

ARTÍCULO ORIGINAL

Los indicadores para la evaluación de las políticas públicas: el caso del desarrollo

INDICATORS FOR THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: THE CASE OF DEVELOPMENT



Sergio García Magariño; Lucía Pérez Peña

¹ sergio.garciam@unavarra.es; Universidad Pública de Navarra. <https://orcid.org/0000-0002-0562-3800>

² luciaperez.7320@gmail.com; Universidad Pública de Navarra y Universidad de Navarra.

¹Dr. en Sociología, ² Doctoranda en humanidades y ciencias sociales.



Datos del artículo:

Recibido: 25/8/2025

Revisado: 10/9/2025

Aceptado: 17/9/2025

Palabras clave:

*Indicadores, políticas
públicas, desarrollo, bienestar,
evaluación*

Keywords:

*Indicators, public policies,
development, well-being,
evaluation*



Resumen

Las políticas públicas constituyen una herramienta esencial para la gestión social y la repuesta político-institucional a las problemáticas que enfrentan tanto la ciudadanía como los estados. Su evaluación resulta así indispensable, no solo para determinar su efectividad, sino también su pertinencia en relación con los objetivos que pretende alcanzar. En este proceso, los indicadores se convierten en instrumentos clave para valorar el grado de cumplimiento de las metas, pero también como mecanismos fundamentales de seguimiento y monitoreo del impacto de dichas políticas. De esta manera, el presente artículo examina, desde una perspectiva crítica, la complejidad metodológica que entraña el diseño de indicadores, así como la ineludible necesidad de contar con ellos en el ámbito de las ciencias. Se discuten las principales tensiones que aparecen en su construcción, como la dificultad para operacionalizar conceptos abstractos, la disponibilidad limitada de datos y/o la tendencia a reducir fenómenos complejos a dimensiones cuantificables. Con el fin de ilustrar estas problemáticas, se aborda el caso del desarrollo social y económico, campo históricamente dominado por visiones economicistas para, posteriormente analizar la cronología que, en el análisis de estos procesos de desarrollo, se han ido empleando. El artículo, así, plantea la necesidad de repensar los indicadores a fin de que sean capaces de captar la multidimensionalidad de los fenómenos y la necesidad de avanzar hacia visiones más integrales que incorporen dimensiones cualitativas complementarias a los enfoques tradicionales.

Abstract

Public policies are an essential tool for social management and the political-institutional response to the problems faced by both citizens and states. Their evaluation is therefore indispensable, not only to determine their effectiveness, but also their relevance in relation to the objectives they aim to achieve. In this process, indicators become key instruments for assessing the degree of achievement of goals, but also as fundamental mechanisms for tracking and monitoring the impact of such policies. Thus, this article examines, from a critical perspective, the methodological complexity involved in the design of indicators, as well as the unavoidable need for them in the field of science. The main tensions that arise in their construction will be discussed, such as the difficulty of operationalizing abstract concepts, the limited availability of data, and/or the tendency to reduce complex phenomena to quantifiable dimensions. In order to illustrate these issues, the article addresses the case of social and economic development, a field historically dominated by economic perspectives, and then reviews the chronology that has been used in the analysis of these development processes. The article thus raises the need to rethink indicators so that they are capable of capturing the multidimensionality of phenomena and the need to move toward more comprehensive views that incorporate qualitative dimensions complementary to traditional approaches.

Introducción

Abordar los problemas contemporáneos del mundo exige diagnósticos precisos, medidas imaginativas y herramientas de evaluación y seguimiento efectivas. En este contexto, los indicadores representan una herramienta fundamental tanto para tomar el pulso del rumbo del planeta como para medir la efectividad de las políticas diseñadas para dar respuesta a las necesidades complejas y cambiantes (Desrosières, 1998/2004; Porter, 1995). Los indicadores no solo permiten evaluar resultados, sino que también guían la planificación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas, contribuyendo a que las políticas públicas sean más transparentes, adaptativas y orientadas al impacto. Por último, cabe subrayar que la elección de indicadores también afecta a los procesos regulatorios, ya que, en función de sus resultados, pueden sugerirse modificaciones legislativas. Esto es especialmente cierto en dos esferas sociales: en el ámbito internacional, al abordar cuestiones de gobernanza global y derecho internacional público; y en materia de efectividad de derechos humanos, donde existe todo un debate sobre la necesidad de consensuar una batería de indicadores (Landman & Carvalho, 2010).

La humanidad enfrenta hoy retos estratégicos históricos e inusitados, por lo que los instrumentos que se habían diseñado para responder ante los desafíos conocidos han quedado obsoletos. El cambio climático, la robotización de la mano de obra no cualificada, el agotamiento del modelo de desarrollo, la suficiencia energética, la soberanía alimentaria, la intermediación ante conflictos internacionales, el fortalecimiento de la gobernanza global, la inversión de las pirámides poblacionales y el impacto sobre los sistemas de protección social son solo unos cuantos

ejemplos de problemas para los cuales no existe una solución prediseñada (García-Magariño y Delgado, 2024; Esping-Andersen, 1990; PNUD, 1990). Cada uno de estos desafíos requiere de políticas públicas integrales, basadas en la evidencia y evaluadas mediante indicadores que puedan capturar su complejidad y dinámicas de interacción.

Paradójicamente, muchos de estos problemas son consecuencia directa del progreso alcanzado, lo que plantea la necesidad de repensar las herramientas y los marcos de acción. Por ejemplo, el crecimiento económico acelerado de los últimos siglos ha generado niveles inéditos de riqueza y bienestar, pero también ha provocado el cambio climático y la degradación ambiental. Las políticas exitosas de reducción de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida han invertido la pirámide poblacional y tensionado los sistemas de protección social. La especialización del conocimiento, que ha impulsado la innovación y la productividad, ha generado una fragmentación cognitiva que dificulta abordar problemas sistémicos desde enfoques integrales. Incluso el desarrollo tecnológico, al crear nuevas oportunidades, genera desafíos sociales y éticos que requieren una constante adaptación de las políticas públicas.

Estos fenómenos muestran que las políticas públicas modernas no pueden limitarse a aplicar recetas conocidas, sino que necesitan instrumentos de medición y evaluación que reflejen la interdependencia de los sistemas sociales, económicos y ambientales. Los indicadores de desarrollo, desde los más tradicionales hasta los más recientes, permiten cuantificar impactos, identificar brechas y priorizar intervenciones. Su uso adecuado es esencial para diseñar estrategias que promuevan un desarrollo sostenible, equitativo y resiliente

capaz de anticipar efectos indirectos y responder a problemas emergentes de manera flexible.

En este sentido, el presente artículo emplea el caso del desarrollo económico y social como ejemplo paradigmático para analizar el papel de los indicadores en las políticas públicas. Se muestra cómo la construcción, selección y uso de indicadores no es un procedimiento neutro ni puramente técnico, sino un proceso que refleja decisiones sobre qué aspectos del bienestar y del progreso se consideran relevantes, cómo se mide la efectividad de las intervenciones y cómo se informa la toma de decisiones. A través de este caso, se ilustra como los indicadores permiten evaluar resultados, identificar desigualdades y orientar políticas, mostrando tanto su potencial como sus limitaciones. Este enfoque permite comprender que la eficacia de las políticas públicas no solo depende de la acción gubernamental, sino también de la capacidad para medir y dar sentido a fenómenos complejos.

I. La naturaleza de las políticas públicas y sus indicadores

Desde una perspectiva sociológica, las políticas públicas no pueden entenderse únicamente como instrumentos técnicos de gestión estatal, sino como procesos sociales atravesados por relaciones de poder, conflictos y negociaciones. Siguiendo a Dye (1972), pueden definirse de manera básica como “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, pero esta definición resulta insuficiente si no se considera que, como señalan Muller y Surel (1998), las políticas construyen y transmiten marcos de sentido que orientan la acción colectiva. En este sentido, Bourdieu (1993) las concibe como productos del campo burocrático, donde distintos agentes luchan por imponer su visión legítima de lo social. Así, los problemas que dan origen a una

política pública no son dados, sino contruidos socialmente en procesos de disputa (Stone, 2002), lo que revela que las políticas públicas son tanto arenas de conflicto simbólico como mecanismos de distribución material de recursos y oportunidades.

De esta manera, los indicadores no han de entenderse únicamente como instrumentos técnicos de medición, sino más bien como construcciones sociales cargadas de valores, normas y relaciones de poder. Como señalan Desrosières (1998) y Porter (1995), los indicadores representan, ordenan y comparan fenómenos sociales, pero al mismo tiempo reflejan decisiones políticas sobre qué aspectos de la vida se consideran relevantes y cuáles quedan invisibilizados. Los problemas públicos, aquellos que son atajados desde las políticas públicas, no se convierten en ello automáticamente, sino que surgen de un proceso interactivo y relacionan entre el Estado y la sociedad civil, a través del cual terminan siendo identificados, reconocidos y contruidos socialmente como tal. Las políticas públicas de uno y otro Estado pueden y son diferentes, sin que necesariamente sus problemas lo sean, y es ahí donde se encuentra la construcción social, en la identificación de aquellos problemas que sí han de ser atendidos a través de políticas públicas y cuáles no. Lo mismo ocurre con los indicadores y es que, como señala Esping-Andersen (1990), la elección de indicadores puede legitimar ciertas políticas y prioridades sociales, evidenciando así jerarquías, relaciones de poder y desigualdades estructurales. El Producto Interior Bruto (PIB), por ejemplo, prioriza la producción económica material, a la vez que invisibiliza el trabajo doméstico y reproductivo. De esta manera, la construcción y elección de indicadores tiene un efecto normativo, pero también discursivo dado que, al medir ciertos fenómenos (y no otros), se les

otorga relevancia política y se orienta la acción de los actores sociales e institucionales hacia ellos (PNUD, 1990). Así pues, los indicadores son tanto herramientas de representación como instrumentos de poder que modelan la percepción y el abordaje de los problemas sociales.

Es así como, si bien en el lenguaje popular un indicador es una especie de recordatorio, algo que nos refiere a otra cosa, en el lenguaje científico en general y en el de las ciencias sociales en particular, un indicador es algo más: es una metodología para captar facetas claves de un fenómeno que requiere ser monitorizado. Uno de los ejemplos más claros lo ofrece la inflación y su capacidad de mostrar la variabilidad de los precios a lo largo del tiempo. Dado que esta no nos viene dada, estimar la inflación de una región o país implica una serie de pasos previos, algunos muy sofisticados e imaginativos, como es el caso del cálculo del precio de la canasta básica familiar. Lograr determinar este coste requiere, a su vez, de numerosas tareas complejas como es la selección de productos y establecimientos, entre otras, y muestra la necesaria contextualización de los indicadores al no ser los mismo productos ni establecimientos los que se analicen en cada país, evidenciando así la construcción social que subyace en estos procesos.

En definitiva, la elaboración de un indicador implica inicialmente una identificación y conceptualización de los elementos clave del fenómeno que se pretende descifrar y que, a su vez, han de ser susceptibles de objetivación. Y es aquí donde se encuentra una de las grandes limitaciones del trabajo con indicadores ya que, si la máxima en la conceptualización es la posibilidad de ser objetivables, no todos los elementos que se quieren atender son medibles, siendo recogidos entonces únicamente aquellos

que sí son susceptibles de mediciones.

En este sentido, existen varios ámbitos sociales que son especialmente escurridizos para los indicadores como por ejemplo los derechos humanos. Si bien desde hace décadas se está intentando crear un indicador de efectividad en esa materia, todavía no existe uno consensuado y esto se debe a las limitaciones anteriormente señaladas. Los derechos humanos son algo demasiado amplio como para captarse en su totalidad y sus violaciones pueden incluir modalidades infinitamente diversas. La conceptualización ha de ser sofisticada, pero no todo es fácilmente medible, como el derecho al reconocimiento o a una vida digna, lo que hace un desafío el conseguir datos de muchas dimensiones de los derechos humanos.

Por ello, se ha producido cierta resignación y, la mayor parte de los indicadores de derechos humanos, en lugar de medir la efectividad, se centra en el compromiso de los Estados (donde se activa el sistema de protección con mayor potencia) con dichos derechos. Este compromiso, que se objetiva a través de su (a) vinculación o no con los tratados de derechos humanos en materias particulares, (b) la ratificación o no de dichos tratados o convenios y (c) la modificación o no de sus legislaciones nacionales para ajustarlas a esos compromisos internacionales, ponen el foco en lo explícito del compromiso más que en la efectividad real y el cumplimiento de los mismos (Anaya, 2017). Otras propuestas apuestan por centrarse solo en ciertos derechos, como quienes usan el índice de homicidios (asesinatos por 100.000 habitantes) como indicador del estado del derecho a la vida; mientras que autores como Ignacio Aymerich (2013) plantean la necesidad de elaborar una metodología que evalúe las condiciones sociales propicias para la introducción dentro de un territorio de todo el sistema de derechos humanos.

Otro ámbito donde se necesitan indicadores, pero lleno de gran complejidad, es el de la radicalización violenta (García-Magariño, 2024). Su diseño exige descifrar, primero, qué es la radicalización violenta; después, cuáles son los factores individuales, sociales y políticos más relevantes; más tarde, identificar qué factores son más fácilmente objetivables; y, finalmente, analizar si es posible conseguir datos sobre ellos. Abundando simplemente en el último punto, debido a que las leyes de la mayor parte de los países del mundo impiden compartir datos sobre terroristas, se hace muy difícil conseguir datos de muchos de los factores clave de la radicalización. Por ejemplo, se intuye que las características sociales y económicas de los barrios donde viven las personas puede ser un factor explicativo esencial, cuando entran en juego otras variables, para la radicalización violenta. Pero conseguir ese dato es casi imposible, por lo que el trabajo con indicadores en este caso, al igual que en muchos otros, se convierte en una tarea de lo más desafiante y compleja.

II. El caso concreto del desarrollo

El desarrollo social y económico quizá sea uno de los ámbitos más importantes y al mismo tiempo más desafiantes para la elaboración de indicadores. Su centralidad radica en que, desde mediados del siglo XX, el desarrollo ha operado como horizonte político global y criterio de evaluación de los Estados. Sin embargo, lejos de existir un consenso único, las nociones de desarrollo han transitado por múltiples concepciones, desde las estrictamente economicistas hasta las multidimensionales centradas en la ciudadanía. En este apartado se presentará, primero, una introducción a las principales conceptualizaciones del desarrollo para, más tarde, poder recoger la evolución histórica de los indicadores empleados para

medirlo. Finalmente, se planteará una mirada crítica a las relaciones Norte-Sur Global que, en nombre del desarrollo, se llevan a cabo.

2.1. Conceptualización del desarrollo

Siguiendo el esquema planteado en el punto anterior y los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), para elaborar un indicador efectivo de desarrollo social y económico se necesita (a) definir qué se quiere decir por desarrollo social y económico, (b) identificar los factores esenciales del mismo, (c) seleccionar aquellos factores más fácilmente susceptibles de objetivación y (d) asegurar que se pueden conseguir datos de esos factores.

La noción misma de desarrollo ha sido objeto de debate históricamente (García-Magariño, 2023), dada la interdependencia existente entre Estados y ciudadanía a la hora de definir y reconocer ciertos ámbitos de la vida político-social como materia de política pública. Esta construcción social de lo que se define y entiende como desarrollo ha ido variando, por lo que los indicadores con los que se analiza también lo han hecho según aquello que se quiera priorizar, valorar y, finalmente, medir (en detrimento de otras dimensiones y elementos que quedarían invisibilizados). En un inicio, el desarrollo se conceptualizaba y definía como un elemento puramente economicista, al entender que el modo más efectivo de analizar el progreso y desarrollo de los países era el uso de indicadores económicos, bajo la premisa de que el crecimiento económico implicaba automáticamente mejoras en la calidad de vida, por lo que se empleaban indicadores como el Producto Interior Bruto (PIB) (Sen, 1999; EL DEL PIB). Sin embargo, este enfoque fue duramente criticado por su visión reduccionista y unidimensional, al reconocer que desde este

prisma el desarrollo solo podría ir aparejado de crecimiento económico, sin analizar realmente su impacto en la ciudadanía, que no necesariamente debe ser positivo.

Frente a este planteamiento, surgen diferentes propuestas de definición y conceptualización del desarrollo que, queriendo superar la visión economicista de los inicios, plantean la necesidad de incluir indicadores sociales en el análisis. De esta manera, planteamientos como los de Amartya Sen, Martha Nussbaum o Max-Neef redefinen el desarrollo incorporando elementos sociales, de libertades y oportunidades reales, que no eran atendidos anteriormente y que refuerzan la idea de que el análisis del desarrollo ha de ser multidimensional (Sen, 1990; Nussbaum, 2000; Neef, 1986). Con esta nueva ola, se trata de superar las limitaciones propias de los planteamientos puramente economicistas para recoger, además de lo económico, la parte humana y social del desarrollo; o, lo que es lo mismo, el desarrollo social además de económico. Se apuesta así por una concepción en la cual la ciudadanía y sus condiciones de vida también deben de ser atendidas y reconocidas en el trabajo del desarrollo.

Desde una perspectiva sociológica, el desarrollo se entiende así no solo como un proceso económico, sino como un fenómeno social y político que refleja relaciones de poder, normas culturales y estructuras de desigualdad, y cuya medición requiere de indicadores multidimensionales que incorporen las nociones de equidad, inclusión y justicia social (Desrosières, 1998/2004; Esping-Andersen, 1990).

Así pues, la noción de desarrollo social y económico, aunque debatida, es contestada con dos de los conceptos sobre los que

probablemente haya mayor consenso, aunque también se prestan a la interpretación, como son prosperidad y bienestar (Sen, 1999; Alkire & Foster, 2011). En esta línea, los indicadores de desarrollo suelen aspirar a describir lo que sucede en la mayor parte de la población dentro de un territorio nacional, lo que a su vez plantea ciertas limitaciones y desafíos metodológicos de comparabilidad y disponibilidad estadística (OCDE, 2008; Banco Mundial, 2024). Algo similar ocurre con la noción de pobreza y es que, si bien el desarrollo debe buscar reducirla o eliminarla, persiste el debate en torno a cómo definirla, cuáles son sus dimensiones esenciales y de qué manera se puede y debe medir (OPHI, 2010). De ahí que, en este campo, los esfuerzos se orienten tanto a precisar conceptos como a construir indicadores multidimensionales que permitan reflejar la complejidad del bienestar y la exclusión social.

2. Desarrollo y desigualdades globales

Antes de dar paso a la cronología de los indicadores de desarrollo, se quieren atender las desigualdades globales entre Norte y Sur, al considerarse elemento fundamental de los procesos de crecimiento y desarrollo de los diferentes países. Esta desigualdad no puede entenderse únicamente como diferencias de ingresos o PIB (igual que el desarrollo), sino que debe hacerse como resultado de las relaciones históricas, económicas y políticas que estructuran, en el sistema internacional, el acceso a recursos, tecnología y poder (Wallerstein, 2004; Piketty, 2014). De esta manera, y como señala Lourdes Benería (2003), se podría decir que los países del Norte han logrado consolidar su desarrollo, crecimiento y bienestar a expensas de los procesos históricos de colonización, la extracción de recursos y la apropiación de excedentes económicos de

los países del Sur. Esto, lo que genera, es una dinámica de dependencia estructural que limita las posibilidades de desarrollo autónomo e independiente de los países del Sur Global (Benería, 2003). De esta manera, las problemáticas que hoy en día enfrentan los Estados y que son consecuencias directas o indirectas del desarrollo (como el cambio climático), son acompañadas de otras problemáticas en el caso del Sur que no son tanto consecuencias de su crecimiento o desarrollo, sino más bien del extractivismo colonial, pasado y actual, que el Norte ejerce sobre ellos, reproduciendo no solo las desigualdades estructurales clásicas de los Estados y la ciudadanía, sino también las desigualdades globales entre Norte y Sur.

Este patrón se refleja también en los diferentes flujos comerciales y financieros globales en los que los países del Sur suelen exportar materias primas y recursos naturales a bajo valor y depender de la importación de bienes manufacturados de alto valor producidos en el Norte, perpetuando de nuevo las relaciones desiguales de poder e intercambio (Prebisch, 1950; Cardoso & Faletto, 1979). Además, esto viene acompañado de un proceso de globalización económica contemporánea que, más allá de cumplir con aquello que prometía (nivelar e igualar las oportunidades), ha reforzado las desigualdades.

Aspectos como la liberación del comercio, la concentración de capital en transnacionales y las políticas de ajuste estructural generan beneficios desproporcionados para el Norte, mientras en el Sur se enfrentan a restricciones estructurales que no permiten la consolidación de sus sistemas de bienestar, innovación tecnológica y salud (Stiglitz, 2002; Chang, 2008).

Así pues, desde una perspectiva del desarrollo humano y las capacidades, estas desigualdades globales (de)muestran que el crecimiento y progreso económico del Norte se produce en parte a costa de limitar las libertades reales y oportunidades de vida de la ciudadanía del Sur, profundizando y reforzando así brechas sociales, de género y territoriales (Sen, 2009; Nussbaum, 2000). Es por esto que cualquier análisis crítico del desarrollo contemporáneo debe considerar, no solo los indicadores sociales, sino también y sobre todo la dimensión global de justicia y equidad, al reconocer que las políticas nacionales y los indicadores de desarrollo no son neutros, sino que están inmersos en las relaciones de poder internacionales que reproducen estas desigualdades (Desrosières, 1998; Benería 2003).

3. Cronología de los indicadores de desarrollo

Desde una perspectiva histórica, el desarrollo social y económico es un campo interdisciplinar de acción y estudio que brota después del éxito del Plan Marshall, liderado por Estados Unidos, para reconstruir Europa tras la Segunda Guerra Mundial (De Long & Eichengreen, 1993). Esta estrategia se centró en la promoción de (a) infraestructuras, (b) inversiones y préstamos, (c) transferencia tecnológica, (d) la industria, (e) movimientos poblacionales hacia los núcleos urbanos y (f) la formación de mano de obra para las industrias emergentes (Judt, 2005/2012). Este modelo fue el que se trasladó inicialmente al resto de países del mundo que eran beneficiarios de las políticas globales de desarrollo, bajo la premisa de que crecimiento económico era sinónimo de progreso. En este contexto, y apoyado por los trabajos de Simon Kuznets (1934), el Producto Interior Bruto (PIB) se consolidó como principal indicador del éxito del desarrollo.

Durante las décadas de 1940 y 1960, el PIB se volvió el indicador universal y hegemónico de bienestar, entendiendo que su popularidad residía en la aparente simplicidad en medir el valor agregado de los bienes y servicios producidos en un país. Bajo el paraguas de que crecimiento económico es igual que progreso, desarrollo y bienestar, el PIB se convirtió en un instrumento político más que indicador económico, según el cual las economías capitalistas de la Guerra Fría eran superiores a las socialistas (Coyle, 2014). Si bien es cierto que el PIB revierte una imagen completa del estado (económico) de los países, este indicador fue duramente criticado por cuatro motivos fundamentales.

En primer lugar, se habla de una ceguera distributiva en el PIB, ya que este mide la producción total pero no informa de cómo se distribuyen los beneficios entre diferentes grupos sociales, lo que invisibiliza desigualdades estructurales que claramente afectan al desarrollo y bienestar de los habitantes (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2009). El hecho de que el crecimiento económico total de un país puede generarse simplemente por el enriquecimiento de un porcentaje ínfimo de la población era reconocido por numerosos economistas del desarrollo, pero planteaban que, siguiendo la lógica de la Ley de Wagner, cuando un país crece económicamente, el Estado, que recauda más a través de los impuestos, puede invertir más en protección social, ya que el gasto público tiende a aumentar conforme crece el ingreso nacional. Sin embargo, tras décadas operando bajo ese supuesto, los datos empíricos muestran que lo que verdaderamente ha ocurrido es una concentración de la riqueza en manos de un porcentaje muy reducido de la población, sin que el crecimiento económico se tradujese

verdaderamente en un reparto más equitativo ni en una mejora sustancial del bienestar general. En este sentido, según el World Inequality Database, la desigualdad ha subido de manera pronunciada en Estados Unidos durante las últimas décadas (World Inequality Lab, 2022). Estos datos, lo que evidencian, es que el crecimiento económico puede coexistir con una intensificación de las desigualdades, lo que a su vez cuestiona la validez del supuesto clásico que automáticamente vinculaba crecimiento, recaudación fiscal y expansión de la protección social.

Además, al centrarse el PIB en todo el territorio nacional, prioriza la suma total, no la participación en los beneficios, por lo que no se estaría teniendo en cuenta a la población que genera y es beneficiaria de ese proceso económico. De esta manera, la renta per cápita aparecería como intento de responder a este problema, ya que al dividir el PIB por el número de ciudadanos, se estaría ofreciendo una imagen más realista de la situación económica del territorio en general y de su ciudadanía en particular.

En este sentido, la crítica feminista, de la mano de economistas como Marilyn Waring (1994) señalan que el PIB no solamente invisibiliza estas desigualdades, sino que además invisibiliza el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que resulta indispensable para la reproducción social y económica, pero no es atendida por no pertenecer al mercado económico clásico que atiende el PIB. Este trabajo, realizado en su mayoría por mujeres, sostiene el funcionamiento del mercado laboral y el sistema productivo, pero al no formar parte de las transacciones mercantiles, queda fuera de las cuentas nacionales y, como reconoce Waring (1994), aquello que no se mide, no cuenta, y en consecuencia, las políticas públicas reproducen

esta omisión estructural.

En tercer lugar, la indiferencia ambiental se enmarca como gran crítica, y es que se demostró como los países pueden aumentar su PIB a costa de degradar bosques, contaminar y agotar recursos, lo que genera unos determinados costos que no aparecen necesariamente en la contabilidad nacional, pero que sí afectan directa e indirectamente a la calidad de vida de los territorios (Daly & Cobb, 1993). Por último, y ligado directamente con lo anterior, se habla de la paradoja de lo negativo como positivo y es que los países aumentan su PIB ante accidentes, guerras o desastres naturales, ya que se genera actividad económica después de estos sucesos en tareas de reconstrucción, gasto militar o seguros, pero no se recogen los retrocesos y desafíos que, en términos de bienestar, estos sucesos generan (Mishan, 1967).

En este contexto, al final de los años 60, Dudley Seers abrió un debate fundamental al plantear que el desarrollo no podía reducirse al crecimiento del ingreso nacional, no solo por las críticas anteriormente señaladas, sino sobre todo porque demostró que después de un período de crecimiento económico, el desempleo, la desigualdad y la pobreza no necesariamente mejoran, por lo que dudaba de que realmente se pudiese hablar de desarrollo en esos momentos (Seers, 1970). Así pues, Seers reconoce la necesidad de medir cuánto crece una determinada economía, pero enfatiza la necesidad de que esta medida sea acompañada por un análisis de los efectos sociales de dicho crecimiento, logrando así la incorporación de indicadores sociales (empleo, educación, salud, distribución de los recursos) en las evaluaciones del progreso.

Este primer intento de complejizar el estudio

del desarrollo fue recogido en los años 70 por organismos como el Banco Mundial y la Organización Internacional de Trabajadores, quienes popularizaron el enfoque de necesidades básicas. Desde este prisma, el desarrollo no se entiende únicamente desde la mirada económica o economicista, sino que se entiende que será el desarrollo el que deba garantizar a todas las personas el acceso efectivo a bienes y servicios esenciales como son la alimentación, el agua potable, la vivienda, la salud o la educación (Streeten et al., 1986). Este marco originó un giro respecto a cómo se venía entendiendo y analizando el desarrollo, ya que ponía la atención directamente en los individuos y en su calidad de vida, no únicamente en las cifras macroeconómicas. Esto, a su vez, dio pie a concepciones que entendían el estudio del desarrollo como elemento que necesariamente ha de medirse multidimensionalmente, combinando diferentes indicadores, no únicamente el PIB.

Ya en 1980, el economista Amartya Sen introduce un cambio de paradigma radical con su propuesta de enfoque de las capacidades. Reconociendo el gran avance que supuso el enfoque de necesidades básicas, Sen sostiene que el desarrollo debía entenderse como la expansión de las libertades reales de las personas para vivir la vida que valoran (Sen, 1985). Su propuesta, crítica tanto con las visiones centradas en el ingreso como en las que solo contabilizaban bienes y servicios, apostaba por reconocer como verdaderamente importante no lo que las personas tenían, sino más bien lo que ellas podían hacer y ser con ello. Por lo tanto, este enfoque desplaza radicalmente la atención hacia indicadores que reflejaran oportunidades reales (acceso a educación, salud, igualdad de género, participación política, etc.), más que la posibilidad de poseer o no determinados bienes.

Este enfoque fue recogido por Mahbub ul Haq, economista que en 1990 creó el índice de Desarrollo Humano (IDH) en el marco del Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD). Su propuesta reconocía los planteamientos de Sen y entendía que eran las oportunidades reales las que verdaderamente podían ofrecer información del desarrollo y bienestar de un territorio, apostando por el análisis multidimensional. Se centró en tres dimensiones fundamentales – salud, educación e ingreso – y operacionalizó cada una de ellas. Para medir la salud, se emplea la esperanza de vida; para la educación, los años de escolaridad; y para el ingreso, el PIB per cápita ajustado (riqueza promedio de los habitantes de un país, considerando las diferencias en el costo de vida y la paridad de poder adquisitivo). Se partía del supuesto de que, con una renta per cápita alta, una mayor esperanza de vida y más años de escolarización media, se puede saber si un país está avanzando en su sendero de desarrollo o no.

De esta manera, el IDH se convirtió rápidamente en referente mundial al desafiar la hegemonía del PIB y ofrecer una visión más completa, compleja y equilibrada del desarrollo. Si bien recibió varias críticas, sobre todo por la rigidez y limitación a tres únicas dimensiones, su mayor aporte fue legitimar la idea de que el desarrollo es multidimensional y que se debe evaluar más allá de la economía.

Con el paso del tiempo, el índice se ha vuelto más complejo y los indicadores de economía, salud y educación incluyen más elementos. Por ejemplo, en el ámbito de la educación, no solo se habla de años de escolarización, sino de tasa de alfabetismo y de tasa de matriculación.

Además, el PNUD ajusta el IDH por desigualdad (territorio, poblaciones, raza, género) y tiene en cuenta otros indicadores al evaluar a los países, como el índice de pobreza multidimensional.

En definitiva, la evolución de los indicadores de desarrollo muestra una ampliación progresiva de la mirada, al iniciar el análisis desde un marco meramente económico y economicista con el PIB y el crecimiento económico como fin último, a la incorporación de dimensiones sociales en los años 60, apostando por las necesidades básicas en los 70, complejizándolo con la noción de libertades y capacidades en los 80 y, finalmente, reconociendo el IDH como indicador sintético de este mismo proceso. De esta manera, las críticas feministas, ambientales y sociales reforzaron la transición, recordando continuamente que el desarrollo no puede reducirse a una cifra económica agregada, sino que debe reflejar las condiciones reales de vida, las oportunidades, las desigualdades y las sustentabilidades de las sociedades humanas que son quienes terminan desarrollándose y progresando.

Conclusión

El desarrollo es la empresa global más desafiante e importante que probablemente la humanidad haya emprendido en su historia. A pesar de los importantes avances en materia de reducción de la pobreza, contar con los medios para erradicarla impone un deber moral inédito y sin precedentes para la humanidad. Alcanzar el desarrollo exige una definición clara de lo que se pretende, una identificación oportuna de los factores que conducen al progreso, políticas y programas informados por dicho conocimiento, y un sistema de medicación preciso que permita monitorizar los avances y realizar ajustes necesarios. Además, esta empresa global requiere la participación activa de todo el género humano, una movilización mundial sin precedentes.

No obstante, es importante recordar que el desarrollo, en última instancia, implica que cada pueblo, en un territorio relativamente pequeño, se adueñe de su propio proceso de desarrollo. Por ello, la creación de estructuras que fomenten la participación, el aprendizaje y la generación de conocimiento práctico sobre ese camino que ha emprendido dicho pueblo es crucial. La meta debería ser lograr unidades locales autosostenibles, interconectadas internacionalmente mediante redes que faciliten la difusión de conocimiento práctico y experiencias. En este contexto, los indicadores de desarrollo se presentan como herramientas esenciales, ya que permiten evaluar el progreso, identificar obstáculos y orientar las decisiones de política pública de manera informada y transparente.

Finalmente, una visión ambiciosa, cercana a la utopía o a la cosmovisión de un mundo próspero, pacífico, sostenible, justo y federado puede darle coherencia a esta empresa global sin precedentes y extraordinaria tanto por su complejidad como por la ilusión que genera. Los indicadores no son fines en sí mismos, sino instrumentos que, correctamente contruidos y contextualizados, permiten transformar la información en conocimiento útil, fortalecer la toma de decisiones y contribuir a que la humanidad avance colectivamente hacia metas de desarrollo que sean inclusivas y sostenibles.

Referencias

- Alkire, S. & Foster, J. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Anaya Muñoz, A. (2017). Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento. *Revista IUS*, 10(2), 159-178. Recuperado de <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/341>
- Aymerich Ojea, I. (2013). La integración conceptual de derechos humanos y desarrollo en el debate universalidad-especificidad de los derechos. *Documentación Social*, (171), 169-189. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=28541>
- Banco Mundial. (2024). *Informe sobre el desarrollo mundial 2024*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bourdieu, P. (1993). Génesis y estructura del campo burocrático. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, (96-97), 49-62. Recuperado de <https://revistanuevarealidad.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/11/bourdieu-pierre-genesis-y-estructura-del-campo-burocratico.pdf>
- Coyle, D. (2014). *The Economics of Enough: How to Run the Economy as if the Future Matters*. Princeton: Princeton University Press.
- Daly, H., & Cobb, J. (1993). *Para el bien común: reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*. Fondo de Cultura Económica.
- De Long, J. B., & Eichengreen, B. (1993). *The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program*. In *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Desrosières, A. (1998/2004). *La política de los grandes números: historia de la razón estadística*. Editorial Melusina.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del capitalismo de bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- García-Magariño, S. y Delgado, N. (2024). *Experimentos políticos en tiempo real: la gobernanza colaborativa en Gipuzkoa*. Madrid: Dykinson.

- García-Magariño, S. (2023). *The United Nations and collective security in the face of global threats: from Ukraine and Russia to Iran, Syria and Afghanistan*. Aranzadi / Thomson Reuters.
- García-Magariño, S. (2024). *Violence, politics and Religion: a general theory of violent radicalization*. Routledge.
- Judt, T. (2005/2012). *Postguerra: una historia de Europa desde 1945*. Editorial Taurus.
- Kuznets, S. (1934). *National Income, 1929–1932*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Landman, T. & Carvalho, Edzia (2010). *Measuring Human Rights*. Routledge.
- Max-Neef, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Icaria Editorial.
- Mishan, E. J. (1967). *The Costs of Economic Growth*. London: Staples Press.
- Nussbaum, M. (2000). *Mujeres y desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2008). *Perspectivas sobre el desarrollo: indicadores de bienestar y desarrollo humano*. París: OCDE.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative. (2010). *Multidimensional Poverty Index 2010*. Oxford: Universidad de Oxford.
- Porter, T. (1995). *Confianza en los números: la construcción de la legitimidad estadística*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe sobre desarrollo humano 1990*. Nueva York: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010: el verdadero progreso humano*. Nueva York: PNUD.
- Seers, D. (1970). The meaning of development. In *Development Studies Revisited* (pp. 480-497). Routledge.
- Sen, A. (1990). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Sen, A. (1999). *El desarrollo como libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y del Progreso Social.
- Streeten, P., Burki, S. J., Haq, M., Hicks, N., & Stewart, F. (1986). *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Tecnos.
- Waring, M. (1994). *Si las mujeres contaran: una nueva economía feminista*. Vindicación.
- World Inequality Lab. (2022). *Informe sobre la desigualdad global 2022*. Fundación Gadeso.