

La dinámica del desarrollo humano regional

DESARROLLO HUMANO: EVOLUCIÓN, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CONVERGENCIA

En el siglo XX México tuvo un gran avance en sus indicadores de desarrollo humano. De 1900 a 2000 la esperanza de vida aumentó 44 años, el porcentaje de analfabetas se redujo de 78% a 8.6% y el PIB per cápita se multiplicó por más de seis veces. Sin embargo, este progreso debe ser puesto en perspectiva.

Raras veces el avance en desarrollo humano ocurre de forma balanceada en sus dimensiones, pues mientras se registran logros notables en algunos indicadores, en otros puede haber un progreso moderado o incluso estancamiento. Tampoco suele haber una tendencia única de los indicadores en el tiempo; existen periodos de logros continuos de gran magnitud, mientras que en otros periodos estos logros son pausados y modestos. Un elemento clave en el proceso de desarrollo es la posibilidad de transformar los recursos en libertades humanas, cuestión que se modifica de una época a otra, de tal manera que incluso cuando hay periodos con similar auge económico estos recursos pueden representar avances muy diferentes en desarrollo humano. Además, los logros pueden ser muy distintos de una región a otra, con la posibilidad de que las desigualdades iniciales en

desarrollo humano se reduzcan, se mantengan constantes o incluso se incrementen de forma global o en dimensiones específicas.

Ante el panorama antes descrito cabe preguntarse cómo han evolucionado los indicadores de esperanza de vida, educación y PIB per cápita que componen el IDH, y del IDH mismo, por regiones. También es importante explorar qué papel han jugado los recursos económicos para impulsar el desarrollo humano, y viceversa, en las distintas entidades federativas. Finalmente, es fundamental saber si las desigualdades regionales están atenuándose o no en el contexto de las distintas políticas públicas que han modificado la estructura económica del país.

Panorama general del desarrollo humano en las entidades federativas 1950-2000

Entre 1950 y 2000 la esperanza de vida pasó de casi 50 años a poco más de 74; la tasa de alfabetización creció de 64.1% a 90.2%; la tasa de matriculación (para población entre 6 y 14 años) se amplió de 38.8% a 91.6%, y el PIB per cápita casi se triplicó. En este avance nacional

los estados con menores niveles de desarrollo tuvieron un destacado papel. Así, mientras que en 1950 Chiapas tenía una esperanza de vida de 44 años, Guerrero una tasa de analfabetismo de 60.1% y Campeche un PIB per cápita de 2 mil 581 pesos (a precios de 1993), las menores cifras para el año mencionado, para 2000 Chiapas incrementó su esperanza de vida 28 años, Guerrero redujo a 21.6% la tasa de analfabetismo y Campeche incrementó en casi cinco veces su PIB per cápita. Las entidades que tenían los mayores indicadores de desarrollo también tuvieron avances muy importantes. Por ejemplo, de 1950 a 2000 el Distrito Federal elevó su esperanza de vida de 57.1 a 75.3 años, redujo el analfabetismo de 14.3% a 3% y aumentó su PIB per cápita de 10 mil 787 pesos (a precios de 1993) a 38 mil 976, lo que le condujo a ser la entidad con mejores indicadores de desarrollo humano.

Dentro de los cambios registrados hubo estados que sin elevadas tasas de crecimiento del PIB per cápita mejoraron significativamente sus indicadores de esperanza de vida o escolaridad, como Quintana Roo, que con un crecimiento del PIB per cápita de 30.56% entre 1950 y 2000 elevó su esperanza de vida 26.5 años y aumentó la tasa de alfabetización de 67.3% a 92.4%. También hubo entidades que para las altas tasas de crecimiento económico que registraron tuvieron logros más bien moderados en otros indicadores, como Aguascalientes, que quintuplicó su PIB per cápita entre 1950 y 2000 con un aumento de 23.5 años en la esperanza de vida y un incremento de 77.1 a 95.2% de la tasa de alfabetización.

Para 2000, entre las entidades federativas existe una menor distancia en desarrollo humano que la observada en 1950. A mediados del siglo XX, la diferencia entre la máxima y la mínima esperanza de vida en las entidades era de 13 años, mientras que para 2000 fue de tres años. En 1950 la entidad con mayor analfabetismo tenía más de dos veces la tasa de aquella con el menor porcentaje, mientras que para 2000 esta relación se redujo a 1.3. Finalmente, un hecho de gran importancia: mientras que

en 1950 la entidad con más PIB per cápita tuvo casi siete veces lo que la entidad con la menor magnitud, en 2000 esta relación disminuyó solamente a seis veces.

Índice Modificado de Desarrollo Humano 1950-2000

En esta sección se presenta por vez primera la evolución histórica del IDH por entidad federativa con el procedimiento más cercano al método vigente.¹ Sin embargo, cabe advertir que para poder construir el indicador han debido hacerse ciertas modificaciones ante la ausencia de algunas de las variables requeridas, además de que se ha juzgado pertinente introducir el ajuste al PIB per cápita por la presencia de producción petrolera, por lo que en este capítulo se habla de un Índice Modificado de Desarrollo Humano, IMDH (ver Recuadro 3.1).

Bajo estas consideraciones, el Cuadro 3.1 presenta la evolución del IMDH a partir de 1950. Algunos de los elementos destacables en el cuadro son los siguientes (ver Gráfica 3.1):

- Entre 1950 y 2000 el IMDH nacional aumentó poco más de 72%; registró su mayor avance entre 1950 y 1980.
- En 1950 la entidad menos desarrollada era Guerrero, mientras que en 2000 resultó ser Chiapas.
- Baja California fue la entidad con mayor nivel de desarrollo en 1950; en 2000 lo fue el Distrito Federal.
- La entidad que tuvo el mayor incremento en su indicador de desarrollo fue Querétaro, el cual elevó en más de 130% su IMDH.
- Baja California fue el estado que menor avance registró en el IMDH al aumentar en cincuenta años aproximadamente 33%.
- En 1950 la entidad con mayor nivel de desarrollo tenía un IMDH 2.03 veces mayor que el estado con menor desarrollo, pero en 2000 esta relación se redujo a 1.34 veces.

1. Con la posible excepción de Jarque y Medina (1998), no ha existido un análisis de la evolución en el tiempo del Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa. Desafortunadamente, aunque los autores mencionados examinan la trayectoria de 1960 a 1990 de un IDH, modifican considerablemente la especificación original de las variables que miden las capacidades básicas y aplican un método de cálculo del PNUD que ya no corresponde al actual.

El Índice Modificado de Desarrollo Humano IMDH

Para el análisis realizado en el presente capítulo es necesario estimar índices de desarrollo humano históricos para cada entidad federativa. Desafortunadamente, no siempre existen los indicadores exactos requeridos para calcular el IDH en las pasadas décadas, por lo que se propone como mejor aproximación usar el Índice Modificado de Desarrollo Humano. El IMDH se calcula según la fórmula propuesta por PNUD en su *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, con tres modificaciones:

- Con el fin de asegurar comparabilidad en el tiempo, la tasa de asistencia escolar se calcula para el rango de edad entre 6 y 14 años y no entre 6 y 24, como propone la metodología de Naciones Unidas. Se mantienen como valores mínimo y máximo de referencia cero y cien por ciento.
- En segundo lugar, el PIB per cápita se ajusta por el componente petrolero para eliminar sesgos en favor de los estados productores según el método propuesto por Esquivel (2002) comentado en el capítulo 2.
- En tercer lugar, el índice del PIB per cápita se calcula con referencia a un máximo de 40 mil pesos de 1993 y un mínimo de mil pesos del mismo año. Valores establecidos a partir del máximo y mínimo históricos del período.

La esperanza de vida y la tasa de alfabetización no se modifican respecto a los conceptos presentados en el capítulo 2, ni los valores máximos y mínimos utilizados para el cálculo de sus índices.

Las fuentes de los datos de cada dimensión son diversas:

- Para esperanza de vida es: Esperanza de vida al nacimiento total por entidad federativa, 1950-2000. Conapo (2002c).
- Para la tasa de alfabetización en población adulta –mayor de 15 años– se utilizan los censos generales de población y vivienda de 1940 a 2000 y el Censo de Población y Vivienda de 1995.
- En lo que se refiere a la tasa de asistencia escolar se utiliza la serie histórica publicada por INEGI (2001a).
- Por último, en el caso del PIB per cápita se utiliza la serie de 1940 a 1995 de Esquivel (1999), y para el 2000 se construye con base en los datos preliminares en el Banco de Información Económica del INEGI.

Si se examina la trayectoria de las entidades que al inicio y al final del periodo se encontraban en los extremos de desarrollo, es posible hacer otras consideraciones:

- El Distrito Federal se convierte en la entidad de mayor desarrollo humano entre 1950 y 1960, año a partir del cual sostiene su posición.
- Baja California no sólo abandona rápidamente el primer lugar en nivel de desarrollo sino que presenta cierto estancamiento en la evolución de su indicador, e incluso un retroceso de 1990 a 1995.
- Por tres décadas el estado con menor desarrollo fue Oaxaca, pero desde 1990 su IMDH rebasa al de Chiapas.
- Mientras que la diferencia entre el IMDH de Baja California y Guerrero se reduce de 103% a 19%, la existente entre el Distrito Federal y Chiapas disminuye de casi 93% a 34%.
En términos generales, entre 1950 y 2000

se aprecia una reducción de las diferencias estatales en el IMDH, una recomposición gradual del ordenamiento inicial y una reducción en los movimientos de acercamiento entre las entidades federativas a partir de 1980.

Al examinar los índices parciales que componen el IMDH se pueden identificar los elementos que han contribuido a las tendencias antes descritas (ver Cuadro 3.2 y Gráficas 3.2, 3.3 y 3.4):

- El elemento que contribuye en mayor medida a la reducción en las diferencias en desarrollo humano entre las entidades federativas es el indicador de la esperanza de vida. Mientras que en 1950 el máximo logro en este índice era de 0.5356 –Distrito Federal– y el mínimo era de 0.3197 –Chiapas–, en 2000 el máximo fue de 0.8394 para Baja California y el mínimo de 0.7881 para Chiapas. Lo anterior significa que la diferencia

se redujo entre los extremos de aproximadamente 67% a menos de 7%.

- El segundo componente que contribuye a la reducción en las diferencias entre los IMDH estatales es la educación. Mientras que en

1950 el Distrito Federal alcanzaba el mayor índice con 0.7549, Guerrero se encontraba en último lugar en este indicador con un valor de 0.3333. Para 2000, el Distrito Federal se mantiene con el mejor indicador de educación,

CUADRO 3.1

Índice Modificado de Desarrollo Humano a nivel estatal 1950-2000

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
Aguascalientes	0.4905	0.5725	0.6542	0.7387	0.8079	0.8189	0.8522
Baja California	0.6500	0.6877	0.7270	0.7972	0.8517	0.8396	0.8636
Baja California Sur	0.6147	0.6670	0.7160	0.7891	0.8402	0.8430	0.8574
Campeche	0.4290	0.4979	0.5809	0.6556	0.7859	0.7793	0.7967
Chiapas	0.3346	0.4156	0.4888	0.5906	0.6558	0.6725	0.6952
Chihuahua	0.5888	0.6565	0.7042	0.7779	0.8403	0.8351	0.8681
Coahuila	0.5513	0.6288	0.6803	0.7711	0.8169	0.8393	0.8656
Colima	0.4583	0.5212	0.6363	0.7207	0.7969	0.8083	0.8293
Distrito Federal	0.6451	0.7207	0.7699	0.8297	0.9118	0.9067	0.9327
Durango	0.5131	0.5754	0.6335	0.7248	0.7791	0.7899	0.8117
Estado de México	0.4165	0.5287	0.6425	0.7433	0.7957	0.7858	0.8131
Guanajuato	0.3920	0.4853	0.5400	0.6665	0.7367	0.7505	0.7783
Guerrero	0.3198	0.4106	0.5202	0.6088	0.6887	0.7036	0.7234
Hidalgo	0.3822	0.4554	0.5315	0.6499	0.7309	0.7293	0.7639
Jalisco	0.4913	0.5683	0.6566	0.7427	0.8043	0.8011	0.8294
Michoacán	0.3974	0.4574	0.5409	0.6500	0.7123	0.7282	0.7558
Morelos	0.4652	0.5375	0.6083	0.7007	0.7868	0.7865	0.8115
Nayarit	0.4736	0.5323	0.6068	0.6926	0.7502	0.7542	0.7757
Nuevo León	0.5753	0.6789	0.7413	0.8016	0.8693	0.8662	0.8943
Oaxaca	0.3402	0.3928	0.4755	0.5813	0.6695	0.6827	0.7054
Puebla	0.4013	0.4650	0.5582	0.6587	0.7261	0.7280	0.7664
Querétaro	0.3614	0.4455	0.5985	0.6931	0.7818	0.7983	0.8367
Quintana Roo	0.5949	0.5536	0.6055	0.7388	0.8285	0.8463	0.8636
San Luis Potosí	0.4248	0.4707	0.5823	0.6640	0.7515	0.7532	0.7876
Sinaloa	0.4783	0.5677	0.6266	0.7146	0.7790	0.7880	0.8020
Sonora	0.5501	0.6182	0.6985	0.7607	0.8315	0.8317	0.8554
Tabasco	0.4146	0.5132	0.5742	0.6792	0.7596	0.7577	0.7727
Tamaulipas	0.5383	0.5907	0.6826	0.7604	0.8128	0.8145	0.8411
Tlaxcala	0.3996	0.4667	0.5593	0.6661	0.7418	0.7447	0.7732
Veracruz	0.4581	0.5292	0.5849	0.6675	0.7286	0.7343	0.7531
Yucatán	0.5018	0.5646	0.5977	0.6915	0.7488	0.7580	0.7918
Zacatecas	0.4871	0.5096	0.5819	0.6708	0.7397	0.7451	0.7673
Nacional	0.4756	0.5573	0.6382	0.7239	0.7846	0.7925	0.8202
Máximo	0.6500	0.7207	0.7699	0.8297	0.9118	0.9067	0.9327
Mínimo	0.3198	0.3928	0.4755	0.5813	0.6558	0.6725	0.6952

Fuente: Cuadro A11 del apéndice estadístico.

0.9664, mientras que Chiapas obtiene la cifra más baja, 0.7915. Así, mientras que la diferencia inicial era de 126%, ésta se redujo en cincuenta años a casi 22%.

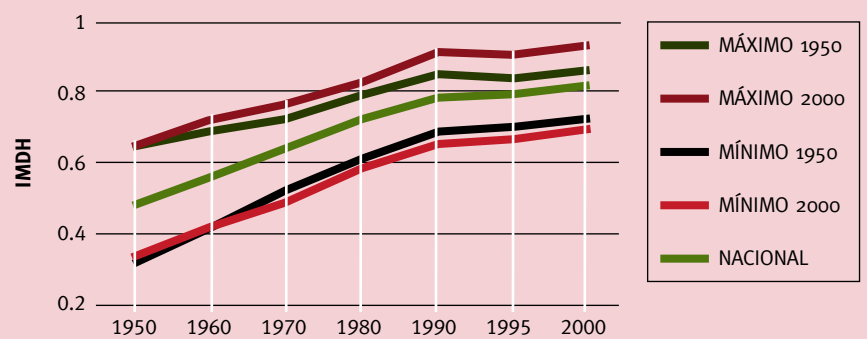
- Finalmente, en lo que corresponde al PIB per cápita, se observa un moderado acercamiento entre entidades. Mientras que en 1950 Quintana Roo alcanzaba el mayor índice, 0.7708, Campeche tenía el menor, 0.2570. Para 2000, el Distrito Federal alcanza un índice de 0.9930, mientras que el menor le corresponde a Oaxaca, 0.5037. Lo anterior significa una reducción de la distancia entre extremos de 200% a 97%, aproximadamente.

El cambio de las capacidades básicas

Cuando se examinan directamente las variables que se utilizan para el cálculo del IMDH se aprecia desde otra perspectiva la importancia del grado de acercamiento entre las entidades en sus niveles de desarrollo y el papel que juegan los componentes de longevidad, educación y PIB per cápita (ver Cuadro 3.3). Así, en cuanto a la esperanza de vida, puede destacarse lo siguiente:

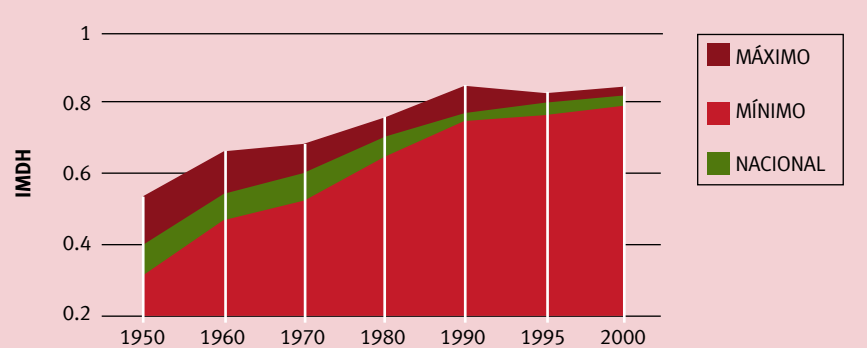
- En 1950 la entidad con menor esperanza de vida fue Chiapas con 44.1 años al igual que para el año 2000, con 72.2 años.
- El Distrito Federal fue la entidad con mayor esperanza de vida en 1950, con 57.1 años, mientras que en 2000 lo fue Baja California, con 75.36 años.
- La entidad que tuvo el mayor incremento en su esperanza de vida fue Chiapas con un aumento de más de 28 años.
- El Distrito Federal fue el estado que menor avance registró en esperanza de vida al aumentar poco más de 18 años.
- En 1950 la entidad con mayor esperanza de vida tenía 1.29 veces la del estado con el mínimo valor en este indicador, mientras que para 2000 esta relación fue de 1.04 veces. En cuanto a los indicadores de educación:
- En 1950 la entidad con menor alfabetización y matriculación fue Guerrero, con tasas de 39.9% y 20.2%, respectivamente, mientras que para 2000 resultó ser Chiapas, con tasas de 77% y 83.5%.

GRÁFICA 3.1
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales del IMDH



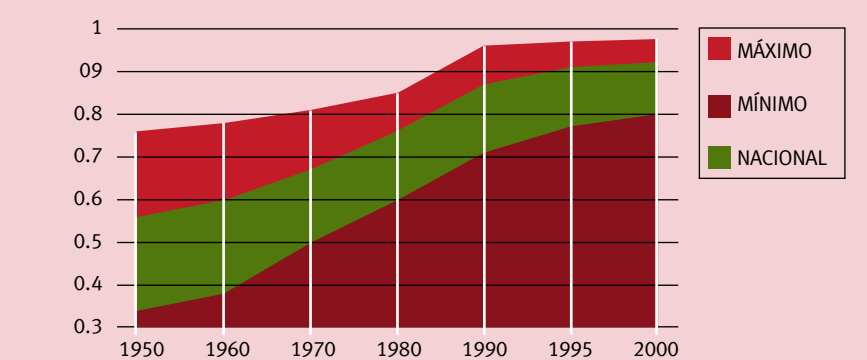
Fuente: Cuadro A17 del apéndice estadístico.

GRÁFICA 3.2
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales del índice de esperanza de vida del IMDH



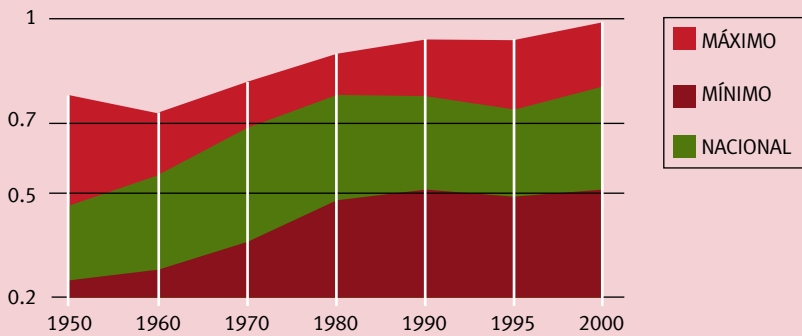
Fuente: Cuadro A17 del apéndice estadístico.

GRÁFICA 3.3
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales del índice de educación del IMDH



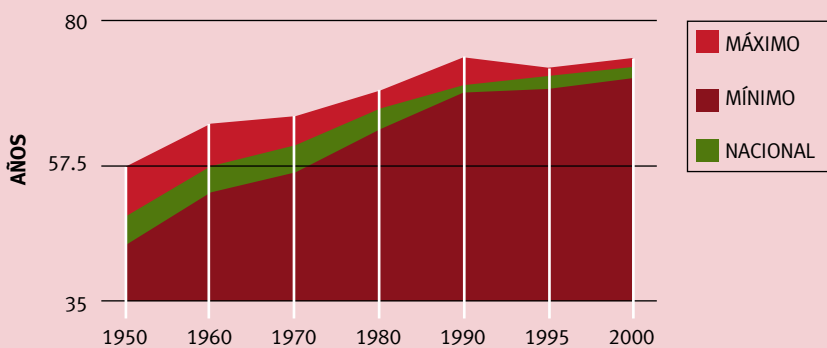
Fuente: Cuadro A18 del apéndice estadístico.

GRÁFICA 3.4
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales del índice de PIB per cápita del IMDH



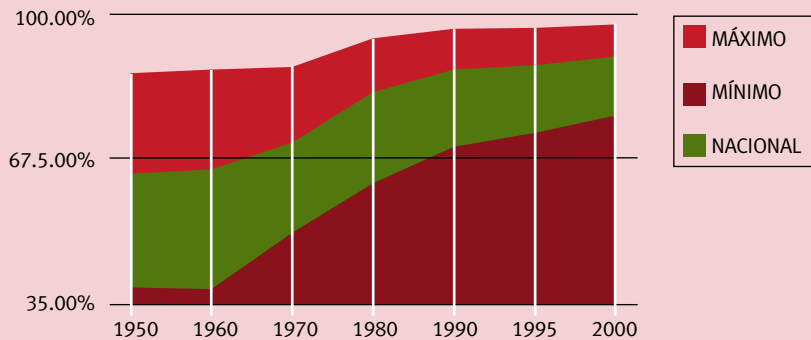
Fuente: Cuadro A16 del apéndice estadístico.

GRÁFICA 3.5
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales de la esperanza de vida



Fuente: Cuadro A13 del apéndice estadístico.

GRÁFICA 3.6
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales de la tasa de alfabetización



Fuente: Cuadro A15 del apéndice estadístico.

- Baja California fue la entidad con mayor alfabetización en 1950, con 86.3%, mientras que Zacatecas tenía la mayor tasa de matriculación con 61.2%. Para 2000, el Distrito Federal ocupa el primer lugar en ambos indicadores con tasas de 97% y 96%, respectivamente.
 - La entidad que tuvo el mayor incremento en su tasa de alfabetización fue Querétaro con 44.1 puntos, mientras que Guerrero presentó el mayor avance en tasa de matriculación con 68.2 puntos porcentuales.
 - Baja California fue el estado con menor avance en alfabetización, con 9.9 puntos, mientras que Zacatecas fue el estado que menor avance registró en matriculación con 29.1 puntos porcentuales.
 - En 1950 la entidad con la mayor tasa de alfabetización tenía 2.16 veces la del estado con menor tasa, en 2000 esta relación fue de 1.26 veces. Por otra parte, la entidad con la mayor tasa de matriculación tenía más de tres veces la del estado con menos desarrollo en este indicador. Para 2000 esta relación fue de 1.15 veces.
- En lo que se refiere al PIB per cápita se puede destacar lo siguiente:
- En 1950 la entidad con menor PIB per cápita fue Campeche, pero en 2000 resultó ser Oaxaca.
 - Quintana Roo fue la entidad con mayor PIB per cápita en 1950, pero en 2000 el Distrito Federal ocupa el primer lugar.
 - La entidad que tuvo el mayor incremento en su PIB per cápita fue Querétaro, que multiplicó su nivel inicial por casi 5.5 veces.
 - Quintana Roo fue el estado con menor expansión en su PIB per cápita, con un crecimiento de 30% en cincuenta años.
 - En 1950 la entidad con el mayor PIB per cápita tenía 6.65 veces el del estado con menos desarrollo, mientras que para 2000 esta relación fue de 6.07 veces.
- Si se examina la trayectoria de los valores máximos y mínimos podemos hacer otras consideraciones (ver Gráficas 3.5, 3.6, 3.7 y 3.8):
- Existe una trayectoria de acercamiento continuo entre la mayor y la menor esperanza de vida, la cual se refuerza entre 1970 y 1980, así como entre 1990 y 2000.

CUADRO 3.2

Índices parciales modificados por entidad federativa 1950-2000

	ESPERANZA DE VIDA		EDUCACIÓN		PIB PER CÁPITA	
	1950	2000	1950	2000	1950	2000
Aguascalientes	0.4374	0.8293	0.6870	0.9434	0.3470	0.7840
Baja California	0.4836	0.8394	0.7400	0.9472	0.7264	0.8043
Baja California Sur	0.4378	0.8275	0.7522	0.9506	0.6541	0.7941
Campeche	0.4014	0.8073	0.6287	0.8923	0.2570	0.6906
Chiapas	0.3197	0.7881	0.3823	0.7915	0.3018	0.5061
Chihuahua	0.4471	0.8325	0.6822	0.9375	0.6371	0.8341
Coahuila	0.4520	0.8312	0.7038	0.9525	0.4980	0.8132
Colima	0.4043	0.8253	0.6050	0.9236	0.3656	0.7389
Distrito Federal	0.5356	0.8388	0.7549	0.9664	0.6447	0.9930
Durango	0.3980	0.8157	0.6672	0.9347	0.4741	0.6847
Estado de México	0.4141	0.8256	0.5137	0.9361	0.3218	0.6777
Guanajuato	0.3838	0.8150	0.4467	0.8839	0.3454	0.6361
Guerrero	0.3370	0.7924	0.3333	0.8171	0.2892	0.5608
Hidalgo	0.3646	0.8030	0.4318	0.8791	0.3502	0.6095
Jalisco	0.4311	0.8267	0.5769	0.9265	0.4659	0.7349
Michoacán	0.3687	0.8110	0.4679	0.8657	0.3555	0.5906
Morelos	0.3964	0.8219	0.5442	0.9092	0.4549	0.7036
Nayarit	0.3850	0.8159	0.5963	0.9141	0.4396	0.5970
Nuevo León	0.4778	0.8336	0.7140	0.9598	0.5342	0.8894
Oaxaca	0.3262	0.7919	0.3820	0.8205	0.3122	0.5037
Puebla	0.3629	0.8080	0.4418	0.8660	0.3991	0.6253
Querétaro	0.3567	0.8176	0.4036	0.9067	0.3240	0.7860
Quintana Roo	0.3802	0.8223	0.6336	0.9253	0.7708	0.8431
San Luis Potosí	0.3636	0.8084	0.4847	0.9003	0.4262	0.6541
Sinaloa	0.3978	0.8184	0.6100	0.9157	0.4271	0.6720
Sonora	0.4433	0.8285	0.6925	0.9493	0.5144	0.7883
Tabasco	0.3401	0.8073	0.6272	0.9086	0.2766	0.6021
Tamaulipas	0.4438	0.8245	0.6819	0.9415	0.4894	0.7573
Tlaxcala	0.3758	0.8185	0.5287	0.9250	0.2943	0.5762
Veracruz	0.3682	0.8014	0.4932	0.8661	0.5131	0.5917
Yucatán	0.3942	0.8081	0.6405	0.8932	0.4707	0.6740
Zacatecas	0.3669	0.8098	0.6620	0.9140	0.4326	0.5779
Nacional	0.4003	0.8172	0.5564	0.9068	0.4700	0.7364
Máximo	0.5356	0.8394	0.7549	0.9664	0.7708	0.9930
Mínimo	0.3197	0.7881	0.3333	0.7915	0.2570	0.5037

Fuente: Cuadros A16, A17 y A18 del apéndice estadístico.

CUADRO 3.3

Indicadores básicos de desarrollo humano por entidad federativa 1950-2000

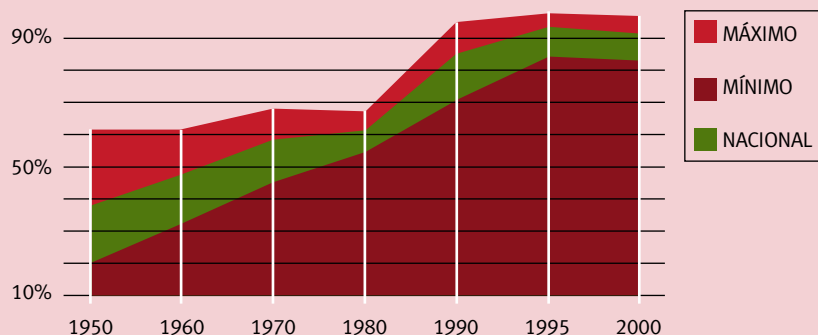
	ESPERANZA DE VIDA (AÑOS)		TASA DE ALFABETIZACIÓN %		TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR (6-14 AÑOS) %		PIB PER CÁPITA (PESOS DE 1993)	
	1950	2000	1950	2000	1950	2000	1950	2000
Aguascalientes	51.25	74.76	77.1	95.2	52.00	92.7	3,597	18,032
Baja California	54.02	75.36	86.3	96.3	49.30	91.6	14,582	19,434
Baja California Sur	51.27	74.65	84.3	95.7	57.10	93.8	11,166	18,717
Campeche	49.08	73.44	69.7	88.1	49.30	91.4	2,581	12,777
Chiapas	44.18	72.29	43.1	77.0	28.60	83.5	3,044	6,467
Chihuahua	51.82	74.95	79.3	95.1	46.00	91.0	10,487	21,695
Coahuila	52.12	74.87	84.1	96.0	42.90	93.7	6,278	20,080
Colima	49.26	74.52	73.5	92.7	34.40	91.6	3,853	15,266
Distrito Federal	57.14	75.33	85.7	97.0	55.00	96.0	10,787	38,976
Durango	48.88	73.94	80.0	94.5	40.20	91.4	5,748	12,499
Estado de México	49.85	74.54	59.1	93.5	36.00	93.8	3,277	12,180
Guanajuato	48.03	73.90	54.9	87.9	24.30	89.3	3,576	10,447
Guerrero	45.22	72.54	39.9	78.4	20.20	88.4	2,906	7,915
Hidalgo	46.88	73.18	44.8	85.0	40.00	93.7	3,640	9,473
Jalisco	50.87	74.60	69.8	93.5	33.40	91.0	5,578	15,045
Michoacán	47.12	73.66	55.4	86.0	29.60	87.7	3,711	8,835
Morelos	48.78	74.31	61.9	90.7	39.50	91.4	5,356	13,404
Nayarit	48.10	73.95	69.1	90.9	40.70	92.5	5,061	9,044
Nuevo León	53.67	75.02	82.4	96.6	49.40	94.8	7,175	26,595
Oaxaca	44.57	72.52	41.5	78.4	31.60	89.3	3,164	6,412
Puebla	46.77	73.48	52.1	85.3	28.30	89.1	4,359	10,041
Querétaro	46.40	74.06	46.0	90.1	29.10	91.7	3,304	18,162
Quintana Roo	47.81	74.34	67.3	92.4	55.40	92.8	17,174	22,423
San Luis Potosí	46.81	73.50	56.4	88.6	32.70	92.8	4,817	11,165
Sinaloa	48.87	74.11	68.9	92.0	45.30	90.8	4,834	11,928
Sonora	51.60	74.71	80.2	95.5	47.40	93.8	6,671	18,322
Tabasco	45.40	73.44	66.3	90.2	55.60	92.1	2,774	9,218
Tamaulipas	51.63	74.47	79.9	94.8	44.70	92.9	6,082	16,343
Tlaxcala	47.55	74.11	62.1	92.1	34.50	93.2	2,961	8,377
Veracruz	47.09	73.09	57.2	85.1	33.50	89.7	6,637	8,869
Yucatán	48.65	73.49	68.7	87.6	54.80	92.8	5,678	12,018
Zacatecas	47.01	73.59	68.7	92.0	61.20	90.3	4,931	8,432
Nacional	49.02	74.03	64.1	90.2	38.80	91.6	5,662	15,128
Máximo	57.1	75.4	86.3	97.0	61.20	96.0	17,174	38,976
Mínimo	44.2	72.3	39.9	77.0	20.20	83.5	2,581	6,412

Fuente: Cuadros A12, A13, A14 y A15 del apéndice estadístico.

- A partir de 1960 las diferencias entre la mayor y la menor tasa de alfabetización se reducen continuamente, destacando el periodo 1960-1970.
- Existe una importante reducción en la distancia entre la máxima y la mínima tasa de matriculación entre 1950 y 1980. Tras una ampliación en la brecha, en 1990 se retorna a los niveles que había alcanzado, los cuales se conservan para 2000.
- Entre 1950 y 1960 los valores máximo y mínimo del PIB per cápita reducen su diferencia; sin embargo ésta se amplía continuamente entre 1960 y 1990, y vuelve a ampliarse notablemente entre 1995 y 2000.
- En términos generales, se refuerza la noción de que las dimensiones de salud y de educación han contribuido a reducir en el tiempo las diferencias de desarrollo entre las entidades, mientras que la trayectoria del PIB per cápita no tiene un comportamiento similar.

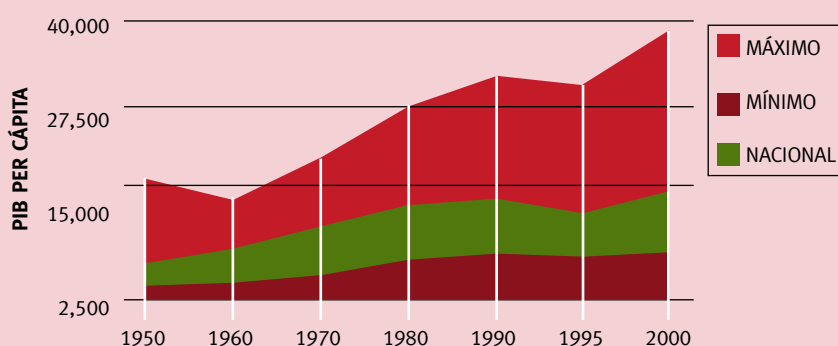
El diferente comportamiento observado entre las variables de esperanza de vida y educación respecto al PIB per cápita lleva a preguntar cuál ha sido la relación que ha existido entre estos elementos para promover o moderar tanto el desarrollo humano como el desarrollo económico. Además, dados los indicios de convergencia regional aportados por los valores máximos y mínimos de las variables básicas y sus distintos índices agregados, queda por responder de forma más rigurosa qué tan importante ha sido este fenómeno y las características de su trayectoria en el tiempo.

GRÁFICA 3.7
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales de asistencia escolar



Fuente: Cuadro A14 del apéndice estadístico.

GRÁFICA 3.8
Evolución de los valores máximos y mínimos estatales del PIB per cápita



Fuente: Cuadro A12 del apéndice estadístico.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CONVERGENCIA EN EL DESARROLLO HUMANO ESTATAL

El crecimiento económico expande la base material para la satisfacción de las necesidades humanas, como las de salud y educación, lo cual permite a su vez elevar la productividad de las personas. De esta forma, el crecimiento económico y el desarrollo humano se refuerzan mutuamente. Sin embargo, la ausencia de crecimiento económico puede limitar la inversión privada y pública en salud y educación, lo que a su vez reduce el potencial de acumulación de

recursos productivos. En consecuencia, así como existe un círculo virtuoso entre crecimiento y desarrollo humano, también puede darse un círculo vicioso por la ausencia de alguno de ellos. Pese a lo anterior, la relación entre productividad y desarrollo humano no es directa, pues un mismo nivel de ingreso puede traducirse en distintos potenciales de desarrollo humano y viceversa. De esta forma, pueden existir regiones con un sesgo hacia el crecimiento, en donde un nivel dado de

desarrollo humano se traduce en productividades relativamente elevadas, o con un sesgo hacia el desarrollo humano, en donde un valor dado de la producción se traduce en índices relativamente altos de desarrollo humano.

La consecuencia de las interconexiones entre el crecimiento económico y el desarrollo humano puede ser la existencia de convergencia regional en los indicadores de capacidades básicas e ingreso, la permanencia de las diferencias de estas variables o incluso la divergencia entre regiones. En principio, de existir convergencia en los indicadores de desarrollo humano, se esperaría que la dispersión regional de tales índices se redujera en el tiempo. Otra forma de ver lo anterior sería observando los avances en los indicadores respecto a sus valores iniciales: de existir convergencia las entidades con menores valores tendrían los mayores avances. Finalmente, otro indicador de convergencia, sería el tiempo que tendría que pasar para que los indicadores de desarrollo fueran similares y esas similitudes se mantuvieran relativamente estables.

Crecimiento económico y desarrollo humano

Existe una amplia evidencia internacional de la complementariedad del crecimiento económico y el desarrollo humano (ver PNUD, 1996 y Ramírez, Ranis y Stewart, 2000). En general, países con alto crecimiento económico tienden a elevar con rapidez sus indicadores de desarrollo humano y viceversa, mientras que naciones que tienen bajo crecimiento tienden a rezagar su progreso en desarrollo humano y lo inverso también ocurre. También existen situaciones en donde un desempeño pobre en crecimiento puede llegar a asociarse a importantes logros en desarrollo humano y a la inversa, pero estos casos suelen ser excepcionales y de corta duración. Entre 1960 y 1980, México fue clasificado como un país en donde el crecimiento económico y el desarrollo humano se reforzaban mutuamente. Sin embargo, para el periodo posterior a 1980 México perdió esta categoría

ante el declive y la inestabilidad de su expansión económica. Esta situación es un motivo para explorar los mecanismos por los cuales crecimiento y desarrollo se complementan.

El impulso que el crecimiento económico da al desarrollo humano ocurre a través del gasto privado y el gasto público que posibilitan la ampliación de las capacidades básicas de los individuos.

Mayor crecimiento significa mayor ingreso para las familias, lo que a su vez permite elevar el gasto en alimentos y mejorar la nutrición. Un ejemplo de lo anterior corresponde al caso de los hogares pobres en México, algunos de los cuales llegan a gastar hasta 45.6% de su ingreso en alimentos, una proporción mayor del 34.4% que en promedio se registra para el año 2000 (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). Lo anterior significa que cuando los hogares pobres reciben ingresos adicionales los canalizan en mayor medida a alimentos que otros grupos de la población. Un mayor crecimiento también permite a las familias dedicar más recursos a la educación, principalmente infantil y a la satisfacción de otras necesidades fundamentales. Con una mejor alimentación y educación se asocian avances en salud, además de los inducidos por un mayor gasto en prevención y atención de enfermedades. Si los aumentos de ingreso corresponden a un mayor control de los recursos por parte de las madres de familia, se agrega un elemento distributivo a los progresos derivados de la creciente disponibilidad de recursos, pues se asigna una proporción más elevada de ellos a la atención del desarrollo humano, particularmente de los niños (Progresía, 2000).

Por otra parte, el crecimiento económico puede elevar la disponibilidad de recursos fiscales para financiar, por ejemplo, programas públicos de educación y salud. Así, un caso ilustrativo lo ofrece la situación tributaria y de gasto público nacional. Los ingresos tributarios de México en 2000 representaron el 10.6 % del PIB, mientras que el gasto en desarrollo social correspondió al 89.3% de los ingresos tributarios. Si se considerara una

expansión del gasto social por nueva recaudación proveniente de una expansión del PIB, sin recurrir a otras fuentes de financiamiento, una expansión económica del 1% aportaría aproximadamente 0.095 puntos del PIB como incremento del gasto social.

Debe considerarse que algunos programas públicos tienen sentido por la promoción misma del desarrollo humano, pues la expansión de la libertad a través de acciones como facilitar la comunicación escrita entre los individuos o evitar la proliferación de enfermedades contagiosas, por ejemplo, puede considerarse como fundamental para su existencia como personas. Sin embargo, el gasto público en alfabetización o vacunas refuerza su justificación al ser una acción correctiva del libre mercado, el cual no alcanza una asignación eficiente de recursos a estos rubros al no incorporar los efectos que van más allá del beneficio privado. Sin duda, cada marco institucional traducirá en distinto desarrollo humano la disponibilidad de recursos públicos provenientes del crecimiento, con la posibilidad de que existan desviaciones de tales recursos respecto a este objetivo pero, en principio, un mayor crecimiento proporcionará la oportunidad de una intervención pública más amplia en favor del desarrollo humano.

Por otra parte, el desarrollo humano amplía el potencial de crecimiento económico a través de la formación de capital humano. Una mejor nutrición posibilita una fuerza de trabajo con más energía, con más resistencia a la enfermedad y, finalmente, más productiva. Una población con mejor salud representa continuidad en el trabajo, mayor disponibilidad de horas-hombre y una ampliación en la vida laboral de las personas. Mejores niveles educativos facilitan la formación de habilidades para el trabajo, el uso de nuevas tecnologías y mayores oportunidades de empleo. Sin embargo, la contribución del desarrollo humano al crecimiento no debe confundirse con la razón para buscar el primero, pues aún cuando no existiera tal contribución sería valioso en sí mismo procurar la expansión de las libertades de las personas.

Círculos virtuosos, círculos viciosos y sesgos en el desarrollo humano

Una forma sencilla de identificar si en una entidad federativa existe un fortalecimiento mutuo del crecimiento económico y el desarrollo humano, su debilitamiento conjunto, o un sesgo hacia el crecimiento o hacia el desarrollo humano, es clasificarla en función del valor medio de los indicadores de capacidades, separando el correspondiente al PIB per cápita. Así, si una entidad tiene un indicador de capacidades de longevidad y educación superior al promedio, junto con un indicador de PIB per cápita también superior al promedio, se dice que tal región se encuentra en un círculo virtuoso. Si por el contrario el indicador conjunto de longevidad y educación está por debajo del valor medio, y lo mismo ocurre con el índice del PIB per cápita, se dice que tal entidad se encuentra en un círculo vicioso. Finalmente, si se supera el valor promedio de los indicadores de esperanza de vida y educación, pero no de PIB per cápita, se tiene un sesgo hacia el desarrollo humano. Si ocurre lo inverso, menos que el promedio en indicadores de esperanza de vida y educación y más que el promedio en el de PIB per cápita, se tiene un sesgo hacia el crecimiento (ver Gráfica 3.9).



Para las entidades federativas, entre 1950 y 2000 ha existido una tendencia general a mantener los círculos virtuosos y viciosos, lo que dificultó la convergencia regional en desarrollo humano (ver Cuadro 3.4). De esta forma, mientras que en 1950 existían 11 entidades en círculo virtuoso y 12 en círculo vicioso, para 2000 12 se encontraron en círculo virtuoso y 13 en círculo vicioso. Por otra parte, mientras que en 1950 existían ocho entidades con sesgo hacia el desarrollo humano, para 2000 el grupo se redujo a siete (ver Mapas 3.1, 3.2 y 3.3).

En los mapas, claramente se observa que seis estados de la región Norte del país y el Distrito Federal se han mantenido dentro de un círculo virtuoso, mientras que en la región Sur ha aumentado el número de estados en círculo vicioso. Por otra parte, Sinaloa y Nayarit presentan un sesgo persistente hacia el desarrollo humano mientras que el resto de los estados no mantiene una posición estable.

Convergencias y divergencias regionales

¿Cuál es el efecto general de que se reduzcan significativamente los valores extremos de longevidad y educación en las entidades federativas, pero persistan importantes diferencias en los del PIB per cápita? ¿Cuál es la consecuencia de que haya existido un grupo de entidades en donde el crecimiento económico refuerza el desarrollo humano, y viceversa, y otro en donde esta conexión es débil? Finalmente, ¿existe o no convergencia en los indicadores de desarrollo de las distintas regiones del país?

Hay distintas formas de responder a las interrogantes anteriores y cada una de ellas permite entender qué ha ocurrido con el proceso de desarrollo humano regional.

En primer lugar, un indicador de convergencia en los índices regionales de desarrollo sería la disminución en la dispersión que en promedio existe entre el índice de las entidades respecto al índice nacional. De esta forma, si la desigualdad entre entidades se reduce constantemente hay una trayectoria de convergencia del desarrollo regional. La Gráfica 3.10 muestra que entre 1950 y 2000 ha existido una reducción continua en la desigualdad regional del IMDH. Sin embargo, se observa que a partir de 1980 la desigualdad regional ya no disminuye al mismo ritmo que antes, lo que parece indicar que las presentes disparidades regionales son de naturaleza persistente. Cuando se examinan las trayectorias de las variables que dan origen al IMDH, se observa que tanto la desigualdad de la esperanza de vida como la de la tasa de alfabetización presentan reducciones continuas (ver Gráficas 3.11 y 3.12). Es en la

CUADRO 3.4
Número de entidades federativas según círculos y sesgos

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Círculo virtuoso	11	7	9	9	10	12
Círculo vicioso	12	14	15	14	12	13
Sesgo hacia desarrollo humano	8	9	7	8	7	7
Sesgo hacia crecimiento	1	1	1	1	3	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cuadro A11 del apéndice estadístico.
Nota: El IDH se calcula sin tomar en cuenta el componente de ingreso.

MAPA 3.1
Círculos virtuosos, viciosos, sesgo hacia desarrollo humano y sesgo hacia crecimiento por entidad federativa: 1950



Fuente: Con base en Cuadro 3.4.

asistencia escolar donde comienza a explicarse la trayectoria final del IMDH, pues la disminución en la desigualdad de la tasa de asistencia se revierte de 1980 a 1990 para luego continuar en descenso (Gráfica 3.13).

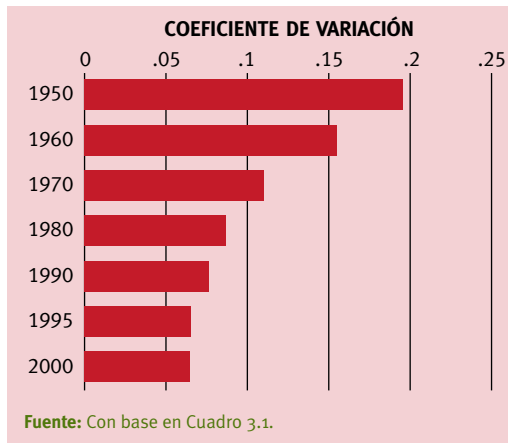
Sin embargo, la variable de más peso para explicar la menor convergencia del desarrollo regional de los últimos años es el PIB per cápita. Si bien la desigualdad de esta variable se redujo entre 1950 y 1980, a partir de los años ochenta comenzó a aumentar de forma considerable. Esto detiene la convergencia del desarrollo humano entre los estados (Gráfica 3.14).

Otra forma de analizar la convergencia entre regiones es poner a prueba la idea de que las entidades con menor índice de desarrollo inicial (IMDH) presentan las mayores tasas de crecimiento de dicho Índice. Es decir, los estados menos desarrollados al inicio se desarrollan con mayor rapidez de manera que se aproximan a los estados con los índices más altos. Las Gráficas 3.15 y 3.16 muestran qué tan cercana es la relación entre la situación inicial en el IMDH y el incremento que este indicador tuvo en el periodo 1950-2000. Claramente se aprecia que aquellas entidades que tuvieron un bajo nivel de desarrollo en 1950 tienen asociadas tasas de crecimiento del IMDH mayores, lo que establece una firme convergencia en el desarrollo regional tomando como punto de partida tal año. Sin embargo, para el periodo de 1980-2000 la relación entre crecimiento del IMDH y su valor inicial es más débil, es decir, ya no aparece como un patrón tan sólido que a menor nivel de desarrollo existe un mayor crecimiento del IMDH. Esto último comprueba que si bien existió convergencia regional en los niveles de desarrollo por varias décadas, ésta se debilitó notablemente alrededor de los años ochenta.

Finalmente, otro indicador de la existencia de convergencia en el desarrollo regional y de la naturaleza de este proceso es el tiempo que tarda en alcanzarse una desigualdad estable en el IMDH. El análisis anterior muestra que la desigualdad en el IMDH cada vez es menor, aunque llega un momento en que tal desigualdad prácticamente deja de disminuir. Por otra parte, se ha establecido que la reducción en la



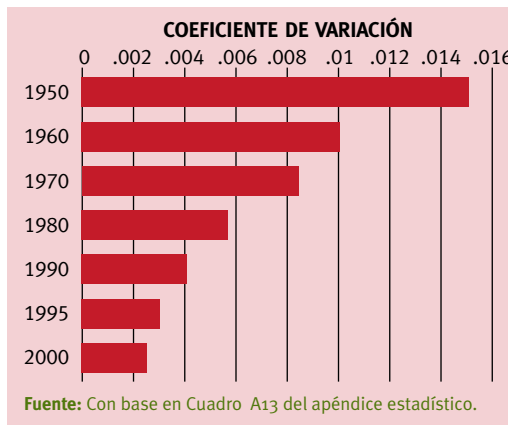
GRÁFICA 3.10
Desigualdad regional del IMDH



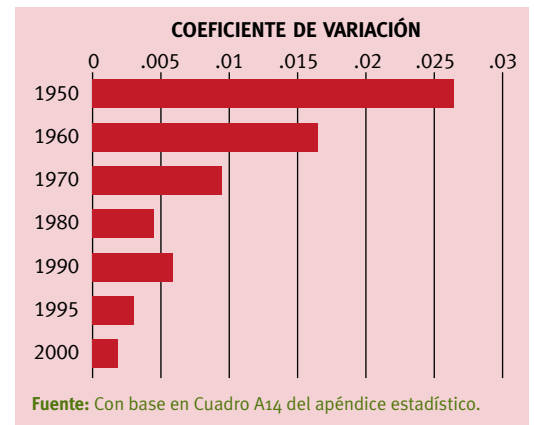
desigualdad proviene del hecho de que las entidades menos desarrolladas tienen incrementos mayores en el IMDH, si bien esta relación se debilita con el tiempo. Así, es importante preguntar ¿cuánto tiempo toma a las entidades alcanzar una desigualdad relativamente persistente mediante el crecimiento cada vez menor de aquellas menos desarrolladas? Esta pregunta cabe hacerla no sólo para el IMDH en general sino para los componentes de longevidad y educación, por una parte, y para el PIB per cápita, por otra. El Cuadro 3.5 resume los resultados para distintos periodos y diferentes indicadores. Del cuadro destacan cinco resultados:

- Conforme pasa el tiempo cada vez es menor

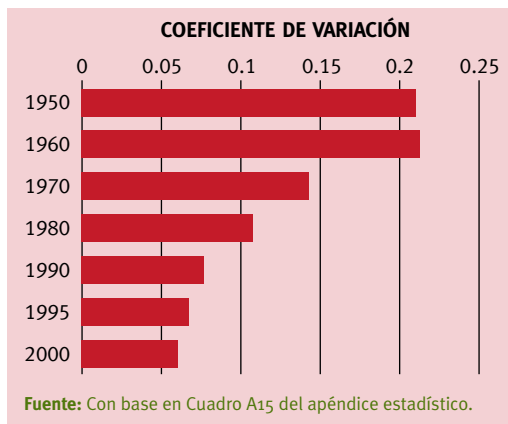
GRÁFICA 3.11
Desigualdad regional de la esperanza de vida



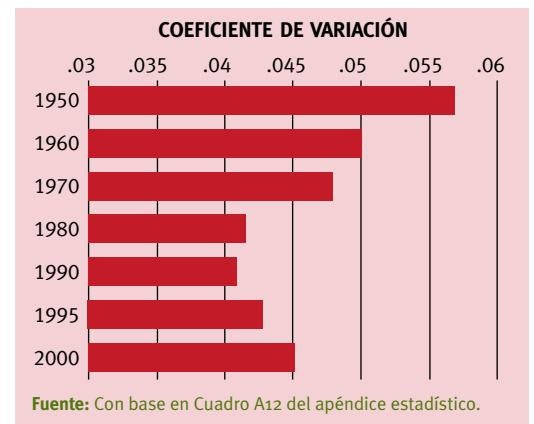
GRÁFICA 3.13
Desigualdad regional de la tasa de asistencia escolar



GRÁFICA 3.12
Desigualdad regional de la tasa de alfabetización



GRÁFICA 3.14
Desigualdad regional del PIB per cápita



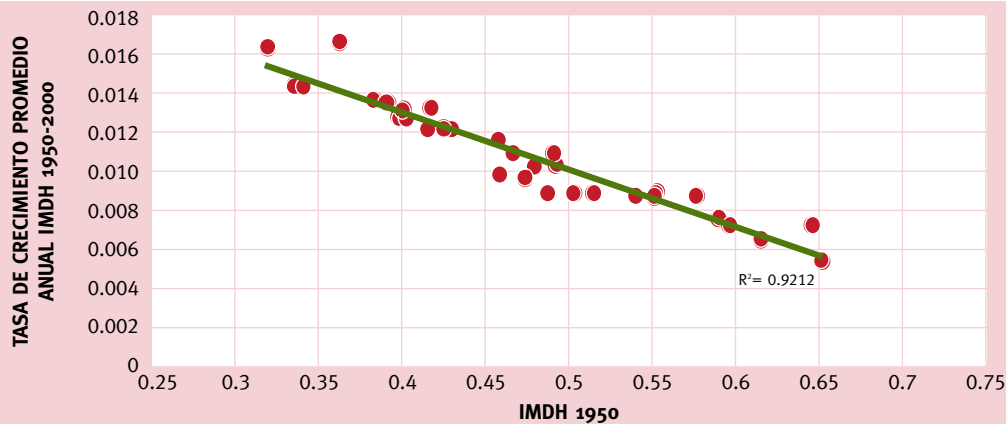
el número de años requeridos para alcanzar una desigualdad regional estable en el IMDH.

- El tiempo requerido para alcanzar estabilidad en las diferencias regionales es menor cuando sólo se consideran los indicadores de longevidad y educación dentro del IMDH.
- El tiempo de espera para alcanzar desigualdad estable en el PIB per cápita regional se incrementa abruptamente a partir de 1970.
- Para el periodo 1980-2000 se eleva el número de años requeridos para alcanzar una desigualdad relativamente constante del IMDH entre las entidades.
- Para el periodo 1980-2000 se eleva de forma extraordinaria el número de años requerido

para alcanzar una desigualdad estable entre el PIB per cápita de las entidades.

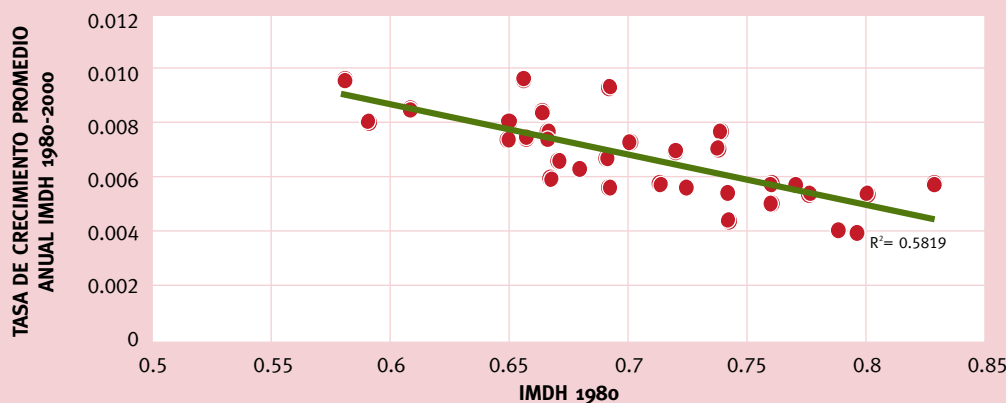
En síntesis, se puede afirmar que si bien México ha experimentado una tendencia general a que las diferencias en desarrollo humano entre las entidades federativas se reduzcan, ésta se ha visto severamente debilitada desde los años ochenta. En los últimos años, es principalmente el PIB per cápita el que explica la desaceleración en la reducción de las diferencias en desarrollo, pues mientras que en los indicadores de longevidad y educación se mantiene cierta trayectoria hacia la igualdad, en el PIB per cápita hay preocupantes indicadores de divergencia entre entidades.

GRÁFICA 3.15
Relación entre crecimiento promedio y valor inicial del IMDH, 1950-2000



Fuente: Con base en Cuadro 3.1.

GRÁFICA 3.16
Relación entre crecimiento promedio y valor inicial del IMDH, 1980-2000



Fuente: Con base en Cuadro 3.1.

CUADRO 3.5

Tiempo requerido para alcanzar una desigualdad estable (en años)

	PERIODO 1950-2000	PERIODO 1960-2000	PERIODO 1970-2000
IMDH	36.24	37.35	29.65
IMDH sin PIB per cápita	19.53	18.10	15.13
PIB per cápita	26.64	26.22	46.26
	PERIODO 1950-1980		PERIODO 1980-2000
IMDH	32.42		39.02
PIB per cápita	21.10		76.65

Fuente: Elaboración propia.

POLÍTICA ECONÓMICA, POLÍTICA SOCIAL Y DESIGUALDAD REGIONAL

El examen de las tendencias de los diferentes componentes del desarrollo humano regional deja un conjunto de interrogantes para el análisis y la acción pública: ¿Qué condiciones económicas han estado asociadas a la mayor desigualdad en el PIB per cápita de las entidades federativas posterior a 1980? ¿Cómo han respondido las políticas públicas en los años noventa al reto de tener un país con importantes progresos en longevidad y educación, pero aún desigualdades palpables en desarrollo humano? ¿Qué políticas serían convenientes para orientar a los diferentes tipos de entidades al círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano y mantenerlas en él?

Estas preguntas conducen a examinar el crecimiento económico y los efectos distributivos asociados a la inestabilidad y reformas económicas registradas en los años ochenta y noventa. Un análisis detallado de la importancia y los orígenes de la desigualdad del ingreso se desarrolla en el capítulo 4.

Por otra parte, también es conveniente establecer los esfuerzos y limitaciones de la política pública para promover el crecimiento de las regiones más rezagadas, particularmente en lo que se refiere a la formación de infraestructura para el fortalecimiento de la actividad económica y a la elevación del capital humano en las zonas más pobres.

Lo anterior debe hacerse considerando algunas lecciones derivadas de la experiencia internacional. Los países que presentan un sesgo hacia el crecimiento económico eventualmente caen en el círculo vicioso *bajo desarrollo humano-bajo crecimiento*, mientras que aquellos que tienen un sesgo hacia el desarrollo humano pueden alcanzar el círculo virtuoso *alto crecimiento-alto desarrollo humano* (Ramírez, Ranis y Stewart, 2000). En consecuencia, los ingredientes fundamentales de las políticas públicas que pretendan alcanzar o mantener el círculo virtuoso deberán ser el mejor aprovechamiento del crecimiento en la satisfacción de necesidades humanas, teniendo como prioridad invertir en las personas para crecer más o complementar con otros activos el capital humano disponible.

Estabilidad económica, cambio estructural y desigualdad regional

Al menos dos elementos han servido como marco al desempeño regional del país a partir de la década de los ochenta:

- La inestabilidad en la actividad económica nacional, que se ilustra al observar cinco años con tasas de crecimiento negativas y ocho con inflación anual superior al 50% (ver Gráfica 3.17).
- Las reformas para ampliar en la economía el papel de mercados más libres y abiertos al

exterior, mediante la reducción del número de empresas públicas y el retiro de los subsidios, la desregulación económica y la reducción de barreras al comercio internacional (ver Recuadro 3.2).

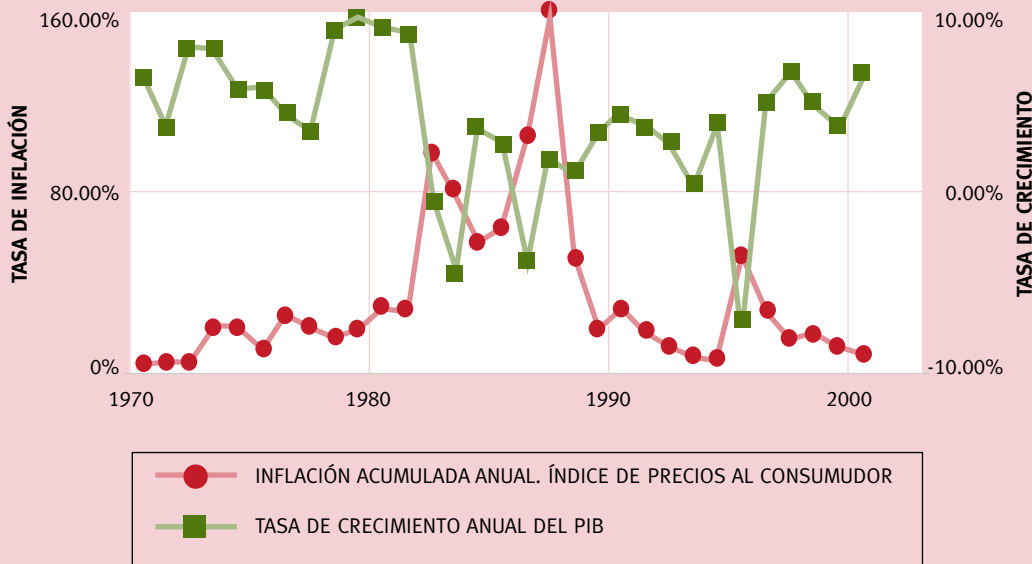
Sin duda la inestabilidad económica y el ejercicio de las políticas para contrarrestarla han limitado las oportunidades de crecimiento de diversas regiones y han sido campo propicio para la redistribución de recursos entre diferentes zonas, pues es claro que las entidades difieren en su integración de los mercados de bienes y servicios, en los acervos productivos a los cuales recurrir ante fluctuaciones en su demanda agregada y en el acceso a instrumentos e instituciones para protegerse de las incertidumbres propias del libre intercambio. Sin embargo, es en la orientación al mercado que experimentó la economía nacional en donde es factible encontrar los cambios distributivos más perdurables.

Respecto a los efectos distributivos de las reformas económicas, existen varias obras, de las

cuales es posible extraer las siguientes regularidades (ver De la Torre, 2000, y Esquivel y Messmacher, 2002; McKenzie y Mookherjee, 2003):

- 1) El periodo de profundización del cambio estructural de la economía mexicana se caracteriza por un bajo crecimiento, reducción en los acervos de capital, estancamiento del capital humano por unidad de trabajo, incremento en el empleo y reducción inicial en la productividad total de los factores.
- 2) En el mercado de trabajo, durante el periodo de reformas se registra un aumento en la dispersión salarial mientras que las tasas de interés reales y los rendimientos del capital se incrementan, pero la participación de los ingresos no laborales en el producto se reduce ante los problemas iniciales para reactivar la inversión y compensar la obsolescencia de los acervos de capital.
- 3) El nuevo modelo económico combina la reducción en la cantidad de capital físico y el estancamiento del capital humano por persona ocupada con aumentos en la demanda por

GRÁFICA 3.17
Crecimiento e inflación



Fuentes: Tasa de crecimiento anual del PIB: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.
Tasa de inflación: Inflación acumulada anual, Índice de Precios al Consumidor por Objeto del Gasto; Banco de México.

trabajo calificado, por lo que el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso suele estar asociado a las diferencias en niveles de educación y a otros elementos indicativos de las habilidades para el trabajo.

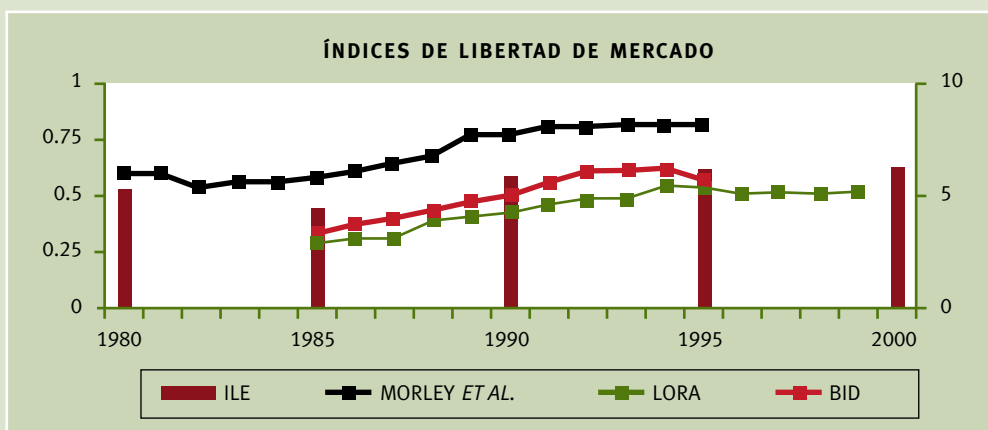
4) Durante los años ochenta la tendencia a la igualdad en el PIB per cápita regional se de-

tiene debido a factores socio-demográficos, como las diferencias estatales en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y las tasas de desempleo.

5) A partir de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) aumenta la desigualdad regional,

RECUADRO 3.2 Reformas económicas en México

Diversos estudios se han ocupado de medir el grado de acercamiento de la economía mexicana a un sistema de libre mercado a partir de la década de los ochenta. Por una parte, The Fraser Institute publica anualmente su *Informe sobre la libertad económica en el mundo*, el cual contiene su Índice de Libertad Económica (ILE). Este índice, basado en el tamaño del gobierno (gasto, impuestos y empresas públicas), en la seguridad de los derechos de propiedad, en la existencia de una razonable política monetaria, en la libertad del comercio internacional y en la regulación de los mercados (crédito, trabajo y empresas), atribuye un valor de cero a las economías altamente intervenidas por el gobierno y uno de diez a las que más se acercan al libre mercado. De acuerdo con este indicador, la economía mexicana tuvo su mayor avance hacia una economía de libre mercado entre 1985 y 1990. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo en su *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina* de 1996 presentó un índice de reformas económicas basado en la remoción de obstáculos a la libertad de comercio y financiera, la reducción de impuestos, la privatización de empresas públicas y la desregulación laboral. En este índice, un valor de cero significaba el mínimo acercamiento a una economía de mercado y un valor de uno el máximo existente. Bajo este indicador, las reformas que mayor acercamiento dieron a México a una economía de libre mercado ocurrieron entre 1990 y 1991. Este análisis se basó en un estudio de Eduardo Lora, actualizado por este autor en *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It* (2001), encontrando que el cambio estructural más significativo de la economía mexicana ocurrió de 1987 a 1988. Finalmente, Samuel Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato en su trabajo *Indexes of Structural Reform in Latin America* (1999) reformulan el índice Lora-IDB y le incorporan un índice de controles a la cuenta de capitales. Estos autores encuentran que entre 1988 y 1989 se dan las mayores reformas que acercan a la economía mexicana al libre mercado (ver gráfica).



Independientemente del año exacto en el que se iniciaron los cambios más sustanciales en el funcionamiento de la economía, todos los estudios coinciden en que es al término de la década de los ochenta y el inicio de los noventa cuando se profundiza el papel del libre mercado. Para aquellos indicadores que miden la libertad de mercado o el acercamiento a ella después de 1995, otra coincidencia es que –según ellos– desde entonces se estancan o retroceden las reformas económicas.

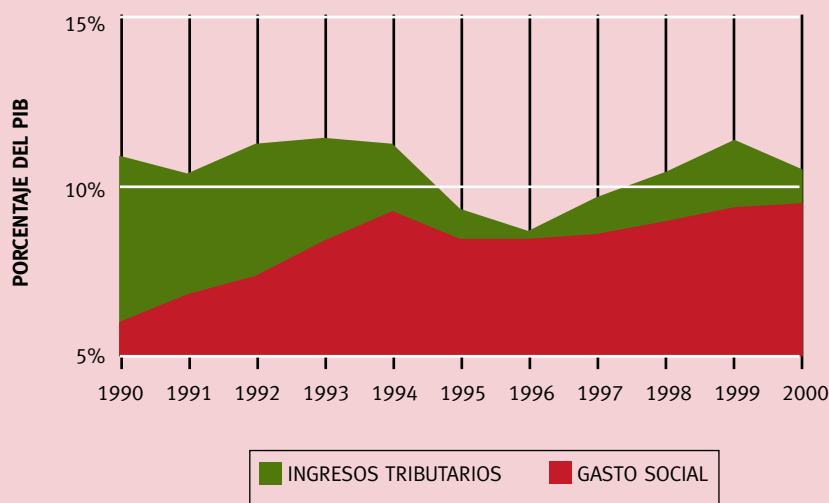
debido al incremento en la productividad del trabajo en el país en general respecto a la de los estados del sureste.

Desde la perspectiva del desarrollo regional, destaca que ante estas tendencias el sureste del país enfrentó condiciones que le impidieron aprovechar las oportunidades de producción y comercio derivadas de la expansión de los mercados y, en consecuencia, enfrentó serias dificultades para contrarrestar sus carencias de capital físico y humano. Algunas de estas condiciones fueron las siguientes (ver Dávila, *et al.* 2002 y Esquivel, 1999):

- 1) La migración interestatal del país en general, y del sureste en particular, registra una baja sensibilidad a diferenciales de ingreso, lo que retarda la convergencia regional. También se encuentran diferencias notables en la provisión de educación post-primaria, que aumentan las distancias en la formación de capital humano entre los estados.
- 2) Amplias zonas de Oaxaca y Guerrero se encuentran desconectadas de la red ferroviaria y carretera, mientras que Chiapas tiene enlaces indirectos. En general, la región Sur carece de ejes de comunicación terrestres que por las costas le permitan el acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá sin pasar por el centro del país.
- 3) Para la región Sur, la actividad portuaria fue una alternativa de transporte persistentemente inhibida por estructuras monopólicas, limitaciones regulatorias y falta de infraestructura.
- 4) Las políticas de precios uniformes de los energéticos en todo el país, seguidas hasta 1996, trasladaron las ventajas del sureste, rico en potencial hidroeléctrico y en dotación de hidrocarburos, a las regiones Centro y Norte.
- 5) Durante décadas, la inversión en capital físico y humano en el sureste ha estado limitada por restricciones presupuestales y regulatorias del sector público y por la falta de seguridad jurídica para la actividad privada.

En el capítulo 4 se abordará con amplitud el incremento en la desigualdad del ingreso regional en los últimos años.

GRÁFICA 3.18
Ingresos tributarios y gasto social



Fuente: Cálculos con base en Presidencia de la República (2002).

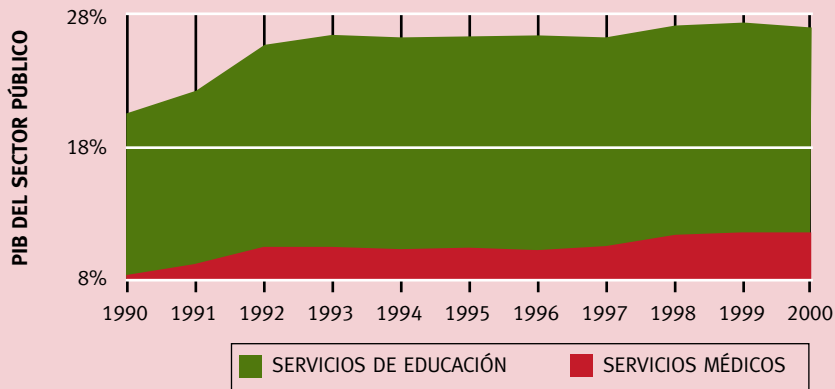
Finanzas públicas, gasto social e inversión en capital humano

Ante la desigualdad asociada al periodo de reformas económicas, el desempeño del sector público, particularmente en la formación de capital humano de la población más pobre, se ha caracterizado por lo siguiente:

- El gasto social, como proporción del PIB, mantuvo una trayectoria ascendente al inicio de los años noventa; sin embargo, esta trayectoria ha tenido años de retroceso y se ha visto limitada por la falta de una reforma tributaria que proporcione un financiamiento relativamente estable (ver Gráfica 3.18).
- La proporción del PIB del sector público correspondiente a servicios médicos y de educación se ha elevado entre 1990 y 2000, aunque con fluctuaciones y periodos de ligero retroceso (ver Gráfica 3.19).
- En el PIB por servicios educativos del sector público ha perdido importancia relativa la enseñanza básica respecto a la educación media y superior. Así, mientras que en 1990 se producían 2.65 pesos en servicios de educación básica por cada peso de enseñanza media y superior, para 2000 esta cifra fue de 2.37 pesos.

GRÁFICA 3.19

PIB del sector público en servicios de educación y servicios médicos



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales del sector público.

- En el PIB por servicios médicos del sector público, la atención vía consultorios respecto al proporcionado en unidades médicas mayores ha mantenido su importancia relativa. En 1990 los servicios médicos en consultorios generaban 53 centavos por cada peso en hospitales, sanatorios, clínicas, maternidades y bancos de sangre, mientras que para 2000 esta cifra fue de 54 centavos.
- El gasto social en atención a la pobreza como proporción del PIB se ha ejercido de forma inversa a la proporción de personas pobres. Así, de 1994 a 1996 el gasto para atención a la pobreza se redujo de 1% a 0.9% del PIB mientras el porcentaje de población pobre aumentaba de 55.6% a 69.6%. Dentro de dicho gasto, el dirigido a la formación de capital humano ha aumentado su participación de 43% a principios de los años noventa a 49% en 2000.

En lo que se refiere a las acciones de las entidades federativas para la formación de capital humano, particularmente de los más pobres, destaca lo siguiente:

- A partir de 1993, con la descentralización de los servicios educativos gubernamentales a los estados, el porcentaje del gasto público de las entidades federativas en educación (excluyendo al DF) aumenta de 40.9% de su gasto total a más de 60%.

- Con la descentralización de los servicios médicos a los estados, el porcentaje de gasto público de las entidades federativas en este rubro (excluyendo el DF) se eleva de 3.9% de su gasto total a más del 9%.
- Aún subsisten diferencias en el gasto educativo entre entidades, si bien se han reducido notablemente. Por ejemplo, mientras que en 1990 el gasto per cápita en educación de Baja California fue 18.71 veces el de Oaxaca, para 2000 esta relación fue 1.47 veces.
- Otro indicador de la reducción en las diferencias en el gasto educativo entre entidades es el comportamiento del porcentaje asignado a cada una de ellas: por ejemplo, mientras que en 1990 Baja California representó el 8.7% del gasto total en servicios de enseñanza y Oaxaca el 0.8%, para 2000 estas cifras fueron 3.6% y 3.4% respectivamente.
- Finalmente, mientras que en 1990 la totalidad del gasto federal para la superación de la pobreza fue ejecutado por el Gobierno Federal, para 2000 el 27% fue ejercido por los gobiernos municipales y el 8.4% por los estatales. Para el caso del principal programa de formación de capital humano (Progreso-Oportunidades), la selección de beneficiarios tiene como consecuencia que se asigne una mayor proporción a las entidades con bajo nivel de desarrollo (por ejemplo, Chiapas recibe más de 8.6 veces lo asignado al Distrito Federal en 2000).

En conclusión, existe un importante potencial de mejora en la política de gasto, particularmente para ampliar los recursos disponibles para atender la pobreza. Los pasos tomados para descentralizar lo correspondiente a la formación de capital humano parecen ir en la dirección apropiada para atemperar la desigualdad regional.

Desarrollo humano para el crecimiento y crecimiento para el desarrollo humano

Las entidades del sureste del país requieren de un esfuerzo extraordinario de aceleración de su desempeño económico, a través de la inversión en capacidades humanas, para romper el círculo

vicioso *bajo crecimiento-bajo desarrollo*. La experiencia sugiere que ninguna región con débiles vínculos entre crecimiento y desarrollo se transforma estructuralmente sin elevar los niveles de educación básica y mejorar los estándares mínimos de salud (PNUD, 1996). La base de la transformación debe ser la más amplia alfabetización posible, el acceso efectivo a la educación primaria y la provisión de servicios básicos de salud para la población más pobre.

Evidentemente, a la cobertura educativa elemental le deben acompañar los instrumentos necesarios que identifiquen, promuevan y evalúen su calidad. De forma similar, la inversión en salud debe guiarse por una supervisión adecuada y oportuna de las carencias de personal y equipo de las zonas más vulnerables a los padecimientos de la pobreza. Lo anterior no sólo es necesario sino urgente ante la mayor competencia generada por la expansión de los mercados, la cual demanda mayores niveles de capital humano para aprovechar las oportunidades proporcionadas por las nuevas tecnologías. Así mismo, son necesarias las inversiones en infraestructura que comuniquen mejor al sureste con el resto del país y con los mercados internacionales como medidas complementarias para

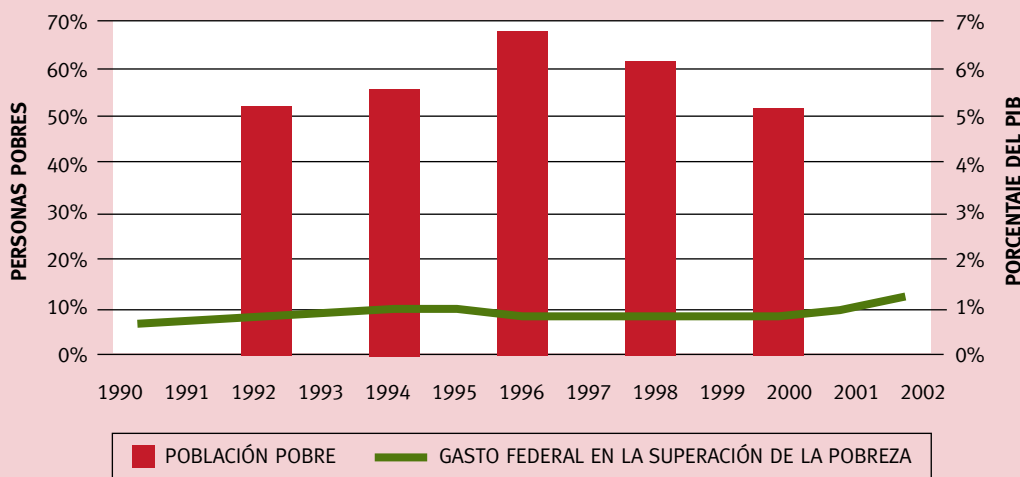
ampliar las posibilidades de desarrollo en la región. De particular importancia para atender los puntos antes mencionados es el denominado Plan Puebla-Panamá, planteado como un programa de desarrollo regional cuyos alcances rebasan la región sureste del país pero que resultan muy relevantes para ella (López-Calva y Lustig, 2003) (ver Recuadro 3.3).

Para aquellas entidades en donde ya existe un círculo virtuoso de elevado crecimiento y alto desarrollo humano, como la región Norte del país, el reto consiste en dar aún mayor énfasis a la ampliación de las capacidades humanas garantizando que sus altos niveles de producción se traduzcan en inversión en capital humano de grupos específicos.

Las regiones con fuertes vínculos entre crecimiento y desarrollo requieren concentrar esfuerzos en los grupos en situación de pobreza y promover su desarrollo humano. También, a diferencia de otras regiones con menor actividad industrial y más bajos índices educativos, se hace necesario atender los costos humanos del deterioro ambiental y ampliar la cobertura y calidad de la educación media superior.

Aquellas entidades con un sesgo hacia el desarrollo humano, como el occidente del país,

GRÁFICA 3.20
Población pobre y gasto público para la superación de la pobreza



Fuente: Población pobre: Cortés *et al.* (2002).
Gasto federal en la superación de la pobreza: Cálculos con base en Presidencia de la República (2002).

deben procurar la promoción de actividades intensivas en capital humano, generalmente asociadas a manufacturas de exportación, que aprovechen su inclinación a generar capacidades humanas útiles para la producción. Para este propósito es necesario promover la inversión que incorpora nuevas tecnologías y se vincula a las corrientes internacionales de financiamiento y comercio. También es conveniente la acción gubernamental que ligue las instituciones educativas, de investigación y de generación de tecnología con la actividad empresarial.

Para los estados con un sesgo hacia el crecimiento, en el pasado Veracruz y actualmente Querétaro, se requieren políticas de redistribución de los recursos que le den un carácter más participativo a la expansión de la economía. Debe considerarse la recaudación fiscal adicional para nuevos programas de acceso al crédito, la elevación de los niveles educativos y la creación de infraestructura para los más pobres, así como un desglose transparente del presupuesto público para evaluar la equidad de su asignación.

RECUADRO 3.3

El Plan Puebla Panamá

La región mesoamericana conformada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, y por los países centroamericanos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá cuenta con una población cercana a los 64 millones de habitantes, dentro de la cual la población indígena representa alrededor del 18%. En esta zona, para 1995 los países centroamericanos en conjunto alcanzaron un IDH de 0.648, lo que los habría situado en el lugar 107 de 174 países, de haber sido considerados como una sola nación. El Plan Puebla Panamá (PPP) es una iniciativa de México para el desarrollo de esta región mediante la cooperación internacional. El PPP busca promover tal desarrollo a través de programas e inversiones orientados al progreso educativo de la población, la expansión de infraestructura básica, la promoción de actividades productivas, el fortalecimiento de las instituciones locales y la ampliación de la base tecnológica de la zona. El objetivo último del plan es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, lo que significa elevar su nivel de desarrollo humano, aumentar la participación comunitaria, reestructurar la economía de la región, aprovechar sus ventajas comparativas, promover inversiones que generen empleos bien remunerados, conseguir un manejo sustentable de los recursos naturales, cooperar con los países de Centroamérica y modernizar la capacidad de las instituciones locales.

En materia de educación, salud e infraestructura de comunicaciones, como acciones para las entidades federativas mexicanas, plantea entre otras:

- 1 Establecer programas compensatorios en materia de alfabetización y educación básica, y aumentar las becas para la población que se encuentra con mayor desventaja social;
- 2 Establecer programas de educación intercultural bilingüe e implantar un programa especial de dotación de materiales de trabajo para las escuelas de educación básica de la región;
- 3 Incrementar los recursos destinados a la educación para adultos y mejorar la pertinencia regional de la educación media superior;

- 4 Establecer la revalidación de estudios en México para los niños migrantes de los países centroamericanos;
- 5 Incrementar la dotación de servicios sanitarios (agua potable, drenaje) en las viviendas de la región y mejorar la cobertura de los servicios de salud de primero y segundo nivel de atención;
- 6 Dar asistencia técnica especial a los sistemas de salud estatales de la región y fortalecer la infraestructura de servicios de salud ambulatorios, urgencias y hospitalización, así como la red de auxiliares de diagnóstico y tratamiento especializado;
- 7 Mejorar el abastecimiento de insumos para la salud, el mantenimiento, así como la reposición del equipo médico; y modernizar los procesos técnicos y administrativos mediante tecnología apropiada para jurisdicciones sanitarias, hospitales y centros de salud;
- 8 Construcción del Sistema de Corredores Carreteros Interregionales, de vías de comunicación intrarregional y de caminos rurales, y otras vías de comunicación de interés regional y estatal;
- 9 Desarrollo de los proyectos ferroviarios Ferrocarril del Sureste, Ferrocarril Chiapas-Mayab y Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec;
- 10 Mejoramiento de la carretera Salina Cruz-Coatzacoalcos, equipamiento de las terminales de contenedores en Coatzacoalcos y Salina Cruz, y acondicionamiento de los aeropuertos de Salina Cruz e Ixtepec para la realización de operaciones comerciales.

Sin duda los retos que enfrenta el PPP son extraordinarios y sus objetivos, ambiciosos. Sin embargo, si dicho plan asegura los recursos necesarios para darle la continuidad debida, se concentra en invertir en capacidades humanas y complementa sus acciones con la infraestructura apropiada, que integre económica y socialmente a la región, tiene un gran potencial para transformar la zona más pobre del país y más allá.

Fuentes: Presidencia de la República (2001b) y BID (2002).