

Desigualdad en el desarrollo humano regional

EL DESARROLLO HUMANO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2000

Lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. Esto no sólo es atribuible a las diferencias en recursos entre ámbitos espaciales. En ocasiones, la vigencia del derecho de las personas a su desarrollo difiere entre las unidades geopolíticas que conforman un país. Sin duda, las desigualdades regionales en activos, ingreso y acceso a bienes y servicios contribuyen a generar posibilidades de elección individual y colectiva diferentes. También es cierto que iguales recursos económicos pueden traducirse en distintas oportunidades de desarrollo para los individuos ante las particularidades de la naturaleza, la sociedad, las instituciones y las políticas públicas locales.

El enfoque de desarrollo humano puede mostrar la considerable diferencia de las privaciones en capacidades básicas entre los distintos ámbitos geográficos del país. A través del uso del Índice de Desarrollo Humano es posible establecer el gran potencial para incrementar la equidad regional mediante políticas de redistribución y de reasignación de prioridades del presupuesto público. El presente capítulo explorará las diferencias en desarrollo humano entre las entidades federativas, las situará en el

contexto internacional y examinará la relación entre el IDH regional y los recursos públicos dedicados al desarrollo en cada región.

IDH regional

En el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1993, el PNUD reportó por primera vez un cálculo de las diferencias en el IDH y sus componentes para algunas entidades federativas en México. En esa edición, mientras que el estado de Nuevo León alcanzaba un índice casi 10% superior al promedio nacional, Oaxaca obtenía uno 25% inferior a tal promedio. La magnitud de las disparidades regionales aumentaba al examinar sus componentes y, de esta forma, se encontró que mientras el estado de Chihuahua tenía un PIB per cápita más de 20% superior al promedio nacional, el de Chiapas era 65% inferior al PIB per cápita del país. Una década después, al incorporar las innovaciones metodológicas de los últimos años, es posible presentar por primera vez dentro de un informe del PNUD la relación completa de los índices de Desarrollo Humano y sus componentes para la totalidad de las entidades federativas (ver Cuadro 2.1 y Mapa 2.1).

CUADRO 2.1

IDH y componentes por entidad federativa

POSICIÓN SEGÚN IDH	ENTIDAD	IDH	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE PIB PER CÁPITA
1	Distrito Federal	0.8913	0.8700	0.8975	0.9063
2	Nuevo León	0.8534	0.8633	0.8515	0.8454
3	Baja California	0.8401	0.8550	0.8604	0.8050
4	Chihuahua	0.8355	0.8467	0.8478	0.8120
5	Coahuila	0.8329	0.8533	0.8568	0.7885
6	Baja California Sur	0.8323	0.8550	0.8567	0.7851
7	Aguascalientes	0.8310	0.8567	0.8529	0.7835
8	Sonora	0.8287	0.8517	0.8597	0.7748
9	Quintana Roo	0.8286	0.8450	0.8192	0.8217
10	Campeche	0.8212	0.8283	0.8016	0.8338
11	Tamaulipas	0.8190	0.8417	0.8518	0.7634
12	Colima	0.8144	0.8567	0.8402	0.7465
13	Jalisco	0.8107	0.8550	0.8312	0.7458
14	Querétaro	0.8100	0.8383	0.8129	0.7788
15	Morelos	0.7961	0.8483	0.8187	0.7212
16	Durango	0.7957	0.8300	0.8445	0.7126
17	Estado de México	0.7954	0.8550	0.8287	0.7024
18	Sinaloa	0.7897	0.8400	0.8338	0.6954
19	Yucatán	0.7791	0.8217	0.8012	0.7144
20	Tabasco	0.7762	0.8333	0.8266	0.6687
21	San Luis Potosí	0.7732	0.8200	0.8046	0.6950
22	Nayarit	0.7711	0.8367	0.8258	0.6507
23	Tlaxcala	0.7699	0.8400	0.8255	0.6441
24	Guanajuato	0.7670	0.8350	0.7878	0.6781
25	Puebla	0.7666	0.8183	0.7830	0.6986
26	Zacatecas	0.7598	0.8233	0.8157	0.6403
27	Hidalgo	0.7553	0.8200	0.7914	0.6546
28	Michoacán	0.7516	0.8300	0.7772	0.6477
29	Veracruz	0.7479	0.8167	0.7760	0.6509
30	Guerrero	0.7312	0.8050	0.7427	0.6459
31	Oaxaca	0.7135	0.7917	0.7456	0.6032
32	Chiapas	0.7032	0.7900	0.7240	0.5957
	Nacional	0.8014	0.8383	0.8181	0.7479

Fuente: Cuadro A1 del apéndice estadístico.

Nota: Se presenta en este informe el IDH 2002 para México y sus entidades federativas calculado a partir de datos del año 2000. El IDH presentado difiere en 0.00545 puntos del IDH calculado para el mismo año en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Lo anterior se debe a diferencias en las fuentes.

Si se toma en cuenta que el IDH de México es de 0.8014, se observa que mientras el Distrito Federal tiene un nivel de desarrollo 11.20 % superior al índice nacional, el estado de Chiapas alcanza un IDH 12.26% inferior a dicho índice (ver Gráfica 2.1). Estas cifras revelan un menor rango de diferencia entre las entidades con mayor y menor desarrollo humano que lo registrado en 1993. Sin embargo, debe advertirse que existen cambios metodológicos en el cálculo del IDH de entonces a la fecha, lo que dificulta la comparación. El capítulo 3 se ocupará de hacer mediciones con procedimientos homogéneos en el tiempo, por lo que en la presente sección sólo se analizarán los niveles de desarrollo regional con los datos del año 2000.

Cuando se examinan los índices que componen el IDH, consistentemente surgen casos extremos como el Distrito Federal y el estado de Chiapas, aunque con diferencias notables para cada capacidad medida. Mientras que el Distrito Federal está 10.1% por encima de Chiapas en el indicador de esperanza de vida, esta diferencia aumenta a 23.5% en el índice de educación y a 52% en el indicador del PIB per cápita. Lo anterior muestra que el campo para la existencia de desigualdades en el desarrollo humano es más amplio en los ingresos por persona que en la longevidad o la educación. Estas diferencias serán exploradas con mayor amplitud al examinar las variables que dan origen a los índices componentes del IDH.

Por otra parte, la información presentada identifica 14 entidades con un nivel de desarrollo superior al valor del índice nacional. En ellas se encuentra el 34.39% de la población del país. En contraste, 18 estados presentan un IDH menor al índice nacional, al concentrar 65.61% de la población.

En cuanto al indicador de longevidad, 16 entidades registran un valor por arriba del nacional, concentrando a un 55.80% de la población; 15 abajo del mismo, con 42.76% de la población; y una, Querétaro, igual al valor nacional, con 1.44% de la población del país. En lo que se refiere al indicador de educación, 19 entidades superan el agregado nacional, con un 61.42%

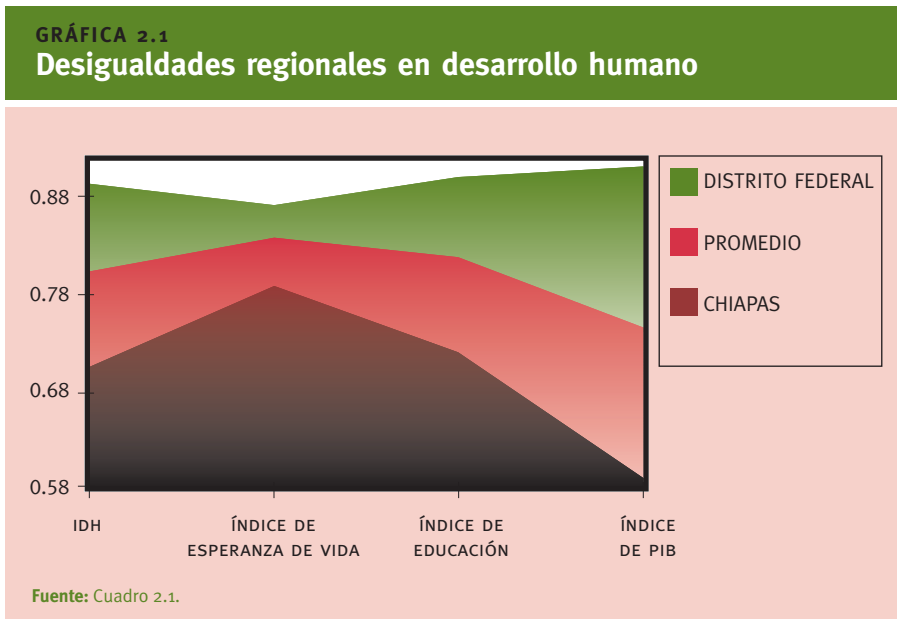
de la población total, mientras que el 38.58% restante se encuentra en 13 entidades con un indicador menor al del país. Finalmente, sólo 12 entidades poseen un índice del PIB per cápita superior al valor nacional, concentrando al 30.12% de la población total, y 20 registran un valor menor a dicho índice, en donde se encuentra el 69.88% de la población restante. Como se puede apreciar, los indicadores de longevidad y de educación muestran una población considerable con logros superiores al del país en su conjunto, mientras que el indicador del PIB per cápita tiene asociado un grupo reducido de población con valores superiores al nacional.

Por otra parte, si se excluye al Distrito Federal, los cinco estados con mayor IDH corresponden a la región Norte, mientras que los cuatro menos desarrollados se encuentran en el sur. Si bien todas las entidades de la región Norte tienen un nivel de desarrollo superior al del resto del país, en la región Sur los estados de Quintana Roo y Campeche sobresalen por tener valores del IDH superiores al promedio nacional, a diferencia del resto de los estados de su zona.

Otro aspecto de interés es la distribución geográfica de los índices específicos para la longevidad, el nivel educativo y el ingreso de la población. En los indicadores desagregados nuevamente es el Distrito Federal el que ocupa el primer lugar en cada uno de ellos y los estados del norte tienen los mayores indicadores en lo que a esperanza de vida y educación se refiere, si bien algunos estados del sur aparecen en los primeros lugares del IDH para el PIB per cápita (ver Gráficas 2.2, 2.3 y 2.4).

En lo que al índice de esperanza de vida se refiere, destaca el caso de estados como Colima, México, Jalisco, Morelos, Tlaxcala y Sinaloa, los cuales tienen niveles superiores al valor del índice nacional, mientras que su índice de PIB per cápita es menor al del país. Por otra parte, el estado de Querétaro tiene un índice de esperanza de vida igual al nacional; sin embargo, su indicador de PIB per cápita es superior al del país. Esto confirma que no existe una relación directa entre el nivel de ingresos y los demás indicadores de capacidades básicas.

Los estados de Durango, Colima, Sinaloa, Jalisco, México, Tabasco, Nayarit, Tlaxcala y Morelos tienen desempeños educativos –medidos por el índice respectivo– superiores al nacional con un indicador del PIB per cápita inferior al del país. En contraste, Querétaro y Campeche alcanzan un índice educativo inferior al nacional, con niveles de PIB per cápita superiores al



del país. Esto confirma nuevamente que algunas capacidades básicas no están asociadas de una forma directa con los niveles de ingreso.

De la información anterior cabe destacar que los estados de Colima, México, Jalisco, Morelos, Tlaxcala y Sinaloa consistentemente alcanzan logros sobresalientes de desarrollo humano para el nivel de PIB per cápita con que cuentan, mientras que, claramente, Querétaro no alcanza a traducir su nivel de ingreso en una elevada calidad de vida para su población.

El estado de las capacidades básicas

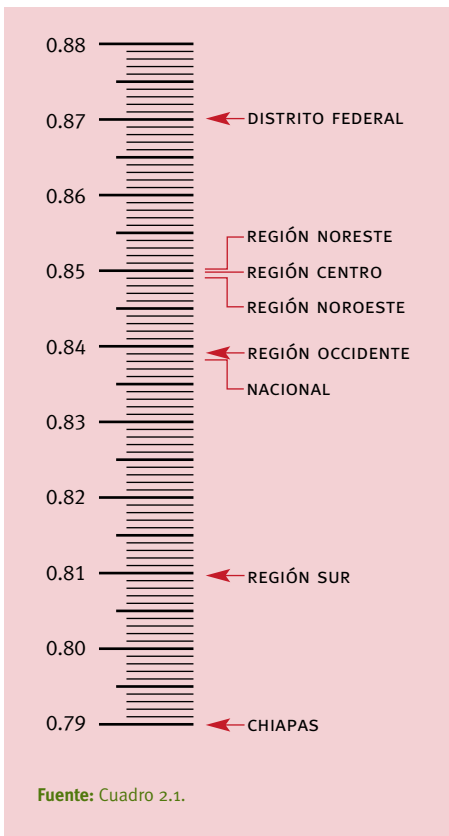
Las diferencias en los valores del IDH para las entidades federativas pueden entenderse mejor a partir de la situación que guardan las capacidades básicas antes de ser convertidas en índices.

La variable que se encuentra distribuida de forma más homogénea corresponde a la esperanza de vida (ver Cuadro 2.2). La diferencia que existe

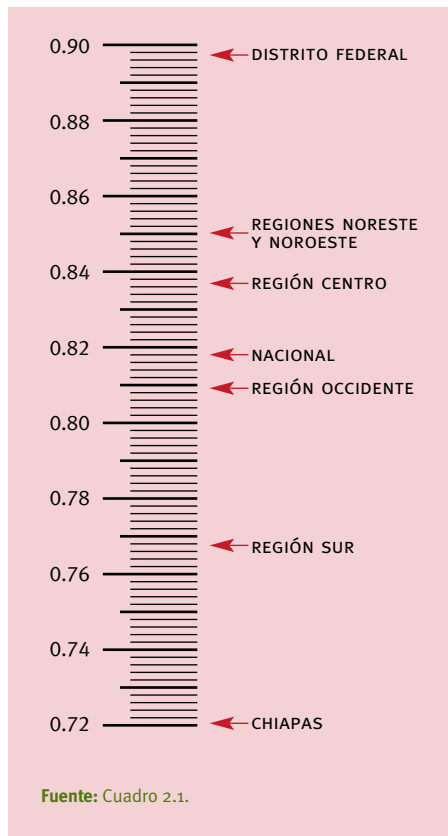
entre la menor y la mayor esperanza de vida para las entidades federativas (Distrito Federal y Chiapas) es de 4.8 años, es decir, de 6.62%. Lo anterior sugiere que los elementos que hacen posible una vida larga y saludable, como la alimentación y el acceso a los servicios de salud, no se encuentran tan desigualmente distribuidos entre regiones.

Las diferencias entre entidades empiezan a ser notorias cuando se observan las variables educativas. Por una parte, la tasa de alfabetización alcanza un máximo de 96.97% en el Distrito Federal mientras que en Chiapas llega a ser de 76.96%. La diferencia, de 20.01 puntos porcentuales, es equivalente a una distancia del 26% en esta dimensión. Una diferencia similar se encuentra en la tasa de matriculación, donde el Distrito Federal, con una tasa del 75.30%, supera por 14.81 puntos porcentuales la tasa alcanzada por Guanajuato, de 60.49%. Esta diferencia representa un 24.48%. Al parecer, los medios que

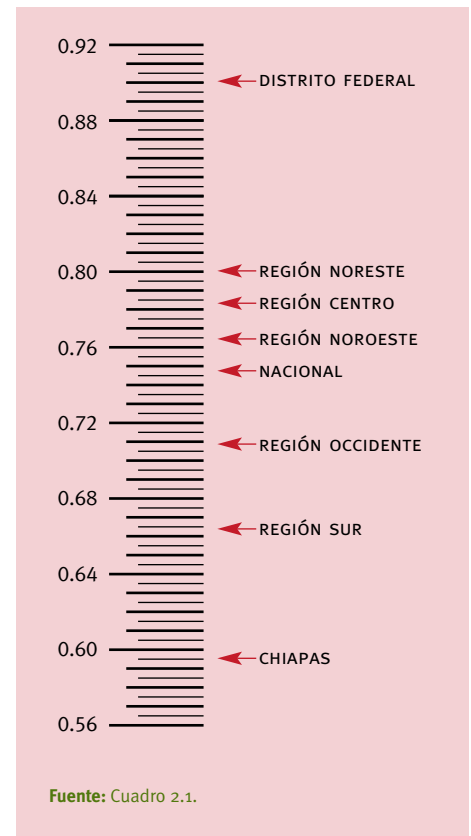
GRÁFICA 2.2
Desigualdades regionales en el índice de esperanza de vida



GRÁFICA 2.3
Desigualdades regionales en el índice de educación

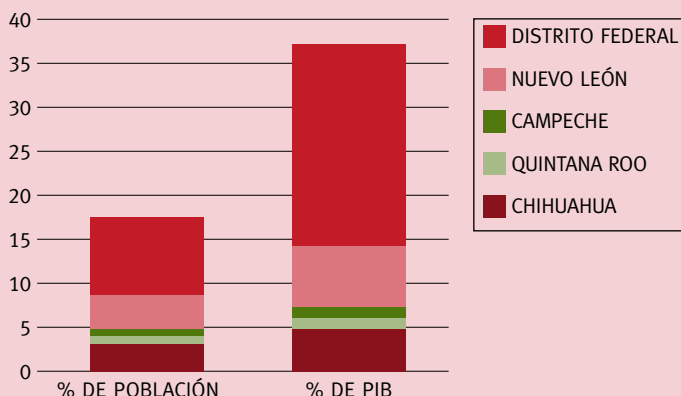


GRÁFICA 2.4
Desigualdades regionales en el índice de PIB per cápita



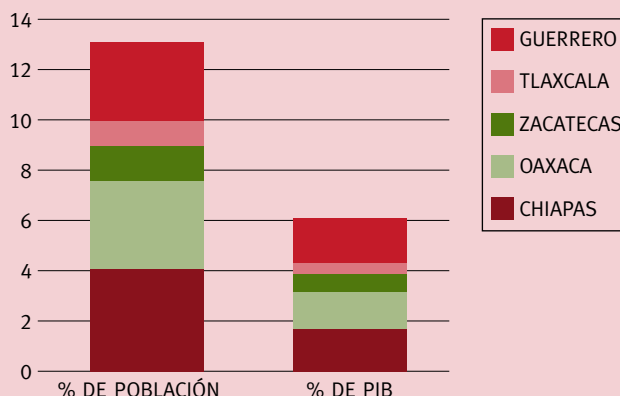
GRÁFICA 2.5

Distribución del PIB y la población en las entidades federativas con mayor PIB per cápita



Fuente: Con base en Cuadros A1 y A6 del apéndice estadístico.

Distribución del PIB y la población en las entidades federativas con menor PIB per cápita



Fuente: Con base en Cuadros A1 y A6 del apéndice estadístico.

el Informe sobre Desarrollo Humano 2001. La entidad con mayor producto por persona supera en 6.42 veces a la que menos recursos per cápita genera. Esta desigualdad también puede apreciarse al considerar que las cinco entidades federativas con mayor PIB per cápita concentran 37.05% del PIB nacional, encontrándose en ellas 17.5% de la población total. Por otra parte, en las cinco entidades con menor PIB per cápita se encuentra el 13.09% de la población, con un 6.07% del PIB nacional (ver Gráfica 2.5).

Es interesante destacar que cinco entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Chihuahua) captan el 51.09% del PIB nacional. Así mismo, las cinco entidades más pobladas (Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla) contienen en su conjunto el 41.05% de la población nacional. De tal forma que ya sea por la distribución geográfica de la actividad productiva o del número de habitantes, en el país se encuentra una importante concentración regional.

Comparaciones internacionales

Para comprender de mejor manera el nivel de desarrollo de las distintas entidades federativas en México, es útil comparar sus índices con los observados en otros países. Debido a que el método de cálculo del IDH es el mismo para una región o una nación entera y estableciendo el estado de las

capacidades básicas en promedio en determinada circunscripción geográfica, es posible la comparación entre entidades y países. El Cuadro 2.3 muestra los valores del IDH para los países y las entidades federativas.

En el informe mundial se presentan tres rangos de desarrollo humano: alto (IDH de 0.800 a 1), medio (IDH de 0.500 a 0.799) y bajo (IDH menor de 0.499). Según lo anterior, hay 14 entidades que se encuentran en el rango de desarrollo humano alto, 18 en el rango de desarrollo humano medio y ninguna en el rango de desarrollo humano bajo.

Dentro de las entidades de alto desarrollo sobresale el Distrito Federal con un IDH similar al de países como Hong Kong, Israel, Grecia o España. Si el Distrito Federal fuera clasificado como un país se encontraría en el lugar 23 en la lista mundial del IDH. También con un alto nivel de desarrollo se encuentra Nuevo León, con un IDH comparable al de la República Checa; esta entidad supera a todos los países de América Latina, incluyendo Argentina, que presentaba el índice más alto en la región. Muy cerca están Baja California y Chihuahua, con un IDH similar al de Hungría. Por otra parte, Coahuila alcanza un índice similar al de Polonia, mientras que Baja California Sur y Aguascalientes tienen valores del IDH superiores a Chile, el segundo de los países latinoamericanos con mayor nivel de

CUADRO 2.3

Posición de los estados en la clasificación mundial del *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*

	IDH		IDH		IDH		IDH
1 Noruega	0.942	Aguascalientes	0.831	65 Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	0.772	97 Túnez	0.722
2 Suecia	0.941	38 Chile	0.831	66 Santa Lucía	0.772	98 Irán, Rep. Islámica del	0.721
3 Canadá	0.940	39 Bahrein	0.831	67 Mauricio	0.772	99 Jordania	0.717
4 Bélgica	0.939	40 Uruguay	0.831	68 Colombia	0.772	100 Cabo Verde	0.715
5 Australia	0.939	Quintana Roo	0.829	Nayarit	0.771	101 Samoa (Occidental)	0.715
6 Estados Unidos	0.939	Sonora	0.829	Tlaxcala	0.770	Oaxaca	0.714
7 Islandia	0.936	41 Bahamas	0.826	69 Venezuela	0.770	102 Kirguistán	0.712
8 Países Bajos	0.935	42 Estonia	0.826	Guanajuato	0.767	103 Guyana	0.708
9 Japón	0.933	Campeche	0.821	Puebla	0.767	104 El Salvador	0.706
10 Finlandia	0.930	43 Costa Rica	0.820	70 Tailandia	0.762	Chiapas	0.703
11 Suiza	0.928	Tamaulipas	0.819	Zacatecas	0.760	105 Moldova, República de	0.701
12 Francia	0.928	Colima	0.814	71 Arabia Saudita	0.759	106 Argelia	0.697
13 Reino Unido	0.928	44 Saint Kitts y Nevis	0.814	72 Fiji	0.758	107 Sudáfrica	0.695
14 Dinamarca	0.926	45 Kuwait	0.813	73 Brasil	0.757	108 República Árabe Siria	0.691
15 Austria	0.926	46 Emiratos Árabes Unidos	0.812	74 Suriname	0.756	109 Viet Nam	0.688
16 Luxemburgo	0.925	Jalisco	0.811	Hidalgo	0.755	110 Indonesia	0.684
17 Alemania	0.925	47 Seychelles	0.811	75 Líbano	0.755	111 Guinea Ecuatorial	0.679
18 Irlanda	0.925	Querétaro	0.810	76 Armenia	0.754	112 Tayikistán	0.667
19 Nueva Zelandia	0.917	48 Croacia	0.809	77 Filipinas	0.754	113 Mongolia	0.655
20 Italia	0.913	49 Lituania	0.808	Michoacán	0.752	114 Bolivia	0.653
21 España	0.913	50 Trinidad y Tobago	0.805	78 Omán	0.751	115 Egipto	0.642
22 Israel	0.896	51 Qatar	0.803	79 Kazajstán	0.750	116 Honduras	0.638
Distrito Federal	0.891	52 Antigua y Barbuda	0.800	80 Ucrania	0.748	117 Gabón	0.637
23 Hong Kong-China (RAE)	0.888	53 Letonia	0.800	81 Georgia	0.748	118 Nicaragua	0.635
24 Grecia	0.885	54 México	0.796	Veracruz	0.748	119 San Tomé y Príncipe	0.632
25 Singapur	0.885	Durango	0.796	82 Perú	0.747	120 Guatemala	0.631
26 Chipre	0.883	Morelos	0.796	83 Granada	0.747	121 Islas Salomón	0.622
27 Corea, República de	0.882	55 Cuba	0.795	84 Maldivas	0.743	122 Namibia	0.610
28 Portugal	0.880	Estado de México	0.795	85 Turquía	0.742	123 Marruecos	0.602
29 Eslovenia	0.879	Sinaloa	0.790	86 Jamaica	0.742	124 India	0.577
30 Malta	0.875	56 Belarús	0.788	87 Turkmenistán	0.741	125 Swazilandia	0.577
31 Barbados	0.871	57 Panamá	0.787	88 Azerbaiyán	0.741	126 Botswana	0.572
32 Brunei Darussalam	0.856	58 Belice	0.784	89 Sri Lanka	0.741	127 Myanmar	0.552
Nuevo León	0.853	59 Malasia	0.782	90 Paraguay	0.740	128 Zimbabwe	0.551
33 República Checa	0.849	60 Rusia, Federación de	0.781	91 San Vicente y las Granadinas	0.733	129 Ghana	0.548
34 Argentina	0.844	61 Dominica	0.779	92 Albania	0.733	130 Camboya	0.543
Baja California	0.840	62 Bulgaria	0.779	93 Ecuador	0.732	131 Vanuatu	0.542
Chihuahua	0.836	Yucatán	0.779	Guerrero	0.731	132 Lesotho	0.535
35 Hungría	0.835	Tabasco	0.776	94 República Dominicana	0.727	133 Papua Nueva Guinea	0.535
36 Eslovaquia	0.835	63 Rumania	0.775	95 Uzbekistán	0.727	134 Kenya	0.513
Coahuila	0.833	64 Jamahiriya Árabe Libia	0.773	96 China	0.726	135 Camerún	0.512
37 Polonia	0.833	San Luis Potosí	0.773			136 Congo	0.512
Baja California Sur	0.832					137 Comoras	0.511

CUADRO 2.3

Posición de los estados en la clasificación mundial del *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* (continuación)

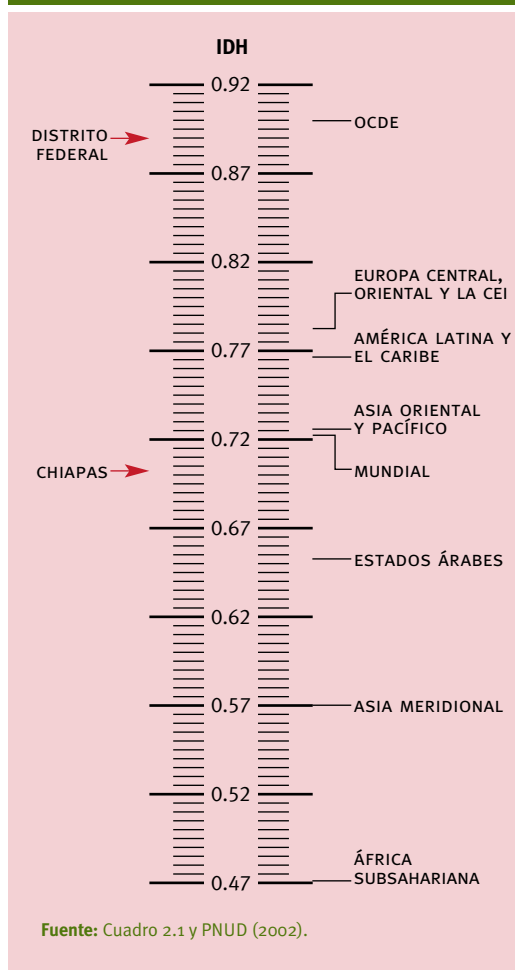
	IDH		IDH		IDH		IDH
138 Pakistán	0.499	147 Madagascar	0.469	156 Côte d'Ivoire	0.428	165 Rep. Centroafricana	0.375
139 Sudán	0.499	148 Nigeria	0.462	157 Eritrea	0.421	166 Chad	0.365
140 Bhután	0.494	149 Djibouti	0.445	158 Benin	0.420	167 Guinea-Bissau	0.349
141 Togo	0.493	150 Uganda	0.444	159 Guinea	0.414	168 Etiopía	0.327
142 Nepal	0.490	151 Tanzania, Rep. Unida de	0.440	160 Gambia	0.405	169 Burkina Faso	0.325
143 Rep. Dem. Popular Lao	0.485	152 Mauritania	0.438	161 Angola	0.403	170 Mozambique	0.322
144 Yemen	0.479	153 Zambia	0.433	162 Rwanda	0.403	171 Burundi	0.313
145 Bangladesh	0.478	154 Senegal	0.431	163 Malawi	0.400	172 Níger	0.277
146 Haití	0.471	155 Congo, Rep. Dem. del	0.431	164 Malí	0.386	173 Sierra Leona	0.275

Fuente: Cuadro 2.1 y PNUD (2002).

Nota: IDH calculado con datos hasta el 2000.

GRÁFICA 2.6

Desigualdades nacionales del IDH en el contexto internacional



Fuente: Cuadro 2.1 y PNUD (2002).

desarrollo. El resto de los estados de este grupo, pero con menor IDH, tienen un indicador de desarrollo entre el de Uruguay y el de Croacia.

De las 18 entidades federativas catalogadas como de desarrollo medio, las mejores colocadas son Durango y Morelos que se encontrarían en los lugares 55 y 56 de la clasificación mundial, con un IDH igual al del país en su conjunto y que apenas superaría al de Cuba. Los estados de México y Sinaloa no alcanzan el IDH cubano y están cerca del correspondiente a Panamá. En este grupo las entidades con menor IDH son Guerrero, Oaxaca y Chiapas. La primera, presenta un índice igual al de República Dominicana que ocupa la posición 94 mundial, mientras que Oaxaca presenta un indicador similar al de las islas africanas de Cabo Verde. El estado de Chiapas tiene niveles del IDH similares a los de El Salvador y se colocaría en la posición 105 del mundo.

Al comparar los niveles del IDH alcanzados por el Distrito Federal y Chiapas con los de algunas regiones en el mundo (ver Gráfica 2.6), se observa que en México coexisten niveles de vida similares a los de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e inferiores al promedio mundial. En cierta forma, se podría decir que en el país conviven personas cuyos niveles de vida no son muy diferentes a los de Hong Kong y El Salvador (ver Recuadro 2.1).

RECUADRO 2.1

Entre El Salvador y Hong Kong

Los valores extremos del IDH para las entidades federativas en 2000 estuvieron muy cerca de los índices de países tan dispares como El Salvador y Hong-Kong. México fue, en cierto sentido, una combinación del nivel de desarrollo de estos lugares: Bienvenidos a *El Salvakong*.

El estado de Chiapas presentó indicadores de desarrollo muy similares a los de El Salvador. Mientras que en Chiapas se tuvo una esperanza de vida de 72.4 años, un salvadoreño vivía en promedio 69.7 años. Sin embargo, en El Salvador se tuvo una tasa de alfabetización de 78.7% cuando en Chiapas ésta fue de 76.9%. Al considerar la tasa de matriculación escolar, Chiapas superó ligeramente al país centroamericano con un 65%, mientras este último registró un 63%. Lo contrario ocurría al contabilizar el PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra: El Salvador alcanzó 4 mil 497 dólares y en Chiapas se obtuvieron 3 mil 549. En balance, Chiapas tuvo un IDH de 0.703 comparado con un 0.706 de El Salvador.

En el otro extremo, un habitante promedio del Distrito

Federal tenía un nivel de vida no muy diferente al de uno de Hong-Kong. Mientras que en la capital mexicana el promedio de vida fue de 77.2 años, en el territorio chino era de 79.5. Sin embargo, la tasa de alfabetización fue ligeramente mayor en el DF, donde alcanzó 96.9% mientras que en Hong-Kong fue de 93.5%. También el Distrito Federal superaba a la península asiática en tasa de matriculación escolar: el primero con 75.3% contra 63% de la segunda. Lo contrario ocurría en cuanto al PIB per cápita ajustado, en donde Hong-Kong obtuvo 25 mil 153 dólares y el Distrito Federal 22 mil 816. Al resumir los indicadores anteriores, la capital mexicana registra un IDH de 0.891 y un valor de 0.888 el territorio chino.

Otra nación con indicadores sociales similares a Chiapas era Guyana, mientras que el Distrito Federal se acercaba también a los niveles de vida de Singapur y Corea del Sur. De esta forma, puede decirse que *El Salvakong* mantenía firmemente un pie en la región centroamericana y del Caribe y otro en las economías emergentes de Asia oriental.

MEDICIÓN REFINADA DEL DESARROLLO HUMANO REGIONAL

El Índice de Desarrollo Humano establecido por el PNUD trata de aproximar el estado de algunas capacidades básicas de las personas mediante una metodología de carácter general. Sin embargo, al estimarlo deben enfrentarse al menos dos serias dificultades. En primer lugar, no siempre se cuenta con los datos de las variables que la metodología establecida indica. En segundo lugar, es común que el IDH varíe notablemente ante cambios relativamente simples en el método de cálculo, como por ejemplo al modificar los valores mínimos y máximos utilizados en cada dimensión (longevidad, conocimientos e ingreso).

En el caso de México, si bien se cuenta con los datos básicos para la elaboración del IDH, la medición de las dimensiones involucradas en el índice se puede refinar tanto conceptual como estadísticamente mediante el uso de nuevas variables. Esto conduce a modificar el

procedimiento original de obtención del IDH, lo que en estudios anteriores ha mostrado tener notables consecuencias para el ordenamiento de las entidades federativas. Adicionalmente, la posibilidad de comparar el IDH regional con el de otros países se dificulta o es imposible, pues las variables refinadas de las entidades federativas no necesariamente se encuentran disponibles en otros países. Pese a lo anterior, es importante establecer una nueva medición del desarrollo que refleje con precisión las capacidades básicas abiertas a la población de distintas regiones, siempre que esto sea posible.

La experiencia con el IDH regional en México

La idea de modificar la información básica con la que se calcula el IDH por entidad federativa para México aparece desde los primeros cálculos de dicho índice. De la Torre (1997) introduce su

propia estimación de la esperanza de vida por entidades y Jarque y Medina (1998) agregan como componente de la dimensión de salud el porcentaje de viviendas con agua potable. Posteriormente, Ramírez (1999) introduce la tasa de mortalidad infantil y el porcentaje de viviendas

con servicios públicos en vez de las variables de esperanza de vida e ingresos, mientras que el Consejo Estatal de Población del estado de Guanajuato, Coespo (2000) utiliza la asistencia a la escuela como uno de los sustitutos de la matriculación. Por otra parte, el Conapo (2001) y

RECUADRO 2.2

El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

El IDH mide el progreso medio sin incorporar de forma alguna las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. El IDG ajusta el nivel de desarrollo promedio para reflejar las desigualdades entre géneros. Cuando se realiza este último refinamiento a la medición básica del desarrollo, la clasificación existente revela información de importancia. Así, por ejemplo, el estado de Nayarit, que con el IDH ocupaba el lugar 22, gana tres posiciones debido a que sus diferencias en los indicadores de desarrollo entre hombres y mujeres son menores que en otras entidades. También los estados de Querétaro y Tamaulipas avanzan dos posiciones al incorporar en la medición del desarrollo la desigualdad de géneros. En cambio, cuatro estados pierden posiciones con la incorporación de este elemento. El estado que más pérdida relativa presenta por la desigualdad entre hombres y mujeres es Tabasco.

Es ilustrativo establecer los factores que hacen que Nayarit y Tabasco cambien su posición de manera tan opuesta en el ordenamiento de los niveles de desarrollo de los estados. Mientras que en Nayarit la diferencia de esperanza de vida entre géneros es de 4.6 años, en Tabasco es de 4.8, en ambos casos a favor de las mujeres. En lo que respecta a la tasa de alfabetización, los hombres superan a las mujeres por 0.2 puntos porcentuales en Nayarit y por 4.8 puntos en Tabasco. En cuanto a la tasa de matriculación escolar, nuevamente los hombres tienen mejores indicadores que las mujeres, pero sólo por 0.1 puntos en Nayarit mientras que en Tabasco esa diferencia es de 5.4 puntos porcentuales. Finalmente, en Nayarit la diferencia entre el PIB per cápita de hombres y mujeres se estima en 4 mil 169.7 dólares al año, mientras que en Tabasco es de 6 mil 224.3 dólares, en ambos casos a favor de los hombres. En suma, sin contabilizar las diferencias entre géneros, Tabasco tiene un desarrollo humano superior al de Nayarit, pero al incorporar dichas diferencias es Nayarit el que supera a Tabasco.

ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GÉNERO (IDG) 2000

ENTIDAD	VALOR	POSICIÓN IDG	POSICIÓN IDH MENOS POSICIÓN IDG
Aguascalientes	0.821	7	0
Baja California	0.833	3	0
Baja California Sur	0.825	5	1
Campeche	0.806	11	-1
Chiapas	0.692	32	0
Chihuahua	0.827	4	0
Coahuila	0.822	6	0
Colima	0.806	12	0
Distrito Federal	0.885	1	0
Durango	0.785	17	-1
Estado de México	0.786	16	1
Guanajuato	0.757	24	0
Guerrero	0.722	30	0
Hidalgo	0.740	28	-1
Jalisco	0.803	13	0
Michoacán	0.740	27	1
Morelos	0.787	15	0
Nayarit	0.763	20	2
Nuevo León	0.843	2	0
Oaxaca	0.697	31	0
Puebla	0.755	25	0
Querétaro	0.802	14	0
Quintana Roo	0.817	9	0
San Luis Potosí	0.762	21	0
Sinaloa	0.778	18	0
Sonora	0.818	8	0
Tabasco	0.759	22	-2
Tamaulipas	0.810	10	1
Tlaxcala	0.759	23	0
Veracruz	0.735	29	0
Yucatán	0.769	19	0
Zacatecas	0.746	26	0

Fuente: Cuadro A2 del apéndice estadístico.

García-Verdú (2002) consideran a la asistencia escolar como único sustituto de la tasa de matriculación en la estimación del logro educativo (ver Recuadro 2.3).

Si bien es posible justificar la estimación, sustitución o introducción de variables en cada estudio, no deja de haber cierto grado de arbitrariedad en los cambios respecto al método establecido por el PNUD. Cada modificación tiene como consecuencia un sustancial reordenamiento del nivel de desarrollo de las entidades federativas, por lo que se tiene que ser cuidadoso en el tipo de alteraciones que se introducen. Un claro ejemplo del ordenamiento generado por las modificaciones en la metodología lo ofrecen las clasificaciones de las entidades federativas propuestas por De la Torre (1997) y Jarque y Medina (1998) para 1990. En este último estudio Tabasco ocupa el lugar 26, mientras que en el primero ocupa el lugar 9; Guanajuato está en el lugar 20 para Jarque y Medina, mientras que para De la Torre se ubica en el lugar 26. Discrepancias de menor magnitud se encuentran al comparar los ordenamientos de Conapo y García-Verdú, si bien en este caso también son menores las diferencias metodológicas introducidas (ver Recuadro 2.4).

En suma, aunque es recomendable incorporar información más confiable o aproximada a las capacidades básicas que se desean medir, parece indicado acotar los posibles refinamientos al IDH para mantenerlo cercano al concepto original y facilitar su interpretación. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que esto puede arrojar un panorama significativamente distinto al que muestran las regiones en el ordenamiento de los niveles de desarrollo.

Alternativas de medición de las capacidades básicas

Las tres dimensiones que intenta medir el Índice de Desarrollo Humano pueden ser calculadas con distintas variables. El componente de longevidad, que se refiere a gozar de una vida larga y saludable, normalmente se mide con la esperanza de vida al nacer, pero esto se complica cuando el índice se desea calcular a un mayor nivel de

RECUADRO 2.3

Autores y variables utilizadas en distintos cálculos del IDH

AUTOR	VARIABLES
De la Torre (1997)	Tasa de alfabetización en personas de más de 15 años Años de escolaridad PIB per cápita estatal Esperanza de vida
Jarque y Medina (1998)	Esperanza de vida Tasa de alfabetización adulto (personas de 15 años o más) Años promedio de escolaridad Porcentaje de viviendas con agua entubada PIB per cápita
Ramírez (1999)	Tasa de mortalidad infantil Tasa de alfabetización Porcentaje de viviendas que cuentan con electricidad, drenaje y agua potable
Coespo Guanajuato (2000)	Porcentaje de población de 5 a 14 años que asiste a la escuela Porcentaje de población de 15 a 24 años que asiste a la escuela Porcentaje de población de 12 años y más con algún grado de estudio formal Porcentaje de población de 12 años y más con algún grado de estudio técnico Porcentaje de población de 15 años y más que sabe leer y escribir un recado Porcentaje de población de 12 años y más que tiene secundaria o más Población de 12 años y más ocupada que recibe capacitación en el trabajo Porcentaje de población ocupada con ingresos arriba de dos salarios mínimos
Conapo (2001)	Esperanza de vida Porcentaje de las personas de 15 años o más alfabetizadas Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela PIB per cápita en dólares ajustados por PPC
García-Verdú (2002)	PIB per cápita Esperanza de vida al nacer Porcentaje de personas entre 5 y 19 años que asisten a la escuela Porcentaje de personas alfabetizadas

desagregación que el nacional o estatal. Conapo (2001) utiliza la tasa de mortalidad infantil para el cálculo por municipios. La dimensión de conocimientos usualmente se mide mediante la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación escolar, pero podría sustituirse ésta última con la tasa de asistencia a la escuela. Finalmente, el PIB per cápita, que aproxima el acceso a recursos, podría ajustarse considerando que cierto tipo de producción, como la petrolera, difícilmente permanece en la región de origen debido a la reasignación territorial que el Estado hace de los recursos provenientes de esa fuente (ver Recuadro 2.5).

Las cifras de esperanza de vida se construyen a partir de tablas de mortalidad. El modelo utilizado para su cálculo, básicamente simula la extinción por muerte de una generación hasta el fallecimiento del último sobreviviente (Conapo, 2001). En este ejercicio, la mortalidad dentro del primer año de vida juega un papel muy importante, pues

siendo de las más altas para todos los rangos de edades y considerablemente diferente entre una entidad y otra, determina de forma notable las diferencias geográficas en la esperanza de vida. Por otra parte, en México las estadísticas demográficas que permiten el cálculo de la esperanza de vida tienen limitaciones. Dichas insuficiencias se

RECUADRO 2.4

Diferencias entre los IDH en la posición relativa

ESTADO	CÁLCULO PARA 1990			CÁLCULO PARA 2000		
	POSICIÓN RELATIVA DE LA TORRE	POSICIÓN RELATIVA JARQUE-MEDINA	DIFERENCIA EN POSICIÓN	POSICIÓN RELATIVA GARCÍA-VERDÚ	POSICIÓN RELATIVA CONAPO	DIFERENCIA EN POSICIÓN
Aguascalientes	11	6	-5	10	5	-5
Baja California	3	7	4	7	4	-3
Baja California Sur	7	5	-2	7	8	1
Campeche	23	21	-2	6	10	4
Chiapas	32	31	-1	4	3	-1
Chihuahua	6	11	5	13	11	-2
Coahuila	4	3	-1	32	32	0
Colima	12	13	1	4	6	2
Distrito Federal	1	1	0	15	15	0
Durango	13	16	3	1	1	0
Estado de México	14	14	0	17	15	-2
Guanajuato	26	20	-6	21	24	3
Guerrero	30	30	0	30	30	0
Hidalgo	20	29	9	24	28	4
Jalisco	10	9	-1	14	13	-1
Michoacán	29	25	-4	26	27	1
Morelos	18	12	-6	16	15	-1
Nayarit	19	17	-2	22	20	-2
Nuevo León	2	2	0	2	2	0
Oaxaca	31	32	1	31	31	0
Puebla	28	27	-1	24	25	1
Querétaro	17	19	2	11	13	2
Quintana Roo	15	8	-7	3	6	3
San Luis Potosí	24	24	0	20	21	1
Sinaloa	16	15	-1	18	18	0
Sonora	5	4	-1	7	8	1
Tabasco	9	26	17	22	21	-1
Tamaulipas	8	10	2	11	12	1
Tlaxcala	21	18	-3	26	23	-3
Veracruz	27	28	1	26	29	3
Yucatán	22	23	1	19	19	0
Zacatecas	25	22	-3	26	26	0

Medición del IDH en México. Alternativas y ajustes posibles

A menos de que se indique lo contrario, la metodología del presente informe para la medición del Índice de Desarrollo Humano utiliza las dimensiones, variables y procedimientos de cálculo establecidos por el PNUD a partir de 1999. Sin embargo, es importante subrayar que la existencia de información adicional o con elementos que incorporan las características específicas del caso mexicano, plantean la posibilidad de utilizar mediciones alternativas a ser consideradas, como las siguientes:

- **Esperanza de vida.** En México se cuenta con los datos de esperanza de vida a nivel estatal. Sin embargo, este indicador no es posible construirlo para todos los municipios del país. Para este nivel de desagregación, Conapo (2001) utiliza la probabilidad de sobrevivencia infantil para construir el componente de salud del IDH. En el presente informe el cálculo del índice se hace hasta el nivel estatal.
- **Tasa de matriculación.** Se utiliza, siguiendo al PNUD, la tasa de inscripción escolar para la población de entre 6 y 24 años. Sin embargo, en México

además de contar con este dato también se valora la tasa de asistencia escolar. Esta última tiene la ventaja de medir si la persona está presentándose a los cursos, lo cual es un indicio más claro de desarrollo humano que el simple hecho de estar inscrito al inicio de cursos.

- **PIB per cápita.** El PIB per cápita es una aproximación del ingreso personal disponible para calcular el Índice de Desarrollo Humano. Así, se puede ajustar por el componente petrolero, ya que algunos estados incluyen en su producto per cápita al energético, aunque los ingresos generados por éste no se distribuyen internamente sino que se transfieren al Gobierno Federal. Como ajuste posible se puede restar el componente petrolero del PIB del estado productor y repartirlo de forma igualitaria entre la población del país. A pesar de lo anterior, no se debe perder de vista el hecho de que la producción petrolera genera una derrama económica importante en las regiones donde están instaladas las plantas de Pemex. El ajuste petrolero es una de varias posibilidades para acercarse al ingreso personal disponible.

deben a errores de captura, problemas en los registros gubernamentales, o a la concentración de los reportes de muertes en los lugares donde se encuentran los hospitales. El Conapo, fuente oficial para la información demográfica en México, ha revisado y corregido las cifras de mortalidad por edad, encontrando que resultan relativamente confiables desde 1960.

Considerando lo anterior, si el interés es aproximar a nivel municipal la dimensión de una vida larga y saludable se puede utilizar la tasa de supervivencia infantil, correspondiente a la probabilidad de sobrevivir el primer año de vida. Ésta se obtiene a partir de la tasa de mortalidad infantil y tiene una correlación muy alta con la esperanza de vida al nacer (Conapo, 2001), es decir, se privilegia la situación de la niñez sobre la de otros grupos. Pese a que la tasa de mortalidad en el primer año de vida también tiene sus problemas de estimación, Conapo ha desarrollado diversos métodos que permiten tener valores confiables en esta materia.

Para el componente educativo también existen alternativas para seleccionar las variables de medición. El PNUD utiliza dos variables: la proporción de personas alfabetizadas y la tasa bruta de matriculación. La primera se refiere a las personas mayores de 15 años que saben leer y escribir, y directamente revela algo que puede hacer una persona con los conocimientos adquiridos. La segunda, el cociente de las personas que están inscritas en la escuela, en los niveles de primaria, secundaria, bachillerato, profesional técnico y licenciatura; en realidad, es un indicador indirecto de las oportunidades de adquirir conocimientos valiosos abiertas a las personas. Si bien es muy difícil precisar las posibilidades que tiene una persona para aprender, pues esto depende de recursos complementarios a la escuela, así como de sus propias características y de su entorno, sí es posible reducir lo indirecto de la medición existente.

Para el caso de la tasa bruta de matriculación utilizada por el PNUD se toman los datos de

inscripción escolar. Esta información se obtiene al inicio de cursos y no refleja la presencia de los alumnos en las aulas a lo largo del ciclo escolar. Para México se encuentra disponible la tasa de asistencia a la escuela para el intervalo de edades de 6 a 24 años; es decir, el correspondiente

al utilizado por el PNUD para calcular la tasa bruta de inscripción. Utilizando esta variable en vez de la matriculación es posible reflejar de mejor forma las oportunidades efectivas de aprendizaje. Cabe aclarar que la tasa de asistencia corresponde al total de población en el intervalo de

CUADRO 2.4
Índice Refinado de Desarrollo por entidad federativa

POSICIÓN RELATIVA EN TÉRMINOS DEL IRD	ENTIDAD FEDERATIVA	IRD	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	ÍNDICE DE PIB PER CÁPITA	ÍNDICE DE EDUCACIÓN
1	Distrito Federal	0.8863	0.8700	0.9105	0.8784
2	Nuevo León	0.8538	0.8633	0.8481	0.8501
3	Baja California	0.8363	0.8550	0.8072	0.8467
4	Chihuahua	0.8325	0.8467	0.8146	0.8363
5	Coahuila	0.8305	0.8533	0.7908	0.8475
6	Baja California Sur	0.8293	0.8550	0.7856	0.8474
7	Aguascalientes	0.8285	0.8567	0.7845	0.8442
8	Sonora	0.8273	0.8517	0.7772	0.8531
9	Quintana Roo	0.8269	0.8450	0.8224	0.8134
10	Tamaulipas	0.8154	0.8417	0.7666	0.8378
11	Jalisco	0.8121	0.8550	0.7538	0.8275
12	Colima	0.8107	0.8567	0.7472	0.8283
13	Querétaro	0.8082	0.8383	0.7803	0.8059
14	Estado de México	0.8051	0.8550	0.7232	0.8372
15	Morelos	0.7953	0.8483	0.7235	0.8141
16	Durango	0.7939	0.8300	0.7149	0.8367
17	Sinaloa	0.7886	0.8400	0.6998	0.8260
18	Campeche	0.7881	0.8283	0.7343	0.8018
19	Yucatán	0.7783	0.8217	0.7170	0.7962
20	San Luis Potosí	0.7742	0.8200	0.6990	0.8036
21	Tabasco	0.7727	0.8333	0.6725	0.8123
22	Nayarit	0.7697	0.8367	0.6528	0.8195
23	Tlaxcala	0.7696	0.8400	0.6464	0.8223
24	Guanajuato	0.7675	0.8350	0.6870	0.7805
25	Puebla	0.7653	0.8183	0.7071	0.7703
26	Zacatecas	0.7598	0.8233	0.6436	0.8125
27	Hidalgo	0.7538	0.8200	0.6595	0.7818
28	Veracruz	0.7534	0.8167	0.6661	0.7774
29	Michoacán	0.7519	0.8300	0.6568	0.7689
30	Guerrero	0.7301	0.8050	0.6530	0.7323
31	Oaxaca	0.7126	0.7917	0.6134	0.7328
32	Chiapas	0.6999	0.7900	0.6078	0.7020
	Nacional	0.7985	0.8383	0.7479	0.8091

Fuente: Cuadro A3 del apéndice estadístico.

edades considerado y no sólo a los alumnos matriculados. Además, se toman como valores mínimos y máximos de referencia una tasa de cero y cien por ciento, respectivamente.

Otro ajuste que puede ser incorporado al IDH corresponde al cálculo del PIB per cápita, tomando en cuenta las características de la producción de petróleo en México. En el país, la propiedad de los hidrocarburos es del Estado y sólo éste tiene permitido realizar su extracción. Al mismo tiempo, la actividad petrolera tiene asociado un régimen tributario especial que extrae la mayor parte de su renta de forma que ésta es redistribuida entre regiones a través del gasto público federal. Esta redistribución en buena medida se da de forma proporcional a la población de cada entidad mediante el concepto de participaciones estatales de los ingresos de la federación. Lo anterior implica que en las entidades donde se registra un elevado PIB per cápita debido a la explotación de petróleo, en realidad se sobrestima el monto de recursos con los que efectivamente cuenta la región. Esto es particularmente cierto cuando por alzas de los precios del crudo se elevan considerablemente los ingresos petroleros, sin estar asociados a un mayor pago de factores locales por un incremento en la producción. En consecuencia, una contabilidad del PIB per cápita que aproxime más cercanamente el ingreso personal disponible redistribuiría el componente de bonanzas petroleras registrado en las entidades. Para el año 2000, el ajuste petrolero reduce el PIB per cápita exclusivamente en el estado de Campeche y eleva el de las regiones más pobladas (Esquivel, 2002).

Índice Refinado de Desarrollo: nuevo panorama de la desigualdad regional

Al adoptar las bases de cálculo para indicadores de capacidades básicas del PNUD e introducir las nuevas variables para aproximar educación y acceso a bienes y servicios, se calcula el Índice Refinado de Desarrollo (IRD). Este índice tiene como objetivo explorar de mejor forma los logros de las entidades en las tres capacidades básicas usualmente manejadas por el IDH, si

MAPA 2.2

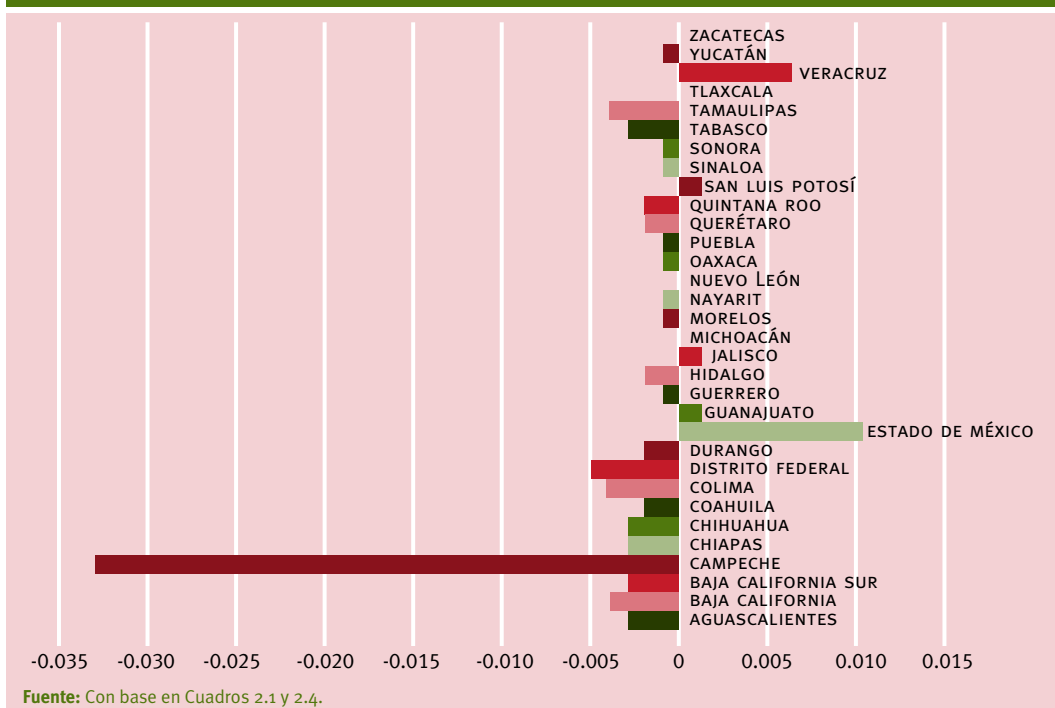
Clasificación de entidades según valores del IRD



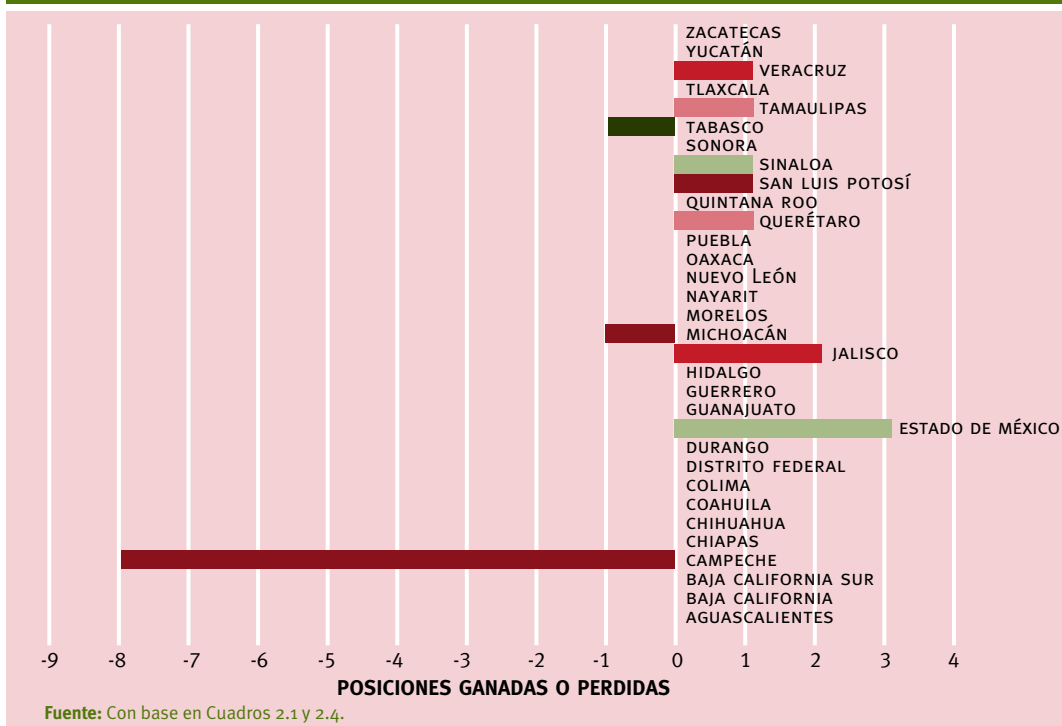
bien se abandona la posibilidad de hacer comparaciones internacionales dada la ausencia de la información pertinente para el contexto mundial. Al introducir las nuevas variables para refinar el cálculo del nivel de desarrollo humano se reduce el valor promedio del indicador respecto al que presentaba el IDH y se reduce el intervalo entre las entidades con mayor y menor índice. De esta forma, la diferencia del IRD entre el Distrito Federal y Chiapas disminuye de 0.188 a 0.186 (ver Cuadro 2.4 y Mapa 2.2).

Estas variaciones, aparentemente menores, llevan consigo el reordenamiento de algunos de los estados. Así, Campeche, Michoacán y Tabasco descienden en su posición relativa en el ordenamiento general, mientras que los estados de Jalisco, México, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, mejoran su lugar. El estado de Campeche es el que ve afectado en mayor medida su nivel de desarrollo con el nuevo procedimiento y pasa del décimo al decimoctavo lugar al reducirse su indicador de desarrollo en 4%. Por otra parte, el estado de México es el que aumenta en mayor

GRÁFICA 2.7
Diferencia entre el valor del IDH y del IRD por entidad federativa (IRD menos IDH)



GRÁFICA 2.8
Diferencia de ordenamientos entre el IDH y el IRD por entidad federativa (según IDH)



medida su índice respectivo, 1.2%, elevando su posición relativa tres lugares (ver Gráficas 2.7 y 2.8).

Dentro de las modificaciones introducidas es posible distinguir al ajuste del PIB per cápita por la producción petrolera como el responsable de los cambios más significativos en el índice de desarrollo. Así, al examinar los índices parciales se encuentra que la diferencia entre el máximo y el mínimo del indicador de educación pasa de 0.173 a 0.176 y para el PIB per cápita resulta cambiar de 0.310 a 0.303. Como se puede observar, mientras el ajuste por componente petrolero reduce el intervalo de variación del índice parcial correspondiente, la utilización de la asistencia escolar lo aumenta.

Cuando se examinan las variables que dan origen a los índices parciales se comprende mejor el nuevo panorama de las desigualdades regionales (ver Cuadro 2.5). En cuanto a la tasa de mortalidad es notoria la diferencia entre entidades como el Distrito Federal o Nuevo León, y estados como Oaxaca o Chiapas, pues éstos últimos alcanzan tasas de mortalidad 1.6 veces mayores que las primeras. En cuanto a las tasas de asistencia escolar, se comprueba que son menores para cada entidad a las tasas de matriculación, por lo que los índices de la dimensión de conocimientos resultan más bajos. Sin embargo, al separar la información de Chiapas, Guanajuato y Michoacán, que presentan tasas de asistencia muy bajas, así como el Distrito Federal, que presenta la mayor tasa de asistencia, la distribución de esta variable resulta relativamente homogénea. Finalmente, es de destacar el descenso de 6 mil 641 dólares PPC del PIB per cápita de Campeche, más del 45% de su magnitud original, con el ajuste por producción de petróleo. Por otra parte, con la nueva asignación de la producción petrolera, aumentan significativamente su producto per cápita el Distrito Federal y los estados de México y Veracruz.

CUADRO 2.5

Variables alternativas utilizadas para la medición del IRD

	TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE POBLACIÓN ENTRE 6 Y 24 AÑOS (%)	PIB PER CÁPITA AJUSTADO POR COMPONENTE PETROLERO (DÓLARES PPC)
Aguascalientes	63.06	10,997
Baja California	61.43	12,603
Baja California Sur	62.85	11,068
Campeche	64.28	8,139
Chiapas	56.68	3,816
Chihuahua	60.65	13,173
Coahuila	62.21	11,419
Colima	63.00	8,795
Distrito Federal	69.57	23,403
Durango	61.96	7,247
Estado de México	64.10	7,616
Guanajuato	58.29	6,133
Guerrero	62.99	5,002
Hidalgo	64.48	5,202
Jalisco	61.32	9,152
Michoacán	58.67	5,116
Morelos	62.88	7,633
Nayarit	64.08	4,996
Nuevo León	61.88	16,098
Oaxaca	62.99	3,946
Puebla	60.44	6,919
Querétaro	61.50	10,723
Quintana Roo	59.21	13,801
San Luis Potosí	63.81	6,590
Sinaloa	63.89	6,623
Sonora	64.94	10,528
Tabasco	63.26	5,623
Tamaulipas	61.75	9,882
Tlaxcala	62.40	4,809
Veracruz	63.07	5,411
Yucatán	63.68	7,340
Zacatecas	59.84	4,729
Nacional	62.66	8,831

Fuente: INEGI, ver Cuadro A3 del apéndice estadístico.

Nota: Para el cálculo del IRD se utiliza la misma tasa de alfabetización que en la medición oficial de PNUD.

EL IDH Y LA PLANEACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO HUMANO

A lo largo de su historia México ha experimentado transformaciones profundas en la distribución geográfica de su población, de su actividad económica y de los recursos públicos dedicados al desarrollo. Durante el siglo XX la población urbana se elevó del 28.6% al 74.7% del total; la producción nacional se fue concentrando hasta que cuatro entidades federativas llegaron a generar más de la mitad del PIB y, si bien de forma gradual, comenzaron a darse pasos hacia la descentralización del gasto público, particularmente para salud y educación.

En la década de los noventa, el desequilibrio regional se incrementó. La población de las grandes metrópolis, con más de un millón de habitantes, aumentó 32%, mientras que las ciudades entre cien mil y un millón de personas crecieron 28% y las pequeñas, con menos de cien mil habitantes, apenas tuvieron una expansión del 11%. Por otra parte, mientras que el noreste del país ha registrado tasas promedio de crecimiento del PIB de 6.7%, el crecimiento de la región Sur no ha superado tasas del 3%. En lo que respecta al gasto para el desarrollo social, se han modificado algunas partidas presupuestales de forma que éstas se guían por fórmulas de asignación que proporcionan un mayor monto de recursos per cápita a aquellas entidades con más carencias.

Ante este panorama, resulta pertinente considerar el enfoque de desarrollo humano como una guía para evaluar la situación regional, entender el origen de las desigualdades en las entidades y establecer la correspondencia del gasto público con las necesidades a enfrentar.

Políticas de desarrollo regional en México

El interés por el desarrollo regional en las políticas públicas se ha acentuado en los últimos años, lo que se evidencia en los planes de gobierno que específicamente han abordado el tema. Al final de la década de los noventa es posible destacar

varios planes enfocados al ordenamiento territorial: el Programa de 100 ciudades, que se propuso lograr una distribución más homogénea de la población y la actividad económica en el país; el Proyecto Nacional de Ordenamiento Territorial, cuyo objetivo era mejorar las condiciones de bienestar de una forma compatible con la funcionalidad de los ecosistemas naturales, y el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias, enfocado a atender las regiones donde reside la población con mayores carencias, principalmente de infraestructura y servicios públicos.

En el presente siglo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ha establecido como uno de sus objetivos promover el desarrollo regional equilibrado mediante un conjunto de acciones que incluyen el fortalecimiento de las zonas más rezagadas. Este fortalecimiento se plantea a través de la provisión de infraestructura básica, la formación de capital humano y la promoción de la actividad productiva bajo criterios que dan prioridad a las zonas de menor desarrollo. Esto lleva a examinar los esfuerzos gubernamentales en la provisión de servicios públicos, la promoción de la educación y el apoyo a la generación de ingresos para los grupos con mayores carencias, a la luz de indicadores como los propuestos por el enfoque de desarrollo humano. Más aún, la estrategia *Contigo* establece privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres, cuestión que es abordada con detalle en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (ver Recuadro 2.6). Dentro de la estrategia destacan los programas Ordenación del Territorio, Hábitat, de Reserva Territorial, de Atención a 250 Microrregiones, y de Desarrollo Humano Oportunidades, los cuales establecen como criterio para guiar sus acciones el uso de indicadores multidimensionales de las características de la población, cuestión claramente compatible con las herramientas que identifican los niveles de vida como el IDH.

Incluso, la reciente medición oficial de la pobreza, basada en la variable de ingreso, no sólo no excluye sino alienta el uso de indicadores complementarios al reconocer que es imposible capturar la complejidad de las carencias humanas en un solo número (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002).

Pertinencia del IDH para la planeación regional

En México, el principal instrumento para redistribuir recursos entre regiones es el gasto federal descentralizado a entidades federativas y municipios, que en el año 2000 representó

poco más de 403 mil millones de pesos y se distribuyó como lo muestra el Mapa 2.3. De este monto, cerca de la tercera parte es asignada a las entidades federativas tomando en cuenta la proporción de población que representan, más que su nivel de carencias. Otros conceptos del gasto descentralizado como las provisiones y aportaciones para el sistema de educación, aunque cercanamente relacionados con la promoción del desarrollo humano, tienen pocas posibilidades de manejarse con flexibilidad para promover la equidad regional al estar centrados en cubrir el pago de sueldos del personal educativo en cada estado, cuya movilidad

RECUADRO 2.6

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006

La política de desarrollo regional en México se propone combatir la pobreza y la marginación, maximizar la eficiencia económica del territorio y fortalecer la cohesión del país. Enfrenta como reto central que los procesos de urbanización e internacionalización favorezcan a todas las personas. Lo anterior se concreta en abatir la desigualdad regional, insertar a las ciudades en los mercados nacional e internacional, generar suelo para el desarrollo urbano y reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos a desastres naturales. Como instrumentos centrales se plantean tres programas: de Ordenación del Territorio; Hábitat, y de Suelo-Reserva Territorial.

- Dentro del Programa de Ordenación del Territorio destacan como instrumentos potenciales la Ley de Orientación y Ordenación Sustentable del Territorio (LOOST) y el Fondo de Ordenación del Territorio, este último ligado al desarrollo de la zona sureste del país a través del denominado Plan Puebla-Panamá.
- En lo que se refiere al Programa Hábitat, éste cuenta con un fondo propio para promover la inversión y el empleo urbanos a través de proyectos de infraestructura productiva para las empresas y de servicios públicos para la población en general.
- Finalmente, el Programa de Suelo-Reserva Territorial plantea apoyar la adquisición de territorio, particularmente de uso habitacional, para las ciudades en expansión.

Cabe mencionar que para el conjunto de acciones del programa se propone construir un sistema de indicadores que permitan la evaluación de sus avances.

Desafortunadamente, los inicios del programa parecen indicar que las condiciones nacionales e internacionales que influyen en el desarrollo regional superan la capacidad de los instrumentos planteados para orientarlo. Por una parte, las acciones contempladas aún están en gestación, como la LOOST o el Plan Puebla-Panamá, lo que mantiene en la incertidumbre sus posibles alcances. Por otra parte, aún poniéndose en juego mecanismos como los diferentes fondos, difícilmente alcanzarán un impacto significativo, al menos respecto a otras políticas. Así, simplemente por la magnitud de recursos involucrados, la asignación del Gasto Federal Descentralizado a Entidades Federativas y Municipios tiene una mayor influencia en la orientación del desarrollo regional que cualquier otra política pública. Sin embargo, pese a las dificultades de los primeros programas de la presente administración, es destacable la reformulación que la política de desarrollo regional ha tenido recientemente. Ante el reconocimiento oficial de que la pobreza afecta a un 43.8% de la población urbana, se ha creado un programa específico de combate a la pobreza en estas zonas. Evidentemente, aún quedan pendientes innovaciones de mayor alcance en materia de desarrollo regional.

Fuente: Sedesol (2001b), Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

RECUADRO 2.7**Estructura del Gasto Federal Descentralizado a entidades federativas y municipios**

El gasto total descentralizado representa la principal fuente de recursos para entidades federativas y municipios y está compuesto por:

- Participaciones Federales (Ramo 28)
- Aportaciones Federales para Entidades y Municipios (Ramo 33)
- Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas
- Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
- Convenios de descentralización

De estos componentes, el que guarda una relación más estrecha con la promoción del desarrollo es el Ramo 33, el cual tiene los siguientes componentes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
- Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:
 - Asistencia Social
 - Infraestructura Educativa
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:
 - Educación Tecnológica
 - Educación de Adultos
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

Fuente: Presidencia de la República, 2002.

es relativamente limitada. Sin embargo, los fondos de apoyo a los estados y municipios, contenidos en el Ramo 33 del presupuesto federal, explícita o implícitamente incorporan criterios de equidad entre las entidades. Estos fondos representaron el 55% del total del gasto descentralizado en el año 2000 (ver Recuadro 2.7 y Mapa 2.4).

Por otra parte, es importante destacar que el Ramo 33 incorpora algunos indicadores multidimensionales para la asignación de sus recursos entre estados y municipios. Son de destacar los rubros que en el pasado, cuando correspondían al Ramo 26, fueron distribuidos mediante fórmulas que identificaban carencias en ingresos, educación e infraestructura y que difieren de los considerados en el IDH. Esto es importante, pues otra forma de

evaluar la focalización con la que se ejercieron los gastos mencionados es compararlos con los niveles de desarrollo humano que pretendían promover.

El IDH y la asignación del gasto público por regiones

El Índice de Desarrollo Humano puede mostrar el potencial para incrementar la equidad regional estableciendo cómo se encuentran distribuidos los niveles de desarrollo entre regiones y sirviendo de guía para evaluar la asignación de recursos públicos en función de algunas carencias en los niveles de vida. Actualmente, países como Brasil utilizan el IDH dentro de sus reglas de asignación de gasto para una parte de su presupuesto. Pese a sus limitaciones, el IDH tiene tres ventajas para

orientar la asignación de gasto público para el desarrollo y evaluar tal asignación:

- El IDH detecta logros en capacidades básicas que también se encuentran asociados, de forma inversa, a otros indicadores importantes del nivel de vida, como los de pobreza o marginación, particularmente en las zonas de menor desarrollo (ver De la Torre, 1997, sección IV).
- El IDH puede replantearse como un indicador de carencias de una región a partir de las cuales se puede concebir su necesidad de recursos. De hecho, en su origen el IDH se concibió como el inverso de los indicadores de mortalidad, analfabetismo y de carencias educativas y de ingreso (ver PNUD 1990, cap. 1).
- El IDH, o el indicador de carencias derivado de él, tienen la propiedad de que su valor nacional se puede construir a partir de la suma de los indicadores regionales apropiadamente ponderados, con lo que es posible guiar la asignación de recursos de forma consistente (ver Recuadro 2.8).

Cuando se compara la asignación del gasto federal descentralizado per cápita por entidad federativa en el año 2000 efectivamente realizada con la asignación que habría sido hecha mediante el IDH, se encuentran diferencias notables en algunos casos (ver Gráfica 2.9).

Un total de 18 estados reciben asignaciones superiores a las que implicaría el criterio del IDH mientras que 14 tienen recursos menores a tal distribución de recursos.

Debe recordarse que el gasto federal descentralizado tiene componentes cuyo reparto entre entidades no está guiado por carencias regionales de desarrollo, por lo que es conveniente examinar de forma separada aquellos elementos que se considera sí lo estarían. Por este motivo, se presenta la asignación per cápita del Ramo 33 y aquella consistente con el IDH para este rubro en el año 2000. Otra vez aparecen diferencias notables entre lo hecho y lo que resultaría, si bien ahora éstas son menores (ver Gráfica 2.10).

En esta ocasión, son 22 los estados que reciben recursos por arriba de lo que se les asignaría

MAPA 2.3

Gasto Federal Descentralizado por entidad federativa, 2000. Comparación por rangos de gasto per cápita



MAPA 2.4

Ramo 33 por entidad federativa, 2000. Comparación por rangos de gasto per cápita



El IDH y la focalización de recursos para el desarrollo

Cuando el objetivo prioritario es promover el desarrollo de quienes más carencias tienen, una condición mínima razonable para asignar recursos es no proporcionar más de éstos a quienes mayor nivel de vida han alcanzado. Aunque existen formas más estrictas de favorecer a quienes menor desarrollo humano han obtenido, una manera de considerar lo anterior es bajo la regla de que los recursos asignados a un grupo sean proporcionales a las privaciones sufridas en él. Para el ejercicio de asignación del gasto presentado en el presente capítulo se propone una forma moderada de focalización consistente en:

$$\text{Porcentaje de recursos totales a recibir por la entidad} = \text{Porcentaje de las carencias totales de la entidad}$$

Tomando en cuenta que el IDH tuvo sus orígenes como un indicador indirecto de carencias, se puede recobrar ese significado al calcular:

$$\text{Índice de Carencias de Desarrollo Humano} = 1 - \text{IDH}$$

Una consecuencia de los planteamientos anteriores es que el cálculo de la asignación presupuestal focalizada de una entidad federativa se puede encontrar entonces como:

$$\text{Porcentaje de recursos a recibir por la entidad} = \text{Porcentaje de población de la entidad} \times$$

Si se traduce a asignaciones per cápita, el resultado anterior implica lo siguiente:

$$\text{Recursos per cápita a recibir por la entidad} = \text{Recursos per cápita nacionales} \times$$

Una de las propiedades de cualquiera de los criterios de asignación anteriores, derivada de las características del IDH, es que pueden tomar cualquier monto de recursos a distribuir y asignarlo de tal forma que no sobren ni falten recursos respecto al monto original.

si se utilizara un criterio consistente con el IDH y 10 estados se encuentran por debajo de ello.

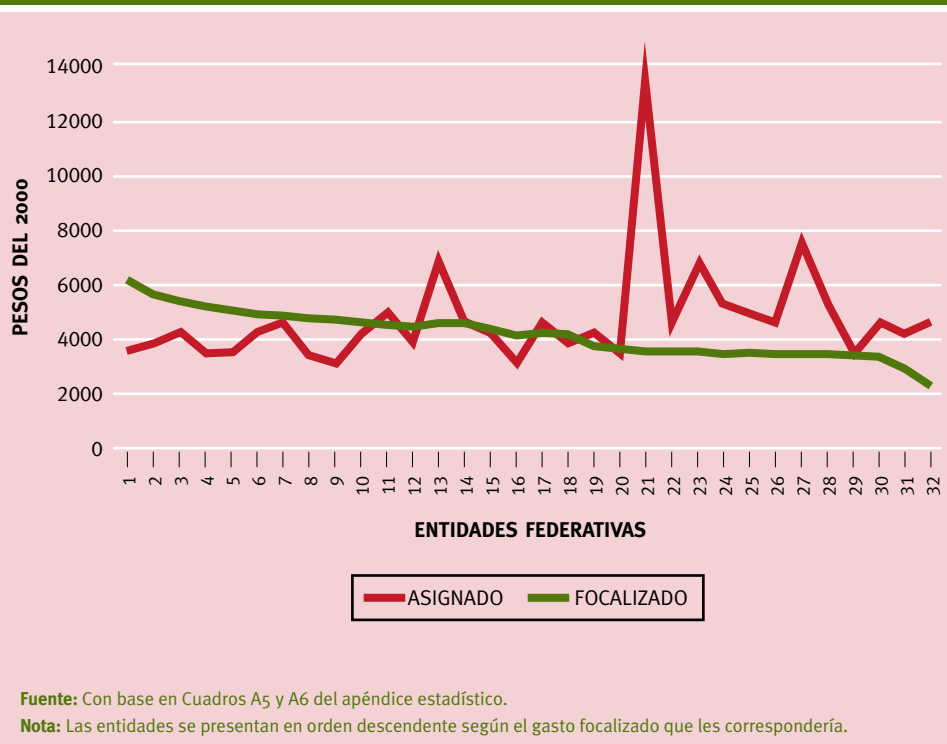
Otra forma de examinar la transferencia de recursos a las entidades es considerando el porcentaje de los recursos totales que recibiría cada una respecto al que asignaría el criterio del IDH. Una ventaja de este ejercicio es que en la guía ofrecida por el IDH, los porcentajes consistentes con ese criterio son únicos, independientemente del gasto de que se trate. Además, se puede establecer con mayor sencillez cuál es la discrepancia entre lo realizado y lo que se asignaría e identificar el grado de focalización (ver Gráfica 2.11). Si se toman los valores absolutos de las desviaciones registradas en la Gráfica 2.11 y se suman, es posible establecer que del total del gasto federal descentralizado el 33.05% resultó asignado de forma diferente respecto a la guía que proporciona el IDH. Cuando se examina el Ramo 33, la desviación total registrada es

de 22.8%, lo que constituye un número elevado para un componente ligado a las necesidades del desarrollo.

La Gráfica 2.11 ofrece una forma sencilla de ver el grado de coincidencia entre las asignaciones guiadas por el IDH y las efectivamente realizadas en el gasto del año 2000. Allí se establece la distancia del porcentaje de recursos asignados a cada entidad respecto a lo propuesto por el criterio del IDH, ignorando si la diferencia es en valor positivo o negativo. Una asignación consistente con el criterio del IDH llevaría a que todas las diferencias fuesen nulas, lo que equivaldría a dar en el centro del blanco. En cambio, porcentajes por arriba o por debajo de lo que es consistente con el criterio representan alejamientos del centro del blanco en puntos porcentuales. En un análisis más fino es importante distinguir, sin embargo, cuándo estas diferencias son positivas y cuándo negativas.

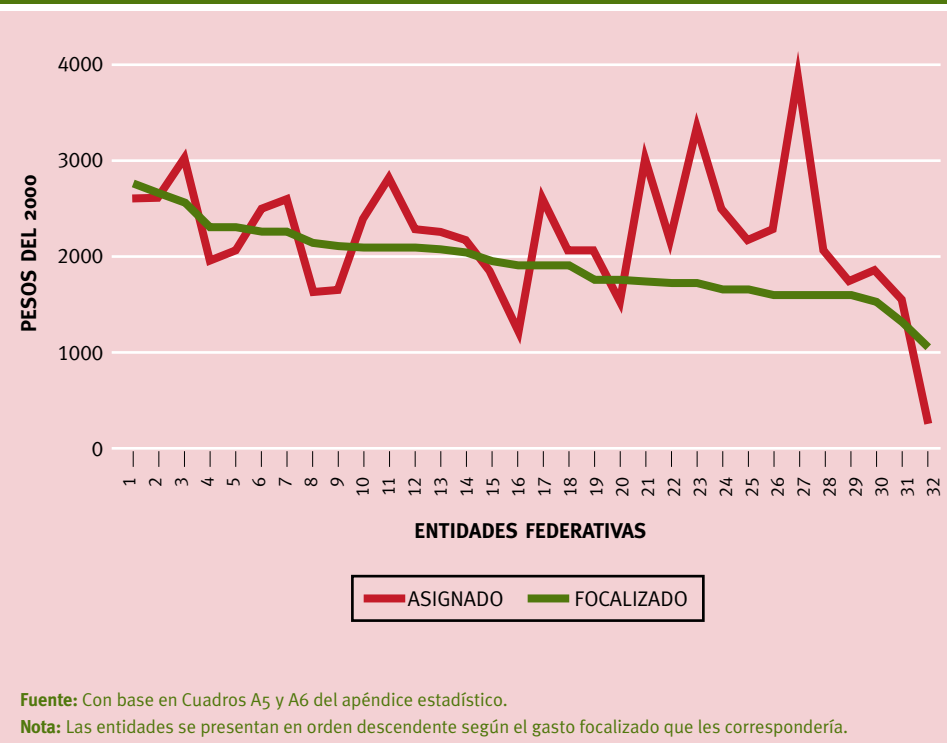
GRÁFICA 2.9

Gasto Federal Descentralizado per cápita, 2000 (pesos corrientes)

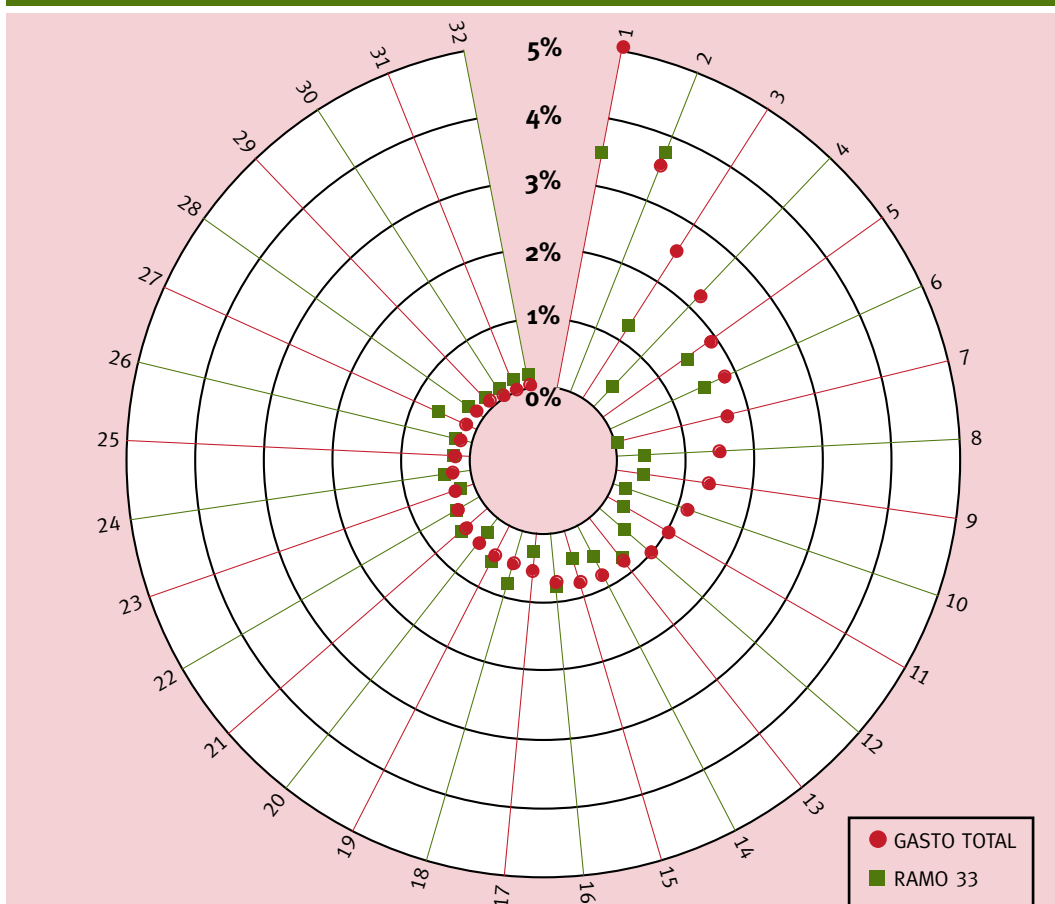


GRÁFICA 2.10

Ramo 33 per cápita, 2000 (pesos corrientes)



GRÁFICA 2.11
Desviación del Gasto Federal Descentralizado
respecto a la asignación focalizada



Fuente: Con base en Cuadros A5 y A6 del apéndice estadístico.
Nota: Las entidades se presentan en orden descendente, en el sentido de las manecillas del reloj, según su desviación en el gasto total.

EL IDH CON DATOS DE 2001: LA INTERPRETACIÓN DE CAMBIOS DE CORTO PLAZO

Los datos disponibles del año 2001 permiten llevar a cabo una aproximación del IDH para ser comparado con el calculado a partir de datos del año 2000 (Recuadro 2.9). Como se puede observar en dicho recuadro, el IDH nacional y los IDH estatales aumentan durante 2001. Esto nos lleva a hacernos una pregunta relevante: ¿podemos interpretar cambios de corto plazo en el IDH? Tomemos en cuenta que los indicadores de salud y educación son difíciles de modificar en un periodo corto de tiempo y responden más bien a tendencias de más largo plazo. Quizás el

indicador que podría cambiar en un plazo corto de tiempo es el ingreso. Es esta última variable, precisamente, la que explica el cambio entre 2000 y 2001. El efecto, además, no se da por crecimiento económico generalizado, sino por el hecho de que la metodología oficial implica una corrección por paridad de poder de compra y ello hace que el índice sea sensible a la sobre o subvaluación del tipo de cambio. De esta manera, el incremento debe ser interpretado con precaución, si bien las tendencias favorables se mantienen en los otros indicadores.

RECUADRO 2.9
El IDH en México con datos de 2001

Para el año 2001 el IDH presenta un avance en todas las entidades federativas. En el contexto internacional la posición de México mejoraría siempre y cuando los demás países mantuvieran el mismo índice que se publicó en el último *Informe sobre Desarrollo Humano*. Sin embargo, para confirmar lo anterior es necesario esperar a los resultados del próximo reporte mundial, el cual maneja datos para el año 2001. Independientemente de lo anterior, es importante que ninguna entidad federativa haya sufrido un retroceso en el nivel del IDH. De los resultados que se presentan en el siguiente cuadro, en la última columna se puede observar que todos los cambios de 2000 a 2001 fueron positivos, es decir, las entidades han mejorado en su desarrollo humano.

	VALOR DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) CON DATOS DE 2000	VALOR DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) CON DATOS DE 2001	DIFERENCIA ENTRE LOS DOS AÑOS*
Aguascalientes	0.831	0.837	0.006
Baja California	0.840	0.848	0.008
Baja California Sur	0.832	0.841	0.009
Campeche	0.821	0.826	0.005
Chiapas	0.703	0.714	0.011
Chihuahua	0.835	0.838	0.003
Coahuila	0.833	0.836	0.004
Colima	0.814	0.820	0.006
Distrito Federal	0.891	0.897	0.005
Durango	0.796	0.804	0.008
Estado de México	0.795	0.802	0.007
Guanajuato	0.767	0.773	0.006
Guerrero	0.731	0.739	0.007
Hidalgo	0.755	0.762	0.007
Jalisco	0.811	0.817	0.006
Michoacán	0.752	0.756	0.005
Morelos	0.796	0.808	0.012
Nayarit	0.771	0.781	0.010
Nuevo León	0.853	0.858	0.004
Oaxaca	0.713	0.722	0.009
Puebla	0.767	0.774	0.008
Querétaro	0.810	0.815	0.005
Quintana Roo	0.829	0.838	0.009
San Luis Potosí	0.773	0.777	0.004
Sinaloa	0.790	0.793	0.004
Sonora	0.829	0.833	0.005
Tabasco	0.776	0.783	0.007
Tamaulipas	0.819	0.823	0.004
Tlaxcala	0.770	0.778	0.008
Veracruz	0.748	0.754	0.006
Yucatán	0.779	0.788	0.009
Zacatecas	0.760	0.769	0.009
Nacional	0.801	0.808	0.006

Fuente: Cuadros A1 y A19 del apéndice estadístico.

* Todos mejoran de 2000 a 2001.

Hay que hacer notar que cuando se analizan los índices parciales de educación y esperanza de vida, todas las entidades federativas mejoran de un año al otro. Es decir, el aumento en el IDH de los estados de la República es consecuencia, prácticamente en todos los casos, del aumento en las tres dimensiones del IDH.

En el caso de la dimensión del ingreso, las variaciones se ven influidas por fluctuaciones cambiarias debido al ajuste por paridad de poder de compra. Es alentador que la tendencia, sin embargo, es positiva también en las otras dimensiones