

PRIMERA  
PARTE

---

HACIA UN CAMBIO  
DE PARADIGMA:  
EL DESARROLLO  
VISTO DESDE LAS  
PERSONAS

---





# 1

# LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO, LA NOCIÓN DE DESARROLLO HUMANO Y LAS NUEVAS MIRADAS SOBRE UN DESAFÍO PERMANENTE

## ANTECEDENTES DE LA NOCIÓN DE DESARROLLO HUMANO

Los informes sobre desarrollo humano que comenzaron a publicarse en 1990 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cristalizaron una evolución conceptual que comenzó a partir de la Segunda Guerra Mundial. En buena medida, la guerra y los procesos de descolonización que le siguieron obligaron a los países europeos a enfrentar el tema de su propia reconstrucción, así como el del futuro de sus excolonias. Estos procesos estimularon la investigación y el debate sobre los factores que inciden en los procesos de crecimiento y desarrollo, generando una extraordinaria riqueza de reflexiones cuya importancia continúa vigente en la actualidad.

La larga evolución del pensamiento sobre estrategias económicas y sociales para el desarrollo permite constatar que desde las postrimerías del siglo XX se venía generando

un paradigma nuevo, que continúa sumando adeptos en todo el mundo, y que resulta necesario comprender a fondo para ubicar este primer *Informe sobre Desarrollo Humano* de Puerto Rico. Las nociones de *desarrollo humano* y *desarrollo humano sostenible* han provocado un cambio conceptual fundamental, en el sentido de concebir como eje de los procesos de transformación económica y social a las personas y no al capital, a la nación o al gobierno. En este sentido, el análisis del significado del concepto *desarrollo* se enfoca en examinar en forma integral todos aquellos factores que inciden en que las personas puedan llevar una vida digna en una relación sana con el medioambiente, en la que tengan oportunidades reales para potenciar plenamente sus talentos y capacidades, y que las futuras generaciones puedan tener, al menos, las mismas oportunidades. Este primer capítulo del *Informe* traza la evolución de los principios fundamentales sobre los cuales se asienta la noción actual de desarrollo humano, considerando cómo

estos han enriquecido la comprensión de los procesos que afectan el desarrollo de las personas y de las naciones.

### *La búsqueda de una visión integral del desarrollo*

Hasta finales del siglo XIX las corrientes principales del pensamiento económico liberal manejaban el concepto de *riqueza* acuñado por Adam Smith y David Ricardo como el indicador clave de prosperidad o decadencia de las naciones. Además, las principales escuelas de Economía de las universidades del mundo occidental generaron nuevas nociones y consolidaron en el debate la noción de *crecimiento económico*, estableciendo mediciones del dinamismo de una economía nacional a través del producto interno bruto y del ingreso per cápita. No obstante, la Segunda Guerra Mundial indujo nuevas reflexiones y el surgimiento de un cambio paradigmático sobre cómo se aborda el concepto del progreso o la prosperidad de una sociedad.

Una de las primeras voces en plantear la necesidad de articular las estrategias, medidas y políticas económicas, sociales y culturales en un proyecto integral de *desarrollo* fue la del padre dominico Louis Joseph Lebret (Francia, 1897-1966), quien en 1941 fundó en su país el movimiento “Economía y Humanismo”. En el empeño de lograr cambiar la mirada prevaleciente de un capitalismo que, según él, conducía a la desigualdad, a la guerra y a la muerte, Lebret trabajó afanosamente en tres dimensiones, a saber: primero, en el ámbito eclesiástico, logrando que la Iglesia Católica asumiera posiciones de lucha contra la pobreza y la desigualdad en el Concilio Vaticano II y en la preparación de la Encíclica *Populorum Progreso*, de la cual es uno de los principales artífices. También trabajó junto con religiosos musulmanes, asiáticos y africanos desde una visión ecuménica para adelantar

esta visión, que implicaba la posibilidad de convivencia entre diferentes poblaciones y no las relaciones de explotación que caracterizaban la estrategia de crecimiento bajo los parámetros del capitalismo de libre mercado.

En segundo lugar, Lebret buscó influir a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en 1945, y la impulsó a emprender una lucha internacional contra la carestía y la inequidad, promoviendo una nueva ética en el desarrollo (tema retomado con fuerza algunos años después por Bernardo Kliksberg [2008]). Esto lo llevó a participar en un grupo de trabajo de alto nivel en la ONU, que logró establecer una primera medición de los niveles de desarrollo en el mundo que tomaba en cuenta las condiciones de vida de la población. Sin duda, este ejercicio fue un temprano precursor del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Todo el trabajo de Lebret estuvo basado en un programa de investigaciones interdisciplinario (también fue precursor en ello), que desarrolló desde la institución que fundó en 1941, Economía y Humanismo. Desde allí se dedicó a realizar e impulsar trabajos científicos que contribuyeran a generar conocimiento sobre cómo poner la economía al servicio de las personas. Economía y Humanismo creó capítulos en diversos lugares de Francia, así como en el extranjero; publicó libros, revistas y boletines con los resultados de sus investigaciones y eventualmente diseñó programas de formación. Su labor iba dirigida tanto al ámbito académico como a la sensibilización ciudadana<sup>1</sup>, buscando atender prioritariamente “las necesidades humanas”. Además, Lebret dictó conferencias y organizó grupos de seguidores en todo el mundo y trabajó como consultor y asesor en desarrollo en Brasil, Colombia, Venezuela, Senegal, Líbano, Vietnam, entre otros países. Una aportación fundamental de su análisis

fue detectar una alta correlación entre las desigualdades en la ocupación de espacios en las ciudades y la reproducción de patrones de desigualdad general en la sociedad. Este factor ha sido determinante en la persistencia de las desigualdades en muchos países de América Latina y se ha validado de manera similar en Puerto Rico.

Lebret trabajó mucho con François Perroux (1903-1987), uno de los economistas franceses más importantes del siglo XX, quien se vinculó tempranamente con la visión de economía y humanismo y con los debates sobre la dependencia en América Latina. En 1942, en plena Guerra Mundial y con una Francia en penurias, dividida y ocupada, firmaron junto con otros seglares y religiosos el “Manifiesto de 1942”, donde propusieron la ruta de una economía comunitaria para la reconstrucción del país, que respetara la naturaleza y la dignidad de las personas y que fuera “equilibrada”.

En 1948, Perroux aportó una mirada clave adicional a la búsqueda de un enfoque integral al identificar la tríada que lo constituye. Su mirada de humanismo cristiano se asoció con el concepto de Lebret y juntos avanzaron en este pensamiento innovador y precursor de la visión que animó los primeros informes sobre desarrollo humano del PNUD.

Perroux fue el primero en proponer que el desarrollo debe ser por y para las personas, dando gran importancia a los proyectos colectivos y a la creación colectiva<sup>2</sup>. En *L'Economie du XXe siècle*, Perroux definió el desarrollo como “la combinación de los cambios mentales y sociales de una población que la vuelven apta para hacer crecer, cumulativa y durablemente su producto real global” (1991). Insistió en que el desarrollo nos remite a las estructuras, particularmente a las sociales y mentales, por lo que no puede haber desarrollo económico sin desarrollo social ni cultural, y a la inversa.

Insistió en distinguir la noción de *desarrollo* de otras nociones, como la de *expansión*, que es el aumento en un muy corto plazo de un indicador de dimensión (Producto Interno Bruto-PIB o Producto Bruto-PB), o la del *crecimiento*, que es el aumento de la misma dimensión en un plazo más largo; o incluso del *progreso*, que meramente muestra una mejoría respecto a un periodo anterior en una determinada sociedad.

*La dependencia, la desarticulación interna de las economías y la incapacidad de cubrir costos de sobrevivencia de gran parte de la población, constituyen los desafíos principales del desarrollo.*

—François Perroux,  
*L'Economie du XXe siècle*, 1991

Perroux analizó dos formas en que la *dependencia* se manifiesta: una recíproca y una unilateral o asimétrica. Puerto Rico parece asemejarse a la dependencia asimétrica según la distinción de Perroux. Esta se describe como “un dominio ejercido desde afuera, que desequilibra la economía y constituye una agresión económica tal que desemboca en la desarticulación de las estructuras internas”.

La dependencia, según esta descripción, es una realidad en Puerto Rico desde hace mucho tiempo y no necesariamente se manifiesta de manera similar entre siglos, décadas o metrópolis. Por ejemplo, desde principios de los años setenta, esta dependencia se intensificó cuando comenzó la entrada masiva de ayudas federales para las familias de bajo nivel de ingresos, así como fondos directos al gobierno de

Puerto Rico para programas, sobre todo de infraestructura.

Para Perroux, el dominio y la dependencia emergen de una diferencia en la dimensión de las unidades que se relacionan entre sí y del poder de negociación que tenga cada cual. Cuando hay una desigualdad importante entre los agentes en cuestión, decía el economista francés, se generan impactos desequilibradores sobre las estructuras de los dominados, las que definió como “la red de proporciones y relaciones que caracteriza a un conjunto económico” (1969). (Por ejemplo, las estructuras de exportación e importación, las de inversiones, de producción, de poder, entre otras). La identificación de la magnitud de esos desequilibrios y de las desigualdades que se generan a partir del dominio y la dependencia en Puerto Rico es un reto que se ha asumido en el desarrollo de este primer *Informe de Desarrollo Humano*.

Resulta interesante recalcar que en el pensamiento de Perroux las estructuras también son de índole relacional y comunicacional, lo que suele estar vinculado con la heterogeneidad étnica, lingüística, política o histórica, o de ubicación social de determinados grupos. En los procesos de desarrollo es frecuente encontrar islotes o agrupaciones con diversos grados de capacidad de innovación, crecimiento, adaptación o estancamiento. Perroux fue uno de los primeros en constatar e insistir en que el desarrollo no es un proceso lineal, uniforme u homogéneo. Este teorema sirve para explicar algunas instancias de profundas desigualdades que aparecen en la sociedad puertorriqueña, donde existen algunos sectores que están en plenas condiciones de dialogar e intercambiar con actores de punta a nivel internacional, mientras que otros viven con medio siglo de retraso con relación al desarrollo de sus capacidades y talentos.

La *desarticulación*, según Perroux, se caracteriza por la falta de —o por una débil— integración de la economía nacional, bien sea porque no hay eslabonamientos o articulación de cada una de las partes con otras, o debido a la falta de articulación con un centro nacional, como suele ocurrir en las ciudades puertos de muchos países. (Este último caso éllo denomina *semi-articulación*). La desarticulación se expresa también en la yuxtaposición de estructuras económicas y en una pobre comunicación entre distintas esferas de la economía. La discusión de Perroux sobre la desarticulación en ambos sentidos parecería estar describiendo la realidad de la economía de Puerto Rico, donde a pesar de haber tenido muchos años de bonanza y de crecimiento económico, no hubo un proceso de integración de largo plazo de los diversos sectores económicos de manera que pudieran generar la sinergia necesaria para perdurar en el tiempo.

Con respecto a la *incapacidad de cubrir costos de sobrevivencia*, Perroux define los costos como “los gastos necesarios para que todos los seres humanos se beneficien de las condiciones fundamentales de su vida” (1991). Es aquí donde Perroux sienta un precedente muy importante para lo que fueron los debates sobre desarrollo humano posteriormente, al poner el énfasis en las relaciones entre las personas y grupos de personas, y no entre las personas y las riquezas, insistiendo siempre en que la economía tiene que estar al servicio de las personas y no del capital. Las personas, dice, son el eje o el motor del desarrollo; no son un simple factor de producción, como lo son el capital, la tierra o los recursos naturales. Las personas constituyen el motor y el fin de la producción; solo así la economía se vuelve fuente de libertad. Esta visión considera que la economía debe ser una ciencia al servicio del desarrollo humano y que este último debe ser “global, endógeno e integrado” (Perroux, 1981). Perroux, además, insistió en que para

lograr el desarrollo humano no hay una receta única, sino que cada situación de país debe analizarse para llegar a un diagnóstico, y por ende, emplear una estrategia adecuada.

Perroux abordó otro aspecto de importancia vital en el proceso de repensar el desarrollo desde otros parámetros, más allá de la riqueza, el capital o los ingresos. Se trata de la importante función que otorga al estado como árbitro de conflictos y como articulador de lo que considera son los tres flujos de base de la economía, a saber: i) los flujos de las operaciones privadas y mercantiles (contratos y mercados); ii) los flujos de las operaciones públicas o influenciadas por el estado, y iii) los flujos de transferencias sociales (asistencia pública)<sup>3</sup>. Sin esta mediación del estado, los mercados serían aún más imperfectos; por ello, el estado es imprescindible para ordenar el crecimiento y atenuar la desarticulación en todas sus dimensiones.

Las posturas de Lebret y Perroux influyeron decididamente el pensamiento latinoamericano, especialmente entre los economistas conocidos como “estructuralistas”. Como se recordará, los países de América Latina organizaron sus estados nacionales y sus economías entre finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX. No obstante, la mayoría confrontaban serios problemas de rezago económico, aun para mediados del siglo XX. En 1949, Raúl Prebisch (1901-1986), un reconocido economista argentino, publicó un libro de profunda resonancia sobre el tema: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, publicación que lo impulsó a la secretaría ejecutiva de la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un cuerpo técnico-político de la ONU.

El análisis de la dependencia esbozado por Perroux fue ampliado por parte de Prebisch y Hans Singer (Alemania, 1910-2006), quienes

aportaron su análisis de que el comercio internacional no había sido realmente útil para el desarrollo económico de la región, ya que se dislocaron estructuras y se generaron desequilibrios difíciles de superar. Según indicado, los países del tercer mundo fueron convirtiéndose en productores y exportadores de materias primas, por lo que descuidaron su desarrollo industrial. Dado que los términos de intercambio solían favorecer a los países centrales, debido a una demanda inflexible de tales productos en la periferia de donde se daban, se generaba una relación de dependencia de las metrópolis que ellos mismos abastecían. Tanto Prebisch como Singer caracterizaban la situación de subordinación de la región a los intereses económicos y políticos de los países dominantes como de carácter *condicionante*. La salida a esta encrucijada era promover un *desarrollo endógeno*, lo que debía poder lograrse por tres vías: i) la sustitución de importaciones; ii) una fuerte inversión en industrialización en los países periféricos; y iii) la creación de áreas de libre comercio y mercados comunes en la región para lograr economías de escala.

Para la década del sesenta los llamados “dependentistas” habían crecido en número y en riqueza de análisis. Además de Prebisch y Singer, Theotonio Dos Santos (Brasil, 1936), Andre Gunder Frank (Berlín, 1929-2005), Ruy Mauro Marini (Brasil, 1932-1997), Celso Furtado (Brasil, 1920-2004), Enzo Faletto (Chile, 1935-2003) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1931), entre otros, generaron un caudal de investigaciones y debates instando a los países de la región a proteger sus productos, ampliar el mercado interno, limitar las importaciones con altas tasas de impuestos y a crear un aparato gubernamental para las empresas públicas estratégicas. Se resaltó en este análisis el papel del Estado como nivelador de desigualdades e incentivador económico, lo cual plantó una importante semilla en la región.

La discusión latinoamericana sobre la dependencia coincide con el periodo de las independencias en África y Asia, e irradia sobre estas regiones que buscaban afirmar su proceso de descolonización y de construcción de estados nacionales. Los poderes antagónicos de la época, Estados Unidos de América y la Unión Soviética, les presionaban para optar por el capitalismo de mercado o el comunismo. Por ello, líderes de las nuevas naciones, como Nasser, presidente de Egipto, Nehru, de India, y Sukarno, de Indonesia, convocaron la Conferencia de Bandung de estados asiáticos y africanos, donde se sentaron las bases del Movimiento de los Países No-Alineados. Había entonces tres regiones en el mundo clamando por la afirmación de la soberanía para decidir los asuntos internos de los países. El fundamento de lo que años más tarde fueron los planteamientos de la colonialidad del poder estaba ya planteado en ese movimiento de los no-alineados a través de su insistencia en el reconocimiento de la igualdad de todas las etnias y de todas las naciones, grandes y pequeñas.

El *establishment* político y académico de Estados Unidos respondió con la *teoría de la modernización*, impulsada en los sesenta para contrarrestar el discurso de los estructuralistas/dependentistas latinoamericanos, los reclamos afroasiáticos de respeto a la soberanía y la integridad territorial de las naciones, y de paso, el surgimiento de la Revolución Cubana. La propuesta de la CEPAL suponía una intervención estatal mayor de la que el pensamiento estadounidense vigente consideraba deseable. La visión de Adam Smith (1776) sobre las bondades de la libre competencia, la idea weberiana de ética protestante del trabajo (2012), o el pensamiento de David McClelland (1961) sobre la motivación como impulsor del desarrollo, junto con los trabajos de Talcott Parsons (1951), que sostenía que las

sociedades tendían hacia la autorregulación, fueron el anclaje intelectual de la teoría de la modernización. Esta visión, en la que se inscribe Henry K.Wells (1969), que basa su trabajo en el caso de Puerto Rico aducía que existe una ruta hacia el desarrollo y la modernidad que pasa por determinadas etapas, que van desde la sociedad tradicional hasta la sociedad de alto consumo masivo, la que puede considerarse “moderna y desarrollada”. Desde esa mirada, todos los países debían seguir una misma “estrategia para alcanzar el desarrollo”. Nada más lejos de lo que la realidad latinoamericana mostraba.

En la misma línea de los estudios de la modernización, el trabajo de W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, publicado en 1960, fue el que tuvo mayor impacto en Estados Unidos. Rostow tuvo un papel importante en la Administración de John F. Kennedy, fue integrante del Consejo de Seguridad Nacional entre 1966 y 1969, y fue influyente en las políticas estadounidenses hacia los países en desarrollo. Su tesis era que, en efecto, una vez comenzaba el proceso de crecimiento económico, este ineludiblemente llevaría a una progresión de etapas que culminaría en convertir al país en uno como Estados Unidos, marcado por el consumo masivo. Postulaba que hay cinco etapas del desarrollo por las que deben pasar todos los países: la sociedad tradicional; las condiciones previas para el impulso inicial; el despegue; la marcha hacia la madurez; y la era del gran consumo de masas. Esta postura no solamente incidió en la manera en que se veía el desarrollo, sino que tuvo un impacto importante en la política de ayuda al exterior de Estados Unidos. El trabajo de Rostow titulado *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto* (1960) buscaba distanciarse de la teoría de la historia moderna de Marx sobre la cual se asentaban muchos de los trabajos de los economistas latinoamericanos y africanos.

La visión general de la modernización como tautología fue promovida en América Latina y el Caribe por la Alianza para el Progreso, instancia creada por el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, en 1961 y dirigida inicialmente por un puertorriqueño: Teodoro Moscoso. Esta fue impulsada de manera similar en África. De visión grandilocuente, funcionalista y mecanicista, cifraba sus mayores expectativas en la racionalidad y capacidad de las burocracias gubernamentales para instalar una economía de mercado, guiada por el sector privado. La teoría de la modernización subestimó enormemente el surgimiento de gobiernos militares, que inicialmente tenían una visión de fuerte control estatal de los procesos económicos.

Los gobiernos militares de la década del setenta en América Latina contribuyeron a la radicalización del debate político y a que las principales corrientes de pensamiento contestatario de la región pusieran más acento en los temas de concertación, redemocratización, violencia institucional y derechos humanos, entre otros. La discusión teórica sobre desarrollo quedó subsumida en la debacle institucional que sufrieron los centros universitarios de pensamiento crítico en la región, así como por las crisis personales de sus principales actores durante esos años. De ahí que las formulaciones teóricas que venían haciéndose en los centros de poder mundial pudieran penetrar bastante fácilmente en los sectores conservadores de la clase política latinoamericana.

La teoría de la modernización con Estados Unidos como modelo quedó como sustrato de lo que luego fueron las políticas neoliberales, a partir de lo que se llamó el Consenso de Washington de 1989, adoptado y promovido por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos

internacionales. Ambas visiones partían de una misma premisa: que todas las sociedades pueden transformarse siguiendo una misma receta, centrada en la libertad de los mercados y la iniciativa privada.

Las políticas que tomaron los países en desarrollo desde mediados de los años ochenta y a lo largo de la década del noventa, inspiradas en la visión de la modernización y las recomendaciones del Consenso de Washington, no fueron capaces de generar procesos que promovieran un desarrollo económico y social basado en las personas. Por el contrario, comenzaron a crecer las desigualdades económicas entre ricos y pobres, así como entre países y regiones, fracasando en el intento de reducir significativamente la pobreza y la indigencia (Rivera, 2000)<sup>4</sup>. Algunos años después, el propio Banco Mundial reconoció el fracaso de dichas políticas y avaló públicamente la idea de que no hay recetas únicas en materia de desarrollo.

El debate sobre desarrollo continuó creciendo en el mundo. Las nociones de *desarrollo sostenible* y *desarrollo sustentable* aparecieron como conceptos aportados por las comunidades de activistas que analizaban el impacto de las políticas económicas que se seguían entonces sobre el medioambiente. Para los ochenta era evidente que la mayoría de los sistemas económicos no proveían una base adecuada para incrementar el bienestar de sus poblaciones asegurando que las futuras generaciones pudieran disfrutar de recursos naturales preservados. En 1987 el Informe de la Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, definió *desarrollo sostenible* como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer el suyo, permitiendo que las personas mantengan y mejoren su calidad de vida en formas ecológicamente sostenibles, económicamente viables y

socialmente deseables”<sup>5</sup>. Los movimientos ambientalistas crecieron significativamente, tanto en los países industrializados como en los emergentes, y han repercutido en el debate sobre cómo sostener un proceso de desarrollo económico y social a largo plazo sin destruir la base de recursos naturales del planeta.

El ecologismo fue visto inicialmente en América Latina como un fenómeno típico de sectores prósperos de los países ricos, sin relación con la tradición de solidaridad universal característica del pensamiento socialmente progresista de la región. Por ello, en la izquierda de los años setenta hubo un repudio generalizado del ecologismo, como bien señala Martínez Alier (1995), uno de los precursores de vincular los procesos económicos con los impactos al medioambiente. Sin embargo, progresivamente los ambientalistas y ecologistas han ido ganando terreno en el debate y representan hoy una fuerza importante de fiscalización, de resistencia y de elaboración de propuestas alternativas.

*El desarrollo sostenible es aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.*

—Informe Brundtland,  
*Nuestro futuro común*,  
 (“Informe Brundtland”), 1987

A lo largo de las últimas décadas se ha podido confirmar el tremendo daño que los actuales patrones de uso de recursos naturales para generar crecimiento económico han hecho a la tierra, los recursos naturales y el clima en el planeta. Esto ha llevado a una

mayor apertura para incorporar el tema en la discusión de alternativas a ese enfoque del desarrollo como un único camino al futuro de una sociedad. De hecho, estas consideraciones fueron incorporadas en la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015.

La búsqueda de nuevos senderos por parte de las emergentes organizaciones de activistas sociales de los países menos desarrollados, particularmente de Asia, hizo surgir una importante literatura sobre desarrollo alternativo y sobre el impacto de las relaciones coloniales en el “tercer mundo”. Paulatinamente, estas organizaciones fueron ganando espacios a nivel nacional e internacional y comenzaron a presionar a los organismos internacionales para que se asumiera la responsabilidad de generar políticas que propiciaran otros procesos en los países más pobres. A estas iniciativas se sumaron sectores también “alternativos” de los países industriales —los ecologistas, los pacifistas, las feministas, entre otros—. El llamado “modelo” de sociedad de los países industriales evidenciaba ya graves problemas: desintegración social, violencia, desigualdad de género, falta de solidaridad, y también allí comenzaban a sentir la necesidad de buscar otros caminos para mejorar el bienestar de las personas.

Estos procesos, confluencias y disidencias llevaron a que proliferaran nociones de *otro desarrollo*, *desarrollo alternativo*, y también *de alternativas al desarrollo*, como metáforas integradoras de una gran diversidad de propuestas teóricas relacionadas con construir visiones o paradigmas distintos para abordar la cuestión. El debate inicialmente se daba entre organizaciones sociales y luego en reuniones del sistema de Naciones Unidas y otras instancias internacionales. Individuos y organizaciones provenientes de países pobres, como también de países ricos,

comenzaron por primera vez a interactuar en favor de repensar el desarrollo desde otro lugar y con otros parámetros. Dejaron claras las diferencias que implicaban el crecimiento económico y el desarrollo, visto en términos de que las personas pudieran potenciar cabalmente sus talentos y capacidades para llevar una vida digna y plena, libre de extorsiones, abusos y violencia. Cabe destacar que los movimientos de mujeres en todo el mundo han provisto una fuerza vital a este debate sobre visiones alternativas.

---

### CONSENSOS FUNDAMENTALES EN EL DEBATE SOBRE UNA VISIÓN ALTERNATIVA DEL DESARROLLO

Si bien resulta complicado intentar una tipología o una forma de organizar las diferentes visiones y matices que tiene hasta hoy el debate sobre desarrollo alternativo, justamente por su riqueza y diversidad, se pueden identificar algunos de los elementos centrales del mismo. Para mediados de los ochenta la literatura emergente que usaba la noción de *alternativo* destacaba la necesidad de una mirada que pudiera incorporar los siguientes elementos:

- El reconocimiento a la *autodeterminación* de los pueblos, tema que marcó la creación del Movimiento de Países No-Alineados, que establecía que cada país debe elaborar sus propias estrategias de desarrollo en forma autónoma, sin intervenciones externas, de acuerdo a sus necesidades, recursos, prioridades y tiempos.
- Satisfacción de las *necesidades humanas básicas*. Una extensa literatura y un debate de varios años dan cuenta del afán de precisar cuáles eran estas, con el fin de definir y combatir la pobreza absoluta. En general se incluía la comida, el agua, la vivienda, la vestimenta, como los elementos sin los cuales el ser humano no puede sobrevivir. No obstante, otros elementos como la educación, la salud, el saneamiento, las libertades individuales y colectivas, así como la garantía de los derechos humanos se fueron incorporando de manera progresiva en la definición de necesidades básicas. La noción de necesidades humanas básicas fue introducida en el sistema de Naciones Unidas en 1976 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en una conferencia organizada ese año para discutir el problema de empleo en el mundo. La visión tuvo un impacto considerable en el diseño de los programas de eliminación de la pobreza extrema, tanto por parte de la ONU como del sistema de cooperación internacional. Fue en el propio seno de Naciones Unidas que, en 1995, en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, se dio un paso fundamental para superar esta visión e incorporar la pobreza relativa en la lucha contra la pobreza. Hoy se habla de derechos humanos en toda la formulación de las políticas económicas y sociales.
- El impulso a la descentralización y la construcción de instancias locales que puedan alentar desde ellas el desarrollo general de un país. Inglaterra y Gales fueron los precursores de la noción de *desarrollo local*. A partir de la verificación de la extraordinaria concentración de actividad económica, política y cultural en sus ciudades capitales, desde los años de la posguerra se comenzaron debates académicos-políticos que redundaron en un marco legal y administrativo de planificación y ordenamiento territorial en los setenta para orientar los procesos de desarrollo económico y social hacia el futuro. Los análisis desde la perspectiva de desarrollo alternativo de los años ochenta incorporaron mucho de la visión

de desarrollo local en sus propuestas de integralidad del desarrollo, a fin de que los procesos de toma de decisiones nacieran desde las personas en su medio local.

- La participación activa de las personas tanto en la definición de estrategias y políticas como en la instrumentación de programas. Inicialmente, la participación se vio como un componente esencial del enfoque de necesidades básicas y formó parte desde los primeros debates. Se trataba de “dar a los pobres” la posibilidad de que participaran en las iniciativas que se diseñaban para su beneficio —por ejemplo, distribuir comida y agua, arreglar caminos y casas— como alternativa al método de instrumentar programas verticalmente, de arriba hacia abajo. Progresivamente, la participación fue valorándose como un proceso que permitía generar *capital social*, a la vez que mejoraba la *eficiencia* y la *eficacia* de los programas sociales. De esta dualidad de valoraciones nacieron miradas diversas sobre lo que puede aportar la participación a los procesos de desarrollo. Por un lado, podría hablarse de una *mirada institucional*, que intenta incentivar la participación para expandir el alcance de las políticas, para mejorar su diseño a través de las evaluaciones que puedan aportar los participantes y para ganar legitimidad en los programas que se apliquen. Esta visión instrumental de la participación ha sido fuertemente asumida por los organismos financieros internacionales, que la requieren en casi todos los programas que financian e instrumentan<sup>6</sup>. Por otro lado, desde los movimientos sociales y desde espacios académicos, la cuestión de la participación se ha visto más en relación con la posibilidad de apoderamiento o transformación personal y de distribución de poder que puede conllevar<sup>7</sup>. Se plantea que la participación

es buena en sí misma puesto que aporta y afianza oportunidades de transformación personal y colectiva. De esta perspectiva se evolucionó a una conceptualización mucho más rica y compleja que hace que la participación sea considerada hoy un elemento indispensable del desarrollo humano sostenible.

- La equidad en la distribución de recursos y beneficios del desarrollo entre grupos sociales y étnicos, entre generaciones y entre géneros. La *questión social* surgió como tema de debate en la Europa posrevolución industrial, para dar cuenta de las diferencias dramáticas en condiciones de vida que comenzaron a generarse producto de la nueva organización del trabajo y la producción. Como resultado del debate, muchos países reconocieron la necesidad de que el Estado interviniese como amortiguador de los impactos negativos que se verificaban y establecieron programas de redes de protección social. Pero no fue hasta la década de los ochenta que comenzó a plantearse con fuerza la importancia de la *desigualdad*, tema que domina hoy la discusión sobre los impactos de la globalización económica y la jerarquía del mercado financiero en esta. Numerosos y prestigiosos estudios han señalado que en las últimas décadas la distancia entre grupos o sectores sociales en la mayoría de los países del mundo ha tendido a aumentar en vez de disminuir. La verificación de este hecho apunta a que se requieren políticas y medidas específicas para frenar el crecimiento de la desigualdad y reducir las brechas sociales si aspiramos a sociedades integradas y democráticas. Las investigaciones han abordado las desigualdades de ingresos, educativas, de acceso a tecnologías digitales, de oportunidades, de género, jurídicas, entre muchas otras. Propuesto en los ochenta como un elemento de

suma importancia en la elaboración de estrategias de desarrollo alternativo, hoy se constata un consenso muy fuerte en los ámbitos académicos, en los movimientos sociales y en el sistema de Naciones Unidas en el sentido de que reducir las desigualdades es un imperativo del desarrollo humano. El más reciente estudio sobre el tema ha sido aportado por el economista francés Thomas Piketty (2014), que documenta cómo se incrementa la desigualdad cuando la tasa de acumulación de capital crece más rápido que la economía en largos períodos de tiempo. El manejo de un volumen impresionante de información sobre la dinámica de la distribución de ingresos y de riquezas desde el siglo XVIII resalta los dilemas que se presentan al quehacer de la política pública para equilibrar la distribución de la riqueza, los ingresos y los costos de no hacerlo. Provee, además, un excelente marco para analizar la relación entre desigualdad y deuda pública, tema muy importante para Puerto Rico.

- La integración regional como mecanismo de cooperación entre países para maximizar el uso de los escasos recursos con que cuentan. Desde finales del siglo XX, el mundo comenzó a verificar la organización y ampliación de bloques regionales de países que se unían para mejorar el comercio entre vecinos, encarar grandes proyectos de infraestructura regional y promover la consolidación de una visión común en temas políticos, sociales, educativos y culturales, además de los de carácter económico. La Unión Europea (UE) se creó formalmente el 1 de noviembre de 1993: América Latina, cuya trayectoria ha sido proclive a esfuerzos integracionistas desde el siglo XIX, tuvo su primer esfuerzo de integración comercial en 1960 con la conformación de la Asociación Latinoamericana de

Libre Comercio, luego convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que amplió sus horizontes de cooperación regional. A ella le siguieron otros espacios regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1969), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 1975), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991) y, más recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. La inclusión de la integración regional como elemento clave en una estrategia de desarrollo alternativo para América Latina está relacionada con la verificación de mejor desempeño económico general que han tenido los países asociados en un esquema de integración. Desde hace varios años, la CEPAL, a partir de sus estudios y evaluaciones, ha venido insistiendo en la necesidad de fortalecer la integración productiva y financiera regional para consolidar un cambio estructural con equidad en América Latina y el Caribe<sup>8</sup>.

Con toda su diversidad y riqueza, el debate sobre *desarrollo* resurgió con fuerza en los noventa, manteniendo su vigor con una vehemencia nunca antes vista. Un importante hito para afianzar nuevas miradas y conceptualizaciones fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medioambiente, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, y que aprobó la Agenda 21. Este fue un plan de acción que reclamó de los gobiernos y las agencias internacionales el diseño y desarrollo de planes y estrategias orientadas a asegurar un desarrollo económico en la línea de la propuesta del Informe Brundtland. Los ecologistas allí reunidos parecían coincidir en una crítica fuerte a los economistas, aduciendo que las teorías de crecimiento desconocen los costos de traspasar los límites que impone la naturaleza. Este punto ha sido trabajado a fondo por el

destacado economista ecologista, Herman E. Daly, quien en 1996 estudió cuál podría ser la escala óptima de la macroeconomía en relación con el medioambiente e insistió en que siempre los costos ecológicos de las presentes y futuras generaciones están muy subestimados. El desarrollo, expresó entonces, no puede exceder la capacidad de un determinado contexto de medioambiente; la economía, en su visión, debe considerarse como un subsistema del medioambiente.

En esa misma línea de pensamiento Martínez Alier argumentó: “No [se puede] ver la economía como una especie de multiplicación de panes y peces a través del aumento en la inversión de capital, [...] sino ver la economía como aplicación de una energía y unos materiales a una producción que sirve para satisfacer unas necesidades, que en parte son biológicas y en parte culturales”. Otro crítico visceral del crecimiento económico como objetivo social ha sido Manfred Max Neef que identificó un conjunto de necesidades humanas que escapan a la economía de mercado: subsistencia, protección, afecto, comprensión o entendimiento, participación, creación, recreo u ocio, identidad, libertad y trascendencia. Postuló, además, que no existe correlación verificable entre el crecimiento económico de un país y la felicidad relativa de las personas, centrando su mirada en estos otros elementos que contribuyen a que las personas tengan la posibilidad de ser ellos mismos, de lograr su bienestar cultivando sus talentos y capacidades. Según Max Neef, en las llamadas “sociedades desarrolladas” parece haber más soledad y alienación entre las personas. En su visión, el *desarrollo* debe definirse como la “liberación de posibilidades creativas” de todos los integrantes de una sociedad, concepto independiente del de crecimiento económico, sin ser una condición para este último (Max Neef, 1982).

Sin duda, estas reflexiones nutrieron el importante debate sobre cómo pensar en

forma alternativa la cuestión del “desarrollo” desde una base filosófica y no meramente pragmática en función de la acumulación de capital o de cómo mejorar la eficiencia de los mercados. Los trabajos de Amartya Sen también comenzaron a ser discutidos entre los activistas sociales que frecuentaban las reuniones internacionales de Naciones Unidas. Su trabajo sobre pobreza y hambruna orientó muchos de los debates, ya que ofrecía una explicación distinta a la persistencia de la pobreza. En el mismo argumentaba que la hambruna no solo ocurría por falta de comida, sino por las desigualdades intrínsecas del proceso de distribución de la comida. Poniendo como ejemplo la hambruna de Bengala de 1943, desmenuzó cómo esta fue producto de un *boom* económico urbano que incrementó significativamente el precio de los alimentos. Tres millones de trabajadores que no podían pagar los mismos sucumbieron al hambre en este episodio.

En ese mismo texto, Sen introdujo su noción sobre la importancia de las capacidades humanas para el desarrollo, constructo sobre el que continuará trabajando más adelante y que resulta central en la formulación del paradigma de desarrollo humano, presente en este primer *Informe de Puerto Rico*. En su argumento inicial, Sen afirmaba que son cinco los elementos que permiten calibrar las capacidades en una sociedad, a saber:

1. La existencia de libertad personal real.
2. La habilidad para transformar recursos en actividades valiosas.
3. La diversidad de fuentes que generan felicidad a las personas.
4. La existencia de un balance entre factores materiales y no materiales en la definición de bienestar personal.
5. La distribución de oportunidades en la sociedad.

## RECUADRO 1

### OBJETIVOS DEL DESARROLLO A ESCALA HUMANA

Manfred A. Max-Neef\*

[El Desarrollo a Escala Humana] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el estado.

Necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas, son los pilares fundamentales que sustentan el Desarrollo a Escala Humana. Pero para servir su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base sólida. Esa base se construye a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en que el protagonismo sea realmente posible. Lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo es, entre otras cosas, un problema de escala; porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantísticos organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo.

El Desarrollo a Escala Humana apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas.

---

\*El autor es un economista, ambientalista y político chileno, ganador del Right Livelihood Award en 1983, considerado el Premio Nobel alternativo de Economía. Este extracto es tomado de su libro *El v: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (Montevideo/Barcelona: Coedición Nordan/Comunidad e Icaria, 1993).

Sen continuó profundizando en la noción de capacidades. Destacó la importancia de analizar la libertad real de las personas dado que el objetivo del desarrollo debe ser, justamente, un proceso de expansión de las libertades reales de estas (Sen, 1981). En esta dirección recalca algunos factores que son necesarios para que las personas tengan libertad real, entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. Posibilidades de alcanzar las cosas que se quieren o se pueden hacer.

2. Eliminación de la pobreza económica y de la tiranía.
3. Superación de la privación social sistémica.
4. Garantía de libertades civiles y políticas.
5. Posibilidades de participar en la vida social, política y económica de la comunidad.

Mientras el ámbito académico iba adentrándose más en cómo definir, encarar, promover, medir e instalar una nueva visión sobre desarrollo sin la rigidez tautológica que

le caracterizó hasta entonces, en el sistema de Naciones Unidas también se iban dando algunos pasos alentadores. Sobre todo, tras haber hecho las primeras evaluaciones de lo que había sido la evolución de las economías a lo largo de los ochenta —que en el caso de América Latina se catalogó como “la década perdida”—. Comenzaban también a analizarse los primeros resultados de las políticas diseñadas por los organismos financieros internacionales en el llamado “Consenso de Washington”, que hacían prever un mayor desastre (Sen, 1999).

Para fines de los ochenta, los organismos económicos y sociales de la ONU, en todas sus instancias y niveles, estaban recibiendo insumos y fuertes presiones de las organizaciones de la sociedad civil que tenían acceso a los debates que allí se daban. Como es sabido, la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) fue prevista desde la creación misma de la ONU en 1945. Sin embargo, no fue hasta la década del ochenta cuando se validó un aumento realmente significativo en la participación de organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la organización. Algunas evaluaciones de la ONU mostraban que las ONG podían ser tanto o más eficientes que los propios gobiernos en instrumentar determinadas políticas. Quedaba también clara su capacidad para contribuir a la definición de la agenda global. En los noventa la presencia de las ONG en todas las actividades del sistema de Naciones Unidas era ya una realidad ineludible. Organizaciones muy diversas, redes, coaliciones y alianzas nacionales, regionales e internacionales, pasaron a tener un nuevo espacio en debates, definición de prioridades, asignación de recursos y visiones que debían guiar los procesos de desarrollo.

---

## EL DESARROLLO HUMANO COMO NUEVO PARADIGMA

Fue en el clima de debate y participación a nivel mundial que se ha descrito que en 1989 el PNUD inició la elaboración de un primer informe mundial dando cuenta de los avances, limitaciones y problemas que enfrentaban los países en la búsqueda de caminos para asegurar el bienestar individual y colectivo. El mismo se encomendó al reconocido economista paquistaní Mahbub-Ul-Haq, quien acercó a su equipo de trabajo a Amartya Sen, antiguo compañero de estudios en Cambridge, Inglaterra, a la entonces joven economista de Cambridge, Frances Stewart; a Paul Streeten y Richard Jolly, fundadores y líderes del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex; y a Inge Kaul, una economista alemana que luego fue la primera directora de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD.

Desde el primer momento este equipo propuso una nueva perspectiva para orientar el desarrollo, centrándolo en el ser humano, como era el consenso emergente entonces. El Informe sobre Desarrollo Humano comenzó a dar seguimiento a un conjunto de variables en el tiempo, permitiendo el monitoreo del progreso. En evidente referencia a la concepción que se venía gestando, lo definió como “un desarrollo de las personas, por las personas, para las personas”. La perspectiva de desarrollo humano que propuso en ese momento el PNUD tenía tres pilares: la seguridad humana, la equidad y la participación. Con este equipo, Ul-Haq generó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), una medida que pondera tres variables: expectativa de vida, educación e ingresos, y que ha sido utilizada y mejorada desde entonces para dar cuenta de avances y retrocesos de los países del mundo en materia de desarrollo humano. El IDH propuso una mirada distinta a la tradicional, que ponía

**RECUADRO 2**  
**EL DESARROLLO COMO LIBERTAD**  
**Amartya Sen\***

El desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del Producto Nacional Bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. El crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutan los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos). La industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social pueden contribuir significativamente a expandir la libertad del hombre, pero la libertad también depende de otros factores. Si lo que promueve el desarrollo es la libertad, existen poderosos argumentos para concentrar los esfuerzos en ese objetivo general y no en algunos medios o en una lista de instrumentos especialmente elegida. La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso.

---

\*El autor es un filósofo y economista de Bengala, India, que fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998. Es reconocido por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar y los mecanismos subyacentes de la pobreza. Este extracto es tomado de su libro *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Planeta, 2000).

el acento en las variables económicas (PIB, balanza comercial, consumo energético, desempleo, etc.), insistiendo en la necesidad de incorporar otros elementos en la medición del desarrollo humano. La visión que sustenta esta medición es que el desarrollo debe ser un proceso mediante el cual una sociedad mejore las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias. De manera similar, debe crear un entorno para que se

respeten los derechos humanos de todas las personas. Esta visión busca comprender las opciones que tiene un ser humano en su propio medio para ser o hacer lo que desea. A mayor cantidad de opciones, habrá mayor desarrollo humano; a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano. Desde esta óptica, el desarrollo humano se percibe como una forma de medir el bienestar y la calidad de vida de las personas en el medio en que se desenvuelven.

*Una combinación entre políticas públicas transparentes —libres de toda corrupción, con gerencia de primera calidad, que garanticen a toda la población, como corresponde en una sociedad democrática, sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo— y un capital social movilizado a pleno que las complemente, puede desencadenar círculos virtuosos en el país y la región.*

—Bernardo Kliksberg,  
*Más ética, más desarrollo*, 2008.

Para lograr una medición basada en esta visión, el Índice de Desarrollo Humano incorporó tres parámetros fundamentales, a saber:

1. Salud: medida según la esperanza de vida al nacer.
2. Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.
3. Riqueza: medida por el PIB per cápita en dólares internacionales.

Al presente, existe un total de 190 países alrededor del mundo que anualmente generan estos datos en forma rigurosa con la asistencia técnica del propio PNUD para calcular su índice de desarrollo humano. Con esta información, el PNUD prepara el informe anual mundial donde analiza

tendencias, identifica problemas y compara países y regiones. El informe divide los países en cuatro grandes grupos de desarrollo humano: muy alto, alto, medio y bajo.

La publicación de los informes de desarrollo humano contribuyó a que el sistema de Naciones Unidas se diera cuenta de que era imprescindible hacer un esfuerzo mancomunado para diseñar políticas y programas más coherentes y eficaces a fin de atajar la pobreza y asegurar una vida de calidad para todas las personas en el mundo. A tales efectos, en el año 2000, se logró el compromiso de los 189 países allí representados y se aprobó lo que se conoce como los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). Cada objetivo estableció una meta mundial que debía obtener para el año 2015. Estos son:

- 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- 2) Lograr la enseñanza primaria universal.
- 3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
- 4) Reducir la mortalidad infantil.
- 5) Mejorar la salud materna.
- 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- 7) Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.
- 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Si bien hubo progresos notables en el cumplimiento de los ODM (más de mil millones de personas salieron de la pobreza extrema), las desigualdades han persistido y el progreso entre los países ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas regiones; casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vive en solo cinco países. El progreso parece haber pasado por alto a las mujeres y a aquellos que se encuentran en los escalones económicos más bajos, o que están en desventaja

debido a su edad, discapacidad o etnia. Las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas continúan siendo pronunciadas y demasiadas mujeres todavía mueren durante el embarazo o debido a complicaciones del parto. Por ello, las evaluaciones realizadas sobre los ODM al acercarse la fecha de 2015 consideraron que se precisaba revisar la agenda dado que el marco internacional de desarrollo y las estrategias relacionadas no dieron respuestas adecuadas a los problemas globales, como el cambio climático acelerado, la brecha creciente entre ricos y pobres, el financiamiento de la economía mundial, o la falta de respeto a los derechos humanos. Los ODM funcionaron más bien como una guía para la cooperación internacional. Además, los criterios para la evaluación cuantitativa de su cumplimiento no eran realmente justos, al no tomar en consideración el punto de partida de cada país respecto a cada objetivo.

Por ello, se entendió que para la etapa posterior a 2015 se debía buscar un marco de acuerdos más amplios, centrado en el desarrollo sostenible, de naturaleza universal y aplicable a todos los países. Los debates sobre una agenda internacional de cooperación y desarrollo después de 2015 permitieron discutir de manera integral el bienestar y la justicia en las sociedades y comprender mejor las dificultades políticas que impidieron el cumplimiento cabal de los ODM.

De ahí que la Agenda Pos-2015, aprobada por el sistema de Naciones Unidas en septiembre de 2015, esté basada en principios y valores compartidos y con un firme compromiso con el desarrollo sostenible, tal como venían planteando las comunidades de ONG desde mediados de los años ochenta. Sus metas son más ambiciosas, aunque de alguna manera un poco más difusas, pero implican que todos los países del mundo deben involucrarse

para que se alcancen las metas, que son: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos.

## NUEVAS ARISTAS EN UN DEBATE CADA VEZ MÁS INFORMADO

El aprendizaje y la evolución en la elaboración teórica y conceptual del desarrollo humano, impulsada por el desarrollo del informe mundial, ha permitido al PNUD innovar metodológicamente y generar otros índices. Entre estos, están el Índice de Desigualdad de Género, el Índice de Potenciación de Género y el Índice de Pobreza Multidimensional, los cuales han sido fundamentales para una mejor comprensión de los procesos cualitativos del desarrollo. De manera similar, se ha logrado elaborar una fórmula para ajustar el Índice de Desarrollo Humano por la desigualdad que pueda haber en cada país, lo que permite calibrar mejor los aspectos distributivos del desarrollo. En el año 2010 se incorporaron, además, innovaciones importantes en los indicadores de educación, que se mantienen en los informes hasta el último publicado (2015).

Sin duda, la propuesta del PNUD no agota la discusión sobre lo que constituye *desarrollo humano*, como tampoco inhibe la innovación en instrumentos de medición. De hecho, la publicación del informe mundial, así como de informes nacionales y regionales, ha seguido

impulsando nuevos debates en todas las regiones del mundo e inducido la generación de otros indicadores de medición cualitativa, que buscan apuntalar aún más la importancia de los elementos no económicos del desarrollo, como son los referidos al medioambiente, a la integración social o a la diversidad cultural. Estos nuevos debates y mediciones enriquecen y complementan el esfuerzo del PNUD.

Un ejemplo notable de lo fecundo del debate actual es la reformulación que se ha hecho del desarrollo humano en los países andinos de América Latina, a partir de las nociones del “buen vivir” o el “vivir bien” en la cosmovisión indígena<sup>9</sup>. Esta perspectiva, que encuentra fuertes raíces en los trabajos del peruano José Carlos Mariátegui, centra su atención en la relación de las personas con su entorno y reconoce que no solo los humanos tienen derechos, sino que la naturaleza también los tiene. Desde esta mirada se subordinan los objetivos de crecimiento económico a criterios ecológicos, a la dignidad humana y al bienestar de las personas, articulando los objetivos de una sociedad más integral con un fuerte componente ético<sup>10</sup>.

Con respecto a nuevas formas de calibrar o medir elementos que conforman el desarrollo humano, el Reino de Bután ha comenzado a construir un índice de Felicidad Nacional Bruta (FNB) con 124 variables, afirmando que el desarrollo responsable se caracteriza por el equilibrio adecuado entre medios de vida equitativos y sostenibles, la conservación ecológica, el buen gobierno y una cultura dinámica y próspera. Esto, argumentan, a su vez fomenta el sentido de la suficiencia y la alegría que promueve la armonía y conexión con la naturaleza, con los demás y con nosotros mismos, lo que constituye la esencia de la verdadera felicidad. La aspiración humana de la felicidad trasciende todos los contornos divisorios de la sociedad y tiene el poder de unir a toda la humanidad. A través de la iniciativa de generar ese nuevo índice, Bután

espera inspirar al resto del mundo a utilizar un enfoque más integral, equilibrado e inclusivo para el desarrollo.

Además del índice de felicidad, en los últimos años se desarrollaron otros indicadores que buscan abundar en estas nuevas miradas. Los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, por ejemplo, permitieron rastrear el progreso hacia los ODM y concluir que había que hacer un cambio conceptual para guiar el trabajo de Naciones Unidas. La División de Estadísticas de Naciones Unidas fue calibrando el progreso de los ocho ODM utilizando 60 indicadores que resultan de una mezcla de medidas sociales, ambientales y económicas<sup>11</sup>.

Por su parte, los 34 países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han iniciado la elaboración de un índice de calidad de vida, al que llaman Índice para una Vida Mejor, que aspira a trazar un cuadro del bienestar y las condiciones de vida de las personas. Se basa en indicadores de resultados y se estructura en torno a diez dimensiones que combinan indicadores sociales, ambientales y económicos<sup>12</sup>.

En el rico debate sobre desarrollo de las últimas décadas también aparecen voces críticas, cuestionadoras, que invitan a repensar el concepto desde otras perspectivas, como lo hace Walter Mignolo, con su análisis muy relacionado con la obra del sociólogo peruano Aníbal Quijano en cuanto a la relación colonialidad/poder/modernidad. Su tesis básica es que la “modernidad” es una narrativa europea que tiene una cara oculta y más oscura: la colonialidad. En otras palabras, la colonialidad es constitutiva de la modernidad: sin colonialidad no hay modernidad. Por consiguiente, hoy la expresión común “modernidades globales” implica colonialidades globales, en el sentido de que la matriz colonial del poder se la disputan

**RECUADRO 3**  
**EL LENGUAJE DE LA EXPULSIÓN**  
**Saskia Sassen\***

Cuando discutimos sobre el aumento de la desigualdad, de la pobreza, de los encarcelamientos, de las ejecuciones inmobiliarias y otras injusticias, si simplemente participamos en discusiones concretas sobre el aumento de la disparidad, no captaremos una realidad más amplia que deberíamos enfrentar. Necesitamos un nuevo lenguaje. Utilizo el término “expulsiones” para señalar la radicalidad de ese cambio necesario.

Por ejemplo, necesitamos un nuevo lenguaje para expresar el hecho de que un número creciente de personas adultas de los barrios pobres de Estados Unidos nunca ha tenido un empleo; la expresión “desempleado de larga duración” es demasiado difusa y no logra captar una condición estructural radical. Nuestro lenguaje debe reconocer que los 52 millones de personas identificadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como “personas desplazadas” casi nunca regresan a sus hogares, debido a que sus “hogares” han sido sustituidos por nuevos edificios lujosos, por una plantación o por una zona de guerra. En realidad, tanto los desempleados de larga duración como los desplazados han sido expulsados de la sociedad.

Estas y otras muchas expulsiones adoptan formas específicas en cada lugar del mundo, y tienen contenidos específicos en diversos ámbitos: economía, sociedad, política. De hecho, son específicos en cada lugar y en cada ámbito; y son estudiados por lo general en estos contextos tan específicos que es difícil captar que pueden ser manifestaciones superficiales de tendencias más profundas que trascienden estas divisiones clásicas. Por volver a los dos ejemplos mencionados: los expertos en el desempleo de larga duración en el Norte Global no estudian a los desplazados en el Sur Global, y viceversa. Y, sin embargo, en la base, estos desplazamientos comparten un elemento simple y común: hay personas que son expulsadas (por lo general de forma permanente) de lo que había sido su vida. [...]

Todas estas expulsiones, y otras que no se mencionan aquí, coexisten con el crecimiento de “la” economía, incluso a pesar de que el espacio de la economía se está contrayendo. Esta coexistencia del crecimiento (medido de la forma convencional) con las expulsiones incrementa la invisibilidad de aquellos que son sacados de su trabajo y de su hogar. [...]

Pero estas expulsiones no ocurren por casualidad; se elaboran. Los mecanismos de esta “elaboración” van desde políticas elementales a técnicas complejas que requieren conocimientos especializados y formas de organización intrincadas. Y los canales de expulsión varían mucho. Incluyen desde las políticas de austeridad que han ayudado a reducir el tamaño de la economía de Grecia y de España hasta las políticas ambientales que permiten las emisiones tóxicas de las enormes operaciones mineras.

Históricamente, a menudo los oprimidos se han levantado contra sus “amos”. Hoy, a pesar de los movimientos de resistencia en todo el mundo, tal oposición a menudo es frenada por

la forma en que los oprimidos han sido expulsados, ya que sobreviven a una gran distancia de sus opresores. Abordar esta realidad de forma completa requerirá reconocer el carácter radical de estas expulsiones. Un ligero crecimiento del empleo, o un poco más de ayuda para la vivienda... Nada de eso será suficiente para restaurar las dimensiones de la justicia social en este mundo.

\*La autora es catedrática de Sociología en la Universidad de Columbia en Nueva York. Es especialista en temas de globalización, urbanismo y migraciones humanas. Su último libro es *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global* (Katz Editores, 2015). Este recuadro es un breve extracto de un artículo del mismo título publicado en la revista digital *Sin Permiso*, el 15 de febrero de 2015.

muchos contendientes. Si la modernidad no puede existir sin la colonialidad, tampoco puede haber modernidades globales sin colonialidades globales (Mignolo, 2014).

Otras voces, como la de la urbanista Saskia Sassen plantean que el asunto del desarrollo es mucho más complejo y que el mundo se mueve hacia procesos para los cuales aún no existe un lenguaje que los designe. La globalización financiera ha supuesto una creciente desigualdad y mayor desempleo; también más poblaciones desplazadas o encarceladas, así como destrucción de la tierra y de las reservas de agua. Se trata, según ella, de dislocaciones socioeconómicas que no pueden ser explicadas con las herramientas tradicionales de análisis, en los habituales términos de “pobreza” e “injusticia”. Son en realidad expulsiones muy importantes de población hacia niveles de pobreza nunca antes vividos. Se precisa, dice, de un replanteo fundamental de las bases de la convivencia humana para el futuro, debido a la diversidad e intensidad de las “expulsiones” que hoy se verifican.

Al cierre de este capítulo, es posible afirmar que la evolución conceptual y metodológica trazada a lo largo del mismo ofrece una gama de perspectivas que permite ubicar una discusión imprescindible y urgente en Puerto Rico. ¿Cómo encauzar estrategias idóneas para la recuperación económica y social en un momento donde todo parece estar en crisis?

¿Cómo comenzar a ver la Isla en relación con otros países, tomando conciencia de dónde estamos, de cuáles son las áreas más débiles que debemos atender y reflexionar sobre los objetivos, estrategias, tiempos, formas, mecanismos y recursos que serán necesarios para caminar como sociedad? Mediante diálogos sostenidos durante la producción de este *Informe*, se constata que buena parte de los egresados de las carreras de Economía en Puerto Rico tienen una base débil de conocimiento sobre historia económica y, más aún, sobre evolución del pensamiento económico, y resulta indispensable que la tengan. Analizar la evolución del pensamiento sobre desarrollo es, en primera instancia, descartar que solo haya una ruta única hacia el progreso y la prosperidad de una sociedad. Cada país necesita hacer su propio diagnóstico de problemas y urgencias: precisa identificar muy bien sus recursos de todo tipo, analizar el contexto internacional, y trazarse una ruta tras haber dialogado extensa, intensa y honestamente entre los diversos actores sociales y políticos. El paradigma de desarrollo humano sostenible es un buen punto de partida para la gestación de una sociedad integrada y ávida de participar en la construcción de su propio futuro.

La publicación de los informes de desarrollo humano no solo ha sido una experiencia valiosa por los índices que incluye, sino porque en cada edición, tanto del informe mundial

como de los informes nacionales o regionales, se hace un análisis de temas y procesos que están en marcha, desde perspectivas que han permitido la integración de otras dimensiones —la dignidad humana, la ética, los valores y la cultura, entre otros— como elementos fundamentales del desarrollo humano. Un concepto dinámico que, como se ha visto en este capítulo, se cuestiona, se renueva y se enriquece permanentemente. Y así debe ser.

---

#### Notas

1. Entre sus publicaciones más importantes relacionadas con el desarrollo humano están: *Dynamique concrète du développement* (1967); *Suicide ou survie de l'Occident?* (1968); *Investigaçao sobre os aspectos humanos do desenvolvimento das favelas cariocas* (1961).
2. Evidentemente, en la historia de la humanidad siempre hay precedentes de cualquier visión o pensamiento. Antes de Perroux, filósofos como Immanuel Kant, Soren Kierkegaard, Jacques Maritain y especialmente Emmanuel Mounier habían escrito numerosos ensayos planteando la primacía del ser humano sobre cualquier cosa. Mounier, fundador del movimiento personalista, llegó a plantear que la economía debe organizarse en función de las personas, y no al revés, y concedió enorme importancia a la vida de las personas en comunidad. (Ver *Le personnalisme*, 1949). Pero fue Perroux quien impulsó el principio de que el desarrollo de las personas debe ser para ellas y por ellas mismas, que fue tomado como eje de los primeros informes sobre desarrollo humano del PNUD.
3. Ver análisis de la obra de Perroux por Héctor Guillén Romo (2007).
4. Rivera presenta un análisis pormenorizado del impacto de estas políticas en las economías y la sociedad latinoamericana de los noventa.
5. Inicialmente ambos términos —traducidos como *sustainable* en inglés— se utilizaban indistintamente. Hoy sus significados han cobrado matices: desarrollo *sostenible* se entiende como aquel que se puede afianzar en el tiempo con una buena gestión de políticas diversas en los campos económicos, sociales, culturales, energéticos, y otros, que incluyen el medioambiente. Mientras, *sustentable* quedó más referido a la protección y conservación de los recursos naturales en una estrategia de desarrollo.
6. Ver, por ejemplo, los portales del Banco Mundial ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)) y del Banco Interamericano de Desarrollo ([iadb.org](http://iadb.org)) donde se confirma la gran cantidad de actividades y publicaciones que han hecho sobre el tema de participación ciudadana en proyectos de desarrollo.
7. Ver los trabajos de la ONG DAWN (1985), de Paulo Freire (1967) y de Bernardo Kliksberg con Amartya Sen (2008).
8. Ver, por ejemplo, CEPAL (2014).
9. Hay una bibliografía extensa sobre los temas de “buen vivir” y “vivir bien”, generados sobretodo en Bolivia y Ecuador. Entre otros, se encuentran Solón (2014), Huanacuni Mamani (2010), Choquehuanca (2010), Acosta (2011) y Alimonda (2012).
10. En el portal del Índice de Felicidad de Bután hay información valiosa sobre los indicadores utilizados para generarla. Ver <http://www.grossnationalhappiness.com>
11. Ver el portal de los indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio para una descripción completa de este esfuerzo: <http://mdgs.un.org/uns>
12. Ver descripción completa de esta iniciativa en <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/#/1111111111>

