

MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO*

Alfredo González Reyes**

INTRODUCCIÓN

Es muy poco lo que puede agregarse a lo ya dicho sobre la importancia que tiene la medición en los temas relacionados con la calidad de vida de las personas. Así, por ejemplo, la medición puede establecer estándares mínimos, horizontes por alcanzar y grados de avance en el ejercicio de distintos Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La medición adecuada del avance o intensidad en el ejercicio de estos derechos y de otros elementos de la calidad de vida constituye una guía fundamental para las políticas públicas y un instrumento para que la ciudadanía pueda reconocer los logros alcanzados y el camino a seguir.

La medición, por supuesto, implica la operacionalización de conceptos típicamente complejos y la construcción de indicadores con requerimientos específicos de información disponible. Así, la medición requiere definir el fenómeno en cuestión y tener en cuenta que distintas definiciones de un mismo fenómeno pueden llevar a distintos procedimientos de operacionalización, construcción de indicadores y resultados de la medición. Los derechos económicos, sociales y culturales no son la excepción, pues distintas formas de definirlos y operacionalizarlos pueden conducir a distintos resultados en su medición y por tanto a distintas apreciaciones sobre su situación y/o avance. Por supuesto, el reto empieza por lograr una definición aceptable y aceptada.

*Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en instalaciones de la SRE, en Tlatelolco, D.F.

**Subcoordinador del equipo que produce el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en México. El análisis, recomendaciones u opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

La definición y medición de muchos fenómenos sociales, y en particular de aquellos que son concebidos y aceptados como *derechos*, suele generar fuertes debates cuyas posturas extremas llegan a sugerir que su medición es imposible debido a su enorme complejidad. Reconociendo que distintos fenómenos sociales tienen distintos grados de complejidad y por tanto su medición implica distintos niveles de dificultad, el propósito de esta breve nota es describir, mediante el ejemplo de la metodología utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la medición del desarrollo humano, algunas de las posibilidades que ofrece este tipo de esfuerzos de abstracción.

DESARROLLO HUMANO: CONCEPTO Y MEDICIÓN

El desarrollo humano tiene su base en una concepción del *desarrollo* que va mucho más allá del crecimiento económico en general. En palabras de Amartya Sen, quien se ha encargado de articular esta idea de manera exhaustiva con base en una larga tradición de pensamiento académico, el desarrollo puede ser visto como “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban las personas”. (Sen, 1998:3). Partiendo de esta noción, el enfoque del desarrollo humano implica la concepción del *desarrollo como libertad*, es decir, como el estado en que se encuentran las libertades de las personas y el proceso de la ampliación de las posibilidades que tienen los individuos para elegir entre distintas opciones de vida. La libertad de los individuos, y por tanto sus posibilidades de elegir, requiere, entre otras cosas, de un conjunto de capacidades que permitan el ejercicio de esa libertad.

En 1990, con la primera edición de su *Informe sobre Desarrollo Humano*, el PNUD expuso al debate internacional el uso del enfoque del desarrollo humano como fundamental para conocer el nivel de desarrollo de los individuos. Por supuesto, ello implicó la creación de un indicador que fuera capaz de transmitir de manera sencilla la riqueza del concepto en un momento en el que se consideraba que un país con alto desarrollo era aquél que contaba, primordialmente, con un ingreso alto. Así, partiendo del hecho de que el menú de capacidades necesarias para el ejercicio de la libertad individual puede ser muy amplio, la operacionalización del concepto de desarrollo humano hizo necesario limitar este menú y considerar tres capacidades fundamentales para la realización del potencial humano: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable; la adquisición de conocimientos valiosos para el individuo

y la sociedad en que vive; y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Con base en estas tres capacidades básicas fue acuñado el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El IDH está compuesto por tres dimensiones que corresponden a las tres capacidades básicas antes mencionadas, cada una con su indicador respectivo: salud (medida por la esperanza de vida al nacer); educación (medida las tasas de alfabetización y de matriculación escolar); e ingreso (aproximado por el Producto Interno Bruto *per capita*). Para cada una de estas tres dimensiones se construye un índice utilizando valores mínimos y máximos establecidos por el PNUD a nivel internacional e identificando el logro en con respecto a estos valores para cada una de las unidades analizadas (país, estado o municipio).¹ Una vez obtenido un índice para cada dimensión, se realiza un promedio simple de los tres índices y el resultado es el IDH.

En el ámbito internacional, desde el año 1990, la versión mundial del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD ha permitido comparar año con año a una gran proporción de los países del mundo en términos de su desarrollo humano medido por el IDH. Al mismo tiempo, más allá del cálculo del IDH, el Informe se ha convertido en un medio de análisis y un marco de discusión pública sobre los temas de mayor relevancia para el desarrollo humano en otras dimensiones no incluidas en el IDH.² Para mediados de los noventa este informe se había colocado ya en una posición importante en el debate internacional sobre el desarrollo, y fue durante estos años que diversos informes regionales y nacionales sobre desarrollo humano empezaron a ser publicados en distintos lugares del mundo. El primer Informe sobre Desarrollo Humano para México se publicó en el año 2003, inaugurando una agenda de investigación que ha empezado a mostrar algunos resultados interesantes, como se resume en la siguiente sección de este documento.

¹ Los valores máximos y mínimos son los siguientes: para la esperanza de vida al nacer, el máximo es de 85 años y el mínimo de 25; para las tasas de alfabetización y de matriculación, el máximo es de 100% y el mínimo es de 0%; y para el Producto Interno Bruto *per capita* (que se ajusta según paridad de poder de compra en dólares estadounidenses para fines de comparación) el máximo es de 40 000 y el mínimo es de 100.

² Para un amplio panorama de los orígenes del concepto de desarrollo humano, su medición y el debate internacional en la materia desde el ámbito académico y desde el Informe sobre Desarrollo Humano, véase la colección de artículos contenida en Fukuda-Parr y Kumar (2003).

RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO³

El estado general del desarrollo humano nacional en México ha mejorado notablemente durante los últimos cincuenta y cinco años. Entre los años 1950 y 2000, México ha pasado de ser un país de desarrollo humano bajo a ser uno de desarrollo humano alto.⁴ Durante ese periodo, el IDH nacional aumentó poco más de 72% registrando su mayor aumento entre 1950 y 1980. La distancia entre los extremos del desarrollo humano también se redujo de manera importante: en 1950, la entidad con mayor nivel de desarrollo tenía un IDH 2.03 veces mayor que el estado con menor desarrollo; para el año 2000, esta relación era de 1.26 y en el año 2003 llegó a ser de 1.24. Asimismo, desde 1950 parece haberse experimentado un proceso de convergencia entre los niveles de desarrollo humano de los distintos estados de México.

EL DESARROLLO HUMANO EN EL ÁMBITO ESTATAL

Este buen panorama general, sin embargo, esconde algunos matices importantes. Primero, existen importantes disparidades entre las entidades federativas que conforman al país. Las mejores condiciones de desarrollo humano se concentran principalmente en los estados del norte mientras que las condiciones menos favorables lo hacen en el sur-sureste del mismo. En México, algunos estados cuentan con niveles de desarrollo humano, medido por el IDH, comparables con los de países como Hong Kong, Israel, Grecia o España, mientras que otros pueden ser equiparados a países como El Salvador o Cabo Verde. Segundo, la convergencia en el IDH de los estados detectada durante el periodo 1950-2000 está determinada principalmente por la convergencia en las dimensiones de salud y educación pues en la dimensión de ingreso se ha experimentado un proceso de divergencia a partir de los años ochenta. Para el año 2000, la desigualdad del IDH entre entidades federativas en México provenía en un 13% de la distribución del índice de

³ Una versión cercana a la que se presenta en esta sección se publicó recientemente en González Reyes (2005).

⁴ Los resultados que se presentan para el periodo 1950-2000 provienen de PNUD (2003) y corresponden al cálculo de un Índice *modificado* de Desarrollo Humano que permite la elaboración de una serie histórica comparable para el periodo de referencia mediante ajustes a los indicadores originales establecidos por el PNUD para capturar los logros en educación e ingreso (la dimensión de salud se calcula en apego estricto a la metodología original del PNUD).

salud, en un 31% de la distribución del índice de educación y en un 56% de la del índice de ingreso, siendo ésta última causada principalmente por una mayor desigualdad salarial en el país.

El panorama reciente del desarrollo humano en México sigue la tendencia positiva antes mencionada en lo general pero también muestra matices preocupantes. Entre los años 2000 y 2003, todas las entidades federativas aumentan su nivel de IDH para llevar a un aumento del IDH nacional de 1.04%. Detrás de este avance, se observan movimientos desiguales entre las dimensiones componentes: durante el periodo de referencia, el índice de educación se incrementó en un 1.54%, el de salud hizo lo mismo en un 1.77%, pero el índice de ingreso sufrió un decremento del 0.32%. (PNUD 2005)

Desde la primera medición oficial del desarrollo humano en México comisionada por el PNUD, el tema de la desigualdad se ha revelado como el de mayor alcance en distintas dimensiones. Tanto ha sido así, que en un ejercicio que incorpora de manera rigurosa la desigualdad al IDH, el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* propone un IDH sensible a la desigualdad entre dimensiones y entre individuos para encontrar que al tomar en cuenta la desigualdad el nivel de desarrollo humano en México puede llegar a caer hasta un 26% con respecto al nivel de desarrollo humano que muestra según el IDH tradicional.

EL DESARROLLO HUMANO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Al desagregar la información e identificar los niveles de desarrollo humano en los más de 2 400 municipios mexicanos (las unidades geopolíticas más pequeñas en el país para las que puede lograrse un cálculo confiable del IDH), puede observarse fácilmente que las desigualdades encontradas entre entidades federativas se ven acentuadas por las que se encuentran al interior de las propias entidades.⁵ Por un lado, alrededor de 90% de los municipios pueden ser clasificados como de desarrollo humano medio al contar con niveles de IDH entre 0.50 y 0.79; 8.5% puede clasificarse como de desarrollo humano alto al contar con un IDH de 0.80 o más; y menos del 1% alcanza un valor menor a 0.50 para clasificarse como de desarrollo humano bajo. Por otro lado, la desigualdad entre municipios supera por mucho a la des-

⁵ La información que aquí se presenta para los municipios de México fue publicada originalmente como parte de PNUD (2004) y como parte del análisis presentado en PNUD (2005).

igualdad entre entidades federativas: mientras que para éstas el IDH máximo es de 0.88 y el mínimo es de 0.70, entre los municipios el IDH máximo es de 0.91 y el mínimo es de 0.30. Esto significa que la brecha de IDH entre estados es de 26.2% mientras que la brecha entre municipios es de 51.1%, es decir, más del doble. De hecho, al estimar la desigualdad nacional en desarrollo humano se aprecia que alrededor de dos terceras partes de ella proviene de la desigualdad que existe entre los municipios que forman a los estados (desigualdad *intraestatal*), mientras que solamente una tercera parte proviene de la desigualdad que existe entre los propios estados (desigualdad *interestatal*). Asimismo, alrededor de un tercio de la desigualdad nacional es originada por cinco de los 32 estados que conforman al país.

LOS RETOS DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL EN MÉXICO

Este mapeo progresivo del estado del desarrollo humano en México permite identificar la localización geográfica de las áreas con menores grados de avance y empezar así a plantear preguntas e hipótesis sobre su grado de atraso en función de algunas de sus principales características. El análisis desarrollado por los informes nacionales sobre desarrollo humano en México ha permitido identificar algunos de retos que enfrenta el país para lograr avances importantes en los municipios menos favorecidos y mitigar así el persistente fenómeno de la desigualdad en el país.

El primer reto es el de la redistribución de la actividad económica. En México se observa un patrón de concentración económica muy importante inducido por la naturaleza propia de las economías de aglomeración, por decisiones de inversión en infraestructura y por razones geográficas. Lo que se encuentra en términos de avance, es una tendencia del tipo de lo que la literatura económica llama *club convergence*, es decir, que en México los municipios tienden a converger entre grupos de municipios con características similares, pero forman al mismo tiempo bloques con niveles de desarrollo distintos. Mientras algunos municipios del norte del país tienden a converger entre sí hacia niveles de desarrollo humano similares a los de países desarrollados, algunos municipios del sur o sureste de México tienden a converger entre sí hacia niveles de desarrollo similares a los que existen en los países menos favorecidos de Centroamérica. En el largo plazo, estas tendencias podrían implicar un franco proceso de polarización regional.

Así, este primer reto consiste, entre otras cosas, en procurar la atracción de la inversión productiva hacia las áreas de menores niveles de capital físico, reducir las diferencias en la dotación de activos productivos entre municipios, procurar un mayor uso de la riqueza productiva de las zonas con mayor rezago e impulsar condiciones económicas que reduzcan las disparidades regionales en niveles de productividad. Todo esto, particularmente en las entidades cuyos municipios se encuentran en condiciones relativamente menos favorables y que típicamente contribuyen de manera importante a la desigualdad nacional.

El segundo reto radica en identificar y aprovechar los espacios locales de acción pública que existen en la estructura institucional del sistema de relaciones intergubernamentales hoy vigente en México. En este país existe hoy la noción generalizada, en muchos aspectos bien fundamentada en la realidad, de que es poco lo que pueden hacer los gobiernos locales para mejorar las condiciones de salud, educación e ingreso de quienes habitan esas localidades, debido entre otras cosas a la forma en que está configurada la asignación de tareas y el manejo de recursos entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). En ese sentido y de manera similar a lo que puede encontrarse en otros casos de descentralización progresiva, en el debate público nacional suele aludirse a una de dos visiones al respecto: según la primera, que es la más positiva, la descentralización ha avanzado con buen ritmo y los municipios ejercen sus facultades de manera cada vez más eficaz; según la visión menos positiva, los municipios requieren mayor capacidad administrativa y técnica y se encuentran limitados por una normatividad compleja que los convierte en simples ejecutores de programas y gestores de recursos estatales o federales, sin capacidad de acción autónoma.

De hecho, como también sucede en otros casos, ambas visiones corresponden a la realidad en tanto los municipios mexicanos son muy heterogéneos y la posición que ocupan en la escala de autonomía y capacidad de acción depende en gran medida de sus características particulares. Sin embargo, dentro de este *status quo*, el municipio tiene importantes ámbitos de acción para el desarrollo humano en lo local. El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* da cuenta de los espacios específicos en los cuales los municipios pueden actuar a favor del desarrollo humano dentro de las restricciones institucionales que les rodean. Para enfrentar este reto y aprovechar de la mejor manera posible los espacios disponibles para la acción local, es indispensable, como primeros pasos, resolver el problema de incentivos que genera el sistema de transferencias federales debilitando el esfuerzo de

recaudación local, así como dar satisfacción a los requerimientos administrativos necesarios para una recaudación local efectiva en un importante número de municipios, pues una gran proporción de éstos no cuentan todavía con oficinas administrativas o personal apto para estas labores. De la misma forma, es necesario trabajar a favor de la competencia política local, de la implementación de sistemas de rendición de cuentas de parte de las autoridades locales hacia la ciudadanía y del debate sostenido sobre la instauración de la reelección inmediata de las autoridades municipales. Estos elementos, según muestra el Informe 2004, pueden ser fundamentales para la mejor provisión de servicios públicos que impactan de manera directa al desarrollo humano local.

El tercer reto que México debe enfrentar en la promoción del desarrollo humano local corresponde a una dimensión novedosa en términos analíticos del desarrollo humano: un entorno institucional adecuado, elemento indispensable para el ejercicio de las libertades individuales y el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos. Como casos particularmente relevantes para la consolidación de México como un régimen democrático en términos sustantivos que sea capaz de generar avances importantes en desarrollo humano para su ciudadanía, destacan la seguridad pública y el acceso a un eficaz sistema de acceso a la justicia. En estas dos áreas del entorno institucional, los esquemas de desigualdad interpersonal y regional encontrados en las dimensiones tradicionales del IDH se ven reforzados por factores que en muchos casos tienen que ver con un diseño institucional imperfecto y con una falta importante de recursos para solucionar problemas en estas áreas.

Evidencia del impacto negativo que un entorno institucional democrático deficiente puede tener en el desarrollo humano en México, se encuentra en un breve ejercicio heurístico propuesto por el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. Al incorporar un indicador del grado de inseguridad ciudadana que existe en el país (con base en estadísticas oficiales) como una cuarta dimensión (además de la salud, la educación y el ingreso) al cálculo del IDH para todas las entidades federativas, se encuentra que varias de éstas pueden llegar a perder entre 2 y 26 posiciones relativas de un total de 32 posiciones posibles (el número total de entidades federativas en México).

El reto en materia de seguridad y acceso a justicia en el país consiste en lograr implementar formas de acción pública a nivel municipal y estatal que permitirían mejorar sustancialmente la provisión de estos servicios: decisión política para destinar más recursos, con mayor calidad, a un problema de in-

seguridad que preocupa a una gran proporción de la ciudadanía; generalizar el uso de esquemas de rendición de cuentas y transparencia (que en muchas localidades mexicanas han empezado a probar su eficacia) que permitan a los ciudadanos estar mejor informados y exigir un mejor desempeño donde perciban fallas; y finalmente, reestructurar los esquemas de incentivos para que tanto las policías como los poderes judiciales estatales privilegien la eficiencia en su labor y dejen de ser evaluados principalmente por el volumen de casos atendidos, pero no resueltos, que suelen mostrar como resultado de su trabajo. Particular atención en la materia merece la provisión de seguridad y acceso a justicia de calidad a la población de menores ingresos, cuya condición limita sus posibilidades de ver el daño sufrido resarcido a satisfacción y al responsable en manos de autoridades que cumplan con las normas mínimas de debido proceso.

CONCLUSIONES

Los resultados anteriores son una muestra de los resultados que se pueden obtener al abstraer un fenómeno complejo en grado suficiente para volverlo susceptible de captura por indicadores. El trabajo desarrollado por el Informe sobre Desarrollo Humano en México PNUD constituye una contribución potencialmente útil a la discusión pública sobre el desarrollo en el país. Los resultados de esta agenda de medición y análisis del desarrollo humano en México muestran que la desigualdad en el desarrollo humano encuentra buena parte de su origen en el ámbito local, que dicha desigualdad se reproduce en dimensiones que trascienden lo puramente económico y que ella muestra una tendencia muy poco favorable. Este análisis sugiere también la importancia de aprovechar al máximo los espacios de acción que el *statu quo* ofrece en el ámbito local para avanzar en la solución de los problemas más apremiantes que enfrentan el país.

Es cierto que el desarrollo humano en su concepción más amplia no puede ser capturado a cabalidad por el IDH. De hecho, como muchos indicadores más sobre fenómenos sociales complejos, el IDH suele tomar un papel protagónico en la discusión y desviar la atención lejos de la riqueza y la importancia del concepto que está detrás del indicador. Por otro lado, al constituir un indicador de logro, el IDH permite establecer metas y monitorear avances. Además, permite realizar comparaciones entre países, estados o municipios, en distintos puntos del tiempo. Finalmente, el IDH constituye

una herramienta de comunicación que, con la diligencia necesaria, permite llevar la atención al contenido amplio de cada Informe sobre Desarrollo Humano que se publica, el cual extiende el análisis a dimensiones del desarrollo humano que no son fácilmente mesurables pero que son igualmente fundamentales.

El trabajo del PNUD en la medición del desarrollo humano a escala internacional y en México muestra que es posible abstraer hasta cierto punto un concepto complejo, medirlo y complementar la medición con el análisis cualitativo de aquellas dimensiones del mismo concepto que presentan mayores dificultades para la medición. La medición de fenómenos sociales requiere un trabajo riguroso en la operacionalización y en el uso de la información disponible, entre otros retos analíticos. Sin embargo, el esfuerzo es indispensable si aspiramos a conocer esta clase de fenómenos a cabalidad para encontrar formas de incidir en ellos de manera positiva para beneficio de todos.

REFERENCIAS

- FUKUDA-PARR, Sakiko y A. K. Shiva Kumar (eds.) (2003), *Readings in Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
- GONZÁLEZ REYES, Alfredo (2005), “Los retos del desarrollo humano local en México”, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Octubre.
- PNUD (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Mundi Prensa.
- PNUD (2004), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México* (CD-ROM). México: PNUD.
- PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto del desarrollo local*. México: Mundi Prensa.
- SEN, Amartya (1998), *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.