



Capítulo



El Desarrollo Humano: una propuesta centrada en la gente

Las personas deben ser el centro del Desarrollo Humano. El desarrollo debe forjarse alrededor de las personas, y no ellas alrededor del desarrollo. Debe ser el desarrollo de las personas, por las personas y para las personas.” (PNUD, 1991:41)

1 1

EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

Tradicionalmente el desarrollo de los países se vinculaba con el nivel y el crecimiento de la producción, o bien, con el ingreso nacional *per cápita*. Sin embargo, esa concepción del desarrollo era muy limitada, pues no consideraba otras dimensiones importantes sobre el bienestar de las personas. En el año 1990, con la aparición del primer Informe sobre Desarrollo Humano a nivel mundial, el PNUD propuso, sin restar importancia a los otros enfoques utilizados hasta el momento, una nueva forma de considerar el desarrollo: **el Desarrollo Humano es el proceso de expansión de las opciones de las personas** (PNUD, 1990:1) **en todos los grupos humanos** (PNUD, 1992:19).

Las **opciones o capacidades**, como serán denominadas de ahora en adelante, se refieren a la libertad real que disfrutaban las personas para perseguir los objetivos que ellas mismas valoran. Entre éstos, podemos contar:

- tener una vida productiva y creativa,
- adquirir conocimientos,
- tener una vida larga y saludable,
- participar social y políticamente,
- disfrutar de un medio ambiente saludable y productivo.

El Desarrollo Humano comprende la ampliación de las **capacidades** de la gente, *de toda la gente*. El objetivo del desarrollo no es entonces producir más bienes y servicios, sino aumentar las **capacidades** de las personas para vivir en plenitud, en forma productiva y satisfactoria (Sen, 1990).

Es importante destacar que la noción de **capacidad** es una noción de libertad: la libertad de obtener una duración normal de vida (no restringida por la mortalidad prematura), la libertad de leer y escribir (sin ser restringido por el analfabetismo), entre otras libertades (Dréze y Sen, 1995).

Además de las **capacidades**, otros dos conceptos son importantes dentro del nuevo paradigma de Desarrollo Humano: los **logros** y los **medios**. Los **logros** se refieren a las diferentes condiciones de vida que son alcanzadas o que pueden ser alcanzadas por las personas. Van desde los **logros** más esenciales, como tener buena nutrición y evitar la enfermedad, hasta los más complejos, como tomar parte activa de la vida de una comunidad y lograr autoestima.

Los **medios** son los conjuntos o grupos alternativos de bienes, servicios y derechos civiles y políticos de los cuales una persona puede disponer en una sociedad, utilizando todas las oportunidades que estén a su alcance. Estos derechos y oportunidades pueden estar legalmente establecidos -por ejemplo los derechos de propiedad- o pueden estar legitimados socialmente -como es el caso de los bienes públicos, o de dife-

Las personas deben ser el centro del Desarrollo Humano. El desarrollo debe forjarse alrededor de las personas, y no ellas alrededor del desarrollo.

rentes sistemas de reasignación entre familias o al interior de ellas-. El resultado de no contar con dichos **medios** es que en una sociedad pueden existir suficientes bienes, pero con personas sin derechos sobre los mismos. Es el caso de ciertas situaciones de hambrunas, en que determinadas sociedades contaban con suficientes alimentos pero, sin embargo, parte de su población murió de hambre, pues no contaba con derechos sobre esos alimentos.

Los **medios** a disposición de cada persona o cada grupo humano, determinan su rango de **capacidades**. Así, por ejemplo, si dos personas disponen de igual cantidad de **medios**, pero una de ellas tiene 16 años y la otra 90 años, cada una tendrá un rango diferente de **capacidades**.

Debe tomarse en cuenta también que los contextos económico, político, social y ambiental determinan los **medios** con que cuentan los distintos grupos de la sociedad; y que estos contextos, a su vez, son influenciados por el entorno cultural existente en la sociedad.

El nuevo enfoque del Desarrollo Humano supera la visión reduccionista que equiparaba el desarrollo con el nivel y el incremento en la producción de bienes y servicios, y al redefinirlo como el proceso por el cual se logra la ampliación de las **capacidades** de las personas, los bienes y servicios pasan de ser considerados "fines", a constituir **medios** para el logro de dichos objetivos. Entonces, el papel particular de los **medios** sobre el Desarrollo Humano está en sus efectos sobre las **capacidades**. Por ejemplo, para la mayoría de las personas, el único servicio que disponen para la venta es su fuerza de trabajo; por lo tanto, los **medios** de esas personas dependen principalmente de su habilidad para encontrar un trabajo, del salario en ese trabajo, así como de los precios de los bienes y servicios que esas personas deseen comprar (aunque eso no significa que los **medios** operan sólo a través del mercado, pues debe tomarse en cuenta, entre otros, lo que puede obtenerse del Estado o del subsidio social).

Por su parte, las **capacidades**, al ser habilidades para alcanzar los **logros**, representan las

oportunidades reales que tienen las personas para llevar el tipo de vida que desean; reflejan las combinaciones alternativas de **logros** que es posible alcanzar, es decir, las posibilidades que tienen las personas de hacer o ser al vivir.

Como el objetivo se centra en las oportunidades de las personas, no sólo deben tomarse en cuenta los **medios** que tienen, sino también sus características personales y el entorno social. Los **medios** para alcanzar **logros** y **capacidades** varían según las características de las personas (género, edad, etnia, región geográfica de residencia, lengua y otras). Por ejemplo, para el **logro** elemental de tener buena nutrición, el consumo de alimentos difiere según el tamaño del cuerpo, las condiciones del clima, las características epidemiológicas, entre otros factores; pero además, la oportunidad de elegir entre diferentes canastas de alimentos que le permitirá a la persona estar bien nutrida define, en parte, la **capacidad** para vivir una vida larga y saludable.

El ingreso, desde esta perspectiva del desarrollo, solamente constituye un **medio** para alcanzar ciertos **logros**, pero no necesariamente se traduce en mayores **capacidades**, ya que el nivel de ingreso mínimo adecuado para llegar a los mismos niveles de **capacidad** cambia en función de las características personales y sociales. Por ejemplo, una persona con discapacidades necesitará, tal vez, iguales ingresos que otra sin discapacidades para estar bien nutrida, pero también requerirá otros **medios** como transporte adaptado y capacitación especial para lograr tener una vida productiva.

El Desarrollo Humano se concibe entonces como un proceso de ampliación de los **medios** de las personas y de las **capacidades** que éstas generan, y refleja, además de los **logros** en términos del nivel de bienestar, el uso que hace la gente de esas nuevas oportunidades, es decir, la libertad que tienen las personas para elegir y alcanzar **logros**. Las **capacidades** reflejan la libertad de una persona de elegir entre diferentes formas de vida. La persona es considerada, desde esta perspectiva, como un ser activo en la definición de sus *seres* y *quehaceres*.

Los **medios** a disposición de cada persona o cada grupo humano, determinan su rango de **capacidades**.

Sin embargo, debe aclararse que el Desarrollo Humano posibilita a la gente tener **capacidades**; pero nadie puede garantizar la felicidad humana, y las decisiones que la gente realiza para alcanzar determinados **logros** son de su propio interés (PNUD, 1990). No obstante, el proceso de desarrollo debe al menos crear un ambiente favorable para que la gente, en forma individual y colectiva, desarrolle todo su potencial y pueda llevar una vida productiva y creativa de acuerdo a sus necesidades e intereses (PNUD, 1990:1).

El Desarrollo Humano como medio y fin: libertades y derechos

Como se ha visto, el desarrollo se concibe como una expansión de las libertades humanas, lo cual implica considerar la complejidad del análisis teniendo en cuenta las interrelaciones que existen entre las diversas dimensiones del desarrollo: económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, etnia, raza, edad, entre otras. Por ejemplo, el aumento de las **capacidades** de las mujeres depende, entre otros, de factores económicos como la obtención de un ingreso y del buen funcionamiento de los mercados, pero también de la posibilidad de controlar su cuerpo y del marco jurídico que contenga consideraciones de género, sean éstas positivas o negativas para las mujeres.

La expansión de las libertades y **capacidades** es el fin primordial del Desarrollo Humano, al que Sen (2000) denomina papel constitutivo, pero también es el medio principal del desarrollo (papel instrumental). El papel constitutivo de la libertad está dado por la existencia de libertades elementales que permiten el "enriquecimiento" de la vida humana.

La expansión de las libertades, además de constituir el objetivo del Desarrollo Humano, es también el **medio** por el cual se logra ese desarrollo. La importancia de la expansión de las libertades como instrumento radica en que cada una de las diferentes libertades contribuye en gran medida a las demás. Por ello, hay que entender el Desarrollo Humano como determinado por un conjunto de condiciones que no actúan aisladamente, sino que, por el contrario, son dependientes unas

de otras, lo cual implica dificultades a la hora de elegir las variables que influyen de manera persistente y sistemática. En este sentido, Sen (2000) propone cinco distintos tipos de libertades: los servicios económicos, las oportunidades sociales, las libertades políticas, las garantías de transparencia y la seguridad protectora.

El **crecimiento económico**, si bien no es el fin del Desarrollo Humano, tiene un papel fundamental, ya que el ingreso constituye una de las fuentes para el aumento de las posibilidades. Sin embargo, el crecimiento, en el marco del Desarrollo Humano, no debe ser visto sólo como un aumento de la cantidad de bienes y servicios, ya que existe evidencia empírica que demuestra que por sí solo, el crecimiento no necesariamente se traduce en un mejoramiento del nivel de vida para todos. Para que se traduzca en Desarrollo Humano, el crecimiento económico debe contar con las siguientes características (PNUD, 1991):

- **Participativo**: debe permitir la iniciativa privada y la amplia participación de las personas.
- **Bien distribuido**: debe beneficiar a todas las personas.
- **Sostenible**: no debe disminuir las posibilidades de las generaciones futuras.

El crecimiento resulta necesario por sus efectos en la generación de empleo, en la productividad y en los ingresos y, por lo tanto, para disminuir la pobreza y, en algunos casos, las desigualdades. La capacidad de trabajar es el activo principal de la mayoría de las personas, por lo cual, la obtención de un empleo y de un ingreso es el principal medio para acceder a los satisfactores básicos. Por otro lado, en la medida en que el crecimiento genere oportunidades laborales, disminuye la presión sobre las políticas sociales, permitiendo que éstas cumplan con las funciones que realmente les corresponde en este ámbito, la de complementar el mercado de trabajo a través de la capacitación y la de generar una red de seguridad para quienes no estén en condiciones de trabajar.

El empleo no sólo es un medio para satisfacer necesidades materiales. También es un ele-

El papel constitutivo de la libertad está dado por la existencia de libertades elementales que permiten el "enriquecimiento" de la vida humana.

mento fundamental de la identidad humana y de la integración social. El ámbito laboral es un espacio de interacción entre los diferentes actores sociales. Permite la asociación y cooperación, así como la participación en instancias de interlocución con el Estado y otras instituciones. En el caso de las mujeres, el acceso al trabajo y a un ingreso les ha permitido tener mayor capacidad de decisión en el hogar y, por lo tanto, de influencia en la forma en que se distribuyen los recursos familiares.

La creación de las **oportunidades sociales** permite la ampliación de las capacidades humanas. La educación básica y la capacitación para el trabajo posibilitan la incorporación sistemática del progreso técnico en los procesos laborales, contribuyendo a una mayor productividad y, por ende, a un aumento de los ingresos. Es ampliamente conocido el efecto del aumento del nivel educativo sobre el incremento de los ingresos. La evidencia empírica señala que en Paraguay el ingreso promedio por hora aumenta 6% por cada año de estudios primarios, 9% por año de estudios secundarios y 12% por cada año de estudios universitarios (Alfonso, 2000). La inversión en capital humano es de vital importancia para este enfoque, aunque constituye sólo una parte de la solución debido a su objetivo restringido al mercado laboral.

Las consecuencias de un mayor nivel educativo de las personas no se limitan al beneficio individual. También se nota que a través del aumento de la productividad mejora la competitividad de la producción nacional frente a los otros países, incrementando las posibilidades del país de incorporarse a las ventajas del comercio internacional. La educación básica, así como la capacitación laboral, tienen además otros efectos sobre la persona: mejores condiciones para evaluar opciones y tomar decisiones; para participar en su gremio, comunidad, cooperativa, con mayor seguridad en sí mismo y respeto por parte de los demás. La educación contribuye en las mujeres a una menor tasa de fecundidad, ya sea porque le permite acceder a trabajos remunerados y con eso retrasa la edad de tener el primer hijo/a, como porque le permite tener

mayor capacidad de negociación en la pareja acerca del número de hijos deseados.

Por otra parte, una persona bien nutrida y saludable obtiene mejores resultados en su proceso educativo y en su actividad laboral y puede incorporarse activamente a su sociedad. La disminución de los días de trabajo por enfermedad, así como el aumento de la productividad, se traducen en un mayor ingreso individual y familiar.

El mayor nivel educativo y el mejor estado de salud se relacionan mutuamente. Una mejor educación permite mantenerse en mejores condiciones de salud y hacer más efectivo el papel de la salud pública, especialmente en aquellas acciones que requieren la colaboración de la sociedad: campañas de vacunación, programas para erradicar o controlar enfermedades, tareas de prevención. Por otro lado, una buena salud mejora las posibilidades de aprender.

El ejercicio de los **derechos políticos** se fundamenta en la necesidad que tiene un proceso de desarrollo de incorporar a las personas en las decisiones acerca de cuáles son las necesidades y cuáles los bienes y servicios que los satisfacen y que son los preferidos por la ciudadanía. La democracia tiene, de esta manera, un papel primordial en la consecución de los objetivos del Desarrollo Humano, ya que permite crear espacios de expresión para los grupos cuyas demandas no han sido incorporadas a la agenda política.

El Desarrollo Humano busca ayudar a la gente a explotar su propio potencial, a expandir su capacidad intelectual y creativa, a buscar nuevas opciones y emprender nuevas actividades, a aumentar su autonomía, su capacidad de gestión y su participación activa en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

La asignación y uso de los recursos físicos, económicos, culturales o de poder de manera equitativa requiere la participación informada y responsable de la población, pero además implica, necesariamente, la existencia de estructuras político-institucionales capa-

ces de generar consensos y de incorporar las demandas en forma efectiva a las políticas.

La relación de las personas con el Estado y sus instituciones define uno de los vínculos posibles para el logro del Desarrollo Humano. Otro conjunto de relaciones importantes está constituido por el que se establece entre los miembros de la sociedad a partir de la convivencia cotidiana. El grado en que las personas se encuentren integradas y mantengan comportamientos confiables, custodien los valores y normas aceptados por su colectividad y se asocien para el logro de objetivos comunes que impacten en el desempeño individual y social es lo que actualmente se ha denominado **capital social** (Kliksberg, 1999) y que diferentes organismos internacionales han incorporado como el cuarto tipo de capital, además del natural, el físico y el humano.

Las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación tienen efectos positivos en varios sentidos. En términos económicos permiten aumentar y difundir información acerca de las condiciones del mercado y de nuevas tecnologías, reducen costos de transacción al disminuir la necesidad de firmar contratos o de judicializar conflictos, aumentan la formación de organizaciones productivas, generan mecanismos alternativos de acceso a recursos educativos, créditos y otros para grupos que no cumplen con las condiciones exigidas por el mercado y producen bienes públicos (aulas para la escuela, mejoramiento de la plaza pública, etc.) beneficiosos para el conjunto de la comunidad. La existencia de normas compartidas permite ejercer un control social sobre quienes pretendan realizar actos delictivos, incluyendo la corrupción gubernamental; aumenta la efectividad de las instituciones públicas (escuelas, centros de salud) en la medida en que padres y usuarios se involucran en sus actividades. La pertenencia a un grupo da lugar, asimismo, al reconocimiento mutuo, al desarrollo de una autoestima colectiva, al desarrollo de los valores culturales y al crecimiento en conjunto, lo cual a su vez tiene gran relevancia en la capacidad para lograr ejercer influencia en el ámbito político.

De esta manera, el aumento del capital social es fundamental para el Desarrollo Humano, pues contribuye al incremento de las capacidades humanas a través de la incorporación de las personas al mercado en mejores condiciones, de la participación en las decisiones públicas y de los efectos derivados de las relaciones interpersonales establecidas al interior de los grupos.

La expansión de las capacidades y libertades también está estrechamente relacionada con la posibilidad o existencia de amenazas que impidan a las personas tomar decisiones con respecto a sus opciones presentes y futuras y ser parte de la dinámica social, económica, cultural y política de su entorno.

“La seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas” (PNUD, 1994:25).

El concepto de **seguridad** se ha relacionado generalmente como una necesidad vinculada al Estado-Nación y no a la persona. Se ha hecho referencia a la seguridad del territorio contra la agresión externa, como una protección de los intereses nacionales o como la seguridad mundial frente a la posibilidad de una crisis nuclear. Sin embargo, para la población la seguridad se relaciona con hechos de su vida cotidiana: la protección contra la amenaza de una enfermedad, la posibilidad de ser sujeto de un asalto o violación, el peligro del desempleo, o su mantenimiento en la vejez.

Recuadro 1

Los diferentes tipos de capital

Capital Natural: consiste en los recursos naturales. Puede consumirse, degradarse, ser mantenido o aumentado, como los demás tipos de capital.

Capital Físico: está conformado por los medios de producción elaborados por el ser humano. Incluye la maquinaria y equipo y las construcciones residenciales y no residenciales (carreteras, edificios, etc.).

Capital Humano: incluye el conocimiento, las habilidades, la experiencia, la energía y la inventiva de la gente.

Capital Social: consiste en las instituciones, relaciones, actitudes y valores que gobiernan las interacciones entre las personas.

El PNUD (1994) señala que el concepto básico de seguridad humana debe centrarse en cuatro de sus características esenciales:

- **La seguridad humana es una preocupación universal.** Las amenazas afectan a todos los países del mundo, ricos o pobres. Las crisis económicas y el desempleo, el tráfico de estupefacientes, el delito, la degradación del medio ambiente y la contaminación y las violaciones de los derechos humanos se encuentran en todos los países y aunque varían su intensidad, van en aumento.
- **Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.** Cuando cualquiera de estos problemas afecta a la población de un país, se convierte en una amenaza para los demás ya que sus consecuencias no respetan las fronteras geográficas.
- **Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.** Es menos costosa la prevención, por ejemplo de ciertas enfermedades a través de la atención primaria de la salud y de campañas educativas que el control de una epidemia.
- **La seguridad humana está centrada en el ser humano.** Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

La seguridad humana significa que la gente puede ejercer o ampliar sus opciones generadas por el proceso de Desarrollo Humano en forma segura y libre y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. Pero también, la falta de Desarrollo Humano reflejada en la pobreza, el hambre, la enfermedad, las disparidades regionales, de etnia o de género o la ausencia de oportunidades económicas pueden provocar violencia. El sentimiento de pérdida de seguridad puede significar actitudes menos tolerantes como la xenofobia, conflictos políticos o protestas violentas. La gente insegura, por lo tanto, se convierte en una carga para la sociedad y en un obstáculo para el Desarrollo Humano.

Las amenazas contra esa seguridad son muchas. Sin embargo, pueden agruparse en siete categorías (PNUD, 1994):

- **Seguridad económica:** requiere un ingreso básico asegurado, generalmente como resultado de un trabajo productivo, pero también a través de un sistema de seguridad social (jubilaciones, pensiones).
- **Seguridad alimenticia:** significa acceso a la alimentación suficiente, ya sea a partir de la compra en el mercado, de la producción propia o de algún sistema de provisión público.
- **Seguridad en materia de salud:** es el acceso a servicios de salud y a condiciones sanitarias adecuadas. Afecta particularmente a la esperanza de vida y a las tasas de morbi-mortalidad.
- **Seguridad ambiental:** significa vivir en un medio físico saludable, sin amenazas ambientales como la posibilidad del agotamiento de las fuentes de agua, de la deforestación, de catástrofes naturales (inundaciones, tormentas).
- **Seguridad personal:** es una de las más importantes para la gente, ya que implica la sensación de que su vida no está condicionada por la posibilidad de violencia súbita e imprevisible. Esta amenaza puede originarse en el Estado (tortura física), en otros Estados (guerra); entre grupos de la población (tensión étnica), de otros individuos (delincuencia, violencia callejera, violencia doméstica, maltrato infantil) y de la misma persona como en el caso del suicidio o del uso de estupefacientes.
- **Seguridad de la comunidad:** la pertenencia a una familia, a un grupo -social, racial o étnico-, a una organización, brinda identidad cultural, valores y, muchas veces soporte material.
- **Seguridad política:** el respeto a los derechos humanos constituye uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana.

En este sentido, los derechos humanos y el Desarrollo Humano tienen una visión y un propósito común: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas. Los derechos humanos señalan que todas las

personas pueden reclamar medidas sociales que los protejan de abusos y privaciones y que les permitan vivir una vida decorosa. El Desarrollo Humano, por su parte, tiene como objetivo la ampliación de las capacidades y oportunidades humanas, para que la gente pueda ser y hacer en su vida de acuerdo con sus propias necesidades. Desde esta visión, la promoción de las libertades constituye una misión compartida.

El papel de las instituciones y del ejercicio de la ciudadanía en el Desarrollo Humano

Detrás de cada una de estas libertades, existe un marco institucional, un conjunto de reglas y normas que son fundamentales para asegurar su expansión: el mecanismo de mercado, el Estado y la estructura de incentivos. El mercado, en este caso, tiene virtudes que contribuyen a aumentar las capacidades a través del intercambio. La libertad para elegir un trabajo es importante, por ejemplo para las mujeres ya que, en general, el ingreso les ha permitido aumentar su independencia económica y una mayor capacidad de negociación al interior de la familia en lo referente a la distribución de recursos. Por otro lado, la libertad para elegir una canasta de bienes o las capacidades para funcionar garantizan mayores niveles de bienestar.

El funcionamiento del mercado no siempre se traduce en una mayor eficiencia o equi-

El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos) (Sen, 2000:19).

Recuadro 2

Las libertades humanas son el propósito común de los derechos humanos y del Desarrollo Humano

Libre de discriminación, ya sea del sexo, la orientación, la enfermedad, la raza, el origen nacional o étnico o la religión, o cualquier otra condición.

Libre de la necesidad, para disfrutar de un nivel digno de vida.

Libre para desarrollarse y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno.

Libre del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos.

Libre de la injusticia y de las violaciones del imperio de la ley.

Libre para participar en la adopción de decisiones, expresar las opiniones y formar asociaciones.

Libre para tener un trabajo digno, sin explotación.

(PNUD, 2000).

dad. La existencia de grupos de interés o cuando el interés individual no conduce a los intereses sociales debe hacer evaluar la existencia de otras instituciones políticas y sociales que permitan el logro del bien común tratando de solucionar las fallas del mercado.

El Estado, en este caso, aparece como una institución relevante cuando se consideran las imperfecciones del mercado, especialmente cuando se analizan los bienes públicos, que en general, tienen un gran peso relativo como mecanismos para la expansión de ciertas capacidades. La conservación del medio ambiente, la defensa y la seguridad ciudadana y el control de una epidemia son bienes públicos que contribuyen a garantizar ciertas libertades. Por ejemplo, la defensa y seguridad ciudadana son necesarias para el ejercicio normal de las actividades económicas. Igualmente, la erradicación de ciertas enfermedades como la poliomielitis contribuye a disminuir la probabilidad de que existan niños contagiados que queden con secuelas físicas que en el futuro limiten sus capacidades educativas o laborales.

La estructura de los incentivos, que generalmente está directamente relacionada con la acción del sector público, no se refiere únicamente al conjunto de precios. La existencia de barreras al acceso de los mercados o los mercados incompletos reducen las posibilidades de aumento de los ingresos. La existencia de discriminación por motivos

raciales, étnicos o de sexo, etc. reduce la movilidad ocupacional y, por esa vía, los ingresos laborales; las restricciones al mercado de créditos de las pequeñas empresas las marginan al mercado de créditos informal, lo cual impacta en las posibilidades de crecimiento de las empresas. El mismo efecto tiene la falta de titulación de las tierras agrícolas. Las barreras de entrada como las licencias pueden dar lugar a la disminución de la competencia y por ello a un aumento de los precios o a una disminución de la calidad de un bien o servicio.

Para Griffin y McKinley (1992) los beneficios económicos recibidos por la gente (sean éstos en dinero, bienes y servicios, en especie, bienes de autoconsumo, o capacidades para vivir una larga y saludable vida) pueden ser entendidos como flujos que se originan en un acervo o *stock* de capital, el cual incluye los cuatro tipos de capital ya referidos: natural, físico, humano y social. Por ello, para lograr una estrategia efectiva de expansión de los **medios** y de las **capacidades** de la gente, se requiere que el Estado, los mercados y la estructura de incentivos sean efectivos en la acumulación de las distintas formas de capital.

Un problema clave para la elaboración de políticas que respondan a las necesidades de los actores sociales se plantea a la hora de decidir cuáles son los satisfactores adecuados, ya que éstos son productos culturales y de procesos discursivos en los cuales, por lo general, no participan activamente las personas implicadas.

Como señala Fraser (1991), la interpretación de los satisfactores no está dada, al contrario, es problemática, ya que no sólo son éstos los que importan, sino las políticas de satisfacción que entran en juego. Además, hay que tener en cuenta quién los interpreta, desde qué perspectiva y con qué intereses, a partir de qué instituciones y cuáles son las relaciones entre dichas instituciones y los demás actores sociales participantes en el proceso de interpretación, ya que en este proceso se establecen definiciones sustantivas y autorizadas. Se da por sentado que las formas del discurso público disponible son las adecuadas y justas.

Este proceso de interpretación es sólo uno de los tres momentos dentro de una política pública que busque la satisfacción de necesidades. Anterior a este momento se encuentra la lucha por legitimar una necesidad y posteriormente se encuentra el momento de la lucha por satisfacer la necesidad.

El sistema democrático, en este caso, debe garantizar la existencia de canales de interacción entre el Estado y los ciudadanos y ciudadanas que permitan el acceso a los sectores con menor grado de participación para evitar sesgos a favor de los grupos ya vinculados con el aparato estatal, ya que en muchos casos, la política social y la económica han favorecido a los sectores con mayor capacidad de presión y no a los más carenciados. La participación debe darse en un marco de mayor "empoderamiento". No sólo se trata de facilitar la participación de grupos excluidos, sino de asegurar el procesamiento de sus demandas en un marco de concertación y mediación, en la que todos los actores tengan como objetivo los grandes lineamientos del desarrollo y acepten reglas comunes de interacción. Los organismos no gubernamentales, los partidos políticos, los poderes del Estado y los gobiernos locales deben contar con formas de articulación que garanticen la participación democrática y disminuyan el papel de las relaciones corporativas entre grupos de presión y las instituciones estatales.

1 2

LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO

La ampliación del concepto de Desarrollo Humano más allá del PIB *per cápita* implicó un reto en lo referente a su medición. Por una parte, si bien es cierto que la expansión de las **capacidades** de la gente es lo que define el proceso de desarrollo, las mismas no se pueden observar directamente. Por ello, el nivel de Desarrollo Humano se debe inferir a partir de los **logros** y los **medios** de la gente, que sí se pueden observar y medir directamente.

Por otra parte, el objetivo de los informes mundiales de Desarrollo Humano del PNUD

era, precisamente, conocer el grado RELATIVO/COMPARADO de desarrollo de todos los países del mundo. Ello implicó incorporar en la medición solamente aquellas variables cuyos datos estuviesen disponibles para la gran mayoría de los países del mundo.

A partir de 1990, el PNUD calcula y publica el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que es una medida sinóptica del Desarrollo Humano. Mide los adelantos medios de un país en tres logros básicos del Desarrollo Humano:

- I) una vida larga y saludable (longevidad);
- II) los conocimientos; y
- III) un nivel de vida digno.

El primero de esos logros básicos, **una vida larga y saludable**, se mide por la esperanza de vida al nacer. Su importancia radica en el valor que le dan las personas al vivir bien y en forma saludable. En todas las sociedades es valorada la posibilidad de vivir muchos años, ya que ello permite el desarrollo de las potencialidades y talentos. Por otro lado, en la esperanza de vida al nacer se reflejan indirectamente otras facetas de la calidad de vida de las personas: alimentación, salud y educación, disminuyendo la necesidad de incluirlas como variables, particularmente a aquellas con las que no se cuentan con buenos datos en la mayoría de los países, por ejemplo sobre nutrición.

El acceso a los **conocimientos** se considera como un requisito básico para llevar una vida productiva en la sociedad. Las variables fundamentales son la tasa de alfabetización de adultos -ya que saber leer y escribir constituye el primer paso de las personas hacia el aprendizaje y la adquisición de conocimientos- y la combinación de las tasas brutas de matriculación primaria, secundaria y terciaria, -ya que mayores niveles de educación significan mayor conocimiento y mejores posibilidades de comunicación-.

Un **nivel de vida digno** hace referencia a los recursos que necesita una persona para acceder a los bienes y servicios que satisfacen sus necesidades. Entre estos recursos se encuentran la tierra, el crédito, el ingreso, pero debido a la dificultad para medir las dos primeras

variables, se optó por incluir una aproximación del ingreso. Así, el PIB *per cápita* constituye el indicador utilizado en este caso.

Paraguay según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuya metodología de cálculo se presenta con detalle en el Anexo 1, asume valores entre 0 y 1, donde el valor 1 está asociado con el mayor Desarrollo Humano. Sin embargo, hay valores intermedios que permiten la clasificación de los países según grados de desarrollo. Así, el valor de 0,800 marca el límite entre los países de *alto Desarrollo Humano* (0,800 o más) y los de *Desarrollo Humano medio*, y 0,500 el límite entre estos últimos y los de *Desarrollo Humano bajo* (menos de 0,500). Por lo tanto, los países con *Desarrollo Humano medio* son aquellos cuyo IDH asume valores iguales o superiores a 0,500, pero inferiores a 0,800.

El IDH publicado en el Informe sobre el Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002), se calculó con datos de los países para el año 2000 o los más recientes disponibles. En ese Informe, el valor del IDH para Paraguay era de 0,740, lo cual lo ubicó en la posición 90 entre 173 países, y en el grupo de países de *Desarrollo Humano medio*.

En el cuadro siguiente se muestra el valor del índice para los países del MERCOSUR y el promedio de América Latina y el Caribe.

Como reflejan esos datos, Paraguay ocupa la última posición en Desarrollo Humano entre los países del MERCOSUR y su índice es inferior

CUADRO 1		
ÁREA/PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
MERCOSUR		
Argentina	0,844	34
Brasil	0,757	73
Paraguay	0,740	90
Uruguay	0,831	40
A. Latina y el Caribe	0,767	--

* entre 173 países.
Fuente: (PNUD, 2002).

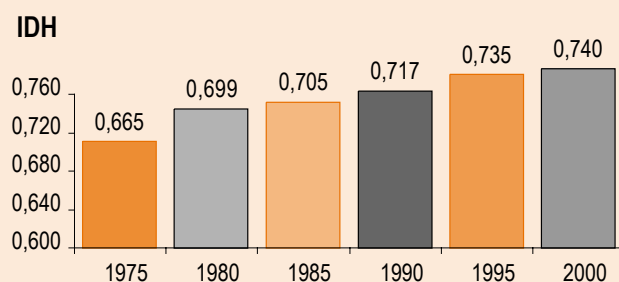
Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano para los países del MERCOSUR y promedio de América Latina y el Caribe.

al promedio latinoamericano, lo que implica una situación de menor desarrollo relativo.

Si bien es cierto que por el año de referencia de los datos, no se está tomando en cuenta la actual crisis que enfrentan los países del MERCOSUR, también es cierto que, con excepción del PIB *per cápita*, las variables que se consideran para el cálculo del IDH tienen un carácter más estable, por lo que no deberían sufrir grandes variaciones ante situaciones coyunturales.

El mismo Informe a nivel mundial para el año 2000 incluye información sobre las tendencias de largo plazo del IDH, específicamente a partir de 1975, con estimaciones para cada 5 años. En el gráfico siguiente se muestra la evolución de ese índice para Paraguay.

GRÁFICO 1



ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO DE PARAGUAY. AÑOS 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000. Fuente: (PNUD, 2002).

Como se aprecia en ese gráfico, Paraguay ha mostrado importantes progresos en materia de desarrollo social a partir de 1975. En ese año, el IDH apenas alcanzaba 0,665, aumentando a 0,699 en 1980. En 1985 vuelve a aumentar, aunque la magnitud del incremento es muy baja. En los dos siguientes para los que se dispone información hay nuevos e importantes aumentos (0,717 en 1990 y 0,735 en 1995), pero luego aumenta poco hacia el año 2000 (0,740), reflejando un nuevo estancamiento en el desarrollo. Es importante señalar que el progreso en los últimos años ha sido mucho más lento en Paraguay que en los países del entorno.

En los capítulos siguientes se hace referencia a la evolución de cada una de las variables

que se utilizan para medir el IDH, lo que permitirá comprender mejor las características de esos cambios. De igual forma, se relacionan cada una de esas variables, de manera independiente, con sus similares para los países del MERCOSUR.

Otro aspecto importante es que al utilizarse promedios nacionales para su estimación, el IDH no refleja las diferencias o desigualdades en las **capacidades** de la población que prevalecen al interior de los países, como por ejemplo las desigualdades por regiones, por sexo, por etnia, etc. Por ese motivo, el PNUD ha propuesto y calculado otras mediciones relacionadas con el Desarrollo Humano, las cuales se consideran a continuación. Además, en los países se ha procedido a realizar estimaciones del IDH para diferentes desagregaciones regionales a nivel nacional, y Paraguay no ha sido la excepción, pues dispone de un IDH a nivel municipal para 1992, el cual se analiza en el capítulo IV de este Informe, junto con otros importantes indicadores a ese nivel.

Otras mediciones relacionadas con el Desarrollo Humano

En el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 1995, el PNUD propone la estimación de un índice que ajusta el progreso medio de los países medido por el IDH, pero reflejando las desigualdades entre hombres y mujeres en los siguientes aspectos: i) una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer; ii) conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria; y iii) un nivel de vida digno medido por la estimación de ingreso proveniente del trabajo. Este índice es el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG).

En el Anexo 1 se detalla la metodología de estimación del IDG, la cual es muy similar a la del IDH, pero con la diferencia de que penaliza las diferencias entre géneros. De esta manera, en caso de perfecta igualdad entre géneros, el IDG sería igual al IDH, pero conforme se presenten y amplíen las diferencias entre géneros, más se aleja el valor del IDG respecto al IDH.

En el cuadro 2 se muestra el valor del índice y la posición relativa de los países del MERCOSUR, según el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002).

Como se aprecia en esos datos, todos los países muestran desigualdades de género (diferencia entre el IDH -cuadro 1- y el IDG), pero en Paraguay es mayor respecto a sus socios del MERCOSUR.

A partir de 1995 el PNUD calcula otro índice, el Índice de Potenciación de Género (IPG), que se refiere a las **oportunidades** de la mujer más que a su **capacidad**, y refleja las desigualdades de género en tres esferas fundamentales: i) **participación política y poder de adopción de decisiones**, medidos en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios; ii) **participación económica y poder de adoptar decisiones**, medidos mediante dos indicadores: participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos, y participación porcentual de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos; y iii) **poder sobre los recursos económicos**, medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo de mujeres y hombres.

Al igual que en los casos anteriores, en el Anexo 1 se muestra en detalle la metodología de cálculo del índice, que también asume valores entre 0 y 1, correspondiendo este último valor a una mayor potenciación de las mujeres.

En el cuadro 3 se muestra el valor del índice y la posición relativa de los países del MERCOSUR, según el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002).

Uno de los problemas que presenta este índice, para efectos de la comparación internacional, es que muy pocos países disponen de la información necesaria para su cálculo: solamente 66 a nivel mundial. La situación inclusive se refleja en el MERCOSUR, pues solamente hay estimaciones para Paraguay y Uruguay. EL IPG asume un valor de 0,408 para Paraguay, el cual es bajo, como lo demuestra el hecho de que ocupe la posición 59 entre 66 países. Es claro entonces que hay impor-

CUADRO 2

PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
Argentina	0,836	33
Brasil	0,751	64
Paraguay	0,727	75
Uruguay	0,828	37

* entre 146 países con información disponible.
Fuente: (PNUD, 2002).

CUADRO 3

PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
Argentina	n.d.	n.d.
Brasil	n.d.	n.d.
Paraguay	0,408	59
Uruguay	0,519	36

* entre 66 países con información disponible.
Fuente: (PNUD, 2002).

Cuadro 2. Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) para los países del MERCOSUR.

Cuadro 3. Índice de Potenciación de Género (IPG) para los países del MERCOSUR

tantes desigualdades en contra de las mujeres en las esferas de importancia para el índice.

El cuarto índice creado y estimado por el PNUD corresponde al de Índice de Pobreza Humana (IPH) que, a diferencia del IDH que mide **logros o capacidades**, éste mide **privaciones** en los tres aspectos básicos del Desarrollo Humano que refleja el IDH (longevidad, conocimientos y nivel de vida). La privación en el caso de la longevidad está determinada por **la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana**, y se mide por la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en **la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones**, y se mide por la tasa de analfabetismo de adultos. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en **la falta de acceso a suministros económicos generales**, y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente.

En este caso, el índice refleja el porcentaje de población con privación, y se obtiene como un promedio ponderado de las diferentes variables consideradas (ver Anexo 1).

En el cuadro 4 se muestra el valor del índice y la posición relativa de los países del MERCOSUR, según el Informe de Desarrollo Humano a nivel mundial del año 2002 (PNUD, 2002).

Cuadro 4. Índice de Pobreza Humana (IPH) para los países del MERCOSUR.

CUADRO 4		
PAÍS	VALOR IDH	POSICIÓN*
Argentina	n.d.	n.d.
Brasil	12,2	17
Paraguay	10,2	13
Uruguay	3,9	1

* entre 88 países con información disponible.
Fuente: (PNUD, 2002).

Al igual que con el índice anterior, hay un problema de disponibilidad de información para los países, de manera que solamente fue posible el cálculo del IPH para 88 países a nivel mundial. En el MERCOSUR, no se realizó la estimación para Argentina. Como lo reflejan los resultados de ese cuadro, la situación de Paraguay en esta materia puede considerarse satisfactoria pues ocupa la posición 13 entre 88 países. Hasta hace 2 años Paraguay ocupaba la posición 23, la cual seguía siendo "buena", y es la ubicación que en realidad, concuerda con los otros resultados sobre capacidades que se muestran en el capítulo siguiente.