

Desde que asumí el cargo hace tres años, he aplicado políticas que favorezcan el desarrollo humano y se han puesto en marcha una amplia gama de nuevos programas. Entonces, ¿por qué seguimos ocupando el mismo lugar en el índice de desarrollo humano?
—Afirmó un presidente elegido, 1999

Desde su inicio en 1990, el índice de desarrollo humano (IDH) ha captado la atención de gobiernos, los medios de información y la sociedad civil. Comparan el lugar que ocupan sus países respecto de sus vecinos, y a menudo se preguntan por qué no han podido alcanzar los logros registrados en otras partes. Eso hace que el IDH resulte más atractivo como instrumento para evaluar los progresos registrados en la realización de algunos derechos sociales y económicos.

Sin embargo, la prominencia del IDH puede dar lugar a su uso inadecuado. Cuando un país mejora su ubicación en el índice de un año a otro, el gobierno de que se trate puede sentirse tentado a reclamar que se le reconozca ese mérito, haciendo alusión a políticas recientes. Por otra parte, cuando empeora su ubicación o se mantiene en el mismo lugar, ello puede inducir a los medios de información y la oposición política a achacárselo a las políticas recientes. El IDH no puede reflejar las consecuencias que puedan tener las políticas a tan corto plazo. Dos de sus indicadores cambian lentamente, la alfabetización de adultos y la esperanza de vida. Y si bien las matrículas brutas combinadas y los ingresos medios pueden variar más de un año a otro, cuando se expresan como medias nacionales no responden mucho tampoco a políticas que aumentan las matrículas entre las comunidades analfabetas o que tratan de reducir la pobreza de ingreso entre los más desamparados. En el *Informe de Desarrollo Humano 1999* se presentó la primera información sobre las tendencias a largo plazo que se utilizó para el

Marco de evaluación del progreso

Período	Perspectiva media	Perspectiva del desamparo	Perspectiva de la desigualdad
Un período	¿Cuál es la media nacional?	¿Quiénes son los más desamparados? Por: • Quintil de ingreso • Sexo • Región • Zona rural o urbana • Grupo étnico • Nivel educacional	¿Qué disparidad existe? Entre: • Los quintiles de ingreso superior e inferior • Mujeres y hombres • Las regiones de mejor situación y las de peor situación • Zonas rurales y urbanas • Los grupos étnicos de mejor situación y los de peor situación • Los que no han recibido educación y los que han alcanzado la educación superior
A lo largo del tiempo	¿Qué cambio ha sufrido la media nacional?	¿En qué medida han progresado los grupos más desamparados?	¿Han variado las disparidades entre los grupos sociales? ¿Han aumentado o disminuido?

IDH, la correspondiente al período 1975-1997. Incluso en un período de 22 años, los progresos son graduales en cada nivel de desarrollo, como se muestra en la figura infra. Ni los gobiernos ni la gente pueden esperar 20 años para determinar si las políticas han promovido o no el desarrollo humano y ayudado a realizar los derechos humanos. Se necesitan indicadores que reflejen los efectos a más corto plazo de las políticas y las prioridades y principios en materia de derechos, o sea, indicadores que:

- Pongan de manifiesto quiénes son los más desamparados, y cómo las políticas afectan sus vidas. Para ello es necesario desagregar los datos para determinar los grupos sociales que muestren los peores resultados y poder seguir de cerca los progresos que se realicen.
- Reflejen las disparidades entre los grupos, como los desglosados atendiendo al género, el origen étnico, la región y lugar de residencia urbano o rural, para poder determinar toda discriminación del momento o histórica y demostrar si las políticas están reduciendo o ampliando las diferencias.
- Respondan a medidas normativas, para que los resultados contribuyan a la evaluación del desempeño de los gobiernos. Para esto es necesario utilizar variables que respondan a corto plazo, por ejemplo, la tasa de alfabetización entre los jóvenes de 15 a 19 años en lugar de la tasa de alfabetización de adultos, pero la falta de datos es un problema común. Para lograr una adecuada capacidad de respuesta, es necesario disponer de datos a los que

se pueda recurrir con frecuencia, al menos, por ejemplo, cada cinco años, pero con frecuencia eso tampoco es posible todavía.

Para que se cumplan esos requisitos, es necesario aplicar tres perspectivas simultáneamente:

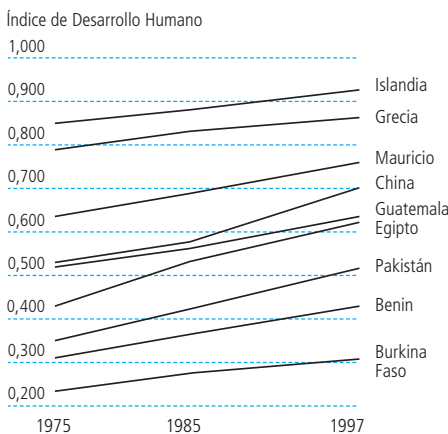
La perspectiva media, en la que se muestre el progreso general registrado en el país.

La perspectiva del desamparo, en la que se muestren los progresos realizados por los grupos más desamparados.

La perspectiva de la desigualdad, en que se muestren los progresos que se registren en la reducción de las desigualdades.

Ese marco, que se muestra en la tabla supra, puede aplicarse a cualquier país, utilizando las variables que resulten más pertinentes a los problemas más apremiantes de cada país. Sin embargo, eso sólo es posible si se dispone de datos desagregados. Cada vez se reúnen más datos de ese tipo en el plano nacional, desglosados por género, origen étnico, lugar de residencia urbano o rural, nivel educacional y otras características pertinentes.

Ejemplos tomados de Benin, Egipto, Guatemala y la India revelan que cuando se dispone de datos sobre más de un período, la combinación de las tres perspectivas aporta nuevas ideas. Al poner de manifiesto quiénes son los más desamparados, y si se benefician o no del progreso nacional, esos análisis ayudan a evaluar la realización de los derechos humanos y el logro del desarrollo humano.



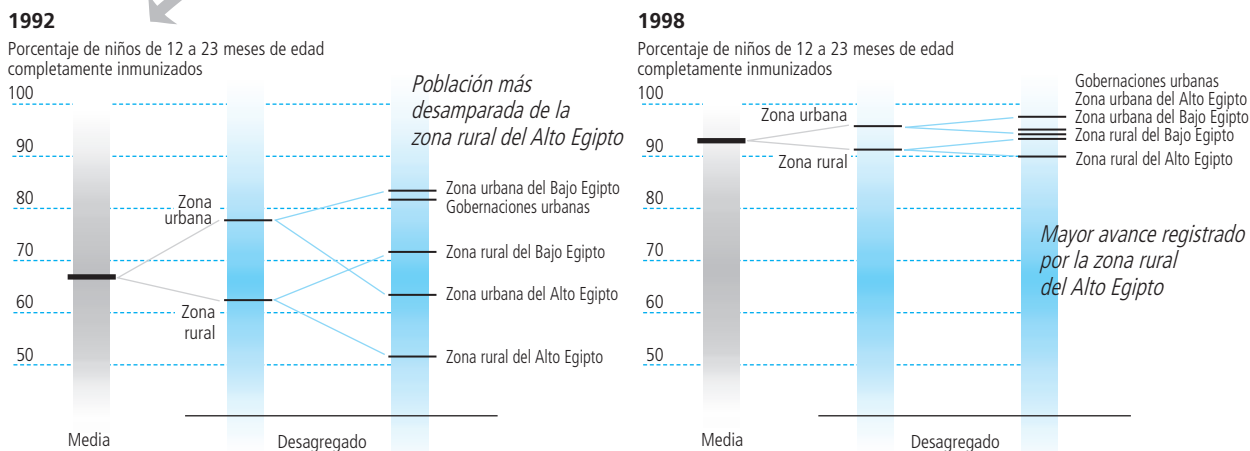
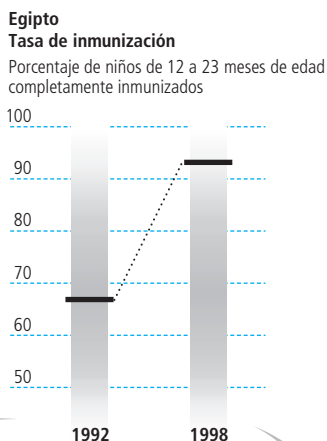
Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

TRES PERSPECTIVAS DEL PROGRESO: APLICACIÓN DEL MARCO

El siguiente ejemplo sobre la inmunización de lactantes en Egipto demuestra claramente la cantidad de información que pueden proporcionar los datos cuando se les aplican las tres perspectivas: media, desamparo y desigualdad.

Perspectiva media

En 1992 se inmunizó totalmente sólo el 67% de todos los niños de 12 a 23 meses de edad. En 1998 la cobertura de la inmunización había aumentado al 93%, como se muestra en la figura de la derecha. Impresionante progreso general pero, ¿qué diferencias hubo en la cobertura de los distintos grupos sociales? ¿Cuáles fueron los grupos más desfavorecidos y en qué medida se beneficiaron?



Perspectiva del desamparo

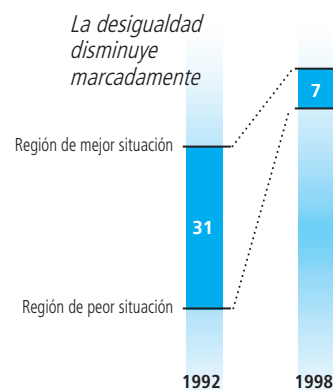
Al desagregar la media nacional correspondiente a 1992 se observan las primeras disparidades entre las distintas zonas del país, es decir, entre las zonas urbanas y rurales y entre tres regiones, las gobernaciones urbanas, el Alto Egipto y el Bajo Egipto. Las cifras que se muestran supra ponen de manifiesto un marcado contraste: la cobertura osciló entre el 83% en las zonas urbanas del Bajo Egipto y sólo el 52% en las zonas rurales del Alto Egipto.

En 1998, ¿cuánto se habían beneficiado las zonas más desamparadas, es decir, las zonas rurales y urbanas del Alto Egipto, del progreso nacional? La cobertura aumentó al 90% o más en cada zona, y en particular se

registraron importantes progresos en las dos zonas más desamparadas. Las zonas rurales del Alto Egipto registraron progresos particularmente rápidos en la cobertura, la que aumentó del 52% al 90%.

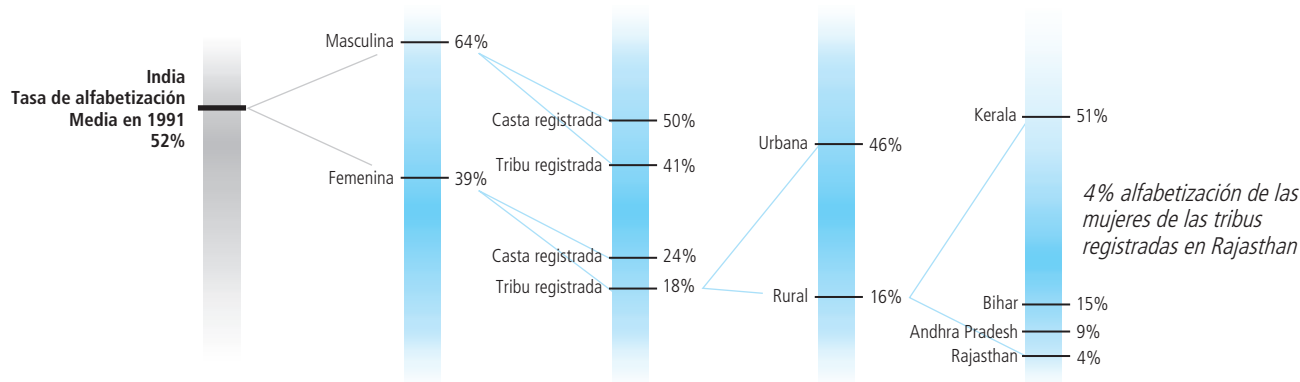
Perspectiva de la desigualdad

¿Cuáles fueron los efectos en la desigualdad? Los progresos más rápidos que registraron los más desamparados redujeron drásticamente la desigualdad entre las regiones. La cifra que se presenta a la derecha demuestra que la brecha entre las regiones ubicadas en el nivel más alto y las situadas en el nivel más bajo se redujo en tres cuartas partes entre 1992 y 1998, es decir, de 31 puntos porcentuales a sólo 7 puntos.



¿QUIÉNES SON LOS MÁS DESAMPARADOS? PRIORIZAR LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS

Para avanzar en la realización de los derechos humanos es preciso hacer especial hincapié en garantizar que los grupos sociales más desfavorecidos resulten beneficiados. El primer paso consiste en determinar quiénes integran esos grupos. Los datos que ponen de manifiesto las diferencias entre los grupos sociales, en la medida en que lo permiten los datos disponibles, colocan a los encargados de formular políticas en mejores condiciones para concebir programas orientados directamente a beneficiar los más desamparados.

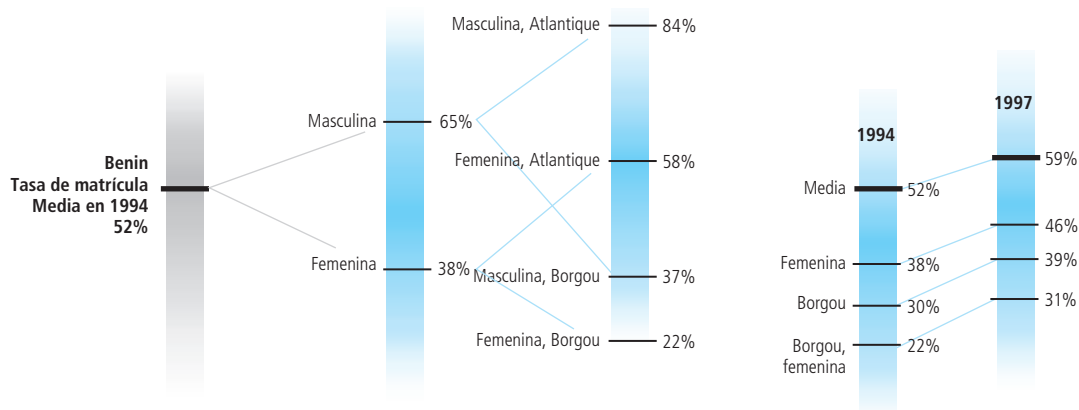


En la India ese método podría ayudar a realizar la difícil tarea de lograr la alfabetización para todos. En 1991 el 52% de la población de siete años o más estaban alfabetizados. Sin embargo, el desglose de los datos por sexo, algunas castas y el lugar de residencia urbano o rural permite observar privaciones especialmente extremas entre las mujeres de las tribus registradas de las zonas rurales, que tenían una tasa de alfabetización de sólo el 16% en 1991. Si se centra aún más la atención en ese grupo social desagregando los datos atendiendo a los

diferentes estados, se observan amplias diferencias. En Kerala en 1991 la tasa de alfabetización de las mujeres de las tribus registradas de las zonas rurales era del 51%, o sea, casi la media nacional. Sin embargo, en varios estados era inferior al 15%, y en Rajasthan era de sólo el 4%. Los principios de los derechos humanos exigen la adopción de medidas normativas orientadas a reducir las privaciones extremas de esos grupos.

¿QUE PROPORCIÓN DEL PROGRESO BENEFICIA A LOS MÁS DESAMPARADOS?

Una vez determinados los grupos más desamparados, los datos pueden revelar si se benefician del progreso nacional o quedan excluidos de él.

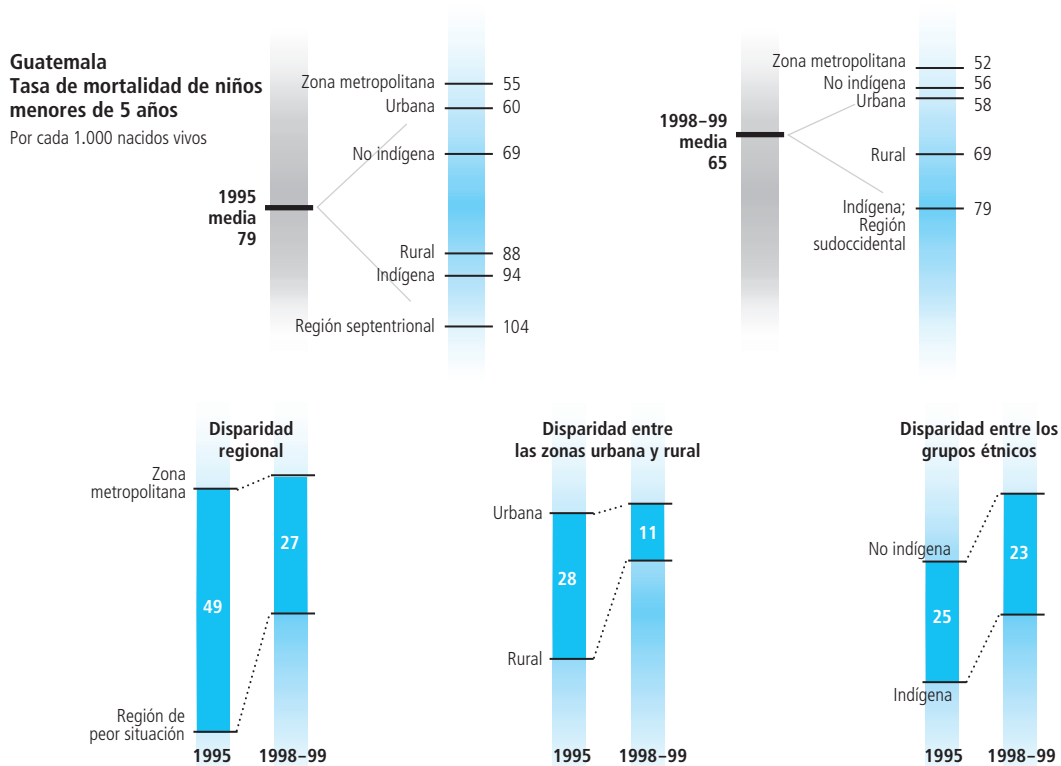


En Benin, en 1998, existían grandes disparidades en los niveles de matrícula, por sexo y distrito. La matrícula neta media nacional en la educación primaria era del 52%, pero era de sólo el 38% en las niñas, en comparación con el 65% en los niños. Además, existían grandes diferencias entre los distritos como, por ejemplo, el 71% de todos los niños en Atlantique estaban matriculados, en comparación con sólo el 30% en Borgou. Desde el punto de vista normativo, era necesario prestar particular atención al aumento de la matrícula femenina en todo el país y aumentar la matrícula en general en los distritos más desfavorecidos. En 1997 la matrícula media nacional había aumentado en siete puntos porcentuales, o sea, al 59%. ¿En qué medida el

progreso benefició a los más desamparados? La matrícula femenina en todo el país aumentó en ocho puntos porcentuales, o sea, al 46%; la matrícula total en Borgou aumentó en 9 puntos porcentuales, o sea, al 39%, y la matrícula femenina en Borgou también se elevó al 31%, al aumentar en nueve puntos porcentuales. Los grupos más desamparados registraron progresos ligeramente más acelerados que la media nacional, por lo que no quedaron rezagados. Sin embargo, no avanzaron lo suficiente para reducir sus privaciones en comparación con los logros alcanzados por otros grupos.

REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

¿Cómo repercute el progreso alcanzado por diferentes grupos sociales en la desigualdad general en un país? La reducción de las disparidades entre los grupos puede contrarrestar la discriminación histórica que puedan haber generado políticas y prejuicios previos.



Los cambios operados en la mortalidad de niños menores de 5 años en diferentes grupos sociales en Guatemala también ponen de manifiesto diversos efectos en la desigualdad. En 1995 la tasa media nacional, correspondiente al decenio previo al estudio, era de 79 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, pero había grandes desigualdades entre los grupos sociales, a saber, entre las zonas urbanas y rurales, entre las poblaciones indígenas y no indígenas y entre las regiones.

En 1998 y 1999 todos los grupos habían realizado progresos. Pero, ¿en qué medida habían variado las desigualdades? Se alcanzó el mayor nivel de reducción de la brecha entre las regiones de peores resultados y las de mejores resultados, es decir, de 49 a 27, pero siguió siendo amplia y era necesario seguirse esforzando. La brecha entre el campo y la ciudad se redujo en más del 50%, es decir, de 28 a 11. Pero las diferencias entre los grupos étnicos se redujo sólo ligeramente, es decir, de 25 a 23, lo que subrayaba la necesidad de adoptar nuevas medidas para eliminar esas disparidades.

Esos estudios ponen de relieve tres prioridades:

- *Usar datos desagregados para evaluar el progreso realizado en materia de desarrollo humano y derechos humanos.*

La obtención de estadísticas que pongan de manifiesto las diferencias por sexo, región, origen étnico y otras características sociales es el primer paso para determinar dónde es necesario realizar mayores progresos y es decisiva para todo enfoque que se base en los principios de los derechos humanos.

- *Centrarse en los más desamparados.* Los datos sobre los progresos realizados

por los que inicialmente se encontraban en la peor situación pueden presentar un panorama muy diferente del que pueden ofrecer las medias nacionales solamente.

- *Centrarse en las desigualdades.* Los datos sobre los grupos que se ubican en ambos extremos de la escala pueden poner de manifiesto si se están eliminando o exacerbando las disparidades y la discriminación histórica.

Los gobiernos y la sociedad civil de cada país pueden evaluar sus progresos de esta manera, y las oficinas de estadística nacionales han de

reconocer cada vez más la importancia de reunir datos desagregados por grupo social. El acceso a esos datos es un paso esencial hacia la evaluación de los progresos en materia de desarrollo humano, la supervisión de la realización de los derechos y la formulación de políticas orientadas a beneficiar a los más necesitados. En cada país, los informes nacionales de desarrollo humano pueden desempeñar una función destacada al integrar esos estudios detallados en sus análisis.