
	2000	38.7	28.5	35.5	40.1	29.9	33.9
	1998	44.5	26.7	39.3	41.8	25.9	43.2
	1996	41.9	26.8	22.3	26.5	27.1	35.3
India	2004	53.9	24.3	55.8	26.6	50.7	47.3
	2002	60.6	21.6	55.7	43.4	55.6	43.4
	2000	62.8	37.0	52.7	38.5	62.0	49.5
	1998	58.6	27.3	50.8	41.8	67.0	59.6
	1996	60.7	18.9	55.3	44.2	56.6	43.3
Brasil	2004	55.8	43.7	58.2	58.1	46.9	53.2
	2002	59.1	47.0	53.7	63.3	45.9	55.6
	2000	63.9	55.8	47.3	64.7	53.5	59.7
	1998	64.4	31.5	55.7	57.1	56.8	68.3
	1996	59.7	39.6	54.7	60.2	46.4	55.3
China	2004	7.3	46.6	60.1	35.0	40.6	39.9
	2002	10.1	45.9	65.2	37.8	48.5	44.4
	2000	10.5	54.5	64.0	36.9	48.7	44.6
	1998	7.9	49.7	64.5	42.9	52.4	60.7
	1996	12.0	50.6	66.5	47.0	37.3	58.7
Rusia	2004	25.7	21.8	48.1	30.5	29.5	29.1
	2002	36.4	29.2	41.3	43.4	21.4	18.9
	2000	35.1	25.5	29.0	5.3	18.7	9.7
	1998	41.4	23.6	23.5	31.5	22.7	25.7
	1996	39.8	17.1	31.3	31.5	19.9	26.7
Italia	2004	82.0	56.3	70.2	81.8	71.0	74.9
	2002	83.8	78.4	82.1	83.2	74.5	76.0
	2000	80.6	74.5	79.0	79.1	80.7	83.3
	1998	84.8	86.1	84.7	76.6	82.7	84.7
	1996	82.2	71.3	82.7	82.9	83.1	74.7
Japón	2004	78.2	83.5	86.5	83.7	89.9	86.2
	2002	79.3	90.3	84.6	78.1	88.3	85.2
	2000	76.4	88.5	85.5	81.8	90.9	87.6
	1998	78.5	87.9	85.2	69.0	90.3	85.8
	1996	81.2	86.6	87.2	82.3	88.0	84.7
EEUU	2004	89.3	60.7	93.8	86.7	92.3	92.6
	2002	89.9	49.7	91.5	90.8	91.3	92.3
	2000	85.3	89.1	93.5	95.2	92.5	92.5
	1998	93.7	86.7	91.8	96.2	91.4	91.3
	1996	95.3	86.0	95.5	95.6	92.2	90.0

Fuente: **D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005**