



*Informe sobre  
Desarrollo Humano 2002.  
Profundizar la democracia  
en un mundo fragmentado.*  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo\*

*Reseñado por Bibiana Gómez Muñoz\*\**

Desde 1990, cada año el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta un informe vinculado con los temas centrales del desarrollo humano. El informe correspondiente a 2002, tiene que ver con uno de los tópicos centrales de las agendas de un considerable número de países: la consolidación de la democracia y su impacto en el desarrollo de las sociedades. Así, con el título *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, el PNUD realiza un análisis sobre la estrecha vinculación que existe entre democracia y desarrollo humano en un contexto internacional caracterizado por una desigual distribución del poder político y económico.

Como se sabe, el concepto de desarrollo humano (DH) alude a la ampliación de las alternativas de las personas en una perspectiva integral. Así, junto al tradicional indicador de riqueza de las naciones, esto es, el producto interno bruto, el índice de desarrollo humano incorporó, en sus orígenes, las variables relativas a la expectativa de vida y nivel de matriculación, con lo que las dimensiones cruciales de salud y educación se colocaron en un lugar prioritario para la evaluación de la calidad de vida de las sociedades.

Sin embargo, paulatinamente el concepto de DH ha ido añadiendo nuevas variables en términos de las opciones vitales deseables de las

\* *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, España, Ediciones Mundi-Prensa, 2002, 275 pp.

\*\* Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM.

personas. Lo que ha estado en juego con esta ampliación conceptual es el fortalecimiento progresivo de las capacidades y posibilidades de desarrollo de los individuos. Así, en este proceso evolutivo se destaca un nuevo elemento: el fomento de la dignidad, libertad y bienestar de las personas en tanto fundamento del derecho a participar en la formación y gestión de las normas e instituciones que les gobiernan.

En este contexto, la idea central del Informe que comentamos descansa en el papel que juega la política, tanto en el ámbito interno como en el internacional, como fuerza transformadora de las condiciones del DH. Tema éste que ha sido constante en los estudios sociológicos, politológicos e internacionales. Desde la premisa de que la política es igual o más necesaria que la economía para alcanzar mayores niveles de desarrollo, el PNUD revaloriza la responsabilidad de la política frente a las frías reglas del mercado, así como el papel que juegan las instituciones formales e informales, nacionales e internacionales para el logro del pleno DH.

Partiendo de este presupuesto, el Informe del PNUD aborda varios de los temas que en la actualidad son discutidos en torno de la democracia con respecto al DH en muchas de sus vertientes. Así, temas como el desempeño económico de la democracia, su efectividad frente a las demandas de los ciudadanos, la inclusión de actores sociales en la toma de decisiones, su relación con la paz y la seguridad, así como el gran déficit democrático de las organizaciones internacionales y su impacto en el desarrollo de los países, son abordados por el PNUD con una serie significativa de indicadores que son útiles para los estudiosos de las ciencias sociales.

El Informe está dividido en cinco capítulos. El primero, intitulado “Estado y progreso del desarrollo humano”, hace una valoración de los avances y retrocesos de la democracia en el mundo y del DH en la última década. Si bien es cierto, señala el Informe, que en los últimos quince años la democracia se ha convertido en el régimen político con mayor aceptación entre los países, en la actualidad presenta varios obstáculos para su consolidación, lo cual se refleja en su débil capacidad de respuesta en términos del fomento del DH. De acuerdo con el Informe, en 1985 sólo el 38% de la población mundial vivía en países democráticos frente a un 45% que lo hacía en países autoritarios y un 8% que vivía en regímenes intermedios. Para el año 2000, la democracia se extendió al 57% de la población mundial disminuyendo consecuen-

temente la población en países autoritarios a un 30%, mientras que la cifra de regímenes intermedios aumentó a 11%. Estas cifras nos muestran, en efecto, que en los últimos tres lustros el mundo se ha vuelto más democrático, pero ello no ha tenido el efecto deseado en un avance sustantivo en el DH, pues mientras se han experimentado logros importantes en derechos políticos y libertades civiles, en rubros como el ingreso y el acceso a ciertos bienes públicos y sociales los alcances han sido muy limitados en el mismo periodo.

Así, el Informe señala que de 1990 a 1999 la pobreza extrema a nivel mundial disminuyó de un 29% a un 23% y la matrícula escolar aumentó, en el mismo periodo, de 80% a 84%. En términos absolutos estas cifras dan cuenta de una cierta mejoría en tales aspectos, pero la misma está lejos de significar un cambio sustantivo en el mejoramiento de las condiciones de vida de millones de personas. Más aún en casos como el del continente africano, particularmente del África subsahariana, y de algunos países de América Latina y de Europa del Este, en los que prácticamente no se experimentó cambio alguno en la situación prevaleciente, llegando incluso a implicar un retroceso en algunos de los renglones del DH.

Esta situación se conjuga, además, con los altos niveles de desigualdad que diferencian a unas naciones de otras. Tan sólo un ejemplo: mientras que en 2000 el promedio del ingreso per cápita en los países de altos ingresos de la OCDE fue de 27,843 dólares (en 1990 fue de 23,267 dólares), en América Latina se experimentó sólo un ligero aumento (de 6,300 a 7,500 dólares) en el mismo periodo. En el África subsahariana el ingreso en 2000 fue inferior al registrado en el año de 1975. En lo correspondiente a los países de Europa Central, Oriental y los miembros de la Comunidad de Estados Independientes también se observó una disminución en el ingreso al caer de más de 9,000 dólares que se percibía en 1990 a poco menos de 7,000 en el año 2000.

Otro fenómeno que marca el Informe es que no obstante el avance de la democracia, un número importante de países no ha logrado consolidarla. De los 81 que en estos años avanzaron en algún grado hacia la democracia, sólo 47 son considerados plenamente regímenes democráticos. Alrededor de 70 países no celebran elecciones libres y justas y poco más de 100 restringen a sus ciudadanos los derechos políticos.

Como puede apreciarse, el estado actual de la democracia y el desarrollo en un mundo fragmentado y significativamente desigual,

rompe con las expectativas generadas tras el fin de la Guerra Fría, según las cuales los principios y normas democráticos y el progreso distinguirían el final del siglo XX y el comienzo del siglo XXI, llegando incluso a preverse *el fin de las ideologías*.

Lo anterior conduce en el Informe a la pregunta sobre la existencia efectiva de un vínculo entre democracia y DH. Como bien lo señala el propio PNUD, si bien no hay una conexión automática entre democracia y DH, la democracia sigue siendo el único régimen político capaz de potenciar las capacidades del ser humano.

Para el PNUD el verdadero problema recae, entonces, en el papel que puedan tener las instituciones democráticas en el fomento del progreso social y un crecimiento económico equitativo, pues ha sido quizá la debilidad de las instituciones tanto nacionales como internacionales lo que se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el logro del DH. En esta perspectiva, el papel de las instituciones democráticas adquiere una centralidad fundamental por su vinculación con los resultados económicos y sociales de ese régimen.

Por ello, en el segundo capítulo, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano”, el PNUD refuerza la idea en torno de la necesidad de contar con instituciones democráticas eficientes al considerar que de ellas depende, en gran medida, el crecimiento de la economía y de una distribución equitativa de los recursos. Pero el punto más relevante de esta parte del Informe, lo encontramos en la importancia otorgada a la participación política de las personas en tanto pilar central de la estrategia del DH para el siglo XXI.

Esta nueva estrategia pone en la mesa del debate un tema que en los últimos años ha interesado tanto a sociólogos como a politólogos: la participación ciudadana en la gestión pública democrática y su capacidad transformadora. El creciente interés de individuos, grupos y actores sociales en el desarrollo de sus comunidades ya sea a nivel local o nacional, e incluso internacional, refleja la construcción de nuevas redes en busca del DH. Para el PNUD la integración de estos grupos sociales a las estructuras de la gestión pública se ubica como un elemento clave para la atención y solución de los problemas que los aquejan, pues de acuerdo con el concepto de DH, la potenciación de la calidad de vida de un individuo está en función directa de su capacidad participativa. En este esquema, la participación política resulta central para que una persona pueda acceder a todo tipo de oportunidades, pues al intervenir

directamente en los problemas que le afectan, puede exigir políticas que amplíen sus opciones de vida.

La democracia es, así, el único régimen político compatible con el desarrollo humano en su sentido más amplio. Si bien el vínculo entre ambos no es instantáneo, el reto que persiste es colocar a las instituciones democráticas como motor del DH. De hecho, la vieja disyuntiva que se daba entre la preferencia por la democracia o por el desarrollo ha sido superada por la evidencia empírica. Con excepción de Brunei Darussalam, Bahrein y Kuwait, los países con un ingreso per cápita mayor a 20,000 dólares son plenamente democráticos. De un total de 173 países, estos tres se ubican en la categoría alta del Índice de Desarrollo Humano (IDH), en los lugares 32, 39 y 45, respectivamente, situación indicativa de que estos países cumplen con determinados rubros del desarrollo humano, pues el IDH es un instrumento de medición que abarca aspectos como ingreso, salud y educación pero que deja de lado factores, por ser de difícil medición, como la participación política de la mujer, la libertad de expresión, de asociación, la eficiencia gubernamental, etcétera. En estos aspectos, por ejemplo, los países mencionados obtienen una calificación muy baja de acuerdo con los indicadores de gobernabilidad democrática.<sup>1</sup>

Así pues, vemos que no hay una relación causal entre democracia y rendimiento económico, pero sí parece haberla respecto del DH, pues países como Chile y Costa Rica con un ingreso per cápita de menos de 10,000 dólares han logrado altos niveles de DH en su sentido amplio.

En todo caso, el FNUD considera que la democracia es altamente benigna para el desarrollo por las siguientes razones: contribuye a la estabilidad política, desencadena un ciclo positivo para el desarrollo en la medida que la libertad política genera condiciones que otorgan a los ciudadanos la posibilidad de ampliar sus oportunidades y desahoga de mejor manera las crisis y los conflictos, entre muchas otras.

<sup>1</sup> En estos indicadores sobre gobernabilidad, es interesante observar la evaluación de México: consignado como un país con un IDH medio (número 54), nuestro país obtiene calificaciones heterogéneas en lo que toca a su vida política. De una escala de 1 a 10, México alcanza 8 en lo relativo a los factores institucionales indispensables para la democracia; es considerado como un país libre en lo referente al otorgamiento de derechos políticos, pero parcialmente libre con respecto a las libertades civiles. Lo mismo ocurre con la libertad de medios informativos. Las calificaciones más bajas para México tienen que ver con la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la corrupción y la efectividad de gobierno. Respectivamente, en estos rubros nuestro país obtiene la siguiente evaluación: de un índice que va de -2.50 a 2.50 obtiene un 0.12 en la rendición de cuentas; -0.41 con respecto al imperio de la ley; -0.28 en lo relativo a la corrupción y 0.28 a su capacidad de gobierno.

Sin embargo, esta consideración no anula el hecho de que en un considerable número de países democráticos las instituciones no sean eficientes y los actores sociales y políticos no sean responsables. Este tema es abordado en el tercer capítulo “Profundización de la democracia al hacer frente a los déficit democráticos”. En esta parte del Informe se señala un fenómeno de las nuevas democracias: el creciente desencanto por parte de la ciudadanía en torno a sus resultados económicos y sociales, lo que ha llevado a generar una enorme desconfianza hacia los gobiernos surgidos de la democracia y, en ocasiones, hacia la propia democracia. Frente a ello, el FNUD insiste en la necesidad de tener más democracia para generar mayor desarrollo. Sugiere una consecuente rendición de cuentas que deberá exigirse no sólo a entidades estatales o gubernamentales sino también a los empresarios y a todo aquello que se involucre en la toma de decisiones públicas. Otra manera de profundizar la democracia recae en la descentralización del poder, acercando éste a los ciudadanos a través del ejercicio de una gestión ciudadana que solucione los problemas de sus comunidades. Junto a lo anterior se analizan también algunos de los ámbitos en los que hace falta mayor democracia, tales como una verdadera participación de la mujer en la vida pública y política, así como medios de información libres e independientes. Sin la conjunción de estos y muchos otros elementos no puede hablarse de una democracia consolidada en beneficio del desarrollo humano. Para ello, señala el FNUD, es imprescindible la verificación ciudadana de la democracia.

Con el tema “Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz” se analiza en el cuarto capítulo uno de los problemas sustantivos de la democracia y el DH de hoy en día: la seguridad de las personas. En esta parte se aborda la necesidad de contar con cuerpos policíacos y/o militares que se sujeten a las normas de la democracia, pues en muchos países africanos y algunos asiáticos sigue prevaleciendo una situación en la que el orden sólo puede ser impuesto por la fuerza, menoscabando con ello los derechos fundamentales de las personas. De hecho, la seguridad se ubica como uno de los pilares sobre los cuales se erige un Estado, así como también representa uno de los derechos humanos primarios. Así, uno de los objetivos sustantivos de todo gobierno democrático recae en garantizar la seguridad de sus ciudadanos, pero aquí también se vuelve necesario verificar y controlar las fuerzas de seguridad.

Finalmente, en el último capítulo se aborda un tema que al menos en la literatura reciente en Relaciones Internacionales se ha colocado en el centro del debate: la *profundización de la democracia a nivel mundial*. En esta parte del Informe se hace un balance del papel de diversos actores internacionales en el logro del DH. La participación de sectores no estatales y la eficiencia de las instituciones internacionales se ubican como los factores esenciales en la toma de decisiones y la instrumentación de programas a nivel internacional. Con ello se busca un mayor pluralismo de actores y la democratización de los organismos intergubernamentales vinculados con el DH, a través del ejercicio de los principios de la representación, la transparencia y la rendición de cuentas en la adopción de decisiones.

El Informe destaca el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la creación de redes internacionales y el papel cada vez más importante que están teniendo en el escenario internacional. Las ONG se han convertido en canales de comunicación y de demanda frente a los organismos internacionales al convocar foros alternos o, bien, al participar en reuniones mundiales con voz, aunque sin voto. No obstante esta creciente participación, ha sido muy limitado el acceso de estas organizaciones y redes al centro de la toma de decisiones de los grandes debates internacionales en torno a temas como el medio ambiente, la paz, las crisis financieras internacionales y el comercio, entre otros.

Un elemento que es necesario destacar es la escasa participación de ONG provenientes del mundo en desarrollo en este proceso de pluralismo democrático internacional, pues al menos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, de las 1,550 ONG registradas en el Departamento de Información Pública, sólo 251 son de países no desarrollados. Pero el problema sustantivo de la falta de procedimientos democráticos en la toma de decisiones a nivel internacional no proviene de la limitada, aunque creciente, participación de la sociedad organizada, sino de los déficits democráticos de las organizaciones intergubernamentales, mismos que son resultado, en buena medida, de la escasa voluntad política de los países miembros.

Por ello, las instituciones multilaterales se han visto rebasadas por las exigencias de un mundo crecientemente interconectado y fragmentado. La crisis de legitimidad de dichas instituciones se debe a su ineficiencia al hacer frente a los graves problemas de la comunidad internacional, no obstante los resultados de las últimas conferencias in-

ternacionales como la de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo y la de Doha de la OMC en las que el desarrollo humano y un comercio más igualitario fueron los objetivos centrales.

Esta ineficiencia, además, se ve ligada con la escasa representación de los intereses de los países en desarrollo, siendo el caso más evidente el del Fondo Monetario Internacional, en el que la mayoría de las decisiones recae en Estados Unidos y la Unión Europea, pues los votos se asignan en función del poderío económico de los países miembros.

Frente a esta sobrerepresentación de países, el PNUD recomienda modificar la distribución de los escaños y los votos dentro de las instituciones internacionales, ya que la gran mayoría de ellas fueron producto de la Guerra Fría y de la confrontación de dos superpotencias y no representan la dinámica de la realidad internacional de nuestros días. Necesitan, en todo caso, reflejar el equilibrio de poderes de la diversidad y pluralidad de la comunidad internacional.

*Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, desde la perspectiva del PNUD, es un estudio que busca incidir en el incremento de las posibilidades del DH, pues ello se ubica como una necesidad tanto en el ámbito nacional como en el mundial. En esa perspectiva, se vuelve imperioso modificar los patrones de participación política, ampliándola cada vez más a los actores sociales para que puedan involucrarse en los esquemas de toma de decisiones.

*El Informe de Desarrollo Humano 2002*, representa, pues, una herramienta útil no sólo para la medición del DH, sino también para comprender la correlación que claramente existe entre éste y la democracia. De aquí que los indicadores presentados en él sirvan de instrumental para analizar los dilemas de la democracia en nuestros días.

