

Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Enero-junio/January-june **2015**

Volumen/Volume **4**

Número/Issue **1**



Iberoamerican Journal of Development Studies

Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

Directores / Editors-in-chief

Begoña Gutiérrez Nieto, Universidad de Zaragoza, España
Jose María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

Consejo de editores / Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, FLACSO, España
Antonio Sianes, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Universidad Loyola Andalucía, España
Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España
Carlos Oya, SOAS, University of London
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza
Ricardo Álvarez, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, Universidad de Zaragoza

Consejo editorial / Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Italia
Christian Curtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza
Citlali Ayala, Instituto Mora, México
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España
José María Vera, Secretaría General Iberoamericana, España
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos
Roy Mersland, Agder University, Noruega
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

Secretaría Técnica / Administrative Staff

Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España
Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITAN / PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]
Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]
Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

4/35

**The lexicon of development:
a quantitative history of the language
of development studies**
El léxico del desarrollo:
una historia cuantitativa del lenguaje
de los estudios de desarrollo
Christopher David ABSELL

36/55

**Las reformas del Estado en América Latina:
situación actual y retos**
State reform in Latin America:
current situation and future challenges
Pablo BANDEIRA

56/73

**Una (meta) crítica
a las escuelas contemporáneas de desarrollo**
A (meta) critique
to contemporary development schools
Manuel Antonio JIMÉNEZ-CASTILLO

74/97

**El arbitraje del CIADI y su contribución al desarrollo
a la luz de las inversiones directas en mercados emergentes**
The ICSID arbitration and its contribution to development
in the light of direct investments in emerging markets
Lidia MORENO BLESA

98/127

**La libertad como relación social:
una interpretación sociológica del enfoque
de las capacidades de Amartya Sen**
Freedom as a social relationship:
A sociological interpretation
of Amartya Sen's capability approach
Guillermo OTANO JIMÉNEZ

128
Objetivos
Objectives

132
Normas para los autores
Author Guidelines

The lexicon of development: a quantitative history of the language of development studies¹

Christopher David ABSELL
Universidad Carlos III de Madrid
cabsell@gmail.com

El léxico del desarrollo: una historia cuantitativa del lenguaje de los estudios de desarrollo

ResumenAbstract

- 1. Introduction**
 - 1.1. A note regarding methodology**
- 2. The Nature of the Lexicon**
- 3. The History of the Lexicon**
- 4. The Critique of the Lexicon**
- 5. Conclusions**
- 6. References**

The lexicon of development: a quantitative history of the language of development studies¹

Christopher David ABSELL
Universidad Carlos III de Madrid
cabsell@gmail.com

El léxico del desarrollo: una historia cuantitativa del lenguaje de los estudios de desarrollo

Abstract

The objective of this article is to examine the history of the language of development studies in order to elucidate the nature of its terminology. The history of the principal terms of development studies (economic/sustainable/human development, Third World, and North/[Global] South) is examined by way of a quantitative study of the frequency of the usage of these terms during the twentieth century based on a dataset of millions of digitised books made available by Google Books. The author argues that the results of the study provide empirical support to the claim that the language of development studies is an historical-ideological construction which is embedded in the structure of the world economy.

Keywords: development studies, language, ngrams.

Resumen

El objetivo de este artículo es examinar la historia del lenguaje de los estudios del desarrollo para explicar la naturaleza de su terminología. La historia de los principales términos de los estudios del desarrollo (desarrollo económico/sostenible/humano, Tercer Mundo y Norte/Sur [Global]) se examina a través del estudio cuantitativo de la frecuencia del uso de esos términos durante el siglo xx. El estudio se apoya en una base de datos de millones de libros digitalizados facilitada por Google Books. El autor sostiene que los resultados del estudio proporcionan apoyo empírico al argumento que el lenguaje de los estudios del desarrollo es una construcción histórico-ideológica que forma parte de la estructura de la economía mundial.

Palabras clave: teoría del desarrollo, lenguaje, ngrams.

- 1 An earlier version of this paper was presented at the 1st Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Santander, 14-16 November 2012. I would like to thank Iliana Olivie, Rafael Domínguez Martín, and two anonymous referees for their helpful comments.

1 Introduction

«Words are instruments that people are free to adapt to any use,
provided they make clear their intentions.»

Claude Lévi-Strauss, quoted in Braudel (1987: 3).

Language is commonly understood to consist of two elements: the grammar, which defines the rules that regulate the structure of sentences, and the lexicon, which consists of the words used in these sentences. Research into the relation between these two elements suggests that lexicon and grammar develop synchronously; the evolution of these forms evinces a reciprocal and non-linear logic rather than a linear process of «developmental ordering». Grammar and lexicon are viewed not as separate elements, but rather as two parts of a «unified system» (Hollich et al 2000; Dixon and Marchman 2007). Shifting to the realm of social theory, the relation between the lexicon and grammar provides a useful analogy for the relation between ideas and institutional structure in human society. My objective here is to examine the nature of the relation between these elements by way of the application of quantitative methodology to the study of a specific aspect of contemporary social consciousness: the language of development studies. Specifically, the study focuses on what has been labelled the lexicon of development theory (Cornwall 2007): the terms that are used to convey the principal ideas of this body of knowledge.

At the heart of this analysis is an old observation: that social consciousness and social being are two elements of a unified whole, a totality, each element being conditioned by the other. This has been a key element of Marxist, critical and institutionalist theory. In Marxist terms, this argument is commonly known as the «base-superstructure» theory, derived from the preface to Karl Marx's *A Contribution to the Critique of Political Economy* (1859). The complex inter-relation between social consciousness and the social relations of production was a theme developed in subsequent Marxist studies (Lukács 1968; Gramsci 1971; Williams 1973; Harvey 2010). These ideas were also reflected in other traditions of social theory, perhaps most notably in institutionalist theory. In an early work by one of the forefathers of the institutionalist tradition, Thorstein Veblen (1899) analysed the relation between what he called «conspicuous consumption», culture and the underlying socio-economic institutions. The spirit of this analysis was continued in the work of other institutionalist theorists (North 2005; Hodgson 2006). Various authors in related traditions of the social sciences such as Critical Studies (Habermas 1984; Horkheimer and Adorno 2002) and International Relations (Wendt 1987) have made similar observations. These authors all share in common a number of premises. They all

emphasise the relation between institutional structure and ideas. They all emphasise the importance of the historical contextualisation of this relation (a foundational element of Marx's historical materialism). And they all emphasise its ideological nature. With a few exceptions (Williams 1958; Harvey 1989) these hypotheses have remained largely theoretical, lacking empirical (especially quantitative) confirmation. This study has been undertaken partly to fill this gap. By ascertaining the frequency of usage of these terms in the literature over the long-run, I aim to provide empirical support to the claim that the language of development studies is an historical-ideological construction that is embedded in the structure of the world economy.

The second part of this essay introduces the lexicon and provides a brief overview of some of the dominant definitions of these terms. The third part provides a brief history of the lexicon with the intention of highlighting the key historical events associated with these terms. I then review some of the principal criticisms of the lexicon and consider the validity of these criticisms. The final part draws some conclusions from the quantitative examination of the lexicon.

1.1. A note regarding methodology

The quantitative part of this study uses excerpts of the dataset of the Google Books Ngram Viewer (available from <http://books.google.com/ngrams/datasets>). I have taken the raw data for English 1-grams and 2-grams dated 20120701, and determined the frequency of usage of the terms examined here from this data (the terms are: economic/sustainable/human development, underdeveloped/developing countries, Third World, global south, globalization, emerging economies). The results are displayed in the figures in section 3. The Y axis of each figure shows the frequency of usage, effectively the total number of times the term appears in the sample divided by the total number of ngrams. This approach suffers from two principal problems. Firstly, the data are not complete; the dataset represents only six per cent of books published (approximately 8,116,746) (Lin et al 2012). These books, however, include the principle works of the social sciences, and therefore this sample is adequate for the purposes of gaining a general idea of the historical usage trends of the terms examined here. Secondly, the data after the year 2000 may reflect changes in the corpus compositions resulting from the creation of Google Books in the year 2004 and therefore may not be completely representative of actual usage trends (Michel et al 2011). The results for the years 2000-2008 must therefore be scrutinised with this in mind.

A word about the selection of the terms used in this study. I have included a group of terms that I believe to be representative

of the lexicon of development. However this selection is by no means definitive. As this study argues, the lexicon is historical and thus subject to change alongside the evolution of contemporary social consciousness and social being. For methodological purposes, however, it is necessary to restrict the size of the sample used here. As mentioned, the data include all words within the n-gram corpus. Searching within this corpus detects all uses of a specific term, including those used outside of the context of development studies. The selection of the terms used in the sample is therefore made in an effort to minimise the risk of the inclusion of unrepresentative or anachronistic uses. For example, the word development (or the individual adjectives developed, developing, and underdeveloped) is not included due to its frequent use in unrelated contexts (such as the natural sciences). The inclusion of terms such as *economic development*, or *developed/developing/underdeveloped countries*, however, while still containing a margin of error, lessens this risk of misrepresentation.

2 The Nature of the Lexicon

In any scientific endeavour, concreteness is essential. Progress cannot be made unless theoretical bases are well defined and general consensus is attained regarding fundamental concepts. In the spirit of concreteness, therefore, here I revise a number of the most commonly used definitions of the terms of the lexicon.

The principal term of the lexicon of development is most obviously development. Included in this category are the associated adjectives developed, developing, and underdeveloped. A survey of the general social scientific use of the term development demonstrates that there is no general agreed-upon definition in any of the literatures of any of the disciplines of the social sciences. There are, however, a number of general tendencies that can be grouped into three definitions, as follows (adapted from Sumner and Tribe 2008):

1. Development as process: this implies structural change, transformation, evolution, sometimes referred to as immanent development (Cowen and Shenton 1998; Morse 2008). This tendency generally views development from a long-run historical perspective, and is associated with Marxist, institutionalist, and neoclassical approaches to economic history. While the normative conclusion regarding the nature of change (as good or bad) differs among the literatures, the focus on historical socio-economic structural change is shared.

2. Development as activity: this implies the programmatic application of «development policy», whether defined strictly in terms of economic growth or more holistically (for example, the Millennium Development Goals), to specific socio-economic problems; also referred to as intentional or interventionist development (Cowen and Shenton 1998; Morse 2008) or development as practice (Thomas 2000). This definition differs from that of process in the sense that it focuses on the specific outcomes of change and is largely associated with the principal international organisations (including the United Nations Development Programme [UNDP], the Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], and the World Bank). This tendency is instrumental by nature, and therefore presupposes a set of normative conclusions that are universalised and objectified in a number of empirically measurable indicators.
3. Development as discourse: in a sense the anti-thesis of the definitions of development as process and activity; rejects the use of the term in an objective sense and implies that development is a «Western» ideological construction that has been institutionalised. This tendency is generally associated with «post-» interpretation, whether «post-modernist», «post-colonial», or «post-development». Generally emphasis is placed on the normative nature of the term and the rejection of the neutrality claims of many practitioners and theorists.

As will be discussed below, economic development, as one of the principal derivations of development, was used in the first two senses. During the last half of the twentieth century, however, it almost exclusively became associated with economic growth. It was during this same period that a pair of variations sprouted from the contested terrain of development. The first of these offshoots was sustainable development. This term was brought into common parlance by the publication of the *World Conservation Strategy*. Perhaps the most cited definition of sustainable development was that used by the United Nations World Commission on Environment and Development (WCED), also known as the Brundtland Report: «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» (WCED 1987).

The second, and presently somewhat hegemonic, offshoot was human development. Unlike its generic form development, the definition of human development has remained consistent over time (Alkire 2010), perhaps due to the influential work of Amartya Sen and the institutionalisation of his definition in the *Human Development Reports* of the UNDP. This definition conceptualised human development in terms of process and activity. In Sen's *Develop-*

ment as Freedom, process was not defined in terms of societal structural change, but rather as «... the process of expanding the real freedoms that people enjoy» (Sen 1999: 36). The expansion of freedom was defined as both the means and the end of development; the means being a set of interrelated instrumental freedoms including political freedoms, economic facilities, social opportunities, transparency guarantees, and protective security (Ibid: 38). The definition of freedom in an instrumental sense allowed for the establishment of a set of indicators which could be applied to socio-economic statistical data; development as activity. This approach was institutionalised in the methodology of the *Human Development Reports*. Human development was defined as a process: «Human development is a process of enlarging people's choices... these choices can be infinite and change over time» (UNDP 1990: 10), that was measurable by way of the application of four indicators (life expectancy at birth, mean years of schooling, expected years of schooling, and gross national income per capita) to «three dimensions» (health, education, and living standards). Both variations on the theme of development —sustainable and human— were combined in the *Human Development Report* of 2011, which defined sustainable human development as «the expansion of the substantive freedoms of people today while making reasonable efforts to avoid seriously compromising those of future generations» (UNDP 2011: 18).

The next category, born out of the irreconcilable tensions between capitalist and communist ideologies, split the world in three. This division included the First, Second, and Third Worlds. The definition of the term Third World, which most occupies our attention here, actually has two separate, but frequently interwoven, connotations which are related to the condition of the other two Worlds: a) the Third World as non-alignment, and b) the Third World as poverty. The first connotation, the Third World as non-alignment, was a product of the Cold War. During this period the countries of the Third World were defined as those, such as India, Indonesia, and Egypt, which did not align themselves politically with either side of the capitalist/communist divide. This definition reflected the original use of the term, commonly attributed to Alfred Sauvy (Wolf-Phillips 1987), who used it in allusion to the Third Estate (Tiers Etat). Sauvy, writing in 1952 in *L'Observateur*, argued that «Car enfin, ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers Etat, veut, lui aussi, être quelque chose» (Sauvy 1986 [1952]: 83). The second connotation, the Third World as poverty, became increasingly dominant during the process of decolonisation and independence during the 1960s and 1970s. The fall of the Soviet Union immediately transformed the first connotation, the Third World as non-alignment, into an anachronism. Yet the second connotation remained.

Finally, the geographical division between North and South largely replaced the three worlds after the disappearance of the East and the apparent ideological victory of the West. Like the Third World, the term South has two connotations that are frequently included in the same definition: *a*) poverty and *b*) geography. Albert O. Hirschman, in his *Strategy of Economic Development* (1958), brought the dichotomy into academic parlance, defining the North and South purely in terms of economic growth. This connotation was also evident in the definition of North and South put forward by the Independent Commission on International Development Issues (ICIDI, also known as the Brandt Commission) in its publication *North-South: A Programme for Survival* almost a decade before the fall of the Soviet Union: «... in general terms, and although neither is a uniform or permanent grouping, "North" and "South" are broadly synonymous with "rich" and "poor", "developed" and "developing"» (ICIDI 1980: 22-23). In the report the term Third World was also used interchangeably with South, equating both concepts with poverty. Around the time of the fall of the Soviet Union, the South Commission defined the South in terms of poverty, using three of the principal categories of the lexicon almost in the same breath: «Together the *developing* countries... are often called the *Third World*. We refer to them as the *South*... While most of the people of the North are affluent, most of the people of the *South* are *poor*...» (South Commission 1990: 1; my emphasis). The nature of the second connotation, geography, was quite simple albeit somewhat imperfect, as Rafael Reuveny and William Thompson (2007: 557) observed: «If one places the North Pole at the top of one's globe, most less developed states are located in the south of most of the more developed and affluent states». The 2004 UNDP Report *Forging the Global South*, which contributed to the lexicalisation of the term global south, combined these two connotations: «The use of the term "South" to refer to developing countries collectively... rests on the fact that all of the world's industrially developed countries (with the exception of Australia and New Zealand) lie to the north of its developing countries...» (UNDP 2004: 2).

As this brief revision shows, concreteness is not a precise descriptor for the nature of the definitions of these terms. Concreteness of definition, however, is not the principal point of my focus. In order to obtain a true understanding of the real significance of the lexicon of development, one must examine the history of each of these terms and investigate how they have come to occupy such a central role in the language of the social sciences.

3 The History of the Lexicon

The history of the lexicon of development in the twentieth century is closely related to the history of the institutional structure of the world economy. As the institutions that underlay production, consumption, and exchange evolved so too did the vocabulary that we used to describe these institutions. It is therefore pertinent for us to briefly analyse not only the semantic history of each of these terms, but also the surrounding socio-economic context.

It is instructive to bisect the evolution of the concept of development in the social sciences during the twentieth century into two periods, 1900-1949 and 1949 onwards. As can be seen in figure 1, the first period corresponds with the slow rise of the idea of economic development. During this period economic development was not commonly equated with growth as frequently as it would be after the Second World War, but rather it still reflected the nineteenth century conception of development in the sense of changes in the economic institutions of societies. The idea of development as process flows through many of the works of this period. Joseph Schumpeter was key here: the English translation of his *Theory of Economic Development* was published in 1934. For Schumpeter, economic development was the long-run process of historical change whereby «Every concrete process of development finally rests upon preceding development... Every process of development creates the prerequisites for the following» (1934: 64). Unlike many theorists of the second half of the twentieth century, Schumpeter did not equate economic growth with development, but rather merely as «changes in data» (Ibid: 63). Scholars of the early-twentieth century institutional mould such as Veblen, Clarence Ayres, and John Commons also thought in terms of evolution or structural change. As James Street (1987: 1861) observed, the institutionalist approach to development perceived it «... as a complex cultural process rather than as a stable system of counterbalancing forces regulated by a fluid and self-adjusting market mechanism». Furthermore, as Arndt (1981: 460) also observed, in many instances economic development was frequently equated with mineral or primary resource exploitation, as in the case of British colonial policy, which took the form of the Colonial Development Act of 1929. In these cases, development was clearly defined as an activity.

These two conceptions, development as a process of socio-economic change and development as the exploitation of colonial resources, reflected the state of social consciousness at the time. The world economy was in a period of expansion, centred around *Pax Britannica*, the rapid growth of the colonial system, and the exportation of capital principally from Western European countries (Great Britain, France, and Germany) and the United States to their colonies from around 1880 onwards (Makki 2004: 151-154). Social science,

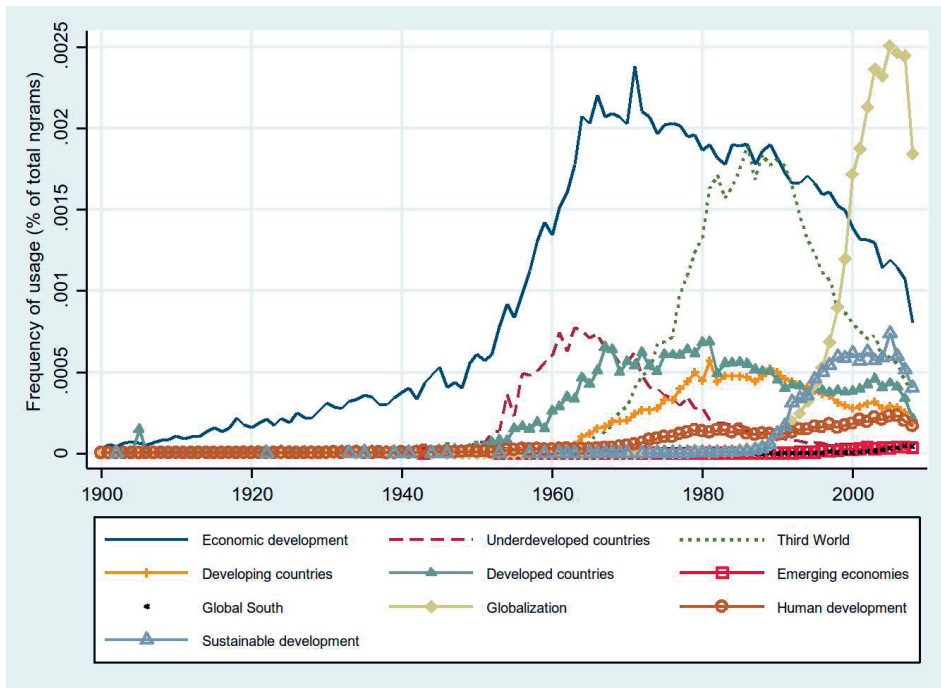


Figure 1
 The frequency of the usage of the terms of the lexicon of development, 1900-2008
 Source: Google Books Ngram Viewer.

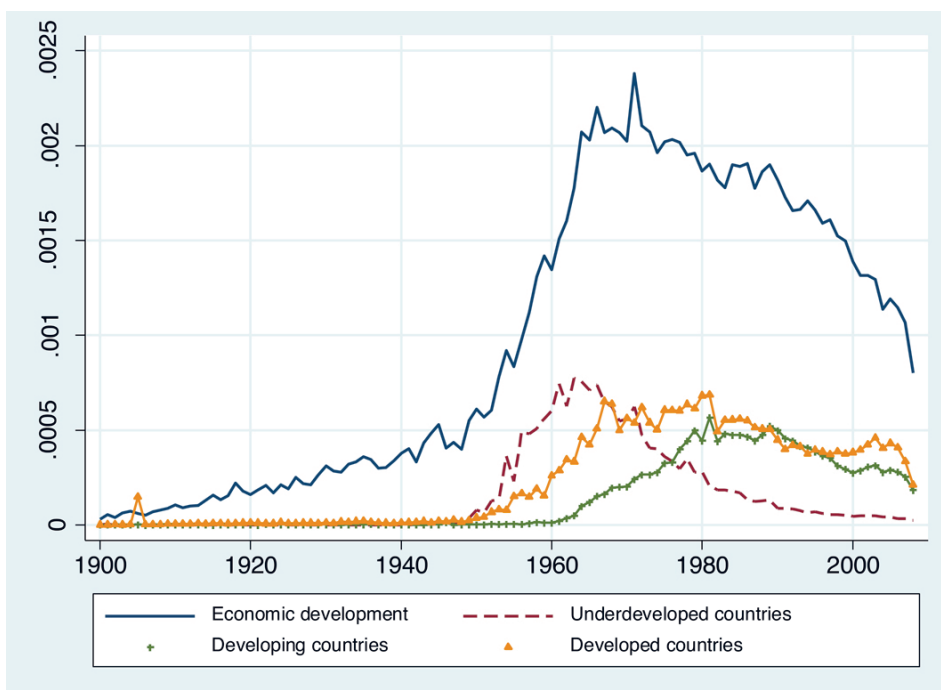


Figure 2
 The frequency of usage of economic development, underdeveloped / developing / developed countries, 1900-2008
 Source: Google Books Ngram Viewer.

almost purely Eurocentric in nature both geographically and ideologically, was theoretically introverted, focusing principally on the United States and Europe. When it did choose to cast an eye outwards, it reflected the economic interests of the colonies and not the societies burdened by the colonial imposition. While the colonies were to be «developed» for their resources, they were not yet considered «underdeveloped».

As figure 1 shows, other than economic development, the terms of the lexicon were virtually non-existent until the middle of the century. The second period, however, from 1949 onwards, is notable for its dynamism. This period was characterised by three processes: *a*) the emergence of the United States in the world economy, *b*) the process of decolonisation and the emergence of new economies, and *c*) the Cold War. As can be seen in figure 2, the use of the terms economic development and underdeveloped countries rose quite dramatically from around 1950 onwards. This is largely attributable to United States President Harry Truman's inauguration speech of 1949 that ushered these terms into common parlance. During his speech, Truman remarked «... we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas... Such new economic developments must be devised and controlled to benefit the peoples of the areas in which they are established» (cited in Rist 2008: 71). The message of Truman's speech was clear: the economic development of the underdeveloped countries of the world was important for the geostrategic interests of the United States and the battle against the «false philosophy of communism». In this sense, development came to signify escaping from the condition of underdevelopment; the programmatic application of «industrial and scientific techniques» to the alleviation of poverty (note, but only for «the free peoples of the world»); thus, development as activity. Indeed, on the eve of the second half of the twentieth century, the United States was in a unique position to undertake such a task after the devastation of the Second World War. It emerged from the war a dominant power in economic and political terms. Given the power of this position, Truman's mere utterance of the word underdeveloped was enough to incorporate it into the lexicon.

The process of decolonisation that followed the Second World War radically altered the world economy. For those who actively and critically utilised the lexicon —principally academics and policy makers in the United States and Western Europe— the process of decolonisation and its impact on the world economy inspired a wave of lexicalisation. Words had to be mined. Given the ideological sway of the competition —the Soviet Union— the nature of the economies of the newly independent countries required a non-Marxist explanation, a theory of development that was also translatable into a programmatic activity. President Truman's condition of underdevelop-

ment required a causal explanation, and a practical remedy that complemented the struggle against Communism.

This circumstance produced a strain of thought that came to be labelled modernisation theory. The basic supposition of modernisation theory was based upon a binary distinction between tradition and modernity (Valenzuela and Valenzuela 1978: 537-540). Walt Whitman Rostow's five stages of growth model represented perhaps the most definitive attempt to provide a «Non-Communist Manifesto» for the developmental plans of Truman's underdeveloped countries: «It is possible to identify all societies, in their economic dimensions, as lying within one of five categories: the traditional society, the preconditions for take-off, the take-off, the drive to maturity, and the age of high mass-consumption» (1969: 4). This was development as activity: as Rostow observed «In surveying now the broad contours of each stage-of-growth, we are examining, then, not merely the sectoral structure of economies, as they transformed themselves for growth, and grew; we are also examining a succession of strategic choices made by various societies concerning the disposition of their resources, which include but transcend the income- and price-elasticities of demand» (Ibid: 15). These «strategic choices» would appear in the form of policy responses grounded in the best ways to increase economic growth—whether through import substitution industrialisation or export orientated commercial policies— using the economic history of the United States and Western Europe as a road map. An important aspect of this was the recognition of the «capital constraint» to growth; that is, the absence of adequate amounts of domestic and foreign savings to provide sufficient investment and accelerate economic growth. Malfunctioning or nonexistent domestic capital markets would require transfers of foreign capital (provided under certain criteria), which would theoretically move a country along the linear stages of growth model towards its own age of high mass-consumption. However, such a planned investment strategy would not emerge on its own; this would require a type of Marshall Plan for the underdeveloped countries, an idea that manifested itself in the institutionalisation of foreign aid programs on a massive and multilateral scale during the next few decades (Todaro and Smith 2008: 113-114).

Of course the consciousness of the world economy embodied in modernisation theory, although dominant, was not completely shared. A number of critiques of modernisation began to emerge from the disciplines of the social sciences, although these critiques, especially those associated with what came to be labelled dependency theory, demonstrated an implicit, almost subconscious, acceptance of the lexicon of development (Andre Gunder Frank's [1969] oft-quoted «development of underdevelopment» being a classic example). The idea of development as process still lingered in some minds, although this approach had fallen out of fashion to

a certain degree due to the growing dominance of positivist methodology in the social sciences. Gunnar Myrdal, for example, defined development as «...the movement upward of the entire social system...» a process which, instead of focusing solely on economic growth, concerned a myriad of endogenous and exogenous factors subject to «... *circular causation*, implying that if one changes, others will change in response, and those secondary changes in their turn cause new changes all around, and so forth. The conditions and their changes are thus *interdependent*...» (1974: 730, emphasis in original). As can be seen in figure 2, around 1960 the term developing began to rise and by the mid-1970s became the adjective of choice, largely replacing underdeveloped which declined gradually over the next few decades, an instance of what Myrdal (1968: 16) referred to as «diplomacy by terminology».

Growing consciousness inspired cosmetic institutional change. International organisations and local development agencies were created to assist and undertake the activities of development. Educational institutions began to adopt the lexicon, and development studies soon emerged as an academic discipline in its own right (Sumner 2006). The interaction between policymaking and knowledge production centres provided for the professionalisation and institutionalisation of development. Key elements of this process, as Arturo Escobar (1988: 431) observed, included «The training of Third World students at U.S. and European universities, international advising (such as the World Bank missions), and the socialization of professionals into the empirical social science model in Third World universities...». Generally, this was the professionalisation and institutionalisation of development as activity. This process operated simultaneously on a multilateral, bilateral, and nongovernmental level. The United Nation's First Development Decade (1961-1970) exemplified this institutionalisation on the multilateral level, with the creation of some of the most important international organisations founded on the principle of development as activity: the OECD in 1961, the Development Assistance Committee in 1961, and its Development Centre in 1962; the Economic and Social Council (ECOSOC) in 1962; the Research Institute for Social Development in 1963, which sought to devise a set of indicators for the concept of «social development»; the first United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 1964; and the UNDP in 1965 which, 25 years later, would produce the *Human Development Reports* and champion the ideal indicators of development, the Millennium Development Goals. During the next few decades many governments created agencies for international development which allocated «aid» on a bilateral basis, including the United States Agency for International Development in 1961, the Ministry of Overseas Development of the United Kingdom in 1964, the Canadian International Development Agency in 1968, and the Australian Agency for International Development in 1974. This period also

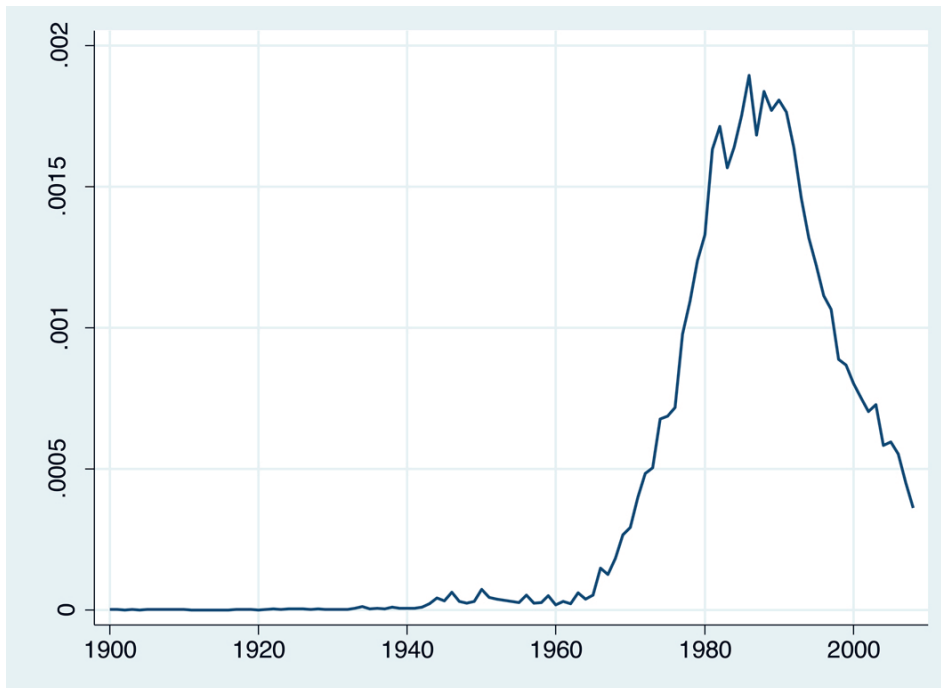


Figure 3
The frequency of usage of the Third World, 1900-2008
Source: Google Books Ngram Viewer.

spanned the rapid growth of the number of international nongovernmental organisations focusing on issues of development, which grew from 427 in 1940 to 2,296 in 1970 (Iriye 1999: 428). Meanwhile, the term economic development rode the wave of post-war accumulation: during the period 1950 to 1973, the economies of the OECD averaged a growth rate of 4.9 percent, tapered in 1973 by the oil crisis (Maddison 1989: 32). As can be seen in figure 2, the frequency of the usage of the term roughly corresponds to this growth pattern.

This dynamic period also encompassed the life-cycle of the three-world paradigm. As mentioned previously, the coining of this concept has been attributed to Sauvy, who first utilised the term in an article («Trois mondes, une planète») in *L'Observateur* in 1952. Although invented and initially applied by scholars in Western Europe, during the period of decolonisation the term was co-opted by groups in the newly independent countries (Prashad 2007). As can be seen in figure 3, the use of the term rose dramatically during the period 1960-1990, before declining sharply after the disintegration of the Soviet Union. By 2008 its usage had almost declined to 1970 levels. This co-optation of the term reflected one connotation of the definition specified above, non-alignment. This became clear for the first time during the Bandung Conference in Indonesia in 1955, which brought together a small group of countries with the intention of creating a neutral political bloc that stood between the capitalist and communist powers. During the Conference Indian Prime

Minister Jawaharlal Nehru captured the essence of non-alignment when he declared «We do not agree with the communist teachings, we do not agree with the anti-communist teachings, because they are both based on wrong principles» (Page 2003: 1036), although such rhetoric was smoothed out in the final declaration of the Conference to a call for the «Abstention from intervention or interference in the internal affairs of another country» by the «big powers» (Westad 2005: 102). This idea of non-alignment was further consolidated in 1961 by the Conference of Heads of State or Government of Non-aligned Countries in Belgrade, in which 25 countries expressly defined themselves as «Non-Aligned» and, in the final declaration of the conference, explicitly rejected the premises of the Cold War. The Group of 77, formed in 1964 at the first UNCTAD, observed in a joint declaration that «The developing countries regard their own unity, the unity of the seventy-five, as the outstanding feature of this Conference. This unity has sprung out of the fact that facing the basic problems of development they have a common interest in a new policy for international trade and development» (Sauvant 1981: 2). The Declaration of the Establishment of a New International Economic Order adopted by the General Assembly of the United Nations ten years later, noted that «The developing world has become a powerful factor that makes its influence felt in all fields of international activity» (United Nations 1974). It is important to note that, while expressing terms of solidarity and non-alignment, none of these statements explicitly utilised the term Third World. The association between the idea of non-alignment and the Third World was principally an academic tendency, as captured in works such as Mario Rossi's *The Third World: the unaligned countries and the world revolution* (1963) and Peter Willetts' *The Non-aligned Movement: the origins of a Third World Alliance* (1978). During this period the term also carried the connotation of poverty. Peter Worsley's *The Third World* (1964) vaguely defined the term as excluding «the Communist countries» and «Euro-America». John Goldthorpe, in his *The Sociology of the Third World* (1975: 1), observed that «If the affluent industrial countries of the modern world are grouped into those of the "West" and "East", capitalist and communist, then the poor countries constitute a "Third World"». Paul Bairoch, in his work *The Economic Development of the Third World since 1900* (1975), used the terms less-developed, developing, underdeveloped, and non-industrialized synonymously with the Third World. The fall of the Soviet Union triggered the rapid decline of the usage of the term in the sense of non-alignment, although it continued in a diminished form in regards to its second connotation of poverty.

The disappearance of the Second World produced a shift in consciousness towards geographic poles. The North and South emerged as a replacement for the First and Third worlds, respectively. Yet these terms did not emerge out of nowhere; as mentioned above,

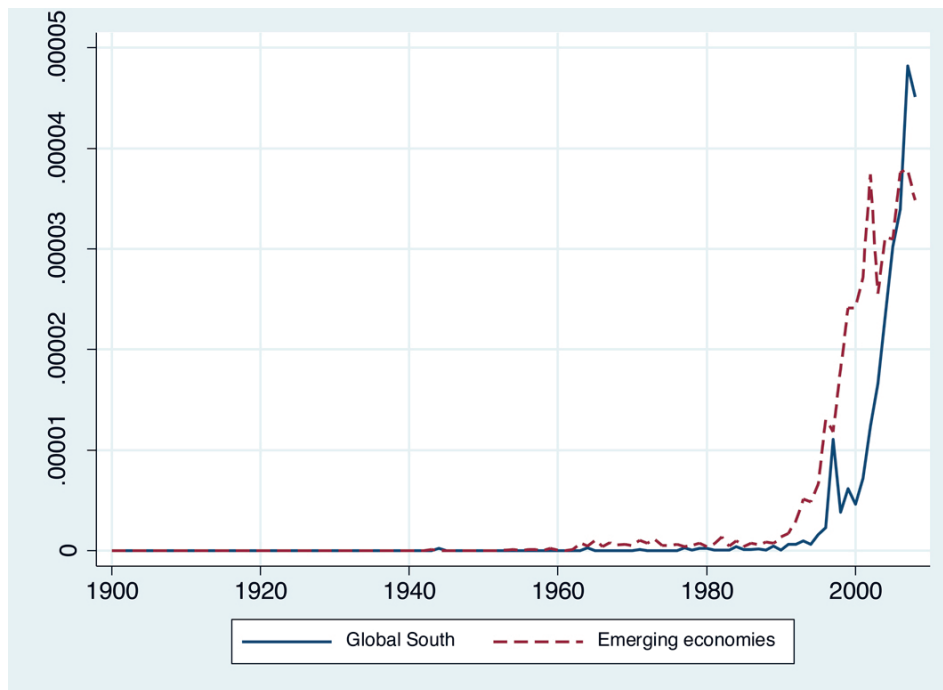


Figure 4

The frequency of usage of the terms global south, emerging economies, 1900-2008

Source: Google Books Ngram Viewer.

the North/South terminology was brought into parlance much earlier than the fall of the Soviet Union. The ICIDI Report *North-South* emerged in an environment of economic crisis and changing ideological practice. From around the time of the 1973 oil crisis onwards, the countries of the OECD suffered from dragging stagflation at best, recession at worst, and a changing of guard was apparent: the election of Margaret Thatcher in Great Britain and Paul Volcker to the US Federal Reserve in 1979, and Ronald Reagan to the White House in 1980. The Latin American debt crisis, triggered by Volcker's aggressive attempts to lower inflation in the US, was imminent. In this context, the ICIDI promoted «profound changes... in international relations, particularly international economic relations» (ICIDI 1980: 7-8). Although enjoying a high level of publicity, in such an economic and political climate the Report essentially fell on deaf ears; as an update of the report in 2001 observed, «Two decades later, the international community has not responded to these proposals in any meaningful way» (Quilligan 2001: 1). The Report, however, did have the effect of incorporating the terms into public discourse. When the Second World disappeared, the terminology was ready for exploitation.

The term global south is a relatively recent addition to the lexicon. As Arif Dirlik (2007: 13) observed, the addition of the word global «... suggests some relationship to the discourse of globalization that was on the emergence in the 1990s». Indeed, as can be seen in figure 4, the use of the term global south is positively

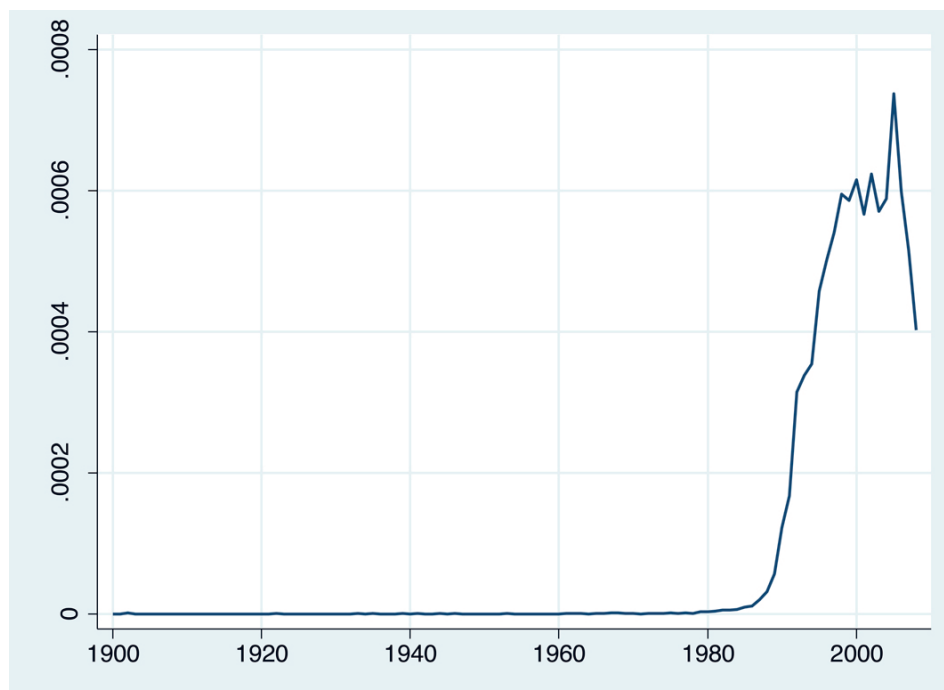


Figure 5
The frequency of usage of the term sustainable development, 1900-2008
Source: Google Books Ngram Viewer

correlated with the increasing use of the term globalization, shown in figure 1. The principal characteristics of what has been labelled globalization will be discussed below, but in the context of the term global south it is pertinent to mention one interesting tendency: the increase of technical cooperation between countries outside of the OECD, commonly referred to as «South-South» cooperation. This trend has its roots in the non-aligned movement and the Group of 77 previously discussed in the context of the Third World, as well as the United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries in 1978, which, following an earlier resolution by the General Assembly in 1974 regarding «the establishment of a special unit within the United Nations Development Programme to promote technical cooperation among developing countries...» adopted a comprehensive plan of action regarding technical cooperation between countries known as the Buenos Aires Plan of Action. The term was institutionalised in 2003 following the General Assembly's decision to make the nineteenth of December the United Nations Day for South-South Cooperation. This was further consolidated in 2004 when the Special Unit for Technical Cooperation among Developing Countries became the Special Unit for South-South Cooperation. In the same year the UNDP promoted the term in its report *Forging A Global South*. Towards the end of the 1990s, as the results of neoliberal policies began to become apparent in many countries, specifically the rapid increase of income inequality, a number of responses to «globalization» emerged of which the World Social Forum in 2001 was key. Like the term Third World be-

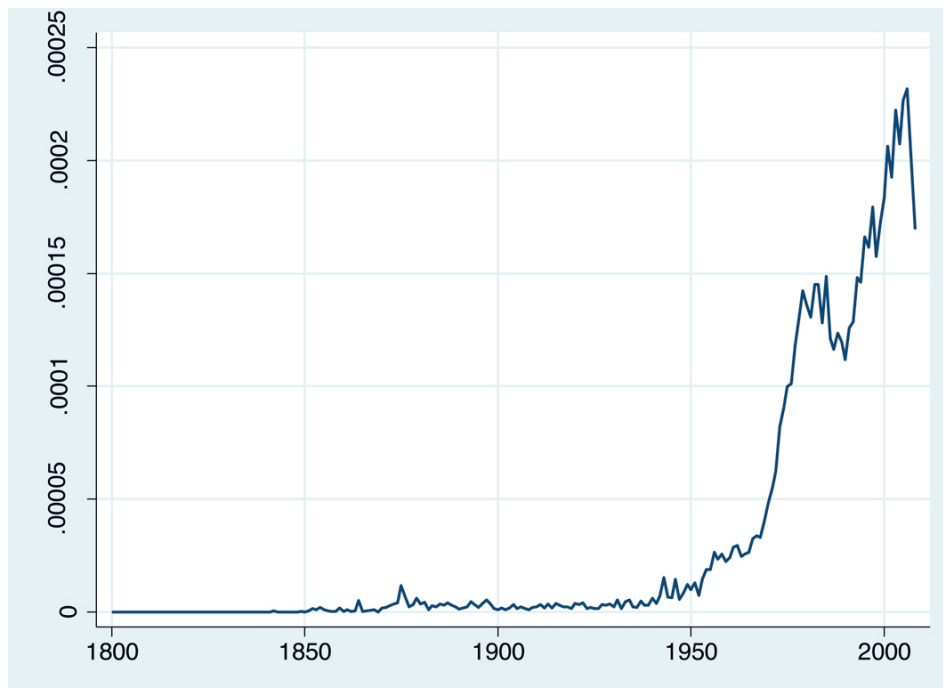


Figure 6
The frequency of usage of the term human development, 1800-2008
Source: Google Books Ngram Viewer.

fore it, global south was co-opted by «anti-» and «alter-globalization» grassroots movements as a sign of solidarity against the spread of neoliberal policy, especially in those countries outside of the OECD.

Meanwhile, new forms sprouted from the stagnant concept of development. Of course, these forms did not appear out of nowhere: both cases, sustainable and human development, had been present to a lesser degree or articulated in other ways since the nineteenth century. As can be seen in figure 5, the use of the term sustainable development rose rapidly after 1980, presumably sparked by the publication of the *World Conservation Strategy* that explicitly employed the term. The environmental effects of the high growth rates of the post-war period became apparent as the world economy sank into stagnation in the early 1970s. Average growth rates in the countries of the OECD decreased from 4.9 to 2.4 per cent during the period 1973 to 1987 (Maddison 1989: 32). The most striking product of this period was *The Limits to Growth* (1972), a report commissioned by the Club of Rome and compiled by a small group of scientists, which argued that «If the present growth trends in world population, industrialization, pollution, food production, and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached sometime within the next one hundred years» (Meadows et al 1972: 24). This viewpoint was reflected in the *World Conservation Strategy* of 1980, one of the first documents to explicitly use the term sustainable development,

which argued that «For development to be sustainable it must take account of social and ecological factors, as well as economic ones...» (IUCN 1980: 18). This theme was carried further by the 1987 report of the World Commission on Environment and Development, also known as the Brundtland Commission, which provided perhaps the most widely recognised definition of sustainable development (as outlined in section 2). The United Nations Conference on Environment and Development, commonly known as the Earth Summit, did much to bring the term into common parlance. Five years later, the Convention on Climate Change was expanded to include the Kyoto Protocol, which aimed to reduce greenhouse gas emissions in order to achieve its «ultimate objective» of sustainable development.

As can be seen in figure 6, the term human development was present in the literature since the nineteenth century, although its meaning took different forms. Regardless of the nature of these differences, human development was always articulated in terms of a process. The emergence of economic development and its dominance during much of the twentieth century resulted in the relatively limited use of the term until the publication of the first *Human Development Report* in 1990. The rebirth of human development was principally associated with the influential work of Sen, although important contributions were also made by scholars such as Paul Streeten, Sudhir Anand, and Mahbub ul Haq. This work represented a sustained critique of the concept of economic development and its prioritisation of accumulation and conceptualised human development in terms of process and activity. This conception of human development was institutionalised by the UNDP in the *Human Development Report*, first published in 1990, and the corresponding Human Development Index. The aegis of this more holistic approach to development was reached at the turn of the century. The Millennium Summit and the accompanying Millennium Declaration, declared development to be a universal right, and the General Assembly committed itself to making this right «... a reality for everyone and to freeing the entire human race from want» (United Nations 2000: 4). The general objective was to be achieved by way of the realisation of the Millennium Development Goals, perhaps the ultimate articulation of development as activity. This included eight Goals, divided into 21 «targets», each operationalised by a set of indicators.

The end of history, coupled with a far-reaching technological revolution (Castells 1996) and a neoliberal counter-revolution (Harvey 2005), universalised the capitalist economic system. Globalization co-opted much of the lexicon (as exemplified by the term global south). As can be seen in figure 1, the term globalization rose swiftly to a position of dominance in less than a decade, alongside the equally swift fall in the use of Third World, economic development, and developing and underdeveloped countries. Development as activity became a neoliberal affair, and many of the international de-

developmental organisations, most notably the World Bank, pursued the institutionalisation of a common set of neoliberal policy prescriptions, including the deregulation of capital and labour markets, the privatisation of strategic industries and services, and the slimming of the functions of the state (Toussaint 2008). Coupled with an information technology revolution, which contributed to the improvement of technological productivity and the reduction of communications costs, and the multilateral reduction of barriers to international trade and the costs associated with the movement of commodities and people, this restructuring of the world economy resulted in the relocation of productive activities to low cost (i.e. wage, taxation) areas and the transnationalisation of productive activities, as well as the rapid increase of financial speculation in the previously hegemonic centres of accumulation (New York, London, Paris, Frankfurt). Another important by-product of this shift was the geographical diversification of the principal centres of accumulation, the «emerging economies» (see figure 4) of the 2000s, of which the BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa) countries are notable examples. These changes have driven the rise of the term globalization that has provided a usefully vacant vessel for social scientists. Like development, the term globalization is contested; there exists no consensual definition, and unacknowledged value judgements tend to persevere over precise scientific analysis. However the term, although it embodies some of the concepts discussed here, lies outside of the lexicon of development studies and therefore has not been included here.

4 The Critique of the Lexicon

Of course, universal acceptance is never a reality. The social consciousness embodied in the lexicon reflected the contradictory condition of social being in the capitalist economic system. So while the lexicon of development was professionalised and institutionalised the world over, many people began to question, criticise, and in some cases utterly reject it. The nature of these criticisms, however, was never homogeneous, and spanned the whole width of the ideological spectrum. Here we will review the principal criticisms of the lexicon.

The first general criticism focuses on the lack of consensus regarding the definition of most of these terms. As previously mentioned, although there exist dominant definitions (for example, the WCED's definition of sustainable development, or the *Human Development Report's* definition of human development), these definitions remain contested. In most cases, the dominant definitions are the product of ideological compromises, the result being a vague, catch-all quality that is open to interpretation. In reference to sus-

tainable development, John Robinson (2004: 373) observed «One of the most striking characteristics of the term sustainable development is that it means so many different things to so many different people and organisations», it is, in Sharachchandra Lélé's (1991: 607) words, «... a fashionable phrase that everybody pays homage to but nobody comes to define»; for Sidney Mintz (1976: 377), «The "Third World"... seems to mean all things to all persons, which is precisely why it seems to me to be a term worse than useless». Such vagueness leads to the risk of co-optation of the terms for political or ideological purposes. Dudley Seers provided an early insight into this problem when he observed that most definitions of development were imprecise and implicitly based on «value judgments»: «"Development" is inevitably treated as a normative concept, as almost a synonym for improvement. To pretend otherwise is just to hide one's value judgments» (Seers 1969: 2). Gilbert Rist reflected this view when he observed that the principal flaw of most definitions of development was «... that they are based upon the way in which one person (or set of persons) pictures the ideal conditions of existence» (Rist 2008: 19).

Although the recognition of the innate subjectivity of the lexicon is important, it is pertinent to question whether this recognition renders useless the attempt to settle upon a set of universal conditions or value judgements which might form a consensual definition of development. In the tradition of development studies, most authors believe not. Sen observed, for example, that while the social scientist's definition of development «... depends inescapably on the notion of what things are valuable to promote», he also observed that it might be possible to achieve a certain degree of objectivity regarding certain «universal» principals through the emergence of «... a fair degree of consensus on what is to be valued and how» (Sen 1988: 20-21). This perspective was to be reflected in subsequent debates regarding the inclusion of «subjective welfare» as an indicator of human development (Martín and Noval 2012). Of course, in the contemporary context, there are various requirements (food and to a lesser extent clothing and shelter) that are universal. Outside of these requirements, however, the elements of development are prioritised according to the normative disposition of the author. Indeed, concretion of the definition in terms of those elements that constitute development always tends towards its redundancy. This is perhaps best observed in regard to the critiques of the reductionism of the Human Development Index, as Stephen Morse (2004: 18) observed «...if the index has to be disaggregated to be truly informative, than why aggregate in the first place?» Thus we observe a situation in which one author can speak of development and mean one thing (for example Seers (1969) spoke principally of poverty, unemployment, and equality) while another author can employ the term and mean something else entirely (in Sen's (1999) case, the expansion of a set of «instrumental free-

doms»: political freedoms, economic facilities, social opportunities, transparency guarantees, and protective security; or in the case of the World Bank's 1000+ World Development Indicators, practically every conceivable and measurable socio-economic phenomenon). With this recognition of the impossibility of definitional neutrality and therefore universal consensus, does it not make more (scientific) sense to speak in terms of the elements which constitute each definition, instead of hiding these elements behind the obscure curtain of the lexicon? As Mintz (1976: 378) observed when discussing the Third World, «As soon as the slightest effort is made to analyze the nature of poverty, rurality, and agriculture in any specific nation or colony, labels like Third World must be replaced by a genuine respect for particularity, for history, and for the understanding of the specific relationships by which any such country's growth has been defined by external power and internal response».

Rather than merely reflecting the value judgements of individual authors, some critics contend that the sway of the lexicon is even more extensive: it reflects the active diffusion and institutionalisation of Western ideological suppositions. Wolfgang Sachs (1992: 4), for example, argued that development effectively entailed the «... Westernization of the world», resulting in the loss of cultural diversity, greater social polarisation and income inequality. Rist (2004: 59; emphasis in original) observed, «What passes today for the truth of the history of humankind (that is, progressive access of every nation to the benefits of "development") *is actually based upon the way in which Western society... has conceptualized its relationship to the past and the future*». This conceptualisation explicitly positioned Western European and North American societies as the apogee of civilisation (as developed countries, the First World, or the North) and the end of history. What's more, as Escobar (1991: 676) argued, these terms have «... functioned as a mechanism of power for the production and management of the Third World... through the systematic elaboration of forms of knowledge concerning all aspects of importance in the life of Third World societies, and... the creation of corresponding fields of intervention». This «production» and «management» «ascribes social roles and rules of action within international society» (Eckl and Weber 2007: 7), deletes history, and homogenises the nature of a large part of the world's population (Berger 1994: 270) whilst reifying the territorial unit of the nation-state (Wolfe 1996: 63). Furthermore, as development as activity is pushed to centre stage, the technocrat and externally manufactured solutions are given precedence over local knowledge and participation (Edwards 1989). Thus the lexicon is subsumed within the global logic of capitalism, and used to «manage» the contradictions inherent within this economic system by «... disguising the way in which modern inequality and immiseration are a product of global social relations» (Weber 2004: 201).

This claim is thrown back at those who speak in categorical terms about the supposed ideological imperialism of the Western «development project» by counter-critics who point out that there is no such thing as a unified development project. Given the innate subjectivity of the definitions of these terms, it is clear that such definitions can be as ideologically heterogeneous as the authors who produce them. In fact some authors argue that «the development discourse is more critical and reflexive than its critics allow...» (Corbridge 1998: 145), and that «... debate, dissension, contestation and negotiation have been ever-present, both on the ground in particular localities and among the numerous official and unofficial agencies engaged in development work» (Simon 1997: 184). Furthermore, some authors contend that these critics do not recognise that a lack of consensus may be a positive thing that generates debate and allows for open interpretation (Robinson 2004: 374). However, while it is true that many critics make sweeping, generalising claims regarding the use (and meaning) of the lexicon, this observation does not change the issue of value judgements and the redundancy of most of these terms when broken into their constituent elements. In this case, heterogeneity only leads to a multiplicity of value judgements, not to a consensus regarding definition. Furthermore, such a critique overlooks what perhaps is a more important issue: the universalised (and universalising) nature of the lexicon of development studies. Indeed, many critiques —including, ironically enough, some which are self-referentially «post-modernist»— internalise certain parts of the lexicon while rejecting others. So for Escobar (1988, 1991), Third World is given preference over development; for Dirlik (2007), the Third World is inadequate but the Global South is acceptable. Moreover, as Jan Pieterse (2000: 178) argued, «... the South also owns development»: dependency theory, liberation theory, post-colonial theory, and regional variations of Marxism (a classic example being Che Guevara's speech at the UNCTAD in 1964: «On Development») have all internalised the lexicon to a certain degree. The lexicon, therefore, transcends both ideological and geographical particularities.

Another important critique has focused on the link between the various definitions of the terms of the lexicon and capital accumulation (Haque 1999; Banerjee 2003; Fernando 2003). This critique emphasises the perception that the lexicon reifies capital accumulation even when it attempts to discount its importance. Much of the theoretical work on development cannot be removed from the denominator of capital accumulation; economic growth is implicitly assumed as being the baseline for all else. The first point of the international strategy for the First United Nations Development Decade, for instance, declared it necessary «... to accelerate progress towards self-sustaining growth» (United Nations 1961), while subsequent strategies focused on ambitious (and eventually unrealised) growth goals (six per cent in 1971, seven per cent in 1981

and 1991 (United Nations 1971, 1981, 1991)). This is also true for the offshoots of development, sustainable and human development. For example, the WCED's definition of sustainable development insisted that a necessary but not sufficient condition for sustainable development is economic growth: «Meeting essential needs depends in part on achieving full growth potential, and sustainable development clearly requires economic growth in places where such needs are not being met...» (WCED 1987). The first *Human Development Report* in 1990 observed «GNP growth is treated here as being a necessary but not sufficient condition for human development» (UNDP 1990: 11). These observations clearly imply that without accumulation there can be no reduction in poverty or unemployment, no expansion of instrumental freedoms; without accumulation there can be no growth, no progress, no development—economic, sustainable, human, or otherwise. As Subhabrata Banerjee (2003: 153) observed, «Rather than reshaping markets and production processes to fit the logic of nature, sustainable development uses the logic of markets and capitalist accumulation to determine the future of nature». The use of the lexicon, in most respects, presupposes the sustainability of this process, that at no point will it break down due to social or environmental factors, that the potential for endless capital accumulation is a realistic assumption. This baseline assumption, like the very definition of development, is contested by Marxists and non-Marxists alike. It is becoming increasingly evident that the three per cent compound growth rate which most governments assume as a target for accumulation is unsustainable in terms of the impact on the natural environment as well as the social tensions which such growth generates (Meadows et al 1972; Harvey 2010). Terms such as sustainable and human development are therefore inherently contradictory because they are generated from and serve to justify a system based upon continued environmental and social exploitation. In such a light, these terms only serve to obstruct the achievement of a common understanding of the logic of capitalism and the articulation of truly sustainable and equitable alternatives.

Finally, there is the observation that almost a century of development as activity has not resulted in any great improvement for a large portion of the world's population (Esteva 1992; Matthews 2004). Indeed, it is a common characteristic of each Development Strategy of the United Nations Development Decades to lament the failure of the previous decade. The Development Strategy of the Second Development Decade observed that, despite the launching of the First Development Decade, «... the level of living of countless millions of people in the developing part of the world is still pitifully low» (United Nations 1970: 40). The Third Development Strategy acknowledged that «The goals and objectives of the International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade remain largely unfulfilled» (United Nations 1980: 106). The

Fourth Development Strategy opened with the statement «The goals and objectives of the International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade were for the most part unattained» (United Nations 1990: 125). This perceived failure of development policy produced two critiques which occupied opposite ends of the ideological spectrum. The first was the neoliberal critique, which principally focused on the economics of development, arguing that market-led growth should be given preference over state-led growth (Lal 1983). The second was the «post-development» critique, which argued that this perceived failure warranted the complete rejection of the idea of development (Sachs 1992; Tucker 1999). The counter-critics responded with the observation that such perspectives ignored the achievements of many development programmes. David Simon (1997: 185) argued that «... the very tangible achievements of many “development” programmes... are often over-looked or ignored». Furthermore, such critiques failed to offer practical alternatives. When discussed, these usually involved vague calls for «alternatives to development» and «neoliberal globalisation», although concrete proposals, including empirical case studies, are largely absent from this literature. As Piers Blaikie (2000: 1039) observed, sometimes these omissions are deliberate, «by which postmodern writers on development signal that it is inconsistent or inconceivable that they should represent others in any new world». Indeed, it is true that an element of extreme cultural relativism runs through many of these critiques (Kiely 1999: 41-43). Like reformist critiques, however, this relativism only serves to divert attention from the global nature of the logic of the lexicon and the capitalist system.

5 Conclusions

The aim of this essay has been to examine the history of the language of development studies in order to elucidate the nature of its terminology. I have focused here on economic development (and its associated adjectives underdeveloped, developing, and developed), sustainable development, human development, Third World, and North and (Global) South. I have also briefly examined the nature of the criticisms of these terms and some of the associated counter-criticisms. The principal theoretical insight that this study offers is that its results provide tentative confirmation of the hypotheses put forward (in different terms) by Marxist and institutionalist theorists. It provides empirical evidence of a reciprocal relationship between the base and the superstructure, between institutional structure and agency, between social being and social consciousness. I have shown that the use of certain terms has risen and fallen according to changes in the world economy, and vice

versa. The results of the quantitative analysis of the frequency of the usage of these terms and the qualitative study of their (principally twentieth century) history permits me to arrive at the following conclusions:

1: The lexicon of development studies is directly related to the nature of the world economy. Clearly, the results confirm this conclusion. I have shown that the changes in the frequency of usage of these terms are correlated with events or processes that have affected the world economy. This is perhaps best demonstrated in the case of the Third World. This term emerged as the result of a cleavage in the capitalist economic system (the Cold War), gained traction during the process of decolonisation, and began its descent after the fall of the Soviet Union. Of course this is nothing new: such a narrative reflects the general stylised «facts» regarding the nature of the usage of the term. The results here merely empirically confirm this narrative. The rapid rise of the term globalization during the period of neoliberal restructuring is another notable case.

Two points deserve special emphasis here. Firstly, it is important to emphasise the reciprocal nature of this relationship. As critical, Marxist, and institutionalist theorists have argued, we must disregard the unidirectional deterministic conception that «base» determines «superstructure» or that «structure» determines «agency». This reciprocal relationship is exemplified by the institutionalisation of human development. Secondly, it is important to emphasise the reciprocal nature of the relation between the terms. This is highlighted by the negative correlation in the frequency of usage of the term economic development and its offshoots, sustainable and human development, which indicates that the former was partly replaced by the latter during the 1990s and 2000s.

2: The lexicon of development studies is an historical-ideological construction. This is a logical corollary of the preceding conclusion: if the lexicon is related to the nature of the world economy, then it must reflect a particular «moment» in its history and the corresponding ideological trend. These terms have not existed forever, nor have they been consistently defined over the years, nor have they remained ideologically homogeneous. They have emerged and their definitions have changed according to specific historical and ideological circumstances. The sharp increase in the frequency of the usage of these terms after 1949 indicates that the lexicon of development was a mid-to-late twentieth century phenomenon. Despite this, the terms have been generalised to the point that they «... take on the appearance of timeless, eter-

nal categories valid for all social formations» (Lukács 1968: 9). This has been noted for human development, which existed long before the UNDP monopolised its meaning. However this is perhaps best demonstrated by the case of economic development that, prior to 1949, was principally conceptualised in terms of a process of long-run structural change and largely ideologically heterogeneous. Truman's inauguration speech in 1949, which is correlated with the rapid rise of the frequency of usage of the term, imbued the term with another meaning (as activity), introduced its flip side (underdevelopment), and added an ideological connotation (anti-communism). Development as activity was soon embedded in many of the economic institutions of the world economy, including the key international organisations.

Together these conclusions highlight the nature of the lexicon of development. It is an historical-ideological construction embedded in the structure of the world economy. It is, therefore, both a product and producer of the capitalist system; that is, it has emerged from and perpetuates this system. This is perhaps most noticeable when one regards the emphasis which most definitions place upon capital accumulation as being the baseline (a necessary but not sufficient condition) for development (however it is defined). Given the recognition that endless accumulation is not possible (for social and environmental reasons) and the normative assumption that an economic system based on exploitation is undesirable, it follows that any type of convention that serves to perpetuate that system should be rejected.

There is a second, although perhaps less critical, reason why I believe the lexicon should be rejected. The historical contextualisation of the lexicon demonstrates that it does not even reflect the contemporary nature of capitalism. Clearly this is the result of the attempted application of twentieth century descriptors to twenty-first century phenomena. As I have observed, the contemporary nature of the capitalist system is quite different to that which existed 60 years ago when these terms were first gaining traction in the vocabulary of the social sciences. One is thus confronted with an intellectual hangover of sorts; while the underlying structure of the world economy has changed, the descriptive terminology has not. Terms like Third World, North and (Global) South, developed, developing, and underdeveloped, only serve to prevent a clear understanding of the global nature of capitalism and its complex spatial characteristics in the contemporary context. They are outmoded, outdated, and unrepresentative. They are riddled with frequently unquestioned ideological suppositions. And, due to this inherently historical and ideological nature, these terms cannot be used as empirically measurable variables in social science research.

The key normative conclusion of this study is that efforts to transcend the capitalist system must recognise the reciprocal nature of social consciousness and social being. The historical contextualisation of the lexicon of development studies demonstrates the power that words and descriptive terminology can have over the nature of human thought and action. The rethink of the institutional structure that regulates social relations, therefore, should go hand in hand with the rethink of the language of the social sciences. The lexicon will remain redundant until it is redefined to reflect the reality of the social being which it purports to describe. Furthermore, any attempt to change the institutional structure of society will remain ineffective so long as it internalises the lexicon. As Marx (1970 [1844]: 138) observed, «It is not enough that thought strive to actualize itself; actuality must itself strive towards thought». The redefinition of the lexicon should therefore be an important aspect of a strategy towards a more equitable economic system.

6 References

- ALKIRE S (2010). Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts. OPHI Working Paper No. 36.
- ARNDT HW (1981). Economic Development: A Semantic History. *Economic Development and Cultural Change* 29(3):457-466.
- BANERJEE S (2003). Who Sustains Whose Development? Sustainable Development and the Reinvention of Nature. *Organization Studies* 24(1):143-180.
- BERGER M (1994). The end of the Third World? *Third World Quarterly* 15(2):257-275.
- BLAIKIE P (2000). Development, post-, anti-, and populist: a critical review. *Environment and Planning* 32:1033-1050.
- BRAUDEL F (1987). *A History of Civilizations*. Penguin, London.
- CASTELLS M (1996). *The Rise of the Network Society*. Wiley-Blackwell, Essex.
- CORBRIDGE S (1998). «Beneath the pavement only soil»: The poverty of post-development. *Journal of Development Studies* 34(6):138-148.
- COWEN M, SHENTON R (1998). *Doctrines of Development*. Routledge, London.
- CORNWALL A (2007). Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse. *Development in Practice* 17(4-5):471-484.
- DIRLIK A (2007). Global South: Predicament and Promise. *The Global South* 1(1):12-23.
- DIXON J, MARCHMAN V (2007). Grammar and the Lexicon: Developmental Ordering in Language Acquisition. *Child Development* 78(1):190-212.
- ECKL J, WEBER R (2007). North: South? Pitfalls of Dividing the World by Words. *Third World Quarterly* 28(1):3-23.
- EDWARDS M (1989). The Irrelevance of Development Studies. *Third World Quarterly* 11(1):116-135.
- ESCOBAR A (1988). Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World. *Cultural Anthropology* 3(4):428-443.
- ESCOBAR A (1991). Anthropology and the Development Encounter: The Making and Marketing of Development Anthropology. *American Ethnologist* 18(4):658-682.
- ESTEVA G (1992). Development. In: Sachs, W (ed.). *The Development Dictionary*. Zed, London 6-26.
- FERNANDO J (2003). The Power of Unsustainable Development: What is to be Done? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 590:6-34.
- FRANK AG (1969). *América Latina: subdesarrollo o revolución*. Era, México.

- GRAMSCI A (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers, New York.
- HABERMAS J (1984). *The Theory of Communicative Action*. Beacon Press, Massachusetts.
- HAQUE M (1999). The Fate of Sustainable Development Under Neo-liberal Regimes in Developing Countries. *International Political Science Review* 20(2):197-218.
- HARVEY D (1989). *The Condition of Postmodernity*. Blackwell, Oxford.
- HARVEY D (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- HARVEY D (2010). *The Enigma of Capital*. Oxford University Press, Oxford.
- HODGSON G (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues* 40(1):1-25.
- HOLLICH G, HIRSH-PASEK K, TUCKER M, KOLINKOFF R (2000). The Change is Afoot: Emergentist Thinking in Language Acquisition. In: Anderson, PB (Ed.). *Downward Causation*. Aarhus University Press, Denmark.
- HORKHEIMER M, ADORNO T (2002). *Dialectic of Enlightenment*. Stanford University Press, Stanford.
- ICIDI (1980). *North-South: A programme for survival*. MIT Press, Massachusetts.
- IRIYE A (1999). A century of NGOs. *Diplomatic History* 23(3):421-435.
- IUCN (1980). *World Conservation Strategy*. data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/WCS-004.pdf, accessed 26 October 2012.
- KIELY R (1999). The Last Refuge of the Noble Savage? A Critical Assessment of Post-Development Theory. *The European Journal of Development Research* 11(1):30-55.
- LAL D (1983). *The Poverty of «Development Economics»*. MIT Press, Massachusetts.
- LÉLÉ S (1991). «Sustainable Development» A Critical Review. *World Development* 19(6):607-621.
- LIN Y, MICHEL J-B, LIEBERMAN AIDEN E, ORWANT J, BROCKMAN W and PETROV S (2012). Syntactic Annotations for the Google Books Ngram Corpus. *Proceedings of the ACL 2012 System Demonstrations*, 169-174.
- LUCKÁCS G (1968). *History and Class Consciousness*. MIT Press, Massachusetts.
- MADDISON A (1989). *The World Economy in the twentieth Century*. OECD, Paris.
- MAKKI F (2004). The empire of capital and the remaking of centre-periphery relations. *Third World Quarterly* 25(1):149-168.
- MARTÍN RD, NOVAL BL (2012). La dimensión subjetiva en el estudio del desarrollo humano. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 1(1):103-113.
- MATTHEWS S (2004). Post-Development Theory and the Question of Alternatives: A View from Africa. *Third World Quarterly* 25(2):373-384.
- MARX K (1970 [1844]). *Critique of Hegel's 'Philosophy of Right'*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MARX K (1976 [1887]). *Capital, A Critique of Political Economy, Volume 1*. Penguin, London.
- MEADOWS D, RANDERS J, MEADOWS D, BEHRENS W (1972). *The Limits to Growth*. Universe, New York.
- MICHEL J, SHEN Y, AIDEN A, VERES A, GRAY M, THE GOOGLE BOOKS TEAM, PICKETT J, HOIBERG D, CLANCY D, NORVIG P, ORWANT J, PINKER S, NOWAK M, AIDEN E (2011). Quantitative Analysis of Culture Using Millions of Digitized Books. *Science* 331:176-182.
- MINTZ S (1976). On the concept of a third world. *Dialectical Anthropology* 1(1-4):377-382.
- MORSE S (2004). Putting the pieces back together again: an illustration of the problem of interpreting development indicators using an African case study. *Applied Geography* 24:1-22.
- MORSE S (2008). Post-Sustainable Development. *Sustainable Development* 16:341-352.
- MYRDAL G (1968). *Asian Drama: An enquiry into the wealth of nations*. Pantheon, New York.
- MYRDAL G (1974). What Is Development? *Journal of Economic Issues* 8(4):729-736.
- NORTH D (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, New Jersey.
- PAGE M (2003). *Colonialism: An International Social, Cultural, and Political Encyclopedia*. ABC-CLIO, California.

- PIERTERSE J (2000). After Post-Development. *Third World Quarterly* 21(2):175-191.
- PRASHAD V (2007). *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. The New Press, New York.
- QUILLIGAN J (2001). The Brandt Equation. *Brandt21 Forum*, Philadelphia.
- REUVENY R, THOMPSON W (2007). The North-South Divide and International Studies: A Symposium. *International Studies Review* 9:556-564.
- RIST G (2008). *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Zed, London.
- ROBINSON J (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics* 48:369-384.
- ROSTOW WW (1969). *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SACHS W (1992). Introduction. In: Sachs, W (ed.). *The Development Dictionary*. Zed, London 1-6.
- SAUVANT K (1981). *The Group of 77: evolution, structure, organization*. Oceana Publications, New York.
- SAUVY A (1986 [1952]). Trois mondes, une planète. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 12:81-83.
- SCHUMPETER J (1934). *The Theory of Economic Development*. Transaction, New Jersey.
- SEN A (1988). The concept of development. In Chenery, H, Srinivasan, T (eds). *Handbook of Development Economics*. Elsevier, Amsterdam 9-27.
- SEN A (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- SEERS D (1969). The Meaning of Development. *International Development Review* 11(4):1-28.
- SIMON D (1997). Development Reconsidered; New Directions in Development Thinking. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 79(4):183-201.
- SOUTH COMMISSION (1990). *The Challenge to the South*. Oxford University Press, Oxford.
- STREET J (1987). The Institutionalist Theory of Economic Development. *Journal of Economic Issues* 21(4):1861-1887.
- SUMNER A (2006). What Is Development Studies? *Development in Practice* 16(6):644-650.
- SUMNER A, TRIBE M (2008). *International Development Studies*. Sage, London.
- THOMAS A (2000). Development as practice in a liberal capitalist world. *Journal of International Development* 12:773-787.
- TODARO M, SMITH S (2008). *Economic Development*. Pearson, Essex.
- TOUSSAINT E (2008). *The World Bank: A Critical Primer*. Pluto, Toronto.
- TUCKER V (1999). The myth of development: a critique of a Eurocentric discourse. In: Munck, R, O'Hearn, D (eds.). *Critical Development Theory*. Zed, London.
- UNDP (1990). *Human Development Report 1990*. UNDP, New York.
- UNDP (2004). *Forging a Global South*. UNDP, New York.
- UNDP (2011). *Human Development Report 2011*. UNDP, New York.
- UNITED NATIONS (1961). *United Nations Development Decade*. UN Documents. <http://www.un.org/en/events/observances/decades.shtml>, accessed 10 October 2012.
- UNITED NATIONS (1970). *International development strategy for the Second United Nations Development Decade*. UN Documents. <http://www.un.org/en/events/observances/decades.shtml>, accessed 10 October 2012.
- UNITED NATIONS (1974). *Declaration on the establishment of a new international economic order*. UN Documents. <http://www.un-documents.net/s6r3201.html>, accessed 10 October 2012.
- UNITED NATIONS (1980). *International development strategy for the Third United Nations Development Decade*. UN Documents. <http://www.un.org/en/events/observances/decades.shtml>, accessed 10 October 2012.
- UNITED NATIONS (1990). *International development strategy for the Fourth United Nations Development Decade*. UN Documents. <http://www.un.org/en/events/observances/decades.shtml>, accessed 10 October 2012.
- UNITED NATIONS (2000). *Millennium Declaration*. UN Documents. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>, accessed 10 October 2012.

- VALENZUELA J, VALENZUELA A (1978). Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment. *Comparative Politics* 10(4):535-557.
- VEBLEN T (1899). *The Theory of the Leisure Class*. Oxford University Press, Oxford.
- WCED (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford.
- WEBER H (2004). Reconstituting the 'Third World'? Poverty Reduction and Territoriality in the Global Politics of Development. *Third World Quarterly* 25(1):187-206.
- WENDT A (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization* 41(3):335-370.
- WESTAD O (2005). *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times*. Cambridge University Press, Cambridge.
- WILLIAMS R (1958). *Culture and Society*. Chatto and Windus, London.
- WILLIAMS R (1973). Base and superstructure in Marxist cultural theory. *New Left Review* 1(82):3-16.
- WOLFE M (1996). *Elusive Development*. Zed, London.
- WOLF-PHILLIPS L (1987). Why 'Third World'? Origin, Definition and Usage. *Third World Quarterly* 9(4):1311-1327.

Las reformas del Estado en América Latina: Situación actual y retos

Pablo BANDEIRA*
Universidad Francisco de Vitoria (España)
pablobandeira@gmail.com

State reform in Latin America: Current situation and future challenges

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Los principales retos de América Latina para modernizar y democratizar sus Estados**
 - 2.1. La participación ciudadana en las políticas públicas**
 - 2.2. La recaudación progresiva de impuestos**
 - 2.3. La profesionalización y autonomía de la Administración Pública en América Latina**
 - 2.4. La eficacia de los sistemas judiciales**
- 3. Cómo lograr el éxito de las reformas**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografías**

Las reformas del Estado en América Latina: Situación actual y retos

Pablo BANDEIRA*
Universidad Francisco de Vitoria (España)
pablobandeira@gmail.com

State reform in Latin America: Current situation and future challenges

Resumen

Desde que se inicia la «tercera ola democrática» a finales de los años setenta, se ha producido un intenso proceso de reformas de las instituciones del Estado en América Latina. Este artículo analiza en primer lugar, cuáles han sido los resultados de estas reformas en los ámbitos de la participación ciudadana en asuntos públicos, la recaudación de impuestos, la profesionalización de la Administración Pública y la eficacia del sistema judicial para los distintos países de la región. En segundo lugar, identifica los principales aspectos que necesitan todavía reformarse en estas áreas, y, por último, reflexiona sobre cómo pueden llevarse a cabo estas reformas para que se logren los resultados esperados.

Palabras clave: reformas políticas, América Latina, participación ciudadana, recaudación impuestos, Administración Pública, sistema judicial.

Abstract

Since the «third wave of democracy» started in the late 70s, there has been an intense process of political reform in Latin America. This article first analyzes the results of these reforms in the areas of citizen public participation, tax collection, the professionalization of the civil service and the effectiveness of the judicial system in the various countries of the region. Second, it identifies the main issues that still need to be reformed in these areas, and finally, discusses how these reforms can be carried in order to achieve the expected results.

Keywords: political reforms, Latin America, citizen participation, tax collection, public administration, judicial system.

* El autor agradece a Deborah Itriago y a Agustín Ferraro sus comentarios a una versión anterior a este documento de trabajo.

1 Introducción¹

Desde finales de los años setenta y primeros de los ochenta del siglo pasado se ha producido en América Latina un intenso proceso de reformas del Estado, caracterizado por cuatro elementos centrales: democratización, descentralización, disminución/recuperación del papel del Estado y elevada influencia ejercida desde Washington D. C. A mediados de la década de los setenta solamente en Costa Rica, Colombia y Venezuela se elegían con regularidad los presidentes de la nación mediante elecciones libres. En 1978, con las elecciones de Ecuador y República Dominicana, comienza lo que en la literatura se ha denominado la «tercera ola democrática», que ha sido la más larga y profunda de la historia de América Latina.² Desde entonces, también se han introducido elecciones municipales en todos los países de América Latina, y de gobernadores provinciales o departamentales en diez países (Daughters y Harper 2007). Además, el gasto de los Gobiernos subnacionales ha pasado de un 10% del gasto público total a comienzos de los años ochenta hasta un 35% a finales de la década de 2000 (De la Cruz 2010).

Otro elemento general que ha caracterizado este periodo surge como consecuencia de la crisis de deuda externa de los años ochenta. Durante dicha década, y con los objetivos fundamentales de reducir el déficit público y la inflación para poder pagar la enorme deuda externa acumulada, se llevaron a cabo reducciones drásticas del aparato y la intervención pública, mediante privatizaciones, liberalizaciones de los mercados y eliminación o reducción de numerosas políticas públicas. No obstante, en los años noventa este proceso de disminución del tamaño y el papel del Estado comienza a revertirse. El gasto y los ingresos públicos inician una senda ascendente en la mayoría de los países, y la atención de los reformadores pasa a centrarse en tratar de fortalecer la capacidad y la eficiencia del aparato público. Es a partir de este momento cuando se acelera el número de reformas de los sistemas electorales, legislativo-presidenciales, judiciales, fiscales y de la Administración Pública. Las causas principales de este cambio de orientación se pueden resumir en tres: llegada al poder de (en su mayoría nuevos) partidos de izquierda en América Latina, causada a su vez en gran parte por la elevada pobreza y desigualdad que generaron el estancamiento económico y la eliminación de políticas sociales durante los años ochenta; la caída del bloque soviético en 1991, que disminuye las tensiones entre las dos visiones extremas de la intervención pública (Estado mínimo *versus* Estado máximo); y la llegada al poder de los demócratas a la Casa Blanca, que reorientan los paradigmas del desarrollo internacional en Washington D. C. hacia el predominio de la importancia de fortalecer o reconstruir los Estados.

En este último sentido, es importante destacar la gran influencia que han ejercido en las reformas del Estado de América Latina hasta

- 1 Este artículo se enmarca dentro de una línea de investigación sobre fortalecimiento institucional iniciada por el Centro de Estudios de Cooperación para el Desarrollo (CECOD), financiada por la Comunidad de Madrid.
- 2 En la actualidad, solamente en Cuba no se elige al presidente mediante elecciones abiertas.

País	Libertades políticas	Eficacia Admin. Pública	Estado de derecho	Media
ARGENTINA	0,35	-0,16	-0,56	-0,12
BOLIVIA	-0,08	-0,41	-1,01	-0,50
BRASIL	0,50	-0,01	0,01	0,17
CHILE	1,06	1,17	1,37	1,20
COLOMBIA	-0,15	0,24	-0,26	-0,06
COSTA RICA	1,01	0,35	0,46	0,61
CUBA	-1,54	-0,26	-0,51	-0,77
ECUADOR	-0,31	-0,55	-1,14	-0,67
EL SALVADOR	0,06	-0,11	-0,73	-0,26
GUATEMALA	-0,35	-0,70	-1,03	-0,69
HAITÍ	-0,73	-1,63	-1,38	-1,25
HONDURAS	-0,52	-0,58	-0,91	-0,67
MÉXICO	0,09	0,32	-0,48	-0,02
NICARAGUA	-0,58	-0,90	-0,71	-0,73
PANAMÁ	0,50	0,10	-0,07	0,17
PARAGUAY	-0,10	-0,83	-0,86	-0,60
PERÚ	0,05	-0,15	-0,60	-0,24
REPÚBLICA DOMINICANA	0,03	-0,55	-0,76	-0,43
URUGUAY	1,12	0,58	0,71	0,80
VENEZUELA	-0,92	-1,10	-1,62	-1,22
MEDIA AL	-0,03	-0,26	-0,50	-0,26

Tabla 1

Indicadores de gobernanza para los países de América Latina en 2011.

Fuente: elaboración propia con datos de Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2012)

Nota: los valores de los indicadores varían entre -2,5 y 2,5. La media mundial de los indicadores es cero.

hace pocos años la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, todos ellos con sede en Washington D. C. Estos organismos han canalizado (mayoritariamente a través de préstamos) sumas importantes de dinero hacia los Gobiernos de América Latina y han tratado por este medio de influir en el tipo de reformas que debían llevar a cabo a cambio de los préstamos. No obstante, esta influencia está disminuyendo notablemente en los últimos años, debido a que las necesidades de financiación de los países latinoamericanos a través de estos organismos se han reducido drásticamente a lo largo de la década de 2000.³

Si bien estos procesos han sido comunes a toda América Latina, el alcance y los resultados de las reformas varían notablemente

3 La deuda externa de América Latina ha disminuido fuertemente en la década de 2000 y muchos países son ahora capaces de financiarse desde de los mercados.

de unos países a otros. El grado actual de profundización democrática y capacidad del Estado de cada país lo podemos determinar a partir de los indicadores de libertades políticas, eficacia gubernamental y Estado de derecho recopilados por Kaufman, Kraay y Mas-truzzi (2012; véase tabla 1). A partir de la media de estos indicadores, podemos clasificar los países de América Latina en cuatro grupos, en función del grado de desarrollo de sus Estados:⁴

- a) Alto: Chile, Uruguay y Costa Rica.
- b) Medio: Brasil, Panamá, México, Colombia, Argentina, Perú y El Salvador.
- c) Bajo: República Dominicana, Bolivia, Paraguay, Honduras, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Cuba.
- d) Muy bajo: Venezuela y Haití.

Partiendo de este contexto general, este artículo pretende analizar cuáles han sido los resultados más destacables de las reformas llevadas a cabo, identificar los principales aspectos que necesitan todavía reformarse y arrojar algo de luz sobre cómo pueden llevarse a cabo estas reformas para que logren los resultados esperados. Estas cuestiones son, sin duda, de vital importancia para que los países de América Latina puedan incrementar y/o sostener sus procesos de desarrollo económico y social.

2 Los principales retos de América Latina para modernizar y democratizar sus Estados

Si bien cada país de América Latina dispone de un sistema político y administrativo con su problemática particular, hay algunos elementos sobre los que existe un amplio consenso respecto a su relevancia y representatividad del conjunto de la región:⁵ como fortaleza más notable e innovadora, el impulso que se está dando a la participación ciudadana en los asuntos públicos; y, como principales debilidades, la escasa y regresiva recaudación fiscal, la falta de eficacia del sistema judicial y la débil profesionalización y autonomía de la Administración Pública. Se pasa a continuación a analizarlos uno a uno.

2.1. La participación ciudadana en las políticas públicas

Para tratar de fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, los Gobiernos de la región han llevado a cabo esfuerzos considerables para mejorar la transparencia de la información pública y por establecer mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, fundamentalmente a nivel

4 Los países están ordenados de mayor a menor desarrollo político o del Estado según la media de estos indicadores.

5 Véase, por ejemplo Zovatto (2011) y BID (2006).

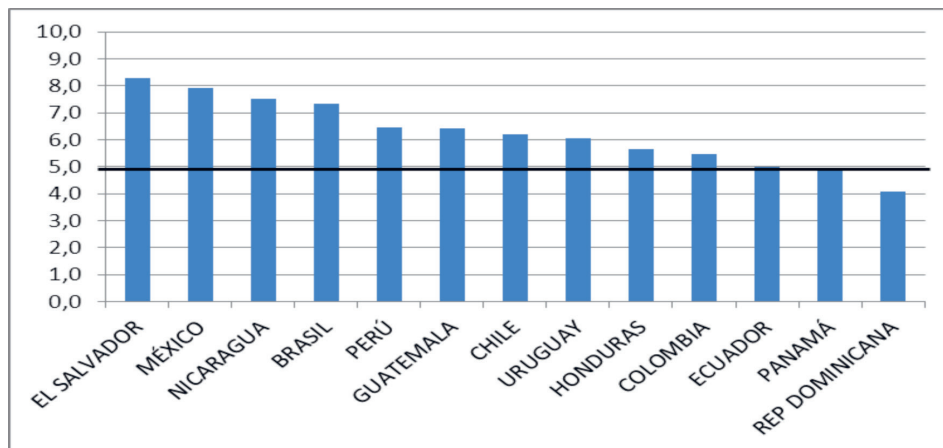


Gráfico 1

Índices de calidad de las leyes nacionales de acceso a la información en América Latina.

Fuente: AIE y CLD (2012). La calificación mínima es cero y la máxima 10.

municipal. Respecto a lo primero, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay disponen actualmente de leyes nacionales de acceso a la información pública, la gran mayoría de ellas aprobadas en la última década (Vleugels 2011).

Access Info Europe y el Centre for Law and Democracy han elaborado un índice de calidad de las leyes nacionales de acceso a la información existentes a nivel mundial. En el gráfico 1 podemos observar que la calidad de las leyes latinoamericanas es en general suficiente, destacando positivamente las leyes de El Salvador, México, Nicaragua y Brasil, mientras que solo suspende claramente la de República Dominicana.

No obstante, como se recalcará varias veces a lo largo del artículo, la existencia de una ley de calidad es un paso necesario pero nunca suficiente para que las reformas produzcan resultados tangibles en la práctica. En el caso particular del acceso a la información pública, otros requisitos necesarios son la presencia de una sociedad civil que demande activamente dicha información y la existencia de un estado de derecho, de una burocracia pública profesional y autónoma y de una serie de procedimientos administrativos que puedan garantizar una respuesta eficaz, eficiente e imparcial a dicha demanda.

En el gráfico 2 aparecen los índices de percepción de la transparencia de los Gobiernos latinoamericanos elaborados y recopilados por el Foro Económico Mundial en 2012. Comparando los datos de los dos gráficos, podemos observar que existe una importante relación entre la calidad de la ley y la práctica: los cuatro países con peor nota en transparencia no tienen una ley nacional de acceso a la información pública, mientras que los cuatro con mejor nota sí la tienen. No obstante, Nicaragua dispone de una ley de calidad según el indicador del gráfico 1, pero suspende en cuanto a transparencia

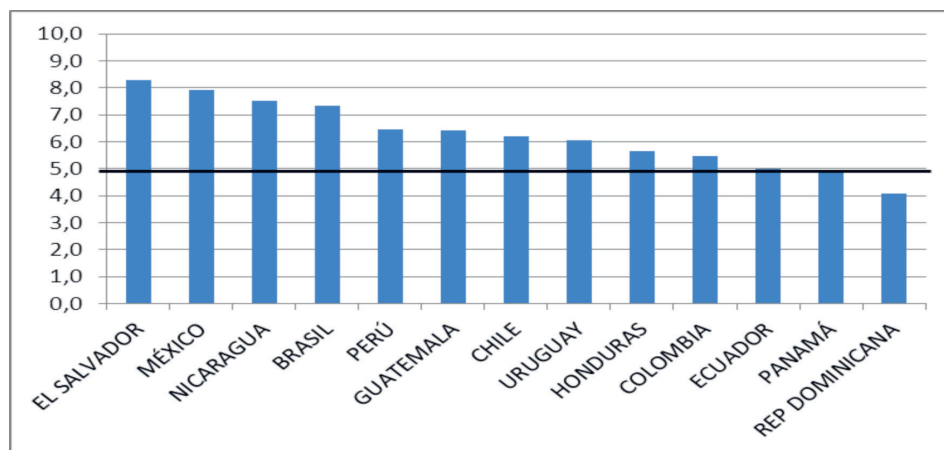


Gráfico 2

Índices de percepción de transparencia de los Gobiernos de América Latina en 2012.

Fuente: elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial (2012). La calificación mínima es cero y la máxima 10.

según el índice del gráfico 2.⁶ O países como Costa Rica tienen una razonable transparencia sin disponer de una ley nacional de acceso a la información pública.

Como se ha mencionado, la otra innovación notable en la región es el impulso que se está dando en muchos países a los denominados mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Según Cabannes (2006), el número de municipios latinoamericanos con presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1300 entre 2000 y 2006, sobre un total de 16000 existentes. Además, países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela han aprobado leyes que obligan a los Gobiernos subnacionales a establecer mecanismos institucionalizados de participación ciudadana para la aprobación —y en algunas ocasiones el seguimiento— de presupuestos y/o planes de desarrollo.

Los primeros estudios sobre participación ciudadana en América Latina se centraron en intentar demostrar sus efectos positivos sobre variables de tipo político y social como el aumento de la transparencia de las políticas públicas, de la satisfacción ciudadana con la democracia y de la redistribución de recursos hacia segmentos más pobres y marginados. Se trataba, sobre todo, de estudios de caso de experiencias positivas, la mayoría en Brasil (Abers 2000; Baiochi 2001; Wampler y Avritzer 2004).

No obstante, según han ido surgiendo estudios en otros países y de casos menos exitosos en Brasil, se ha vuelto cada vez más evidente que existen también potenciales efectos negativos como: la utilización de este mecanismo por parte del poder ejecutivo para neutralizar a los partidos de la oposición con representación en las legislaturas o plenos municipales; la «cooptación» o instrumentalización de las organizaciones de la sociedad civil; la disminución de eficiencia por el tiempo y recursos que se requie-

6 En el caso de El Salvador, su ley de acceso a la información está clasificada como la de más alta calidad de la región, mientras que suspende en cuanto a la percepción de su transparencia. No obstante, esto se debe a que la ley se aprobó en 2011, por lo que aún no ha discurrido el tiempo suficiente para que tenga un efecto notable sobre la transparencia. Sin embargo, la ley de Nicaragua se aprobó en 2007 (Vleugels 2011).

ren para tomar decisiones; la desafección ciudadana cuando no ven realizadas sus demandas; o su falta de representatividad (Goldfrank 2007; Melo 2009).

Por lo tanto, un aspecto clave consiste en conocer cuáles son los factores que condicionan el éxito de los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, los principales condicionantes se pueden resumir en: (1) la aprobación del proceso por la mayoría del legislativo; (2) la presencia de una sociedad civil organizada, con autonomía y capacidad de movilización; (3) un diseño institucional flexible que favorezca la inclusión de todos los actores afectados, la vinculación formal de las decisiones tomadas y el acceso de todas las partes a la información relevante; y (4) suficiente capacidad administrativa y económica del Gobierno para ejecutar adecuadamente los planes diseñados. Como la presencia simultánea de todos estos factores no es sencilla de encontrar en los municipios latinoamericanos, los fracasos han sido más comunes que los éxitos, sobre todo en los países con menor desarrollo de sus instituciones públicas y que han establecido por ley la obligación de llevar a cabo estos procesos a nivel local con reglas rígidas (Goldfrank 2007).

2.2. La recaudación progresiva de impuestos

En lo referente a la recaudación de impuestos, se ha producido un avance notable desde principios de los noventa hasta la actualidad, pasando de una recaudación del 13,9% del PIB en 1990 hasta una recaudación del 19,4% en 2010 para el conjunto de América Latina.⁷ No obstante, salvo Argentina y Brasil, los demás países latinoamericanos están aún muy lejos del 34% de recaudación total media de los países de la OCDE.⁸ El aumento de recaudación se ha producido principalmente gracias al crecimiento en la recaudación del IVA y del impuesto de sociedades, cuya recaudación se encuentra a niveles similares a los de la OCDE. Sin embargo, los impuestos sobre la renta de las personas físicas (incluyendo la seguridad social) y sobre la propiedad se encuentran aún muy alejados de la media de la OCDE (véase tabla 2).

Las conclusiones que se derivan de los datos de la tabla 2 son claras: la recaudación de impuestos sigue siendo muy baja (excepto en Argentina, Brasil y Uruguay) y regresiva, debido principalmente a la muy escasa recaudación de impuestos directos sobre la renta de las personas físicas y sobre el valor de las propiedades, y al aún débil sistema de seguridad social. Las principales consecuencias son la insuficiencia del gasto público para invertir en las necesidades de infraestructuras de transporte, salud, educación, etc., que requieren los ciudadanos, así como la dramática desigualdad que caracteriza desde los años ochenta a América Latina.⁹

¿Cómo aumentar la recaudación de ambos impuestos directos? En cuanto al aumento de los impuestos sobre la propiedad de bie-

7 Datos referidos a los promedios de la muestra de 15 países de América Latina que figuran en la tabla 2. Solo el caso de Venezuela ha presentado una disminución de la presión fiscal durante este periodo.

8 Sin contar con Chile y México, que son los países de la OCDE que menos impuestos recaudan, la recaudación de impuestos en la OCDE (respecto a su PIB) varió en 2010 desde el 25-28% de países con tradición más liberal como Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, hasta el 43-48% de países con tradición más estatista como Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega y Suecia (OCDE, 2011). Por lo tanto, el 19,4% recaudado de media en América Latina está aún lejos siquiera del nivel más liberal de los países de la OCDE.

9 América Latina es la región con mayor desigualdad de ingresos del mundo (RIMISP 2012).

País	Totales	Indirectos	IRPF	IS	SS	Propiedad
ARGENTINA	33,5	18,0	1,7	3,7	7,1	3,0
BRASIL	32,4	15,2	0,8	6,1	8,4	1,9
CHILE	19,6	10,0	1,9	5,6	1,4	0,7
COLOMBIA	17,3	8,9	0,4	4,4	2,1	1,5
COSTA RICA	20,5	10,3	1,2	2,7	6,0	0,3
ECUADOR*	19,6	11,1	-	-	4,4	0,0
EL SALVADOR	14,9	8,7	2,5	1,9	1,7	0,1
GUATEMALA	12,3	7,1	0,5	2,6	1,9	0,2
MÉXICO	18,8	10,4	2,9	2,3	2,9	0,3
PANAMÁ	17,7	5,7	0,2	4,9	6,1	0,8
PARAGUAY	17,9	11,1	0,2	2,2	4,1	0,3
PERÚ	17,4	8,8	1,7	4,8	1,6	0,5
REPÚBLICA DOMINICANA	12,8	9,2	1,2	1,6	0,1	0,7
URUGUAY	25,2	12,0	2,5	3,1	6,3	1,3
VENEZUELA	11,4	7,3	1,4	2,2	0,5	0,0
MEDIA	19,4	10,3	1,3	3,5	3,6	0,8
OCDE 34	33,8	11,6	8,1	3,2	9,1	1,8

Tabla 2

Ingresos fiscales en 12 países de América Latina en 2010 (en % del PIB)-

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE/CEPAL/CIAT (2012).

IRPF: impuesto sobre la renta de las personas físicas. IS: Impuesto de sociedades. SS: seguridad social.

* La fuente no dispone de los datos sobre el desglose de impuestos directos entre personas físicas y jurídicas para Ecuador.

nes inmuebles, las claves son disponer de un catastro universal y actualizado, y establecer tasas que fomenten la recaudación y la activación de mercados formales. Bandeira, Sumpsi y Falconi (2009) proponen para ello las siguientes recomendaciones: (1) disponer de un solo catastro administrativo a nivel nacional para evitar superposiciones y ambigüedades; (2) utilizar tecnologías vía satélite para lograr una cobertura universal y actualizada del catastro; y (3) reducir las tasas impositivas sobre las transacciones de bienes inmuebles y aumentarlas sobre su propiedad, cuando no se trate de vivienda habitual o a partir de una determinada superficie rústica mínima (en torno a las dos hectáreas). Esta última medida activaría los mercados formales de bienes inmuebles (disminuyendo su precio y, por lo tanto, favoreciendo el acceso a tierra y vivienda a los ciudadanos más pobres, y aumentando la productividad de la tierra) y aumentaría la recaudación de impuestos sobre la propiedad.

En cuanto al IRPF, dos factores explican su débil recaudación actual. En primer lugar, la exención fiscal de las rentas del ahorro en la mayoría de los países latinoamericanos (Gómez, Jiménez y Rosignolo 2012) provoca una disminución importante de la recaudación y una regresividad o desigualdad notables, ya que este tipo de rentas son características de los estratos socioeconómicos más altos. El segundo factor es la elevada evasión fiscal que se produce en la recaudación de impuestos sobre la renta.¹⁰

Para disminuir la evasión fiscal la acción fundamental consiste en seguir fortaleciendo las agencias de administración tributaria. Estas se han desarrollado notablemente en los últimos años, aumentando en cantidad y calidad los recursos humanos, en su autonomía y en el manejo de nuevas tecnologías, así como evolucionando hacia un modelo organizativo diferenciado según el tipo de contribuyente, frente al separado por tipo de impuesto. No obstante, todavía presentan una serie de deficiencias importantes (Díaz y Pecho 2012):

- La falta de un sistema de planificación y control que permita marcar las metas a alcanzar y conocer si se avanza en la dirección adecuada.
- La necesidad de seguir avanzando en el modelo de «cumplimiento incentivado», que consiste en dar las máximas facilidades a quienes quieren cumplir y sancionar fuertemente a los que no cumplen. Respecto a lo primero, queda todavía mucho espacio para potenciar el uso de Internet y mejorar los centros de atención telefónica. No obstante, la debilidad más notable se produce en el régimen sancionador. El número de actuaciones de fiscalización es reducido, lo cual se traduce en un número muy bajo de sentencias condenatorias —salvo en Colombia, Chile y México. Además, las penalizaciones son muy bajas.
- Existencia de normativas de secreto bancario excesivamente restrictivas en la mayoría de los países de la región.
- Necesidad de crear unidades especiales de fiscalidad internacional y de reorientar los regímenes especiales de micro y pequeñas empresas, que están teniendo poco éxito hasta ahora. En este último sentido, es necesario tener en cuenta que la mayor evasión fiscal se produce por parte de profesionales cualificados y no por los numerosos «micro comerciantes» informales presentes en muchos países, que normalmente generan un volumen demasiado pequeño para ser fiscalizado (FMI 2011). Es necesario, por lo tanto, orientar los esfuerzos hacia la fiscalización del IRPF de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas (por volumen de negocio y excluyendo a las micro), así como de los trabajadores autónomos cualificados.
- La relación entre el número de empleados y la población económicamente activa muestra que en la mayoría de paí-

10 Gómez y Jiménez (2012) estiman una evasión fiscal media del 25% sobre su potencial para el IVA y del 50% en el impuesto sobre la renta, con una muestra de siete países de América Latina.

ses de América Latina hay proporcionalmente menos personal en las agencias tributarias que en los países de la OCDE. Queda espacio, por lo tanto, para seguir aumentando moderadamente los recursos humanos, para destinarlos sobre todo a áreas especializadas de grandes contribuyentes, pequeñas y medianas empresas y fiscalidad internacional.

2.3. La profesionalización y autonomía de la Administración Pública en América Latina

Una burocracia imparcial (autónoma o estable), transparente y con capacidad técnica es necesaria para garantizar el correcto diseño y ejecución de políticas públicas, y para prevenir el uso abusivo del poder ejecutivo. De cara a evaluar el grado de desarrollo de las burocracias latinoamericanas disponemos de dos fuentes principales de datos comparativos: el indicador de eficacia de la Administración Pública elaborado por Kaufman, Kraay y Mastruzzi (que aparece en la tabla 1) y los indicadores de desarrollo burocrático elaborados y recopilados por Longo, Iacovello y sus colaboradores (véase gráfico 3).

En el gráfico 3, podemos observar que en la mayoría de los países se ha producido una mejora significativa del grado de meritocracia de la Administración Pública en los últimos años, pero que sigue predominando la discrecionalidad política a la hora de seleccionar, promocionar y expulsar a los empleados públicos en muchos de ellos. Utilizando las dos fuentes de indicadores señaladas en el párrafo anterior, podemos también establecer cuatro grupos de países, según su grado actual de desarrollo de un servicio civil profesional y autónomo:¹¹

- 1) Elevado: Chile.
- 2) Medio-alto: Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay.
- 3) Medio-bajo: Argentina, Cuba, El Salvador y Perú.
- 4) Bajo: Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

11 Los casos de Nicaragua y Panamá son difíciles de clasificar entre desarrollo meritocrático medio-bajo o bajo de su servicio civil, ya que existen discrepancias entre las puntuaciones de las dos fuentes de indicadores mencionadas.

12 Si bien se han introducido sistemas de evaluación del rendimiento de los empleados en algunos países, estos no están dando, en general, buenos resultados. O bien no acaban de tener consecuencias en las retribuciones o promociones, o bien se puntúa de forma elevada a todos los empleados, o bien se lleva a cabo una rotación de puntajes de forma que todos obtengan los mismos resultados a medio plazo.

En los países de desarrollo meritocrático medio-alto, la mayor parte de la burocracia se caracteriza por su estabilidad laboral y por su reclutamiento mediante concurso u oposición abierta de méritos. Sus principales debilidades son: (1) el uso de criterios de reclutamiento fundamentalmente basados en título académico y pruebas de memoria, sin tener en cuenta competencias ni la experiencia profesional previa; (2) la aún significativa presencia de puestos de trabajo temporales, en cargos medio-altos, en entidades subnacionales o en ciertos sectores públicos; y (3) la falta de políticas meritocráticas de retribución y promoción profesional que fomenten la alineación de los incentivos del personal con los objetivos de la administración.¹²

Los países de desarrollo meritocrático medio-bajo presentan características similares a los del grupo anterior, pero con unas

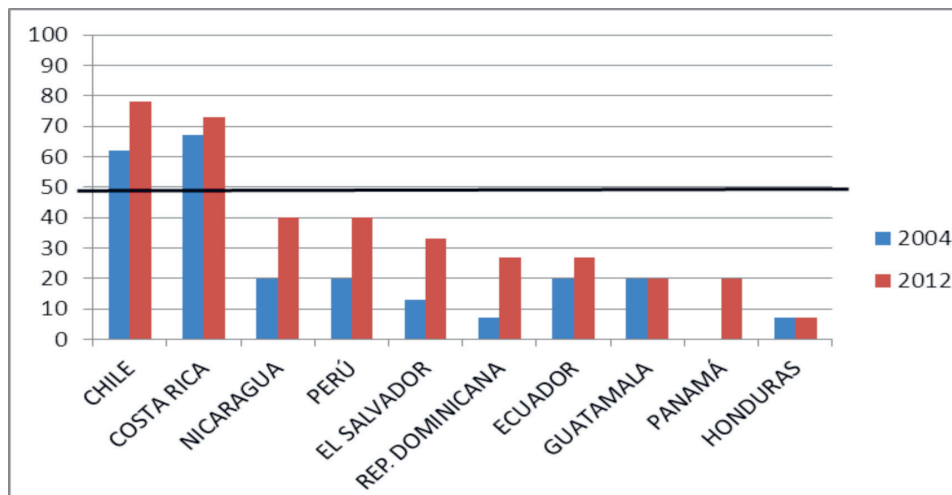


Gráfico 3

Índice de meritocracia del servicio civil en 10 países latinoamericanos, 2004-2012.

Fuentes: elaboración propia con datos de Longo y Iacovello (2012); Iacovello, Strazza y Azzolina (2011a y 2011b); y de Iacovello y Azzolina (2009). La calificación mínima es cero y la máxima 100.

Nota: el segundo dato de Chile es de 2009, el de Perú de 2010 y el de Ecuador de 2011.

prácticas de discrecionalidad política y temporalidad mucho más extendidas. Debido probablemente a que cada gobierno se apoya principalmente en la extensa red de empleados que contrata de forma discrecional, suelen tener además una escasa o nula planificación de las necesidades de formación de los empleados estables.

Por último, en los países de desarrollo meritocrático bajo, si bien también han reformado sus principales leyes en torno al criterio de la meritocracia, en la práctica sigue predominando de forma masiva la selección y expulsión politizada del personal público. Para no ejecutar la ley, los gobernantes recurren a numerosos «trucos» para aumentar los espacios de opacidad y discrecionalidad: coexistencia de pruebas con entrevistas finales para la selección del personal, donde las entrevistas son el elemento decisorio fundamental (subjetividad); mantener un muy bajo desarrollo de los sistemas de información sobre empleo público (opacidad); la dotación de recursos insuficientes a los órganos encargados de llevar a cabo las pruebas o de regular y vigilar su implementación; excluir organismos y/o categorías enteras del sistema de contratación pública ordinaria bajo argumentos de tradición histórica o de una supuesta necesidad de flexibilidad; y establecer complejos procedimientos y entramados de organismos responsables de la gestión del empleo público.

2.4. La eficacia de los sistemas judiciales

La misión fundamental de los sistemas judiciales es hacer cumplir la ley a todos los ciudadanos. Si miramos de nuevo los datos de la tabla 1, vemos que la capacidad de los sistemas judiciales latinoamericanos de hacer cumplir la ley (Estado de derecho) es el indicador más negativo de la región, bastante por debajo de la me-

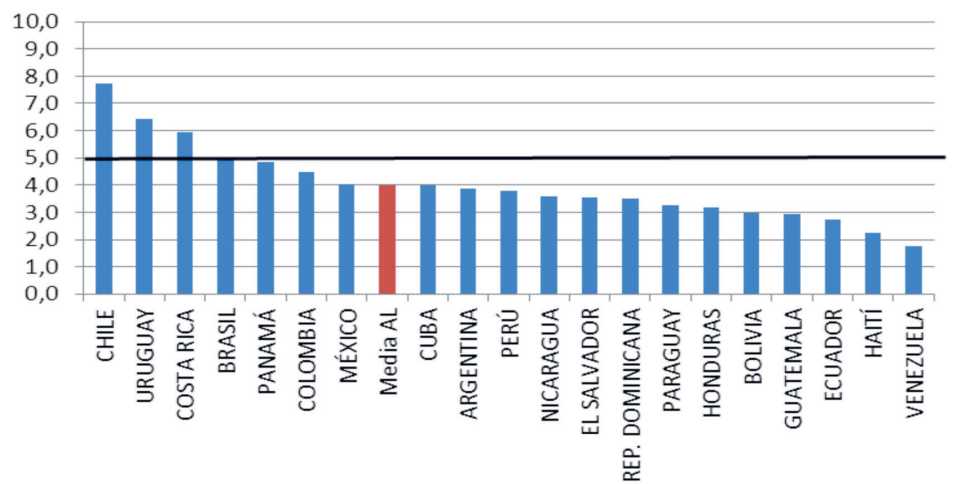


Gráfico 4

El Estado de derecho en los países latinoamericanos, 2011.

Fuente: elaboración propia con datos de Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2012).

Nota: los valores del indicador varían entre 0 y 10. La media mundial es 5.

dia mundial. Partiendo de estos datos, podemos también analizar el grado de desarrollo del sistema judicial en cada país (véase gráfico 4). Solamente Chile, Uruguay y Costa Rica disponen de un sistema judicial más o menos eficaz. Por último, otro dato que nos muestra la gravedad de la situación es la tasa de criminalidad existente en la región, la mayor del mundo. De hecho, seis de los ocho países con mayores tasas de homicidios del mundo en 2010 pertenecen a América Latina y el Caribe.¹³

Para poder cumplir con su importante y difícil tarea, un sistema judicial debe cumplir una serie de requisitos: ser independiente del poder ejecutivo, no corrupto, garante de los derechos fundamentales tanto de las víctimas como de los acusados, accesible a las personas con menos recursos y más alejados de los núcleos urbanos, razonadamente ágil y capaz de investigar de forma objetiva las pruebas de los crímenes. Gracias a la elaboración y recopilación de numerosos indicadores en 96 países del denominado Proyecto Mundial de Justicia, podemos conocer estas características en 15 países latinoamericanos (tabla 3).

Con los datos de la tabla 3 se pueden extraer varias conclusiones importantes a nivel regional. En primer lugar, la garantía de derechos y la accesibilidad son los dos aspectos que, si bien todavía necesitan ser mejorados notablemente, más han mejorado en los últimos años, como veremos enseguida. En segundo lugar, la característica peor valorada es la lentitud del sistema. En tercer lugar, la falta de independencia, la corrupción y la incapacidad para la investigación criminal continúan siendo altamente problemáticos. Por último, es importante señalar que la información de los indicadores de la tabla coincide con las conclusiones de los

13 Los países con mayores tasas de homicidios del mundo son, por orden: Honduras, El Salvador, Costa de Marfil, Jamaica, Venezuela, Suazilandia, Guatemala y Belice. Otros países de la región con elevados problemas de criminalidad son Brasil, Colombia, México, Ecuador y Panamá (UNODC 2011).

País	Independencia	No corrupción	Garantía de derechos	Accesibilidad	Agilidad	Investigación criminal
Argentina	3,9	6,3	5,5	6,3	3,0	3,0
Bolivia	2,5	2,2	4,1	4,7	2,0	2,0
Brasil	6,2	6,7	5,7	6,4	2,6	4,9
Chile	6,6	7,8	6,5	7,7	3,8	6,1
Colombia	4,9	5,1	5,6	6,4	2,6	4,9
República Dominicana	4,3	4,6	5,6	5,7	4,2	5,0
Ecuador	2,8	3,3	4,9	5,7	1,8	5,0
El Salvador	4,3	4,4	4,3	5,4	3,7	1,9
Guatemala	4,3	2,8	4,6	4,1	2,1	3,7
México	4,9	3,4	4,3	4,8	3,0	4,3
Nicaragua	2,4	2,3	4,3	5,2	2,9	5,3
Panamá	3,1	3,8	5,7	5,7	3,0	4,1
Perú	4,9	3,6	5,6	4,9	2,9	3,1
Uruguay	6,8	8,1	6,9	7,9	4,9	4,9
Venezuela	2,3	2,4	3,4	5,5	1,4	3,6
MEDIA	4,3	4,5	5,1	5,8	2,9	4,1

Tabla 3

Indicadores de calidad de los sistemas judiciales en 15 países de América Latina (2012).

Fuente: elaboración propia con datos del World Justice Project (2012). Las puntuaciones de los indicadores varían entre cero y diez.

estudios más recientes existentes en América Latina (Deshazo y Vargas 2006; FDPL 2007).

Esta situación actual viene precedida de importantes reformas que se han llevado a cabo en las últimas tres décadas en la región, que han buscado transformar radicalmente el sistema penal, mejorar la profesionalidad y la autonomía de los jueces, fortalecer los derechos ciudadanos y aumentar el acceso a la justicia. Este tipo de reformas han provocado un aumento espectacular del sector judicial en cuanto a personal y presupuesto, acompañado de numerosos cambios estructurales (Hammergren 2008): creación de nuevos organismos (tribunal constitucional, consejo del poder judicial, fiscalía, defensoría pública, juzgado de garantía para supervisar el trabajo de la policía y los fiscales), creación de nuevas jurisdicciones (asuntos familiares y juveniles, crímenes económicos), creación de tribunales intermedios y tribunales móviles para extender la cobertura territorial, introducción de nuevos servicios como la denominada «resolución alternativa de disputas» e introducción de la carrera judicial.

No obstante, Hammergren (2008) destaca los siguientes problemas actuales:

- Si bien se han producido numerosos cambios legislativos, los procedimientos operativos han permanecido muchas veces intactos.
- Falta de coordinación dentro y entre organismos.
- La mayor complejidad del sistema, junto con la mayor garantía de derechos y la falta de coordinación, han provocado una gran lentitud del sistema.
- El insuficiente control y supervisión del personal ha perpetuado el abuso de clientes, la corrupción y la ineficiencia.
- Los nuevos sistemas de contratación se centran en criterios inadecuados (por ejemplo, en la habilidad de recitar leyes de memoria) y por permitir valoraciones subjetivas que promueven el favoritismo (es frecuente que la selección final se realice mediante entrevistas).
- A pesar de los esfuerzos por aumentar el acceso de los pobres a la justicia, estos siguen enfrentado una trayectoria compleja, ininteligible y costosa.
- A pesar de las «pequeñas fortunas» invertidas en sistemas informáticos, la planificación raramente incorpora sistemas de información de gestión que permitan la evaluación del rendimiento de los empleados o de la consecución de objetivos por parte de los organismos.

3 Cómo lograr el éxito de las reformas

En los apartados anteriores hemos visto que los Gobiernos de América Latina han llevado a cabo numerosas reformas del Estado en las últimas tres décadas, pero con resultados muy desiguales en cuanto a la democratización y modernización de su sector público. La mayoría de estas reformas no han alcanzado los resultados previstos, pero algunas sí han tenido éxito. ¿Qué elementos explican ambos tipos de resultados?

La explicación de los fracasos es más sencilla y se basa en dos factores interrelacionados. Por un lado, los objetivos principales de las reformas consisten en tratar de disminuir la discrecionalidad y la opacidad en la toma de decisiones de los gobernantes y los empleados públicos, a través de la creación de procedimientos objetivos y transparentes, y de generar controles y balances de poder que impidan o sancionen su uso abusivo. Es decir, el resultado esperado de las reformas supone directamente la disminución del poder político de los gobernantes y los funcionarios, e indirectamente el de los grupos de interés cercanos a ellos, por lo que en general tienden a oponerse frontalmente a ellas.¹⁴

14 Los grupos de interés cercanos al poder ejecutivo que obtienen rentas especiales, en la forma de menos controles (tributarios, medio ambientales, laborales, etc.), o de subvenciones o contratos otorgados discrecionalmente, lógicamente se opondrán frontalmente también a la transparencia y al fortalecimiento de la administración y del sistema judicial.

Por otro lado, los beneficios de las reformas públicas se producen a mucho más largo plazo (casi siempre más allá de los ciclos electorales) y afectan de forma más difusa al conjunto de la ciudadanía, con menor capacidad de ejercer presión sobre el Estado. Tenemos, por lo tanto, unas pérdidas económicas y de poder político tangibles y a corto plazo, para un grupo de personas claramente definido y poderoso, frente a unos beneficios casi imposibles de cuantificar y a largo plazo, que afectan al conjunto de los ciudadanos no organizados de un país. A modo de conclusión: las reformas políticas modernizadoras y democratizadoras del Estado suelen conllevar un elevado coste político. Esto explica que existan muchos más anuncios de reformas, o reformas superficiales, que reformas profundas.

Con este sombrío panorama, lo verdaderamente difícil de entender es cómo y por qué se producen las reformas exitosas. Esta es de hecho para muchos la pregunta más importante en los estudios del desarrollo. Las respuestas se basan fundamentalmente en encontrar la manera de contrarrestar el poder y/o disminuir las pérdidas de los grupos que pierden con la reforma, y de acelerar y hacer más visibles los beneficios para la ciudadanía.

En cuanto a contrarrestar el poder de los grupos de interés que pierden con la reforma, la literatura resalta la importancia de que se creen coaliciones prorreforma, a ser posible incluyendo organizaciones y personalidades de la sociedad civil, del Gobierno y de la Administración Pública (Bangura y Larvi, 2006). Para disminuir las pérdidas de los grupos que reciben rentas especiales antes de la reforma, se puede tratar de compensarles de alguna manera.¹⁵ Si por ejemplo los ministros se quejan de que con una reforma del empleo público no podrán contratar discrecionalmente todos los empleados que (supuestamente) necesitan, se les podría permitir elegir a los más altos cargos de sus ministerios entre las categorías altas del funcionariado. Otra opción es comenzar por reformas que supongan menos costes para los grupos de poder, como la ya clásica estrategia en América Latina de crear nuevas agencias gubernamentales con un alto grado de profesionalidad («islas de excelencia») en vez de tratar de reformar de golpe toda la Administración Pública.

Para acelerar las ganancias de la reforma hay que buscar aquellos servicios que son altamente demandados por la ciudadanía (o por algún segmento influyente de ella), y que pueden ser mejorados significativamente de forma relativamente rápida. Para que estas ganancias sean visibles puede ser necesario elaborar una campaña de comunicación de los éxitos conseguidos.

Por último, para llevar a cabo toda esta estrategia a medio-largo plazo de creación de coaliciones prorreforma, de gestión de las ganancias y pérdidas, y de comunicación de los éxitos de las reformas, la literatura menciona la importancia de que existan «em-

15 La opción de compensar a los beneficiarios de rentas especiales no constituye de por sí una buena práctica. Se trataría de una estrategia de elegir un mal menor (o un «second best» en la literatura inglesa), cuando no se logra contrarrestar el poder político de estos grupos con beneficios ilegítimos.

prendedores políticos» que lideren de forma sostenida la reforma. Si bien solemos tener la imagen de un alto cargo político como líder (un ministro o el mismo presidente), los líderes de reformas exitosas suelen consistir más bien en varias organizaciones y personas, pertenecientes al Gobierno y a la Administración Pública, y dependiendo de la temática, también de la sociedad civil (Andrews, McConnell y Wescott 2010).

4 Conclusiones

Tal y como se establece en la introducción, los dos objetivos de este artículo han sido tratar de identificar el tipo de reformas del Estado que más necesita América Latina en la actualidad y el tipo de estrategias que pueden ser más eficaces para llevarlas a cabo con éxito. Dicho de otra manera: el qué y el cómo reformar, para lograr Estados más democráticos y más profesionales, capaces de fomentar un desarrollo económico y social sostenido de sus países.

Pero antes de indicar las reformas concretas necesarias, es importante señalar tres aspectos generales en relación con la información que se ha recabado a lo largo del artículo. En primer lugar, es evidente que nos encontramos con países con grados de desarrollo de sus Estados muy dispares, lo cual implica distintas necesidades de reforma. En este sentido, los indicadores comparativos recabados en documentos como este pueden ser muy útiles para establecer el grado de importancia o de urgencia de cada tipo de reforma para cada país. En segundo lugar, si bien estos indicadores cuantitativos están elaborados y recopilados de forma rigurosa, es necesario señalar que se deben considerar con precaución y que no abarcan toda la realidad del Estado. Es, por lo tanto, importante complementar estos datos con estudios integrales y rigurosos de cada país. Por último, se ha recalado varias veces a lo largo del artículo que las leyes existentes suelen, en general, contener principios adecuados, pero que es a través de los procedimientos del día a día donde se producen los principales problemas. Una vez determinado el sector a reformar, son necesarios diagnósticos que incluyan el análisis de los procedimientos operativos existentes, de cara a detectar dónde se producen los cuellos de botella y los espacios de discrecionalidad y opacidad que pueden hacer fracasar los objetivos de la reforma.

Se pasa, ahora sí, a indicar brevemente las reformas más urgentes y necesarias que se derivan del análisis presentado en el cuerpo del artículo:

- Introducir o reformar leyes nacionales de acceso a la información pública, siguiendo los criterios de calidad existentes

a nivel internacional (salvo en El Salvador, México, Nicaragua, Brasil, Perú, Guatemala, Chile y Uruguay, donde ya disponen de leyes con suficiente calidad).

- Promover el uso de mecanismos de participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, siempre y cuando estén aprobados por la mayoría de la cámara de representantes y su diseño institucional favorezca la inclusión de los distintos grupos afectados, la autoridad de las decisiones adoptadas y el acceso a todos los actores de la información relevante.
- Aumentar sustancialmente la recaudación de impuestos directos. Para ello, es necesario establecer una tasa impositiva sobre los ahorros, seguir fortaleciendo las agencias tributarias y aumentar la recaudación sobre la propiedad de bienes inmuebles, siguiendo las orientaciones indicadas en el apartado 2.2.
- Reformar y extender los sistemas de selección y promoción de personal público permanente, de forma que sean transparentes y se basen exclusivamente en méritos objetivamente medibles. En los países clasificados arriba como de desarrollo meritocrático bajo y medio-bajo, la prioridad debe ser mejorar los sistemas de selección, mientras que en los del grupo medio-alto la prioridad debe ser mejorar el sistema de carrera de los funcionarios estables.
- En cuanto al sistema judicial, se trata probablemente del sector público que más reformas ha sufrido en América Latina en las últimas décadas, pero paradójicamente el que más sigue necesitándolas. En primer lugar, es urgente mejorar la gestión de la demanda para agilizar la resolución de casos.¹⁶ En segundo lugar, casi todos los países (con la excepción de Chile) necesitan fortalecer sustancialmente la capacidad investigadora de la fiscalía y la policía. En tercer lugar, exceptuando Brasil, Chile y Uruguay, y sobre todo en Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Venezuela, es necesario aumentar la independencia de jueces y magistrados respecto del poder ejecutivo.¹⁷ Por último, exceptuando quizás a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, es necesario aumentar el control y la supervisión de la actuación de los empleados públicos para frenar su corrupción.

Más complejo que determinar las reformas necesarias en un determinado país, es saber cómo llevarlas a cabo con éxito. Como hemos visto, los fracasos predominan debido a su alto coste político: casi siempre existen poderosos intereses en contra, mientras que los beneficios suelen llegar de forma difusa a toda la población y a mucho más largo plazo que los ciclos electorales.

16 La gestión eficiente de casos incluye métodos de priorización (según gravedad de infracción o materia), de eliminación (de demandas repetitivas o frívolas), de automatización (agrupamiento de casos idénticos) y de establecimiento de mecanismos alternativos (administrativos o de mediación).

17 Por ejemplo, ampliando los mandatos de los magistrados del Tribunal Supremo y del Consejo de Poder Judicial y basando la selección de jueces exclusivamente en criterios objetivamente medibles.

No obstante, partiendo del análisis del apartado anterior, es posible indicar al menos una serie de pasos que pueden resultar útiles para lograr que las reformas consigan los resultados esperados:

- 1.º En primer lugar, determinar las áreas a reformar, contando con estudios comparativos (como se ha intentado en este artículo), complementados por estudios de caso-país.
- 2.º Una vez detectadas las áreas a reformar, es necesario realizar un breve diagnóstico sobre los intereses, las resistencias y el poder político de los distintos actores que pueden verse afectados por la reforma (políticos, funcionarios, grupos de interés). Este diagnóstico no tiene por qué ser extenso y complejo. Podría bastar, por ejemplo, con realizar entrevistas a informantes clave.
- 3.º A partir del diagnóstico anterior, identificar liderazgos dentro del Gobierno, de la Administración Pública y de la sociedad civil, de cara a formar una coalición estable prorreforma.
- 4.º Quizás es en este momento cuando hay que llevar a cabo un diagnóstico detallado de los procedimientos operativos del sector a reformar para identificar los cuellos de botella y los espacios de discrecionalidad y opacidad existentes.
- 5.º Elaborar una estrategia a largo plazo que incluya la obtención de algunas ganancias tangibles rápidas y un plan para su comunicación.
- 6.º Establecer metas concretas a alcanzar, objetivamente medibles, y un procedimiento transparente para su seguimiento.

Estos pasos son una descripción de lo que los emprendedores políticos hacen de forma más o menos intuitiva para lograr empujar sus reformas hasta el final.

5 Bibliografía

- ABERS R (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Lynne Rienner, Boulder (Colorado)
- AIE y CLD (2012). *Global Right to Information Rating*. Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, Madrid y Halifax
- ANDREWS M, MCCONNELL J, WESCOTT A (2010). *Development as Leadership-Led Change*. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper 10-009
- BAIOCCHI G (2001). *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*. *Politics & Society* 29:43-72
- BANGURA Y, LARVI G (eds.) (2006). *Public Sector Reform in Developing Countries: Capacity Challenges to Improve Services*. Palgrave Macmillan, Basingstoke
- BID (2006). *The Politics of Policies*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- CABANNES Y (2006). *Les budgets participatifs en Amérique Latine*. *Revue Mouvements* 47-48:128-139
- DAUGHTERS R, HARPER L (2007). *Reformas de descentralización fiscal y política*. En: Lora E (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC

- DE LA CRUZ R (2010). Descentralización y desarrollo local en América Latina. En: De la Cruz R, Pineda C, Poschl C (eds.). La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- DESHAZO P, VARGAS JE (2006). Judicial Reform in Latin America: An Assessment. Policy Papers on the Americas Volume XVII, Study 2
- DÍAZ F, PECHO M (2012). Estado de la administración tributaria en América Latina 2006–2010. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional, Ciudad de Panamá y Washington DC
- FDPL (2007). Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama, and the Mechanisms to Combat it. Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington DC
- FMI (2011). Revenue Mobilization in Developing Countries. Fondo Monetario Internacional, Washington DC
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013. Foro Económico Mundial, Ginebra
- GOLDFRANK B (2007). Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting. En: Shah A (ed.). Participatory Budgeting. Banco Mundial, Washington DC
- GÓMEZ JC, JIMÉNEZ JP (2012). Tax structure and tax evasión y Latin America. Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 118, CEPAL, Santiago de Chile
- GÓMEZ JC, JIMÉNEZ JP, ROSSIGNOLO D (2012). Imposición a la renta personal en América Latina: Nuevos desafíos. Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 119, CEPAL, Santiago de Chile
- HAMMERGREN L (2008). Twenty–Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 9(1):89–104
- IACOVELLO M, STRAZZA L, AZZOLINA Y (2011a). Diagnóstico del servicio civil de Ecuador. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- IACOVELLO M, STRAZZA L, AZZOLINA Y (2011b). Diagnóstico del servicio civil de Perú. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- IACOVELLO M, AZZOLINA Y (2009). Diagnóstico del servicio civil de Chile. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- KAUFMAN D, KRAAY A, MASTRUZZI M (2012). World Governance Indicators. Banco Mundial, Washington DC
- LONGO F, IACOVELLO M (2012). Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana. Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Madrid
- MELO M (2009). Democratizing Budgetary Decisions and Execution in Brazil: More Participation or Redesign of Formal Institutions? En: Peruzzotti E y Selee A (eds.). Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. Johns Hopkins University Press, Baltimore
- OCDE (2011). Revenue statistics: Comparative tables. OECD Tax Statistics
- OCDE/CEPAL/CIAT (2012). Estadísticas tributarias en América Latina. OECD Publishing, París
- RIMISP (2012). Poverty and Inequality. Latin American Report 2011. Latin American Center for Rural Development, Santiago de Chile
- UNODC (2011). Global Study on Homicide. United Nations Office on Drugs and Crime
- VLEUGELS R (2011). Overview of all FOI laws. Fringe Special 9 de octubre de 2011
- WAMPLER B, Avritzer L (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics* 36(3):291–312
- WORLD JUSTICE PROJECT (2012). The Rule of Law Index 2012. World Justice Project, Washington DC y Seattle
- ZOVATTO D (2011). Democracia y desarrollo en América Latina: oportunidades y desafíos. En: Rojas F (coord.). Iberoamérica: diferentes miradas, diferentes caminos para metas compartidas. FLACSO, San José (Costa Rica)

Una (meta) crítica a las escuelas contemporáneas de desarrollo

Manuel Antonio JIMÉNEZ-CASTILLO
Universidad Autónoma de Chile
majimenezcastillo@gmail.com

A (meta) critique to contemporary development schools

ResumenAbstract

- 1. Las teorías contemporáneas de desarrollo:
una perspectiva introductoria**
- 2. La escuela de la modernización**
- 3. La escuela estructuralista**
- 4. La escuela neomarxista**
- 5. La escuela neoliberal**
- 6. La escuela neoinstitucionalista**
- 7. Conclusión**
- 8. Bibliografía**

Una (meta) crítica a las escuelas contemporáneas de desarrollo

Manuel Antonio JIMÉNEZ-CASTILLO
Universidad Autónoma de Chile
majimenezcastillo@gmail.com

A (meta) critique to contemporary development schools

Resumen

A lo largo de este artículo expondremos algunas de las limitaciones epistemológicas a las que se enfrentan las principales teorías contemporáneas del desarrollo. Examinaremos cómo a pesar de que tales corrientes fundamentan sus premisas desde el individuo, la literatura del desarrollo ha tendido a despegarse de la complejidad que anida en este, por medio de la asimilación de proposiciones basadas primordialmente en el desarrollo como maximización de la utilidad personal. Ello ha sido posible desde una transgresión ya denunciada en Kant de asumir como medios lo que son fines del desarrollo. Esta línea, que es particularmente trabajada por la teoría del desarrollo humano, es sustituida en las teorías contemporáneas por un reduccionismo epistemológico basado en abstracciones conceptuales sobre el individuo y la justicia social.

Palabras clave: Consecuencialismo, determinismo, óptimo paretiano, universalismo.

Abstract

Throughout this article we will discuss some epistemological limitations that the main contemporary theories of development face. We will examine how despite such theories bases their assumptions from an individual perspective, development literature has traditionally tend to move away to complexity by a theoretical assimilation of personal utility's maximalization proposition. Such was possible since Kant's note a transgression of becoming ends into means of development. This perspective particularly assumed by human development theory is replaced by an epistemological reductionism based on individual and social justice as conceptual abstractions.

Keywords: Consequentialism, Determinist, Pareto Optimal, Universalism.

1

Las teorías contemporáneas de desarrollo: una perspectiva introductoria

La reciente afloración en los estudios de desarrollo del «enfoque experimental» (Banerjee y Duflo 2011), ignorado por la corriente más universalista de las teorías contemporáneas de desarrollo —desde ahora TCD—, muestra metodológicamente lo que ya era en términos epistémicos un evidente empobrecimiento y una casi imposibilidad teórica para describir y predecir con eficacia las dinámicas de desarrollo. Un ejemplo revelador de tal circunstancia lo demuestra el notable incremento de las evaluaciones de impacto en sus diferentes modalidades.¹ Evaluaciones con las que se pretende superar el fracasado universalismo teórico precedente por un empirismo radical donde el entendimiento de los fenómenos queda limitado al particularismo de la experiencia. Tal hecho nos permite constatar lo que ya era una certificada desconfianza teórica hacia los estudios del desarrollo como disciplina científica.² Ello supone una desazón aparentemente lógica, pues las luchas entre escuelas de pensamiento durante la última mitad del siglo xx no han generado, tal y como se esperaba, un aceptable entendimiento sobre los procesos que posibilitan el desenvolvimiento económico, y sí una escalada de simplificaciones conceptuales, afectando específicamente al progreso de esta disciplina.

La noción de desarrollo económico concebida a partir de los progresos precontemporáneos en el campo de la economía smithiana y ricardiana, muestra su evolución conceptual más robusta como cuerpo teórico a partir de las escuelas de pensamiento que surgen con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. La diferencia fundamental con respecto a las teorías clásicas deviene de una extrapolación de los fenómenos que rebasan el circunscrito nivel social y económico de las teorías precedentes para convertirse en una comprensión universalista del desarrollo.³ Lo que les une sin oposición es, en cambio, una idéntica estructura epistémica y normativa de la realidad económica.⁴ Los grandes postulados contemporáneos de desarrollo se nutren indistintamente del principio utilitario de justicia, cuyos fundamentos quedan sintetizados en la concepción normativa de la utilidad como bienestar personal y la elección social. En este sentido, el desarrollo desde una perspectiva no utilitaria queda inserto y negado dentro de los márgenes de la propia visión utilitarista de desarrollo. Un desarrollo alineado a la discusión dialéctica entre teorías muy restringidas *para sí*, donde la evaluación de la acción queda sometida al qué y no al cómo, y cuya crítica no superará los límites normativos del pensamiento en J. S. Mill, aunque sentará —tal como afirma Reyes (2009)— las bases del desarrollo humano posterior.

El examen crítico que sostendremos a lo largo de este artículo esconde un desacuerdo irreconciliable, normalmente implícito, con

- 1 Por ejemplo, en el año 2012 habían sido implementadas por el Instituto Abdul Latif de Alivio a la Pobreza del MIT más de 350 evaluaciones de impacto sobre microfinanzas en distintas áreas del mundo no desarrollado.
- 2 Prueba de tal imposibilidad lo refleja el discurso del post desarrollo como alternativa al desarrollismo tradicional que se implantó y evolucionó durante la década de los noventa y principios de la siguiente. Autores como Escobar (2004) defendían la idea de una alternativa discursiva frente a lo que había sido hasta entonces la implementación de una serie de políticas legitimadas desde el comprobado fracaso de las teorías contemporáneas de desarrollo.
- 3 El principio de la teoría de la población de Malthus, la teoría de los rendimientos decrecientes de Ricardo, el deseo efectivo de acumulación recogido en la obra de Mill o la teoría de la destrucción creadora de Schumpeter tienen la característica común de que aun siendo análisis profundos sobre la realidad económica de su tiempo, carecen de una articulación que permita recogerlas como formulaciones teóricas estructuradas.
- 4 La cuestión de la justicia distributiva había quedado aparcada desde Mill hasta prácticamente la aparición de la obra de Rawls ante el esfuerzo de la ciencia social positivista de librarse de los elementos normativos en su campo de estudio.

aquellos postulados de justicia utilitarista que conforman la base normativa de las TCD (Sen 1998). Una discordancia fundamentada en el reduccionismo normativo de entender lo justo desde la frontera estricta de la útil y a esta desde el exclusivo ámbito del bienestar general y la elección social (Sen 1999). Esta cuestión adquiere efectos definitivos en las distintas escuelas de desarrollo, pues pareciera —como desarrollaremos posteriormente— que en lugar de penetrar desde un orden normativo y no apriorístico⁵ de flexibilidad acerca de «qué cosa se entiende por desarrollo», quedan degradadas a un sistema de acción que somete cualquier marco de finalidad a uno de razón medio-fin economicista (Hinkelammert 2002). Una estructura lógica que toma como fundamento una idealización —elección racional y maximización del bienestar personal— construida por abstracciones y proyectadas al futuro como mecanismo de funcionamiento perfecto y des-problematizado. En este sentido, la lógica del desarrollo como incremento de la producción agregada ocultaría no solo un estado de justicia social de corte paretiano donde «[...] algunas personas en la más grande de las miserias conviven con otras en el mayor de los lujos [...]» (Sen 1998:50), sino que además generaría un reduccionismo epistémico sometiendo la complejidad de las dinámicas de desarrollo a la utilidad como fuente exclusiva de valor, deseo y elección (Sen 2002). De esta manera, la función que se le supone al marco utilitarista no sería otra que el de orientar lo real de las TCD como praxis hacia un horizonte de perfección, que en sentido fáctico no es realizable, pues se manifiesta como resultado de una simplificada idealización de aquello entendido por desarrollo y por su particular forma de alcanzarlo.

En definitiva, con este artículo pretendemos arrojar luz sobre algunas de las inconsistencias conceptuales que acompañan a las TCD como marcos definitivos de desarrollo. A tal fin, estructuraremos el artículo de tal forma que cada uno de los apartados corresponda, desde un análisis crítico de cada escuela, al examen de algunas de sus limitaciones teóricas concebidas desde la estrecha frontera de lo útil. Examinaremos cómo el consecuencialismo normativo, la elección racional y el sistema de distribución paretiano se consumen en una simplificada interpretación conceptual de naturaleza determinista, limitando el alcance explicativo y predictivo de las teorías. Tras el análisis de cada teoría concluiremos destacando los aspectos más relevantes alcanzados.

2 La escuela de la modernización

La aportación de la escuela de la modernización al campo conceptual del desarrollo puede sintetizarse con la expresión de la que hace gala Sen (1998: 5) de «sangre, sudor y lágrimas». Su filosofía queda enmarcada en la concepción generalista del desarrollo como proceso por medio del cual los países van progresando y cerrando

5 La teoría rawlsiana superó el marco utilitarista anterior de las TCD al incluir en su concepción de justicia social la condición del Otro, por medio del mecanismo contractualista de la justicia como equidad. Cosa similar le ocurre al enfoque de las necesidades básicas y el enfoque seniano de capacidad. Mientras que en el primero se incorpora un sentido positivo de acción al sujeto frente al estado anterior al valorar aquello que los bienes pueden hacer por los individuos —en un sentido de satisfacer sus necesidades—, en el enfoque de las capacidades alcanzamos un avance trascendental. Pues transforma la relación dialéctica Bienes-Individuo por la de Individuo-Bienes. En este sentido, la variable focal deja de ser el bien —como ocurría en los enfoques anteriores— para serlo el individuo. Para el enfoque de las capacidades, lo importante no es lo que los bienes pueden hacer por los individuos sino lo que los individuos pueden hacer con los bienes en el sentido seniano de expandir sus libertades reales.

la brecha entre tradición y modernidad. Tal y como afirman los pioneros del desarrollo, la teoría de la modernización se sostiene a partir de una serie de principios indiscutibles basados en un proceso consensual y determinista donde los países van escalando posiciones a través de una serie de etapas hasta alcanzar un estado óptimo de desarrollo (Rostow 1960).

Los trabajos de Nurkse (1973), Myral (1974) y Singer (1996) son buena prueba del carácter consecuencialista de tales teorías centrando toda la atención en la resolución de los círculos viciosos de pobreza sin entrar en la viabilidad de sus formas. Rostow (1951) representa si cabe el paradigma de esta corriente. Para el autor de *Las etapas del crecimiento económico*, el desarrollo representa un cúmulo de etapas que los países tienen que ir superando hasta alcanzar el estado de sociedad madura. Y aunque Gerschenkron (1968) pretenda utilizar la perspectiva histórica, solo le vale para devaluar una tesis de la acumulación originaria que sirve de base teórica al modelo de Rostow, y no para superar el postulado utilitario que articula su teoría.

La teoría de la modernización de cuya génesis histórica da cuenta Alvin So,⁶ pone un énfasis exacerbado en la acumulación física del capital como motor de desarrollo económico. El principio de elección racional no desaparece sino que queda estrechamente delimitado a una cuestión de maximización del capital físico soslayando, entre otras, la importancia de la formación de capital humano en la generación de dicha acumulación. Una acumulación que en palabras de Sen (1998: 8) habría «debilitado la importancia de los recursos humanos como son la formación profesional, educación, etcétera». Caso parecido es el modelo de doble inversión de Harrod-Domard, el cual pone el énfasis en la función de la inversión como eje central de cualquier política económica que pretenda alcanzar elevadas cotas de crecimiento. Este hecho, les vale a los integrantes de la escuela de la modernización para legitimar, frente a la escuela neoclásica, la intervención estatal con la que fortalecer y extender el sector industrial, aunque para nada más. Tal circunstancia parece responder como sostiene Sen (1998: 2) más bien al empleo de «una información selectiva que al de un examen crítico».

Como sugiere el mismo Sen (1998), igual que el mercado ha tenido una importancia clave en muchos momentos históricos no es suficiente para ignorar los logros alcanzados por el Estado.

Es indudable que la experiencia observada en muchos países ha puesto de relieve la extraordinaria fuerza del mercado, los numerosos beneficios que puede reportar el intercambio entre diferentes naciones y los desastres que suelen resultar del cierre de los mercados, en vez de obtenerse la equidad ideal que suele esgrimirse como razón de tal cierre. Pero el hecho de reconocer las virtudes del mercado no debe inducirnos a ignorar las posibilidades, así como los logros ya constatados del Estado, o por el contrario, considerar al mercado como factor de éxito, independiente de toda política gubernamental (p. 2).

6 Alvin So sostiene que el origen de la teoría de la modernización viene determinado por una serie de acontecimientos históricos como son: el surgimiento de EEUU como potencia internacional tras el debilitamiento de las naciones europeas producto del desgarro de la Segunda Guerra Mundial, la aparición del bloque comunista liderado por otra potencia como es la URSS, y finalmente el proceso de desintegración de los imperios coloniales europeos. Todo ello tendrá un reflejo en la realidad económica de la posguerra y, por consiguiente, en el pensamiento económico que se desarrollará.

La escasa incidencia de la teoría de la modernidad en los asuntos de distribución y desigualdad se observa cuando pretende explicar las razones que motivan la movilidad económica y social desde los sectores de baja productividad marginal hacia los más modernos, sin abandonar los objetivos sociales agregados. Un ejemplo clarificador se encuentra cuando Lewis en su obra *Teoría del desarrollo económico* presenta su modelo de dos sectores con exceso de mano de obra, desarrollado y perfeccionado posteriormente por Fei y Ranis (1964). El excedente de mano de obra en el sector tradicional se va desplazando hacia el sector industrial moderno sin que la producción en el sector agrícola tradicional se vea mermada. Ni el argumento, ni el contraargumento expuesto por Rosenstein-Rodan (1943) —quien defiende un *big push* capaz de estimular la demanda—, se desligan en ningún momento de una posición óptima pareto, condenando la distribución a una compensación *inter-partes* con resultado positivo.

Otro de los aspectos que descuida la teoría de la modernización tiene que ver con la «compensación inter-temporal de bienestar». La modernización es, por un lado, una teoría temporal cuyo propósito no se alcanza hasta que las condiciones de inversión y crecimiento económico son completadas, lo que hace que convierta las cuestiones relativas a la pobreza y a la desigualdad —y es aquí su otra característica— en un sistema de compensación vinculado al éxito predecible aunque nunca efectivo de la teoría. Este motivo conduce a Sen (1998: 46) a exigir que tales problemas se inserten en un concepto amplio de concavidad de «objetivos sociales agregados, considerando prioritaria la prevención de una pobreza que sabemos catastrófica a la vez que absolutamente remediable».

Producto del expreso sentido reduccionista del marco utilitarista, es la presentación sistemática del consumo y la inversión como variables unimodales generadoras de bienestar inmediato y de crecimiento económico (Tinbergen 1956). Sin embargo, algunos de los efectos del consumo y de la inversión pueden ir más allá de la mera productividad económica en la que queda atascada la teoría y que serían un punto de inflexión para la extensión de las libertades y el bienestar individual.

3 La escuela estructuralista

Es la corriente estructuralista desde donde se generará un denodado intento por superar algunas de las limitaciones epistémicas más significativas de la teoría precedente, y que, sin embargo, no abandonará como marco de referencia conceptual.

En términos consecuencialistas, se produce una inversión en los efectos de una misma relación. Mientras que para el enfoque de

la modernización el proceso de acumulación de capital es el elemento clave para el crecimiento económico, en el marco estructuralista lo es como razón del un empobrecimiento sistemático. Una divergencia de pareceres que permite la introducción de ciertos matices como el de la distinción entre desarrollo y crecimiento, así como el de la confianza en el Estado como instrumento necesario para el despegue —como muestra el pensamiento cepalino (Bustelo 1999)—, pero que no serán suficientes para superar el sentido agregado de la teoría. Así, por ejemplo, el marco normativo queda abandonado al objetivo de una teoría de desarrollo donde las concepciones generalistas de región, nación y mundo, mantienen a un Tercer Mundo como objeto central de su unidad de análisis sometida a una realidad estructurada bipolarmente. Una dualidad manifestada en los trabajos de Torado (1985) y Singer (1996) donde la existencia y persistencia de una desigualdad cada vez mayor entre economías viene motivado por la coexistencia en el mismo tiempo y lugar de condiciones económicas superiores e inferiores que se reproducen crónicamente.

La acogedora celebración de los postulados agregados se observa igualmente en la teoría de la dependencia con Furtado (1973), Sunkel y Paz (1973) y posteriormente Cardoso y Faletto (1984) así como en la neomarxista con Baran (1975) y Luxemburgo (1978), donde aparece fuertemente ligado el concepto de desigualdad entre bloques económicos. Sin embargo, la importancia de una desigualdad consciente de las condiciones socioeconómicas específicas de cada país —como complemento de Presbisch a la tesis de Singer sobre la distribución de las ganancias comerciales—, no procede en ningún momento de un intento por superar el óptimo paretiano, sino exactamente de su contrario, es decir, de establecer una razón legitimadora sobre la propia teoría que en palabras de Rodríguez (1979), es consustancial al propio sistema centro-periferia. La tesis según la cual la desigualdad económica es producto del intercambio comercial, se presenta en términos de una desigual distribución de poder entre regiones y no entre individuos. Y a pesar de que la revisión crítica de la tesis centro-periferia defenderá la importancia de los *factores internos* como obstáculo al desarrollo, estos hacen referencia a una «insuficiencia dinámica del sistema económico» concretada en aquellas barreras referidas a los factores productivos y a la estructura social (Presbich 1949).

Aunque la teoría estructuralista no abandona el determinismo de sus premisas, introduce el contexto histórico y cultural a la hora de explicar las relaciones bipolares entre bloques. Así es como hace la teoría de la dependencia en sus dos versiones. No obstante, el historicismo en la teoría de la dependencia sufre de los mismos problemas epistemológicos que la cuestión de la desigualdad, pues aquella no sirve como aproximación a la realidad social de los individuos sino que, como sostiene Bustelo (1999), el enfoque de la dependencia se concentró desde una *visión del sur* en las relaciones

histórico-estructurales que se establecen en los países subdesarrollados sin considerar aquellas otras que acontecen en los países industrializados y en los efectos de estas con el centro y la periferia.

Idénticas limitaciones sufre la rama más contemporánea de la escuela estructuralista. El desarrollo teórico que da origen al neoestructuralismo sostiene frente al pesimismo determinista de la teoría de la dependencia, la factibilidad de una transformación en las estructuras productivas endógenas con las que romper las relaciones de dependencia con el Norte a partir de un marco de progresiva equidad social (Sunkel 1972). Aunque supera en cierto grado el sentido consecuencialista del estructuralismo clásico —por medio del uso de conceptos como desarrollo endógeno, historicidad o justicia social, articulados por autores como Sunkel (1972)— no se desprende del sistema asumido por la teoría de la modernización, pues sirve fundamentalmente como subterfugio para superar los límites ontológicos de una teoría que se encierra en sus propios postulados, y no como método para entender las dinámicas fundamentales que determinarían su posibilidad.⁷

4 La escuela neomarxista

Frente al utilitarismo *de acción* de la teoría de la modernización, la tesis compartida por la escuela neomarxista de desarrollo se va a caracterizar —junto con la estructuralista— en un utilitarismo *de reglas*, donde lo correcto o incorrecto no es juzgado por las consecuencias de la acción, sino por las reglas que las gobierna.

Nos encontramos ante una crítica a los *pioneros del desarrollo*, pero no sobre la propia corriente consecuencialista de la que la teoría neomarxista no llega a apropiarse al servirle de marco categorial. Prueba de este hecho es la crítica de la teoría moderna del imperalismo —una de las ramas del neomarxismo— de la que autores como Luxemburgo (1978) acentúan su desacuerdo con el funcionamiento del régimen capitalista desde el marco de lo agregado. Así, los mecanismos de concentración del excedente provendrían, según tales autores, del capitalismo monopolista derivando a su vez hacia una consecuente reducción del consumo del que solo podrá ser superada por medio de un incremento en el gasto militar (Hidalgo 1998). Aunque Magdoff (1973) dará un giro a la teoría imperialista tomando como eje la competencia oligopolista, no abandonarán en ningún caso la base epistémica de tradición utilitarista, pues el análisis de las acciones individuales queda prorrogado al aspecto generalista de los mecanismos del sistema económico capitalista.

Lo agregado, en el sentido de ser eminentemente abstracto y deductivo, es igualmente categórico en el pensamiento neo marxista. Ello queda patente en la teoría del intercambio desigual cuando

7 La mayoría de las propuestas de los neoestructuralistas quedan delimitadas al propio marco teórico con muy escasa incidencia práctica. Más allá de la *transformación productiva con equidad* del pensamiento cepalino, no supera las recomendaciones de unas políticas económicas, eso sí, orientadas hacia adentro, pero sin ninguna profundización analítica, pues la base normativa de las teorías sigue siendo fundamentalmente utilitarista. Aunque sí es cierto que abandonan de una forma más pronunciada el consecuencialismo inherente del estructuralismo clásico no es suficiente para superar el marco epistemológico determinista en el que se haya inserto.

hace uso del término *desigual* como fundamento para advertir sobre las asimétricas relaciones de intercambio entre regiones. Aunque existe una diferencia acusada entre las razones que detallan el origen de tal desigualdad (Emmanuel 1969), estas quedan inmersas en el contenido *macrorrelacional* de los componentes agregados del sistema. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se define el asimétrico intercambio comercial como aquella desigual relación entre precios establecida en virtud de la ley de nivelación de la cuota de ganancia entre regiones (Emmanuel 1969). El término *desigual* no haría referencia a una superación de las limitaciones paretianas de distribución, donde su carácter distributivo gana importancia tan solo a partir del sentido institucionalizado de los propios elementos que constituyen el sistema y no de las acciones resultantes de los individuos.

Tampoco la teoría neomarxista de la dependencia —como tesis heredera de la teoría imperialista— consigue traspasar el marco normativo del paradigma utilitarista. La crítica al sistema capitalista procedente de la tesis de la dependencia desde Frank (1971) hasta Baran (1975), se somete exclusivamente a una concatenación de hechos, por los que se pretende incluir al capitalismo nacional como satélite del capitalismo internacional y a su vez como metrópoli del capital provincial o local. Aunque Amin en su obra *La acumulación a escala mundial* transita a partir de las tesis de la desconexión hacia la periferia con el objeto de explicar el nacimiento del capitalismo y sus contradicciones, lo hace sin desligarse de los mismos postulados teleológicos que han servido de argumento para su crítica.⁸ En este sentido, la evolución analítica no supone una deslegitimación de las máximas del pensamiento utilitarista, pues no se cuestionan las consecuencias del progreso económico, sino los medios —que además lo son desde la propia estructura del sistema—, que imposibilitan un desarrollo —de base utilitaria— en la periferia.

La teoría de los sistemas mundiales es probablemente la tesis que acepta con mayor rotundidad el individualismo agregado en su marco analítico. A pesar de que rompe la estructura bimodal de relaciones centro-periferia para incluir la tesis de la semi-periferia —como huida ante la incapacidad de los postulados estructuralistas y neomarxistas de predecir los cambios mundiales que estaban aconteciendo⁹—, queda enfrascada en el carácter descriptivo y formalista de una teoría que analiza la realidad del desarrollo como *Sistema*. Incluso desde su variante neomarxista, estima necesario estudiar la organización del sistema productivo —estableciendo varios niveles de coherencia¹⁰— correspondiente al grado de interdependencia de los países con el propio *Sistema*. Ello provoca que tales ideas a efectos de un desarrollo con rostro humano sean «inservibles» producto de sus inexactas e incoherentes formas de transformación social y política, quedando sus análisis enmarcados en una interpretación difusa de lo que es el desarrollo y suponiéndole en palabras de Sen (1983: 749), «unos recortes y esfuerzos sociales sin conclusividad definida».

- 8 Amin (1988) se desprende de la acción individual para presentar su tesis del individualismo agregado, cuando, por ejemplo, elabora su teoría del desarrollo desigual apoyado en lo que denomina modos de producción y las formaciones sociales. Desde esta teoría, intenta explicar el nacimiento del capitalismo, concluyendo que este no surge de las formaciones sociales centrales sino periféricas. Para el autor, la única manera de entender las contradicciones del sistema económico capitalista es mirando hacia la periferia.
- 9 El crecimiento económico imparable del sureste asiático unido a la caída del bloque socialista, su integración gradual al sistema capitalista y la pérdida de hegemonía de los EEUU, así como el abandono del patrón oro, puso en jaque a las teorías estructuralistas que se habían edificado para explicar el desarrollo bajo una realidad bipolar y estática con un centro potente y una periferia subdesarrollada.
- 10 Palloix (1971, 1978) distingue entre la coherencia de las distintas secciones del sistema productivo y la coherencia referida a las relaciones entre el proceso de producción interno y los mecanismos nacionales de reproducción internacional del capital.

5 La escuela neoliberal

La génesis del pensamiento que sienta las bases de la teoría neoliberal de desarrollo es un intento por volver a la idea del mercado libre como mecanismo de asignación óptima de los recursos, permitiendo que las naciones consigan insertarse en un proceso definitivo de desarrollo económico (Friedman 1962).

En este sentido, la teoría neoliberal surge a partir de las coincidencias históricas de una crisis normativa del marco utilitarista, corroborado ante los modestos avances intelectuales cosechados en el campo de las teorías estructuralistas y neomarxista. La reacción de la escuela neoliberal supondrá una especie de autonegación normativa que ante la entonces novel teoría ralswaniana de justicia encuentra en el seguimiento preciso de las estrictas posiciones positivistas una vía para superar el descontento de más de un cuarto de siglo de teorías inacabadas.

A ello hay que sumar un atributo distintivo del pensamiento neoliberal. Frente al carácter descriptivo y analítico de las teorías anteriores, el marco categorial neoliberal inserta un pensamiento de legitimación de una sociedad específica en contra de otras sociedades.¹¹ Lo relevante para el pensamiento neoliberal no se limita al análisis de la realidad económica y del desarrollo, sino en el hecho de poder insertarlas institucionalmente como *nomos* objetivo de la sociedad.¹² La tesis neoliberal proviene de una confianza acérrima en los postulados positivistas de la Teoría del Equilibrio General y del supuesto de racionalidad económica del agente. Así, los trabajos de Viner (1953) y Bauer (1975) sirven de antecedentes a la crítica de la teoría de la modernización en su respectiva defensora intervencionista y planificadora.

En la teoría neoliberal, el consecuencialismo normativo queda fijado a un utilitarismo *de reglas*. El hecho de que sea un pensamiento legitimador —como le ha ocurrido a la versión moderna del marxismo—, le obliga a sostener más allá de la praxis, un sistema determinado y cohesionado de normas. En la teoría neoliberal, más importante que esclarecer los determinantes del desarrollo económico lo es la manera en la que se interpretan y rigen los comportamientos, sin implicar que por ello no exista como condición necesaria de legitimidad una *razón precarizada* de la realidad. Las tesis defensoras de la liberalización comercial como base para un crecimiento económico más fulgurante de Bhagwati (1978) y Krueger (1978), provienen de la creencia en la *ventaja comparativa ricardiana*, pero no en el resultado de una contrastación firme de sus supuestos con la realidad.¹³

Sujeto a la elección racional y al óptimo paretiano, la teoría neoliberal toma prestado el principio monista de inspiración ilustrada¹⁴ para articular los planteamientos pluralistas que comenzaban a surgir

- 11 Cuando este anuncia la legitimidad de una sociedad determinada lo hace contra las tendencias hacia la sociedad socialista y las sociedades socialistas existentes. El pensamiento liberal original, en cambio, se dirige contra las sociedades precapitalistas, Hinkelammert (2002).
- 12 Su significación legitimadora frente al resto de teorías del desarrollo nace a partir de su capacidad para inmiscuirse en la sociedad ordenándola como un todo afectando a las creencias, las instituciones y los individuos y determinando, por consiguiente, su funcionamiento.
- 13 Existe una literatura académica muy abundante que pone muy seriamente en cuestión las tesis neoliberales en cuanto a su capacidad para predecir y explicar los hechos económicos. Véanse Krueger (1980), Krugman (1988), Wade (2001), Chang y Grabel (2006), entre otros.
- 14 Tras la Ilustración latía la convicción —de tradición cientifista— de que la naturaleza humana era esencialmente la misma en todo tiempo y lugar al regirse por leyes eternas que podían llegar a conocerse del todo (Berlin 1996).

a partir de los trabajos del PNUD, y que iban dirigidos hacia la confección de una única fórmula teórica. El crecimiento económico al convertirse en monopolio ontológico de la teoría neoliberal somete de forma trivializada al resto de componentes a una ordenación de valores utilitaristas donde quedan autojustificados desde el propio crecimiento (Hinkelammert 2002). En este sentido, crecimiento económico no solo expresaría el incremento porcentual del producto interior bruto, sino que sería además desarrollo, democracia, transparencia etcétera. El irrealismo de tal postulado al que I. Berlin se enfrenta en su obra *El fuste torcido de la humanidad*¹⁵ encuentra soporte empírico en el trabajo estadístico de Wisbrot (2000). En referencia a la relación entre las políticas de corte neoliberal y las tasas de crecimiento económico, los datos reflejan una correlación negativa. La tasa de crecimiento anual de la renta per cápita de los países industrializados cae del 3% al 2% mientras que en los países en desarrollo la tendencia es de un 1,5% de caída —del 3% al 1,5% para la etapa de 1980-1990. Los datos para Milanovic (2005) confirmarían los resultados de Wisbrot registrando una caída del crecimiento económico mundial del 1,2% para las décadas de los ochenta y noventa. Añade que la mayoría de los países (56%) experimentaron un crecimiento negativo del PIB per cápita para el período de 1980-1998.

Por consiguiente, la hipótesis por la cual el neoliberalismo no solo es compatible, sino condición igualmente necesaria de transparencia y democracia en aquellos lugares donde se implementa su decálogo ideológico, encuentra serias dificultades para sostenerse empíricamente. Algunos estudios como los de Milanovic (2005) muestran un incremento en la desigualdad entre países en términos absolutos y relativos para los años 1980-1999. Una desigualdad que como refleja detalladamente Stiglitz (2012) sería incompatible con un verdadero régimen democrático. Aunque la corroboración empírica está sometida a un alto contenido político, sí podemos asegurar que desde la perspectiva de una teoría agregada como la neoliberal y bajo el postulado de agente racional del que Sen (1999:36) admite «poner su fin y su medio en el crecimiento económico», se hace imposible concluir una correlación bajo supuestos no falaces, entre la teoría neoliberal y el desarrollo humano.

15 Berlin (1996) encuentra en la crítica a la razón ilustrada que sirve de base para las ciencias empíricas «la virtualidad apasionada de saber lo que no quería»: la uniforme atmósfera engendrada por el discurso cristalizado a través de la ilustración, y que al rendir culto a la diosa Razón era capaz de edificar altares a las ciencias empíricas y desterrar a los infiernos del error todo aquello que no fuera reflexión y pensamiento científico, que es lo que Keats denuncia en *Lamia* al atribuir a la filosofía ilustrada el haber destruido los encantos poéticos del mundo, pues: «... puede coser las alas de un Ángel / conquistador todos los misterios por mandato por escrito / vaciar el aire hechizado y [...] deshacer el arcoíris.

6 La escuela neoinstitucionalista

La escuela neoinstitucionalista justificada como alternativa teórica a los trabajos de Rostow (1960), Singer (1960) o Myral (1974) pretende, frente a una teorización de extremado contenido idealista, un análisis informado de la historia, y, por consiguiente, como secuencia denodadamente empírica, según la cual, el fenómeno del desarrollo derivaría necesariamente de un adecuado marco institucional estimulador de aquellas innovaciones que permitan impulsar

un mayor crecimiento económico (North 2004). Esta aproximación conceptual —desarrollada desde varias corrientes teóricas— ha recibido una notable aceptación entre economistas (Kuznets 1973, North 1996, Acemoglu y Robinson 2012), pues consigue alejarse, metodológicamente de la corriente marginalista anterior al reconocer por un lado, los límites a la racionalidad económica de los agentes despojados de una pretérita naturaleza económico-individualista, y, por otro, introduciendo elementos que permitan un «desciframiento del medio social» (Dolsaky y Ostom 2003).

Sin embargo, estos avances epistémicos que para Delorme (1997) suponen un reconocimiento de la complejidad desde lo que resultaría en una «relación problemática» del objeto de estudio, no van a ser suficientes para constituirse como «teoría acabada del desarrollo». Aunque la teoría neoinstitucionalista intenta gestionar la imposibilidad del automatismo del mercado como óptimo regulador social (Hinkelammert 2002) a través de instituciones que faciliten la elección social desde la superación del individualismo metodológico, posee ciertas deficiencias gnoseológicas que la delimitan como teoría conclusiva.

En primer lugar, el determinismo de corte consecuencialista que en las teorías anteriores quedaba atrapado en un utilitarismo de acción y/o reglas, se encuentra para el caso de la corriente más historicista del institucionalismo abocado a un *marco trascendental* donde el individuo que es primariamente asimilado como fundamento del desarrollo, termina siendo sustituido por el concepto de *institución* (North 1996). Esta perspectiva trascendental se remonta a la filosofía hobbesiana y kantiana por medio de las «instituciones justas» como resorte conceptual de una teoría de justicia social avanzada. Ahora bien, asumir como socialmente razonable, y, por tanto, como aquello por lo cual el desarrollo ha de atenerse a un conjunto específico de instituciones idealmente justas, supone a nuestro juicio un empobrecimiento teórico radicado en un reduccionismo conceptual y en una transgresión ideológica. Con respecto a la primera de las cuestiones, la justicia social no puede ser indiferente «a las vidas que las personas pueden realmente vivir» (Sen 2009: 18). La complejidad en las distintas formas de vida queda modulada, aunque no determinada a un conjunto de normas y reglas incapaces de trascender su determinación histórica. En palabras de Sen (2009: 82) «la importancia de las vidas, experiencias y realizaciones humanas no pueden ser suplantada por información acerca de las instituciones existentes y por las reglas por las cuales opera», para continuar, «debemos buscar instituciones que promuevan la justicia en sí mismas, lo que reflejaría una suerte de visión fundamentalista de las instituciones».

Por otro lado, el institucionalismo como corriente analítica carece de un núcleo teórico sistemático. Una carencia que resulta desprovista de cualquier atribución teleológica, pues concibe el

desarrollo como una dinámica histórica entre cambios de precios relativos, desarrollo tecnológico y organización institucional que puede conducir a las sociedades a resultados tanto exitosos como fracasados (North 2004). Esta imposibilidad para identificar causalmente aquellos marcos institucionales que permitan la generación de desarrollo es aprovechada por los distintos sistemas ideológico-políticos para imponerse unos a otros. Un ejemplo contemporáneo es ofrecido por los neoinstitucionalistas Daren Acemoglu y James Robinson en su obra *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Para estos autores, el éxito económico y social vendría determinado por el desenvolvimiento de una serie de instituciones inclusivas frente a otras de categoría extractivas o excluyentes. Aunque aparentemente neutralizada, el fantasma ideológico se manifiesta desde un principio en la propia distinción dicotómica entre instituciones. Por lo pronto, parece poco realista y notablemente limitado sostener que la enorme variedad de experiencias de desarrollo con diferentes grados de éxito puedan sintetizarse en el simple carácter dicotómico que domina el discurso de ambos autores (Alonso y Delgado 2014). La experiencia histórica refleja cómo sociedades con instituciones «inclusivas» han convivido simultáneamente con otras de carácter más «extractivo» y en grado diverso para distintos espacios geográficos y temporales (Elliot 2006). En segundo lugar, el contenido ideológico se revela igualmente a la hora de definir cada una de las instituciones. Precisadas como «incluyentes» aquellas donde se respetan y protegen los derechos de propiedad, así como la creación de incentivos al desarrollo de la libre empresa y a la educación (Acemoglu y Robinson 2012), parecería que aceptada como necesarias aquellas instituciones, su marco ideológico queda asumido acríticamente. Un marco ideológico que siguiendo como ejemplo la obra mencionada, hace uso de fundamentos claramente ideológicos —hipótesis *ad hoc* y «empírea idealizada»— con los que sostener su debilitada correspondencia empírica. Por ejemplo, cuando los autores pretenden adaptar las razones del crecimiento chino como contraejemplo a su tesis general, establecen, por un lado, un argumento (ciertas instituciones extractivas también pueden ser exitosas) que contradiciendo inicialmente la hipótesis principal (las instituciones extractivas no pueden ser exitosas) pueda sostenerse coherentemente por medio de una empírea idealizada (el hecho de no manifestarse exitosamente de forma duradera) nunca determinable. De esta manera, el marco ideológico queda intacto mientras la constatación empírica quede pendiente a condición de un futuro nunca realizable, pues solo así es posible someter la problemática cuestión de la realidad a la lógica de su estructura categorial.

El determinismo de la teoría neoinstitucionalista no queda agotado en el marco ideológico analizado. Los agentes que en el enfoque neoclásico eran reducidos a maximizadores absolutos de bienestar ahora lo son como seguidores de reglas consolidadas, que aun

superando la razón medio-fin que se imponía en el discurso utilitarista, no consiguen trascender aquel sistema teleológico que entiende las motivaciones del sujeto desde el principio maximizador de elección racional (Thelen y Steinno 1992). Bajo el marco institucional, el sujeto queda preso de la estructura conceptual donde la constitución de las acciones queda delimitada a tareas que puedan ser objetivadas, medibles y gobernables desde la dimensión institucional, pero nunca superadas (Kallinikos 1996, Rose 1996). Este aspecto recuerda la crítica seniana donde ninguna institución social que provenga de un comportamiento razonable de los individuos podrá funcionar adecuadamente en un mundo donde no existe una única vía de comportamiento razonable (Sen 1999). La falta de uniformidad en la actuación del agente revela el determinismo dialéctico de unas instituciones que, teorizadas desde una relación unidireccional, pretenden cosificar las estructuras sociales eliminando el carácter dialéctico por el cual las instituciones son condicionadas por la estructura social desde la que emergen (Portes y Smith 2008).

Todo ello nos lleva a considerar positivamente que el desarrollo no puede quedar limitado a un carácter meramente institucional, sino que debe ser claramente superado. Esto implica que aquello que entendemos por desarrollo es siempre más que su institucionalización aunque, si bien, aquel no puede darse sin esta (Castoriadis 2013). La institución regula y ordena lo que la sociedad es, pero no aquello de una sociedad objetivada o deseada —una institución no cambia nada en un sentido esencial. La proposición de un sistema legal no es un marco suficiente para su cumplimiento; las cosas han de disponerse a tal fin. Por consiguiente, solo una ley empíricamente plausible puede llegar a ser fácticamente una ley. De un estado de desarrollo solo puede surgir otro si las instituciones de la antigua sociedad son transmutadas. Sin embargo, ello no puede ocurrir desde sí misma como un ente auto-dinámico, sino desde un conjunto de fuerzas generadas *desde* las instituciones pero no *de* ellas.

7 Conclusión

A lo largo de este artículo se han pretendido corroborar dos tesis fundamentales. En primer lugar, y de forma explícita se ha manifestado como ninguna de las teorías contemporáneas de desarrollo es capaz de superar el marco de normatividad que somete al individuo a un marco de relación medio-fin, imposibilitando un modelo de desarrollo que supere las fronteras del determinismo utilitarista. A pesar de sus diferentes composiciones teóricas, todas ellas comparten una misma concepción de justicia social que las condena a un consecuencialismo teórico de corte paretiano. Una simplificación que obstaculiza la evaluación crítica de la tradición

económica ortodoxa y que somete las dinámicas del desarrollo a los criterios de eficiencia de las teorías. De tal manera que, y volviendo a la idea anterior, los aspectos técnicos de las distintas teorías no harían más que alinearse al sentido más radical de entender por desarrollo maximización del bienestar basado en la utilidad. La falta de una teoría normativa alternativa provoca que el marco utilitarista termine por imponerse frente a la ausencia de cualquier tipo de competencia teleológica. La teoría de la modernización es, como vimos, paradigmática en este sentido. El proceso consensual y determinista queda especificado en el carácter consecuencial y utilitario de concebir el desarrollo como una dinámica progresiva de acumulación de capital, en forma de inversión sin incidencia en asuntos como la distribución, la compensación y las implicaciones de tal proceso sobre objetivos sociales. Igual desconsideración era compartida por las teorías estructuralista, neomarxista, neoliberal y neo-institucionalista. Aunque sus méritos pretenden superar las limitaciones epistemológicas del enfoque anterior, no consiguen abandonar el sistema de referencia dado, sustituyendo un utilitarismo de acción por otro de reglas.

La segunda tesis implícitamente revelada tiene que ver con la carga normativa inherente a cualquier concepción de desarrollo, de forma que esta solo puede asumirse completamente cuando responde de forma categórica a un «deber ser». El desarrollo es siempre, y más allá de su particular expresión tecnológica, un modo de entenderse lo «Otro» con lo «Uno». Mientras que en las teorías de desarrollo económico lo «Uno» es entendido desde una proyección subjetivada del «Otro» como variable agregada, en las teorías de desarrollo humano, por ejemplo, lo «Otro» es sabio antagónicamente. Desde Rawls hasta Sen se comparte una concepción teleológica de mínimos donde se llega a reconocer lo que está en juego, priorizando sobre unos principios de justicia donde se incorpora, en el juicio individual de bienestar, la condición del «Otro». Esta es quizás la radical innovación ausente en las escuelas precedentes que imposibilitan cada supuesta transformación conceptual aparente con la que se identifica cada una de ellas. Lo que en este sentido se revelaría del análisis general de las escuelas contemporáneas realizado es que su justificación viene dada a condición de negar *a priori* cualquier reformulación teórico-normativa que revierta la moral individualista de tradición utilitarista. De tal manera que es solo desde una interpretación precaria del desarrollo desde donde se nutre cualquier posibilidad institucional de las escuelas.

8 Bibliografía

- ACEMOGLU D, ROBINSON J (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Business, New York
- ALONSO J A, DELGADO J L (2014). Acemoglu y Robinson: por qué se empobrecen las naciones. *Revista de Libros, Segunda Época*
- AMIN S (1988). *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*. IEPALA, Madrid
- BANERJEE A, DUFLO E (2011). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Taurus, Madrid
- BARAN P (1975). *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, México
- BAUER P T (1975). *Crítica de la teoría del desarrollo*. Ariel, Barcelona
- BERLIN I (1996). *Cuatro Ensayos sobre Libertad*. Alianza, Madrid
- BHAGWATTI J N (1978). *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. NBER, Ballinger, Cambridge
- BUSTELO P (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis, Madrid
- CARDOSO F y FALETTO E (1965). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México
- CASTORIADIS C (2013). *La Institución Imaginaria de la Sociedad*. Tusquets Editores, Barcelona
- DELORME R (1997). The foundational bearing of complexity. En: Amin A y Hausnes J (eds.). *Interactive Governance and Social Complexity*, Edward Elgar, pp. 123-145
- ELLIOT J (2006). *Imperios del mundo atlántico*. Taurus, Madrid
- EMMANUEL A (1969). *El intercambio desigual. Ensayo sobre antagonismos en las relaciones económicas internacionales*. Siglo XXI, Madrid
- ESCOBAR A (2004). El post-desarrollo como concepto y práctica social. En: D Mateo (eds.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempo de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31
- FEI J, RANIS C (1964). *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy*. Homewood, Irwin
- FRANK A G (1971). *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo*. Anagrama, Barcelona
- FREEMAN C, PÉREZ C (1988). Structural Crises of Adjustment: business cycle and investment behavior. En: Dosi et Alia (eds.). *Technical Change and economic theory*. Pinters Publisher, pp. 243-278
- FURTADO C (1973). *Desarrollo y subdesarrollo*. Eudeba, México
- GERSCHENKRON A (1968). *El atraso económico en perspectiva histórica*. Ariel, Barcelona (1.ª ed. 1962)
- HIDALGO A (1998). *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Documento de trabajo, Universidad de Huelva
- HINKELAMMERT F (2002). *Crítica de la razón utópica*. Descleé, Bilbao
- HOGDSON G M (1994). *Economic of Institutions*. Edward Elgar, Northampton
- KRUEGER A O (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalisation Attempts and Consequences*. NBER, Ballinger, Cambridge, Mass
- KUZNETS S (1973). Modern Economic Growth: Findings and Reflections. *The American Economic Review* 63(3):247-258
- LEWIS W A (1964). *Teoría del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México
- LUXEMBURGO R (1978). *La acumulación del capital*. Grijalbo, Barcelona
- MAGDOFF H (1973). *La era del imperialismo*. Actual, México
- MILANOVIC B (2011). *Global Income Inequality: the past two centuries and implications for 21th century*. *Word Apart. Measuring International and Global Inequality*. Princeton
- MYRAL G (1974a). *La pobreza de las naciones*. Ariel, Barcelona
- NORTH D (1996). *Empirical Studies in Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge

- NORTH D (2004). *Understanding the Process of Economic Change*. Cambridge University Press, Cambridge
- NURKSE R (1973). *Problemas de formación de capital en los países ineficientemente desarrollados*. Fondo de Cultura Económica, México
- PORTES A, SMITH L (2008). *Institutions and Development in Latin America: A Comparative Study*. *Studies in Comparative and International Development* 43: 105-128
- PRESBICH R (1949). *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*. *El Trimestre Económico*, 16 (63)
- REYES G (2009). *Teorías de desarrollo económico y social: articulación con el planteamiento de desarrollo humano*. *Revista Tendencias* 10 (1):117-142
- ROSENSTEIN-RODAN P (1943). *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*. *The Economic Journal* 53(2):202-211
- ROSTOW W W (1951). *El proceso de crecimiento económico*. Alianza, Madrid
- SEN A (1983). *Development, Which way now?* *The Economic Journal* 39(1):745-762
- SEN A (1998). *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. *Cuadernos de Economía* 27(29):1-29
- SEN A (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press, New York
- SEN A (2009). *The Idea of Justice*. Allen Lane, London
- SINGER H (1996). *Dual Economy*. In: A Kuper y J Kuper (eds.), *The Social Science Encyclopedia*. Londres, pp. 123-145
- STIGLITZ J (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus, Madrid
- SUNKEL O (1972). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, Madrid
- SUNKEL O y PAZ P (1973). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, Madrid
- THELEN K y STEINMO S (1992). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. *Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society and Economy*, Cambridge University Press, New York
- TORADO M (1985). *Economic Development in the Third World*. Logman, New York
- VINER J (1953). *Comercio internacional y desarrollo económico*. Tecnos, Madrid
- WISBROT M (2000). *Globalization on the Ropes*. *Harpers' Magazine*, Center for Economic and Policy Research

El arbitraje del CIADI y su contribución al desarrollo a la luz de las inversiones directas en mercados emergentes

Lidia MORENO BLESA
Departamento de Derecho
Universidad Europea de Madrid
lidia.moreno@uem.es

The ICSID arbitration and its contribution to development in the light of direct investments in emerging markets

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Los tratados bilaterales de inversión**
- 3. El arbitraje del CIADI**
 - 3.1. Origen y finalidad del CIADI**
 - 3.2. Ámbito de aplicación material y personal del CIADI**
 - 3.3. El procedimiento de arbitraje ante el CIADI**
 - 3.4. Excepciones preliminares, medidas provisionales y costas**
 - 3.5. El recurso de anulación del laudo**
 - 3.6. Reconocimiento y ejecución del laudo**
- 4. Experiencia práctica**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias bibliográficas**

El arbitraje del CIADI y su contribución al desarrollo a la luz de las inversiones directas en mercados emergentes

Lidia MORENO BLESA
Departamento de Derecho
Universidad Europea de Madrid
lidia.moreno@uem.es

The ICSID arbitration and its contribution to development in the light of direct investments in emerging markets

Resumen

Las relaciones jurídicas litigiosas entre Estados y empresas en materia de inversiones cuentan con un procedimiento de resolución extrajudicial de conflictos a través del arbitraje. Se trata del servicio prestado por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que fue creado por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, el 18 de marzo de 1965. El CIADI es una institución afiliada al denominado «Grupo del Banco Mundial», del que también forman parte el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). En definitiva, el objetivo del Centro es facilitar la solución de las controversias entre los ciudadanos extranjeros y las autoridades locales del lugar donde se realizan los negocios mediante el recurso a un procedimiento arbitral. Para lograrlo, todos los Acuerdos bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) contienen mecanismos de resolución de litigios entre inversores y Estados receptores similares al del Convenio CIADI o se remiten a él. Esto último, unido a un sistema eficaz de ejecución de los laudos dictados en este contexto, debe servir a los mercados emergentes para atraer el capital necesario que contribuya a su definitiva expansión.

Palabras clave: Inversiones extranjeras, resolución alternativa de conflictos, arbitraje, tratados bilaterales, ejecución de laudos.

Abstract

The international investment disputes between states and companies have a procedural framework of dispute resolution through arbitration. This is the service provided by the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), which was established by the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States, 18 March 1965. ICSID is a member of the World Bank Group, which also encompasses the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC) and the Agency multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). The goal of the Center is to facilitate the settlement of disputes between foreign citizens and local authorities where the business is conducted through arbitration. To achieve this, all Bilateral Promotion and Reciprocal Protection of Investments Treaties (BITs) contain mechanisms for resolution of disputes between investors and States similar to the ICSID Convention or refer to it. The latter, joined to an efficient implementation of awards rendered in this context, should serve emerging markets to attract the capital required to contribute to their final expansion.

Keywords: Foreign Investments, Alternative Dispute Resolution, Arbitration, Bilateral Treaties, Enforcement of Arbitral Awards.

1 Introducción

Uno de los fenómenos más relevantes del proceso de globalización ha sido el crecimiento de las inversiones extranjeras directas, con su particular incidencia en el desarrollo de las economías, tanto nacionales como regionales, sobre todo en los países en desarrollo. En estos países, en general, ha existido históricamente un déficit interno de inversión y de generación de capital, como consecuencia de varios factores, pero principalmente se ha debido a la falta de recursos, por lo que ha resultado imprescindible, para lograr el desarrollo económico, buscar apoyo en inversores extranjeros. Estos últimos, a su vez, han encontrado en los mercados emergentes atractivas perspectivas para invertir. Pero para materializar el flujo de capital se ha necesitado seguridad jurídica y un marco de transparencia y certidumbre que aseguren al inversor un trato justo y equitativo.

De esta forma, se fueron concibiendo una serie de instrumentos internacionales, tanto bilaterales como regionales y multilaterales, que incorporaron, de manera directa o indirecta, cuestiones relacionadas con las inversiones. De estos documentos destacamos los Tratados Bilaterales de Inversiones (también conocidos con el nombre de Acuerdos bilaterales para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y en su acrónimo APPRI, así como *BIT* en siglas inglesas, por derivar de la expresión: *Bilateral Investment Treaties*) y, en el plano multilateral, se resaltan los Convenios de la Organización Mundial de Comercio, en particular el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (*GATS* en siglas inglesas, por derivar de la expresión: *General Agreement on Trade in Services*) y el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (*TRIMS* en siglas inglesas, por derivar de la expresión: *the agreement on Trade Related Investment Measures*)¹.

No obstante la suscripción de los acuerdos multilaterales por parte de los Estados y unido a las dificultades que se presentan en las instancias de discusión de estos instrumentos, los países han apelado a la firma de los convenios bilaterales, que les han permitido mejores condiciones para el ingreso de la inversión extranjera en las economías de los Estados nacionales. En este sentido, los mencionados *BIT*, se convirtieron en un instrumento de creciente importancia en lo que a protección de inversión extranjera respecta.

Un Tratado Bilateral de Inversión (*BIT*), es un convenio entre dos Estados que establece un marco legal para el tratamiento de los flujos de inversión entre las dos naciones.² Crea derechos para los inversores de ambos Estados, esto es, derechos derivados de un tratado o derechos contractuales. El objetivo general de los mismos consiste, conforme surge de sus Preámbulos, en promover una mayor cooperación económica entre los países contratantes, para lograr el desarrollo económico y el incremento de la prosperidad de

1 Ortiz (2006), disponible en: <http://www.escr-net.org/sites/default/files/Foco_Los_tratados_bilaterales.pdf> (fecha de consulta: 03/07/2014).

2 Cremades (2004, p. 232).

los pueblos, y, específicamente, en estimular la iniciativa privada y el flujo de capitales privados, como así también mantener un marco estable para las inversiones.

A su vez, los mismos prevén en su articulado mecanismos de solución de controversias en materia de inversión por medio de arbitrajes internacionales, ya sea a través de tribunales *ad hoc* o mediante tribunales constituidos bajo reglas específicas.³ El procedimiento arbitral otorga legitimación activa al inversor para solicitar un arbitraje de inversiones contra el Estado receptor en caso de la violación del Tratado Bilateral de Inversión, e incluso cuando se produce un incumplimiento contractual.

Es por eso por lo que, dentro de la modalidad arbitral, ha adquirido un desarrollo sin precedentes en América Latina el arbitraje en materia de inversiones, produciendo además la evolución del Derecho Internacional en dicha materia, con el objeto de dar respuesta a los dinámicos patrones comerciales y a las cambiantes realidades políticas.

2 Los tratados bilaterales de inversión

Los *BIT* tienen por finalidad darle protección a la propiedad privada invertida y darle al inversionista las garantías mínimas necesarias para que pueda realizar la actividad económica que motivó la inversión, no dependiendo el inversor de su Estado para realizar las reclamaciones al Estado receptor de la inversión a través de la protección diplomática.

A su vez, el fundamento económico de los *BIT* es conferir a las inversiones una protección confiable a través de un instrumento jurídico que no puede ser modificado unilateralmente por los Estados receptores del capital. Estos tratados otorgan garantías sustantivas y procesales mínimas claramente identificables para el inversionista. Reflejan una caracterización de inversión e inversor amplia, lo que implica incorporar dentro de la protección cualquier clase de activo, sea este tangible e intangible, fijos o acciones.⁴

En lo que respecta a los antecedentes históricos de estos tratados, existe consenso en que el antecedente más cercano a los mismos fueron los denominados Tratados de Amistad, Comercio y Navegación suscritos esencialmente durante la posguerra y hasta finales de la década de los sesenta por los Estados Unidos de América, Japón y por algunas naciones de Europa occidental. No obstante, a finales del siglo XVIII se pueden encontrar tratados bilaterales de comercio, que si bien no estaban dedicados exclusivamente a regular la inversión extranjera, contenían disposiciones relativas a la adquisición de propiedad o al ejercicio de determinadas actividades económicas en el territorio de un Estado por nacionales de otro Estado.⁵

3 Ymaz Videla (1999, p. 45).

4 Pagliari (2009, p. 191).

5 Granato (2005, p. 15).

Hasta la Primera Guerra Mundial el objeto principal de estos instrumentos fue el de proteger la expansión del comercio y la navegación. Con el transcurrir del tiempo se procuró promover también las inversiones en el extranjero, mediante la inclusión en los tratados de determinadas reglas de tratamiento de los inversores de ambas partes contratantes. A partir de la Segunda Guerra Mundial, surge un nuevo género de tratados en esta materia que apuntaba al reconocimiento internacional de la validez de seguros nacionales contra riesgos no comerciales, tales como la expropiación, la nacionalización, los daños debidos a conflictos armados, la imposibilidad de transferencia y la inconvertibilidad de la moneda local. Estos seguros fueron otorgados por los países exportadores de capital a las inversiones realizadas por sus propios inversores en países extranjeros, desarrollando de esta forma interesantes esquemas de garantías para la inversión.

Por estos tratados, el Estado receptor de la inversión reconocía la validez de los pagos efectuados por el Estado asegurador al inversor para el caso de que su inversión fuese afectada por algún riesgo político, en el país donde se encontraba radicada. De esta forma, el Estado receptor de la inversión aceptaba, asimismo, la transferencia al Estado asegurador de todas las reclamaciones que hubiera podido ejercer el inversor por los daños sufridos. Surgieron, de esta forma, conocidos programas de garantía multilateral desarrollados por el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Consejo de Europa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Garantía Multilateral de Inversiones.⁶

Finalmente, en las últimas décadas, se produce el surgimiento de lo que hoy se conoce como Tratados Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) o *Bilateral Investment Treaties (BIT)*. El primero de estos tratados fue suscrito en 1959 por la República Federal de Alemania con la República Islámica de Pakistán. Gradualmente, otros países europeos fueron celebrando este tipo de tratados hasta convertirse en una política deliberada de los países exportadores de capital. A partir de los años ochenta, con la consagración del liberalismo político y económico, estos convenios fueron también celebrados por los países de Europa central y oriental, así como los del Sudeste Asiático, hasta que, en la década de los noventa, se incorporaron en la lista de Estados celebrantes de convenios en materia de inversiones extranjeras, los países latinoamericanos. De tal forma que, a finales de 2005, el número de acuerdos bilaterales de inversión alcanzaba la cifra de aproximadamente 2500 en todo el mundo.⁷

En concreto, los Tratados Bilaterales de Inversión en América Latina tuvieron como premisa crear un clima de inversión adecuado para satisfacer la necesidad de protección requerida por el inversor extranjero. Aquí es donde este tipo de tratados adquieren su verda-

6 Granato (2005, p. 16).

7 Los datos se han extraído del informe de la UNCTAD de 2007, titulado *Bilateral investment treaties 1995-2006: trends in investment rulemaking*, p. 15, disponible en http://unctad.org/en/Docs/iteiia20065_en.pdf (fecha de consulta: 09/07/2014).

dera relevancia, ya que están destinados a asegurar la estabilidad y predictibilidad de los marcos jurídicos nacionales respecto de la inversión extranjera directa. Sientan condiciones básicas para el tratamiento de las inversiones que los países receptores de capital no pueden ya modificar de forma unilateral sin incurrir en responsabilidad internacional.⁸ Y, por último, recurren al arbitraje internacional para la solución de controversias en materia de inversión, cuando el Estado receptor de los capitales incumple el Tratado Bilateral en detrimento del inversor extranjero.

Es evidente que el mundo de las inversiones internacionales es extremadamente controvertido y complejo. La realización de una inversión se ve afectada por muchos y muy cambiantes factores, que comportan importantes riesgos, tanto para los países receptores como para el promotor o promotores de la misma. Es por ello por lo que se impone la necesidad de garantizar al inversor un determinado nivel de seguridad jurídica, poniendo a su disposición, entre otros, procedimientos de solución de controversias rápidos y eficaces, que le protejan ante el surgimiento de un litigio y no le impidan verse privado de la disposición de sus dividendos y, en ciertos casos, de la propia inversión.⁹

Para conseguir aportar una mayor seguridad jurídica al inversor, el contenido del Convenio bilateral recoge los estándares obligatorios de tratamiento y protección que ambos Estados deberán cumplir respecto a las inversiones realizadas en su territorio por los inversores del otro Estado, siendo las disposiciones y cláusulas habitualmente contenidas en los APPRI celebrados por España con otros países las siguientes:

- Tratamiento justo y equitativo de conformidad con el derecho internacional.
- Plena protección y seguridad, así como prohibición de medidas injustificadas y discriminatorias.
- No discriminación: tratamiento nacional (TN) y de nación más favorecida (NMF). En términos generales, con la excepción de los privilegios concedidos a terceros a través de procesos de integración económica regional, de los convenios para evitar la doble imposición y de la legislación fiscal interna, la inversión española recibirá un trato no menos favorable que la del inversor local o que la de los inversores de un tercer país.
- Las medidas de expropiación, nacionalización u otras, cuyos efectos sean similares a la expropiación, solo podrán adoptarse de manera no discriminatoria, por razones de interés público y mediante el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva.
- TN y NMF respecto a cualesquiera compensaciones por pérdidas en la inversión debidas a guerra, revolución o conflictos similares.

8 Granato (2005, p. 14).

9 Gonzalo Quiroga (20014, pp. 2 y 3).

- Derecho a la libre transferencia del capital, beneficios y de otros pagos relacionados con la inversión.
- Cumplimiento de obligaciones contractuales contraídas con el inversor por el Estado receptor de la inversión.
- Mecanismos para resolver, mediante arbitraje internacional, las posibles controversias que pudieran surgir:
 - entre los dos Estados Parte en un APPRI sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo y
 - entre el inversor y el Estado receptor de la inversión respecto al incumplimiento por parte de este último de las obligaciones contenidas en el Acuerdo. Dos suelen ser las opciones de arbitraje internacional ofrecidas al inversor:
 - El arbitraje *ad hoc*, de conformidad con las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (<http://www.uncitral.org>), y
 - el arbitraje institucional, siendo dos, asimismo, las posibles modalidades arbitrales incluidas en la mayoría de los acuerdos: la Cámara de Comercio Internacional de París (CCI) (<http://www.iccwbo.org>) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones con sede en Washington (CIADI) (<http://www.worldbank.org/icsid>).¹⁰

3 El arbitraje del CIADI

Un elemento fundamental que contribuye a incentivar el flujo económico desde los inversores extranjeros hasta los mercados emergentes lo constituye, sin duda, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados de 1965, a iniciativa del Banco Mundial. Tal es así que, en la actualidad, este organismo es considerado como la principal institución de arbitraje internacional, dedicada a la solución de controversias entre inversores privados y los estados receptores del capital. Actualmente, 159 estados han firmado este Convenio, de los cuales, además, 150 han expresado su consentimiento en obligarse por sus normas.¹¹

El propósito del CIADI no es otro que servir a la promoción de las inversiones extranjeras en otros países, particularmente en los que se pueden catalogar de emergentes, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico a través de la cooperación internacional. Al respecto, son muy numerosos los Acuerdos Internacionales suscritos entre el Estado receptor de la inversión y el Estado del que

10 Información extraída de la página web de la Secretaría de Estado de Comercio, disponible en: <<http://www.comercio.es/es-ES/inversiones-exteriores/acuerdos-internacionales/acuerdos-promocion-proteccion-reciproca-inversiones-appris/Paginas/contenidos-y-objetivos.aspx>> (fecha de consulta: 08/07/2014).

11 La lista de Estados contratantes y signatarios del CIADI se puede encontrar en la siguiente página web: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=ContractingStates&ReqFrom=Main> (fecha de consulta: 09/07/2014).

es nacional el inversor extranjero, los denominados Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras (APPRI), que contienen cláusulas de resolución de controversias a través del recurso al CIADI. Con la celebración de estos Acuerdos, se consigue aumentar la inversión extranjera directa en los países que se encuentran en una fase no muy avanzada de evolución, ya que la existencia de una vía alternativa para la resolución de los conflictos a través del recurso a una institución internacional es un elemento positivo más para el inversor extranjero, que puede aportar mayor confianza al sistema.

En efecto, las partes contratantes de los APPRI suelen recurrir frecuentemente a las reglas del CIADI para resolver las controversias entre inversores privados y Estados receptores del capital.¹² Y ello es así porque existe el convencimiento de que para atraer inversiones se debe crear un marco legal favorable a las mismas, parte del cual serían mecanismos fiables de solución de disputas con los que los inversores pudieran defender sus derechos frente a los Estados, organismos públicos y empresas estatales. Esta idea contribuyó a afianzar el arbitraje como medio habitual de solución de controversias derivadas de incumplimientos de contratos de Estado, siempre que estos acuerdos contengan la «cláusula arbitral» de sometimiento al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.¹³

En definitiva, la existencia de instrumentos de protección jurídica de las inversiones a través de los *BIT* tiene un impacto económico evidente, que se materializa en el aumento de la inversión extranjera directa en países en vías de desarrollo¹⁴. Los *BIT* típicamente prohíben el trato discriminatorio a los inversores extranjeros e incluyen garantías de compensación por la expropiación de los bienes o fondos, y libre circulación de capitales, así como repatriación de los mismos y los beneficios que se deriven de ellos. Además, las partes involucradas en un *BIT* suelen acordar someterse a la solución de controversias vinculante cuando surge un litigio relativo a las disposiciones de los Acuerdos Bilaterales. Aparentemente, estas disposiciones deben garantizar algunos de los requisitos básicos para la protección segura de la propiedad y de los derechos contractuales que los inversores extranjeros buscan en los países de acogida y que con estos instrumentos internacionales se consigue lograr en mayor medida.¹⁵

3.1. Origen y finalidad del CIADI

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) es una de las cinco instituciones que conforman actualmente el denominado Grupo del Banco Mundial¹⁶. Si bien dicho Grupo estaba formado en sus orígenes por una sola entidad, el llamado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que se puso en marcha en 1946, pronto fueron apareciendo los

12 En estos términos se manifiesta el informe de la UNCTAD de 2007, titulado *Bilateral investment treaties 1995-2006: trends in investment rulemaking*, p. 114, disponible en <http://unctad.org/en/Docs/iteiia20065_en.pdf> (fecha de consulta: 15/07/2014).

13 Zambrana Tévar, (2007, p. 327).

14 Claros Alegría, (2007, p. 415).

15 Neumayer y Spess, L., «Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries?». London: LSE Research Online, 2005, p. 9. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000627>, (fecha de consulta: 9 de enero de 2014).

16 Sobre el Grupo del Banco Mundial puede verse la página web del conglomerado institucional, disponible en: <<http://www.bancomundial.org/es/about>> (fecha de consulta: 09/07/2014).

otros cuatro miembros para dedicarse entre todos al desarrollo a través de actividades estrechamente relacionadas. Así, en 1960 surgió la Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada a iniciativa de la Junta de Gobernadores del BIRF y que comparte con el Banco una misma estructura orgánica, razón por la cual se trata de las dos instituciones principales del Banco Mundial. Junto a las anteriores, se encuentran las llamadas «instituciones afiliadas» al Banco Mundial y que son las tres entidades siguientes:

- La Corporación Financiera Internacional (CFI), que fue creada por el BIRF en 1956.
- El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que fue instaurado por el BIRF en 1985.
- El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que fue implantado por el Convenio elaborado por los Directores Ejecutivos del BIRF en 1965.

Para conocer la finalidad del CIADI puede recurrirse al Informe de los Directores Ejecutivos de 18 de marzo de 1965, que fue elaborado para facilitar la comprensión del Convenio que estableció el CIADI y contribuir a la aceptación de la norma convencional por parte de los Gobiernos miembros del Banco.¹⁷ En concreto, el párrafo número 9 del Informe viene a señalar que el objetivo fundamental del convenio es fortalecer la asociación de los países en la consecución del desarrollo económico. Y para lograrlo, el Informe añade que se crea una institución destinada a facilitar el arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados e inversionistas extranjeros, con la intención de promover un ambiente de confianza mutua y, en consecuencia, estimular el libre flujo de capital privado internacional hacia los países que desean atraerlo.

Los países más necesitados son los principales destinatarios de las inversiones directas extranjeras, ya que el crecimiento de un Estado es difícil que se produzca sin atraer fondos extranjeros a su economía. El fomento de dichas inversiones contribuye a impulsar el desarrollo de muchas zonas deprimidas que, de lo contrario, se hubiesen quedado fuera del comercio internacional. La llegada del capital extranjero está asociada a una mayor riqueza, a la introducción de nuevas tecnologías y a la creación de nuevos puestos de trabajo. Por lo tanto, la existencia de efectivos monetarios se convierte en una fuerza benéfica especialmente dirigida al enriquecimiento de los países más pobres, que consideran esos recursos como un fenómeno deseado, fomentado y bien recibido¹⁸.

17 El texto del Informe de los Directores Ejecutivos puede verse en <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc-spa/main-spa.htm>>. (fecha de consulta: 09/07/2014).

18 Gonzalo Quiroga (2014, p. 119).

3.2. Ámbito de aplicación material y personal del CIADI

De conformidad con el Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio, en su párrafo número 25, se puede decir que el consentimiento de las partes constituye un requisito previo esen-

cial para dar jurisdicción al Centro. Es por ello por lo que el artículo 25.1 del Convenio CIADI exige que las partes hayan consentido por escrito en someter la controversia al Centro y, además, el consentimiento dado por las partes no podrá ser unilateralmente retirado. Pero el otorgamiento del consentimiento no ha sido una cuestión pacífica a la hora de acreditar la jurisdicción del Centro. En este sentido, la jurisprudencia del CIADI ha puesto de manifiesto que la posibilidad de acudir al arbitraje en este contexto es muy amplia y que no se hace depender únicamente, a diferencia del arbitraje más tradicional y de carácter convencional, de la iniciativa o actuación conjunta de las dos partes, que deben aceptar, en un mismo acto, su sometimiento a dicha forma de resolución de conflictos.

Así, el laudo arbitral de 27 de junio de 1990, recaído en el caso *Asian Agricultural Products LTD. (AAPL) contra la República de Sri Lanka*,¹⁹ constituye el primer ejemplo en el que la competencia de un tribunal arbitral del CIADI se sustenta, no en la celebración de un acuerdo o cláusula compromisoria entre las dos partes implicadas en el litigio, sino en la existencia de una disposición incluida en un acuerdo bilateral suscrito entre los dos Estados antes de que la controversia hubiera surgido. En este caso, el Tribunal Arbitral admitió la demanda interpuesta por una empresa agrícola de Hong Kong contra la República de Sri Lanka, como consecuencia de los daños producidos en la planta principal de producción de la compañía durante una operación militar dirigida por las fuerzas de seguridad del país asiático, aunque no existía entre el inversionista ni el Estado ningún contrato ni compromiso arbitral firmado entre ambas partes. La justificación que se utilizó por el demandante fue recurrir al artículo 8 (1) del Acuerdo Bilateral de Inversiones (BIT), que había sido firmado por el Reino Unido y el Gobierno de Sri Lanka y cuyos efectos habían sido extendidos a Hong Kong, en cuanto colonia británica hasta julio de 1997, según el cual cada parte contratante aceptaba someter al CIADI cualquier controversia jurídica relativa a una inversión que afectara a un nacional o empresa de una de las partes contratantes en el territorio de la otra.

Se puede colegir de lo anterior que, dependiendo de la redacción más o menos clara que pudiera presentar la regla del Tratado Bilateral de Inversiones por la que se acepta la jurisdicción del CIADI, sería posible que el arbitraje tuviera lugar sin ningún consentimiento expreso del Estado posterior a su ratificación. De tal forma que podría considerarse producida una «oferta anticipada de adhesión al sistema arbitral del CIADI» con la sola entrada en vigor del Tratado Bilateral, siendo suficiente la mera decisión del inversor, materializada a través de la presentación de la demanda arbitral, para que la jurisdicción del CIADI quede acreditada. Pero esta conclusión no solo ha sido corroborada en otro laudo arbitral del CIADI, sino que se ha llevado más allá, al entender que la competencia del Centro estaba justificada por el Acuerdo bilateral correspondiente, a pesar de la existencia de un contrato posterior

19 Vid. ICSID case No. ARB/87/3, *Asian Agricultural Products LTD. (AAPL) v. Republic of Sri Lanka*, disponible en: <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>> (fecha de consulta: 15/07/2014).

entre el inversionista y el Estado receptor de la inversión por el que se atribuía el conocimiento de la controversia a los tribunales de justicia de dicho Estado.

En efecto, el laudo arbitral del CIADI de 21 de noviembre de 2000, emitido en el caso *Compañía de Aguas del Aconquija, S. A. & Compagnie Générale des Eaux contra República Argentina*²⁰, confirmó la competencia del CIADI, a partir de la existencia de un tratado bilateral de promoción y protección de inversiones entre la República Argentina y la República Francesa de 1991, por el cual el inversor de una de las partes contratantes podría optar por someter la controversia correspondiente a la jurisdicción nacional de la otra parte contratante o al arbitraje del Centro. De tal forma que la existencia de un contrato de concesión posterior entre una sociedad francesa y la provincia argentina de Tucumán, por el cual la resolución de las controversias contractuales se atribuía a la jurisdicción exclusiva de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Tucumán, no dejaba sin efectos los consentimientos adelantados y recogidos en el tratado bilateral por el Estado de la nacionalidad del inversor y el Estado receptor de la inversión. Pero no acaba aquí la posibilidad de otorgar jurisdicción al Centro sin la existencia de una cláusula compromisoria bilateral y síncrona por la que se acepta el sometimiento al arbitraje del CIADI, ya que el laudo de 20 de mayo de 1992, en el caso *Southern Pacific Prosperities Ltd. contra la República Árabe de Egipto*,²¹ reconoció la jurisdicción del Centro por la mera existencia de una ley reguladora de las inversiones extranjeras en el Estado receptor de la inversión, por la que se atribuía el conocimiento de las controversias al CIADI. Y ello con independencia de la existencia en este caso de un contrato posterior entre las partes implicadas en el litigio por el que se atribuía el conocimiento de las disputas que pudieran surgir a la competencia de la Cámara de Comercio Internacional.

Con todo, el mero consentimiento no es suficiente para someter una diferencia a su jurisdicción, ya que la posibilidad de recurrir al CIADI para la resolución de una controversia se encuentra limitada tanto por la naturaleza de la diferencia como por la de los sujetos que deciden someter su litigio al arbitraje. En efecto, el artículo 25.1 del Convenio, cuando alude al ámbito de aplicación *ratione materiae* de la jurisdicción del Centro, lo circunscribe «a las diferencias de naturaleza jurídica que surjan directamente de una inversión». Para saber qué se entiende por «diferencias de naturaleza jurídica» puede recurrirse al Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio, que en su párrafo número 26, señala lo siguiente: «La expresión “diferencia de naturaleza jurídica” se ha utilizado para dejar aclarado que están comprendidos dentro de la jurisdicción del Centro los conflictos de derechos, pero no los simples conflictos de intereses. La diferencia debe referirse a la existencia o al alcance de un derecho u obligación de orden legal, o a la naturaleza o al alcance de la reparación a que dé lugar la violación

20 Vid. ICSID case No. ARB/97/3, *Compañía de Aguas del Aconquija, S. A. & Compagnie Générale des Eaux contra República Argentina*, disponible en: <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>> (fecha de consulta: 15/07/2014).

21 Vid. ICSID case No. ARB/84/3, *Southern Pacific Prosperities Ltd. contra la República Árabe de Egipto*, disponible en: <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>> (fecha de consulta: 15/07/2014).

de una obligación de orden legal». En definitiva, se trata de excluir de la expresión analizada las controversias meramente políticas, morales o comerciales que no involucren un conflicto de derechos u obligaciones jurídicas.

Por su parte, el Convenio no suministra una definición de inversión, que permita tener una noción somera del contenido de este término. Lo que, por una parte, puede considerarse un rasgo de flexibilidad del Convenio, que deja a la decisión de las partes aquello que debe considerarse como «inversión». Pero, por otra, puede generar incertidumbre el no contar con una idea aproximada de lo que puede entenderse incluido dentro del concepto. Para clarificar esta situación puede recurrirse a la jurisprudencia arbitral del CIADI, donde el laudo parcial sobre jurisdicción, de 23 de julio de 2001, (caso n.º ARB/00/4),²² señaló que una inversión comprende los siguientes elementos: i) una aportación económica por parte del inversor; ii) cierta duración en la ejecución del proyecto; iii) la participación en el riesgo empresarial de la operación; y iv) la contribución al desarrollo económico en el Estado receptor de la inversión.

En relación con el ámbito de aplicación personal del Convenio, el artículo 25.1 señala que la jurisdicción del Centro se extenderá a las diferencias «entre un Estado Contratante (o cualquiera subdivisión política u organismo público de un Estado Contratante acreditados ante el Centro por dicho Estado) y el nacional de otro Estado Contratante». En definitiva, se trata de resolver controversias entre un Ente público y una parte privada, que deben pertenecer a un Estado contratante, ya bien sea por tratarse de un órgano perteneciente a la Administración del Estado en cuestión o por tener, la parte privada, la nacionalidad de dicho Estado.

3.3. El procedimiento de arbitraje ante el CIADI

Aunque el Convenio regula dos tipos de procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos, por un lado, la conciliación en los artículos 28 a 35, y, por otro, el arbitraje en los artículos 36 a 55; solo será objeto de análisis este último, por ser el más utilizado ante el CIADI. La regulación que contiene el Convenio sobre el arbitraje se desarrolla en otras normas elaboradas por el Centro y que comprende las siguientes disposiciones:

- Las Reglas procesales aplicables a la iniciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje (Reglas de Iniciación).
- Las Reglas procesales aplicables a los procedimientos de arbitraje (Reglas de Arbitraje).
- El Reglamento administrativo y financiero.

Por su parte, el procedimiento de arbitraje comprende varias fases que pueden identificarse con los siguientes nombres: la etapa de inicia-

22 *Vid.* ICSID case No. ARB/00/4, *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Kingdom of Morocco*, disponible en: <<http://www.italaw.com/cases/958>> (fecha de consulta: 15/07/2014).

ción, la constitución del tribunal arbitral, el desarrollo del procedimiento y la terminación con el laudo. En concreto, las Reglas de Iniciación prevén en su Regla 1 que la iniciación del procedimiento se produzca con la solicitud presentada por escrito al secretario general del Centro, que deberá estar redactada en un idioma oficial del CIADI (español, inglés o francés), llevará la fecha y estará firmada por la parte solicitante o su representante debidamente autorizado. Además, las Reglas de Iniciación también contemplan la posibilidad de que la solicitud se presente en forma conjunta por las partes en una diferencia.

Una vez presentada la solicitud, las Reglas 5, 6 y 7 de las Reglas de Iniciación encomiendan al secretario general una serie de actuaciones, que podemos sintetizar de la forma siguiente: revisar la solicitud y proceder a su registro, salvo que considere que está manifiestamente fuera de la jurisdicción del Centro; también deberá notificar a las partes el acto de registro, trasladando a la otra parte una copia de la solicitud y de la documentación que la acompañe. Además, invitará a las partes a que constituyan un Tribunal de Arbitraje, tan pronto como les sea posible.

Una vez registrada la solicitud de arbitraje, se abre la fase de constitución del Tribunal Arbitral. Según el artículo 37 del Convenio, el tribunal se compondrá de un árbitro único o de un número impar de árbitros, nombrados según lo acuerden las partes. Si las partes no se pusieren de acuerdo sobre el número de árbitros y el modo de nombrarlos, el Tribunal se constituirá con tres árbitros designados, uno por cada parte y el tercero, que ocupará el puesto de presidente del Tribunal, de común acuerdo. Si transcurridos 90 días el Tribunal Arbitral no se hubiere constituido, el artículo 38 del Convenio encomienda al presidente del Consejo Administrativo del CIADI la labor de nombrar a los árbitros.

Respecto al lugar en el que se tramitará el procedimiento arbitral, el Convenio no obliga a utilizar el Centro situado en Washington, pudiendo las partes libremente elegir el procedimiento a seguir y el lugar de celebración del mismo. En este sentido, el Convenio del CIADI contiene normas para facilitar esta elección y, además, ha firmado acuerdos con otras instituciones para utilizar sus servicios cuando las partes elijan un lugar donde estas tengan oficinas y servicios.²³ Por lo que se refiere al Derecho aplicable al fondo del asunto, el artículo 42 del Convenio del CIADI alude, en primer lugar, a las normas de derecho acordadas por las partes. Se trata con este precepto de otorgar protagonismo a los sujetos implicados en la controversia, para decidir el ordenamiento conforme al cual los árbitros van a resolver su litigio. Cuando el Convenio del CIADI hace referencia al derecho aplicable al fondo de la controversia y otorga primacía a las normas elegidas por las partes, hay que entender que los sujetos podrán escoger, no solo un ordenamiento nacional, sino también normas y principios anacionales (nueva *lex mercatoria*, Derecho transnacional) e internacionales.²⁴ A falta de acuerdo entre las partes sobre el derecho aplicable a la resolución de la con-

23 Parra (2007, pp. 401 y 402). En este sentido, el CIADI ha concluido acuerdos para la deslocalización de la sede del Centro con las siguientes instituciones:

- Permanent Court of Arbitration at The Hague;
- Regional Arbitration Centres of the Asian-African Legal Consultative Committee at Cairo, at Kuala Lumpur and at Lagos;
- Australian Commercial Disputes Centre at Sydney;
- Australian Centre for International Commercial Arbitration at Melbourne;
- Singapore International Arbitration Centre;
- Gulf Cooperation Council Commercial Arbitration Centre at Bahrain;
- German Institution of Arbitration;
- Maxwell Chambers, Singapore;
- Hong Kong International Arbitration Centre;
- Centre for Arbitration and Conciliation at the Chamber of Commerce of Bogota; and
- China International Economic and Trade Arbitration Commission.

24 Zambrana Tévar (2007, p. 351). Además, añade, que la elección del Derecho internacional o principios generales siempre ha tenido el significado de evitar las alteraciones o incertidumbres que, en detrimento del inversor, suele tener el Derecho del Estado receptor y parte en el arbitraje. Sin embargo, el Derecho del Estado receptor será naturalmente aplicable en algunas materias estrechamente conectadas con su territorio y que forzosamente no pueden ser reguladas por el Derecho internacional, como pueden ser cuestiones de Derecho administrativo, laboral, tributario, etc.

troversia, el artículo 42 hace entrar en juego a la legislación del Estado que sea parte en la diferencia, incluyendo sus normas de derecho internacional privado, y aquellas normas de Derecho internacional que pudieren ser aplicables.²⁵

Constituido el Tribunal Arbitral dará comienzo el desarrollo del procedimiento, que según la Regla 29 de las Reglas de Arbitraje comprende dos etapas: una de actuaciones escritas, seguida de otra de actuaciones orales. La fase escrita supone la presentación de un memorial del solicitante y el memorial de contestación de la otra parte, a los que pueden añadirse una réplica y dúplica. La fase de actuaciones orales comprende las audiencias del Tribunal para oír a las partes, sus apoderados, consejeros y abogados, y a los testigos y peritos. Por último, el procedimiento termina con la emisión del laudo que, según la Regla 46 de las Reglas de Arbitraje, deberá formularse y firmarse dentro de 120 días después del cierre del procedimiento, pudiéndose ampliar ese plazo por 60 días más.

3.4. Excepciones preliminares, medidas provisionales y costas

El desarrollo del procedimiento arbitral puede verse impedido como consecuencia de la interposición de excepciones preliminares por alguna de las partes. La Regla 41 de las Reglas de Arbitraje contempla dos supuestos distintos en los que cabe recurrir a esta figura excepcional, se trata de los casos de falta de jurisdicción del Centro y de los relativos a la manifiesta falta de mérito jurídico de una reclamación. La falta de jurisdicción o, lo que es lo mismo, la incompetencia del Tribunal Arbitral deberá oponerse lo antes posible y, a más tardar, antes del vencimiento del plazo fijado para la presentación del memorial de contestación o, si se refiere a una petición adicional, de la dúplica.²⁶ Por su parte, la excepción relativa a la manifiesta falta de mérito jurídico de una reclamación deberá presentarse como muy tarde 30 días después de la constitución del Tribunal, y en cualquier caso antes de que tenga lugar la primera sesión. El Tribunal, después de dar a las partes la oportunidad de presentar sus observaciones, deberá, en su primera sesión o prontamente después, decidir sobre la excepción.

El artículo 47 del Convenio se refiere a la posibilidad de que el Tribunal adopte medidas provisionales, si considera que las circunstancias del caso así lo requieren y salvo acuerdo en contrario de las partes. En relación con los tipos de medidas provisionales, el precepto referenciado concede una amplia libertad al Tribunal que podrá recomendar la adopción de aquellas medidas que considere necesarias para salvaguardar los respectivos derechos de las partes. Por su parte, el carácter obligatorio o no de las medidas que el Tribunal puede recomendar, ha sido objeto de controversia. La Decisión sobre la adopción de medidas provisionales solicitadas por las partes, en el caso CIADI/ARB/98/2,²⁷ viene a despejar algunas dudas al respecto.

25 Para saber qué debe entenderse por «derecho internacional», cuando se usa en este contexto, puede recurrirse al Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio, que en su párrafo número 40, señala que se entenderá en el sentido que le atribuye el artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, si bien teniendo en cuenta que el expresado artículo 38 está destinado a aplicarse a diferencias entre Estados. De tal forma que, el mencionado artículo 38 (1), se refiere a los siguientes elementos formando parte de la expresión «derecho internacional»:

- a. Las convenciones internacionales, sean generales o particulares.
- b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.
- c. Los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas.
- d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.

26 Nótese que la versión española de esta Regla 41.5, publicada por el propio CIADI, presenta una errata, si se compara con la versión inglesa, de tal forma que está escrito réplica, cuando debería decir dúplica.

27 *Vid.* ICSID case No. ARB/98/2, *Víctor Pey Casado and President Allende Foundation v. Republic of Chile*, disponible en: <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>> (fecha de consulta: 15/07/2014).

En concreto, la Decisión arbitral parece decantarse por el carácter obligatorio de las medidas provisionales, pero la persistencia de dudas razonables sobre esta cuestión resulta zanjada con la siguiente conclusión: «El Tribunal gozaba del derecho de tener en cuenta, en su decisión final, el comportamiento de las partes y su eventual inobservancia de las medidas provisionales que se hayan recomendado».

Las costas del procedimiento de arbitraje se regulan en el artículo 61.2 del Convenio y permite al Tribunal que las determine, salvo acuerdo en contrario de las partes. En concreto, las costas comprenderán los gastos en que las partes hubieren incurrido en el procedimiento, los honorarios y gastos de los miembros del Tribunal y los derechos devengados por la utilización del Centro. También el Tribunal decidirá la forma de pago de las costas y la manera de distribuirlas. Tal fijación y distribución formarán parte del laudo. En concreto, la Regla 14 del Reglamento Administrativo y Financiero regula los costos directos de cada procedimiento y, en relación con los honorarios de los árbitros, estos comprenden los producidos por cualquier gasto directo, los correspondientes a cada día de trabajo, los gastos de manutención y los generados por los viajes que se hayan tenido que realizar. Para poder hacer frente a estos gastos, la Regla 14, en su apartado número 3, del Reglamento Administrativo y Financiero, establece que las partes harán los pagos por adelantado.

3.5. El recurso de anulación del laudo

El artículo 52 del Convenio regula una serie de supuestos tasados de impugnación de laudo, por los que se puede dejar sin efecto la sentencia arbitral emitida. En concreto, se permite que cualquiera de las partes pueda solicitar la anulación mediante la interposición de un escrito dirigido al secretario general. Ahora bien, mientras la iniciación del procedimiento se insta ante el propio Centro, la sustanciación de las actuaciones pertinentes para el análisis del laudo arbitral se sigue ante un nuevo Tribunal Arbitral (denominado «Comisión *ad hoc*»). Para poder fundar una solicitud de anulación solo se podrán alegar los motivos siguientes:

- a) Que el Tribunal se hubiere constituido incorrectamente.
- b) Que el Tribunal se hubiere extralimitado manifiestamente en sus facultades.
- c) Que hubiere habido corrupción de algún miembro del Tribunal.
- d) Que hubiere quebrantamiento grave de una norma de procedimiento; o
- e) que no se hubieren expresado en el laudo los motivos en que se funde.

La presentación de la solicitud de anulación correspondiente habrá de hacerse dentro de los 120 días a contar desde la fecha en que el laudo fue dictado. Pero si la causa alegada fuese la corrupción

de algún miembro del Tribunal, el plazo de 120 días comenzará a computarse desde el descubrimiento del hecho y, en todo caso, la solicitud deberá presentarse dentro de los tres años siguientes a la fecha de dictarse el laudo.

Con la presentación de la solicitud al secretario general se inicia la tramitación del recurso de anulación, que seguirá con el nombramiento de la Comisión *ad hoc* por parte del presidente del Consejo Administrativo. La Comisión que analizará el recurso estará integrada por tres personas seleccionadas de la Lista de Árbitros, pero ninguno de ellos podrá haber pertenecido al Tribunal que dictó el laudo, ni ser de la misma nacionalidad que cualquiera de los miembros de dicho Tribunal, ni ser de la nacionalidad de las partes, así como tampoco podrá haber sido designado para integrar la Lista de Árbitros del Centro por el Estado receptor de la inversión o el Estado del inversor extranjero de la controversia, ni haber actuado como conciliador en la misma diferencia.

Las disposiciones que regulan el procedimiento de arbitraje se aplicarán, *mutatis mutandis*, al procedimiento que se tramite ante la Comisión para la resolución de la anulación en cuestión. Además, la ejecución del laudo podrá ser suspendida por la Comisión hasta que se decida sobre la anulación, si considera que las circunstancias del caso así lo exigen. Si la suspensión fuera solicitada por la parte que inste la solicitud de anulación, la ejecución se suspenderá provisionalmente hasta que la Comisión dé su decisión respecto a tal petición. Finalmente, si el laudo fuere anulado, la diferencia será sometida, a petición de cualquiera de las partes, a la decisión de un nuevo Tribunal.

Si bien los arbitrajes del CIADI presentan un gran atractivo para los inversionistas extranjeros, por la autonomía e independencia que mantienen respecto de las normas nacionales sobre arbitraje y los tribunales nacionales, el procedimiento de anulación de laudos arbitrales sobresale, pues permite insular casi completamente el procedimiento arbitral de las regulaciones o jurisdicciones nacionales, a niveles en que no es posible hacerlo en otros sistemas arbitrales.²⁸ Pero la operatividad práctica que habría de tener el procedimiento de anulación no ha sido una cuestión pacífica en su devenir histórico. De tal forma que la jurisprudencia de las comisiones *ad hoc* revela una colisión entre el deseo de que los procedimientos arbitrales no se dilaten excesivamente y la aspiración de conducir los mismos respetando ciertas garantías de justicia. Esta dicotomía ha producido una clara división en los resultados de los pronunciamientos arbitrales relativos al alcance y extensión del proceso de anulación en el CIADI.

Así, en una primera etapa se generaron bastantes críticas, al estimarse que las comisiones *ad hoc* se habían extralimitado del ámbito propio de la anulación, por cuanto se habían dedicado a efectuar una revisión de fondo, más propia de una apelación que de una anulación. Este activismo desmesurado de las comisiones en su

28 Cordero Arce (2005, p. 222).

- 29 Cordero Arce (2005, p. 221).
- 30 Schwartz (2004, pp. 49 y 50).
- 31 *Vid.* ICSID case No. ARB/81/2, *Klöckner v. Republic of Cameroon*, disponible en: <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>> (fecha de consulta: 16/07/2014).
- 32 Sirva como soporte de la conclusión esgrimida el siguiente párrafo de la decisión *Klöckner*, en el asunto ARB/81/2: «The Committee is inclined to consider that the finding that there is one of the grounds for annulment in Article 52(1) must in principle lead to total or partial annulment of the award, without the Committee having any discretion, the parties to the Washington Convention and the parties to an arbitration under the ICSID system having an absolute right to compliance with the Convention's provisions, and in particular with the provisions of Article 52».
- 33 *Vid.* ICSID case No. ARB/97/3, *Compañía de aguas del Aconquija S. A. y Vivendi Universal (antes Compagnie Générale des Eaux c. República Argentina)*, disponible en: <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>> (fecha de consulta: 16/07/2014).
- 34 Para ilustrar el carácter más discrecional que pueden adoptar las comisiones *ad hoc* cuando deban decidir sobre la procedencia o no de la anulación, se puede recurrir al siguiente párrafo del caso *Vivendi*, en el asunto ARB/97/3: «parece estar establecido que un comité *ad hoc* tiene una cierta medida de discreción en cuanto a si anula un laudo, aun cuando halle que existe un error anulable. El artículo 52 (3) dispone que un Comité "tendrá facultad para resolver sobre la anulación total o parcial del laudo", y esto ha sido interpretado en el sentido de otorgar a los Comités alguna flexibilidad en determinar si la anulación es apropiada en las circunstancias. Entre otros factores será necesario que un comité *ad hoc* considere cuán significativo es el error en relación a los derechos legales de las partes».

función revisora fue visto como un atentado a uno de los principios básicos de los procedimientos arbitrales, esto es, la finalidad del laudo.²⁹ Incluso, en la Reunión Anual del Consejo Administrativo del CIADI de 1986, el secretario general de dicho organismo manifestó su preocupación por el efecto que las decisiones tomadas en los procedimientos de anulación de aquella época podían tener sobre la confianza de los inversores y Estados en el CIADI, dado el riesgo de que se hiciera frecuente la práctica de que la parte que quedara insatisfecha con el laudo solicitara anulación.³⁰

Un ejemplo de esta situación puede encontrarse en la decisión adoptada por la comisión *ad hoc* en el asunto *Klöckner* de 1985.³¹ Al respecto, en este caso se planteó la cuestión sobre la posición que la comisión debía de adoptar ante la constatación de la existencia de algún motivo de anulación recogido en la Convención, siendo dos las posibles actuaciones que podrían desencadenarse: o bien, se debía proceder a la anulación del laudo de forma automática, o por el contrario, se contaba con cierto margen de discrecionalidad. Lo que se saldó en el asunto *Klöckner* con el recurso a la primera de las posibilidades, es decir, al automatismo en la anulación cuando la comisión constatará la presencia de alguna de las causales de anulación contempladas en la Convención.³²

Sin embargo, esta situación ha ido cambiando paulatinamente y en el momento actual las decisiones existentes se inclinan sobre todo por ser más restrictivas respecto de la procedencia de la anulación y, por tanto, otorgar más discrecionalidad a la comisión a la hora de realizar sus valoraciones. Como prueba de ello puede citarse, entre otras, la decisión adoptada en el asunto *Vivendi*,³³ del año 2002, que partía de la premisa de que un comité *ad hoc* no era un tribunal de apelaciones y que, por ende, no debían efectuarse anulaciones por una causa trivial. Además, respecto a si la forma de actuar de la comisión ante la anulación debía ser más automática o podía desenvolverse de manera más discrecional, el caso *Vivendi* se decantó por la segunda de las opciones.³⁴ De tal forma que el temor inicial a que el procedimiento de anulación fuera utilizado como una apelación por la parte que hubiera quedado perjudicada en el laudo ha quedado en la actualidad bastante neutralizado y, por lo tanto, solo cabe plantear la anulación cuando existan motivos serios y graves que lo justifiquen.

3.6. Reconocimiento y ejecución del laudo

La validez extraterritorial de los laudos extranjeros en el contexto del CIADI se regula en los artículos 53 a 55 del Convenio, que parte de considerar que todo Estado Contratante reconocerá al laudo dictado conforme al Convenio carácter obligatorio y hará ejecutar dentro de sus territorios las obligaciones impuestas por el laudo como si se tratara de una sentencia firme dictada por un tribunal existente en dicho Estado. Por lo tanto, se puede concluir que el laudo CIADI está exento de la necesidad de exequátur y, en consecuencia, no le es de

aplicación el régimen general de reconocimiento y ejecución de laudos extranjeros, que para la mayoría de países está gobernado por el Convenio de Nueva York sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, de 10 de junio de 1958.³⁵

Para instar el reconocimiento o ejecución del laudo, el artículo 54.2 del Convenio señala que la parte solicitante deberá presentar, ante los tribunales competentes o ante cualquier otra autoridad designada por el Estado Contratante al efecto, una copia del mismo, debidamente certificada por el secretario general. Por su parte, la ejecución del laudo, de conformidad con el artículo 54.3 del Convenio, se realizará de acuerdo con las normas que, sobre ejecución de sentencias, estuvieren en vigor en los territorios en que dicha ejecución se pretenda.

Ahora bien, la ejecución forzosa de las obligaciones pecuniarias impuestas por un laudo puede encontrar dificultades prácticas derivadas de lo previsto en el artículo 55 del Convenio, cuando dispone que la regulación de la validez extraterritorial de las sentencias arbitrales procedentes de un Estado Contratante y que vayan a producir efectos en otro Estado Contratante distinto no se interpretará como derogatorio de las leyes vigentes en cualquier Estado Contratante relativas a la inmunidad en materia de ejecución de dicho Estado o de otro Estado extranjero. En consecuencia, al ser la ejecución forzosa de los laudos un procedimiento procesal asistido por los tribunales de los Estados miembros del Convenio, pueden producirse dificultades de implementación derivadas del recurso a la inmunidad que el mismo Convenio reconoce, lo que puede ser contrarrestado por la relación institucional del Centro con el Banco Mundial y, por ende, por la relevancia política de este último en el escenario internacional, que puede ser un acicate moral para reconducir situaciones de incumplimiento.

Pero, incluso, si esto último no consigue evitar que el Estado infractor recurra a la inmunidad para eludir el cumplimiento del laudo, sería necesario acudir a una interpretación restrictiva de esta inmunidad, entendiendo que los tribunales pueden conocer de demandas contra otros Estados cuando el objeto de la controversia sea un acto de naturaleza comercial o también conocido con el nombre de actos *iure gestionis*. De tal forma que los activos empleados en transacciones con finalidad mercantil estarían excluidos del beneficio de la inmunidad y sí se concedería a todos aquellos empleados para fines de naturaleza estatal. Ahora bien, esta distinción podría no resultar todavía suficiente en el caso del dinero depositado en cuentas bancarias, ya que presenta una dificultad especial al estar destinado a finalidades diversas. Por lo tanto, en este último caso será necesaria una labor hermenéutica extra por parte de los tribunales encargados de ventilar la ejecución, con la finalidad de despejar cualquier duda sobre el carácter público o privado que pudieran tener dichos capitales.

35 Claros Alegría (2007, p. 458).

4 Experiencia práctica

Para ilustrar aún más si cabe el funcionamiento práctico del CIADI, haremos alusión a una de las últimas resoluciones que ha implicado al Reino de España como demandado, y que tuvo a un nacional argentino como demandante. Nos estamos refiriendo al laudo emitido el 13 de noviembre de 2000 y que fue objeto de rectificación, de acuerdo con el artículo 49.2 del CIADI y a la Regla de Arbitraje 49.³⁶ Se trata del caso n.º ARB/97/7, iniciado en 1997, como consecuencia de una controversia suscitada por el tratamiento que supuestamente recibió el actor por parte de entidades españolas, en relación con su inversión en una empresa para la fabricación y distribución de productos químicos en la región española de Galicia. En concreto, la empresa del demandante se constituyó como sociedad anónima de conformidad con las leyes de España y su capital fue suscrito en el 70% por el actor y en el 30% por una entidad española y se incluyó un tercer accionista nominal para dar cumplimiento a los requisitos legales relativos a la constitución de la sociedad, pero esa participación fue recomprada inmediatamente por el accionista mayoritario. La principal cuestión, entre otras, que se dilucidó en el laudo afectó a la naturaleza jurídica, pública o privada, de la entidad española que poseía el 30% del capital y a una transferencia de fondos ordenada por dicha entidad, sin la autorización del demandante que era el que ponía a disposición la suma de dinero correspondiente.

En concreto, lo que el Tribunal Arbitral tuvo que averiguar era la condición de la entidad española, es decir, si se trataba de una repartición estatal que actuaba en nombre del Reino de España para los efectos de determinar la jurisdicción del Centro y la competencia del Tribunal. Para indagar sobre esta cuestión, se aplicó una prueba estructural y una prueba funcional. Si bien, en relación con la estructura de la Administración Pública española, se podía mantener que la entidad demandada era una entidad financiera creada como sociedad privada. Al mismo tiempo, se podían considerar otros aspectos, que provienen del Derecho internacional y que son, en particular, el control de la sociedad por el Estado o por entidades estatales y los objetivos y funciones para los cuales se creó esa sociedad. De tal forma que el Tribunal debía establecer si determinados actos u omisiones eran fundamentalmente de carácter comercial y no gubernamental o, a la inversa, si eran de índole esencialmente gubernamental y no comercial.

La principal actuación que sirvió para resolver el carácter público o privado de la demandada fue una transferencia de fondos, que ordenó el representante de la entidad española ante la empresa demandante. Debido a las dificultades financieras por las que atravesaba la sociedad demandante, el propietario mayoritario

36 *Vid.* ICSID case No. ARB/97/7, *Emilio Agustín Maffezini y el Reino de España*, disponible en: <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>> (fecha de consulta: 15/07/2014).

de la misma ofreció poner a disposición de la compañía una suma de dinero importante, que procedía de su cuenta personal, y que podía ser utilizada en el momento en que lo solicitara el representante de la entidad española, ahora demandada. La orden de transferencia fue dada por dicho representante, sin que nunca se llegara a formalizar en un contrato obligatorio para el nacional argentino y sin que el préstamo fuera aprobado por el directorio de la empresa demandante. Lo que el Tribunal se pregunta en este momento es si dicha actuación era de carácter meramente comercial o si se llevó a cabo en el ejercicio de las funciones públicas o gubernamentales de la empresa demandada y, por lo tanto, sería imputable al Estado español.

La solución de esta cuestión solo podía basarse en el carácter de las funciones desarrolladas por la entidad española en este caso. Al respecto, quedó acreditado que la empresa española era una entidad encargada de poner en práctica políticas de gobierno relativas a la promoción industrial y que, por ende, esta desempeñó varias funciones que normalmente no realizaban las sociedades comerciales corrientes. El manejo de las cuentas de la demandante como empresa participada, la gestión de sus pagos y sus finanzas, y, en general, la intervención en nombre de la demandante ante las autoridades españolas sin recibir retribución por esos servicios, son elementos que respondían al carácter y responsabilidades públicos de la empresa española. Por lo tanto, las actuaciones de la empresa española relacionadas con el préstamo no podían considerarse de carácter comercial y guardaban relación con sus funciones públicas, por lo que la responsabilidad de dichas acciones era imputable al Reino de España. Esta conclusión se saldó con la estimación de la procedencia de la reclamación del demandante y el reconocimiento del derecho a una indemnización a pagar por parte del Reino de España.

Ahora bien, el laudo emitido en este asunto fue objeto de una solicitud de rectificación presentada por el Reino de España, en la que se pedía que la palabra *funcionario* utilizada en el laudo para referirse al representante de la empresa española ante la entidad demandante fuera sustituida por la expresión *trabajador empleado*, ya que había quedado acreditado que los empleados de la empresa española no eran funcionarios desde un punto de vista jurídico, sino trabajadores en régimen jurídico laboral. Esta conclusión se derivaba del análisis estructural de la empresa demandada, donde se había probado que se trataba de una sociedad anónima, regulada por el derecho mercantil privado español y cuyos operarios eran trabajadores unidos con su empleadora por una relación laboral regulada por las leyes laborales españolas. Petición que fue aceptada por el Tribunal y, en consecuencia, se modificó el laudo en la forma que solicitaba el Reino de España.

5 Conclusiones

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) es una de las instituciones que forman parte del denominado «Grupo del Banco Mundial», que fue creado en virtud del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (Convenio del CIADI), hecho en Washington, D. C. el 18 de marzo de 1965. El Convenio del CIADI es un tratado multilateral, que elaboraron los directores ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, institución que también pertenece al Grupo del Banco Mundial, y que entró en vigor el 14 de octubre de 1966, cuando fue ratificado por 20 países. El Convenio trató de eliminar los principales obstáculos a la libre circulación de los flujos internacionales de inversión privada y corrigió la ausencia de métodos internacionales especializados para la solución de diferencias relativas a inversiones. Para la consecución de este último objetivo, el Convenio estableció un procedimiento de conciliación y arbitraje para la resolución de conflictos relativos a inversiones entre partes contratantes.

La Convención de Washington proporciona un sistema comprensivo y autosuficiente de arbitraje internacional en el área de disputas relativas a inversiones. Bajo este Convenio, la actuación de los tribunales judiciales debería estar limitada a reconocer y/o ejecutar el carácter obligatorio del laudo y/o ejecutar las obligaciones monetarias que imponga, como si se tratara de una sentencia dictada por un tribunal de la más alta instancia en sus territorios. Y esto en virtud del artículo 54 del citado Convenio, por el cual los Estados Parte se comprometen a reconocer como vinculante y obligatorio el laudo, del mismo modo que lo harían con una sentencia firme dictada por un tribunal existente en dicho Estado y de acuerdo con las normas que, sobre ejecución de sentencias, estuvieren en vigor en los territorios en que dicha ejecución se pretenda (artículo 54.3 del Convenio).

Así, un laudo arbitral del CIADI constituye un título válido equiparable a una sentencia firme local y, por lo tanto, no revisable ni impugnabile por dicha ley, aunque sí sujeto a las restricciones que pudieran existir en materia de ejecución forzosa de sentencias judiciales contra el Estado (artículo 55 del Convenio de Washington). Los Estados gozan de inmunidad de ejecución y podrían impedir, limitar o diferir en el tiempo la ejecución forzosa de sentencias judiciales obtenidas contra el propio Estado o contra ciertos bienes de este.

Pero eso no debe ser interpretado en el sentido de que el Convenio de Washington permita eludir su responsabilidad, al impedir la ejecución del laudo una vez obtenida una decisión definitiva del caso. Lo que el artículo 55 prevé es que la forma de ejecutar los laudos se regirá por los procesos locales ya previstos para casos de

sentencias locales previstas en las normas de los Estados que se sometieron a su jurisdicción. Por tanto, la negativa de ejecutar el laudo, según las citadas pautas, podría llevar a la aplicación de los artículos 27 y 64 del Convenio, que prevén la protección diplomática o acudir a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

A tal efecto, el artículo 27 del Convenio prohíbe que los Estados Contratantes concedan protección diplomática o promuevan reclamaciones internacionales respecto de cualquier diferencia que uno de sus nacionales y otro Estado Contratante hayan consentido en someter o hayan sometido a arbitraje conforme al Convenio del CIADI, salvo que este último Estado Contratante no haya acatado el laudo dictado en tal diferencia o haya dejado de cumplirlo. Por su parte, el artículo 64 del Convenio se refiere a la posibilidad que tienen los Estados Contratantes de acudir a la Corte Internacional de Justicia para resolver toda diferencia que surja entre ellos sobre la interpretación o aplicación del Convenio del CIADI y que no se resuelva mediante negociación, salvo que dichos Estados acuerden acudir a otro modo de arreglo.

En definitiva, existen mecanismos suficientes para asegurar la ejecución de la sentencia arbitral y, por ende, contribuir a la eficacia del sistema, que ha de servir para canalizar el capital de los inversores privados hasta las economías más necesitadas de actividad empresarial. Se trata de que el particular que asume el riesgo de la operación cuente con instrumentos fiables de solución de controversias, que le permitan defender sus derechos frente al posible incumplimiento del Estado receptor de la inversión. Es por ello que la existencia del CIADI supone un paso importante en la protección de inversiones, porque establece un marco institucional y regulatorio específico para las controversias relativas a inversiones entre Estados parte del Convenio e inversores con nacionalidad de otros Estados miembros. En este sentido, se manifiesta el Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio, cuando en el párrafo 12 se señala lo siguiente: «la adhesión de un país al convenio proporcionaría un incentivo adicional y estimularía un mayor flujo de inversiones privadas internacionales hacia su territorio, lo que constituye el propósito principal del convenio».

Por lo que si el Estado infractor persiste en su idea de recurrir a la inmunidad para incumplir lo preceptuado por un laudo, se puede plantear como línea futura de investigación la viabilidad de implantar en el CIADI una reserva dineraria, sufragada por los Estados Contratantes que acepten someterse al arbitraje de este Centro Internacional. La forma de materializarla se articularía en torno a un depósito monetario realizado por el Estado Contratante en cuestión, antes de iniciarse el procedimiento de resolución extrajudicial y sobre la base de una estimación neutral elaborada por un organismo creado al efecto dentro de la estructura institucional del Grupo del Banco Mundial. Para buscar un equivalente hoy en día de la

propuesta formulada de *lege ferenda*, se puede acudir a la regulación de las medidas provisionales o cautelares que se pueden solicitar en las controversias internacionales, cuando se pretenda asegurar el efectivo cumplimiento de la sentencia estimatoria que se pudiera llegar a dictar. Como en el CIADI se trataría de una provisión de fondos efectuada por el Estado Contratante de forma voluntaria y previa al comienzo del arbitraje, no sería necesario acudir a la instancia judicial para solicitar la medida cautelar correspondiente. Con ello se garantizaría el cumplimiento íntegro del laudo y se ofrecería suficiente confianza a los inversores privados para operar con total seguridad en cualquier país, ya se trate una economía desarrollada o de un mercado más modesto, todavía en proceso de expansión.

6 Referencias bibliográficas

- CLAROS ALEGRÍA P (2007). El sistema arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Capítulo del libro: Collantes González, J. L., El arbitraje en las distintas áreas del Derecho. Ed. Palestra, Perú.
- CORDERO ARCE G (2005). «Anulación de laudos arbitrales en el CIADI». Revista Chilena de Derecho, vol. 32, n.º 2: 219-252.
- CREMADES B, y CAIRNS A (2004). La seguridad jurídica de las inversiones extranjeras. Zavalia, Buenos Aires.
- GONZALO QUIROGA M. El sistema arbitral del solución de controversias del CIADI, Cátedra Bancaja de jóvenes emprendedores, Universidad Rey Juan Carlos, disponible en: www.urjc.es/bancaja/formacion/archivos/marta_gonzalo.doc, acceso el 9 de julio de 2014.
- GRANATO L (2005). Protección del inversor extranjero y arbitraje internacional en los Tratados bilaterales de Inversión. Tesina del maestrando en Derecho de la Integración Económica, Escuela de Posgrado Ciudad Argentina (EPOCA), Universidad del Salvador y Université Paris I-Pantheon Sorbonne.
- INFORME DE LOS DIRECTORES EJECUTIVOS DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO acerca del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados. <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=RulesMain>, acceso 13 enero 2014.
- NEUMAYER E, SPESS L (2005). Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries? London: LSE Research Online. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000627>, acceso el 9 de enero de 2014.
- ORTIZ R (2006). Los tratados bilaterales de inversiones y las demandas en el CIADI: la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI. Informe FOCO, Centro de documentación e investigación Chile-Latinoamérica, (FDCL), Berlín, Alemania.
- PAGLIARI S (2009). Temas de doctrina y jurisprudencia en el Derecho Internacional Público. Editorial Advocatus, Córdoba.
- PARRA C (2007). El arbitraje a la luz de las jurisdicciones internacionales: los tribunales arbitrales internacionales. Capítulo del libro: Collantes González, J. L., El arbitraje en las distintas áreas del Derecho, Ed. Palestra, Perú.
- SCHWARTZ E (2004). Finality at What Cost? The Decision of the Ad Hoc Committee in Wena Hotels v. Egypt, en Annulment of ICSID Award. Gaillard y Banifatemi Editores, Juris Publishing.

YMAZ VIDELA E (1999). Protección de las inversiones extranjeras. Tratados bilaterales. Sus efectos en las contrataciones administrativas. Ed. La Ley, Buenos Aires.

ZAMBRANA TÉVAR N (2007). Arbitraje y protección de inversiones, capítulo del libro: Collantes González, J. L., El arbitraje en las distintas áreas del Derecho. Ed. Palestra, Perú.

Páginas webs consultadas

CÁMARA DE COMERCIO INTERNACIONAL DE PARÍS-CCI: <http://www.iccwbo.org>

COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL-CNUDMI: <http://www.uncitral.org>

SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO: <http://www.comercio.es/es-ES/inversiones-exteriores/acuerdos-internacionales/acuerdos-promocion-proteccion-reciproca-inversiones-appris/Paginas/contenidos-y-objetivos.aspx>

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT: <http://unctad.org/es/paginas/Home.aspx>

WORLD BANK-ICSID: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

Jurisprudencia CIADI

ICSID case No. ARB/81/2: Klöckner v. Republic of Cameroon.

ICSID case No. ARB/84/3: Southern Pacific Prosperities Ltd. contra la República Árabe de Egipto.

ICSID case No. ARB/87/3: Asian Agricultural Products LTD. (AAPL) v. Republic of Sri Lanka.

ICSID case No. ARB/97/3: Compañía de Aguas del Aconquija, S. A. & Compagnie Générale des Eaux contra República Argentina.

ICSID case No. ARB/97/3: Compañía de Aguas del Aconquija S. A. y Vivendi Universal (antes Compagnie Générale des Eaux) contra República Argentina.

ICSID case No. ARB/97/7: Emilio Agustín Maffezini y el Reino de España.

ICSID case No. ARB/98/2: Víctor Pey Casado and President Allende Foundation v. Republic of Chile.

ICSID case No. ARB/00/4: Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Kingdom of Morocco.

La libertad como relación social: una interpretación sociológica del enfoque de las capacidades de Amartya Sen

Guillermo OTANO JIMÉNEZ
Universidad Pública de Navarra
guillermo.otano@unavarra.es

Freedom as a social relationship: A sociological interpretation of Amartya Sen's capability approach

**Premio REEDES
para Jóvenes Investigadores 2014**

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. La base informativa del enfoque de las capacidades**
- 3. El desarrollo como libertad: desafíos teóricos y metodológicos**
 - 3.1. La libertad humana como horizonte político**
 - 3.2. De la evaluación a la construcción de instituciones justas**
 - 3.3. Las limitaciones del individualismo ético**
- 4. Dos aproximaciones al análisis de las capacidades**
 - 4.1. La versión «liberal-evaluativa»**
 - 4.2. La versión «político-relacional» o «sociológica»**
- 5. Observaciones finales**
- 6. Bibliografía citada**

La libertad como relación social: una interpretación sociológica del enfoque de las capacidades de Amartya Sen

Guillermo OTANO JIMÉNEZ
Universidad Pública de Navarra
guillermo.otano@unavarra.es

Freedom as a social relationship: A sociological interpretation of Amartya Sen's capability approach

**Premio REEDES
para Jóvenes Investigadores 2014**

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar, desde un punto de vista sociológico, los desafíos —teóricos y metodológicos— que plantea Amartya Sen en su libro *Development as Freedom*. El concepto de *libertad*, según Sen, tiene un aspecto oportunidad y un aspecto proceso. La tesis que sostengo es que el paradigma del desarrollo humano ha prestado más atención al primero que al segundo, ignorando así el carácter relacional de la libertad. Para ampliar el alcance del enfoque en esta dirección propongo aceptar tres premisas complementarias: 1) la libertad individual es una relación social; 2) las luchas por la igualdad están condicionadas por las desigualdades estructurales de poder; 3) los actores implicados en estas luchas son siempre actores colectivos, no individuales.

Palabras clave: capacidades, desarrollo humano, acción colectiva, sociología.

Abstract

The aim of this paper is to analyze, from a sociological viewpoint, the theoretical and methodological challenges posed by Amartya Sen in his textbook *Development as Freedom*. The concept of freedom, according with Sen, includes what he calls the «opportunity aspect» and the «process aspect» of freedom. My argument is that the human development paradigm has been more focused in exploring the former than the latter, ignoring the relational dimension of human agency. In order to extend the reach of the capability approach in this direction, I propose to accept three complementary premises: 1) that freedom is a social relationship; 2) that the fights for equality are always constrained by power relations; 3) that the agents in these scenarios are collective actors, rather than individuals.

Keywords: capability approach, human development, collective action, sociology.

1 Introducción¹

El objetivo de este artículo es analizar, desde un punto de vista sociológico, los desafíos teóricos y metodológicos que plantea la perspectiva del desarrollo como libertad esbozada por el economista indio Amartya K. Sen en una de sus obras más célebres *Development as Freedom* (Sen 1999). La propuesta que hace Sen en este libro se puede resumir en dos proposiciones generales: (1) se trata de evaluar los arreglos institucionales y sociales —y en términos generales los procesos de desarrollo económico— en función de las consecuencias que generan sobre la vida de las personas; y (2) el desarrollo debe concebirse como «un proceso de expansión de las libertades individuales» (ibíd., 3). Durante la década de los ochenta Sen dedicó buena parte de su trabajo a establecer un marco normativo que permitiera evaluar la primera de estas cuestiones ampliamente. Fue así como nació el denominado enfoque de las capacidades² que, a comienzos de los años noventa, sería adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como fundamento para establecer el paradigma del desarrollo humano.

Lo que viene defendiendo Sen en sus escritos sobre las capacidades y el desarrollo es que para saber cómo de bien le va a una persona hemos de centrar la atención no en las utilidades individuales, el ingreso o los recursos que posee, sino en lo que esa persona es capaz de ser y hacer con su vida. La base de información que proporcionan las «capacidades» y los logros o «funcionamientos» humanos, permite captar la compleja relación que media entre los aspectos objetivos y subjetivos del bienestar. De manera que su propuesta tiene la virtud de encontrar un término medio entre el subjetivismo extremo de los enfoques utilitaristas del bienestar y el exceso de rigidez que caracteriza a los enfoques basados en recursos o a la métrica de los bienes primarios propuesta por John Rawls en su *Teoría de la Justicia* (Rawls 1979). Pero no solo eso. Además de situar la calidad de vida en el centro del debate académico, el enfoque de las capacidades conecta con la praxis del desarrollo de dos maneras. Por un lado, reconoce el papel activo que desempeñan las personas en el logro de su propio desarrollo. Por otro, establece un horizonte político encaminado a eliminar las injusticias estructurales que restringen sus libertades. La libertad, en este sentido, no solo es la finalidad a la que deben apuntar los procesos de desarrollo, sino que, como argumenta Sen, también constituye su principal medio (Sen 1999, p. 10).

La única objeción que, desde mi punto de vista, se le puede poner a la perspectiva de la libertad, tal y como Sen la concibe es que, en el plano operativo, se limita a analizar las oportunidades sociales disponibles para el individuo en un contexto concreto. Es a partir de ahí desde donde, según Sen, debemos juzgar la bondad de

- 1 Este trabajo es un resumen del tercer capítulo de la tesis doctoral en la que vengo trabajando desde el Departamento de Sociología de la Universidad Pública de Navarra, cuyo título provisional es *Desarrollo humano y cambio social. Una revisión crítica del enfoque de las capacidades de Amartya Sen*. La tesis será presentada en el curso 2014-2015 en la Escuela de Doctorado de la UPNA, y forma parte de una de las líneas de investigación del Grupo de Investigación Cambios Sociales, cuyo responsable es el Prof. Ignacio Sánchez de la Yncera, quien además es mi director de tesis. Quisiera agradecerle, tanto a él como a Gonzalo de Castro, de la Fundación Educo, la lectura y los comentarios del primer borrador de esta comunicación.
- 2 (Véanse Sen 1980; 1984; 1985a; 1985b; 1988; 1989). Posteriormente, durante los años noventa seguirá publicando algunos trabajos más amplios dedicados a sintetizar las premisas básicas del enfoque y sus fundamentos filosóficos, (véanse Sen 1995; 1996; 1999).

los arreglos sociales e institucionales. El problema con este tipo de perspectiva analítica reside en que, al concebir la sociedad como un entorno exterior al individuo, que posibilita o constriñe su acción, se pierde de vista el carácter constitutivo de lo «social» —entendido como el conjunto de significados y demás representaciones simbólicas—, sin cuya existencia no sería posible la vida en común. Sin una teoría del carácter social del ser humano que complete la tipología de la acción implícita en el enfoque de las capacidades, se hace imposible estudiar empíricamente fenómenos como la integración social, la socialización o las relaciones de poder. Cuestiones, todas ellas, que afectan de lleno tanto a los modos de comprender el bienestar individual y colectivo, como al proceso de «expansión de las capacidades» del que depende su realización práctica.

Algunos de estos aspectos críticos han sido señalados anteriormente, con diferente énfasis, por varios autores (Gore 1997; Gasper 2002; Deneulin 2006; Palestini Céspedes 2008; Dubois Migoya 2008; Deneulin y McGregor 2010; Zimmerman 2006). Siguiendo la línea abierta por esta corriente, la interpretación sociológica del enfoque que defenderé en estas páginas, requiere prestar una mayor atención a la conexión existente entre los valores, las instituciones sociales y las diferentes concepciones del bien común presentes en la sociedad. Desde este punto de vista, la libertad ha de concebirse, no como una propiedad individual que se puede ejercer o no, sino como una forma de relación social «que solo puede ser conseguida y garantizada *colectivamente*» (Bauman 2002, 15). El objeto de estudio que ha de ocupar el análisis del desarrollo humano, en este sentido, no se halla tanto en el individuo, sino en las formas de solidaridad a través de las cuales se produce la autonomía individual y el reconocimiento mutuo de los miembros que conforman una comunidad política. Una línea de investigación que apunte en esta dirección tiene que dar cuenta no solo del carácter conflictivo de las fronteras que limitan la solidaridad, sino también del carácter históricamente contingente de las formas de organización social que la hacen posible.

El artículo se divide en cuatro partes. En la primera de ellas expongo las principales ventajas que ofrece la base informativa de las capacidades frente a la de los enfoques convencionales utilizados en la evaluación del bienestar y la teorización de la justicia. La parte central estará dedicada a examinar la tensión que se establece en los escritos de Sen entre la libertad entendida como horizonte político y la concepción de la libertad como objeto de estudio, poniendo especial énfasis en las limitaciones del enfoque a la hora de analizar la acción colectiva y los procesos de desarrollo humano. Finalmente, dedicaré la última parte a contraponer las implicaciones teóricas y metodológicas de las dos posibles aproximaciones al estudio de las capacidades que existen actualmente en la literatura sobre el enfoque. La primera de ellas es la que emerge del modelo de «evaluación consecuencialista» propuesto por Sen; y la segunda es la que, a mi juicio, se puede articular, en clave sociológica,

para suplir los aspectos «silenciados» por la primera. En este sentido, no se trata de versiones alternativas, sino complementarias, pues cada una de ellas se ocupa de diferentes aspectos fundamentales para la comprensión del desarrollo humano.

2 La base informativa del enfoque de las capacidades

En las décadas previas a la creación del «enfoque de las capacidades», Amartya Sen dedicó buena parte de su actividad como investigador a analizar los supuestos teóricos y metodológicos que afectan a la definición conceptual y a la medición de fenómenos como la «pobreza», el «bienestar»³ o el «nivel de vida». Cuestiones, todas ellas, que han atraído la atención de los estudios sobre desarrollo desde las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Pero cuya complejidad no se puede reflejar adecuadamente en el uso de indicadores agregados tan reduccionistas como la renta per cápita o el Producto Nacional Bruto (PNB). No obstante, para Sen, la raíz del problema se halla en la base de información que utilizan los enfoques convencionales para evaluar estas cuestiones. Una de las conclusiones a las que llegó Sen es que a la hora de juzgar la vida de las personas, resulta igual de pernicioso caer tanto en el subjetivismo extremo de las opiniones personales a cerca del bienestar propio como en el «fetichismo de las mercancías» (Marx) que centra la atención en los bienes y recursos y no en lo que la gente puede hacer con ellos (Sen 1985b).

El primero de estos peligros atañe a las teorías utilitaristas que toman como referencia una variable tan voluble como la utilidad para evaluar las circunstancias personales. Téngase en cuenta que la utilidad individual se identifica a efectos prácticos con estados mentales completamente subjetivos como la satisfacción del deseo, la felicidad o el placer. Todas estas métricas constituyen una mala aproximación al bienestar porque no tienen en cuenta los condicionantes materiales o sociales que influyen en la definición que las personas hacen de su situación. Esto hace que la perspectiva utilitarista ignore la presencia de «preferencias adaptativas» (Sen 1984b; Pereira 2004). En otras palabras, soslaya la existencia de mecanismos inconscientes que facilitan la adecuación de las personas y sus expectativas a las circunstancias que les toca vivir, pudiendo sentirse «felices» o «realizadas» incluso en unas condiciones de vida miserables. Tomar la utilidad como fuente de información en esos casos puede distorsionar la interpretación del bienestar individual y colectivo; de modo que el enfoque utilitarista, en su conjunto, resulta inapropiado para estudiar cuestiones como la pobreza y completamente insensible ante las injusticias estructurales (Sen 1999, 3).

3 Aquí trataré de marcar una distancia clara entre la concepción del «well-being» que defiende, entendiendo el bienestar humano en su sentido más amplio, y la concepción del «welfare» que utiliza la economía utilitarista para evaluar el bienestar en términos de utilidad. Esta última acepción es la que ha dominado la economía del bienestar durante el último medio siglo, tal y como se puede apreciar en la terminología inglesa para designar al Estado de bienestar («Welfare State») o los Servicios Sociales («Social Welfare»). Para una crítica del «bienestarismo» («welfarism»), véase Sen (1979).

En el extremo opuesto, por otro lado, se halla el exceso de rigidez de aquellas propuestas que se centran en los *objetos* del bienestar. Esto afecta tanto a los enfoques basados en recursos como a la interpretación de los bienes primarios que hace el filósofo John Rawls, pasando por las versiones más estrechas del enfoque de las necesidades humanas.⁴ Todas estas perspectivas tienen el coraje de enfrentarse directamente al problema de la justicia social y ubicar la «igualdad de oportunidades» en el centro de la agenda política, superando así las carencias que Sen atribuye al utilitarismo. Sin embargo, si de lo que se trata es de evaluar la libertad *real* de las personas, estos enfoques se quedan cortos puesto que —a juicio de Sen— el ingreso, los recursos o los bienes primarios, no representan, a fin de cuentas, más que los *medios* necesarios para la libertad. Es decir, ofrecen información del acceso que la gente tiene a determinadas oportunidades, pero no dicen nada del tipo de vida que pueden llevar con éxito, o de lo que las personas valoran ser o hacer con ellas.

Uno de los errores consiste aquí en excluir la información relativa a las características personales que determinan la conversión de los recursos y demás bienes en logros o «funcionamientos» valiosos para la persona. El «problema de la conversión» es el que se da entre las características internas de una persona (edad, género, habilidades, salud, etc.) y los medios que tiene a su alcance. Fijar la atención en estos últimos e ignorar lo primero puede ser sumamente injusto a la hora de evaluar la «igualdad *real* de oportunidades». Por ejemplo, una persona incapacitada o gravemente enferma puede disponer de una cesta de bienes igual o mayor que una persona sana, y sin embargo, tener menos posibilidades de llevar una vida normal (o alcanzar sus objetivos) que la persona que tiene una cesta menor. Lo mismo podría decirse de las personas que debido a su edad o por su especial tendencia a enfermarse requieren una mayor cantidad de bienes que el resto para obtener el mismo aprovechamiento en relación con su bienestar.

Así pues, para evitar los dos peligros señalados —el subjetivismo extremo del utilitarismo y el fetichismo de los bienes o recursos— Sen propone articular una base de información alternativa a partir de dos categorías analíticas: las «capacidades» y los «funcionamientos». El concepto de *funciones* o *funcionamientos* humanos, como ha reconocido Sen en numerosas ocasiones, tiene raíces aristotélicas y hace referencia a «las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser» (Sen 1999, p. 75). Desde esta perspectiva, la vida humana se puede interpretar en clave de funcionamientos, pues estos constituyen los «estados» y «acciones» que la persona logra realizar con éxito. Los «funcionamientos» valorados pueden cubrir desde los aspectos más elementales para la supervivencia (como estar bien nutrido o evitar enfermedades evitables) hasta los más complejos (como la participación social o el autorrespeto).

4 La escuela de las necesidades humanas tuvo una gran influencia en la agenda del desarrollo durante los años sesenta y setenta, cuando Sen se hallaba inmerso en sus investigaciones sobre la pobreza. El propósito de esta escuela era básicamente reorientar las políticas de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades básicas de las personas más desfavorecidas. En su sentido más «estrecho», el concepto de *necesidades básicas* tenía cierto cariz asistencialista y se centraba en los elementos imprescindibles para la supervivencia física (alimentación, vivienda, salud, etc.); en su sentido más amplio, sin embargo, algunas interpretaciones incluían aspectos ligados a la autorrealización personal y la participación democrática, dándole un perfil más político al conjunto de la propuesta. Esta versión extendida de las necesidades básicas constituye el precedente más cercano del paradigma de desarrollo humano. Véanse Streeten *et al.* (1986); Doyal y Gough (1994).

En los escritos de Sen, el concepto de *capacidad* se identifica a grandes rasgos con el de oportunidad real. Las capacidades, en este sentido, hacen referencia a un tipo de libertad: «la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida)» (ibíd.). De manera que al introducir las capacidades en la base informativa del enfoque Sen reconoce el valor *intrínseco* de la libertad, pues en muchas ocasiones tenemos razones para valorar el hecho de elegir por encima de los efectos que la elección tenga en nuestro bienestar. La distinción analítica entre funcionamientos y capacidades sirve, entre otras cosas, para captar este tipo de matices. Pensemos —siguiendo uno de los ejemplos utilizados por Sen— en la diferencia que supone comparar la situación de una persona que decide iniciar una huelga de hambre para protestar por el motivo que sea, y el de una persona víctima de una hambruna. Sus resultados «funcionales» en lo que se refiere a la alimentación serán similares (ambos se mueren de hambre); sin embargo, hay una diferencia fundamental y es que en el primer caso es una elección meditada y voluntaria, mientras que en el segundo la persona no tenía otra opción. Por lo tanto, su conjunto de capacidades no es el mismo.

El juego que da la relación entre los funcionamientos y las capacidades, y la pluralidad de información que puede incluir el enfoque, posibilitan la realización de diferentes ejercicios evaluativos. Desde la evaluación del bienestar (en términos de funcionamientos logrados o de las oportunidades que tenemos para lograrlos) a la evaluación de la «libertad de agencia», es decir, de la libertad para alcanzar un objetivo cualquiera (no relacionado directamente con el bienestar propio). Aunque el propio Sen ha dedicado la mayor parte de sus investigaciones empíricas a problemas relacionados con el bienestar, la pobreza o el nivel de vida, en el plano normativo siempre ha concedido una gran importancia a la libertad individual —de ahí que el enfoque se denomine de las «capacidades» y no de los «funcionamientos»—. A continuación, examinaré las tensiones existentes entre su interpretación normativa de la libertad y los dilemas que plantea la libertad como objeto de estudio.

3 El desarrollo como libertad: desafíos teóricos y metodológicos

Con el paso del tiempo Sen ha ido concediendo un peso cada vez mayor a la idea de libertad en sus escritos sobre las capacidades, el desarrollo y la racionalidad. Tanto la posibilidad de someter las elecciones que uno hace —así como sus objetivos, valores y prioridades— al escrutinio razonado, es decir, lo que Sen entiende por racionalidad, como la participación en los diferentes ámbitos de la vida social, dependen en buena medida del grado de libertad del

que disfruta la gente. Por lo tanto, existen buenas razones, según Sen, para defender la libertad humana como valor de referencia a la hora de juzgar las excelencias o las limitaciones de una sociedad, y la justicia o injusticia de los arreglos sociales (Sen 1999; 2002). De hecho, tras recibir el Premio Nobel de Economía en 1998, dedicó buena parte de su libro *Development as Freedom* a explorar el potencial del enfoque de las capacidades para evaluar los procesos de desarrollo en función de sus efectos sobre la libertad humana.

El problema es que, tanto en este como en otros textos posteriores, Sen ha equiparado las capacidades con libertades, sin llegar a especificar de qué tipo de libertades está hablando y qué estrategias pueden conducir a su universalización. Por este motivo, para evitar los malentendidos, creo que convendría diferenciar entre la defensa ético-normativa que hace de la libertad, y su utilización como categoría analítica en la evaluación de las capacidades.

3.1. La libertad humana como horizonte político

Además de apreciar la libertad por su valor *intrínseco*, tenemos, según Sen, otros dos motivos para destacar la importancia de las libertades políticas en relación con el desarrollo. En primer lugar, por el rol *instrumental* que desempeña la participación democrática a la hora de garantizar la «voz» de la ciudadanía. De acuerdo con Sen, la existencia de una opinión pública fuerte y el respeto de la libertad de prensa constituyen un poderoso incentivo para que los gobernantes de un país atiendan las demandas de sus electores en relación con sus necesidades.⁵ Por otra parte, los derechos civiles y políticos tienen un papel *constructivo* en la conceptualización —incluso la comprensión— de las «necesidades económicas». En otras palabras, el debate público y el escrutinio razonado de nuestros modos de vida y de las necesidades presentes en una comunidad pueden dar lugar a la formación de nuevos valores y la revisión de prioridades políticas. Para defender esta postura, Sen suele poner el ejemplo de los debates públicos que tuvieron lugar en algunos estados de la India (como Kerala o Tamil Nadu) acerca de las elevadas tasas de natalidad en la región. Se da la circunstancia de que en estos estados el porcentaje de personas que saben leer y escribir es de los más altos del país lo cual facilitó una mayor participación. De modo que la movilización de la opinión pública, en este caso, hizo posible que los habitantes de dichas comunidades tomaran conciencia de la desigualdad existente en el reparto de cargas intrafamiliares, así como de los efectos especialmente negativos que los modelos de familia extensa tienen sobre las mujeres jóvenes. El resultado de todo ello fue el cambio concepción de la familia y la progresiva reducción de las tasas de fecundidad sin necesidad de aplicar políticas autoritarias como sucede en otros países con problemas de sobrepoblación (p. ej., China).

5 Este es el argumento central de su célebre tesis sobre las hambrunas, cuya validez ha constatado empíricamente al demostrar que ninguna de las grandes hambrunas del siglo xx se produjo en países democráticos. Véanse Sen (1981; 1999, cap. 7).

Todos estos hallazgos empíricos apuntalan la defensa que hace Sen de la libertad humana y la democracia, motivo por el cual se le podría incluir —a él y su enfoque de las capacidades— dentro de la tradición del liberalismo filosófico. Sin embargo, dado que él mismo no ha aclarado este punto, cabe preguntarse qué concepto de libertad postula el enfoque y qué implicaciones tiene en términos políticos. Si tomamos como referencia la célebre distinción de Isaiah Berlin entre las nociones *negativa* y *positiva* de libertad (Berlin 2001), habría que reconocer que el discurso del desarrollo como libertad integra ambas concepciones, dándole especial relevancia a esta última. Es decir, no niega la importancia de reconocer y proteger la independencia de las personas para llevar a cabo sus proyectos vitales, sin temor a sufrir represalias por parte del Estado o terceras personas. Pero toma cierta distancia respecto de la corriente principal del liberalismo político que, desde Mill hasta Rawls, ha venido priorizando esta interpretación de la libertad negativa. La razón es que limitarse a garantizar el «principio de no interferencia»⁶ puede resultar injusto en la práctica. Hay que tener presente que, debido a la arbitrariedad moral de nuestras circunstancias sociales y personales, no todos tenemos las mismas oportunidades para poder llevar a cabo el tipo de vida que deseáramos. Por este motivo, en una entrevista concedida a Giancarlo Bosetti a comienzos de los noventa, Sen afirmaba que: «De lo que se trata siempre es del bienestar humano, y de dar a cada individuo el máximo de libertad para dirigir su vida como quiera [...]. Por eso si de lo que se trata es de definir un fin social, me parece que podríamos hablar de la libertad positiva, la libertad de hacer y ser aquello que es posible en la realidad, no solo la libertad respecto de las interferencias de los otros. *La libertad de hacer y ser lo que uno puede considerar oportuno, aquello que tiene razones para estimar oportuno* [las cursivas son mías]» (Bosetti 1999, pp. 78-79).

Como se puede apreciar en esta cita, la ética de la libertad que propone Sen trata de abarcar las dos nociones clásicas de *libertad*, pero subrayando la especial importancia de la libertad positiva, entendida —en unos términos algo diferentes a los empleados por Berlin— como «la libertad de hacer y ser lo que uno tiene razones para estimar oportuno». Lo distintivo de la concepción seniana, como ha señalado Adela Cortina, es que «la sociedad ha de organizarse para que las personas vean respetada su independencia, pero además ha de *empoderarlas* positivamente, ha de promover sus capacidades para que desarrollen el plan de vida que deseen. No se trata solo de *no interferir, sino también de sí empoderar* [las cursivas son mías]» (Cortina 2009, 26). Pero empoderarlas, ¿en qué sentido?

En sus conferencias Tanner sobre filosofía moral, Sen hizo referencia por primera vez al concepto de igualdad de *capacidades básicas* (Sen 1980). Sin embargo, más que un programa político que dotase de contenido a esta expresión, lo que defendía era la

6 La contribución más importante a la defensa de este principio probablemente sea la que realizó John Stuart Mill en su célebre ensayo *Sobre la libertad* (Mill 1997).

necesidad de pensar la igualdad en el espacio de las capacidades y no en el de las utilidades o los bienes primarios —de ahí el sugerente título de la conferencia: «Igualdad, ¿de qué?»—. Así pues, por capacidades básicas Sen entiende a grandes rasgos «el que una persona sea capaz de *hacer ciertas cosas básicas*» (ibíd.). Tanto en aquella ocasión como en sus textos posteriores ha ido destacando algunas posibles candidatas a entrar en esta categoría como, por ejemplo: la capacidad para estar bien nutrido y tener una buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, o la capacidad para participar en la vida social de la comunidad (véanse Sen 1995, pp. 58-59; 1996, pp. 55-57). Sin embargo, si hay algo distintivo en el posicionamiento de Sen es su reticencia a explicitar una lista de capacidades básicas que sirva como un programa político de aplicación universal.⁷ Bien es cierto que Sen invita a orientar los procesos de desarrollo hacia la expansión de las capacidades que consideramos valiosas —es decir, «básicas»—, pero el significado de lo «básico» dentro del horizonte de acción que marca su propuesta deberá definirse en cada contexto a partir del debate público y la participación democrática.

3.2. De la evaluación a la construcción de instituciones justas

A pesar de dejar abierta esta cuestión, en sus obras más recientes Sen ha vinculado la función «evaluativa» del enfoque con lo que se podría denominar como su dimensión «transformadora». Ya en las primeras páginas de *Development as Freedom* defiende con vehemencia que el desarrollo «exige la eliminación de las principales fuentes de privación de las libertades» (Sen 1999, p. 3). Entre las principales amenazas para la libertad señaló entonces la «pobreza y tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en el que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos» (ibíd.). Por otra parte, como apunté más arriba, Sen ha reconocido que existen diferentes tipos de libertades que dificultan la aparición de estas injusticias e inciden positivamente en el desarrollo humano. En *Development as Freedom* identifica cinco de estas «libertades instrumentales»: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora (Ibíd. 38-40). La interrelación de estos factores se produce de diferentes maneras en el plano empírico y, en consecuencia, de su análisis pueden derivarse diferentes implicaciones prácticas, según las circunstancias.

El caso es que la renuncia de Sen a identificar el propósito del enfoque con la defensa de una «configuración institucional» determinada, junto con su énfasis en la libertad individual, han generado ciertos malentendidos en torno a su posicionamiento político. Para algunos comentaristas la defensa de la libertad económica que hace

7 Este es el motivo fundamental de la célebre controversia que durante la última década ha mantenido con la filósofa americana Martha Nussbaum, otra de las pioneras del enfoque junto con el propio Sen. Precisamente la pretensión de Nussbaum es convertir el enfoque de Sen en una teoría de la justicia al uso, fijando una lista de «capacidades humanas centrales» y una serie de principios que conduzcan al establecimiento de un umbral mínimo de capacidades para toda la población (Nussbaum 2002; 2012). Sen no tiene reparos en que se establezcan listas de este estilo, pero se opone a que la definición de la lista sea cerrada *a priori*, con vocación universal. Principalmente, porque considera que las personas involucradas son las que deben llegar a un acuerdo sobre el contenido de la lista y la manera de llevarlo a cabo. En este sentido, Sen es universalista en relación con el valor de la democracia, la libertad o los derechos humanos, pero no con el contenido de la lista o la noción de *bienestar*. Sobre los motivos de Sen para rechazar la lista de Nussbaum, véase Sen (2005, pp. 157-160).

en obras como *Development as Freedom* le convierte en un «economista liberal» más, susceptible de ser incluido en el grupo de los defensores acérrimos del «libre mercado», mientras que para los neokeynesianos el valor que otorga a las instituciones, en general, y la educación y la sanidad, en particular, constituyen una legitimación clara del Estado de bienestar. Aunque me parece más probable lo segundo que lo primero, este tipo de interpretaciones, a mi modo de ver, dicen más de la fractura ideológica que actualmente divide el debate sobre la globalización económica que sobre el propio Sen y la propuesta implícita en el enfoque. Una lectura más atenta de sus escritos ha de reconocer que el enfoque de las capacidades, en sí mismo, no se compromete con un modelo concreto de configuración institucional. Es decir, no postula un modelo de «sociedad ideal» que ha de servir de guía en la práctica. Más bien se limita a evaluar de manera comparada las sociedades existentes, en función de los efectos que sus instituciones tienen sobre las libertades individuales. Efectivamente, los estudios empíricos realizados por Sen en esta dirección han mostrado que, en determinadas circunstancias, la participación en el mercado puede ser decisiva para ampliar la libertad de las personas. Pero también nos dicen que la lógica mercantil no tiene por qué ser igual de efectiva en la distribución equitativa de determinados bienes como la educación o la salud. Asimismo, también ha constatado que la presencia de medios de comunicación activos, elecciones libres y distintas alternativas políticas, dificulta la aparición de fenómenos como las hambrunas y, en términos generales, mejora la respuesta del Gobierno respecto de las demandas de sus ciudadanos.

Pero más allá de la información que pueda proporcionar su aplicación empírica, el enfoque deja abierta la cuestión de qué instituciones han de escogerse para solucionar el problema de la vida en común, alegando que este es un problema que ha de resolverse mediante el debate público y razonado de las diferentes opciones. El punto de partida, por lo tanto, no se halla en un modelo establecido de antemano, sino en la evaluación de las instituciones realmente existentes y en los efectos que estas tienen en la libertad de los individuos para «hacer aquello que tienen razones para estimar oportuno». Es decir, en términos políticos, trata de mantenerse *neutral* respecto de los intereses partidistas, y *abierto* en relación con las posibilidades de cambio. El único compromiso que defiende Sen, si acaso, es el que mantiene con la democracia y la deliberación públicas como modo de resolver las diferencias y corregir el funcionamiento institucional.

En una de sus obras más recientes, publicada en castellano como *La idea de la justicia* (Sen 2010), Sen ha insistido en remarcar el potencial que esconde la evaluación de las capacidades individuales para teorizar sobre la justicia. En este libro Sen se distancia de la tradición del contractualismo filosófico. La razón que alega es que para debatir sobre la justicia no hace falta tener una visión

nítida de lo que es una «sociedad justa» ni de los principios que la ordenan, bastaría con experimentar un fuerte sentimiento de injusticia frente a una realidad concreta y examinar atentamente las razones que utilizamos para diagnosticar esa situación. En realidad, ambos modos de proceder, de acuerdo con Sen, han configurado históricamente dos tradiciones en la teorización de la justicia. Por un lado, estaría la corriente del «institucionalismo trascendental», en la que se pueden ubicar la mayoría de teorías contractualistas, desde Locke, Rousseau y Kant, hasta sus versiones más recientes como la de John Rawls. Estas se caracterizan, según Sen, por estar orientadas a la búsqueda de la «justicia perfecta» y, en consecuencia, se dedican a indagar qué principios hacen justas a las instituciones. En ocasiones, complementan sus modelos teóricos con algunas conjeturas específicas acerca de la manera en que el comportamiento de las personas afectará a la elección de las instituciones justas o a su funcionamiento. Pero lo hacen siempre en términos hipotéticos, no a partir del estudio de su comportamiento real.

Por otro lado, en contraste con el institucionalismo trascendental, se puede identificar una corriente de enfoques comparativos, cuya aproximación a la justicia se produce a partir del análisis de las consecuencias que las instituciones realmente existentes tienen sobre la vida de los individuos. En esta línea, de acuerdo con Sen, se podrían agrupar, por ejemplo, los trabajos de autores clásicos como Adam Smith, Condorcet, Jeremy Bentham, Mary Wollstonecraft, Karl Marx y John Stuart Mill, entre otros. A pesar de las diferencias existentes entre sus respectivos enfoques, todos ellos coincidían, según Sen, en realizar «comparaciones entre sociedades que ya existían o que podían existir, en lugar de reducir sus análisis a la búsqueda trascendental de una sociedad perfectamente justa» (ibíd., p. 39).

Así pues, el enfoque de las capacidades delineado por Sen, con su énfasis en las consecuencias sociales de las instituciones y las comparaciones interpersonales, se halla claramente en sintonía con esta segunda corriente. Al centrarse en el análisis de la desigualdad de capacidades y en la evaluación social en general, ofrece un punto de vista multidimensional para diagnosticar las injusticias presentes en diferentes ámbitos. Y, por otra parte, al evitar proponer una fórmula específica para las decisiones de política, consigue atraer la atención sobre un problema (por ejemplo, la existencia de una situación injusta en relación con un colectivo determinado), dejando al mismo tiempo la puerta abierta para que participen todos los afectados en su resolución. Así pues, en lugar de deducir los principios que escogerían las personas para llegar a un contrato social justo desde una situación imaginaria —al estilo del «estado de naturaleza» utilizado por los contractualistas clásicos, o la «posición original» empleada por Rawls en su revisión de esta corriente—, Sen se apoya en la figura smithiana del «espectador impar-

cial» para justificar la manera de llegar a un juicio ético objetivo e imparcial. De ahí su defensa de la tolerancia y el respeto mutuo necesarios para el razonamiento público y el escrutinio razonado de los diferentes argumentos que utilizamos en nuestros juicios valorativos. Todos estos elementos garantizan la deliberación democrática y esta es, en el fondo de su planteamiento, la vía que ha de transitarse a la hora de construir instituciones justas.

3.3. Las limitaciones del individualismo ético

No obstante, a pesar de los avances que introduce el enfoque de las capacidades en la evaluación del desarrollo humano y la teorización de la justicia, existen algunas dudas razonables en cuanto a la manera de conectar su dimensión evaluativa (es decir, la que se ocupa de evaluar las problemáticas del desarrollo en términos de capacidades) con la voluntad transformadora que lleva implícita (aquella que apunta a la «eliminación de las fuentes de privación de la libertad» y la «expansión de las capacidades valiosas»). Como apunté en al comienzo de este artículo, el principal punto débil de la propuesta seniana reside, desde mi punto de vista, en la manera de comprender la relación entre el individuo y los contextos institucionales. Para algunos autores, la clave del problema se halla en la tendencia existente en los ejercicios evaluativos a concebir la libertad humana desde un punto de vista excesivamente individualista.⁸

Antes de considerar el alcance de esta crítica, habría que matizar que Sen no es exactamente un «individualista metodológico» como se ha dicho en ocasiones. Es decir, no concibe a los individuos de manera «aislada» e «independiente» de su entorno social. Ni interpreta los «fenómenos sociales» como la suma agregada de los estados o acciones individuales. Más bien, lo que propone el enfoque de las capacidades es, en palabras de Ingrid Robeyns, una forma de «individualismo ético». Según el cual, la evaluación de las instituciones y los demás arreglos sociales deben hacerse en función de sus efectos sobre las personas y nada más que eso. Es decir, se trata de una perspectiva evaluativa «orientada a los resultados» en la cual los individuos «constituyen la unidad de preocupación moral» por excelencia a la hora de juzgar los estados sociales (Robeyns 2005, p. 107).

Por lo tanto, el tipo de individualismo ético que postula Sen no se mueve en el plano de la *explicación* del funcionamiento social, como sucede con el individualismo metodológico u ontológico, sino en el de su *evaluación*. Por eso se suele presentar el enfoque como una «proposición» (Alkire 2005, p. 117) o un «marco normativo amplio» (Robeyns, 2005: 94) en el que evaluar determinados fenómenos (como la desigualdad, la calidad de vida o la pobreza), y no como una teoría explicativa. Esto no quiere decir que el estudio comparado de las capacidades de la gente carezca de utilidad para conocer cómo evolucionan en el tiempo estas problemáticas. De

8 Para saber más sobre la crítica del individualismo implícito en el enfoque, véanse Gore (1998); Stewart y Deneulin (2002) y Evans (2002).

hecho, su aplicación puede proporcionar una valiosa fuente de información para constatar los avances y los retrocesos experimentados en áreas como el acceso a la educación, la sanidad o los bienes básicos. Y a partir de este conocimiento es posible, además, indagar sus causas y medir la efectividad de las políticas públicas aplicadas a diferentes escalas, en diferentes lugares. Un buen ejemplo de ello son los *Informes de desarrollo humano* que elabora el PNUD⁹ o los informes anuales que, en una línea similar, presenta la red de organizaciones Social Watch.¹⁰ Ambos casos demuestran, por un lado, la versatilidad del enfoque para estudiar problemáticas tan dispares como la esperanza de vida, la persistencia del analfabetismo femenino o la pobreza; y, por otro, la pertinencia de estas evaluaciones a la hora de hacer recomendaciones en materia de políticas públicas.

En este sentido, Sen parece confiar en que la información que proporcionan este tipo de evaluaciones, contribuirá —antes o después— al cuestionamiento de las injusticias sociales, generando así un debate público sobre las posibles soluciones y, finalmente, abriendo vías para la construcción de arreglos institucionales más justos. A su favor hay que admitir que, en las últimas tres décadas, el enfoque de las capacidades se ha consolidado internacionalmente como una referencia alternativa a los habituales análisis económicos de los países «en vías de desarrollo». El trabajo estadístico encaminado a la medición de las capacidades básicas ha servido, en muchas ocasiones, para cuestionar las políticas gubernamentales que se aplican en estos países o tratar de cambiar su rumbo. Así que, efectivamente, el enfoque tiene un potencial claro para reabrir el debate sobre el significado del progreso humano. De hecho, a raíz de la crisis de 2008 y ante las carencias que ofrece el PNB o la renta per cápita para medir la calidad de vida, su aplicación estadística a nivel macro-social ha comenzado a estudiarse también en el caso de los países tradicionalmente considerados «desarrollados».¹¹

No obstante, el proceso de reflexividad social que va del conocimiento de una realidad concreta (por ejemplo, la desigualdad de género en el acceso a la educación) a su reconocimiento público como «problema», y la coordinación de una respuesta efectiva por parte de las autoridades y los afectados, dista de ser un proceso lineal. El punto débil del enfoque, a mi modo de ver, es que la perspectiva del «individualismo ético» solo da cuenta de la primera de estas cuestiones: la posibilidad de conocer los efectos del funcionamiento institucional sobre las libertades individuales. Pero deja fuera de plano las otras dos. Es decir, el análisis de las fuerzas sociales que inciden en el reconocimiento público y la definición del problema social; y los procesos que, en la medida de lo posible, dan forma a su resolución. En ambos casos se trata de acciones que, por su propia naturaleza, no se pueden llevar a cabo de manera individual. Antes bien, requieren formas de acción colectiva. Aceptar esto implica, al mismo tiempo, reconocer el carácter conflictivo de los procesos que apuntan a la «expansión de las capacidades valiosas»

9 Todos los informes (mundiales, regionales y nacionales) de desarrollo humano publicados desde 1990 se hallan disponibles *online* en: <http://hdr.undp.org/es/informes/> [último acceso el 25 de noviembre de 2013].

10 Disponibles en: <http://www.socialwatch.org/es> [último acceso el 25 de noviembre de 2013]

11 La iniciativa en esta dirección fue tomada por el expresidente francés Nicolás Sarkozy quien en 2008 puso en marcha la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y el Progreso Social, encabezada por los economistas Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi y el propio Amartya Sen. Juntos elaboraron un informe también conocido como el «Informe Stiglitz», disponible en la web de la Comisión: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm> [último acceso 10.03.2014].

y la construcción de instituciones justas. Los cuales, en última instancia, pueden concebirse como una pugna entre diversos grupos sociales por definir el significado del bien común, y reformar las estructuras sociales de acuerdo con su visión del mundo.

La tesis que defiendo en este artículo es que para analizar la relación entre el desarrollo humano y la acción colectiva es necesario introducir algunas premisas complementarias a las propuestas por Sen en la formulación original del enfoque de las capacidades. Algunos autores han comenzado a dar los primeros pasos en esta dirección, de modo que hoy es posible hablar de dos interpretaciones del enfoque. El punto central que, a mi modo de ver, marca la diferencia entre ambas es su forma de entender la relación entre la libertad individual —la condición de ser «agente» que Sen atribuye a las personas— y las estructuras sociales. En el epígrafe siguiente exploro las diferencias que separan ambos planteamientos, tanto en el plano de la fundamentación teórica como en sus implicaciones metodológicas.

4 Dos aproximaciones al análisis de las capacidades

Algunos especialistas en la obra de Sen, como la profesora Séverine Deneulin, creen que, si bien es cierto que los partidarios del enfoque comparten ciertos puntos en común, no todos ellos están de acuerdo en la manera de interpretar su alcance. Las bases del consenso se hallan, fundamentalmente, en la elección del espacio de las capacidades como alternativa a los enfoques utilitaristas del bienestar y a las propuestas basadas en recursos o bienes primarios. Aunque, a modo de trasfondo común, habría que citar también el descontento con los modelos de planificación tecnocráticos que caracterizaron la praxis del desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial, y la voluntad de reemplazarlos por dinámicas de intervención más participativas y democráticas. La mayor parte de desacuerdos surgirían, sin embargo, de la postura que adoptan a la hora de analizar la relación entre las estructuras sociales y la agencia individual. En este sentido, Sen, al igual que la mayor parte de la literatura contemporánea en las ciencias sociales, insiste en señalar la doble función —«constrictiva» y «habilitante»— que cumplen las estructuras sociales respecto a la agencia individual.¹² Es en la manera de interpretar este hecho donde divergen los partidarios del enfoque. Por un lado, estarían quienes pretenden evaluar el funcionamiento institucional en términos instrumentales (es decir, en función de sus efectos sobre las libertades individuales). Por otro, quienes subrayan el carácter constitutivo —y al mismo tiempo, interactivo— de esta relación e insisten en concebir la libertad individual como una experiencia relacional. Para ilustrar las

12 La idea de la dualidad de la estructura ha sido particularmente tratada en la teoría sociológica. Supone el reconocimiento de que la acción social se origina a partir de la agencia individual de los seres humanos, quienes actúan de manera inteligente y creativa, pero en un contexto de estructuras sociales de diverso tipo que posibilitan y al mismo tiempo constriñen su capacidad de acción. Véanse, entre otros, Berger y Luckmann (2006); Giddens (1998; 2001).

diferencias entre ambas aproximaciones teóricas y sus implicaciones metodológicas, tomaré los términos empleados por Deneulin cuando diferencia entre la versión «liberal-evaluativa» del enfoque y la versión «político-relacional».¹³

4.1. La versión «liberal-evaluativa»

Esta versión es la más cercana a las ideas originales de Sen y sus principales características han aparecido ya a lo largo de este artículo, por lo que no me detendré mucho más en ellas. Se podría calificar de «liberal», de acuerdo con Deneulin, por la defensa que hace de la libertad y la dignidad humanas como valores últimos a los que debe apuntar la organización de la sociedad. Aunque Sen no ha especificado el tipo de liberalismo en el que se podría enmarcar su propuesta, de sus escritos se deduce, como argumenté más arriba, una filosofía orientada hacia la libertad positiva. Es decir, los arreglos sociales no solo no deben impedir las interferencias arbitrarias en la vida de los ciudadanos, sino que deben empoderarlos para poder llevar a cabo sus planes de vida. Por otra parte, es una aproximación «evaluativa» porque, en la práctica, el papel que se le asigna al enfoque de las capacidades es el de *evaluar* los efectos de las instituciones sobre las libertades individuales.

Quienes, siguiendo los pasos de Sen, se mueven en esta línea, definen el enfoque como un «marco normativo amplio para la evaluación del bienestar individual y de acuerdos sociales, para el diseño de políticas y propuestas acerca del cambio social en sociedad» (Robeyns 2005, p. 94). En este sentido, el enfoque se limita a «proponer un espacio alternativo en el que conceptualizar tanto la reducción de pobreza como la justicia» (Alkire 2005, p. 117). Ese espacio no es ni el de las utilidades, ni el de los recursos ni el de los bienes primarios: es el espacio de las capacidades y los funcionamientos. De acuerdo con Nussbaum, «la pregunta clave que hay que hacerse cuando se comparan sociedades y se evalúan conforme a su dignidad o a su justicia básicas es: ¿Qué es capaz de ser y hacer cada persona?» (Nussbaum 2012, pp. 38-39). El objeto de estudio, por lo tanto, son las capacidades individuales. A partir de ahí, si lo que se pretende es hacer juicios éticos sobre el funcionamiento institucional o los efectos de determinadas políticas, habrá que tener en cuenta la medida en que contribuyen a expandir las libertades de las personas para «ser o hacer aquello que tienen razones para valorar».

Entre las principales ventajas de esta perspectiva, algunas de las cuales ya han sido mencionadas, destacan cuatro. La primera de ellas es la versatilidad del enfoque para abordar un amplio número de problemáticas, todas ellas relacionadas —de un modo u otro— con el bienestar personal, la calidad de vida y la justicia social. En segundo lugar, la preocupación ética por las consecuencias humanas del funcionamiento institucional evita el sectarismo que a menudo condiciona el abordaje de los «problemas sociales»

13 Los términos de esta denominación fueron empleados por Deneulin en una conferencia titulada «The capability approach: A note on two interpretations», que presentó en el congreso *From structural adjustment to human development: Impact on poverty and inequality* celebrado en el Institute of Development Studies (Sussex, Inglaterra) los días 17 y 18 de noviembre de 2011. Agradezco a la profesora Deneulin su permiso para citar este documento, ya que no ha sido publicado hasta la fecha.

en la arena política. En tercer lugar, el énfasis en la capacidad de las personas ofrece una forma de «universalismo contextualizado» que permite pensar la imparcialidad de la justicia más allá de las fronteras nacionales y el parroquialismo de los valores locales. Y en último lugar, pero no por ello menos importante, se halla el énfasis en la deliberación democrática y la participación social como herramientas clave para promover el cambio social.

No obstante, la operacionalización del enfoque de las capacidades a partir de este planteamiento también tiene sus limitaciones, especialmente en lo relativo al estudio de la libertad humana. Se podría decir que existe cierta distancia entre la defensa normativa de la libertad que Sen hace en el plano filosófico, y la posibilidad de captar todas las dimensiones de este esquivo concepto a través del enfoque. La concepción de la libertad en Sen abarca «tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales» (Sen 1999, pp. 17-19). Es lo que Sen denomina como el «aspecto proceso» y el «aspecto oportunidad» de la libertad (Sen 2002, cap. 20). La falta de libertades, dice Sen, se puede deber tanto a procesos inadecuados (p. ej., arbitrariedad de la justicia, ausencia de imparcialidad en el trato, violación de derechos civiles o políticos) como a la ausencia de oportunidades para lograr aquello que consideramos «básico» para llevar una vida decente. De modo que la propuesta filosófica de Sen trata de conectar ambas cosas: una perspectiva *deontológica* —que garantice el respeto a la vida y la libertad humana, por su valor intrínseco— y cierta forma de evaluación *consecuencial* —que juzgue la bondad de los arreglos sociales y demás instituciones en función de sus efectos sobre las capacidades y los funcionamientos de las personas—. ¹⁴

Siguiendo esta filosofía, de cara al análisis de la realidad, el paradigma del desarrollo humano ha de construirse sobre estos dos aspectos de la libertad: es decir, evaluando las oportunidades sociales, por un lado, y estudiando los procesos que contribuyen a su expansión, por otro. Sin embargo, como ha señalado Sakiko Fukuda-Parr, en las dos últimas décadas el grueso del trabajo —tanto de los principales investigadores como del PNUD— se ha orientado hacia la primera de estas cuestiones, en detrimento de la segunda (Fukuda-Parr 2003, pp. 303-304). Existen, en mi opinión, varios motivos que pueden ayudar a esclarecer el porqué de esta tendencia. El primero de ellos es puramente *pragmático* y tiene que ver con la necesidad de crear un sistema de medición alternativo que diese cuenta de la calidad de vida y no solo del progreso material. De ese modo lo que se buscaba era terminar con la «hegemonía del PNB» y comenzar un diálogo global sobre el desarrollo humano. La segunda de las razones por las cuales este debate se ha centrado en la definición de lo «básico» y su «medición» podría ser de tipo *disciplinar*. Me refiero al hecho de que la propia fundamentación del enfoque, al tocar aspectos transversales a la ética y la economía, ha

14 Sen prefiere referirse al enfoque como una perspectiva para la «evaluación consecuencial» antes que como un enfoque «consecuencialista», pues este es el término que utilizan los partidarios del «bienestarismo» («welfarism») para referirse a su modelo evaluativo. Ambas perspectivas coinciden en fijar la atención en los resultados. Pero se diferencian en la manera de describir estos estados. Así pues, mientras que el consecuencialismo bienestarista selecciona como relevantes para elaborar sus juicios de valor los resultados obtenidos a partir de una sola variable focal (las utilidades individuales), la evaluación consecuencial propuesta por Sen permite introducir cualquier tipo de información que contribuya a describir una situación como mejor en sus consecuencias que otra (Salcedo 1997, p. 35; Sen 1985b). Para saber más del equilibrio que el enfoque de las capacidades establece entre deontología y consecuencialismo véase Nussbaum (2012, pp. 116-119).

convocado la atención de aquellas áreas de investigación más familiarizadas con los aspectos «normativos» del desarrollo, como la economía del bienestar, la filosofía política o la ética aplicada. Mientras que otras disciplinas humanas —como la historia, la antropología o la sociología—, más proclives a la explicación o la comprensión de los cambios sociales desde un punto de vista hermenéutico, han tardado en incorporarse al debate sobre el desarrollo humano.

No obstante, hay una tercera razón que ha contribuido a inclinar el interés académico hacia la evaluación normativa de las instituciones sociales y no hacia el estudio de los procesos que las generan o las transforman. Se trata de una razón de tipo *metodológico* y está relacionada con las limitaciones del concepto técnico de *capacidad* para dar cuenta de los procesos sociales. El propio Sen ha reconocido que: «mientras que la idea de capacidad tiene un mérito considerable en la evaluación del aspecto oportunidad de la libertad, tal vez no pueda lidiar de manera adecuada con el aspecto proceso de la libertad, puesto que las capacidades son características de las ventajas individuales, y se quedan cortas a la hora de darnos información suficiente sobre la imparcialidad y la equidad de los procesos implicados, o sobre la libertad de los ciudadanos para invocar y utilizar los procedimientos que son equitativos» (Sen 2005, pp. 155-156).

Es decir, en términos operativos, existe un reduccionismo de partida y es que el enfoque de las capacidades solo recoge información relativa a las oportunidades que se hallan disponibles para cada individuo en función de sus circunstancias. Bien es cierto que para analizar estas, la base informativa del enfoque de las capacidades es mucho más amplia que el de los enfoques económicos convencionales, puesto que incluye, *a priori*, tanto los factores sociales, legales y medioambientales que determinan la distribución y el acceso a los recursos, como las características personales que inciden en su aprovechamiento. Pero la dicotomía que se establece al analizar la realidad social entre las características internas (del individuo) y las características externas (de la sociedad), resulta demasiado estática a la hora de estudiar los procesos de cambio social. Es decir, no capta bien como los seres humanos producen activamente su sociedad y cómo las estructuras sociales en las que viven inmersos producen al mismo tiempo su modo de ser.

En su lugar, lo único que nos dice —en teoría— el estudio de las características internas y externas de la persona, siguiendo el planteamiento seniano, es la capacidad que tiene un individuo concreto, en un contexto dado, para alcanzar los funcionamientos (entendidos como «estados» o «acciones») que tiene razones para apreciar. Dicho de otro modo, el enfoque se dedica a investigar lo que más arriba denominé como el «problema de la conversión». De ahí que el desafío principal al que se enfrentan quienes optan por la perspectiva de análisis «liberal-evaluativa» esté directamente relacionado con «la manera de estudiar las capacidades y los funcionamientos en relación con

los recursos y los derechos existentes, las elecciones individuales y los factores de conversión» (Zimmerman 2006, p. 478).

Los posibles rompecabezas metodológicos dependerán, claro está, del objeto de estudio al que se quiera aplicar el enfoque. No es lo mismo analizar el bienestar de una persona (cuyo resultado corresponde a elecciones movidas por el interés propio o la simpatía que siente hacia sus seres queridos) que su «agencia» (concepto que Sen identifica con otras motivaciones no autorreferenciales como el compromiso con causas mayores); como tampoco es lo mismo evaluar dentro de estos ámbitos las opciones de las que dispone un individuo (las «capacidades») que los logros efectivamente realizados (los «funcionamientos»). En principio, Sen pone el énfasis normativo en las capacidades, pues estas representan la libertad-oportunidad que tiene una persona para ser o hacer aquello que aprecia, es decir, su «capacidad para funcionar». Sin embargo, las limitaciones de información existentes a la hora de investigar empíricamente las capacidades hacen que, en la práctica, sea mucho más asequible evaluar los funcionamientos realmente alcanzados. En este sentido, el método de investigación que parece favorecer Sen es *inductivo*. Es decir, sitúa el punto de partida en el análisis de los funcionamientos logrados y, a partir de ahí, deduce el conjunto de la capacidad.¹⁵ Entre otras cosas, esto implica reconocer que las dificultades son mayores para quienes quieren aplicar el enfoque al estudio de la libertad que para quienes pretenden limitar su uso al análisis del «bienestar real obtenido» (Sen 1995, p. 67).

Esta disyuntiva es la misma que tuvieron que afrontar los economistas del PNUD cuando se propusieron elaborar un índice sintético de desarrollo humano relativo al logro de las capacidades básicas.¹⁶ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) que resultó de su trabajo, sintetiza en una única cifra las oportunidades sociales que los miembros de un país gozan en relación con la posibilidad de tener una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente (PNUD 1990).¹⁷ Aunque el IDH consiguió su objetivo inicial —poner fin a la «tiranía del Producto Nacional Bruto» en la medición del bienestar y el progreso humano— su resultado no representa más que una aproximación parcial a lo que Sen denomina como el «aspecto oportunidad» de la libertad. Es decir, ofrece una visión de las oportunidades disponibles en una sociedad dada o, en el mejor de los casos, de su distribución social entre diversos grupos sociales o regiones geográficas, dependiendo de la información existente. Pero todo lo relacionado con los procesos implicados en el logro de esas libertades o su ejercicio, queda fuera de plano. Es necesario tener esto en cuenta a la hora de interpretar los datos, puesto que, como advertía irónicamente uno de los pioneros del desarrollo humano, el economista Paul Streeten, «la esperanza de vida y el nivel de alfabetización pueden ser bastante altos en una prisión bien administrada», del mismo modo que «las necesidades básicas están bien cubiertas en un zoo»

15 De acuerdo con Sen: «el conjunto de la capacidad no es claramente perceptible, y debe construirse sobre una base de suposiciones (así como el “conjunto presupuestario” en el análisis de consumo está también construido sobre una base de datos relacionados con el ingreso, los precios y las posibilidades de intercambio). En la práctica, habrá que contentarse muchas veces con una evaluación del bienestar según los funcionamientos alcanzados, en vez de intentar introducir en el cálculo el conjunto de capacidad cuando las supuestas bases de dicha construcción fueran empíricamente dudosas» (Sen 1995, p. 66).

16 En este proceso destaca especialmente el papel que desempeñó el economista pakistaní Mahbub ul Haq (1934-1998), quien ocupó el puesto de consejero especial para el PNUD entre los años 1989-1995, periodo en el que se logró poner en marcha el análisis del IDH y la publicación de los Informes de desarrollo humano (a partir de 1990). En el equipo de trabajo conformado para la elaboración de los informes, Haq contó con la presencia de otros economistas como Paul Streeten, Inge Kaul, Frances Stewart, Richard Jolly y el propio Amartya Sen.

17 Los indicadores utilizados para construir estas tres variables han sufrido algún cambio a lo largo del tiempo con el objetivo de mejorar la calidad de la información. Por ejemplo, a partir de 2010 los «años promedio de instrucción» han reemplazado a «la alfabetización y la matriculación bruta» como indicador de educación, por dar una aproximación más realista del logro educativo. Véase PNUD (2010, p. 15).

(Streeten 1995, p. xvi). En otras palabras, puede haber países con un alto IDH que, sin embargo, manifiesten serias restricciones para el ejercicio de las libertades civiles y políticas.

Así pues, sin restar valor a méritos logrados por el IDH u otros indicadores de desarrollo humano, hay que reconocer que los análisis cuantitativos de las oportunidades sociales no captan por completo la perspectiva de la libertad esbozada por Sen en *Development as Freedom* (Sen 1999). También es cierto que, tras la publicación en 1990 del primer informe mundial de desarrollo humano, y en virtud de las críticas recibidas, el PNUD trató de incorporar en los años siguientes nuevos indicadores relativos a las «libertades de proceso» —entendidas, en términos analíticos, como las libertades civiles y políticas—. ¹⁸ Sin embargo, ninguno de los dos índices que se diseñaron con este fin ha tenido la continuidad lograda por el resto de indicadores elaborados por el PNUD. Entre los motivos por los cuales se abandonó esta iniciativa, la versión oficial del propio organismo destaca los problemas metodológicos y técnicos para medir las libertades civiles y políticas. ¹⁹ Otros comentaristas, por el contrario, creen que el verdadero motivo fue realmente la oposición de varios Gobiernos que vieron su legitimidad cuestionada por la posición que ocupaban sus regímenes en la clasificación resultante (Dubois Migoya 2001).

No es mi intención entrar a debatir sobre la validez de estos indicadores, ni sobre la pertinencia de medir la libertad estadísticamente o los motivos que llevaron al PNUD a rechazar esta posibilidad. Pero sí me gustaría destacar la preeminencia que ha tenido el análisis cuantitativo en la operacionalización del enfoque y, en consecuencia, la mayor atención que ha recibido el «aspecto oportunidad» frente al «aspecto proceso» de la libertad. Para muchos investigadores, sobre todo para quienes vienen de la antropología o la sociología, como es mi caso, esta aproximación al estudio del desarrollo humano resulta insuficiente por dos motivos fundamentales.

En primer lugar, porque el estudio estadístico de las oportunidades sociales refleja la relación entre la agencia individual y los contextos sociales o medioambientales de manera demasiado estática (Zimmerman 2006, p. 175). Pensemos, por ejemplo, en la información que puede ofrecer una serie longitudinal de datos relacionados con el acceso a la educación, la esperanza de vida o la renta por hogar. Los resultados obtenidos pueden servirnos para sopesar los avances o retrocesos experimentados en estas áreas, o para hacer comparaciones entre países, regiones o grupos sociales (según sexo, edad, clase social, etc.) —siempre y cuando la información disponible lo permita—. Este tipo de estudios comparados, como defiende Sen, pueden constituir un excelente punto de partida para analizar las raíces estructurales de muchas desigualdades y para abrir desde ahí el debate sobre lo «justo» y lo «injusto». No obstante, para conocer el origen de dichas injusticias estructurales,

18 En el informe de 1991, se introdujo el Índice de Libertad Humana (ILH) basado en 40 criterios extraídos de la *World Human Rights Guide* elaborada por el profesor Charles Humana (PNUD 1991). Y un año más tarde, en el informe de 1992, se presentó el Índice de Libertad Política (ILP) que, por motivos metodológicos y en aras de una mayor sencillez, centraba la atención en cinco tipos de libertades en función de las cuales se clasificó a los países en una escala del 1 al 10 (PNUD 1992).

19 En el Informe de 2000, dedicado a analizar la relación entre el desarrollo humano y los derechos humanos, se ofrece una breve exposición de los motivos que llevaron a prescindir del ILH y el ILP. En el capítulo 5 de dicho informe, entre otras razones, afirman que (1) ambos indicadores se basaban en información cualitativa y no en datos empíricos cuantificables; (2) las categorías empleadas para recoger la información (tales como «sí o no» o escalas del 1 al 5) eran demasiado simples para reflejar la complejidad de los problemas que a menudo rodean el ejercicio de las libertades políticas y sociales; y (3) a diferencia de lo que ocurre con el IDH, donde se puede saber el peso que tienen las diferentes variables en el resultado final, en el caso del ILH y el ILP no es posible saber qué factores han determinado en mayor medida la clasificación final. Motivos por los cuales resultaba complicado utilizarlos como guía para la elaboración de políticas públicas (PNUD 2000, p. 91). Para saber más sobre los desafíos metodológicos que plantea la medición estadística de la libertad humana véanse, entre otros, Eizaguirre y Alberdi (2001); Domínguez *et al.* (2011) o el capítulo 5 del libro *Sociología y derechos humanos* de Ignacio Aymerich Ojea (Aymerich Ojea 2001).

el significado de su experiencia en la vida cotidiana o las trayectorias históricas que han favorecido su desarrollo institucional en un contexto concreto, será necesario completar el enfoque con otro tipo de aproximaciones teóricas y metodológicas que permitan explicar y comprender la realidad social.

En segundo lugar, siguiendo con este argumento, habría que añadir que, al poner en un segundo plano los procesos de producción y reproducción del orden social, se corre el riesgo de ignorar las relaciones de poder y las luchas que dan forma a los contextos socio-institucionales en los que se determina el alcance y el sentido de la libertad (Hill 2007; Deneulin y McGregor 2010). Introducir la variable del poder en el estudio de la libertad individual, implica reformular la célebre pregunta de Sen desde una óptica relacional: aquello a lo que deberíamos prestar atención ya no sería tanto «Igualdad, ¿de qué?», sino «Igualdad, ¿de quién?» (Young 2001) o «Igualdad, ¿respecto a quién?» (Ballet *et al.* 2007). No obstante, para responder a estas preguntas adicionales será necesario llevar el diálogo interdisciplinar más allá de la filosofía o la economía, y modificar, en primer lugar, algunas de las premisas de partida que orientan las líneas de investigación abiertas por el enfoque.

4.2. La versión «político-relacional» o «sociológica»

Esta aproximación al estudio de las capacidades, a diferencia de la anterior, no concibe la relación entre el individuo y su «entorno» en términos instrumentales. Antes bien, lo que subrayan los partidarios de esta lectura alternativa, ahondando en las raíces aristotélicas del enfoque, es que la existencia humana solo puede entenderse en su condición de miembro de una *polis* —una entidad que imprime carácter e identidad a quienes participan en ella—. El ser humano, según Aristóteles, es un «animal político», alguien que, como miembro de la comunidad en la que vive, participa en los asuntos de la vida en común. Aunque Sen no ha profundizado en las diversas implicaciones que tiene esta premisa aristotélica (al menos no de manera explícita), resulta bastante apropiada para hacer una lectura, en clave relacional, de la libertad. Desde esta perspectiva, que podríamos denominar «político-relacional» o «sociológica», la libertad de los seres humanos no es un estado primario, dado *a priori*, ni una propiedad sustancial, universal y permanente de los individuos, sino que es el producto de una relación entre personas (Simmel 1986, pp. 91 y ss.).

Esto quiere decir que la libertad es un hecho social, y como tal, es producida socialmente y está dotada de la significación que se le atribuye en una época concreta o en un lugar determinado (Bauman 2007, p. 74). El significado de la libertad, por lo tanto, no es el mismo para los «ciudadanos libres» de la democracia ateniense, que para los primeros libertos de la Edad Media o para el hombre libre que emerge con la modernidad occidental. La única similitud

existente entre los diferentes modos de «ser libre» que caracterizaron cada una de estas coyunturas históricas es, probablemente, su dimensión relacional. Téngase en cuenta que la figura del hombre libre siempre se constituyó sobre un otro significativo, una imagen opuesta de sí mismo, cuya característica fundamental es la ausencia o la falta de libertad. Así pues, el «ciudadano» de la antigua Grecia se constituye como sujeto libre en contraposición con el «esclavo», del mismo modo que el «noble» de la época medieval es un hombre libre en relación con el «vasallo». Incluso en la era moderna, la libertad —a pesar de presentarse como un ideal inclusivo y potencialmente universalizable— se halla ligada a los sistemas de responsabilidad interpersonal establecidos por el Estado. Cuyo alcance, obviamente, depende de las fronteras —no solo geográficas, sino también simbólicas— que delimiten la comunidad política y el ejercicio de la ciudadanía.

La historia de la democracia moderna es, en cierta forma, la historia de las luchas por delimitar las fronteras que demarcan la inclusión/exclusión en la comunidad política. Los derechos reconocidos por el Estado a sus ciudadanos, en este sentido, han sido reformulados en diferentes momentos para ir incluyendo a quienes históricamente se les había negado la condición de ciudadanos de pleno derecho. La lucha contra la esclavitud durante el siglo XVIII, el auge del movimiento obrero y el movimiento sufragista durante el siglo XIX y comienzos del XX, los movimientos por los derechos civiles en Norteamérica tras la Segunda Guerra Mundial o la reivindicación de los derechos indígenas que presenciamos a comienzos de este siglo XXI constituyen diversas expresiones del movimiento hacia la autonomía que caracteriza el despliegue institucional de la modernidad política (Wagner 2008, caps. 2-4).

El enfoque de las capacidades, como apunté más arriba, conecta de dos maneras con este ideal. En el plano filosófico, ofrece una defensa universalista de la libertad humana entendida en sentido amplio, como oportunidad (capacidades) y como proceso (agencia). En el plano operativo, permite evaluar las desigualdades y ofrece una base informativa amplia para evaluar los estados de cosas, establecer comparaciones interpersonales e intergrupales, y debatir sobre el significado de la justicia. Sin embargo, ¿es esto suficiente para promover el desarrollo de instituciones más justas e inclusivas? Más arriba sostuve que el conocimiento de las consecuencias que tienen las instituciones (políticas, económicas y sociales) sobre la vida de las personas, constituye un primer paso para cuestionar el orden social, debatir sobre el bien común y corregir el funcionamiento institucional. Pero, por sí solo, este tipo de conocimiento no produce ningún cambio. No basta con medir los avances y retrocesos puntuales en áreas como la educación, la salud o el nivel de vida —por citar las tres variables que agrupa el IDH—. Es necesario también analizar los procesos que han propiciado estos cambios, el tipo de discursos que legitiman el surgimiento de

estas injusticias y las responsabilidades que tenemos tanto individual como colectivamente en su control democrático.

Una aproximación «político-relacional» al estudio de las capacidades debería responder a la pregunta de cómo se define —y de qué manera se mantiene o se degrada— el compromiso social con las libertades individuales y los valores democráticos. El objeto de estudio no se hallaría tanto en la capacidad de elección individual (al menos no exclusivamente), sino en las formas de solidaridad que hacen posible la «expansión de las capacidades» a través de la construcción de instituciones justas. Es evidente que este proceso no se dará de la misma forma en contextos democráticos que bajo regímenes autoritarios. Pero para poder analizar los procesos de desarrollo humano, en cualquiera de estas dos circunstancias, creo que sería conveniente introducir tres premisas clave, de carácter general, en torno a las cuales se podrían abrir nuevas líneas de investigación.

La primera de ellas es que la construcción social de instituciones justas, al igual que el compromiso social con la libertad, es siempre un proceso colectivo que se apoya en la interpretación intersubjetiva de la realidad social. Requiere identificar —tomando prestada una de las expresiones utilizadas por Sen en *Development as Freedom*— las «fuentes de privación de la libertad» y problematizarlas; es decir, señalar su carácter artificial y establecer formas de deliberación que posibiliten una solución consensuada de acuerdo con la nueva «definición de la situación». Esta reinterpretación contextual de la libertad y la justicia se puede dar a nivel microsociológico (como sucede en los grupos de autoayuda, o las asociaciones cívicas que trabajan a nivel comunitario) o bien a nivel macrosociológico (como ha sucedido históricamente en los procesos revolucionarios o en las constituciones democráticas). Lo que interesa conocer aquí no son solo los fines que promueven los diferentes tipos de asociaciones y movimientos sociales (es decir, sus diferentes interpretaciones del bien), sino también la manera en que se organizan para expresar sus reivindicaciones, atender las demandas ciudadanas y/o lograr cambios tangibles en su entorno. La antropología y la sociología del desarrollo producidas en las últimas dos décadas ofrecen valiosas herramientas teóricas y metodológicas para estudiar, desde un punto de vista explicativo o descriptivo, estos procesos de empoderamiento y cambio social a nivel local y regional.²⁰

La segunda premisa parte del carácter contingente de los procesos de cambio social. El hecho de que se puedan definir «listas» de capacidades básicas a la hora de fijar los objetivos de la acción política, como sugieren algunos autores en la línea de Nussbaum, no quiere decir que su logro se vaya a producir de manera lineal e irreversible. Y es que cualquier iniciativa encaminada a cuestionar la legitimidad de un determinado orden social, por injusto que sea,

20 Véanse, por ejemplo, Álvarez *et al.* (1999); Gimeno y Monreal (1999); Viola (2000); Rao y Walton (2004); Long (2007).

topará —salvo circunstancias excepcionales— con la oposición de quienes prefieren mantener el *statu quo*. En estos casos, lo que está en juego es una relación de fuerzas entre diversos actores sociales por definir las reglas de la convivencia, los mecanismos de responsabilidad social ante las «injusticias» o la resolución de determinado «problema». Por lo tanto, se hará necesario complementar el enfoque con una teoría acerca de los conflictos sociales que nos ayude a comprender la dinámica de los cambios sociales, las formas de participación democrática y los procesos de formación de consensos.²¹

Finalmente, la tercera de las premisas que sustenta esta versión del enfoque, como consecuencia de las otras dos, es que el punto de partida en el análisis del desarrollo humano no necesariamente tiene que comenzar en las capacidades individuales, podemos tomar la acción colectiva como objeto de estudio prioritario o, mejor, analizar la relación dialógica entre las estructuras sociales y la agencia individual. Pero para ampliar el potencial heurístico del enfoque en esta dirección habrá que introducir conceptos auxiliares a los propuestos por la formulación original de Sen, como, por ejemplo, el concepto de *capacidades colectivas*. Este término ha sido acuñado recientemente, al calor del debate sobre el tipo de individualismo implícito en la propuesta de Sen, por algunos autores como Peter Evans, Frances Stewart, Ibrahim Solava, Agustín Reyes Morel o Gustavo Pereira.

Lo que diferencia a las «capacidades colectivas» de las capacidades individuales es que (1) solo se manifiestan a través de la acción colectiva y (2) el hecho de que sean las colectividades —no solamente los individuos— las que se puedan beneficiar de los resultados de la acción (Ibrahim 2006, p. 389). Los individuos deciden juntarse para crear capacidades colectivas en aquellos casos en los que no pueden conseguir los objetivos que aprecian en solitario. Bien es cierto que las capacidades colectivas pueden ser de carácter excluyente (p. ej., el nacionalismo étnico) e incluso generar consecuencias negativas sobre las libertades individuales (p. ej., la dominación de la mujer u otros grupos sociales en el interior de la comunidad). Sin embargo, su valor analítico no disminuye por este motivo y reconocer su existencia como hecho social no tiene por qué resultar en una legitimación acrítica del colectivismo, como el propio Sen ha llegado a sugerir (véase Sen 2010, pp. 274-278). El desafío, en cualquier caso, consistiría en establecer un modo de evaluar qué tipo de capacidades colectivas contribuyen al fortalecimiento de los procesos de desarrollo humano y cuáles no. Pero este es un asunto que excede el presente artículo.

21 Sobre los grupos sociales y los tipos de conflictos relacionados con el desarrollo económico, véanse Hirschman (1994); Fraser y Honnet (2006); Fascioli (2009); Stewart (2005). Para profundizar en el problema de la formación de consensos a través de la participación democrática, véase Crocker (2008).

	Liberal-evaluativa	Relacional-política
Identidad común	<p>Marco normativo alternativo tanto al utilitarismo como al liberalismo rawlsiano en las ciencias sociales.</p> <p>Centralidad de la libertad, como oportunidad (capacidades) y como proceso (agencia), para el desarrollo humano.</p>	
Propósito	Conocer las consecuencias del funcionamiento institucional sobre las libertades individuales	Conocer los procesos de (re)producción del orden social y derivar formas de acción a partir de ese análisis.
Punto de partida	<p>Evaluar los arreglos sociales, políticos y económicos en el espacio de las capacidades, desde la perspectiva de la libertad.</p> <p>¿Contribuye el funcionamiento institucional a la expansión de las capacidades, respetando la agencia?</p>	<p>Evaluar los arreglos sociales en el espacio de las capacidades y analizar la economía política y las relaciones de poder que les dieron origen.</p> <p>¿Qué procesos sociales/formas de organización contribuyen a expandir las capacidades individuales?</p>
Premisas	<p>Bien común: El enfoque no se halla comprometido con una concepción específica del bien.</p> <p>La libertad: Como la capacidad de elegir aquellos funcionamientos («estados» o «acciones») que tenemos razones para valorar.</p> <p>Razón: El ejercicio de la agencia individual consiste en examinar los valores y las concepciones particulares del bienestar (reflexión personal).</p> <p>Prioridad de lo individual: Los individuos son la «unidad de preocupación moral» a la hora de evaluar los estados de cosas.</p>	<p>Bien común: El enfoque estudia los compromisos sociales que la gente hace con sus concepciones del bien.</p> <p>La libertad: entendida como relación social. Las formas de organización social marcan los límites y posibilitan al mismo tiempo la capacidad de elegir.</p> <p>Razón: El razonamiento se da siempre en un contexto social del que el individuo no puede abstraerse. El cuestionamiento de dicho contexto solo puede hacerse intersubjetivamente (reflexividad colectiva).</p> <p>Prioridad de lo relacional: Las relaciones sociales estructuran la vida humana, a partir de valores comunes, prácticas, etc.</p>
Método	<p>Individualismo ético / Evaluación consecuencial.</p> <p>Análisis económico: Cálculo matemático de la relación capacidad-funcionamiento. Problema de la agregación, técnicas cuantitativas.</p> <p>Indagación filosófica: Enfoque comparativo de la justicia.</p>	<p>Hermenéutica / Constructivismo social.</p> <p>Análisis de la sociogénesis histórica de las instituciones; Estudio del poder en los procesos de participación social.</p> <p>Investigación cualitativa, etnografías del oprimido, metodologías participativas, etcétera.</p>

Tabla 1

Dos aproximaciones al estudio de las capacidades.

Fuente: elaboración propia a partir de (Deneulin 2011)

5 Observaciones finales

La idea fundamental que he expuesto en este artículo es que la centralidad que ocupa la libertad humana en la teoría y la práctica del desarrollo humano puede interpretarse de diferentes maneras. En la versión original que Sen da del enfoque de las capacidades, la libertad se concibe como un horizonte normativo (un valor que hay que promover activamente) y como un objeto de estudio. Existe, no obstante, una tensión implícita entre estos dos polos a la hora de operacionalizar el enfoque y tiene que ver con la manera de entender la relación entre la estructura social y la agencia individual. A grandes rasgos, quienes vienen de la economía y la filosofía —siguiendo los pasos de Sen— han tendido a concebir esta relación en los términos que dicta la fórmula de la «evaluación consecuencial» y el «individualismo ético». Según los cuales, las diversas estructuras sociales desempeñan un rol instrumental en la expansión de las libertades individuales. El razonamiento inductivo que defiende esta perspectiva, junto con la tendencia a investigar empíricamente la relación entre las capacidades y los funcionamientos mediante técnicas cuantitativas, tiene varias limitaciones: entre otras el paso del estudio de la persona concreta a la «persona promedio» y la caracterización del «entorno» o la «sociedad» como algo estático y, al mismo tiempo, exterior al individuo.²² Se ignora en este sentido todo lo relacionado con el «aspecto proceso» de la libertad y, en consecuencia, se pierde la posibilidad de estudiar fenómenos como la socialización o la integración social, que son igualmente importantes para comprender y explicar la «expansión de las capacidades valiosas».

Ante estas carencias, un número creciente de profesionales y académicos del desarrollo —afines al proyecto filosófico de Sen, pero críticos con las limitaciones que presenta el enfoque— está empezando a abrir nuevas vías de investigación en torno a las capacidades. No obstante, parten de una concepción de la libertad hasta cierto punto alternativa a la de Sen. Para estos, la libertad no es (o mejor dicho, no *solo* es) un ideal por el que luchar, ni una propiedad individual que se pueda ejercer o no a voluntad propia. Es, antes bien, una relación social y puede estudiarse como tal. En este sentido, la relación entre la estructura social y el individuo, no se concibe en términos instrumentales, sino constitutivos. Es por ello por lo que insisten en reconocer el carácter histórico y contingente de la organización social, y en tomar como punto de partida del análisis la conexión entre las instituciones, los valores y la acción colectiva de los diferentes grupos y movimientos sociales.

22 La versión de Nussbaum resulta difícil de encajar en este esquema, pues ha ido evolucionando con el tiempo, y en cierto modo se podría ubicar a caballo entre estas dos interpretaciones. En sus primeros escritos sobre el enfoque, la defensa de la lista expresaba su compromiso con una concepción aristotélica del bien fundamentada en la naturaleza humana (Nussbaum 1997) que, con el tiempo, ha ido atemperándose en parte por las críticas de Sen y otros autores. Así pues, en sus escritos más recientes el énfasis en la lista se ubica dentro de un modelo de liberalismo político de tipo rawlsiano. Es decir, propone utilizar la lista como un «consenso entrecruzado» que sirva como punto de equilibrio entre las distintas doctrinas comprensivas del bien existentes en la sociedad, poniendo especial énfasis en la necesidad de especificar el contenido de la lista democráticamente. Por otro lado, esta postura «liberal» en el terreno filosófico y político se complementa en el plano analítico con una metodología de tipo hermenéutico-narrativo que parte de una descripción contextualizada del individuo (Nussbaum 2002, pp. 38-39). Siguiendo este giro «relacional», en su última obra sobre el tema ha señalado como uno de los desafíos futuros para el enfoque, la necesidad de vincular el análisis de las capacidades con la estructura política y demás relaciones de poder que condicionan el funcionamiento democrático (Nussbaum 2012, pp. 195-211).

6

Bibliografía citada

- ALKIRE S (2005). Why the Capability Approach? *Journal of Human Development* 6(1):115-133.
- ÁLVAREZ S, DAGNINO E, ESCOBAR A (1999). Lo cultural y lo político en los movimientos sociales de América Latina. En: ESCOBAR A (ed.). *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. CEREC/ICAN, Bogotá, pp. 133-168.
- AYMERICH OJEA I (2001). *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- BALLET J, DUBOIS J L, MAHIEU F R (2007). Responsibility for Each Other's Freedom: Agency as the Source of Collective Capability. *Journal of Human Development* 8(2):185-201.
- BAUMAN Z (2002). *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BAUMAN Z (2007). *Libertad*. Losada, Buenos Aires.
- BERGER P L, LUCKMANN T (2006). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu, Buenos Aires.
- BERLIN I (2001). Dos conceptos de libertad y otros escritos. Alianza Editorial, Madrid.
- BOSETTI G (1993). La libertad positiva. Entrevista con Amartya Sen. *Debats* 43/44: 77-83.
- CORTINA A (2009). El deber de erradicar la pobreza. En: CORTINA A, PEREIRA G (eds.). *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. Tecnos, Madrid, pp. 15-30.
- CORTINA A, PEREIRA G (eds.) (2009). *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. Tecnos, Madrid.
- CROCKER D A (2008). *Ethics of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- DENEULIN S (2006). *The capability approach and the praxis of development*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- DENEULIN S (2011). The capability approach: A note on two interpretations. Ponencia presentada en el congreso From structural adjustment to human development: Impact on poverty and inequality celebrado en el Institute of Development Studies (Sussex, Inglaterra) los días 17 y 18 de noviembre de 2011. Documento no publicado.
- DENEULIN S, MCGREGOR J A (2010). The capability approach and the politics of a social conception of wellbeing. *European Journal of Social Theory* 13(4):501-519.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN R, GUIJARRO GARVI M, TRUEBA SALAS C (2011). Recuperando la dimensión política del desarrollo humano. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* 220:11-32.
- DOYAL L, GOUGH I (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria-FUHEM, Barcelona.
- DUBOIS MIGOYA A (2001). Índice de desarrollo humano. En: PÉREZ DE ARMIÑO K (ed.). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Hegoa, Bilbao.
- DUBOIS MIGOYA A (2008). El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 20(2):35-65.
- EIZAGUIRRE M, ALBERDI J (2001). Libertades políticas: una asignatura pendiente en los índices de desarrollo humano. En: IBARRA P, UNCETA K (coords.). *Ensayos sobre desarrollo humano*. Icaria, Barcelona, pp. 221-245.
- EVANS P (2002). Collective capabilities, culture and Amartya Sen's Development as Freedom. *Studies in Comparative International Development* 37(2):54-60.
- FASCIOLI A (2009). Esferas de reconocimiento y capacidades básicas. En: CORTINA A, PEREIRA G (eds.). *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. Tecnos, Madrid, pp. 115-136.
- FRASER N, HONNETH A (2006). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Morata, Madrid.

- FUKUDA-PARR S (2003). The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. *Feminist Economics*. 9(2-3):301-317.
- GASPER D (2002). Is Sen's Capability Approach an Adequate Basis for Human Development? *Review of Political Economy* 14(13):435-461.
- GIDDENS A (1998). La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu, Buenos Aires.
- GIDDENS A (2001). Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas. Amorrortu, Buenos Aires.
- GIMENO J C, MONREAL P (eds.) (1999). La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología. Libros de la Catarata, Madrid.
- GORE C (1997). Irreducible social goods and the informational basis of Amartya Sen's Capability Approach. *Journal of International Development* 9(2):235-250.
- HILL M (2007). Confronting power through policy: On the Creation and Spread of Liberating Knowledge. *Journal of Human Development* 8(2):259-282.
- HIRSCHMAN A (1994). Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society. *Political Theory* 22:203-218.
- IBRAHIM S S (2006). From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development* 7(3):397-416.
- LONG N (2007). Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- MILL J S (1997). Sobre la libertad. Alianza Editorial, Madrid.
- NUSSBAUM M (1997). Capacidades humanas y justicia social. En defensa del esencialismo aristotélico. En: RIECHMANN J (coord.). Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad. Los libros de la Catarata, Madrid, pp. 43-104.
- NUSSBAUM M (2002). Las mujeres y el desarrollo humano. Herder, Barcelona.
- NUSSBAUM M (2012). Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano. Paidós, Barcelona.
- PALESTINI CÉSPEDES S (2008). Teoría de la acción y desarrollo humano: posibilidades para una renovación conceptual. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* 42 (marzo):1-18.
- PEREIRA G (2004). Autonomía, preferencias adaptativas y políticas públicas. *Sistema* 178:71-85.
- PNUD (1990). Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá.
- PNUD (1991). Informe sobre Desarrollo Humano 1991. Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá.
- PNUD (1992). Informe sobre Desarrollo Humano 1992. Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá.
- PNUD (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Editorial Mundi-Prensa, Madrid, Barcelona y México.
- PNUD (2010). Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Editorial Mundi-Prensa, Madrid, Barcelona y México.
- RAO V, WALTON M (eds.) (2004). Culture and Public Action. Stanford University Press / The World Bank, Stanford (California).
- RAWLS J (1979). Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- REYES MOREL A (2009). Comunidades de significación como capacidades colectivas. Una revisión comunitarista de la teoría de Amartya Sen. En: CORTINA A, PEREIRA G (eds.). Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen. Tecnos, Madrid, pp. 33-55.
- ROBEYNS I (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development* 6(1):93-114.
- SALCEDO D (1997). Introducción. En: SEN A K. *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós, Barcelona, pp. 16-23.
- SEN A K (1979). Utilitarianism and Welfarism. *The Journal of Philosophy* 76(9):463-489.

- SEN A K (1980). Equality of what? En: MCMURRIN S M (ed.). The Tanner Lectures on Human Values. Cambridge University Press, Cambridge. Traducción castellana: SEN A K (1995). ¿Igualdad de qué? En: RAWLS *et al.*, MCMURRIN S M (ed.). Libertad, igualdad y derecho. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral. Planeta, Buenos Aires, pp. 133-156.
- SEN, A K (1981). Poverty and Famines. An essay on Entitlement and Deprivation. Clarendon Press, Oxford.
- SEN A K (1983). Development, Which way now? *The Economic Journal* 93(372): 745-762.
- SEN A K (1984a). Rights and Capabilities. En: SEN A K. Resources, Values and Development. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), pp. 307-324.
- SEN A K (1984b). Poor, Relatively Speaking. En: SEN A K. Resources, Values and Development. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), pp. 325-345.
- SEN A K (1985a). Commodities and Capabilities. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- SEN A K (1985b). Well-being, Agency and Freedom. En: *The Journal of Philosophy* LXXXII (4):169-221. Traducción castellana: SEN A K (1997). Bienestar, la condición de ser agente y la libertad. Conferencias John Dewey de 1984. En: SEN A K. Bienestar, justicia y mercado. Paidós, Barcelona, pp. 39-108.
- SEN A K (1988). The concept of development. En: CHENERY H, SRINIVASAN T N (eds.). *Handbook of Development Economics* vol. 1. Elsevier, Amsterdam, pp. 9-26.
- SEN A K (1989). Development as Capability Expansion. *Journal of Development Planning* 19:41-58.
- SEN A K (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Alianza, Madrid [2010, 4.ª reimp.].
- SEN A K (1996). Capacidad y bienestar. En: NUSSBAUM M C, SEN A K (comps.). La calidad de vida. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 54-84.
- SEN A K (1999). Development as Freedom. Knopf, Nueva York. Traducción castellana: SEN A K (2000). Desarrollo y libertad. Planeta, Colombia.
- SEN A K (2002). Rationality and Freedom. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).
- SEN A K (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development* 6(2):151-166.
- SEN A K (2010). La idea de la justicia. Taurus, Madrid.
- SIMMEL G (1986). Sociología. Estudios sobre la socialización. Volumen 1. Alianza Editorial, Madrid.
- STEWART F (2005). Groups and capabilities. *Journal of Human Development* 6(2): 185-204.
- STEWART F, DENEULIN S (2002). Amartya Sen's Contribution to development thinking. *Studies in Comparative International Development* 37(2):61-70.
- STREETEN P, BURKI S J, UL HAQ M, HICKS N, STEWART F (1986). Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo. Tecnos, Madrid.
- STREETEN P (1995). Foreword. En: UL HAQ M. Reflections on Human Development. Oxford University Press, Nueva York, pp. VII-XVI.
- VIOLA A (comp.) (2000). Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina. Paidós Studio, Barcelona.
- WAGNER P (2008). Modernity as an Experience and Interpretation. A new sociology of Modernity. Polity Press, Cambridge.
- YOUNG I M (2001). Equality of whom? Social groups and Judgements of Injustice. *The Journal of Political Philosophy* 9(1):1-18.
- ZIMMERMANN B (2006). Pragmatism and the capability approach: Challenge in Social Theory and Empirical Research. *European Journal of Social Theory* 9(4): 467-484.

Objetivos

Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La revista iberoamericana de estudios de desarrollo RIED (Ibero-American Journal of Development Studies) publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos online es gratuito. Los artículos enviados a evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos, y comunicarán de forma razonada su decisión editorial.

Índices

La Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo está indexada en:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990
5. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. ERIH PLUS: <https://dbn.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>

Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: La Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Ibero-American Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The Iberoamerican Journal of Development Studies is abstracted and indexed in:

1. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>
2. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>
3. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>
4. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990
5. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
6. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>
7. ERIH PLUS: <https://dbn.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>

Open Access

Open Access Journal: The Iberoamerican Journal of Development Studies does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the Iberoamerican Journal of Development Studies. Authors can freely disseminate their papers published in the Iberoamerican Journal of Development Studies.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final de artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10 000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y en su caso posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará «et al.», sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará a,b... tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 Junio 2007.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista.

Nótese que los artículos enviados a evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10 000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use "et al."; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate a, b, after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Doctoral Theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed 8 June 2007.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.

