

Sesión 3ª

Los contenidos del desarrollo humano

1. Los Informes sobre Desarrollo Humano

Desde el año 1990, el PNUD viene publicando anualmente un Informe sobre Desarrollo Humano, con el objetivo de presentar la nueva visión del desarrollo, desde el concepto del desarrollo humano, y demostrar a los responsables internacionales y locales que es posible diseñar políticas de desarrollo alternativas. Es decir, persigue una doble finalidad: a) teórica: desplegar y asentar las bases teóricas del enfoque; y, b) política: proponer políticas capaces de llevar a la práctica los objetivos del desarrollo humano.

Los impulsores del proyecto fueron conscientes del reto que implicaba esta publicación y del ambicioso objetivo que suponía ofrecer una visión alternativa al enfoque convencional del Banco Mundial. Por ello, desde el principio, el Informe sobre Desarrollo Humano se editó deliberadamente con el mismo formato que la publicación estrella del Banco Mundial, el Informe sobre Desarrollo en el Mundo, para hacer ver que quería convertirse en otra referencia inexcusable al hablar de desarrollo.

Cada uno de los Informes sobre Desarrollo Humano tiene una estructura similar. Por una parte, hace un análisis, desde una perspectiva global, de las tendencias del desarrollo humano en el mundo. Para ello ha sido fundamental el esfuerzo que ha dedicado a medir y cuantificar el desarrollo desde las nuevas categorías. La producción de nuevos indicadores de desarrollo, especialmente el Índice de Desarrollo Humano, es una de sus aportaciones más relevantes, a lo que hay que añadir la importante información estadística que proporciona en el Anexo final de cada informe. No es menos de agradecer su esfuerzo por hacer que esa información se presente de forma inteligible y atractiva, lo que se plasma en la cantidad de gráficos que inserta a lo largo de la publicación. Por otra parte, cada informe incorpora un debate monográfico sobre algún tema de especial interés, que constituye la aportación tanto teórica como política.

No cabe duda que la principal contribución de los Informes ha sido presentar una propuesta alternativa a la ortodoxia de las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario y el Banco Mundial, rompiendo el monopolio que éstas tenían en la definición de las estrategias de desarrollo.

2. Los temas de los *Informes sobre Desarrollo Humano*.

A continuación se presenta un resumen de los contenidos de los Informes publicados hasta la fecha. El objetivo no es más que tener una visión de los énfasis que desde el desarrollo humano aparecen como nuevas prioridades del desarrollo y de la cooperación.

1990: El desarrollo humano

Al ser el primero de los *Informes sobre Desarrollo Humano*, en él se encuentran las bases teóricas del concepto de desarrollo humano que sirven de respaldo para las versiones posteriores. El desarrollo humano se define como el proceso de incrementar las opciones de la gente. En este sentido, no sólo abarca la formación de capacidades mediante mejoras en la salud o el conocimiento, sino también la forma en la que las personas usan sus capacidades en los espacios en los que se desenvuelven.

1991: El financiamiento del desarrollo humano

La tesis central del *Informe* de 1991 es que es posible financiar el alivio de las necesidades humanas básicas a través de la reestructuración de los presupuestos nacionales y de la ayuda externa. Para financiar el desarrollo humano propone: destinar la ayuda internacional a los que más la necesitan; elaborar planes nacionales de desarrollo humano, en los que se haga un perfil del desarrollo actual y se identifiquen y evalúen objetivos; reestructurar los presupuestos de acuerdo con las nuevas prioridades y adoptar una estrategia políticamente que sea viable. En definitiva, es necesario contar con un plan global de desarrollo humano.

1992: Mercados globales

Este tercer informe se dedicó a las relaciones Norte-Sur. Los temas fueron las relaciones desiguales que se dan entre los países ricos y los países pobres, las desigualdades a nivel global y la creciente brecha en materia de oportunidades globales.

Centra su contenido en el análisis del funcionamiento de los mercados globales, para ver si logran o no satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos. La idea central es que el mercado por sí solo no garantiza un resultado socialmente justo, por lo que es necesaria la intervención del Estado como ente regulador. Se enfatiza además que el mercado es únicamente un medio para fomentar el desarrollo humano y no un fin en sí mismo.

La segunda conclusión es que los países ricos y pobres compiten en condiciones desiguales en los mercados internacionales. La mayoría de las inversiones se destina a los países más desarrollados, que además cuentan con un capital humano considerablemente superior al de los países pobres. Es necesaria la adopción de políticas mundiales que provean una red de seguridad para los pobres.

En este sentido, el *Informe* es crítico de la ayuda internacional actual, que considera insuficiente, poco equitativa en su financiamiento y mal asignada entre los países beneficiarios.

1993: La participación de la gente

La importancia de la participación de la gente en la vida económica, cívica y política es el hilo conductor de todo el informe. Los mercados son necesarios, pero propone la necesidad de reformarlos para que sean más sensibles a las necesidades de la condición humana. Plantea la necesidad de sustituir el acento en la seguridad militar, vigente durante la guerra fría, por el acento en la seguridad humana. Este cambio exige dar prioridad a: la creación de empleo, la inversión en las personas, una distribución equitativa de los recursos y la creación de redes de protección social más sólidas.

El énfasis del *Informe* de 1993 está dirigido hacia la participación de las personas en las actividades y procesos que tienen influencia sobre sus vidas. La necesidad de participación pública ha alcanzado importantes dimensiones en el mundo, lo cual se manifiesta a través de sucesos que inclusive podrían ir acompañados de violencia -guerras separatistas o conflictos étnicos- cuando no son tomados en cuenta a tiempo. Por esta razón, el *Informe* propone un nuevo orden mundial que permita la participación de las personas en la toma de decisiones.

1994: La seguridad humana

Continuando con la idea desarrollada en el *Informe* anterior, este año profundiza la noción de Seguridad Humana y su relación con el desarrollo humano. Este nuevo concepto resalta que la seguridad no debe enfocarse en el aspecto territorial -es decir, en una defensa de fronteras- sino en conseguir la seguridad de las personas.

Las dimensiones de la Seguridad Humana abarcan muchos ámbitos: seguridad económica -un ingreso mínimo garantizado-, seguridad de alimentos - acceso físico y económico a los alimentos, no basta que la cantidad de alimentos disponibles sea suficiente-, seguridad de salud, seguridad ambiental, seguridad personal -ausencia de guerras, violencia callejera, violencia doméstica, entre otros-, seguridad comunitaria y seguridad política.

1995: La igualdad entre géneros

El tema central son las disparidades en el desarrollo humano de hombres y mujeres. La principal conclusión es que el verdadero desarrollo no es posible si no se hace extensivo para ambos géneros. Es interesante destacar la incorporación de dos nuevos índices que permiten medir la disparidad de logros entre géneros, tanto en lo que se refiere a desarrollo humano (IDG) como a la participación política y económica (IPG).

1996: El crecimiento y desarrollo humano

Este informe profundiza en la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano, que ya había tratado en años anteriores. Llega a dos conclusiones principales: una, que el crecimiento no implica necesariamente desarrollo

humano; y, dos, que no puede haber desarrollo humano sostenible en el largo plazo sin crecimiento.

Estas conclusiones se deducen de una serie de observaciones que se recogen en el *Informe*:

- a) Aunque algunos países han crecido de manera importante en la última década, la gran mayoría ha experimentado una caída de su renta o ingreso per capita, hecho que se agrava por la creciente desigualdad entre países ricos y pobres.
- b) Además, aunque hay un avance en el desarrollo humano mundial, éste no ha sido homogéneo ni tampoco sostenido en el caso de los países con poco crecimiento.
- c) El crecimiento con desempleo no consigue un mejor desarrollo humano y por lo tanto debe reformarse.
- d) No sólo el desempleo amenaza al desarrollo humano; sino que éste también requiere de una distribución equitativa del ingreso, de oportunidades de trabajo generalizadas, de un gasto social focalizado, de políticas de planificación demográfica, de una sociedad civil participativa, etc.

1997: La pobreza humana

La pobreza, desde la perspectiva del desarrollo humano no se limita al análisis de ingresos insuficientes, sino que se extiende a la “negación de oportunidades para vivir una vida tolerable”. La premisa básica es que, así como se ha logrado reducir drásticamente la pobreza en el siglo XX, eliminar la pobreza en las primeras décadas del siglo XXI no sólo es posible, sino que es un imperativo moral.

De acuerdo al *Informe*, la erradicación de la pobreza requeriría sólo del 1% del ingreso global. En coherencia con la temática de este año, el *Informe* introduce un nuevo indicador, el *Índice de Pobreza Humana*. En él se toman en cuenta las privaciones más básicas, tales como una vida corta, falta de educación básica y falta de acceso a recursos.

1998: Consumo y desarrollo humano

El tema central es la relación entre consumo y desarrollo humano. El consumo ha aumentado de manera importante en el último siglo, pero no siempre ha contribuido a mejorar la situación del desarrollo humano. El *Informe* señala que la tendencia observada hasta ahora no tiene por qué ser el patrón de desarrollo futuro, y que un cambio en el esquema actual de consumo es necesario para fomentar el desarrollo humano. En resumen, se requiere que el consumo satisfaga cuatro condiciones: satisfacer las necesidades básicas de todos, desarrollar las capacidades humanas, ser socialmente responsable y ser sustentable.

Uno de los efectos negativos del consumo es la destrucción del medio ambiente. En este sentido, el agotamiento de recursos no renovables no representa un problema tan grave como el incremento de la polución y el deterioro de los recursos renovables. Estos daños son sufridos no sólo por quienes tienen un nivel alto de consumo, sino sobre todo por los más pobres. El consumo también atenta contra el desarrollo humano, ya que su crecimiento desenfrenado contribuye a la exclusión, pobreza y desigualdad, además de crear una presión social a poseer cada vez más bienes materiales.

1999: Globalización con un rostro humano

El tema central es la globalización, o la creciente interdependencia entre los habitantes del planeta. Si bien la globalización no es un fenómeno nuevo, el proceso actual presenta características diferentes -mercados interconectados en tiempo real, nuevos medios de comunicación, entidades privadas con alcance internacional-. La globalización puede representar una gran posibilidad de avance para el desarrollo humano, pero esto sólo es posible si el proceso se encamina adecuadamente.

La globalización ha traído consigo amenazas anteriormente desconocidas para las personas como: la inseguridad económica, la inseguridad laboral, o la creciente pérdida de identidad cultural. Además, se ha producido una polarización entre los que tienen acceso a las telecomunicaciones y los que se han visto excluidos de ellas, ya sea por razones económicas, tecnológicas o de idioma. Asimismo, las entidades internacionales están controladas por los países con mayores recursos, excluyendo la opinión de los países pobres y pequeños. Todas estas amenazas no pueden ser evitadas si el proceso se maneja exclusivamente por las fuerzas del mercado, que pueden garantizar la eficiencia pero no la equidad. En ese sentido, el fin de lucro ha llevado al desarrollo de nuevas tecnologías únicamente en áreas rentables, sin que se busque soluciones a los problemas básicos de pobreza y deterioro ambiental.

2000: Los derechos humanos y el desarrollo humano

En este Informe, la temática central gira en torno a los derechos humanos. Estos se relacionan estrechamente con el desarrollo humano puesto que ambos velan por las libertades básicas, que incluyen el ser libres de discriminación, de necesidad económica, de amenazas contra la seguridad personal y de injusticia, así como las libertades para desarrollarse, para tomar decisiones y expresar opiniones, y para tener un trabajo decente.

Si bien la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por un fortalecimiento sin precedentes de los derechos humanos –aunque inicialmente éstos fueron polarizados según intereses geopolíticos contraponiendo los derechos civiles y políticos con los económicos y sociales–, aún quedan muchas barreras por superar, como lo demuestran las estadísticas que ofrece el Informe. A éstas se añaden nuevas amenazas a los derechos humanos, provenientes de los

conflictos armados internos, el debilitamiento institucional de los gobiernos y la marginación de los países pobres.

La serie de temas incluidos en los *Informes sobre Desarrollo Humano* del PNUD ha hecho mucho por institucionalizar el paradigma de desarrollo humano a nivel global. Sobre todo permite ver cómo es posible tener una visión distinta de los procesos que ocurren en el mundo cuando se los analiza desde una referencia distinta, como es conseguir el desarrollo humano. Por otra parte, existen informes nacionales de desarrollo humano de la mayoría de los países en desarrollo. Son de gran interés para conocer la realidad del desarrollo de manera más concreta. Todos ellos se encuentran disponibles en el sitio web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): www.undp.org.

3. ¿Hay un paradigma alternativo?

Desde su aparición, el enfoque de desarrollo humano obtuvo un rápido reconocimiento en sectores no mayoritarios pero sí significativos tanto de las instituciones como de las asociaciones civiles preocupadas por el desarrollo. Se puede decir que se produjo una primera sensación de “descubrimiento” que permitió aunar sensibilidades acalladas y dispersas, al tiempo que despertó voluntades e hizo nacer esperanzas en ámbitos diversos de la sociedad civil. En otras palabras, hizo aparecer una conciencia crítica que empezó a enfrentarse con el paradigma dominante, al ofrecer una base teórica y propuestas políticas consistentes.

Pero tras la primera reacción positiva, pasada ya una década, se percibe una segunda fase de estancamiento. La propuesta alternativa, si quiere continuar siendo tal, tiene que ser capaz de mantener su presencia y, sobre todo, su iniciativa. Pareciera como si la misma brillantez de las propuestas del desarrollo humano, que fueron capaces de recuperar perspectivas que ya se creían perdidas, haya provocado ese estancamiento al hacer pensar que la contundencia de sus propuestas centrales fuera ya suficiente. Tal vez se dio un exceso de optimismo y, con ello, una cierta complacencia que se pone de manifiesto en una falta de realismo sobre las dificultades de la transformación social y en una parálisis en el avance de un pensamiento fuerte y operativo que permita hacer frente al pensamiento ortodoxo dominante.

Como se señalaba antes, el PNUD ha ejercido una función crítica y sus informes han servido para hacer una contrapropuesta al conformismo de las instituciones internacionales más representativas del statu quo, el Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, lo que debe ser considerado en toda su dimensión. Pero esa función crítica tiene sus límites y algunos demasiado marcados. En su visión de la globalización, por mostrar un ejemplo, el PNUD reconoce que no es un proceso impuesto por exigencias de las nuevas tecnologías, sino que ha sido conducida en una determinada dirección a través de la liberalización y desregulación de los mercados nacionales e internacionales. Pero, sin embargo, apenas denuncian esos procesos reales y, sobre todo, quiénes son los responsables y beneficiarios de los mismos. Se

presenta asépticamente a los principales actores de la globalización. Aunque se afirma que los acuerdos internacionales son productores de las nuevas normas, que vinculan a los gobiernos nacionales y limitan sus opciones normativas internas, no aparece señalado ningún acuerdo u organismo como causante de la desigualdad. Cuando habla de la Organización Mundial de Comercio (OMC) pareciera que permanece al margen de la desigualdad actual, ya que simplemente 'impulsa una convergencia normativa en un mundo de condiciones enormemente diversas' (PNUD, 1999:29). Una visión que no parece corresponderse con el fuerte debate suscitado precisamente por las consecuencias de sus potenciales acuerdos de liberalización sobre los países más pobres.

Donde la posición del PNUD se muestra más contundente es en su reclamo porque la ética, la equidad, la inclusión, la seguridad humana, la sostenibilidad y el desarrollo se contemplen como referencias del desarrollo. Esta exigencia de no dejar que el mercado decida sobre aspectos esenciales de la vida humana supone plantear barreras a las pretensiones ilimitadas de expansión de los mercados, tal como se vienen proponiendo desde las instituciones multilaterales. Frente a la ausencia de carga ética en los conceptos de pobreza y desigualdad del Consenso de Washington (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), esta declaración supone una diferencia cualitativa y profunda. Pero, una vez más, esta declaración no se concreta en objetivos cuantificables o referencias precisas, por lo que no sirve para evaluar las políticas que impulsan las organizaciones internacionales y los gobiernos. Así se explica esa ya mencionada falta de crítica a cualesquiera procesos concretos impulsados por acuerdos internacionales que provoquen inequidad. Esto resulta difícil de entender en la situación actual en la que no se puede pasar por alto que los resultados de desigualdad y pobreza no se producen por casualidad sino que se explican por las reglas de juego que dictan países, instituciones y organismos con nombre y apellido.

La denuncia de la desigualdad pierde fuerza si no se determinan las referencias que establezcan cuándo ésta resulta intolerable. Desde la convicción ética con que el propio PNUD define su posición, cabe esperar una definición que permita orientar la acción pública. Pero ésta no se da, si se exceptúa la referencia del concepto de pobreza humana. Salvo ésta, que establece unos mínimos que no garantizan que su cumplimiento permita un desarrollo real de las personas, no hay una formulación que fije objetivos concretos que deban formar parte del bienestar que hoy es deseable y posible para las mayorías de la población mundial.

El enfoque del desarrollo humano descansa en el profundo convencimiento de que la persona es el destinatario central de la actividad económica y que, en consecuencia, sólo la certeza de que el bienestar de las personas concretas ha mejorado es la medida de que el desarrollo ha avanzado. Se puede comprender, por tanto, la trascendencia que tiene la carencia de una adecuada definición de cuáles son las situaciones insostenibles de las personas, cuya existencia requeriría de toda la comunidad internacional el compromiso y la responsabilidad por superarlas, no como una opción sino con toda la fuerza de

la exigencia categórica ética, frente a la cual las exigencias de la lógica del mercado debieran ceder.

En resumen, muchos de los documentos del PNUD decepcionan como elementos de construcción de un paradigma alternativo. Las razones para hacer este juicio se basan en que las ideas claves del enfoque no se traducen en mecanismos de análisis y políticos precisos y claros, con lo que los conceptos se diluyen y pierden operatividad. No puede dejarse de reconocer la carga crítica que plantea a la visión optimista de la liberalización como eje de la globalización, que defiende el paradigma de Washington. En este sentido el PNUD ejerce de defensor de algunas de las reivindicaciones de los países en desarrollo y es un aspecto necesario, aunque resulte insuficiente.

Textos complementarios:

- Si es posible, visitar en la clase la página del PNUD en internet donde se contienen los informes de desarrollo humano globales, regionales y por país: hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1. Se aconseja utilizar los resúmenes o panoramas generales (overviews, en inglés) que contienen lo esencial de cada Informe con una extensión de unas veinte páginas.