


LAS RELACIONES ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO



*Evelyn Villarreal F.**

Introducción

El presente trabajo constituye una síntesis sobre la evolución conceptual del término de desarrollo humano y sus relaciones con la democracia. Este ensayo ha sido motivado por las discusiones que se generaron durante las clases sobre ambos conceptos y sus posibles intersecciones.

La pregunta que guía este ensayo es: ¿en qué medida contribuye la democracia a lograr el desarrollo de las naciones? Esta pregunta no es una preocupación original de este trabajo, desde finales de los ochenta se ha planteado con mucha más fuerza en documentos y actividades académicas. El interés en analizar la relación entre los conceptos de democracia y desarrollo fue motivado principalmente porque durante esa década convergieron dos procesos de alcance

* Estudiante de la Maestría en Estudios Latinoamericanos (promoción 2002-2003).

global: por un lado una ola de democratizaciones y por otro lado un conjunto de reformas económicas. Entre los especialistas que retomaron el debate sobre la relación entre la democracia y el desarrollo económico se pueden citar a Diamond y Juan Linz (1989 y 1995), Adam Przeworski y Fernando Limongi (1997), Amartya Sen (1989 y 2000) y más recientemente, varias publicaciones en este sentido auspiciadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en especial su Informe mundial de desarrollo humano para el año 2002.

En un ámbito más restringido, se puede mencionar como una experiencia puntual el proyecto denominado *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, realizado en Costa Rica, cuya publicación final se presentó en el 2000. En el marco teórico de esta iniciativa se avanzó en la incorporación de ciertos criterios socioeconómicos a la definición de democracia y se realizaron algunas reflexiones sobre la conexión democracia-desarrollo, especialmente en el ámbito latinoamericano¹.

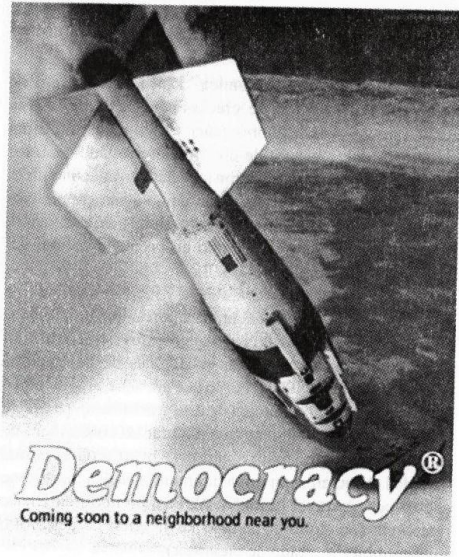
A continuación se presentará de manera resumida las referencias bibliográficas más conocidas y algunas de las discusiones generadas sobre el tema, recopilando algunos casos concretos que puedan ilustrar mejor el fondo de estas discusiones. Sin embargo, este es un ámbito muy complejo y extenso, en el cual los especialistas que han estado trabajando durante años en él no han podido llegar a determinar una relación clara entre democracia y desarrollo. Por ello no es intención de este trabajo llegar a una conclusión definitiva sobre este sentido, sino únicamente presentar un estado de la cuestión con algunas ilustraciones.

Antecedentes del concepto de desarrollo humano

Según la teoría económica clásica, el concepto de desarrollo es sinónimo de crecimiento económico. Una economía cuyos indicadores macroeconómicos indicaran crecimiento era muestra de un país desarrollado. Así, los indicadores de desarrollo fueron las estadísticas económicas más tradicionales: el PIB, el crecimiento de las exportaciones, las reservas internacionales, etc. Dentro de esta visión, la equidad social era vista como un producto natural del crecimiento económico.

Durante los setenta, algunos autores llamaron la atención sobre la existencia de ciertos elementos estructurales en la economía que provocaban situaciones de desigualdad (Cardoso y Falleto, 1971). Por lo que era necesario incorporar un criterio de distribución de este crecimiento, pues éste indicador por sí solo no lograba mejorar las condiciones de la población si no era redistribuido y reinvertido en la misma sociedad. Adquieren importancia entonces indicadores como el PIB per cápita, el gasto social, etc. Esta corriente hace referencia sobretudo al modelo keynesiano de desarrollo (pleno empleo y estado de bienestar).

En los años ochenta, se retomó el planteamiento clásico, ahora llamado neoclásico o, en su expresión ideológica neoliberal. Nuevamente se señala que el libre mercado traería de manera natural la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las libertades propias de la democracia. Los resultados económicos de esta década y estudios al respecto (Stiglitz, 1999; CEPAL y PNUD, 2001), han dado paso a una revisión y reformulación del concepto de desarrollo.



La discusión del desarrollo retomó el aspecto de la equidad y empezó entonces a incorporar otros factores. Por ejemplo, cobró importancia el criterio de la conservación ambiental, partiendo del hecho de que la degradación ambiental es un problema que afecta a todos los países del mundo, y su descuido implicaría un estancamiento o retroceso del desarrollo de las naciones. Si no se protege el medio ambiente, no se podrá tener un crecimiento económico en el mediano y largo plazo y por lo tanto no habrá desarrollo.

Más recientemente, algunos autores han intentado relacionar ciertos criterios de orden político con el desarrollo, sobre todo el respeto de los derechos humanos y las libertades como requisito para el desarrollo. En este sentido, una vez reconocida la importancia de la equidad y de la protección ambiental, la discusión académica se pasa al ámbito de la democracia.

Uno de los autores más destacados en este sentido es el Premio Nobel de Economía Amartya Sen², que señala en una de sus publicaciones que "Evitar desastres económicos, tales como las hambrunas, es mucho más fácil con la existencia, y ejercicio de varias libertades y derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión. Uno de los hechos más destacados en la terrible historia de las hambrunas es que ninguna de importancia ha ocurrido en un país con una forma democrática de gobierno y una prensa relativamente libre." (*La Nación*, 23 de octubre de 1998).

La evolución de este debate sobre lo que debería entenderse por desarrollo, ha estado motivada por la profundidad, velocidad y continuidad de los cambios que se operan en el ámbito mundial (apertura comercial, globalización de las economías, fin de la guerra fría e innovación tecnológica, profundización de las brechas sociales entre ricos y pobres, transculturación, etc.). Frente a estas innovaciones han surgido diversas propuestas sobre cómo entender el desarrollo y qué factores son necesarios para impulsarlo. Entre ellas, una recibe particular atención: el desarrollo humano sostenible, impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

"El desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones

del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones" (PNUD, 1994).

Dentro de este paradigma, el crecimiento económico, al que tanta importancia se le atribuyó durante la década de los años ochenta, como motor exclusivo del desarrollo, pasa a ser un medio para potenciar la verdadera riqueza de los países: las personas.

Al poner a los seres humanos en el centro de este proceso, se enfatiza la importancia de que todos los habitantes tengan igual acceso a las oportunidades, tanto en el presente como en el futuro. Mantener la forma actual de desarrollo es perpetuar las inequidades existentes y coartar las posibilidades de desarrollo en el futuro (Ibíd.).

Como se ha afirmado, el principio de equidad (en cada generación y entre generaciones) es fundamental para el desarrollo humano sostenible. Pero es la igualdad en el acceso a oportunidades para la realización de las capacidades y potencialidades de los seres humanos, lo que hace posible lograr este paradigma. Esto no implica que los resultados deban ser los mismos para cada individuo, región o país, pues aquí entran en juego el esfuerzo individual, el apoyo institucional disponible, el nivel de participación de la gente en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de políticas y programas, los patrones culturales y los valores prevalecientes en las distintas sociedades.

A partir de los informes mundiales de desarrollo humano, se ha establecido el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este índice está compuesto por los indicadores de

esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetismo y años de escolaridad, cobertura de la educación e ingreso per cápita. Los valores corresponden a una escala que tiene como máximo uno (1,00), los países cuyos IDH es cercano a uno tienen mejor desempeño en el logro del desarrollo humano.

El IDH ha sido blanco de muchas críticas, principalmente se cuestionan las fuentes de dónde se toman los indicadores; se señala su extemporalidad, ya que presentan datos con 3 o más años de antigüedad y finalmente, el índice no toma en cuenta otros aspectos relevantes del desarrollo como la equidad, el ambiente y algunas especificidades de cada país. No obstante estos señalamientos, el IDH representa un adelanto con respecto a las anteriores concepciones de desarrollo que únicamente consideraban los criterios económicos. Es por esta medida que Noruega, aunque no es una potencia económica, ocupa el primer lugar en desarrollo humano y países de desarrollo económico tan distinto como Estados Unidos e Islandia tienen una posición similar en el IDH³.

Intersecciones con el concepto de democracia

Al promover el desarrollo humano se ha señalado que el logro de las capacidades básicas y su extensión al conjunto de la población es un derecho de cada individuo y como derecho puede ser reclamado por todos los que sufren privaciones severas en sus posibilidades de desarrollo (O'Donnell, 2001). Esta noción del desarrollo como derecho es precisamente la que relaciona el desarrollo con la doctrina de los derechos humanos y con la democracia.

El concepto de democracia que se utiliza para este trabajo se basa en la definición de lo que, empíricamente, Dahl estableció como una poliarquía. Un régimen político

poliárquico se caracteriza porque cumple con siete características (aunque en algunas ocasiones enlistó ocho características). En una poliarquía las instituciones políticas garantizan y protegen que:

- las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía;
- las elecciones sean libres y limpias;
- los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas;
- casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos (con excepciones por razones, por ejemplo, de falta de capacidades mentales comprobadas);
- las personas puedan ejercer la libertad de expresión;
- las personas puedan ejercer el derecho a la libre organización; y
- las personas puedan ejercer el derecho a la información (Dalh, 1999).

Como parte del renovado debate entre democracia y desarrollo se ha producido estudios en los cuales el tipo de régimen político (o alguno de sus atributos, por ejemplo, su duración) apareció como la variable independiente o dependiente del desarrollo. Los trabajos de Adam Przeworski y sus colegas son, probablemente, los estudios comparativos más influyentes sobre el tema, por su meticulosidad y por el amplio examen de estadísticas que realizan. En ellos se concluye que si bien la democracia no afecta el crecimiento del PIB, sí puede afectar el crecimiento del PIB per cápita. Otros trabajos empíricos, de Corner, Brunetti y Weder encontraron que en 3 países había una asociación positiva entre la democracia y el desarrollo, pero en el mismo número de países la asociación fue negativa y en 10 naciones no hubo una asociación concluyente.

Al pasar revista a estos estudios, Gutiérrez y Vargas (1998) resumen una serie de importantes constataciones prácticas sobre el vínculo entre democracia y desarrollo humano. Si bien no se encuentra una relación clara, sabemos que:

- “Los países con mayor desarrollo humano logran, en el largo plazo, mayor crecimiento económico (UNDP, 1997, 1991; Círculo de Montevideo, 1996).
- Las democracias son al menos tan eficientes para promover el crecimiento económico como los regímenes autoritarios, pero son más resistentes a las crisis económicas y sociales (Cheibub y Przeworski, 1997; Limongi y Przeworski, 1995; Przeworski, 1997).
- Los países con mayor desarrollo institucional tienen un mayor crecimiento económico (BIRF, 1997; Hildebrand y Grindle, 1997).
- Las políticas de desarrollo exitosas incluyen mecanismos de participación de las personas en el diseño, ejecución y evaluación que permiten adaptar los incentivos a las necesidades locales (Ostrom et al., 1993).
- La presencia de medios de control ciudadano sobre la gestión pública reduce las prácticas corruptas, el patrimonialismo, la búsqueda indebida de rentas y la incertidumbre.
- Sabemos, finalmente, que la propagación de la democracia implica el desarrollo de “Estados democráticos”, cuyo funcionamiento requiere a su vez de un Estado de derecho y un mínimo de habilitación ciudadana (O’Donnell, 2000, 1997).
- La propagación de las economías de mercado implica el desarrollo de una legislación que proteja al inversionista y al consumidor, y ello requiere a su vez la capacidad de las personas para actuar como tales (Stiglitz, 1998; BIRF, 1997; Naim, 1994, 1993).

- La persistencia de los Estados (multi)nacionales implica el desarrollo de sistemas de protección social y jurídica de sus poblaciones (Kymlicka, 1996)" (Tomado de Gutiérrez y Vargas, 1998).

Como complemento y profundización de estos análisis, en uno de sus más recientes desarrollos teóricos, O'Donnell señala que el puente conceptual que vincula la teoría de la democracia con la de los derechos humanos y el desarrollo humano, es la premisa de todas estas corrientes de partir por el ser humano como agente moral. En virtud de ello, los tres conceptos formulan, implícita o explícitamente, un mínimo de condiciones o capacidades que le permite ejercer efectivamente esta agencia. En el caso del desarrollo humano, la consideración de estas capacidades es explícita y propia de su misma definición: el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las capacidades humanas, como vivir una vida larga y saludable, acceder al conocimiento y disfrutar de estándares decentes de vida (PNUD, 1994). Estas capacidades pueden ser también definidas como derechos básicos. Precisamente aquí se presenta el traslape entre el desarrollo humano y la doctrina de los derechos humanos, pues en ambas se busca que el individuo pueda elegir libremente lo que es y lo que hace, según su condición de ser humano (agente).

En resumen, O'Donnell propone que si la agencia moral es la premisa común de entre estas tres corrientes (democracia, derechos humanos y desarrollo humano), se podría decir que existen vínculos entre ellos en términos de una afinidad electiva, o en otras palabras, la existencia de una de ellas puede tener un efecto positivo sobre las demás y producir sinergias. Ciertamente, el ejercicio efectivo de la agencia en el terreno político por los ciudadanos sólo es

posible en un contexto social, en el cual las personas no sufran la carencia de ciertas capacidades básicas (niveles de salud y nutrición, relacionados con el índice de desarrollo humano) y no sufran amenazas a su integridad o esté sometido a una coerción total (respeto a los derechos humanos). Sin embargo, ello no implica que la satisfacción de estas capacidades básicas lleve per se al ejercicio efectivo de la agencia política (ciudadanía), pues las personas pueden no desear ejercerla. Además, también es cierto que las democracias coexisten con niveles variables de desigualdad social, algunas de ellas de carácter extremo que obstaculizan el ejercicio de la agencia, y han existido regímenes no democráticos con niveles notables de desarrollo humano. Por ello, no puede establecerse una relación causal o determinista entre desarrollo humano, la democracia y los derechos humanos (aunque entre estos últimos dos existe una estrecha relación) (O'Donnell, 2001).

Como parte de un ejercicio de evaluación de la calidad de la democracia en Costa Rica, se incluyeron las consideraciones sobre el contexto social en la definición misma de democracia. Así, en la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia se introduce elementos adicionales a la noción de poliarquía. Además de los requisitos institucionales anteriormente mencionados, un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana. Por ello se entiende que las personas (real o potencialmente) ciudadanas tengan las capacidades indispensables para funcionar como tales. Esto significa por lo menos que:

- Las personas adultas con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales.
- Las y los habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingos sociales o étnicos.

- Las y los habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- Las y los habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados.
- Las y los habitantes no experimentan pobreza absoluta.

Esta serie de cuestionamientos a la noción restringida de democracia, indican que ciertamente la definición de democracia como poliarquía tiene poco que ver con el desarrollo humano de las personas y se queda corta ante las expectativas ciudadanas de lo que podría generarles un régimen democrático. Los avances que se han presentado para solventar esta limitación de la teoría política sobre la democracia van bien encaminados en lograr un acercamiento mayor con el desarrollo, pero todavía no se ha llegado a una formulación que logre consenso entre los académicos.

El Informe mundial de desarrollo humano 2002

Una muestra de la creciente importancia de las relaciones entre democracia y desarrollo lo constituye la reciente publicación del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Como cada año, este organismo elige un tema central en el informe y en este caso lo tituló "Profundizando la democracia en un mundo fragmentado".

En este Informe se ofrece un análisis acerca del papel que la política desempeña en el logro del desarrollo humano. Se subraya la importancia de las libertades políticas como objetivo de desarrollo humano, y se examinan los posibles modos en que las instituciones democráticas pueden ayudar al fomento del progreso social y el crecimiento económico

equitativos. Se asevera en el Informe que la segunda etapa de reformas democráticas, a raíz de las oleadas democráticas de los decenios de 1980 y 1990, debería consistir en la intensificación del perfil democrático, es decir confiriendo a los ciudadanos un mayor protagonismo y voz en el proceso de elaboración de políticas nacionales y mundiales. Se examinan las nuevas formas de participación que aparecen por conducto de la sociedad civil, en los planos local, nacional y mundial, así como la creciente influencia de las redes de organizaciones no gubernamentales en el mundo. Además, uno de los capítulos del Informe centra su análisis en la problemática de mantener un control democrático del sector de seguridad, y advierte del peligro que supondría comprometer el respeto de los derechos humanos y el apoyo a la democracia, en aras de la lucha contra el terrorismo mundial (PNUD, 2002).

"Los países pueden promover el desarrollo humano para todos solamente si cuentan con sistemas de gestión pública que respondan completamente ante toda la gente y si toda la gente puede participar en los debates y decisiones que afectan su vida" (Ibíd.).

Así como el crecimiento económico es sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo humano, en este año PNUD plantea que la democracia necesita más que instituciones públicas eficientes. La "governabilidad democrática" (good governance) también requiere adoptar prácticas de justicia y tener instituciones que rindan cuentas sobre la protección de los derechos humanos y las libertades. Los países sólo pueden promover el desarrollo humano para todos sus habitantes, cuando el sistema incorpora la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por otro lado, el reporte reconoce que la democracia no

puede ser "importada", es decir, que existen sistemas democráticos muy diversos, que responden a las historias y circunstancias particulares de los países.

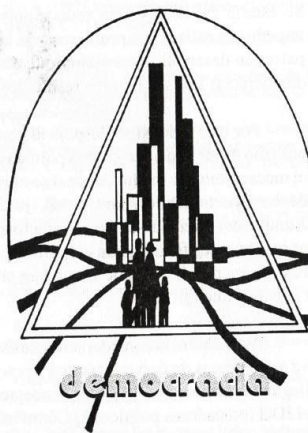
Como parte de algunos temas relevantes que señala este informe se puede mencionar en primer lugar, la solicitud de una mayor democratización interna de las organizaciones internacionales, concretamente se piden reformas para aumentar el papel de los países en desarrollo en las instituciones internacionales y hacer que éstas sean más abiertas y responsables ante los pueblos y países que resultan afectados por su actuación. En segundo lugar, se destaca el creciente papel de las ONGs en la canalización de recursos y ejecución de programas relativos a la mayor participación y transparencia en los gobiernos (por ejemplo, Jubileo 2000). Y en tercer lugar, se da mucha importancia al tema de la rendición de cuentas, pero no solamente a nivel gubernamental, sino también se exige como una condición que deben cumplir recíprocamente organizaciones civiles, empresas, instituciones gubernamentales y organismos internacionales.

El informe presenta gran cantidad de recuadros con ejemplos de buenas prácticas que existen alrededor del mundo, por medio de las cuales se han fomentado y expandido los principios democráticos en los países o en las comunidades. En el capítulo tercero, el Informe Mundial reseña la experiencia de Costa Rica en la preparación de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia como un ejemplo de la preocupación por construir una democracia más fuerte, durable e incluyente, y por valorar, mediante amplios procesos de consulta, cómo el sistema es percibido por la gente común.

Consideraciones finales

Las amplias investigaciones empíricas sobre el papel de la democracia en el logro del desarrollo, todavía no han llegado a demostrar relaciones de causalidad fuertes entre uno y otro. Por su parte los desarrollos teóricos en este tema se debaten entre las relaciones entre lo social y lo político y cuán necesarios son el uno para el otro.

A nivel de la teoría de la democracia, es posible al menos afirmar que efectivamente la existencia de una democracia puede apalancar más adecuadamente el desarrollo humano y viceversa. Siguiendo a O'Donnell, la relación entre estos conceptos es por una afinidad electiva, es decir, si bien no podemos probar que uno sea causa o efecto del otro, si podemos probar que la existencia de uno beneficia al otro. Para que exista una democracia se requieren ciertos requisitos socioeconómicos mínimos, pues una persona en condiciones de pobreza extrema o analfabeta no puede ejercer su ciudadanía plenamente. Para el logro del desarrollo humano



también es necesario la existencia de un conjunto de libertades que permitan al individuo ejercer sus capacidades.

Si se despoja el concepto de democracia de su referente social, es decir del contexto socioeconómico en donde esta democracia tiene lugar, se estaría obviando la realidad de muchos países alrededor del mundo, en donde los regímenes democráticos enfrentan sus principales obstáculos precisamente en esta área (por ejemplo, altos índices de pobreza). Se estaría cayendo en un reduccionismo conceptual que impediría analizar los problemas de la democracia en los países en desarrollo (por ejemplo la deslegitimación de las democracias por sus magros resultados económicos).

Por otro lado, si se despoja al concepto de desarrollo humano de las consideraciones políticas se estaría obviando el mecanismo por medio del cual se consigue la ampliación de las oportunidades para todos, justamente la política. Aunque debe señalarse que no toda forma de hacer política es igualmente efectiva para el logro del desarrollo humano, hay regímenes democráticos que han probado mejores mecanismos que otros.

Ahora bien, la consideración de estos aspectos conlleva a problemas de tipo conceptual y prácticos, ¿hasta dónde llegan los límites de uno y otro concepto? ¿Cómo incluir en el IDH indicadores políticos? ¿Cómo incluir en el concepto de democracia aspectos socioeconómicos? Aunque la tarea está pendiente, los últimos desarrollos teóricos, las prácticas democráticas de las naciones y la publicación del Informe mundial de desarrollo del 2002, apuntan a una tendencia a la convergencia del desarrollo humano y la democracia en ese sentido, lo cual constituye todo un cambio de paradigma en la forma de entender el desarrollo.