

Desarrollo humano y desarrollo local

EL DESARROLLO COMO LIBERTAD

La libertad de las personas para llevar una vida que consideren valiosa es indicativa del desarrollo de una sociedad. Un individuo es libre según lo significativas que le sean sus opciones de vida y el número de opciones para escoger. La libertad cobra forma si existen los medios para plantearse propósitos propios y actuar en consecuencia. Si los individuos de una sociedad pueden evitar el hambre o ser víctimas de enfermedades, y si son capaces de mantener una vitalidad biológica que les permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales, tienen bases para ser libres. Sin embargo, la libertad también involucra la existencia de oportunidades para que las personas puedan reflexionar sobre su condición, plantearse planes de vida y llevarlos a cabo. Asimismo, involucra las posibilidades que tienen los individuos para definir sus convicciones, transmitir sus valores, cooperar con otros, integrarse a la vida de su comunidad, participar políticamente y contribuir a definir los derechos e instituciones con los que han de vivir. A un mayor potencial para llevar una vida plena corresponde un mayor nivel de desarrollo humano (ver recuadro 1.1).

Una característica del desarrollo humano es que, al estar centrado en las posibilidades de

elección de las personas, no puede desvincularse de las circunstancias que rodean al individuo. La libertad humana tiene significado y comienza a ejercerse en el entorno personal y social inmediato. Lo próximo a los individuos, ya sea en términos comunitarios, económicos o geopolíticos, influye crucialmente en sus planes de vida y en las oportunidades para realizarlos. Lo que las personas ambicionan y aquello que pueden alcanzar depende de los vínculos sociales en los que han estado inmersas, del potencial productivo de la zona en que nacen y viven, y de las instituciones cercanas que les permiten conectarse con su nación y el mundo. Sin duda, el desarrollo humano es local.

Los agentes del desarrollo

Un elemento básico a considerar en la noción de desarrollo humano local es que los individuos no son objetos pasivos cuya condición depende de las elecciones de otros. No son, por ejemplo, simples blancos de políticas focalizadas que los transformarán vía acciones externas, sino sujetos promotores de sus propias metas. Las personas tienen el potencial para plantearse sus objetivos, perseguirlos y valorar su cumplimiento. Esto es parte de su libertad como seres

“La libertad (...) es un acto, a un tiempo irrevocable e instantáneo, que consiste en elegir una posibilidad entre otras (...) es la afirmación de aquello que, en cada uno de nosotros, es singular y particular, irreductible a toda generalización (...). En uno de sus extremos, la libertad es singularidad y excepción.”

OCTAVIO PAZ, discurso en la ceremonia de entrega del Premio Cervantes, 1981.

RECUADRO 1.1

El árbol de Zempalegua

Les voy a contar una historia. En nuestra región hay un árbol muy bonito llamado Zempalegua. ¡Pero no es un árbol cualquiera! Es muy viejo, fuerte, grande y bonito. Las personas se quedan sorprendidas cuando lo ven por primera vez. Nosotros queremos ser como el Zempalegua. ¿Por qué? Porque los años pasan y este árbol se mantiene fuerte y robusto. Sus raíces están firmes en la tierra aunque haya grandes tormentas. Nada afecta este árbol. Es como el cemento de los grandes edificios...

Nosotros las mujeres tenemos la esperanza de que viviremos mucho tiempo como el Zempalegua, que viviremos sembrando una semilla de esperanza.

¿Cómo relacionamos este hermoso árbol con nuestros grupos de ahorro? Sin importar lo que pase, nuestros grupos van para adelante, aun cuando enfrentemos tormentas, lluvia y viento... ¡Nosotros sobrevivimos! Nosotros ofrecemos sombra y alivio a muchos, y eso nos llena de vida. Ahora podemos tomar decisiones; nuestros grupos producen beneficios para que tengamos éxito en lo económico, pero además aprendemos a través de la participación y el desarrollo de nuestras habilidades, creando una cultura de participación e inclusión.

Integrante de un Grupo de Mujeres en Ahorro Solidario de la organización Desarrollo Autogestionario, A. C. en Ixhuatlán del Café, Veracruz.

humanos. Así, los individuos son los agentes de su propio desarrollo en la medida en que pueden alcanzar con esfuerzo propio los logros que consideran valiosos. De forma similar, el grado de desarrollo está estrechamente vinculado con alcanzar aquello que las personas valoran de forma específica.

Como agentes, los individuos seleccionan los objetivos que van a perseguir. Estos objetivos, sin embargo, pueden estar fuertemente influidos por el entorno inmediato: los antecedentes familiares, la cultura de la comunidad, los recursos disponibles en la zona, las instituciones cercanas de la sociedad en que se vive. A su vez, los objetivos de las personas pueden referirse a lo que les resulta próximo: procurar el bienestar de los miembros del hogar, integrarse a la vida comunitaria, emprender una actividad económica o participar políticamente en la localidad. En ambos casos resulta claro que los objetivos de las personas diferirán según las circunstancias específicas que las rodean, y por ello debe enfatizarse la naturaleza local del desarrollo.

Por otra parte, los individuos son quienes determinan cuáles son sus metas prioritarias. Aunque todas las personas puedan valorar una vida saludable, adquirir conocimientos básicos o contar con recursos para satisfacer sus necesidades elementales, lo hacen de forma diferente de

acuerdo con sus características personales y sus circunstancias. Por ejemplo, enfrentados ante la disyuntiva de dedicar más recursos a salud o educación, individuos de distintas localidades pueden tomar decisiones muy diferentes. De esta forma, el componente del desarrollo humano que más importancia tiene para las personas difiere de una región a otra (ver recuadro 1.2).

Al actuar como personas capaces de formarse metas, los individuos no sólo están interesados en lo que desean alcanzar, sino también en la forma de hacerlo. Por ejemplo, las personas pueden desear un ingreso que les permita tener una vida digna por medio de un empleo remunerado o una actividad productiva, no mediante la caridad, subsidios públicos o el robo. Para el desarrollo humano no sólo es importante el resultado final, sino también el proceso para alcanzarlo, y este último difícilmente puede ser el mismo en todo tiempo y lugar.

Un elemento que tiene particular valor en la promoción del desarrollo humano es el involucramiento de las personas en la consecución de sus objetivos, tanto individualmente como en grupo (ver recuadro 1.3). El sentir que se desempeña un papel activo en realizar lo que se quiere no sólo aumenta el aprecio por lo que se obtiene sino que puede ayudar a conseguirlo con mayor facilidad. Así, la participación social es un ele-

mento clave en la noción de desarrollo que han enfatizado particularmente las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no hay fórmulas universales para involucrar a las personas en su propio desarrollo, pues ello depende de las condiciones específicas de distintos individuos o grupos (ver recuadro 1.4).

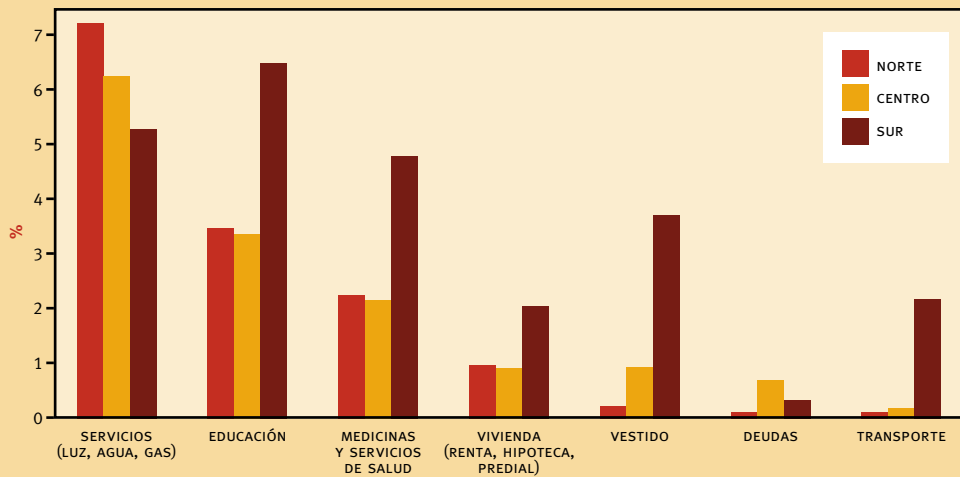
En suma, alcanzar un mayor desarrollo humano significa darle un lugar a las personas para que no sean objetos dominados por el azar o la voluntad de otros y sin posibilidades de ver cumplidas por lo menos algunas de sus metas. Los individuos deben poder decidir en gran medida el curso de sus vidas y observar el cumplimiento de sus

RECUADRO 1.2

Prioridades regionales del gasto de los hogares pobres

Una forma de observar diferentes jerarquías locales en relación con los elementos que conforman su desarrollo es preguntar a las personas qué gastos son prioritarios para ellas ante una situación de escasez que estén viviendo. La encuesta “Lo que dicen los pobres”, de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) contiene información de este tipo para los hogares de distintas zonas del país considerados pobres, de acuerdo con la metodología oficial.¹ La gran mayoría de las personas, sin importar su lugar de residencia, considera que el principal gasto que un hogar debe cubrir cuando los recursos son escasos es la alimentación. La respuesta, sin embargo, es significativamente distinta cuando se mencionan otros gastos; por ejemplo, en la región sur casi 7% de las personas pobres consideró que el principal gasto que se debe cubrir es el de educación, mientras que en el norte y en el centro sólo 3% de las personas mencionó ese rubro. El gasto en medicinas y servicios de salud presenta una situación parecida; 5% de las personas en el sur lo menciona como gasto prioritario mientras que en el centro y el norte menos del 1% hizo mención de este rubro.

**Cuando el dinero es poco,
¿cuál es el principal gasto que debería cubrirse en un hogar?**



Categorías que se mencionaron como primera opción. (La gráfica no incluye la respuesta más común que fue “alimentación”)

Fuente: Sedesol (2003a) Encuesta “Lo que dicen los pobres”

¹ La región norte comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, y Zacatecas. La región centro está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Por último, la región sur está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Son considerados pobres aquellos hogares cuyo ingreso por persona no alcanza para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (“pobreza patrimonial”). Dicho ingreso era en 2000 de 28.1 y 41.8 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 53.7% del total de la población contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia.

“Las personas deben ser vistas (...) como agentes activamente involucrados –dada la oportunidad– en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores pasivos del fruto de ingeniosos programas de desarrollo.”

AMARTYA SEN, *Desarrollo y libertad*, 1999, p. 53.

objetivos. Para ello debe reconocerse la capacidad individual de plantear metas, jerarquizarlas, analizar los distintos caminos que los lleven a ellas y participar en su consecución. Sin embargo, también debe enfatizarse que los objetivos, su importancia, la manera de conseguirlos y las formas de participar en su cumplimiento difieren entre comunidades, zonas productivas y núcleos geopolíticos. Así, el desarrollo humano se fundamenta en los agentes que lo promueven, tanto para generarlo como para valorarlo, y tal promoción y valor cobra mayor sentido en el ámbito local.

Libertad y oportunidades

La libertad no es sólo cuestión de elegir con autonomía. También tiene que ver con el número y la calidad de alternativas para escoger. Las oportunidades para que una persona se desarrolle como ser humano dependen a su vez de una multitud de acciones o transformaciones físicas e intelectuales al alcance del individuo, la mayoría de las cuales son propias de las condiciones que enfrenta.

Definir el conjunto de logros potenciales para una persona depende de sus particularidades

RECUADRO 1.3

Alcance, amplitud y apropiación del desarrollo humano

Tres preguntas resultan de particular importancia para definir la naturaleza del desarrollo humano local y de las acciones dirigidas a promoverlo. ¿A quién llega el desarrollo? ¿Qué dimensiones permiten obtenerlo con efectividad? ¿Quiénes se involucran en su logro? La respuesta a estas interrogantes define el alcance, la amplitud y la apropiación del desarrollo.

- **Alcance**
Define el ámbito de impacto del desarrollo o de la política que lo impulsa; especifica a qué individuos habrá de beneficiar en ciertos grupos socioeconómicos en un territorio determinado. Dado que toda acción de desarrollo involucra algún tipo de focalización,¹ debe definir con claridad no sólo a quiénes favorece, sino también a quiénes pretende involucrar y quiénes servirán de base para evaluarla a partir de una expansión perceptible de sus oportunidades.
- **Amplitud**
Delimita el conjunto de capacidades humanas a promover, ya sea de forma directa o indirecta. Así, una política que incrementa la educación de las mujeres afecta otras dimensiones: influye en decisiones de fertilidad, otorga poder de negociación en el hogar, mejora el cuidado de la salud de los menores y facilita la participación política de la mujer.²
- **Apropiación**
Resalta el papel de los individuos como actores de su propio desarrollo y en cuanto a los insumos, productos, procesos y compensaciones involucrados en aquél. Ejemplo de insumos son la estructura institucional, la cohesión social y los recursos locales y externos disponibles. Los productos son la transformación de los insumos (nuevas instituciones, cohesión, etc.) y sus características distributivas (ganadores y perdedores). El proceso se refiere a cómo cuentan las preferencias individuales en las decisiones sociales, la interacción de niveles de gobierno, el grado de participación local y la estructura de incentivos a nivel individual. Finalmente, se considera si los resultados requieren mecanismos de compensación y si existen técnicas de compensación confiables. El resultado de la evaluación de estos aspectos es el nivel de apropiación.

Desde la perspectiva de estos tres elementos se puede analizar en qué medida y en qué circunstancias lo local puede ser el espacio crucial para incrementar las opciones de los individuos para vivir una vida larga y saludable, participar de manera creativa en su entorno y lograr los objetivos que consideran valiosos.

¹ “Como Monsieur Jourdain, en *El burgués gentilhomme* de Moliere, quien hablaba prosa ‘sin saberlo’, nos concentramos todo el tiempo en si alguna selección de beneficiarios cuenta como eso”, Sen (1995).

² En el caso del programa Progres-Oportunidades, los análisis cualitativos han mostrado que las mujeres declaran tener mayor influencia sobre las decisiones de gasto familiar, así como una mejor relación comunitaria a través de la socialización en las pláticas de salud (Skoufias, 2000).

Organizaciones de la Sociedad Civil y desarrollo local

A la pregunta *¿Qué es el desarrollo local visto desde su experiencia?*, distintas organizaciones de la sociedad civil respondieron haciendo énfasis en los componentes más relevantes para su entorno. Un elemento común a la mayoría de las organizaciones es el énfasis en la participación social. He aquí algunos ejemplos.

ASOCIACIÓN

CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

Fundación Comunitaria del Bajío, A. C.

Concibe como práctica del desarrollo local el fortalecimiento de las redes locales y de las organizaciones de la sociedad civil, de manera que las posibles alianzas establecidas sean sólidas y los proyectos comunes se enriquezcan, potenciado así las capacidades y recursos de los asociados; y generando una asociación entre los diferentes gobiernos, la sociedad civil y la cooperación internacional en proyectos comunes para el desarrollo local.

Asociación Mexicana de Uniones de Crédito, A. C.

Para esta asociación la visión del desarrollo local es incentivar a las personas para que participen de manera organizada y democrática, educándolas y generando un ambiente de confianza. En su experiencia, consiste formar un tejido social que reúna la individualidad del campesino con las exigencias del sistema financiero rural.

Asociación Nacional de empresas comercializadoras de Productos del Campo A. C.

Desde la experiencia de esta Asociación, el desarrollo local es la construcción de un espacio de formación en el que los campesinos de zona rural e indígena aprenden a responsabilizarse de sus propios problemas, mediante la información y visualización de sus capacidades colectivas.

Centro de Capacitación, Asesoría, Medio Ambiente y Defensa al Derecho a la Salud, A. C.

La visión de desarrollo de esta organización consiste en una estrategia progresiva que busca generar alternativas sustentables, aprovechamiento y potencialización de recursos locales a partir de la capacitación y participación de la población, de manera que los procesos sean sustentables y contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil, S.C.

En la práctica del desarrollo local consideran de gran importancia la movilización política con la creación de instrumentos económicos, planteando el desarrollo como regional y no estrictamente como local comunitario.

Este ejercicio forma parte de la sistematización y proyección del aporte de la sociedad civil al desarrollo local, realizado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Fundación Ford y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

y de su entorno: cada individuo utiliza en forma diferente los bienes que consume como medios para funcionar como ser humano de forma diferente; la diversidad de arreglos sociales con los cuales se producen, intercambian y distribuyen los bienes y servicios puede traducirse en niveles de consumo alcanzable muy dispares. Una misma posesión de activos puede dar por resultado ingresos desiguales en ámbitos locales distintos. Por estas razones, el desarrollo humano se enfoca en lo que efectivamente pueden ser o hacer

las personas y no en los recursos materiales en sí mismos, aunque éstos sean frecuentemente de gran importancia (ver recuadro 1.5). Por las mismas razones, el desarrollo humano, entendido como libertad de elección, debe procurar distinguir las diferencias entre las libertades de los individuos en distintas regiones y comunidades.

Ciertamente, para los individuos la consecuencia deseable de tener mayores posibilidades de ser o de actuar y aprovecharlas es ver realizado su potencial humano. Sin embargo, no es

correcto anteponer los resultados de la libertad en términos de desarrollo a la libertad misma: individuos con amplias oportunidades para ser o hacer pueden elegir de manera autónoma cursos de acción con magros resultados, y no obstante sentirse satisfechos. Pero incluso si los individuos llegaron a encontrarse en una situación

que no les satisface, lo importante sería que hayan tenido la oportunidad de elegir, y no el grado de satisfacción percibido. El objetivo último del desarrollo humano es la ampliación de la libertad: ampliar el conjunto de opciones valiosas para los agentes responsables de tomar sus propias decisiones.

RECUADRO 1.5

Cifras oficiales de pobreza rural y urbana en México

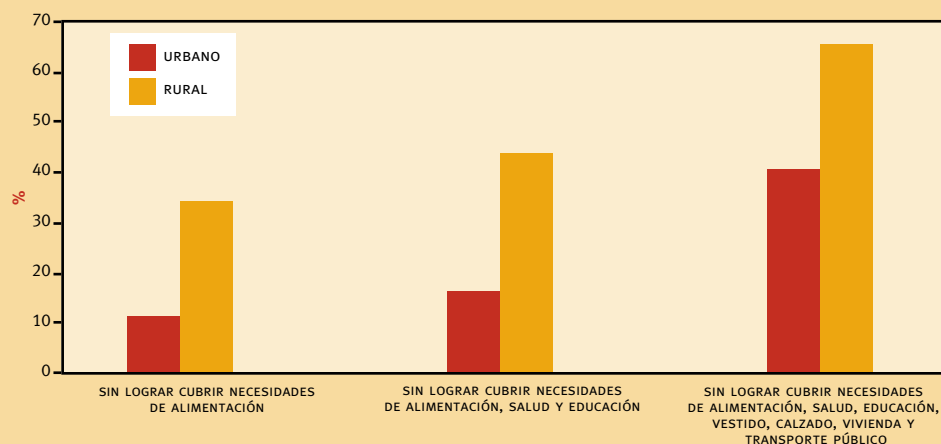
El ingreso es un medio para alcanzar el desarrollo humano y no un fin en sí mismo. Sin embargo, este instrumento es particularmente importante cuando su carencia coarta la libertad de las personas. Lo es más cuando la pobreza asociada a él difiere marcadamente de una zona a otra.

De acuerdo con la metodología oficial de medición de la pobreza, adoptada en 2002 por la Secretaría de Desarrollo Social, las personas que no podían adquirir por lo menos una canasta mínima de alimentos representaban 11.4% de la población urbana en 2002. En áreas rurales, 34.8% de la población se encontraba en estas condiciones de pobreza.

Cuando se calculó la pobreza usando una línea de referencia más alta se pudo ver que quienes no alcanzaban a cubrir sus requerimientos alimentarios, de salud y educación representaban 16% de la población urbana y 43.8% de la población rural en 2002.

Finalmente, 42% de la población urbana no lograba cubrir sus necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Esta proporción fue de 67.5% en zonas rurales.

Pobreza rural y urbana en México, 2002



Fuente: Con base en Sedesol (2003b).

EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta útil para explorar las características locales de las capacidades básicas de los individuos en una sociedad. Por una parte, de la enorme complejidad asociada a la noción de desarrollo, el IDH hace manejable el concepto seleccionando la longevidad, los conocimientos y el acceso a recursos como elementos esenciales. Poder vivir más, con oportunidades para reflexionar sobre la vida propia y del entorno en que se vive, y con posibilidades de disponer de bienes y servicios es el sustento para lograr libertades de mayor alcance. Por otra parte, el IDH permite referir las dimensiones básicas a unidades territoriales o geográficas haciendo evidentes diferencias de estos elementos, ya sea entre naciones, entidades federativas o municipios.

El IDH permite un acercamiento práctico a la idea de desarrollo como libertad al seleccionar la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo, la tasa de matriculación escolar y el PIB per cápita como variables que aproximan las oportunidades de vivir una larga vida, con conocimientos y con acceso a recursos.¹ Sin duda el IDH no abarca todos los aspectos del nivel de vida de las personas, pero es un buen comienzo para examinarlo.

Como primera etapa en el cálculo del IDH se establecen los logros en cada dimensión respecto de ciertos valores de referencia: para la esperanza de vida se mide el logro respecto a un máximo de 85 años y un mínimo de 25; para la educación se calcula el promedio de las tasas de alfabetización y matriculación considerando un máximo de 100% y un mínimo de cero; por último, el logro en ingreso se calcula comparando el PIB per cápita respecto de un valor máximo de 40,000 dólares y un mínimo de 100. La segunda etapa en la medición del IDH calcula el pro-

medio simple de los indicadores de cada dimensión; de esta forma, se obtiene como medida de desarrollo un índice con valores entre cero y uno. Un IDH de uno corresponde al máximo logro posible, mientras que un valor de cero indica que no existe avance alguno (ver nota técnica 1).

Esta aproximación a la medición del desarrollo, elaborada con el método y la conducción del PNUD, se inició en 1990 con el primer *Informe global sobre desarrollo humano*, el cual incluyó a México. A partir de ese año, numerosos países han publicado informes nacionales con indicadores de desarrollo humano desagregados por regiones o estados. El primer *Informe sobre desarrollo humano en México*, publicado en 2003, presentó el IDH de las entidades federativas calculado a partir de datos del año 2000.

El Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa

Siguiendo el método establecido por el PNUD se ha calculado el IDH para las regiones del país correspondientes a las definidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (ver cuadro 1.1 y mapa 1.1). Las regiones noreste, noroeste y centro tienen un IDH que las clasifica como de alto desarrollo humano, mientras que el resto del país entra en la clasificación de desarrollo humano medio.² Las dos regiones del norte presentan los mayores niveles de IDH y, junto con la región centro, se diferencian claramente del resto del país. Lo anterior muestra marcados contrastes regionales aunque, en conjunto, México tiene un IDH de 0.7937, que lo ubica muy cerca del grupo de los países de desarrollo humano alto en 2002.³

El Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur y Aguascalientes ocupan los

¹ Dado que el Producto Interno Bruto hace referencia a la *generación* de valor agregado dentro de un ámbito geográfico más que a la *disponibilidad* del valor agregado, aunque haya sido generado fuera del país, tiene ciertas limitaciones como indicador de acceso a recursos. En México, la importancia de las remesas de trabajadores en el exterior haría preferible el Producto Nacional Bruto como indicador de recursos al incorporar el saldo neto de las transferencias del exterior.

² El informe mundial presenta tres categorías de desarrollo: desarrollo humano alto, correspondiente a niveles de IDH entre 0.8000 y 1; desarrollo humano medio, para valores de IDH entre 0.5000 y 0.7999, y desarrollo humano bajo, que se refiere a valores de IDH menores a 0.5000.

³ Aunque el primer informe nacional sobre desarrollo humano situaba a México en el grupo de países con alto nivel de desarrollo al alcanzar un IDH superior a 0.8000, las cifras oficiales actualizadas y el ajuste de la metodología para dar seguimiento a la población entre censos resultan en un nivel de IDH que ubica a México en niveles intermedios de desarrollo (ver nota metodológica en este informe).

primeros lugares de acuerdo con su nivel de IDH, mientras que Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas se encuentran en las últimas cinco posiciones. Según las clasificaciones del PNUD, 14 entidades federativas se pueden considerar dentro de la categoría de desarrollo humano alto, mientras que las 18 restantes se encuentran en la categoría de desarrollo humano

medio y ninguna en la de desarrollo humano bajo (ver cuadro 1.2).

Cuando se examinan los componentes del IDH se observa que el Distrito Federal es la entidad mejor ubicada, excepto en el índice de salud, rubro en el cual Baja California alcanza el nivel más alto del país, mientras que Chiapas se encuentra sistemáticamente en la última

CUADRO 1.1
IDH en las regiones de México

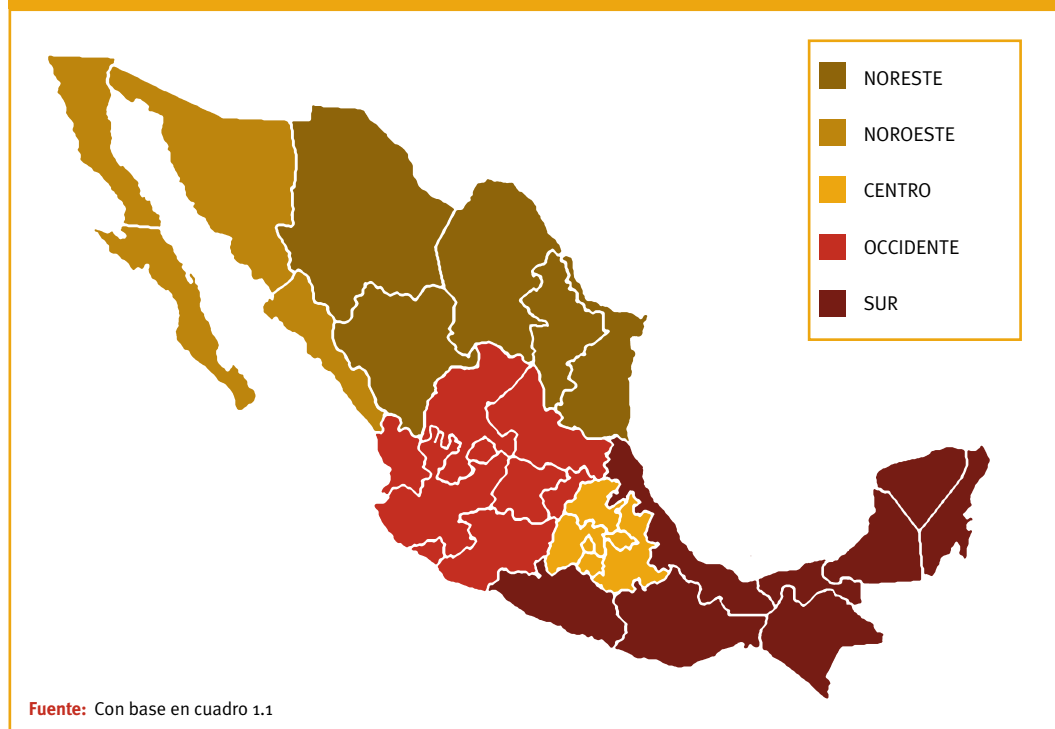
POSICIÓN SEGÚN IDH	REGIÓN ^a	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO	IDH
1	NOROESTE	0.8379	0.8463	0.7377	0.8073
2	NORESTE	0.8383	0.8510	0.7830	0.8241
3	CENTRO	0.8337	0.8359	0.7347	0.8014
4	OCCIDENTE	0.8273	0.8102	0.6931	0.7769
5	SUR	0.8088	0.7728	0.6443	0.7420

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

Fuente: Con base en cuadros A1 y A4 del apéndice estadístico.

Nota: Calculado a partir de datos del año 2002. Se presentan promedios ponderados por la población de cada entidad. Los índices presentados en este cuadro no son comparables a los índices regionales publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. Para efectos de comparabilidad ver cuadro A20 del apéndice estadístico y nota metodológica en este informe.

MAPA 1.1
Índice de Desarrollo Humano por regiones



CUADRO 1.2

IDH y componentes por entidad federativa

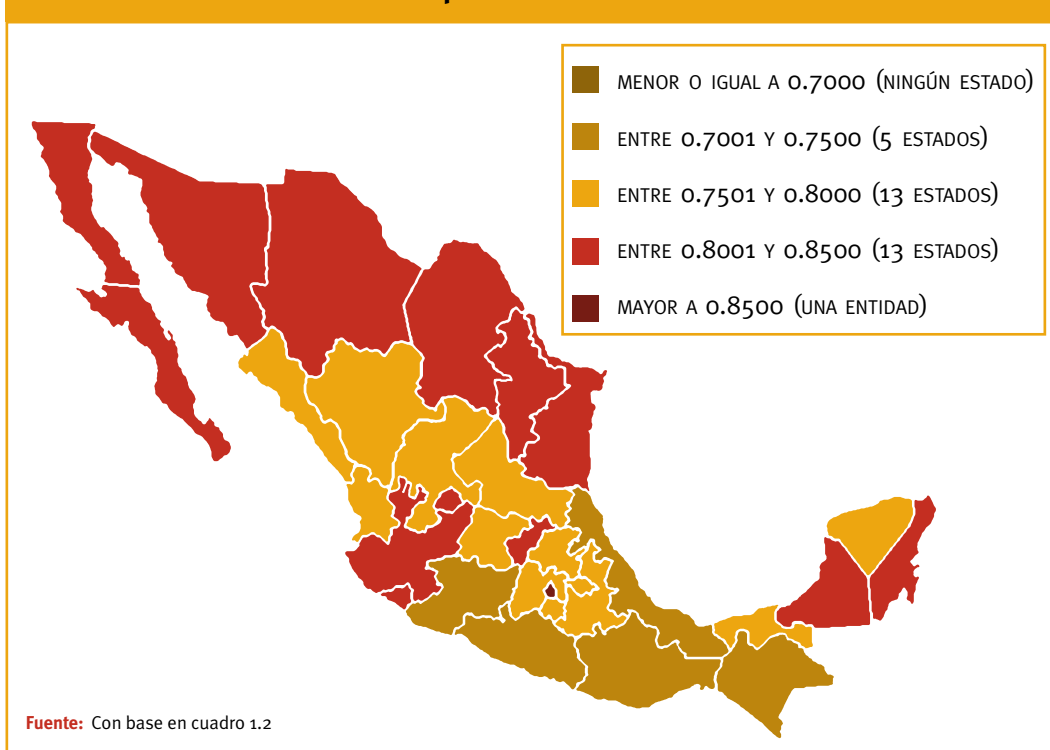
POSICIÓN SEGÚN IDH	ENTIDAD	IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
1	DISTRITO FEDERAL	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
2	NUEVO LEÓN	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
3	COAHUILA	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
4	BAJA CALIFORNIA SUR	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
5	AGUASCALIENTES	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
6	QUINTANA ROO	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156
7	BAJA CALIFORNIA	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
8	CHIHUAHUA	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
9	CAMPECHE	0.8189	0.8173	0.8075	0.8320
10	SONORA	0.8163	0.8377	0.8593	0.7518
11	TAMAULIPAS	0.8111	0.8339	0.8521	0.7472
12	QUERÉTARO	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
13	JALISCO	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
14	COLIMA	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
15	DURANGO	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
16	MORELOS	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066
17	SINALOA	0.7800	0.8281	0.8294	0.6825
18	ESTADO DE MÉXICO	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19	YUCATÁN	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20	SAN LUIS POTOSÍ	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21	TABASCO	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22	GUANAJUATO	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23	NAYARIT	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24	TLAXCALA	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25	PUEBLA	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26	ZACATECAS	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27	HIDALGO	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28	VERACRUZ	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29	MICHOACÁN	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30	GUERRERO	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31	OAXACA	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32	CHIAPAS	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
	NACIONAL	0.7937	0.8270	0.8190	0.7352

Fuente: Cuadro A1 del apéndice estadístico

Nota: Se presenta en este informe el IDH para México y sus entidades federativas calculado a partir de datos oficiales del año 2002. Los índices presentados no son comparables con los publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*; para efectos de comparación ver cuadro A7 del apéndice estadístico y nota metodológica de este informe. El IDH nacional en este cuadro difiere en 0,0083 del IDH calculado para el mismo año en el *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004* debido a diferencias en las fuentes.

MAPA 1.2

Índice de Desarrollo Humano por entidades federativas



posición. Particularmente desiguales resultan los índices de ingreso: el Distrito Federal supera en más de 50% el índice de Chiapas, mientras que en salud y educación la diferencia no es mayor al 25% (ver cuadro 1.3).

Si los niveles de desarrollo humano de las entidades federativas se clasificaran como si éstas fueran países, el Distrito Federal tendría un IDH similar al de la República de Corea o Chipre, mientras que Chiapas alcanzaría niveles semejantes a los de Argelia o Uzbekistán (ver cuadro 1.4).

También se puede concluir que sólo el Distrito Federal superaría en IDH al país latinoamericano con mayor desarrollo, Argentina, el cual tiene un IDH de 0.853, y dos estados, Oaxaca y Chiapas, tendrían niveles de desarrollo menores a los territorios ocupados de Palestina. Por otra parte, los niveles de desarrollo de las entidades se encuentran entre el promedio de los países de desarrollo humano alto y el promedio de los de desarrollo humano medio; sin embargo, la desigualdad entre estados es notoria (ver gráfica 1.1).

La desigualdad entre entidades se ilustra con el hecho de que 13 estados tienen niveles de IDH

CUADRO 1.3

Desigualdades en desarrollo humano

IDH			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.7937	DISTRITO FEDERAL 0.8830	CHIAPAS 0.7076	24.8
ÍNDICE DE SALUD			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.8270	BAJA CALIFORNIA 0.8482	CHIAPAS 0.7990	6.2
ÍNDICE DE EDUCACIÓN			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.8190	DISTRITO FEDERAL 0.8997	CHIAPAS 0.7372	22.0
ÍNDICE DE INGRESO			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.7352	DISTRITO FEDERAL 0.9018	CHIAPAS 0.5868	53.7

Fuente: Con base en cuadro 1.2

Nota: La diferencia porcentual muestra en qué porcentaje el estado con el valor máximo supera al estado con el valor mínimo.

CUADRO 1.4

Posición de los estados en la clasificación mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004

POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH
1	NORUEGA	0.956	41	LITUANIA	0.842	67	SURINAME	0.780
2	SUECIA	0.946	42	ESLOVAQUIA	0.842		ESTADO DE MÉXICO	0.779
3	AUSTRALIA	0.946	43	CHILE	0.839	68	VENEZUELA	0.778
4	CANADÁ	0.943	44	KUWAIT	0.838	69	RUMANIA	0.778
5	PAÍSES BAJOS	0.942	45	COSTA RICA	0.834		YUCATÁN	0.778
6	BÉLGICA	0.942	46	URUGUAY	0.833	70	UCRANIA	0.777
7	ISLANDIA	0.941	47	QATAR	0.833	71	SANTA LUCÍA	0.777
8	ESTADOS UNIDOS	0.939	48	CROACIA	0.830	72	BRASIL	0.775
9	JAPÓN	0.938		COAHUILA	0.828	73	COLOMBIA	0.773
10	IRLANDA	0.936		BAJA CALIFORNIA SUR	0.827	74	OMÁN	0.770
11	SUIZA	0.936		AGUASCALIENTES	0.825		SAN LUIS POTOSÍ	0.769
12	REINO UNIDO	0.936	49	EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	0.824	75	SAMOA (OCCIDENTAL)	0.769
3	FINLANDIA	0.935		QUINTANA ROO	0.824		TABASCO	0.768
14	AUSTRIA	0.934		BAJA CALIFORNIA	0.823	76	TAILANDIA	0.768
15	LUXEMBURGO	0.933	50	LETONIA	0.823	77	ÁRABIA SAUDITA	0.768
16	FRANCIA	0.932		CHIHUAHUA	0.822		GUANAJUATO	0.766
17	DINAMARCA	0.932		CAMPECHE	0.819	78	KAZAJSTÁN	0.766
18	NUEVA ZELANDIA	0.926		SONORA	0.816		NAVARIT	0.765
19	ALEMANIA	0.925	51	BAHAMAS	0.815		TLAXCALA	0.764
20	ESPAÑA	0.922		TAMAULIPAS	0.811	79	JAMAICA	0.764
21	ITALIA	0.920	52	CUBA	0.809		PUEBLA	0.760
22	ISRAEL	0.908	53	MÉXICO	0.802	80	LÍBANO	0.758
23	HONG KONG, CHINA (RAE)	0.903		QUERÉTARO	0.801	81	FIJI	0.758
24	GRECIA	0.902	54	TRINIDAD Y TOBAGO	0.801		ZACATECAS	0.756
25	SINGAPUR	0.902		JALISCO	0.801	82	ARMENIA	0.754
26	PORTUGAL	0.897		COLIMA	0.800	83	FILIPINAS	0.753
27	ESLOVENIA	0.895	55	ANTIGUA Y BARBUDA	0.800	84	MALDIVAS	0.752
28	COREA, REPÚBLICA DE	0.888	56	BULGARIA	0.796	85	PERÚ	0.752
29	BARBADOS	0.888	57	RUSIA, FEDERACIÓN DE	0.795	86	TURKMENISTÁN	0.752
	DISTRITO FEDERAL	0.883	58	JAMAHIRIYA ÁRABE LIBIA	0.794		HIDALGO	0.752
30	CHIPRE	0.883	59	MALASIA	0.793	87	SAN VINCENTE Y LAS GRENADINAS	0.751
31	MALTA	0.875	60	MACEDONIA, EX REP.				
32	REPÚBLICA CHECA	0.868		YUGOSLAVA DE	0.793	88	TURQUÍA	0.751
33	BRUNEI DARUSSALAM	0.867	61	PANAMÁ	0.791	89	PARAGUAY	0.751
34	ARGENTINA	0.853		DURANGO	0.791	90	JORDANIA	0.750
35	SEYCHELLES	0.853	62	BELARÚS	0.790	91	AZERBAIYÁN	0.746
36	ESTONIA	0.853	63	TONGA	0.787		VERACRUZ	0.746
37	POLONIA	0.850		MORELOS	0.786	92	TÚNEZ	0.745
38	HUNGRÍA	0.848	64	MAURICIO	0.785	93	GRANADA	0.745
	NUEVO LEÓN	0.845	65	ALBANIA	0.781	94	CHINA	0.745
39	SAINT KITTS Y NEVIS	0.844	66	BOSNIA Y HERZEGOVINA	0.781	95	DOMINICA	0.743
40	BAHREIN	0.843		SINALOA	0.780		MICHOACÁN	0.742

CUADRO 1.4 (CONTINUACIÓN)

Posición de los estados en la clasificación mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004

POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH
96	SRI LANKA	0.740	121	GUATEMALA	0.649	150	MADAGASCAR	0.469
97	GEORGIA	0.739	122	GABÓN	0.648	151	NIGERIA	0.466
98	REPÚBLICA DOMINICANA	0.738	123	SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE	0.645	152	MAURITANIA	0.465
99	BELICE	0.737	124	ISLAS SALOMÓN	0.624	153	HAITÍ	0.463
100	ECUADOR	0.735	125	MARRUECOS	0.620	154	DJIBOUTI	0.454
101	IRÁN, REP. ISLÁMICA DE	0.732	126	NAMIBIA	0.607	155	GAMBIA	0.452
	GUERRERO	0.730	127	INDIA	0.595	156	ERITREA	0.439
102	TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS	0.726	128	BOTSWANA	0.589	157	SENEGAL	0.437
			129	VANUATU	0.570	158	TIMOR-LESTE	0.436
103	EL SALVADOR	0.720	130	CAMBOYA	0.568	159	RWANDA	0.431
104	GUYANA	0.719	131	GHANA	0.568	160	GUINEA	0.425
105	CABO VERDE	0.717	132	MYANMAR	0.551	161	BENIN	0.421
	OAXACA	0.716	133	PAPUA NUEVA GUINEA	0.542	162	TANZANIA, REP. U DE	0.407
106	REPÚBLICA ÁRABE SIRIA	0.710	134	BHUTÁN	0.536	163	CÔTE D'IVOIRE	0.399
107	UZBEKISTÁN	0.709	135	REP. DEM. POPULAR LAO	0.534	164	ZAMBIA	0.389
	CHIAPAS	0.708	136	COMORAS	0.530	165	MALAWI	0.388
108	ARGELIA	0.704	137	SWAZILANDIA	0.519	166	ANGOLA	0.381
109	GUINEA ECUATORIAL	0.703	138	BANGLADESH	0.509	167	CHAD	0.379
110	KIRGUISTÁN	0.701	139	SUDÁN	0.505	168	CONGO, REP. DEM. DEL	0.365
111	INDONESIA	0.692	140	NEPAL	0.504	169	REPÚBLICA CENTROAFRICANA	0.361
112	VIET NAM	0.691	141	CAMERÚN	0.501		ETIOPÍA	0.359
113	MOLDOVA, REP. DE	0.681	142	PAKISTÁN	0.497	170	MOZAMBIQUE	0.354
114	BOLIVIA	0.681	143	TOGO	0.495	171	GUINEA-BISSAU	0.350
115	HONDURAS	0.672	144	CONGO	0.494	72	BURUNDI	0.339
116	TAYIKISTÁN	0.671	145	LESOTHO	0.493	173	MALÍ	0.326
117	MONGOLIA	0.668	146	UGANDA	0.493	174	BURKINA FASO	0.302
118	NICARAGUA	0.667	147	ZIMBABWE	0.491	175	NÍGER	0.292
119	SUDÁFRICA	0.666	148	KENYA	0.488	176	SIERRA LEONA	0.273
120	EGIPTO	0.653	149	YEMEN	0.482	177		

Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

inferiores al promedio de América Latina y los 19 restantes se encuentran por arriba de ese promedio, con posiciones que van de la 30 a la 108 de un total de 177 países en la clasificación mundial. Esta dispersión, sin embargo, es menor a la que presentan los países de América Latina, los cuales se distribuyen entre los lugares 34 y 153.

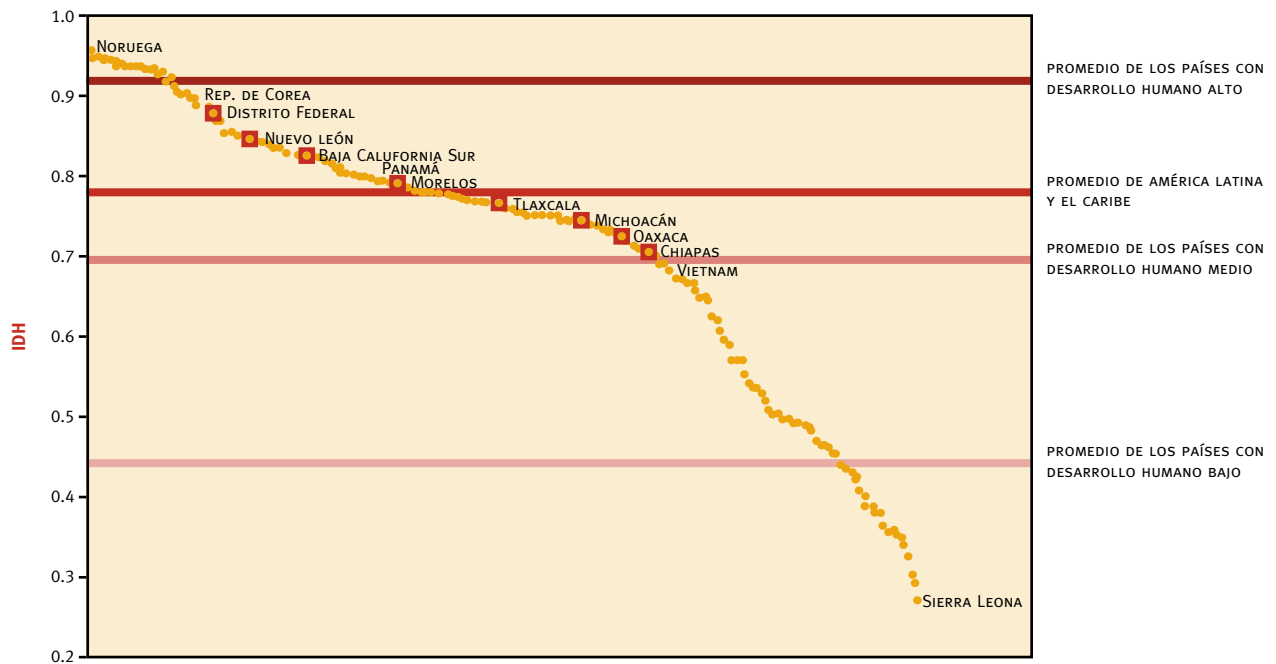
En resumen, se puede afirmar que México está muy cerca del grupo de países de desarrollo humano alto, aunque presenta fuertes desigualdades

regionales y entre entidades federativas. Entre los elementos que componen el IDH, el que más destaca en México es la desigualdad del ingreso. En las gráficas 1.2, 1.3 y 1.4 puede apreciarse que la brecha entre las entidades con el nivel de ingreso más alto y el más bajo es más amplia que las brechas en los componentes de salud y educación.

Al observar el índice de salud se advierte que todas las entidades superan el promedio de América Latina, con una dispersión de posiciones

GRÁFICA 1.1

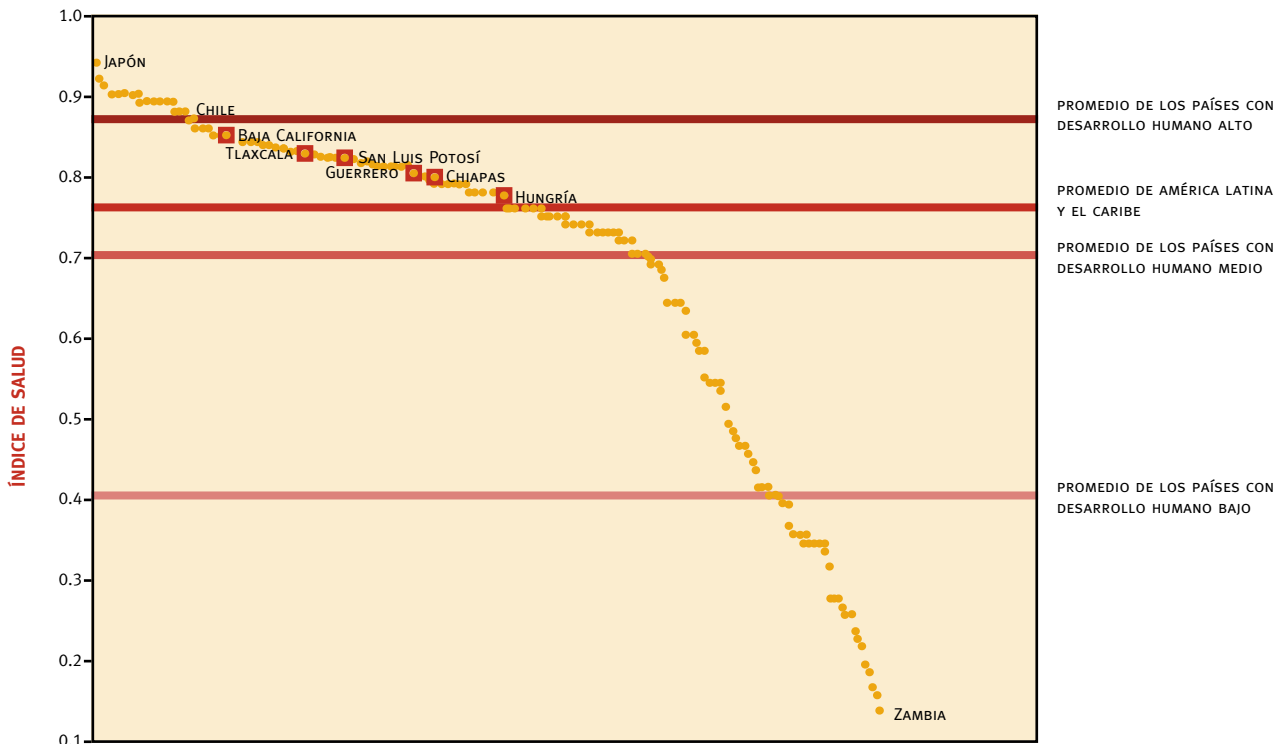
Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.2

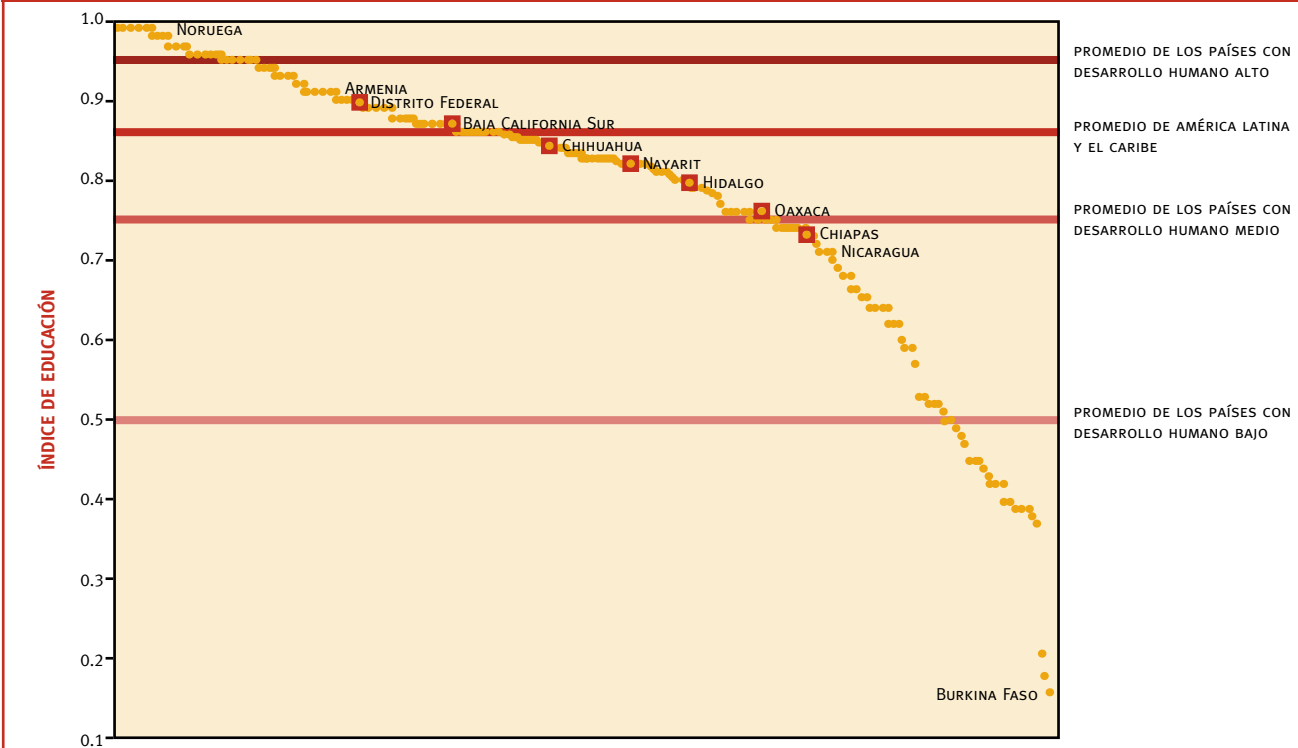
Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de salud



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.3

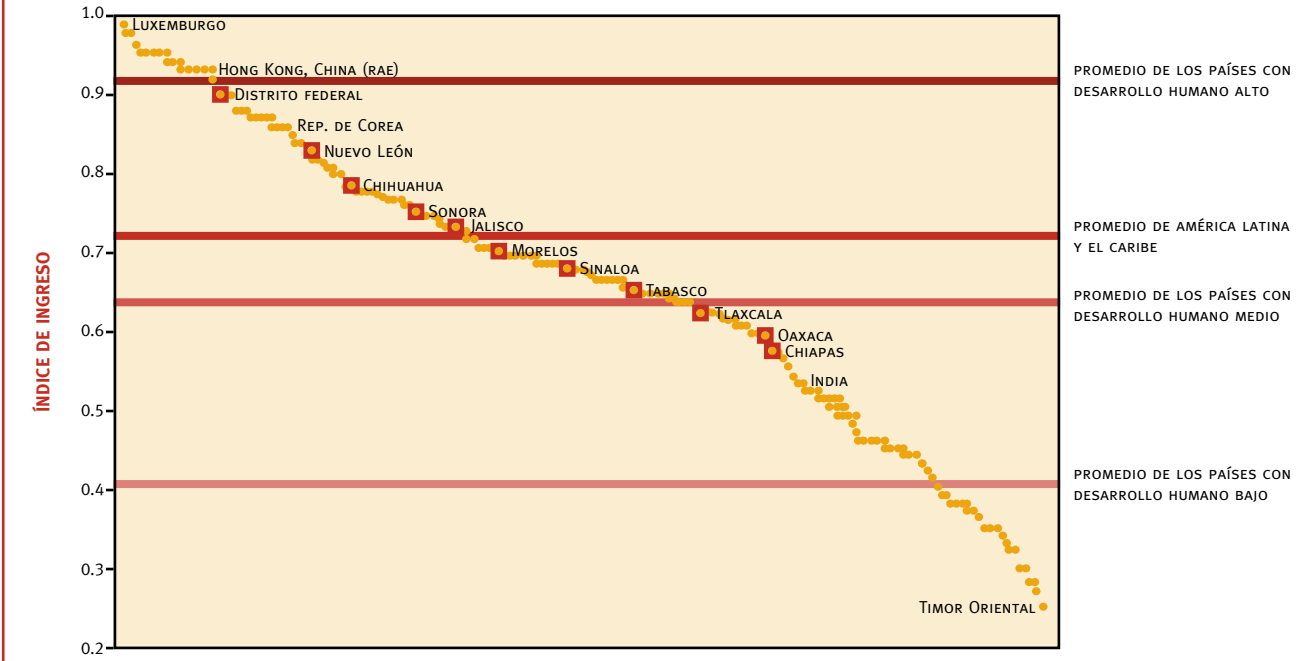
Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de educación



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.4

Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de ingreso



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

notablemente menor a la registrada en el IDH, pues los estados se clasifican entre la posición 36 y la 90 a escala mundial (ver gráfica 1.2).

Cuando consideramos el índice de educación, sólo Chiapas se encuentra debajo del nivel promedio de América Latina, aunque ahora la dispersión de posiciones va de la ubicación 55 a la 154 a nivel mundial (ver gráfica 1.3).

El índice de ingreso muestra la situación más contrastante: mientras el Distrito Federal se encuentra cercano al índice promedio de los países de alto desarrollo humano, Chiapas se ubica entre el promedio de los países de Asia del sur y el Pacífico y el promedio del África subsahariana. Asimismo, 14 entidades se encuentran por encima del promedio de los países de América Latina y la dispersión de posiciones va desde el lugar 23 hasta el 144 de la clasificación mundial (ver gráfica 1.4).

Debe recalarse que la fuerte desigualdad del componente de ingreso del IDH hace necesario un análisis especial del funcionamiento regional de la economía mexicana, pues aunque se enfatice la naturaleza multidimensional del desarrollo humano es inevitable reconocer que el componente de acceso a recursos aún desempeña un papel central.

Desarrollo humano y género

El IDH es una aproximación al nivel de desarrollo sin considerar las desigualdades entre hombres y mujeres, las cuales pueden diferir regionalmente. Para incorporar estas diferencias, en 1995 el PNUD propuso el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG). El IDG reduce el IDH según la desigualdad entre los grupos. Si el desarrollo promedio de las mujeres fuera igual al de los hombres en todas las dimensiones, los valores

CUADRO 1.5

Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)

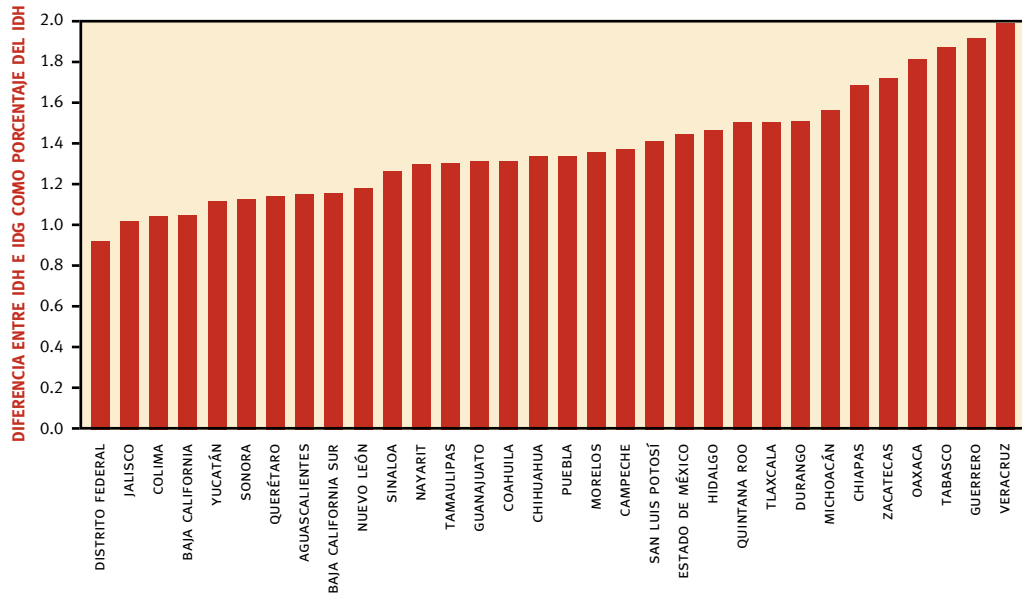
	IDG	IDH	POSICIÓN IDG	POSICIÓN IDH MENOS POSICIÓN IDG		IDG	IDH	POSICIÓN IDG	POSICIÓN IDH MENOS POSICIÓN IDG
AGUASCALIENTES	0.8152	0.8246	5	0	MORELOS	0.7749	0.7856	16	0
BAJA CALIFORNIA	0.8147	0.8233	6	1	NAYARIT	0.7553	0.7652	22	1
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8173	0.8269	4	0	NUEVO LEÓN	0.8351	0.8451	2	0
CAMPECHE	0.8077	0.8189	9	0	OAXACA	0.7035	0.7164	31	0
CHIAPAS	0.6958	0.7076	32	0	PUEBLA	0.7497	0.7598	25	0
CHIHUAHUA	0.8115	0.8224	7	1	QUERÉTARO	0.7924	0.8015	13	-1
COAHUILA	0.8175	0.8284	3	0	QUINTANA ROO	0.8114	0.8238	8	-2
COLIMA	0.7918	0.8001	14	0	SAN LUIS POTOSÍ	0.7586	0.7694	20	0
DISTRITO FEDERAL	0.8749	0.8830	1	0	SINALOA	0.7702	0.7800	17	0
DURANGO	0.7791	0.7910	15	0	SONORA	0.8071	0.8163	10	0
ESTADO DE MÉXICO	0.7676	0.7789	19	-1	TABASCO	0.7541	0.7684	23	-2
GUANAJUATO	0.7562	0.7662	21	1	TAMAULIPAS	0.8005	0.8111	11	0
GUERRERO	0.7157	0.7296	30	0	TLAXCALA	0.7526	0.7641	24	0
HIDALGO	0.7405	0.7515	27	0	VERACRUZ	0.7309	0.7457	28	0
JALISCO	0.7926	0.8007	12	1	YUCATÁN	0.7691	0.7778	18	1
MICHOACÁN	0.7305	0.7422	29	0	ZACATECAS	0.7433	0.7563	26	0
					NACIONAL	0.7833	0.7937		

Fuente: Cuadros A1 y A2 del apéndice estadístico

Nota: Se presenta en este informe el IDG para México y sus entidades federativas calculado a partir de datos oficiales del año 2002. Los índices presentados no son comparables con los publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*; para efectos de comparación ver cuadro A8 del apéndice estadístico y nota metodológica de este informe.

GRÁFICA 1.5

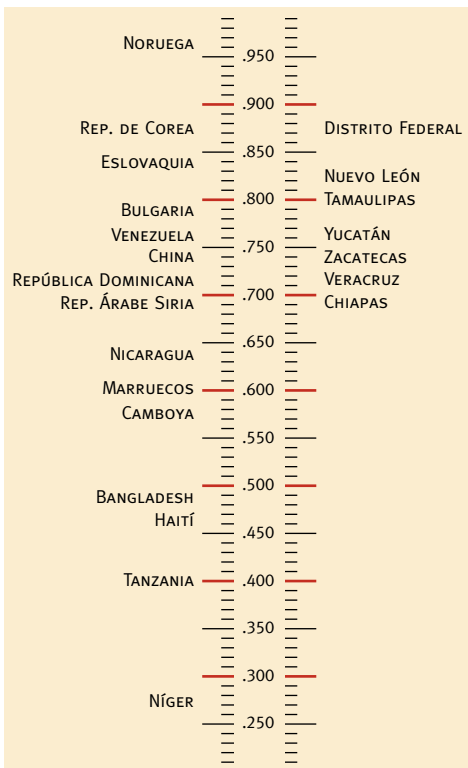
Pérdida en desarrollo atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres



Fuente: Cuadros 1.2 y 1.5

GRÁFICA 1.6

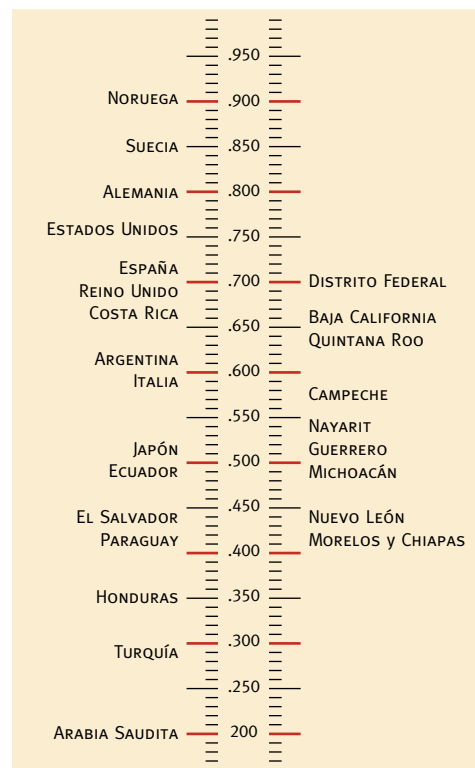
Comparación internacional de los estados mexicanos en IDG



Fuente: Cuadro 1.5 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.7

Comparación internacional de los estados mexicanos en IPG



Fuente: Cuadro 1.6 y PNUD (2004b)

del IDH y el IDG serían iguales. En 2002 el IDG nacional fue de 0.783, menor al 0.793 del IDH. En la distribución por entidades federativas las diferencias resultan similares (ver cuadro 1.5).

La entidad con la menor diferencia entre el IDH y el IDG es el Distrito Federal, seguido por Jalisco, Colima, Baja California y Yucatán. En otras palabras, estas entidades presentan la mayor igualdad entre hombres y mujeres. Por otra parte, la mayor diferencia entre el IDH y el IDG corresponde a Veracruz, seguido por Guerrero, Tabasco, Oaxaca y Zacatecas (ver gráfica 1.5).

Al comparar las posiciones de los estados respecto del IDH y el IDG se observa que Quintana Roo y Tabasco retrocedieron dos posiciones, mientras que los estados de México y Querétaro perdieron una. Entre los que ganaron posiciones se encuentran Jalisco, que pasó del lugar 13 al 12, y Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit y Yucatán, que avanzaron un lugar.

Al realizar comparaciones internacionales (ver gráfica 1.6) se obtiene que el promedio nacional del IDG es semejante al de Panamá y por entidades federativas, el del Distrito Federal es similar al de República de Corea y el de Chiapas al de la República Árabe de Siria.

Dado que el desarrollo humano considera la autonomía de los individuos y no sólo su bienestar, resulta necesario evaluar la brecha entre hombres y mujeres a partir de los logros de participación en su entorno. Una herramienta que puede ayudar a este propósito es el Índice de Potenciación de Género (IPG), que mide la participación de las mujeres en distintos aspectos de la vida pública (ver recuadro 1.6).

En 2002 el IPG nacional era de 0.529 y los valores más altos de este indicador se observaban en el Distrito Federal, Baja California Sur, Quintana Roo, Campeche y Coahuila, lo cual significa que en estas entidades la posición relativa de la mujer es mejor. Las entidades con menor IPG eran Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Morelos y Chiapas (ver cuadro 1.6).

Si se realizan comparaciones internacionales (ver gráfica 1.7) se encuentra que el IPG nacional es similar al de Hungría, aunque hay valores tan altos como los de España y Reino Unido en el caso del Distrito Federal, y tan bajos como los de Paraguay, en el caso de Chiapas.

Puede concluirse que el buen desempeño relativo del país registrado con el IDH comienza a mostrar deficiencias cuando se toman en cuenta

RECUADRO 1.6

Índice de Potenciación de Género

El Índice de Potenciación de Género mide la participación de las mujeres en los siguientes aspectos de la vida pública:

- Involucramiento en decisiones políticas.
- Acceso a oportunidades profesionales y participación en decisiones económicas.
- Poder sobre los recursos económicos.

Estos tres aspectos se miden a través de las siguientes variables:

- Proporción de mujeres en el Poder Legislativo.
- Participación de mujeres en empleos como profesionales, técnicos, funcionarios y directivos.
- Ingreso proveniente del trabajo percibido por las mujeres, calculado a partir del PIB per cápita.

Si los porcentajes obtenidos por ambos sexos en estos tres aspectos fueran proporcionales a la población que representan, se tendría un IPG con un valor de uno. Lo anterior se interpreta como una participación equitativa. Sin embargo, entre mayor distancia exista entre la proporción de población de un determinado sexo y los porcentajes de ese mismo sexo en posiciones de poder político y económico, menor será el IPG. Este índice puede ser cero cuando uno de los dos sexos es totalmente excluido. Los detalles técnicos sobre el cálculo del IPG se muestran en la nota técnica 3.

las disparidades entre hombres y mujeres. Si bien la desigualdad entre ambos sexos no resulta tan grande como la registrada entre regiones, cuando se dejan las dimensiones básicas del desarrollo y se consideran los elementos que permiten una mayor participación de la mujer en la toma de decisiones, con el IPG, las distancias se agrandan y los resultados obtenidos por el país resultan más modestos. Sin duda los indicadores de género presentados apenas abordan un problema de mayores dimensiones que involucra aspectos económicos, institucionales y culturales que demandan especial atención (ver recuadro 1.7).

La desigualdad, una vez más

Del análisis presentado en las secciones anteriores se desprende nuevamente que la característica más importante del patrón de desarrollo humano en México es la desigualdad, sea ésta

medida entre regiones, entre grupos o, como se ha mostrado en el Informe de Desarrollo Humano México 2002, entre personas. Existen distintas causas e inercias que pueden explicar el patrón de desigualdad existente entre distintas agrupaciones y mediciones. En principio, el paso de una perspectiva regional a una distinción entre grupos y entre individuos implica una desagregación más fina de la información disponible. Así, una forma de aproximarse a la explicación de los patrones observados consiste en acercarse al desarrollo humano desde una perspectiva local. Esto implica que debemos entender las condiciones económicas, institucionales, sociales y culturales que determinan una menor o mayor libertad de los individuos, situados en comunidades específicamente definidas, para elegir sus planes de vida. Es así como nos acercamos al desarrollo humano en su dimensión local.

CUADRO 1.6

Índice de Potenciación de Género (IPG)

POSICIÓN SEGÚN IPG	ENTIDAD FEDERATIVA	ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO	POSICIÓN SEGÚN IPG	ENTIDAD FEDERATIVA	ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO
1	DISTRITO FEDERAL	0.7013	17	SONORA	0.4815
2	BAJA CALIFORNIA SUR	0.6637	18	DURANGO	0.4793
3	QUINTANA ROO	0.6464	19	GUANAJUATO	0.4783
4	CAMPECHE	0.5781	20	SINALOA	0.4743
5	COAHUILA	0.5758	21	TLAXCALA	0.4714
6	TABASCO	0.5475	22	AGUASCALIENTES	0.4683
7	BAJA CALIFORNIA	0.5470	23	CHIHUAHUA	0.4681
8	PUEBLA	0.5454	24	TAMAULIPAS	0.4654
9	VERACRUZ	0.5441	25	ESTADO DE MÉXICO	0.4637
10	YUCATÁN	0.5361	26	NUEVO LEÓN	0.4487
11	NAYARIT	0.5336	27	JALISCO	0.4390
12	GUERRERO	0.5287	28	OAXACA	0.4310
13	HIDALGO	0.5063	29	ZACATECAS	0.4242
14	QUERÉTARO	0.5027	30	SAN LUIS POTOSI	0.4210
15	MICHOACÁN	0.4929	31	MORELOS	0.4191
16	COLIMA	0.4844	32	CHIAPAS	0.4165
				NACIONAL	0.5291

Fuente: Cuadro A3 del apéndice estadístico.

Nota: Calculado a partir de datos del año 2002.
Ver nota técnica 3.

RECUADRO 1.7

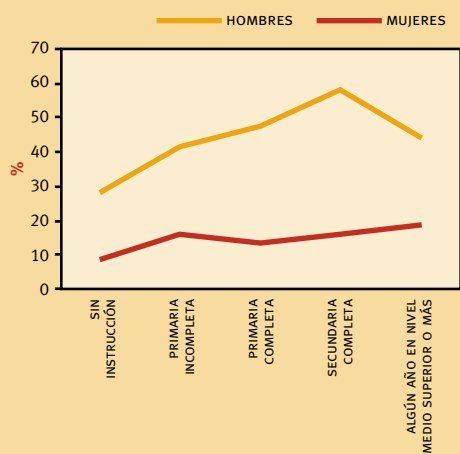
Uso del tiempo en las diversas actividades cotidianas que realizan los hombres y las mujeres en México

Los roles sociales que se atribuyen a hombres y mujeres, determinados por factores económicos, institucionales y culturales, pueden convertirse en barreras para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. La encuesta “Lo que dicen los pobres”, llevada a cabo por la Sedesol en 2003, muestra que a la pregunta: “Entre una mujer y un hombre en condiciones de pobreza, ¿quién de los dos tiene más problemas?”, la respuesta más frecuente entre las mujeres es que son ellas quienes tienen más problemas (52 por ciento); mientras que entre los hombres el porcentaje de quienes perciben que las mujeres enfrentan mayores problemas es de 40% y la respuesta más común entre ellos (44 por ciento) fue que ambos tienen las mismas dificultades. Tanto hombres como mujeres consideraron que el factor principal que hace que las mujeres sean quienes enfrentan mayores problemas en condiciones de pobreza es el cuidado de los hijos.¹

Las inequidades de género se hacen evidentes al observar los patrones del uso del tiempo, particularmente el dedicado al trabajo remunerado y al no remunerado, que depende en buena medida de la asignación del trabajo en el hogar. La Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002 presenta datos que permiten medir el tiempo dedicado por los hombres y las mujeres a diversas ocupaciones. Los datos de esta encuesta indican que la desigualdad en la distribución de horas a la semana que los miembros del hogar destinan al trabajo doméstico y al trabajo para el mercado se reduce conforme el nivel educativo de hombres y mujeres aumenta; sin embargo, el tiempo que las mujeres dedican al cuidado de los hijos no parece disminuir. Esto implica que las mujeres con mayores niveles de escolaridad incrementan su participación en el mercado laboral sin reducir necesariamente el tiempo asignado al cuidado de los hijos y al apoyo a otros miembros del hogar, lo que repercute en una merma de su tiempo de esparcimiento y, por tanto, una disminución de su bienestar.

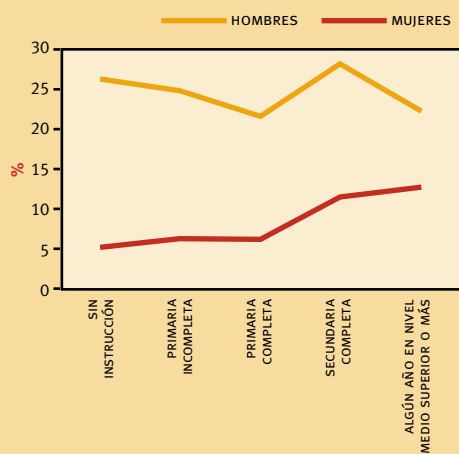
Asimismo, la participación en el mercado laboral es sistemáticamente menor para las mujeres, lo que implica que éstas usan su capital humano en forma menos intensiva, lo que limita su capacidad de generación de ingresos.

Distribución porcentual, según nivel educativo, de las horas a la semana que los miembros del hogar destinan al cuidado de los niños y las niñas



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, 2002.

Distribución porcentual, según nivel educativo, de las horas a la semana que los miembros del hogar destinan al trabajo para el mercado

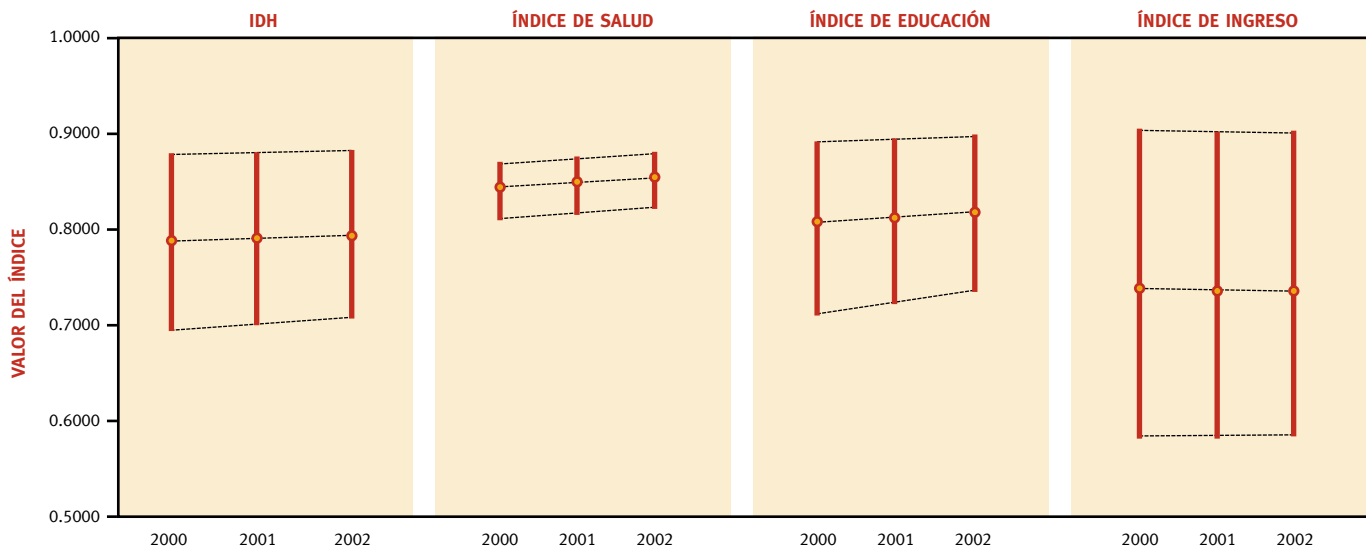


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, 2002.

¹ Otra encuesta que permite conocer las percepciones que tienen mujeres y hombres sobre su situación económica, sobre los roles de género y sobre sus derechos, entre otros temas, es la encuesta sobre las condiciones y vivencias de la pobreza en México en zonas urbanomarginadas del país. Esta iniciativa forma parte del trabajo que en coordinación desarrollan el Indesol, el Colegio de México, Sedesol y UNIFEM a través del Observatorio de Género y Pobreza. Este proyecto tiene entre sus objetivos generar, analizar y difundir información sobre pobreza con perspectiva de género.

GRÁFICA 1.8

Evolución del IDH y sus componentes 2000-2002. Promedio, máximo y mínimo.



Fuente: Con base en cuadro A7 del apéndice estadístico.

La evolución del IDH en México 2000-2003

Cuando se ajusta el IDH para permitir comparaciones en el tiempo, se observa un avance en el desarrollo humano para el conjunto del país y para cada una de las entidades federativas entre 2000 y 2003.⁴ Conviene examinar este progreso separando los logros entre 2000 y 2002 de aquellos alcanzados más recientemente dado que el IDH calculado con datos de 2003 se considera preliminar. La gráfica 1.8 muestra los valores máximos y mínimos de los estados, así como el valor promedio del IDH y sus componentes entre 2000 y 2002. El IDH nacional presenta un incremento de 0.69% en el periodo mencionado, siendo importantes los incrementos de 1.20% y 1.16% en los componentes de salud y educación respectivamente, mientras que el componente de ingreso registró una caída de 0.38%.⁵

⁴ Ver detalles sobre la comparabilidad del IDH en la nota metodológica en este informe.

⁵ Es importante destacar que el IDH no es un indicador de coyuntura y por tanto es poco útil para evaluar el logro de un país en un periodo corto. Los componentes del índice se ven afectados por factores como la migración o los cambios en el contexto internacional de manera que el IDH no resulta útil como mecanismo de evaluación de la política pública en el corto plazo; a pesar de ello es importante contar con índices comparables a través del tiempo y dar cuenta de la tendencia que muestran los indicadores.

Entre 2000 y 2002 dos estados tienen una reducción en su IDH: Chihuahua y Baja California. La reducción les ha significado a estas entidades caídas de cuatro posiciones en el ordenamiento nacional. A pesar de que ambos estados logran incrementos en su IDH cuando se considera el periodo completo de 2000 a 2003, no consiguen recuperar posiciones en el ordenamiento nacional (ver cuadro 1.7).

Si se considera el periodo 2000-2003, la caída en el índice de ingreso nacional es de 0.32%, por su parte los indicadores de salud y educación crecen 1.77% y 1.54% respectivamente, dando por resultado un crecimiento agregado del índice para todo el periodo de 1.04%.

Entre 2000 y 2003 todos los estados aumentan su IDH, siendo Zacatecas y Chiapas los estados que mayor avance muestran. Este resultado es consistente con la hipótesis de convergencia que plantea que estados relativamente rezagados tienen un avance mayor en su IDH. En 1970, el estado con el máximo IDH en el país superaba en 2.09 veces al estado con el valor mínimo en este índice; en el año 2000 esta razón se redujo a 1.26 y las cifras de 2003 muestran que se redujo nuevamente para llegar a 1.24.

CUADRO 1.7

IDH de las entidades federativas 2000-2003

ENTIDAD	IDH 2000	POSICIÓN RELATIVA (AÑO 2000)	IDH 2002	POSICIÓN RELATIVA (AÑO 2002)	DIFERENCIA EN POSICIÓN 2000-2002	IDH 2003	POSICIÓN RELATIVA (AÑO 2003)	DIFERENCIA EN POSICIÓN 2002-2003
AGUASCALIENTES	0.8167	8	0.8246	5	3	0.8272	6	2
BAJA CALIFORNIA	0.8239	3	0.8233	7	-4	0.8266	7	-4
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8203	6	0.8269	4	2	0.8317	4	2
CAMPECHE	0.8121	10	0.8189	9	1	0.8240	9	1
COAHUILA	0.8216	5	0.8284	3	2	0.8318	3	2
COLIMA	0.7964	13	0.8001	14	-1	0.8013	14	-1
CHIAPAS	0.6953	32	0.7076	32	0	0.7114	32	0
CHIHUAHUA	0.8230	4	0.8224	8	-4	0.8257	8	-4
DISTRITO FEDERAL	0.8775	1	0.8830	1	0	0.8837	1	0
DURANGO	0.7825	15	0.7910	15	0	0.7972	15	0
ESTADO DE MÉXICO	0.7749	18	0.7789	18	0	0.7804	18	0
GUANAJUATO	0.7576	24	0.7662	22	2	0.7697	22	2
GUERRERO	0.7241	30	0.7296	30	0	0.7334	30	0
HIDALGO	0.7470	26	0.7515	27	-1	0.7550	27	-1
JALISCO	0.7965	12	0.8007	13	-1	0.8022	13	-1
MICHOACÁN	0.7371	29	0.7422	29	0	0.7459	29	0
MORELOS	0.7786	16	0.7856	16	0	0.7895	16	0
NAYARIT	0.7605	22	0.7652	23	-1	0.7643	24	-2
NUEVO LEÓN	0.8390	2	0.8451	2	0	0.8485	2	0
OAXACA	0.7094	31	0.7164	31	0	0.7202	31	0
PUEBLA	0.7540	25	0.7598	25	0	0.7632	25	0
QUERÉTARO	0.7959	14	0.8015	12	2	0.8042	12	2
QUINTANA ROO	0.8181	7	0.8238	6	1	0.8286	5	2
SAN LUIS POTOSÍ	0.7633	21	0.7694	20	1	0.7748	20	1
SINALOA	0.7762	17	0.7800	17	0	0.7820	17	0
SONORA	0.8157	9	0.8163	10	-1	0.8189	10	-1
TABASCO	0.7646	20	0.7684	21	-1	0.7711	21	-1
TAMAULIPAS	0.8075	11	0.8111	11	0	0.8152	11	0
TLAXCALA	0.7595	23	0.7641	24	-1	0.7681	23	0
VERACRUZ	0.7381	28	0.7457	28	0	0.7498	28	0
YUCATÁN	0.7709	19	0.7778	19	0	0.7798	19	0
ZACATECAS	0.7434	27	0.7563	26	1	0.7606	26	1

Fuente: Cuadro A7 del apéndice estadístico.

ESPACIOS DE DESARROLLO HUMANO EN LO LOCAL

El índice de desarrollo humano, como se ha discutido anteriormente, recoge el estado de las capacidades básicas de los individuos de una sociedad: el acceso a recursos, salud y educación. Existen además otras dimensiones del desarrollo humano como la igualdad de género en dichas capacidades básicas y en la participación política, que registran el IDG y el IPG. Finalmente, existen aspectos institucionales fundamentales para la determinación de las libertades humanas, como la seguridad ciudadana y el acceso a justicia. Un propósito fundamental de este informe es identificar cómo esas dimensiones pueden verse influidas en el ámbito local, es decir, cómo se puede generar una dinámica de desarrollo humano local para poder entender y revertir el persistente patrón de desigualdad antes descrito.

Delimitación de lo local

Antes de examinar las fuerzas y agentes que condicionan el desarrollo humano en el ámbito local debe responderse una pregunta básica: ¿qué es lo local? Para ello es importante determinar los enfoques que identifican lo local en función de la comunidad, de la aglomeración de actividades productivas o de la autoridad política. No se trata de reducir la multidimensionalidad de lo local a unos cuantos elementos, sino de encontrar los factores de mayor utilidad para delimitarlo con la información disponible.

La naturaleza de lo local frecuentemente identifica lo territorial con la comunidad, y a ésta con un pueblo, una ciudad o un área metropolitana. Así, el ámbito local puede concebirse de forma multidimensional incorporando la demografía como una de sus dimensiones. Sin embargo, lo local no debe restringirse al tipo de agrupaciones poblacionales, aunque el tamaño de los núcleos de población sea una de varias formas de caracterizarlo.

La proximidad de seres humanos puede describirse en términos diferentes a la densidad demográfica del lugar donde se concentran, y puede involucrar valores compartidos o esfuerzos

de cooperación para mejorar sus condiciones de vida. Así, la ubicación de rasgos comunes de identidad cultural y de las redes de participación social o de movilización colectiva sería más importante que las distinciones entre lo rural y lo urbano o lo metropolitano para definir lo local. Incluso, más allá de la identificación de culturas o redes sociales en sí mismas resultaría crucial determinar el poder territorial que éstas son capaces de ejercer.

Sin duda otra dimensión de lo local es la económica. La aglomeración de actividades productivas similares o complementarias otorga rasgos distintivos a las zonas geográficas y liga de forma particular los ingresos y oportunidades de consumo de las personas al desempeño de sectores específicos. Desde esta perspectiva, la localización de ciertas actividades económicas y la forma de encadenarse para demandar u ofrecer insumos productivos regionales sería un rasgo definitorio de lo local.

Otro elemento que define lo local es la arena político-institucional. Cuando se participa en decisiones de acción pública con impacto territorial delimitado se establece una interdependencia significativa entre las personas involucradas. De esta forma, la unidad geopolítica en donde se organiza la vida democrática, se determinan ciertas políticas públicas y se elige a las autoridades encargadas de conducirlas define de otra forma lo local.

Probablemente una de las razones que explican la gran diversidad de aproximaciones a lo local es que el concepto suele formarse a partir de estudios de caso. En distintas investigaciones la dimensión geográfica subnacional se expresa como localidad, comunidad, región o territorio, y ello se debe en parte a que la literatura sobre desarrollo local ha evolucionado en buena medida a partir del estudio de experiencias prácticas que unas veces se desarrollan en pequeñas comunidades o ciudades y otras en un conjunto de poblados a los cuales se denomina región.

Frecuentemente lo local se asocia con lo regional. El término “región”, sin embargo, dista

mucho de tener una definición incontrovertible (ver recuadro 1.8).

Una definición de lo local puede basarse en culturas, tradiciones y prácticas comunitarias que pueden ser muy distintas entre regiones. Además de su valor intrínseco, estos elementos de identidad compartida pueden conformar redes sociales útiles para resolver problemas de distinta índole, desde económicos hasta políticos, y ser una riqueza distintiva de la zona. De esta forma, la idea de *comunidades locales* y las características de su capital social pueden delimitar lo local, con la ventaja de detallar los actores involucrados en el proceso de desarrollo. Sin embargo, es difícil establecer los confines de una comunidad, y la falta de datos socioeconómicos comparables a un nivel tan desagregado usualmente imposibilita la utilización de esta unidad de análisis.

Por otra parte, dentro de cada nación coexisten diversas unidades geográfico-económicas

diferenciadas por su acervo de factores productivos que no puede transferirse de una región a otra o hacerlo implica un alto costo. Factores inamovibles son el clima, la tierra, el subsuelo y los recursos ambientales en general. Factores de transferencia costosa son la mayor parte del capital físico y los trabajadores, en particular aquellos cuya productividad se encuentra estrechamente ligada a las características de la zona.

Esto último conduce al uso de *áreas de mercado laboral* como unidades territoriales que incorporan la distancia física de los individuos respecto de sus centros de trabajo y que requieren prestar especial atención a los patrones de transporte de dichos individuos. Esta unidad de análisis también tiene sus dificultades. Primero, es difícil establecer un área de mercado laboral uniforme que abarque distintos grupos sociales u ocupacionales. Así, cualquier intento de demarcación puede ignorar factores relacionados con la identidad

RECUADRO 1.8

¿Qué es una región?

Frecuentemente se identifica lo local con lo regional, pero ¿qué define a una región? He aquí algunas posibilidades:

- Una región está definida por una población humana en proximidad territorial ligada históricamente o por elección a una ubicación geográfica. La dependencia respecto de la ubicación provendría de una cultura compartida, de centros de empleo, de recursos naturales o de otras características o servicios propios de la localidad específica.
- Una región es un sistema jerárquico de localidades formado por pocas grandes urbes y un gran número de ciudades de menor magnitud, en el cual la importancia de cada una depende de la diversidad de bienes que ofrece, y ésta a su vez del tamaño relativo de las áreas de mercado existentes para los distintos bienes.
- Una región puede determinarse según los *mercados nodales*, donde el trabajo, el capital o los flujos de bienes primarios tienen más en común dentro de una zona que con factores comparables en otra. Ahí las actividades económicas están orientadas hacia un mismo punto, o nodo que domina su área periférica.
- Un *área económica funcional* puede definir una región, pues en tal zona el dominio del nodo central corresponde a la dependencia de los trabajadores respecto de los centros de empleo adyacentes en términos de distancia entre sus lugares de residencia y los de trabajo.
- Una región rural es un territorio con una o más ciudades pequeñas o medianas rodeadas de amplio espacio abierto, que tiene una economía que comprende actividades agrícolas, industriales y de servicios y que se caracteriza por tener una baja densidad de población. La región urbana es lo opuesto a esta definición.

Las definiciones de las regiones a partir de estos términos raramente coinciden con la división política, lo cual dificulta la aplicación de políticas que pretendan resolver problemas identificados mediante definiciones de región como las mencionadas. Como enfoque opuesto a esta limitación, está la utilización explícita de las *regiones de planeación*, las cuales corresponden a unidades de control político o administrativo. La desventaja obvia de este enfoque es que los problemas de desarrollo local no necesariamente se encuentran contenidos dentro de tales demarcaciones, sino que en muchas ocasiones rebasan los límites de más de una de esas unidades de autoridad.

territorial de los distintos grupos sociales incluidos en el área definida. Por otra parte, los datos potencialmente útiles para el análisis pueden verse limitados a cifras de empleo y desempleo.

La formulación, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo local requieren una unidad territorial en la cual enfocarse, y ello típicamente implica decidir cuál de las unidades posibles es la más apropiada. Dado que el significado de lo local cambia según del contexto, debe escogerse el concepto más útil entre comunidad, área de mercado o zona de autoridad, cada una con sus ventajas y limitaciones. La opción relativamente más útil parece ser la utilización del distrito de autoridad local (o municipio, en el caso de México) como unidad territorial de análisis. En primer lugar, esta unidad incorpora a las entidades políticas y administrativas donde las actividades ciudadanas y sociales se llevan a cabo, donde se concentran fondos para la realización de programas de desarrollo y donde los distintos grupos de interés suelen enfrentarse. En segundo lugar, para fines de políticas públicas, buena parte de la información pública se compila a nivel municipal, lo cual no solamente permite disponer de datos comparables, sino también agregarlos para estudiar zonas más amplias y agrupar tantos municipios como lo exijan las necesidades del análisis y en atención diversos criterios.

Una aproximación a los determinantes del desarrollo local

Una vez definida la unidad básica de lo local, hay que reconocer la diversidad de determinantes del desarrollo humano, desde los políticos, sociales y de política pública, entre los cuales destacan la participación ciudadana, las acciones de organizaciones comunitarias y las políticas territoriales, hasta los económicos como la disponibilidad de financiamiento privado y público y la inversión en capital físico y humano. Una de las lecciones más importantes del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 ha sido que la dimensión económica, captada en la variable de ingreso del IDH, resulta crucial para entender el nivel y las disparidades del desarrollo nacional (ver recuadro 1.9). Es por ello que merecen especial atención temas como la convergencia o divergencia económica de distintas regiones a lo largo del tiempo, la importancia de economías de escala internas y de aglomeración en el crecimiento económico regional y la función que desempeñan el espacio y los costos de transacción en la conformación de los mercados laborales regionales.

En la dimensión de acceso a recursos, encontramos que éste se determina en forma diferente de acuerdo con la región. En principio, el funcionamiento homogéneo de los mercados

RECUADRO 1.9

La importancia del ingreso en el desarrollo humano regional

El Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 destacó el tema de la desigualdad en desarrollo humano en México no sólo entre regiones y entidades federativas, sino también a partir de los indicadores del IDH: salud, educación e ingreso. Los principales hallazgos sobre la importancia del ingreso en la determinación de los niveles de desarrollo humano fueron los siguientes:

- La mayor desigualdad entre entidades federativas se observa en el indicador de ingreso: el Distrito Federal, la entidad con el nivel más alto, supera ampliamente a Chiapas, que es el estado con el índice de ingreso más bajo en el país.
- Aunque existe una convergencia constante entre las entidades federativas en términos de esperanza de vida y educación, las desigualdades regionales de ingreso crecen.
- La mayor desigualdad en el ingreso proviene de las crecientes disparidades en las remuneraciones al trabajo.
- Al incluir la desigualdad en el análisis, se concluye que mejorar el nivel de ingreso y su distribución es una acción con gran potencial para incrementar el desarrollo humano.

Los resultados anteriores destacan la importancia del análisis de las economías locales, principalmente en lo que se refiere a los determinantes de las desigualdades de ingreso.

Convergencia de los niveles de desarrollo humano en México

El Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 calculó un índice que aseguraba la comparabilidad para estudiar su evolución en las entidades federativas de 1950 a 2000. Este análisis permitió distinguir una reducción de las diferencias estatales en desarrollo humano de 1950 a 1980.

El elemento que contribuyó en mayor medida a la reducción en estas diferencias estatales fue la esperanza de vida. La brecha entre los estados con mayor y menos esperanza de vida en 1950 era de 67%, para 2000 se había reducido a 7%. El segundo componente que más contribuyó a la reducción de diferencias entre los estados en términos de desarrollo humano fue la educación: en 50 años la diferencia entre el nivel máximo y el mínimo se redujo de 126% a casi 22%.

En el caso del PIB per cápita se encontró un moderado acercamiento entre entidades. Aunque entre 1950 y 1960 los valores máximo y mínimo del PIB per cápita reducen su diferencia, ésta se amplía continuamente entre 1960 y 1990, con una tendencia más notoria entre 1995 y 2000. Debido a las diferencias de ingreso, en la década de los ochenta se detuvo la convergencia del desarrollo humano entre estados.

podría, en ciertas condiciones, disminuir las diferencias entre regiones. La especialización productiva basada en la abundancia de ciertos factores, combinada con el libre comercio interregional, tendería a igualar las remuneraciones de trabajadores similares. Esto implicaría un proceso de convergencia, ya sea condicional (cada región tiende a su propia situación estable) o absoluta (todas las regiones tienden a la misma situación). En México la convergencia de niveles de ingreso entre entidades federativas parece no haberse cumplido en tiempos recientes (ver recuadro 1.10).

Para explicar diferencias regionales persistentes es necesario recurrir entonces a los determinantes de distribución geográfica de las unidades económicas. Así, una primera razón por la cual las empresas, unidad de análisis básica, tienden a aglomerarse son los costos de transporte en que incurren al distanciarse de consumidores o insumos. Sin embargo, existen otras razones, como las economías externas (efectos positivos de unas empresas sobre otras) que generan con su cercanía mutua. En general, mientras más empresas se reúnan y mayor sea su producción en conjunto, mayores economías externas se generarán, resultando lo que se conoce como “economías de aglomeración”. Ejemplo de tales economías son la transmisión de conocimiento entre empresas, el aprovechamiento de las reservas de fuerza laboral y las economías implícitas en la producción de insumos intermedios (ver recuadro 1.11).

Desde el punto de vista de la empresa, otras ventajas potenciales de la proximidad geográfica incluyen el poder de mercado obtenido al vender a consumidores cercanos, pues los clientes están dispuestos a pagar más por aquellos bienes que no tengan altos costos de transporte. Sin embargo, la idea básica es que el área de mercado de una determinada firma depende de las economías de escala y los costos de transportar las mercancías a los mercados. Si las economías de escala son relativamente más fuertes que los costos de transporte, la producción se concentrará regionalmente. Si, por el contrario, los costos de transporte son altos respecto de las economías de escala, la producción tenderá a dispersarse. Debido a las diferencias en costos de transporte, economías de escala y demanda por productos diferentes, el tamaño de las áreas de mercado varía (ver recuadro 1.12). Así, las llamadas “localidades centrales” surgen donde las áreas de mercado se traslapan, y en el agregado esta dinámica deriva en la formación de sistemas jerárquicos de ciudades de distintos tamaños y distintos grados de diversidad de sus productos.

Las ideas descritas han estimulado el nacimiento de distintas teorías alternativas del desarrollo económico regional (ver recuadro 1.13). Sin embargo, existen principios comunes a los cuales se considera los fundamentos conceptuales de la teoría del desarrollo económico local o regional. Los determinantes de estos patrones y el proceso de convergencia a nivel local en México se analizan con mayor detalle en el capítulo 3.

RECUADRO 1.11

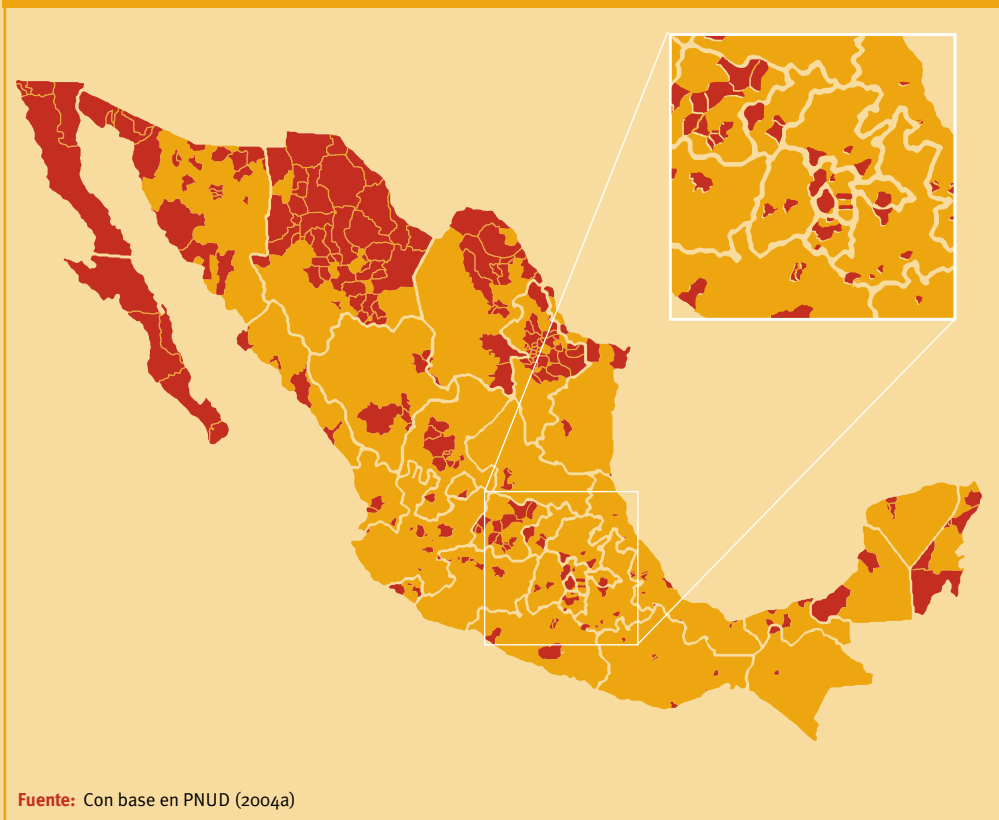
Aglomeración de la actividad económica

La actividad económica en México, medida a través del ingreso per cápita municipal en el año 2000, se encuentra sumamente concentrada en la zona metropolitana del Distrito Federal y en la zona norte del país, especialmente en las regiones fronterizas. Mientras tanto, en el sur y el centro del país son escasos los agrupamientos de municipios contiguos con alta actividad económica.

En el mapa se muestran en color rojo los municipios de alta actividad económica.¹ Como se puede observar, en la zona norte del país los agrupamientos de municipios contiguos que tienen alta actividad económica incluso rebasan las fronteras de los estados. Es el caso de Baja California Sur, Baja California, Sonora y Chihuahua en el noroeste; Aguascalientes y Zacatecas en el centro-norte, y de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el noreste.

Esta misma situación se observa con municipios del estado de México y las delegaciones del Distrito Federal, en los municipios ubicados en el corredor que va del estado de México a Guanajuato y Querétaro, así como en algunos municipios de Tlaxcala y Puebla; sin embargo, no existe otro conglomerado de este tipo en los estados del centro y el sur del país.

Municipios en el país con alto ingreso per cápita



¹ Municipios cuyo ingreso per cápita anual en 2000 era igual o superior a 8,103 dólares PPC, medida equivalente a la media nacional del indicador más una desviación estándar.

Descripción del sistema de ciudades en México

Hay diversas taxonomías que definen ciudades y zonas metropolitanas en México y en todos los casos implican cierto grado de arbitrariedad. Según Garza (2003), el sistema urbano mexicano en el año 2000 estaba constituido por 350 ciudades, las cuales se subdividen en 56 de corte metropolitano y 294 no metropolitano. De las 56 zonas metropolitanas, 19 se localizan en un solo municipio, pero tienen más de 200 mil habitantes y concentran al menos 0.25% de la producción nacional en las ramas manufacturera, comercial y de servicios. En las 350 ciudades consideradas vivían, en 2000, 65.7 millones de habitantes que representaban 67.3% de la población nacional. 115 de las principales ciudades en el sistema realizan 95% de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios de todo el país.

Zonas metropolitanas en México según municipios que las conforman y población, 2000

ZONAS METROPOLITANAS	DESCRIPCIÓN	POBLACIÓN
1 CIUDAD DE MÉXICO	16 delegaciones del Distrito Federal con más de ocho millones y medio de habitantes; 40 municipios del Estado de México con una población similar y, un municipio de Hidalgo con poco más de 46 mil habitantes.	17 968 895
2 GUADALAJARA	Siete municipios de Jalisco: Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Janacatlán	3 677 531
3 MONTERREY	Nueve municipios de Nuevo León: Monterrey, San Pedro Garza García, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García.	3 243 466
4 PUEBLA	Once municipios del estado de Puebla con poco más de un millón 300 mil habitantes y, seis municipios del estado de Tlaxcala con una población ligeramente superior a los 145 mil habitantes.	1 892 674
5 TOLUCA	Diez municipios del Estado de México	1 410 870
6 LEÓN	Tres municipios de Guanajuato: León, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón.	1 279 859
7 TIJUANA	Dos municipios de Baja California: Tijuana y Playas de Rosarito.	1 274 240
8 JUÁREZ ^a	Municipio de Juárez en Chihuahua.	1 218 817
9 TORREÓN	Dos municipios de Coahuila: Torreón y Matamoros con una población de 600 mil habitantes y, los municipios de Gómez Palacio y Lerdo en Durango con 385 mil habitantes.	1 007 291
10 SAN LUIS POTOSÍ	Los municipios de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez en el estado de San Luis Potosí.	850 828
11 MÉRIDA	Cuatro municipios de Yucatán: Mérida, Progreso, Kanasín y Umán.	842 188
12 QUERÉTARO	Querétaro, Corregidora y El Marqués en el estado de Querétaro.	787 341
13 MEXICALI ^a	Municipio de Mexicali en Baja California	764 602
14 CULIACÁN ^a	Municipio de Culiacán en Sinaloa	745 537
15 AGUASCALIENTES	Tres municipios de Aguascalientes: Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romos	727 582
16 ACAPULCO ^a	Municipio de Acapulco de Juárez en Guerrero	722 499
17 CHIHUAHUA	Dos municipios de Chihuahua: Chihuahua y Aquiles Serdán.	677 117
18 CUERNAVACA	Cuatro municipios de Morelos: Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata.	659 762
19 TAMPICO	Los municipios de Tampico, Ciudad Madero y Altamira en Tamaulipas y el municipio de Pueblo Viejo en Veracruz.	655 760
20 SALTILLO	Municipios de Saltillo, Ramos Arizpe y Arteaga en Coahuila	637 273
21 MORELIA ^a	Municipio de Morelia en Michoacán	620 532
22 COATZACOALCOS-MINATITLÁN	Ocho municipios del sur de Veracruz: Coatzacoalcos, Minatitlán, Cosoleacaque, Jaltipa, Nanchital de Lázaro Cárdenas, Ixhuatlán del sureste, Oteapan y Zaragoza.	617 008
23 HERMOSILLO ^a	Municipio de Hermosillo en Sonora	609 829
24 VERACRUZ	Veracruz y Boca del Río en Veracruz.	593 181
25 REYNOSA	Reynosa y Río Bravo en Tamaulipas	524 692
26 TUXTLA GUTIÉRREZ	Tres municipios de Chiapas: Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo y Berriozábal.	523 482
27 VILLAHERMOSA ^a	Municipio de Centro en Tabasco.	520 308
28 CELAYA	Tres municipios de Guanajuato: Celaya, Cortázar y Villagrán.	510 438
29 DURANGO ^a	Municipio de Victoria de Durango en Durango	491 436
30 XALAPA	En el estado de Veracruz los municipios de Xalapa, Coatepec y Banderrilla.	480 559

RECUADRO 1.12 CONTINUACIÓN
Descripción del sistema de ciudades en México
Zonas metropolitanas en México según municipios que las conforman y población, 2000

ZONAS METROPOLITANAS	DESCRIPCIÓN	POBLACIÓN
31 POZA RICA	Cuatro municipios del estado de Veracruz: Poza Rica de Hidalgo, Coatzintla, Papantla y Tihuatlán.	443 419
32 IRAPUATO ^a	Municipio de Irapuato en Guanajuato	440 134
33 CANCUN ^a	Municipio de Benito Juárez en Quintana Roo.	419 815
34 OAXACA	El municipio de Oaxaca y nueve municipios más del mismo estado.	419 770
35 MATAMOROS ^a	Municipio de Matamoros en Tamaulipas	418 141
36 MAZATLÁN ^a	Mazatlán en Sinaloa	380 509
37 ENSENADA ^a	Municipio de Ensenada en Baja California.	370 730
38 LOS MOCHIS ^a	En el estado de Sinaloa el municipio de Ahome	359 146
39 CIUDAD OBREGÓN ^a	Municipio de Cajeme en Sonora	356 290
40 TEPIC	Municipios de Tepic y Xalisco en Nayarit	342 840
41 ORIZABA	Ocho municipios de Veracruz: Orizaba, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Ixtazoquitlán, Nogales, Río Blanco, Rafael Delgado y Atzacan.	322 530
42 CUAUTLA	Cuatro municipios del estado de Morelos: Cuautla, Yauhtepec, Atlatlahuacan y Ayala.	321 823
43 NUEVO LAREDO ^a	Nuevo Laredo en Tamaulipas	310 915
44 MONCLOVA	Cuatro municipios de Coahuila: Monclova, Frontera, Castaños y San Buenaventura.	302 899
45 PACHUCA	Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma en Hidalgo.	287 431
46 URUAPAN ^a	Uruapan en Michoacán	265 699
47 CIUDAD VICTORIA ^a	Victoria en Tamaulipas	263 063
48 PUERTO VALLARTA	El municipio de Puerto Vallarta en Jalisco y del estado de Nayarit el municipio de Bahía Banderas.	244 536
49 ZACATECAS	En el estado de Zacatecas los municipios de Zacatecas y Guadalupe.	232 965
50 TEHUACÁN ^a	Tehuacán en Puebla.	226 258
51 TLAXCALA	Siete municipios de Tlaxcala: Tlaxcala, Chiautempan, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Contla de Juan Cuamatzi, La Magdalena Tlaltelulco, Panotla y Totolac.	225 149
52 CÓRDOBA	Córdoba y Fortín en Veracruz	223 341
53 ZAMORA	Zamora y Jacona en Michoacán	216 048
54 COLIMA	Dos municipios de Colima: Colima y Villa de Álvarez	210 766
55 GUAYMAS	Guaymas y Empalme en el estado de Sonora	180 316
56 DELICIAS	Delicias y Meoquí en Chihuahua	156 444

Fuente: Garza (2003)

a. Zonas metropolitanas constituídas por un solo municipio (La población es la total del municipio, no la de las localidades).

El entorno institucional

El reconocimiento de la importancia de las fuerzas de mercado territoriales en los patrones de desarrollo regional no debe dejar a un lado la función de agentes e instituciones ligados por relaciones de autoridad o de colaboración, más que de intercambio.

Actores clave en el desarrollo local son los diversos niveles de gobierno encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas, desde las nacionales hasta las del ámbito propiamente local. En un complejo sistema federal como el de México, el reto consiste no sólo en examinar

lo que cada autoridad realiza, sino lo que el sistema en su conjunto se propone alcanzar y cómo lo hace.

El funcionamiento eficiente del sistema federal puede ser un detonador del desarrollo porque obliga a los gobiernos locales a competir y mejorar su gestión, mientras el gobierno federal cumple fundamentalmente el papel de asegurar el libre flujo de bienes y servicios en el territorio nacional y provee bienes públicos. Otra posibilidad es que el sistema federal asegure que ningún habitante del país se encuentre en desventaja frente a otros con similares habilidades por

Otros determinantes económicos del desarrollo local

Si el comercio interregional no es el único factor detrás de las diferencias económicas entre zonas geográficas y las explicaciones sobre la localización de actividades productivas por razones de costos o economías de aglomeración resultan insuficientes, ¿qué otros elementos pueden ayudar a entender el desarrollo local?

- Teorías de convergencia económica regional

Plantean que el crecimiento local responde a la demanda mundial, la cual impulsa al sector exportador de la región, que a su vez impulsa al resto. Al crecer, las regiones diversifican sus economías, la producción se dispersa geográficamente y los ingresos per cápita regionales convergen. Algunas variantes se enfocan en el lado de la oferta y destacan la inversión en capacidad productiva a escala regional. La convergencia entre regiones depende entonces de las tasas de ahorro y de crecimiento poblacional, así como del progreso tecnológico. Al considerar los flujos de trabajo y capital, la convergencia interregional resulta más probable que la internacional.

- Teorías de divergencia económica regional

La creciente disparidad entre naciones industrializadas y países menos desarrollados pone en duda las ideas de convergencia. Así, se sugiere que la demanda externa y los rendimientos crecientes a escala producen aglomeraciones de actividad económica en regiones que se industrializan primero. Las regiones menos desarrolladas se benefician marginalmente al proveer fuerza de trabajo más barata y aprovechar sólo algunas derramas tecnológicas, y por el impacto negativo de los flujos de capital y trabajo hacia las áreas con mayor desarrollo. Por otra parte, el enfoque de polos de crecimiento sostiene que las empresas grandes inducen el crecimiento en las regiones donde operan y promueven un mayor nivel de desarrollo.

- Teorías estructuralistas

Conciben etapas o ciclos de crecimiento regional, como el paso de una economía de subsistencia hacia una economía de exportación, o la existencia de épocas alternas de crecimiento y declive provocadas por la innovación tecnológica. Algunas enfatizan las disparidades laborales y de organización industrial que provocan rompen los lazos sociales de las localidades. Otras teorías enfatizan la necesidad de adaptación ante condiciones volátiles mediante redes comunitarias, en forma de distritos industriales, por medio de las cuales se pueden compartir conocimientos e información mediante vínculos de confianza en lugar de una estructura jerárquica. Finalmente, hay teorías que subrayan la tendencia de las industrias capitalistas a concentraciones de gran escala, lo que provoca el desplazamiento de la fuerza laboral entre los sectores agrícola y manufacturero.

Las teorías antes expuestas aportan elementos para entender los determinantes del desarrollo local, pero tienen grandes limitaciones como teorías básicas. Sin duda aún se está lejos de una visión unificada e integral del desarrollo económico local.

el solo hecho de su localización territorial. Así, al promover el desarrollo el sistema puede ser un garante de la cohesión nacional, más que un elemento de competencia, porque obliga al gobierno federal a cumplir con una labor compensatoria. Identificar las particularidades del federalismo en México es necesario para detectar áreas de oportunidad a favor del desarrollo. Este tema se analiza con detalle en el capítulo 4.

Junto con el mercado y los diversos órdenes de gobierno debe reconocerse la importancia de la participación social no mediada por el intercambio ni con objetivos de lucro. El origen de

esta movilización puede hallarse en la existencia de cierto capital social, es decir, relaciones interpersonales de empatía que, sin tener como objetivo inmediato la solución de problemas colectivos, pueden ser utilizadas para este propósito. Este capital social puede tomar formas más estructuradas que las redes familiares o comunitarias informales o incluso presentarse como organizaciones de la sociedad civil. Éstas, a su vez, pueden ser capaces de influir en la operación del mercado o asociarse con autoridades ejecutoras de políticas públicas, por lo que también es importante estudiarlas.

En los sistemas de mercado se presupone que los individuos están dispuestos a un mínimo de cooperación para realizar acuerdos y transacciones, los cuales generan riqueza o beneficios a ambas partes y se traducen en bienestar social. Esta capacidad de cooperación está directamente vinculada con la previsibilidad de las acciones, pues cuanta mayor certeza exista en que las personas van a cumplir sus acuerdos o contratos, mayores incentivos tendrán para pactar entre ellas. Por tanto, si el riesgo de no poder hacer valer lo acordado es muy alto, lo más probable es que las relaciones de cooperación se limiten a lazos familiares y de amistad, o que cooperar con alguien desconocido eleve la prima de riesgo y con ello el costo de transacción.

La calidad del entorno institucional es una variable crucial de la cual depende el nivel de confianza de los agentes sociales, pues sólo las instituciones son capaces de aumentar la previ-

sibilidad de las acciones y así despejar la incertidumbre, sobre todo en relaciones sociales entre desconocidos. El mercado, finalmente, se debe apoyar en un complejo y diferenciado sistema institucional que eleve la cooperación social de largo plazo (ver recuadro 1.14).

Entre las instituciones clave para el desarrollo local están las encargadas de la seguridad pública y la administración de justicia, pues la certidumbre en la protección de los derechos de las personas promueve la actividad económica. Así, el saber que habrá una baja probabilidad de ser víctima de fraude, robo o violencia, y que en caso de tales ataques habrá una reposición del daño o un castigo a los infractores puede promover un mayor esfuerzo de trabajo, más ahorro o la realización de inversiones de mayor riesgo que en un clima de inseguridad y arbitrariedad. El entorno institucional local para el desarrollo humano se analiza en el capítulo 5.

RECUADRO 1.14

Democracia, rendición de cuentas, participación social, seguridad y justicia

El concepto de desarrollo propuesto por el PNUD no se limita a las dimensiones que el IDH incorpora. Los informes globales, regionales y nacionales sobre desarrollo humano han reconocido que éste es ciertamente más amplio que la educación, la salud y el ingreso e incluye, entre otras cosas, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de instituciones que amparen las libertades fundamentales de los individuos y su seguridad, la promoción de la participación de las personas en los ámbitos que afectan sus vidas y el desarrollo de grupos de la sociedad civil. Estos elementos son parte del concepto de desarrollo humano, como objetivos en sí mismos y como medios para promoverlo.

En todo el mundo, particularmente en los últimos años, la democracia y la descentralización se han convertido en referentes centrales para la discusión sobre políticas públicas. Cada vez más personas reconocen que la democracia incorpora los principios de participación y rendición de cuentas al proceso de desarrollo humano al ampliar las opciones de la gente al momento de decidir quiénes y cómo habrán de gobernar. Así, en el apartado “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, el informe global de 2002 señala que para que las políticas y las instituciones cumplan con su objetivo de promover el desarrollo humano y proteger la libertad y dignidad de todas las personas deben ampliar y consolidar la democracia.

Al igual que el informe global del año 2000, dedicado al desarrollo humano y los derechos humanos, el informe de 2002 hace énfasis en que el concepto de desarrollo humano no puede ignorar la importancia de las libertades políticas y democráticas y subraya que, en su sentido más amplio, el desarrollo humano requiere una gobernabilidad democrática que permita la participación de todas las personas en las instituciones y en las decisiones que moldean sus vidas, y que haga responder de sus actos a todos los que están en el poder.

Democracia, participación y rendición de cuentas están ligadas con la seguridad; así lo aborda el informe global de 2002, que plantea como objetivo prioritario para los países establecer un control democrático de las fuerzas de seguridad, es decir, asegurar que los militares, la policía y otras instituciones relacionadas con la seguridad estén obligados a rendir cuentas democráticamente por el poder que poseen.

Son muchos los casos en que estas reflexiones acerca del desarrollo humano han llevado a un examen nacional sobre la función del Estado, los procesos de descentralización y los retos de la gobernabilidad local; así lo reflejan también los informes nacionales de Egipto, Macedonia, Indonesia, Bolivia, Honduras, India, Ucrania y Albania, por citar algunos ejemplos.

Finalmente, debe enfatizarse que las instituciones no sólo tienen un papel instrumental en la promoción de la actividad económica, sino que inciden directamente en la libertad de las personas. Por ejemplo, instituciones que reduz-

can efectivamente la criminalidad, además de mejorar el clima de negocios, permiten que las personas puedan actuar sin amenazas a su integridad física y psicológica, y expandir el conjunto de opciones sobre lo que pueden ser o hacer.

DESARROLLO HUMANO LOCAL

En síntesis, el desarrollo como libertad requiere generar oportunidades y considerar a las personas como agentes promotores de sus propios objetivos. No se deben ignorar las características concretas de las posibilidades de ser o actuar ni los rasgos distintivos de la autonomía de los individuos en cada ámbito local. Parte de la heterogeneidad de tales características se observa en las diferencias estatales y de género observadas en el IDH, el IDG y otros indicadores.

Si se reconoce que las diferencias regionales provienen de factores económicos, políticos e institucionales que se muestran con mayor claridad al tomar como unidad de análisis el municipio, es necesario profundizar en las particularidades del desarrollo humano, en los elementos que lo explican y en las posibilidades de acción pública y social en la esfera local. Para ello en los siguientes capítulos se presentará un panorama de las desigualdades municipales del desarrollo humano.