

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Informe de desarrollo humano. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2010. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf

Luis Sime Poma

Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido publicando informes anuales sobre el desarrollo en el mundo, complementados por informes regionales y nacionales en diversos países. Estos informes constituyen referentes importantes de diagnóstico comparativo entre países desde una visión amplia del desarrollo humano. Más aún, podríamos afirmar que los supuestos conceptuales y metodológicos de estos Informes han marcado una influencia notoria en la forma de apreciar y medir el desarrollo en diferentes escalas. Asimismo, una de las dimensiones que adquiere un valor importante en dichos Informes ha sido justamente la dimensión educativa, de cuyo tratamiento daremos cuenta en el informe del 2010.

En términos generales, el informe consta de seis capítulos, complementados con un rico y actualizado anexo estadístico. En el capítulo 1, titulado: «La reafirmación del desarrollo humano», el texto realiza una síntesis de los aportes más sustanciales de la concepción del desarrollo que ha estado presente a lo largo de esos veinte años. La definición más actualizada es formulada en los siguientes términos:

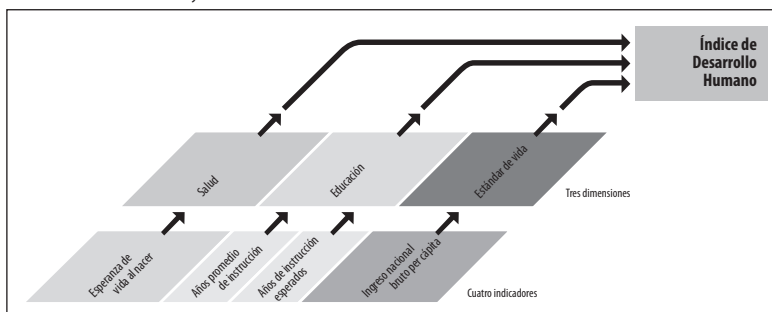
El desarrollo humano es la expansión de las libertades de las persona para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente (p. 24)

Desde esta perspectiva, el éxito del desarrollo «se evalúa en última instancia según la vida que la gente puede llevar y disfrutar». (p. 24). De esta manera, dicha concepción pone énfasis en el *bienestar* como ampliación de las libertades reales de la gente para que puedan prosperar; en el *empoderamiento y agencia* como la acción de personas y grupos para llegar a resultados valorables, y en la *justicia*, que implica ampliar la equidad, preservar los resultados en el tiempo y respetar los derechos.

Junto a esta concepción que resume luchas históricas, así como corrientes teóricas, el informe destaca la importancia que tuvo la configuración de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) para medir el nivel de bienestar que las sociedades producen. La novedad es que este índice marcó la diferencia con respecto a formas más ortodoxas de medir el desarrollo en función del Producto Interno Bruto (PIB). A partir de los informes del PNUD contamos con un índice mundial que incluía tres dimensiones y cuatro indicadores, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD

El IDH: las tres dimensiones y los cuatro indicadores



Fuente: PNUD (2010: 13)

Una cuestión importante a resaltar es la inclusión de la educación como parte del IDH, que junto con la dimensión salud, refuerzan los aspectos sociales del desarrollo y no solo los económicos. Cabe resalta el valor sustancial que adquiere el factor educativo en el discurso del PNUD en discrepancia con visiones únicamente instrumentales: «Los aspectos esenciales del desarrollo humano, como la educación, se tratan muchas veces de forma instrumental, como si fuesen simplemente un capital que generará retornos en el futuro» (PNUD: 20).

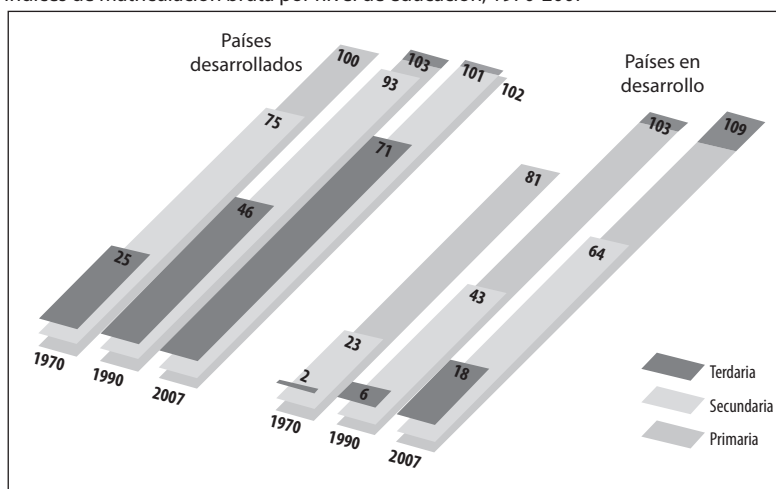
En este primer capítulo, el PNUD también recuerda las conexiones que se han ido planteando en sus sucesivos informes entre desarrollo humano y los conceptos de seguridad, derechos humanos y desarrollo sostenible, este último enfatizado por los agudos problemas ambientales del planeta. Al respecto es importante la forma como este informe refuerza la última interrelación: «Cuando hablamos de desarrollo humano, hablamos de permitir que la gente lleve una vida plena, prolongada, saludable y con conocimientos. Y cuando hablamos de desarrollo humano sostenible, hablamos de garantizar lo mismo para las generaciones futuras. El desarrollo humano, si no es sostenible, no es desarrollo humano real» (p. 20).

En el capítulo 2, denominado: «El progreso de la gente», el informe ahonda en presentar los cambios relativos que se han introducido en el IDH del 2010, sobre todo respecto de la dimensión educativa. Anteriormente se consideraba para dicha dimensión los indicadores de tasa de alfabetismo y matriculación bruta, que en el primer caso son actualmente de menos utilidad debido a los avances observados en la tasa de alfabetización mundial. También se justifican dichos cambios debido a la mayor disponibilidad de datos que antes. A partir del informe del 2010, para la dimensión educativa se toman como indicadores «las tasas de matriculación y los años esperados de escolaridad, es decir, los años de instrucción que pueden esperar tener quienes hoy son niños una vez que hayan crecido, dadas las tasas actuales, ilustran mejor el acceso a educación del que hoy gozan los niños» (p. 41).

En ese capítulo, el informe analiza cada una de las dimensiones del IDH. Nos centraremos en la dimensión de la educación. En general, el informe nos ofrece un panorama optimista de la educación en el mundo. Así, desde 1990 hasta ahora los años promedio de escolaridad han aumentado en dos años, la proporción bruta de matrícula, en 12 puntos porcentuales, y la tasa de alfabetismo pasó de 73% a 84%. El informe, refuerza esta tendencia indicando que la tasa de alfabetismo entre los jóvenes es superior a 95% en 63 de los 104 países de los cuales se dispone de información y llega al 99% en otros 35 países. Una visión comparativa e histórica se puede observar en el siguiente gráfico extraído del propio Informe.

Gráfico 2. Avances en educación mundial

Índices de matriculación bruta por nivel de educación, 1970-2007



Fuente: cálculos de la HDRO utilizando datos del Banco Mundial (2010g).

Fuente: PNUD (2010: 40).

Otro aspecto de mejoría es el relativo al financiamiento en la educación. Si hace un siglo se invertía el equivalente a un 1% del PIB, ahora el gasto público promedio en educación subió de 3,9% a 5,1% del PIB entre 1970 y 2006, y desde 1990, los recursos asignados a la educación de cada estudiante ha ascendido a un 43%. Sin embargo, el informe advierte en las disparidades al contrastar países. Hay países que están muy por debajo del promedio anual de US\$ 4611 por alumno, como el caso de África Subsahariana, que llega a US\$ 184.

Con respecto al problema de la calidad educativa, aspecto que no es incorporado en el tipo de medición del IDH, el informe manifiesta que: «un mayor nivel de gasto y de matrícula no necesariamente se traduce en mejor enseñanza. En efecto, las diferencias en la calidad de la instrucción son enormes, aunque es difícil saber si han mejorado o empeorado en el tiempo debido a la falta de datos. En general, los niños de los países en desarrollo aprenden mucho menos que quienes cursan la misma cantidad de años en las naciones desarrolladas.» (p. 44).

En el tercer capítulo se abordan contenidos bajo el título: «Diversidad de caminos para avanzar»; con lo cual se busca llamar la atención en que los análisis de los datos históricos en el mundo no permiten establecer un patrón único de desarrollo. En ese sentido, se reitera en el capítulo la no correlación entre el ingreso económico, por un lado, y por el otro entre la salud y educación, cuestión ya demostrada por diversos estudios que son aludidos en dicho capítulo. Esto implica, a su vez, sostener que los factores determinantes del crecimiento económico (comercio, inversión extranjera, etcétera) no inciden igualmente en el ámbito del desarrollo humano. Ello, según el PNUD, deriva en importantes implicancias en las políticas de desarrollo:

[...] generalmente se presume que el crecimiento económico es indispensable para los logros en salud y educación. Nuestros resultados sugieren que no es así. Esto no significa que los países deban descartar el crecimiento, y hemos enfatizado que el crecimiento abre importantes posibilidades. Más bien, demuestran que no es necesario que los países resuelvan el difícil problema de generar crecimiento para poder abordar los desafíos que existen en los frentes de la salud y la educación. Se trata sin duda de una buena noticia (p. 54).

La pregunta que formula el Informe a partir del diagnóstico anterior es sin duda problemática: «Si la salud y la educación no dependen del crecimiento ¿de qué dependen?» (p. 54). El PNUD explora diversas respuestas a dicha pregunta revelando la diferencia de factores que influyen tanto en la salud como en la educación. Mientras que los avances tecnológicos —que han permitido

bajar costos y masificar tratamientos como vacunas— han influenciado en mejorar la situación de salud, esto no influencia igualmente en la educación:

[...] .existe una diferencia considerable entre educación y salud: no hay avances tecnológicos existe una diferencia considerable entre educación y salud: no hay avances tecnológicos que permitan explicar los patrones de la primera. Las tecnologías básicas para impartir instrucción no han cambiado en los últimos 40 años: los maestros cuentan con instalaciones, pizarras y libros para transmitir conocimientos a sus alumnos y reciben un sueldo a cambio (p. 58).

A pesar de esta diferencia, el informe reitera el papel que ha jugado la transmisión de ideas entre países como un factor de avance en salud y educación, destacando que las ideas incluyen tanto aspectos tecnológicos y de prácticas como de principios e ideales sobre cómo debe ser organizada la sociedad. Esta última es uno de los factores que pueden haber influido más en la educación que las innovaciones tecnológicas.

Esta reflexión mantiene aún pendiente la pregunta: ¿por qué han subido los niveles de educación? El informe del PNUD sugiere diversas respuestas desde los planos económico y político. Una primera aproximación está centrada en el impacto que ha generado el cambio de sociedades con mayor actividad industrial y de servicios, que incrementa los beneficios de la inversión en educación y genera mayor demanda educativa. En esta misma línea se ubican los efectos de los procesos de urbanización («las ciudades ejercen un rol fundamental en la transmisión de ideas y la movilización política» p. 63). Una segunda respuesta está más vinculada con las iniciativas de los Estados por promover una ideología nacional a través de la educación pública que permita consolidar un poder político. Una tercera razón de la expansión educativa está asociada, a su vez, a experiencias democráticas y de políticas tributarias redistributivas. El informe es cauto, sin embargo, en incluir ejemplos de países que no corresponden a estos tres tipos de respuestas.

Otro ángulo que el informe aporta en dicho capítulo es la correlación negativa entre desigualdad y desarrollo humano. Por lo tanto, la disminución de la desigualdad revertiría positivamente en el desarrollo humano, para lo cual el informe plantea abordar el tema de las políticas fiscales, así como el tamaño y función del Estado, especialmente en su interacción con el mercado.

Este capítulo nos ofrece, además, una tipología de los países en la forma como interactúan tanto en la dimensión económica del crecimiento y no económicas como en la salud y la educación. Así, se pueden identificar los siguientes tipos:

- países con alto crecimiento y alto desarrollo humano
- países sin un alto crecimiento ni alto desarrollo humano
- países que han logrado alcanzar solo uno de ambos

El informe precisa que son pocos los países que se pueden ubicar en el primer tipo de desarrollo «virtuoso»; entre ellos, cita a Corea del Sur e Indonesia. Estas diferenciaciones permiten empatar con el capítulo cuarto, titulado: «Las cosas buenas no siempre vienen juntas», en el cual el Informe va más allá de las dimensiones del IDH para confrontar datos de otras dimensiones del desarrollo humano, como el empoderamiento, la equidad, la vulnerabilidad y la sostenibilidad, lo cual lleva a una reflexión más matizada y contrastante de la aportada únicamente por el IDH:

[...] cabe destacar que el hecho de que un país avance en el IDH no implica necesariamente un adelanto en estas otras dimensiones. Algunos países pueden ostentar valores de IDH muy altos, pero ser poco democráticos, inequitativos e insostenibles y, por otro lado, países con IDH muy bajo pueden ser relativamente democráticos, igualitarios y sostenibles. Esto da cuenta de la amplitud y complejidad de las tareas del desarrollo humano, es decir, no podemos dar por sentado que todos los avances positivos vendrán juntos (p. 73).

Este capítulo va a detenerse en analizar cada una de esas otras dimensiones para llamar la atención en la complejidad de los procesos de desarrollo y los retos para abordar esas dimensiones. Por su parte, el capítulo cinco, titulado «Innovaciones en la medición de la desigualdad y la pobreza», propone algunos cambios en dichas mediciones en las cuales sigue presente la educación como un objeto clave de medición. En la siguiente tabla damos cuenta de estas nuevas mediciones.

El capítulo final, que lleva como título: «El programa después de 2010», realiza una síntesis de los capítulos previos y a la vez establece las tres implicancias más cruciales para el desarrollo humano del futuro:

En primer lugar, no podemos suponer que el desarrollo futuro reflejará los avances del pasado: en muchos aspectos, hoy hay más oportunidades, situación que se mantendrá en el futuro. En segunda instancia, la variedad de experiencias y contextos específicos favorece la formulación de pautas generales en lugar de recetas normativas universales. En tercer lugar, existen nuevos desafíos de gran envergadura que deben ser abordados, y el más importante de ellos es el cambio climático (p. 114).

Tabla 1. Índices del PNUD

| IDH ajustado por la Desigualdad (IDHD) | Índice de Desigualdad de Género (IDG) | Índice de Pobreza Multi-dimensional (IPM) |
|---|---|--|
| <p>Da cuenta de las pérdidas en materia de desarrollo humano generadas por las desigualdades en salud, educación e ingreso. Las reducciones en estas tres dimensiones varían de un país a otro y van desde 1% en educación (República Checa) hasta 68% en ingresos (Namibia); en general, suelen ser mucho más altas en los países de bajo IDH.</p> <p>En más de un tercio de los países, la desigualdad en salud, educación o en ambas es mayor que en los ingresos.</p> | <p>Indica las disparidades de género en salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral. Las pérdidas que se producen en este campo debido a la desigualdad de género, expresadas en términos del IDG, fluctúan entre 17% y 85% y alcanzan sus niveles más altos en los Estados Árabes y en Asia Meridional.</p> | <p>Identifica las múltiples carencias que sufren los hogares en salud, educación y niveles de vida. Se calcula que la tercera parte de la población de 104 países en desarrollo, o alrededor de 1.750 millones de personas, padece privaciones simultáneas en varias dimensiones. Más de 50% vive en Asia Meridional, aunque los índices más elevados se encuentran en África Subsahariana.</p> <p>La intensidad varía considerablemente entre regiones, grupos y pueblos indígenas.</p> |

Para ello, el informe insiste en relativizar el crecimiento económico desconectado del desarrollo humano y que se requiere una manera de analizar el desarrollo cotejando diversas variables: «Si el crecimiento es un medio para lograr diversos fines —una idea bastante aceptada en la actualidad— su «éxito» debe evaluarse según los objetivos más amplios de desarrollo humano que pretende promover. Todas las variables correspondientes deben estar sobre la mesa, a la vista, simultáneamente» (p. 117).

Asimismo, enfatiza en una concepción protagónica y no pasiva de las personas en el desarrollo, pasando de una visión solo receptora de servicios públicos a un rol más activo. También el PNUD en esta parte final hace un llamado tanto al diseño e implementación de políticas acordes con el desarrollo humano como a promover más estudios que logren superar la visión economicista que se ha tenido del desarrollo:

Los aspectos económicos del crecimiento y su relación con el estudio del desarrollo exigen una reformulación radical. Buena parte de la bibliografía teórica y empírica aún hoy establece una relación de equivalencia entre crecimiento económico y desarrollo. Estos modelos teóricos parten del

supuesto de que a las personas sólo les importa el consumo. Y aplican la misma teoría al análisis de políticas óptimas [...]. La premisa, con frecuencia explícita, es que el objetivo de las autoridades debe ser la maximización del crecimiento.

Por el contrario, el principio fundamental del enfoque de desarrollo humano es que el bienestar personal es mucho más que tener dinero y trata más bien de que las personas tengan la posibilidad de llevar adelante planes de vida que consideren significativos o valorables. Para ello, el ingreso es crucial, pero también el acceso a educación y la capacidad de vivir una vida prolongada y saludable, participar en las decisiones colectivas y vivir en una sociedad que respeta y valora a todos sus miembros (p. 128).

Sin duda, este informe, a veinte años del primero que lanzara el PNUD, ha logrado no solo resumir los antecedentes de su contribución sino también introducir algunos cambios que muestran la necesaria renovación de los discursos, mediciones y políticas del desarrollo en tiempos de globalización y cambios climáticos.