



# El concepto y el Índice de Desarrollo Humano

## EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

Lo que una persona puede ser o hacer establece su calidad de vida como ser humano. La libertad que gozan las personas para elegir formas de vida alternativas en función de los objetivos establecidos por ellas es indicativa del desempeño de una sociedad que respeta y promueve el valor de sus miembros. El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. Sin embargo, la idea de que las personas son el propósito final y no la acumulación de riqueza física o financiera, aunque ha ganado fuerza, requiere ser expuesta nuevamente. No sólo se debe superar el error de confundir los medios con el fin, sino evitar la idea más elaborada de que el desarrollo, después de todo, puede medirse con gran aproximación con el nivel de ingreso. Lo que debe ser reiterado es que el desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos.

### Libertad, derechos y capacidades

La libertad de una persona no es sólo un asunto de elegir sin ser obstaculizado por otros. También consiste en el número de alternativas

para escoger y del significado que tienen para las metas que define quien elige. Sin la posibilidad de mantener su integridad física, ejercer su capacidad de reflexión, o integrarse con dignidad a su sociedad, lo que un individuo pueda seleccionar entre las opciones disponibles tiene un valor muy limitado.

Es frecuente que se enfatice la importancia de la libertad individual y la necesidad de preservarla al proponer un marco jurídico que proteja a las personas y sus propiedades de la interferencia de las demás, incluyendo la del Estado. Sin embargo, el ejercicio de la libertad va más allá de una cuestión policiaca y de un sistema judicial eficiente. La libertad cobra sentido en la medida en que existen condiciones materiales para formarse propósitos propios, elegir y actuar en consecuencia, de forma que una situación de pobreza la coarta. Ante aquellas circunstancias que representan desventajas socialmente inaceptables y que están fuera del control de las personas, es reconocible el derecho a la intervención de los demás. Así, es completamente razonable hablar de los derechos como protecciones al individuo respecto a las acciones de otros (prohibiciones al robo o la tortura, por ejemplo) o como condiciones exigibles ante la

“Tenemos una concepción restringida del progreso. Pensamos que el único progreso es el económico. Nuestro juicio sobre la marcha de la nación no discurre en otras categorías.”

ENRIQUE KRAUZE

“Progreso político”, diario *El Norte*. Monterrey, Nuevo León, julio 8, 2002.

sociedad para alcanzar una vida digna (oportunidades para estar bien nutrido o mínimamente educado).

En una sociedad, la vigencia de los derechos de las personas, concebidos de forma amplia, es un reconocimiento del valor de la vida de sus miembros. Cada individuo posee elementos únicos e irrepetibles que, combinados con los recursos externos a su alcance, se traducen en la posibilidad de vivir experiencias valiosas. El valor de lo experimentado va más allá de la percepción subjetiva de bienestar y corresponde al sentido que cada individuo recoja de lo que vive. Si bien las sensaciones disfrutadas y los significados obtenidos son propios de cada persona, el grado en que una sociedad posibilita alcanzarlos es un indicador observable del aprecio y recursos que deposita en ellos. Si existen condiciones sociales para que los individuos no padezcan hambre o sean víctimas de enfermedades evitables, y para que mantengan una vitalidad biológica que les permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales, se promueve el valor de la vida humana. Esa promoción involucra también la existencia de oportunidades para que las personas puedan reflexionar sobre su condición, plantearse planes de vida y llevarlos a cabo, o para integrarse digna, productiva y participativamente a su comunidad.

Si no se tienen al menos las capacidades de vivir saludablemente por el mayor tiempo que la tecnología y los recursos posibilitan en promedio, de adquirir una formación básica para la realización personal y de generar los medios económicos para procurarse una vida socialmente digna, se carece de libertades fundamentales a las que todo ser humano tiene derecho.

### Los determinantes del nivel de vida

Las oportunidades para que una persona se desenvuelva como ser humano dependen de varias acciones o transformaciones físicas e intelectuales al alcance del individuo. Actos posibles como evitar las inclemencias del tiempo y el dolor, leer y escribir, participar en una actividad productiva o transitar con seguridad de un lugar a otro, conforman sus capacidades y las

características que adquiere la persona, como estar bien nutrido y saludable, estar informado y poseer más conocimientos, o tener nuevas habilidades productivas.

Generar el conjunto de logros potenciales para una persona depende de las particularidades del individuo y de su entorno e implica costos. Así, enfrentar el frío extremo sin enfermarse o perecer, depende de la constitución física de la persona, de las ventajas o adversidades que dé el ambiente circundante, de los mecanismos de protección que brinde la sociedad en que se vive y de los medios que se tengan para contar con un lugar para guarecerse y ropa para cobijarse.

Cada individuo convierte los bienes que consume en posibilidades de funcionar como ser humano de forma diferente, de manera que un monto dado de ingreso o riqueza puede conducir a niveles de vida muy distintos. Un ejemplo común es el de las personas con alguna discapacidad, las cuales pueden tener problemas severos para convertir algunas mercancías o servicios en una mayor calidad de vida, como es el caso de quienes por accidente o de forma hereditaria han perdido el uso de alguno de sus miembros y les resulta imposible o muy difícil trasladarse de un sitio a otro a través de los medios de transporte a su alcance.

No sólo eso, la diversidad de formas de organización social con las cuales se producen, intercambian y distribuyen los bienes y servicios puede generar que iguales niveles de ingreso se traduzcan en niveles de consumo alcanzable muy dispares, o que una misma posesión de activos genere ingresos desiguales. Economías donde las pocas empresas participantes sean capaces de elevar los precios al restringir la producción, limitarán el monto de bienes que puedan adquirirse con cierto ingreso respecto a mercados en abierta competencia. Regiones en las cuales no exista acceso al sistema financiero proporcionarán una seguridad y un rendimiento muy distintos al ahorro de las personas respecto a donde aquél está ampliamente difundido. En consecuencia, afirmar que el monto de recursos aproxima lo que las personas pueden realizar o en lo que pueden convertirse es, en

“Finalmente, el foco debe estar en qué vida conducimos, en lo que podemos o no hacer y en lo que podemos o no ser... El principal punto aquí es que el nivel de vida es realmente una cuestión de funcionamientos y capacidades, y no una cuestión directamente de opulencia, mercancías o utilidades.”

AMARTYA SEN

*The Standard of Living,*

p. 16, Cambridge University

Press, 1987.

muchas ocasiones, suponer demasiado (Basu y López-Calva, 2003).

Pese a que indicadores como el ingreso promedio adolecen de los problemas antes expuestos, debe destacarse que, en principio, una mayor disponibilidad de recursos, como son medidos en el PIB per cápita, debería permitir la ampliación de los niveles de vida de las personas. Aún más, la expansión sostenida de la calidad de vida de la población requiere de mantener un crecimiento económico con certidumbre. Sin embargo, aun cuando la expansión continua y estable del PIB sea una condición necesaria para el desarrollo humano no es una condición suficiente, como lo muestran los casos de los países cuyos elevados niveles de producto no generan comparables niveles de vida para su población. En consecuencia, no es en la expansión del ingreso y de la riqueza donde debe buscarse el desarrollo humano, sino en los resultados de esta expansión para la vida de las personas (ver Recuadro 1.1).

Ciertamente, para los individuos una consecuencia factible de contar con mayores posibilidades de ser o de actuar, y aprovecharlas, es obtener una mayor satisfacción. Sin embargo, no es correcto incorporar en la noción de nivel de vida el bienestar que una persona percibe con sus experiencias, pues cada persona puede valorar de manera muy diferente la misma oportunidad de encontrar significado a la vida, convirtiendo el ejercicio de determinar su potencial como persona en un asunto subjetivo. Así, tampoco es en las percepciones subjetivas de bienestar o satisfacción donde debe establecerse el nivel de desarrollo humano.

## Desarrollo humano

El desarrollo humano es el estado en que se encuentran las libertades de las personas, es la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano, independientemente del tiempo y el lugar en que se ubiquen las personas, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y

### RECUADRO 1.1

## Desigualdad del ingreso y desarrollo humano

Aun cuando el ingreso tiene un carácter instrumental para el logro del desarrollo humano, su importancia no puede minimizarse, particularmente cuando existe una gran desigualdad en su distribución, como en el caso de México. Así, en 2000 pueden destacarse los siguientes hechos:

- Trece personas poseían una riqueza neta de más de mil millones de dólares, mientras que más de 23.5 millones de personas no podían comprar los alimentos necesarios para estar mínimamente nutridos, ni aun gastando todo su ingreso en ello.
- Mientras el ingreso promedio de 13 mexicanos multimillonarios ascendió a cerca de 1.9 millones de dólares al día, el ingreso por persona de la población incapaz de comprar la canasta mínima de alimentación no rebasó más de un dólar diario.
- Cifras oficiales revelan que 45.9% de los hogares mexicanos están en situación de pobreza, al obtener un ingreso per cápita de alrededor de 2 dólares diarios. En contraste, el 10% de los hogares más ricos alcanzaron un ingreso per cápita de cerca de 26 dólares al día.
- El ingreso corriente promedio por persona en el país corresponde a cerca de 6 dólares diarios, 1.5 veces la línea de pobreza urbana, 2.2 veces la línea de pobreza rural y poco más de dos millonésimas del ingreso promedio de los multimillonarios. Sólo el 40% de los hogares obtiene para sus integrantes más del ingreso promedio por persona.

Dada la información anterior, la desigualdad en el ingreso se traduce en diferencias notables en indicadores del desarrollo humano de las personas, como lo muestran los siguientes datos:

- En el 10% de los hogares más ricos la tasa de mortalidad infantil es de 1.4%, mientras que en el 10% más pobre es de 3.1%.
- El 10% de los hogares más ricos tiene un porcentaje de personas de más de 12 años sin instrucción alguna de 1.1%, mientras que en el más pobre la tasa es de 19.3%.
- En los hogares más ricos prácticamente la totalidad de los menores de 15 años se encuentran en el sistema escolar, mientras que en el 10% más pobre uno de cada tres niños deja de asistir a la escuela antes de la edad mencionada.

**Nota:** Datos obtenidos de De la Torre (2000) y Vázquez Mota (2002), y cálculos propios con base en datos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002).

socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no la riqueza que poseen, el ingreso que devengan, las mercancías y servicios que consumen o sus percepciones de bienestar.

La noción de desarrollo humano hace referencia a la *magnitud* alcanzada por el conjunto de acciones y estados posibles abierto a las personas, es decir, al *nivel* de la libertad que gozan. También hace referencia al *proceso* de expandir

“Las vías para reducir la desigualdad, es cierto, están vinculadas necesariamente al crecimiento y la estabilidad económica, a la recuperación de los salarios, pero también están relacionadas con el acceso a la educación de calidad, a la erradicación de las enfermedades infecto-contagiosas, a la posibilidad de contar con una vivienda digna con servicios básicos, a las comunicaciones; así como a la creación y apoyo a las actividades productivas que generen empleo e ingreso.”

SENADOR CARLOS ROJAS

GUTIÉRREZ (PRI)

Discurso ante el Senado de la

República, abril 15, 2002.

las opciones entre las cuales puede elegir la gente, a la *formación* de capacidades humanas. Sin embargo, ya sea en su sentido como situación o como cambio, el desarrollo humano se refiere al conjunto de oportunidades de valor para las personas, sean éstas políticas, económicas o sociales, ya sea para la supervivencia, la autoestima, la superación personal, el trabajo, la creatividad, la integración social o el ejercicio del poder.

La idea de desarrollo humano es ambiciosa, pues no se restringe a un aspecto de la vida de las personas sino que intenta concebir el total de sus potencialidades. Dentro del concepto de desarrollo humano el conjunto de posibilidades de ser o hacer, que brinda a las personas su disponibilidad de recursos, ocupa un lugar muy importante. Además, la noción considera a las futuras generaciones, examinando si son sostenibles en el futuro las bases económicas de las libertades presentes. Esta cuestión se relaciona directamente con la preservación del ambiente y la sustentabilidad del desarrollo.

El desarrollo humano va más allá de una cuestión de recursos disponibles en el tiempo o del entorno natural en que se desenvuelven diversas generaciones, pues involucra la capacidad de las personas, de forma individual y colectiva, de trazarse metas, perseguir sus iniciativas, llevar a cabo sus proyectos y participar en la conformación de su sociedad. Así mismo, involucra las posibilidades que tienen las personas para definir sus convicciones, transmitir sus valores, cooperar con otros individuos, integrarse a la vida de su comunidad, participar políticamente y contribuir a definir los derechos e instituciones bajo los que han de vivir.

Por otra parte, en el concepto de desarrollo humano juega un papel importante la noción de igualdad de oportunidades. No sólo se trata de que los individuos tengan al menos ciertas capacidades básicas sino que su potencial de ser personas llegue a ser similar entre ellos. Lo anterior no significa que alcancen la misma acumulación de activos, o idénticos ingresos, consumo o satisfacción. Ni siquiera que sus logros en términos de acciones o estados se igualen.

No es la igualdad de *resultados* lo que está involucrado, sino la igualdad de *posibilidades* de ser o actuar, es decir, la igualdad de oportunidades. Lo anterior es particularmente pertinente cuando, en función de características fuera del control de las personas, su libertad se ve mermada por su entorno social. Así, cuando por su lugar de nacimiento, género u origen étnico las personas enfrentan desventajas ante los demás, existe claramente un problema de desigualdad de oportunidades. En esta circunstancia, el desempeño de las personas no sólo estará asociado a sus propias decisiones, como su esfuerzo de trabajo, el tiempo dedicado a adquirir habilidades, su capacidad de ahorro o su disposición a tomar riesgos, sino también por elementos de los que no pueden suponerse responsables, como su historia familiar o sus características genéticas. Un claro ejemplo de esta situación, y de gran importancia en cuanto a que proviene de una desventaja que enfrenta la mitad de la humanidad, es la correspondiente a la desigualdad de oportunidades abiertas a hombres y mujeres (ver Recuadro 1.2).

Pese a los múltiples ángulos que presenta el concepto de desarrollo humano, es necesario y útil subrayar la importancia de algunas de las capacidades de los individuos en los esfuerzos por hacer operativo parte del contenido del concepto. Así, la perspectiva de una vida razonablemente larga, sin padecer enfermedades por lo general evitables, representa un elemento básico para permitir plantear un plan de vida. Por otra parte, la posibilidad de adquirir conocimientos elementales para articular las habilidades de reflexión y comprender el entorno en que se vive es esencial para que la gente pueda buscar un significado a su existencia. Finalmente, tener oportunidades de generar un ingreso es fundamental para disponer de bienes y servicios correspondientes a una vida decorosa y con experiencias placenteras.

Dentro del concepto de desarrollo humano es conveniente enfatizar las capacidades para vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y obtener un ingreso, pues sin ellas otras oportunidades de elección no estarían

presentes. En este contexto, no es fundamental si los años de vida de la persona se convierten en un activo para trabajar o en tiempo libre, no interesa si los mayores conocimientos ligan o no a los individuos para ser más productivos, ni es importante si el ingreso se convierte en

riqueza física y ahorro financiero o se consume por completo. El sentido de las capacidades básicas en el desarrollo humano es brindar libertad esencial a las personas; lo importante son los individuos y no los instrumentos relacionados con su libertad.

#### RECUADRO 1.2

### Desarrollo humano y género

Para México existen diversos indicadores que muestran la desigualdad en las posibilidades de desarrollo abiertas a los hombres y las mujeres. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, las mujeres tenían una esperanza de vida de 76 años, superior a la correspondiente a los hombres, la cual se ubicó en 70 años. Sin embargo, mientras que la tasa de alfabetización de los hombres alcanzaba un 93.4%, la de las mujeres era casi cuatro puntos inferior. Además, un menor porcentaje de mujeres se encuentra matriculado en los niveles de educación primaria, secundaria y media superior (70%), respecto al de los hombres (71%). Por otra parte, mientras que las mujeres obtienen un ingreso promedio por trabajo remunerado de 4 mil 978 dólares PPC anuales, los hombres perciben más de 2.6 veces tal pago.

Otros indicadores del desigual desempeño entre mujeres y hombres son:

- 15.9% de los escaños en el Poder Legislativo son ocupados por mujeres.
- 24% de posiciones de dirección (incluye legisladores, oficiales superiores o gerentes) corresponden a las mujeres.
- 41% de los profesionales y técnicos son mujeres.
- 39.4% de las mujeres de 15 años o mayores participa en el mercado de trabajo.

**Nota:** Datos obtenidos de PNUD (2002).

## MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO

**M**edir el desarrollo humano en toda su complejidad sería algo imposible o inmanejable. La riqueza de la noción rebasa ampliamente las posibilidades de capturarla con los datos disponibles en cualquier país, pero incluso, aún contando con ellos, involucraría tal cantidad de información que considerarla en su totalidad sería poco práctico. En realidad, toda medición del desarrollo humano es una representación parcial y simplificada del concepto de origen, es una selección de algunos de sus elementos y un resumen de los mismos. Así, varias preguntas surgen cuando se intenta establecer una medición del desarrollo humano y que considere múltiples dimensiones:

- ¿Cuáles son las capacidades básicas a considerar?
- ¿Qué indicadores aproximan mejor las capacidades seleccionadas?

- ¿Cómo deben agregarse los avances en las distintas capacidades?

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto inicialmente en 1990 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha escogido tres dimensiones básicas para la medición: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Como indicadores de estas dimensiones se ha propuesto tomar la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita. Así mismo, los índices de cada capacidad consideran los logros respecto a alguna magnitud de referencia y las dimensiones se agregan con igual ponderación. Este procedimiento ha sido el resultado de enfrentar diversas críticas y realizar múltiples refinamientos, y aún así es de esperar que el Índice de Desarrollo Humano siga evolucionando.

## El Índice de Desarrollo Humano: método, evolución y limitaciones

No es difícil comprender por qué el IDH selecciona las capacidades para vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y obtener ingreso, y considerar que sin ellas otras oportunidades de elección no se materializarían. Sin embargo, cabe preguntarse las razones por las cuales no incluir otras dimensiones. Si bien la medición ideal del desarrollo humano sería obtener una visión tan amplia como fuera posible de las libertades de las personas, la falta de información pertinente o lo abrumador que sería el contar con un gran número de estadísticas obligan a adoptar una convención sobre las capacidades a incorporar en el IDH.

En lo que se refiere a las variables que especifican las distintas dimensiones, como indicador de longevidad se escoge la esperanza de vida al nacer, considerando que esta variable no sólo muestra el probable horizonte de vida para una persona, valioso en sí mismo, sino también se asocia indirectamente a otras capacidades básicas, como estar bien alimentado o saludable.

Para reflejar los conocimientos de la gente se seleccionan la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación en los niveles escolares de primaria, secundaria y educación superior, tomando en cuenta que saber leer y escribir es el inicio de la acumulación de conocimiento, y la inscripción al sistema educativo la oportunidad de continuar el aprendizaje.

Como indicador de acceso a diversos recursos se toma el PIB per cápita, bajo la consideración de que la capacidad de disponer de bienes y servicios puede ser aproximada por esta variable, a falta de información de elementos tales como activos, ingreso, u oportunidades de empleo o acceso a crédito. El PIB per cápita es incorporado de tal forma que los montos iniciales tienen una mayor importancia que iguales cantidades que se van adicionando a elevados niveles de producto, pues se considera que los primeros recursos al alcance de las personas tienen un mayor impacto sobre su libertad que subsecuentes adiciones.

Como primera etapa en el cálculo del IDH se establece el logro en cada dimensión respecto a valores de referencia: los mínimos registrados para algún país en el mundo hace 38 años, y los máximos previstos en los próximos 22. Para la esperanza de vida se establece en cuánto excede los 25 años; en el caso de la variable educativa se calcula el promedio simple de las tasas de alfabetización y matriculación, considerando que el menor valor ha sido cero; para el nivel de PIB per cápita ajustado, se mide en cuánto supera los 100 dólares. El avance en cada dimensión es calculado como porcentaje del máximo logro esperado, bajo la guía de que la mayor esperanza de vida alcanzará 85 años (60 años más que el mínimo); el más alto porcentaje de alfabetización y matriculación escolar es de 100, y el ingreso más alto a considerar correspondería a 40 mil dólares (39 mil 900 dólares por arriba del mínimo).

Dado que los seres humanos raramente aíslan diferentes aspectos de su nivel de vida, la segunda etapa en la medición del IDH es la agregación de los logros alcanzados. Para ello se calcula el promedio simple de los indicadores de cada dimensión, lo que equivale a dar la misma importancia a cada avance en las capacidades básicas consideradas. El resultado obtenido, un índice con valores entre cero y uno, es la medida del desarrollo humano. Un valor de uno de IDH corresponde al máximo logro posible en las tres dimensiones incorporadas; el valor de cero corresponde al mínimo avance.

Para llegar al procedimiento antes descrito, el planteamiento del IDH ha observado diversas modificaciones a lo largo de su historia (ver Recuadro 1.3), en buena medida como respuesta a múltiples comentarios, algunos de los cuales deben mantenerse presentes para conocer las limitaciones de la medición. Así, Anand y Sen (1994) consideran que puede irse más allá de la actual selección de capacidades en el cálculo del IDH, sobre todo si se considera que a mayores niveles de desarrollo los retos de expansión de la libertad humana aumentan su importancia.

Por otra parte, Srinivasan (1994) sugiere evaluar con precaución la correspondencia entre el concepto de las capacidades y el IDH debido a

**RECUADRO 1.3****Desarrollo humano: concepto, informe e índice**

El concepto de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tiene sus raíces en el trabajo realizado desde finales de los años setenta por el Premio Nobel de Economía 1998 Amartya Kumar Sen. En su trabajo pionero, *¿Igualdad de qué?*, Sen comienza a desafiar los enfoques que depositan en las percepciones subjetivas de bienestar o en la disponibilidad de recursos la clave para entender el nivel de vida de los individuos. En obras posteriores, Sen elabora su enfoque de funcionamiento y capacidades básicas para examinar temas como la calidad de vida, los derechos de las personas, la desigualdad, la pobreza y la relación entre economía y ética en general, hasta depurar la noción de que el desarrollo debe ser visto como la expansión de las libertades humanas.

En 1989, Sen ayudó a diseñar el IDH, venciendo cierto escepticismo inicial a centrarse en un índice de este tipo. Posteriormente, tuvo un papel protagónico en el refinamiento del indicador y en la creación de otros relacionados. En 1999, Sen fue nombrado asesor distinguido sobre Desarrollo Humano del PNUD. En gran medida la contribución de Sen fue en colaboración con Mahbub ul Haq, responsable de los informes sobre el Desarrollo Humano iniciales.

El primer *Informe sobre Desarrollo Humano* fue publicado en 1990 con el propósito de ir más allá del nivel de ingreso en la evaluación del nivel de vida de las personas. Los informes son reportes independientes comisionados por el PNUD. Además de los informes mundiales, se editan informes nacionales para más de 120 países.

En lo que respecta al IDH, el PNUD ha enfatizado su apertura a nuevas propuestas para mejorarlo. De esta forma, a lo largo de la historia del IDH, su procedimiento de cálculo ha sufrido siete modificaciones sustanciales:

**1991:**

- A la dimensión de conocimientos, que en 1990 consideraba sólo la alfabetización de adultos, se agrega la medición de escolaridad promedio, y ambas se combinan con ponderaciones relativas de 2/3 y 1/3, respectivamente, para producir una medida sintética del logro educativo.
- Se establece una nueva fórmula para ponderar distintos niveles de ingreso, de forma que entre más alto sea el PIB per cápita en relación con la línea de

pobreza de los países desarrollados, el exceso registrado tiene contribuciones positivas al índice pero cada vez menores.

**1994:**

- Se abandonan como niveles de referencia de las capacidades básicas los valores mínimos y máximos encontrados en la muestra de países utilizada. Con base en las perspectivas de progreso para los próximos treinta años y la situación de algunas zonas hace tres décadas, e incluso ahora, se fijan los siguientes valores normativos máximos y mínimos: para la esperanza de vida 85 y 25 años; para la tasa de alfabetización de adultos 100% y 0%; para el promedio de años de escolaridad 15 y 0 años; y para el ingreso 40 mil y 200 dólares corregidos por Paridad del Poder de Compra (PPC).
- En vez de corregir el ingreso con una línea de pobreza internacional, se utiliza como umbral el PIB per cápita real medio mundial de 5 mil 120 dólares PPC.

**1995:**

- Se reemplaza la escolaridad promedio por la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y media superior, modificación que obedece a lo complicado y demandante del cálculo de la escolaridad promedio, que obligaba a usar estimaciones no siempre confiables.
- Se modifica el valor mínimo del ingreso a 100 dólares PPC debido a que éste es el valor mínimo observado para las mujeres y es necesario utilizarlo para mantener la coherencia entre los índices específicos para cada género.

**1999:**

- Se sustituye la fórmula para ponderar el PIB per cápita, de manera que se descuenta en toda la distribución y no sólo por encima de cierto nivel, evitando reducir indebidamente su contribución al desarrollo en los países de ingreso medio.

Un concepto tan rico como el desarrollo humano no puede capturarse cabalmente en indicadores simples, ni permite métodos de cálculo inmutables. En consecuencia, a las dificultades de comparación a que han conducido las variaciones del IDH habrá que anteponer sus indudables mejoras.

**Fuente:** Con base en PNUD, 1991, 1994, 1995 y 1999.

que el valor atribuible a las capacidades varía entre individuos, grupos sociales y países, y el peso relativo de cada una de ellas no necesariamente se captura dándoles ponderaciones idénticas a los logros en cada dimensión, como lo hace el índice. Finalmente, Kelley (1991) y Ravallion (1997) señalan que la forma de agregación del IDH establece muchas posibilidades de sustitución entre las tres dimensiones que contiene el índice, lo que permitiría explorar variantes en la fórmula del mismo.

Si bien las críticas anteriores tienen cierto grado de validez y el IDH puede seguir siendo modificado para añadir consideraciones pertinentes, también es cierto que la importancia y utilidad del IDH han sido establecidas. Actualmente, los ámbitos académico y de política pública aceptan que el IDH provee información relevante sobre el estado del desarrollo desde una perspectiva amplia. Con la prudencia debida al manejar indicadores referidos a conceptos complejos que además agregan múltiples dimensiones, debe reconocerse que el IDH es una herramienta fructífera para la visión del desarrollo centrado en las personas.

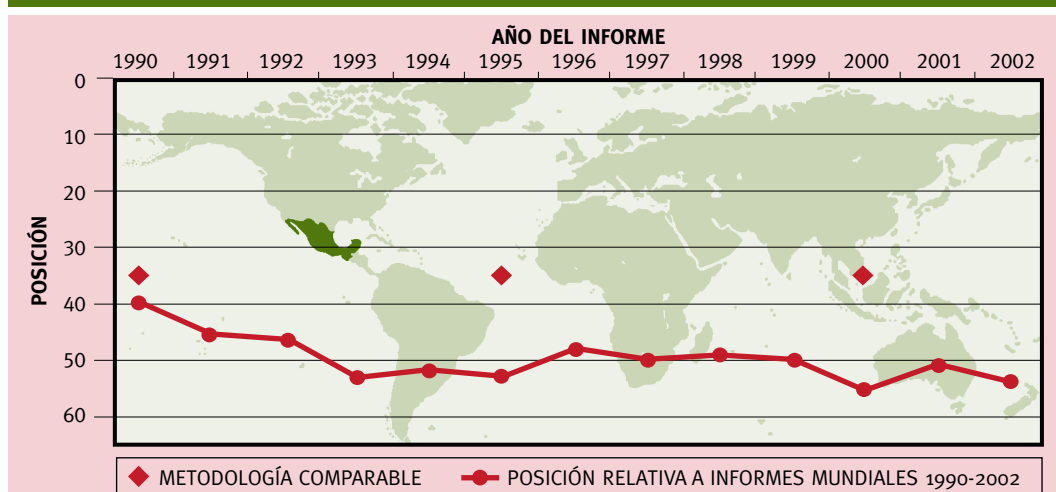
## México en el contexto internacional según el IDH

En 1990, México fue clasificado como un país con un alto desarrollo humano. Sin embargo, al variar el procedimiento de medición del IDH, a partir de 1999 se incluye dentro de los países de desarrollo medio, aun cuando con un IDH de 0.796 reportado para 2002 el país se encuentra muy cercano a pertenecer al grupo de naciones con alto desarrollo humano. En la actualidad, para alcanzar dicha clasificación se debe tener un IDH igual o mayor a 0.8. Los países con nivel de desarrollo humano medio tienen un IDH entre 0.5 y 0.799; y son considerados países con nivel bajo de desarrollo humano los que presentan un IDH menor a 0.5.

Además de esta reclasificación, la posición de México respecto a otras naciones ha variado en el tiempo. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, el país ocupaba en ese año la posición 40 en relación a 130 considerados. En la clasificación de 2002, México ocupó el lugar 54 de 173 países. La Gráfica 1.1 muestra la evolución del país en el ordenamiento mundial derivada del IDH entre 1990 y 2002.

GRÁFICA 1.1

### Lugar que ocupa México en el ordenamiento mundial del IDH en los Informes sobre Desarrollo Humano 1990-2002

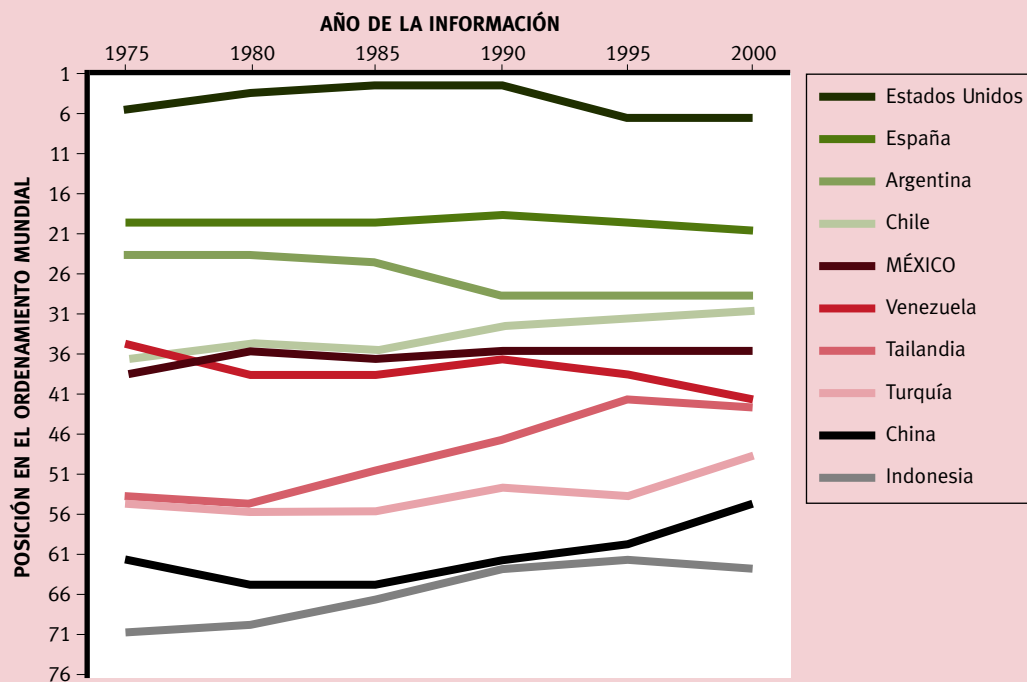


Fuente: PNUD, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.

Nota: Cabe señalar que cada IDH presentado se calcula con datos de dos años anteriores, así el IDH 2002 se ha calculado con datos de 2000, el de 2001 con datos de 1999, etc. Puesto que ha habido cambios en el número de países en la clasificación mundial año con año y en la metodología de cálculo del IDH, las posiciones reportadas en los informes sobre Desarrollo Humano no son siempre comparables y es pertinente observar las posiciones según el cálculo de IDH con una metodología consistente que se presentan en la gráfica para 1990, 1995 y 2000.

GRÁFICA 1.2

## México en el ordenamiento mundial según el IDH. Metodología comparable y número de países constante



Fuente: PNUD 2002.

Nota: Los valores del Índice de Desarrollo Humano fueron calculados usando series de datos y una metodología consistentes. Dichos valores no son estrictamente comparables con los calculados en los informes mundiales sobre Desarrollo Humano.

El análisis debe tener presente las características de la información considerada, debido a las limitaciones para comparar un periodo con otro. Por una parte, de 1990 a la fecha los países que forman parte de la clasificación mundial no son los mismos año con año y esto puede afectar la validez de las comparaciones en las posiciones relativas que ocupan: por ejemplo, entre 1990 y 1991 el número de países aumentó de 130 a 160 y México bajó de la posición 40 a la 45. Así, varios países que no fueron considerados en la clasificación de 1990 se insertaron en lugares superiores a México en la clasificación de 1991.

Por otro lado, es importante considerar los cambios que ha sufrido el método de medición del IDH, siendo la modificación de 1999 –que pondera de forma diferente el PIB per cápita, y particularmente de los países con ingresos medios– la

que más afectaría el ordenamiento de la lista, independientemente de los cambios reales que hayan sufrido las variables tomadas en cuenta. Sin embargo, para un año en particular, el mismo cálculo es aplicado a todos los países, por lo que tiene sentido observar el lugar que ocuparon en un mismo periodo.

Si se considera una metodología homogénea de cálculo del IDH y sólo los países en la clasificación mundial con los que es posible comparar a México desde 1975, se observa una gran estabilidad en el lugar que el país ocupa en el ordenamiento mundial. Entre 1975 y 1980 México avanzó tres posiciones, al ascender del lugar 38 al 35; de 1980 a 1985 perdió un lugar, al pasar del sitio 35 al 36; sin embargo, tras regresar a la posición 35, entre 1985 y 1990, México permaneció en esa posición hasta el año 2000. De esta forma, considerando

periodos donde cierta comparación es estrictamente posible, México ha tenido un resultado neto de tres posiciones de avance en un cuarto de siglo.

Por otra parte, considerando nuevamente todos los países para los cuales se calcula el IDH, y no sólo aquellos con los que se puede comparar México desde 1975, es interesante notar las similitudes en el orden que ocupa el país con el criterio del IDH y el del PIB per cápita ajustado. En 2002, mientras México ocupaba el lugar 54 en la clasificación internacional de acuerdo al IDH, le correspondía la posición 55 según el

PIB per cápita. Esta cercanía en el orden ocupado bajo criterios diferentes no debe distraer del hecho de que similares niveles de recursos pueden traducirse en diferentes desempeños en cuanto a desarrollo humano. Lo anterior lo ilustra el caso de Uruguay y Trinidad y Tobago, países clasificados cercanamente a México en los lugares 54 y 56 según su PIB per cápita, y que sin embargo ocupan, respectivamente, los sitios 40 y 50 según el IDH.

Más ilustrativo que el lugar que ha ocupado México en el ordenamiento internacional resulta la comparación de su IDH con el de otros

**CUADRO 1.1**  
**IDH de México y países seleccionados**

AÑO DEL INFORME	1999		2000		2001		2002	
	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH
Noruega	2	0.927	2	0.934	1	0.939	1	0.942
Suecia	6	0.923	6	0.926	4	0.936	2	0.941
Canadá	1	0.932	1	0.935	3	0.936	3	0.940
Estados Unidos	3	0.927	3	0.929	6	0.934	6	0.939
Irlanda	20	0.900	18	0.907	18	0.916	18	0.925
España	21	0.894	21	0.899	21	0.908	21	0.913
Hong Kong-China (RAE)	24	0.880	26	0.872	24	0.880	23	0.888
Grecia	27	0.867	25	0.875	23	0.881	24	0.885
Singapur	22	0.888	24	0.881	26	0.876	25	0.885
Corea, República de	30	0.852	31	0.854	27	0.875	27	0.882
Portugal	28	0.858	28	0.864	28	0.874	28	0.880
República Checa	36	0.833	34	0.843	33	0.844	33	0.849
Hungría	47	0.795	43	0.817	36	0.829	35	0.835
Polonia	44	0.802	44	0.814	38	0.828	37	0.833
<b>MÉXICO</b>	<b>50</b>	<b>0.786</b>	<b>55</b>	<b>0.784</b>	<b>51</b>	<b>0.790</b>	<b>54</b>	<b>0.796</b>
Cuba	58	0.765	56	0.783	–	–	55	0.795
Bulgaria	63	0.758	60	0.772	57	0.772	62	0.779
Turquía	86	0.728	85	0.732	82	0.735	85	0.742
Indonesia	105	0.681	109	0.670	102	0.677	110	0.684
India	132	0.545	128	0.563	115	0.571	124	0.577
Camerún	134	0.536	134	0.528	125	0.506	135	0.512
Burundi	170	0.324	170	0.321	160	0.309	171	0.313
Níger	173	0.298	173	0.293	161	0.274	172	0.277
Sierra Leona	174	0.254	174	0.252	162	0.258	173	0.275

Fuente: PNUD 1999, 2000, 2001 y 2002.

Nota: Las posiciones que se presentan se refieren a los ordenamientos relativos del país en la clasificación mundial del año correspondiente, cabe señalar que cada IDH presentado se calcula con datos de dos años anteriores, así el IDH 2002 se ha calculado con datos de 2000, el de 2001 con datos de 1999, etc.

países del mundo mediante un método de medición homogéneo, como el actualmente utilizado (ver Cuadro 1.1). Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, México tiene un Índice de Desarrollo Humano comparable al de países como Cuba, Antigua y Barbuda, o Letonia (ex República de la Unión Soviética). Por otra parte, de los países considerados con un nivel de desarrollo humano medio, México presenta el IDH más alto (0.796), mientras que Indonesia tiene un IDH de 0.684, valor muy cercano al promedio de los países considerados en el grupo de nivel de desarrollo humano medio.

En lo que respecta a los países que, como México, son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sólo Turquía tiene un Índice de Desarrollo Humano menor al mexicano; este país, con el mismo valor de IDH que Jamaica, se encuentra 30 lugares por debajo de México en la clasificación mundial. Países como Grecia, República de Corea, Portugal, República Checa, Hungría o Polonia presentan índices de Desarrollo Humano menos elevados que los de la mayoría de los países de la OCDE; sin embargo, se encuentran aún dentro de los considerados con alto desarrollo humano, superando así a México. Polonia, aunque tiene similar PIB per cápita que México, lo supera en nivel de IDH. También resulta interesante comparar a México con Hungría: en 1999, esta nación europea se situaba sólo tres lugares por arriba de México, dentro de los países con desarrollo humano medio, con índices de esperanza de vida y PIB inferiores a los mexicanos. En 2002, Hungría sólo mantuvo ligeramente abajo su índice de esperanza de vida mostrando un importante aumento en el IDH, que llega a 0.835 y sitúa a este país dentro del grupo de alto desarrollo, distanciándose de México 19 lugares, o 18 si se descarta a Letonia, nuevo país que se introdujo entre las posiciones mencionadas.

En el Cuadro 1.1 también se muestran los valores del IDH para Burundi, Níger y Sierra Leona, que tienen los niveles más bajos de desarrollo humano en la clasificación mundial de 2002. El IDH de estos países presenta valores distantes

a los de México, alejados incluso del promedio de 0.471 para los países de África subsahariana. Si bien la consideración de estos países como referencia para el caso mexicano puede parecer de escasa relevancia, cobrará mayor sentido cuando se comparen las cifras regionales y estatales de México con las de naciones del continente africano.

Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, dentro de América Latina y el Caribe el IDH de México se encuentra en niveles comparables a los de Cuba y Panamá, mientras que Colombia y Venezuela se clasifican algunas posiciones abajo con un valor de IDH similar al de países como Tailandia y Arabia Saudita (ver Cuadro 1.2). Por otra parte, Argentina, Barbados, Chile, Uruguay y Costa Rica superan a México al encontrarse en el grupo de países con alto desarrollo humano. El resto de los países de América Latina y el Caribe, con excepción de Haití, que forma parte de los países con nivel de desarrollo humano bajo, se encuentran en el grupo de nivel de desarrollo humano medio que encabeza México.

Cabe destacar algunos casos dentro del ámbito latinoamericano. Argentina, que ocupa el lugar 34 en el ordenamiento mundial, es el país con el IDH más elevado de América Latina<sup>1</sup> (0.844), comparable con el de países como Hungría y República Checa. Uruguay presenta el mismo valor que México en el índice de PIB (0.75), tiene un IDH de 0.831 y se encuentra 14 posiciones por encima en el ordenamiento mundial.

En contraste, Venezuela, que en 1999 superaba ligeramente el IDH mexicano, en 2002 se encontró cinco lugares debajo de México en el ordenamiento latinoamericano y 15 lugares en el ordenamiento mundial. Brasil, otra nación frecuentemente comparada con México, presenta un IDH de 0.757 distanciándose 19 lugares abajo de la posición mexicana en el ordenamiento mundial. Los menores valores del IDH en la región los presentan Honduras, Nicaragua y Guatemala, países de particular relevancia para comparar la situación de algunas zonas geográficas de México.

---

1. Cabe señalar que los datos utilizados para construir la clasificación mundial presentada en el *Informe de Desarrollo Humano* de 2002 corresponden a cifras del año 2000.

CUADRO 1.2

## IDH de México y países de América Latina

AÑO DEL INFORME	1999		2000		2001		2002	
PAÍS	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH
Argentina	39	0.827	35	0.837	34	0.842	34	0.844
Chile	34	0.844	38	0.826	39	0.825	38	0.831
Uruguay	40	0.826	39	0.825	37	0.828	40	0.831
Bahamas	31	0.851	33	0.844	42	0.820	41	0.826
Costa Rica	45	0.801	48	0.797	41	0.821	43	0.820
Trinidad y Tobago	46	0.797	50	0.793	49	0.798	50	0.805
<b>MÉXICO</b>	<b>50</b>	<b>0.786</b>	<b>55</b>	<b>0.784</b>	<b>51</b>	<b>0.790</b>	<b>54</b>	<b>0.796</b>
Cuba	58	0.765	56	0.783	–	–	55	0.795
Panamá	49	0.791	59	0.776	52	0.784	57	0.787
Belice	83	0.732	58	0.777	54	0.776	58	0.784
Colombia	57	0.768	68	0.726	62	0.765	68	0.772
Venezuela	48	0.792	65	0.770	61	0.765	69	0.770
Brasil	79	0.739	74	0.747	69	0.750	73	0.757
Perú	80	0.739	80	0.737	73	0.743	82	0.747
Jamaica	82	0.734	83	0.735	78	0.738	86	0.742
Paraguay	84	0.730	81	0.736	80	0.738	90	0.740
Ecuador	72	0.747	91	0.722	84	0.726	93	0.732
República Dominicana	88	0.726	87	0.729	86	0.722	94	0.727
El Salvador	107	0.674	104	0.696	95	0.701	104	0.706
Bolivia	112	0.652	114	0.643	104	0.648	114	0.653
Honduras	114	0.641	113	0.653	107	0.634	116	0.638
Nicaragua	121	0.616	116	0.631	106	0.635	118	0.635
Guatemala	117	0.624	120	0.619	108	0.626	120	0.631

Fuente: PNUD 1999, 2000, 2001 y 2002.

Nota: Las posiciones que se presentan se refieren a los ordenamientos relativos del país en la clasificación mundial del año correspondiente, cabe señalar que cada IDH presentado se calcula con datos de dos años anteriores, así el IDH 2002 se ha calculado con datos de 2000, el de 2001 con datos de 1999, etc.

RECUADRO 1.4

## Estudios sobre la medición del Índice de Desarrollo Humano en México

AUTOR Y AÑO DEL ESTUDIO	NIVEL DE DESAGREGACIÓN DEL IDH	MÉTODO DE CÁLCULO	PERIODO
De la Torre (1997)	Estatal	IDH (1990) e IDH (1991-93) con estimaciones propias	1990
Jarque y Medina (1998)	Estatal	IDH (1991-1993) modificado	1960-90
Ramírez (1999)	Estatal y municipios de Guanajuato	Método propio	1990
Coespo de Guanajuato (2000)	Estatal	Método propio	1996
Conapo (2001)	Estatal y municipal	IDH (1999-2000) e IDH (1999-2000) modificado	2000
García-Verdú (2002)	Estatal	IDH (1999-2000)	2000

## RECUADRO 1.5 Cálculo del IDH regional

Para el cálculo del IDH por regiones se utiliza la metodología del PNUD; la regionalización corresponde a la utilizada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Los datos para las regiones son promedios ponderados por población, obtenidos a partir de los datos estatales:

- Para el cálculo del Índice de esperanza de vida se utilizaron los datos sobre proyecciones de la población 1995-2050 del Conapo.
- En cuanto al Índice de educación, el componente de alfabetización se construyó a partir de datos para la población alfabetizada mayor a 15 años de edad tomados del INEGI; Tabulados Básicos y por Entidad Federativa XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. El componente de matrícula escolar utiliza datos de alumnos inscritos al inicio de cursos según entidad federativa 2000/2001, obtenidos del INEGI; Información estadística, cuadros estadísticos por tema, 2000. La información sobre población entre 6 y 24 años de edad se tomó del INEGI; Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
- El PIB per cápita en dólares PPC se construyó a partir de los datos de PIB del 2000 y población total por Entidad Federativa, también se utilizó el tipo de cambio fix, pesos/dólar de fin de diciembre de 2000 publicado por Banco de México; el factor de conversión a dólares PPC corresponde al utilizado por el PNUD en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*. La población utilizada corresponde a la publicada por el INEGI. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

### La medición del IDH en México

Desde 1995 existen en México diversos trabajos sobre la medición de índices de desarrollo humano, los cuales desagregan su cálculo a nivel estatal e incluso municipal (ver Recuadro 1.4). Los indicadores obtenidos a partir de estos estudios han sido importantes para generar un ordenamiento de los estados con base en su nivel de desarrollo y comparar su situación con otros países o regiones. Sin embargo, las variadas elecciones metodológicas en los estudios mencionados representan problemas al intentar comparar sus resultados; los niveles del IDH y los ordenamientos resultantes son notablemente sensibles respecto a cambios en la metodología aplicada, en las variables utilizadas y en las correcciones o estimaciones de la información.

Estas dificultades invitan a establecer en este informe una metodología que sirva como referencia para hacer comparaciones a través del tiempo y entre las entidades. Tomando como base el método establecido por el PNUD se ha calculado el IDH para diferentes regiones del país. Las regiones corresponden a aquellas

definidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y su IDH ha sido obtenido con la información agregada de las entidades que componen cada región (ver Recuadro 1.5).

El Cuadro 1.3 y el Mapa 1.1 muestran los contrastes existentes en el desarrollo humano regional de México:

- La zona con el Índice de Desarrollo Humano más alto es la del Noreste, formada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Esta región presenta también el índice de PIB más elevado del país.
- Sigue en nivel de desarrollo humano la región geográfica del Centro, que integran los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal.
- La región del Noroeste, formada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, ocupa el tercer lugar. Esta región presenta índices de escolaridad superiores a la zona Centro, a pesar de tener un menor indicador de PIB per cápita.
- La región del Occidente, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis

Potosí y Zacatecas ocupa el cuarto lugar en nivel de desarrollo humano.

- Por último, la región Sur, que presenta el Índice de Desarrollo Humano más bajo del país, concentra a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Los índices de esperanza de vida, escolaridad y PIB per cápita de esta región son claramente inferiores a los de todas las demás regiones.

Esta información se analiza con detalle en los siguientes capítulos, en los que se estudian sus particularidades a nivel estatal y a través del tiempo. Desafortunadamente, este examen no se lleva a cabo a nivel de municipios debido a restricciones metodológicas y de información. Aunque sería deseable especificar los índices de Desarrollo Humano para unidades geopolíticas más pequeñas que las entidades federativas, y pese a que algunos estudios han avanzado en

**CUADRO 1.3**  
**IDH para las regiones de México**

POSICIÓN SEGÚN IDH	REGIÓN <sup>a</sup>	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA <sup>b</sup>	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE PIB <sup>b</sup>	IDH
1	Noreste	0.8501	0.8510	0.8004	0.8339
2	Centro	0.8499	0.8373	0.7838	0.8237
3	Noroeste	0.8491	0.8510	0.7649	0.8217
4	Occidente	0.8392	0.8089	0.7092	0.7858
5	Sur	0.8098	0.7677	0.6642	0.7472

a. La regionalización corresponde a la definida por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

b. Promedios ponderados por la población de cada entidad.

Fuente: Con base Cuadro A1 del Apéndice Estadístico.

Nota: Calculado a partir de datos del año 2000.

**MAPA 1.1**  
**Geografía del desarrollo humano regional en México**



tal propósito, la falta de estadísticas como el PIB per cápita municipal, los problemas de cálculo de variables como la esperanza de vida en los municipios y la construcción, aún en proceso, de nuevos métodos para aproximar estos datos dentro de los procedimientos de cálculo usados por el PNUD, obligan a dejar este ejercicio como un reto para el futuro.

### Desarrollo humano y políticas públicas en México: 1917-2000

El fundamento nacional para poner en el centro del desarrollo al ser humano se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917. A lo largo de su evolución, este instrumento legal ha establecido y actualizado las diversas formas de protección que gozarán los individuos frente a los demás y ante el Estado, ha especificado los límites que tendrán sus libertades, y ha definido los derechos de carácter social (ver Recuadro 1.6). Además, ha sentado la base para definir las responsabilidades en materia de política pública de los diversos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Pese a su importancia, los preceptos constitucionales no siempre han alcanzado una plena vigencia, han sufrido múltiples y sustanciales cambios, y no han especificado algunas bases esenciales para el desarrollo humano, como los derechos sociales. En consecuencia, por la flexibilidad que ha permitido la Constitución a la creación y funcionamiento de las instituciones nacionales, es necesario ir más allá de su texto para entender la naturaleza de las políticas públicas en México, de sus retos y de sus perspectivas en cuanto al desarrollo humano.

### Bases institucionales del desarrollo humano en México

En el siglo XX se inició la construcción de instituciones y se realizaron políticas para el desarrollo dentro del marco constitucional. Entre ellas, destaca la notable intervención gubernamental para ampliar la cobertura de la educación básica, dar cauce a la reforma agraria y tutelar los derechos laborales. La creación del Instituto Mexicano

## RECUADRO 1.6 Garantías Individuales y derechos sociales en México

### Garantías Individuales

- Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Art. 1)
- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. (Art. 5)
- La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. (Art.6)
- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. (Art. 7)
- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. (Art. 9)
- Todo hombre tiene derecho a entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia. (Art. 11)
- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. (Art. 16)
- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia. (Art. 22)
- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade. (Art. 24)

### Derechos sociales

- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. (Art.3)
- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. (Art. 4)
- Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. (Art. 4)
- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. (Art. 4)
- Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. (Art. 4)
- El derecho a la información será garantizado por el Estado. (Art. 6)
- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. (Art. 123)
- Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia. (Art. 123)
- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad. (Art. 123)

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

del Seguro Social (IMSS), en 1943, propicia una política social más integrada y amplia, creándose poco después el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para atender demandas sociales de grupos específicos y canalizar subsidios a grandes núcleos de población.

Posteriormente, de forma centralizada, se han creado diversas instituciones y programas públicos para atender diferentes aspectos del desarrollo social, dentro de los cuales cabe destacar

“La limitación principal de las medidas monetarias es su estrecha capacidad para representar dimensiones no monetarias como componentes del bienestar (...) las medidas multidimensionales representarían un objetivo ideal, particularmente medidas ‘mixtas’ que integren indicadores monetarios y no monetarios. “Los indicadores monetarios y multidimensionales deben entenderse como instrumentos complementarios, más que sustitutivos, cuando se intenta lograr una medición completa de la pobreza”.

COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

*Medición de la Pobreza,*

p. 26, Sedesol, julio, 2002.

aquellos orientados a las personas con menos recursos y los dedicados al desarrollo rural. En 1973 se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que operó hasta 1983 y con el que se buscaba la obtención de mínimos de bienestar para la población rural en aspectos como alimentación, vivienda, salud y educación. Otra institución importante fue la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, creada en 1977 para atender problemas de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y otros.

Más tarde, en el contexto de una economía aún considerablemente cerrada al comercio internacional, y con el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria y abatir problemas nutricionales entre la población desfavorecida, se creó en 1980 el Sistema Alimentario Mexicano, el cual apoyó la producción de alimentos básicos y reorientó algunos subsidios con resultados limitados. En 1982 se intentó integrar los recursos destinados a los programas anteriores dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, creándose el Ramo 26 para la promoción regional.

En 1988, en la etapa de profundización de las reformas que orientaron la economía mexicana hacia mercados abiertos, se aplicó la primera política específica de atención de la pobreza, a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). El programa estimulaba la participación organizada de los beneficiarios tanto en la planeación como en la ejecución de obras. Entre 1992 y 1994, se dan considerables esfuerzos de descentralización de los servicios de educación y salud provistos por el Estado, al trasladar atribuciones administrativas que antes concentraba el gobierno federal a los gobiernos de los estados.

Entre 1994 y 1998 se da una reestructuración de las políticas de atención al medio rural sustituyéndose los subsidios agrícolas a través de precios de garantía por subsidios de monto fijo dentro del programa Procampo. Además, con el Programa para la Superación de la Pobreza se apoya a los grupos de menores recursos mediante tres ejes: el desarrollo de las capacidades de las

personas y las familias; la ampliación de la infraestructura básica municipal, y la creación de oportunidades de empleo e ingreso. Un elemento central en esta etapa es el inicio en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), cuyo objetivo es formar capital humano en las nuevas generaciones enfocándose en las familias rurales más pobres. Este programa proporcionaba transferencias monetarias para alimentación a las madres de familia que mantuvieran a sus hijos en el sistema escolar básico y acudieran a centros de salud.

Cabe mencionar que el marco institucional antes descrito abordó directa o indirectamente la ampliación de las capacidades de las personas, aun cuando no hiciera referencia explícita al desarrollo humano, como se define en el presente informe. Además, es destacable que en el periodo 1900-2000 México lograra un aumento del gasto social de 0.5 a casi 10% del PIB. Esto contribuyó a que en el siglo XX la esperanza de vida aumentara de 30 a 74 años; la tasa de alfabetización se incrementara de 22 a 90% y el PIB per cápita se multiplicara por más de seis veces.

### Los retos de las políticas públicas para el desarrollo humano

Pese a los avances que a lo largo de su historia han promovido las instituciones y políticas promotoras del desarrollo en México, al inicio del siglo XXI se enfrentan importantes retos. Por una parte, las diversas leyes existentes aún no precisan suficientemente el alcance de los derechos sociales, las circunstancias en que los ciudadanos pueden hacerlos exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos. En consecuencia, los instrumentos de política social en México no han conformado un conjunto suficientemente integrado. Aún está por desarrollarse un concepto de seguridad social que incorpore una sucesión de derechos para distintas circunstancias de las personas, así como de instrumentos para atenderlos: desde la nutrición hasta la integración productiva y participativa de las personas a la sociedad. Con ello, los programas sociales, todavía centralizados por el Ejecutivo Federal, podrían reducir su

dispersión en distintas dependencias y alcanzar una coordinación más adecuada entre distintos órdenes de gobierno.

Por otra parte, el gasto social ha resultado vulnerable ante las fluctuaciones de la actividad económica y limitado para atender problemas, particularmente frente al desafío que representan los grupos en situación de pobreza. Así, entre 1983 y 1988 el gasto público programable se redujo 29.2% mientras que el gasto social sufrió una contracción mayor, de 33.1%. En repetidas ocasiones el gasto social se ha reducido en mayor proporción que el gasto programable, lo que demuestra su vulnerabilidad ante condiciones adversas en la economía. Además, cuando el gasto programable se ha recuperado, el gasto social no siempre se ha elevado en igual o mayor proporción que el primero. Al inicio de los años noventa esto último fue corregido, lo que comprueba que parte de esta vulnerabilidad se

debió a decisiones discrecionales en cuanto al monto del gasto social.

La crisis económica de mediados de los noventa puso en evidencia que, ante la necesidad de ajustes al presupuesto, el gasto social se reduce en mayor medida que el gasto programable. Hoy en día, el gasto social está cercano a alcanzar un monto similar al de la recaudación tributaria. Esto significa que de no existir un incremento en los recursos fiscales no podría recurrirse a fuentes relativamente estables para el financiamiento de gasto social adicional. Otro punto a considerar es que en México el gasto público para la atención de las personas pobres ha sido generalmente insuficiente para atender al 53% de la población del país, que se encontraba en situación de pobreza de patrimonio en el 2000, de acuerdo a las cifras oficiales de la Sedesol (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). En consecuencia, es necesario desarrollar previsiones

CUADRO 1.4

### Distribución del gasto social y subsidios dirigidos de 2000

	PORCENTAJE DE GASTO PROGRAMABLE	DECILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA									
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
<b>TOTAL</b>	59.0%	7.8	8.5	9.5	9.4	9.5	9.7	10.8	11.8	11.2	11.8
<b>Social Amplio</b>	50.6%	6.3	6.7	7.7	8.5	9.3	10.3	12.2	13.2	12.8	12.9
<b>Educación</b>	23.9%	8.6	8.4	8.7	9.6	9.6	10.6	11.6	12.6	9.6	10.8
Primaria	9.7%	16.2	14.4	12.9	12.1	10.8	9.7	8.3	7.0	5.5	3.0
Secundaria	5.4%	4.5	7.7	11.3	11.6	11.9	12.9	12.0	13.0	9.5	5.6
Media-Superior	3.8%	1.2	3.5	5.4	7.4	9.4	14.7	13.5	13.4	19.7	12.7
Superior	5.0%	0.1	0.6	2.3	3.6	4.9	5.6	10.2	14.8	22.8	35.1
<b>Salud</b>	13.5%	7.0	7.6	8.4	8.6	9.1	10.0	12.8	12.1	13.4	11.0
SSA	3.8%	15.4	19.8	15.6	12.1	10.0	7.7	8.0	6.0	2.5	2.9
IMSS	7.5%	4.8	3.4	6.1	8.8	10.1	11.8	14.5	13.9	15.3	11.4
ISSSTE	2.2%	0.3	1.0	3.6	1.9	4.3	7.8	15.0	16.4	25.8	23.9
<b>Seguridad Social</b>	10.7%	0.4	2.0	4.3	6.1	8.6	10.3	13.0	16.0	19.2	19.9
IMSS	8.3%	0.5	2.3	5.1	7.3	10.2	11.7	13.3	16.3	16.8	16.6
ISSSTE	2.4%	0.1	1.2	1.6	2.2	3.2	5.4	11.7	15.2	27.7	31.7
<b>Social Dirigido</b>	5.8%	21.0	21.1	24.8	16.8	12.3	4.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Progresa	1.1%	44.9	25.4	23.8	3.8	1.6	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	4.7%	15.0	20.0	25.0	20.0	15.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Procampo</b>	1.2%	13.7	14.9	14.4	10.2	6.6	8.6	5.0	9.8	2.3	14.7
<b>Subsidio Eléctrico</b>	4.0%	5.1	8.9	8.6	9.0	9.7	10.0	10.8	11.6	11.4	15.1

Fuente: Scott (2001).

“La pobreza es una experiencia de carencias múltiples. Una persona se siente pobre cuando no tiene suficiente para comer, vestirse, cobijarse, en fin, desempeñarse en la vida cotidiana de manera digna. Una persona se siente pobre cuando se enferma y no tiene recursos para cubrir sus gastos médicos. Una persona se siente pobre cuando pierde su empleo o su cosecha y su familia se queda sin sustento. Una persona se siente pobre cuando no pudo tener acceso a niveles básicos de educación. Una persona se siente pobre cuando por su condición de pobre o el color de su piel no tiene las mismas oportunidades que los demás y recibe malos tratos de las instituciones públicas y los grupos sociales privilegiados”.

NORA LUSTIG

Rectora de la Universidad de las Américas, Puebla.

#### RECUADRO 1.7

### El desarrollo humano en el Gobierno Federal

“Nuestra meta es hacer que la economía y la sociedad avancen al mismo ritmo. Para lograrlo, el proyecto de desarrollo social y humano que mi gobierno promueve está sostenido sobre nuevos fundamentos. Partimos de la convicción de que son falsos los dilemas entre el desarrollo humano y el desarrollo económico, entre el crecimiento y la equidad, entre el Estado y el mercado.

“Por ello estamos construyendo sobre nuevos cimientos el necesario equilibrio entre la acción del Estado y la del mercado. Ciertamente, no hay desarrollo social y humano sin crecimiento económico, pero es igualmente cierto que no hay crecimiento económico que se sostenga sin una sociedad que tenga cada vez mejores niveles de vida, cada vez más calidad de vida”.

**Presidente Vicente Fox Quesada**

Presentación mundial del *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, julio 10, 2001.

legales sobre el presupuesto social que den una dimensión y estabilidad proporcionales a la magnitud de los problemas por atender.

Pese a la importancia de los problemas antes descritos, posiblemente el desafío más importante sea el de la equidad del gasto social. En el año 2000, el 20% de la población más pobre en México se benefició con el 16.3% del gasto social, mientras que el 20% más rico recibió el 23% de dicho gasto (ver Cuadro 1.4). Este resultado es aún más preocupante cuando se examinan rubros específicos, como el gasto en educación superior, o el gasto en seguridad social del ISSSTE, que fundamentalmente benefician al 10% de la población más rica.

En conclusión, la política social –de corte universal en algunos de sus elementos– no ha incorporado en su diseño criterios explícitos de promoción de la equidad, o si lo ha hecho no los ha seguido, o si los ha seguido no ha evaluado su cumplimiento e implementado las medidas correctivas pertinentes. Aún queda pendiente hacer explícito y cumplir el objetivo de promover la igualdad de oportunidades mediante la política social en diferentes aspectos de la misma.

### El desarrollo humano en la política social del siglo XXI

Si bien a lo largo de la historia de las instituciones y las políticas públicas en México siempre ha habido preocupación por elevar los niveles de vida de la población, no es sino hasta el momento

actual que en sus objetivos se hace explícito el concepto de desarrollo humano. Así, en 2001 el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) definió expresamente el Área de Desarrollo Social y Humano como un apartado sustantivo para el planteamiento de objetivos y estrategias de la política gubernamental. El desarrollo social y humano en el PND se concibe como “un proceso de cambio de las personas sustentado en el desarrollo de capacidades”, principalmente de salud, educación y de satisfacción de necesidades básicas, en el que se enfatizan la equidad y cohesión sociales.

Sin embargo, esta concepción general, por lo demás congruente con el concepto de desarrollo humano establecido por el PNUD, se especifica y llega a coincidir plenamente con el concepto manejado en el presente informe en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, “Superación de la pobreza: una tarea contigo”. En este programa se declara como una prioridad del Gobierno de la República la aplicación de una política social que fundamente las bases del desarrollo humano, y se concibe a este objetivo como centrado en “la persona”, dirigido a expandir sus opciones y no sólo su ingreso, enfocado a construir capacidades humanas y ligado al crecimiento económico, pero no completamente determinado por éste.

La estrategia conocida como *Contigo* reorganiza la política social, le da elementos de continuidad e incorpora algunas innovaciones. Esta estrategia reagrupa los esfuerzos por promover el

desarrollo humano en ampliación de las capacidades de las personas (educación, salud y alimentación), generación de oportunidades de ingreso (infraestructura, empleo y crédito), formación de patrimonio (vivienda, ahorro y titulación de propiedad) y protección social (aseguramiento, previsión social, atención de riesgos colectivos). Dentro de *Contigo*, por primera vez un programa de atención a la pobreza trasciende el cambio de una administración y se amplía, ya que Progresá, denominado ahora Oportunidades, mantiene sus mecanismos de operación fundamentales y se extiende a zonas urbanas. Además, dentro de *Contigo* se adicionan instrumentos a la operación de Oportunidades y se atienden con especificidad los problemas de la pobreza urbana.<sup>2</sup>

---

2. Ejemplo de esto son los programas Jóvenes con Oportunidades y Hábitat puestos en marcha en 2003. El primero brinda un patrimonio inicial a quienes han participado en Oportunidades y les permite disponer de él en la forma de aportaciones para vivienda, seguro popular o colateral para créditos o ahorro.

El programa Hábitat se dirige por primera vez a la atención específica de la pobreza urbana, que si bien no es la más grave se anticipa que sea la más numerosa en el futuro.

Un elemento destacable de la nueva política social es su compromiso de medir la evolución del desarrollo humano con el fin de evaluar las políticas que lo promueven. En algunos casos, como la atención a la pobreza, se han instrumentado mediciones oficiales a partir de comités de expertos académicos y gubernamentales. Tanto en éste como en otros problemas, es clara la necesidad de diseñar indicadores multidimensionales para el diagnóstico y la evaluación de los programas.

En este esfuerzo de medición es de gran importancia el cálculo del Índice de Desarrollo Humano. El IDH no sólo es una posible referencia nacional, regional y en el tiempo de los retos a enfrentar y del avance alcanzado en su incremento, sino también constituye un ejemplo de la construcción de otros posibles indicadores de las capacidades humanas. Este potencial será explorado con mayor profundidad en los siguientes capítulos.