



# En contexto

02 agosto 2011

N° 13

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

## INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO: MÉXICO 2011

### Puntos de interés especial

- *El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida que indica el acceso de los individuos a una serie de capacidades y oportunidades básicas.*
- *En 2010, de acuerdo con la estimación internacional, el índice en México ascendió a 0.750, con lo que se colocó en la posición 56 del contexto internacional.*
- *Entre 1980 y 2010 la tasa de crecimiento del índice fue disminuyendo: pasó de una tasa promedio anual de 1.05% en el periodo 1980-1990 a otra de 0.73% entre 2000 y 2010.*
- *Entre 2005 y 2010 el país cayó dos posiciones en la clasificación internacional.*
- *Aunque en México no existe un análisis específico de las causas de este lento desarrollo humano nacional, y mucho menos en el ámbito de las entidades federativas, el Informe de 2011 del PNUD expone ciertas hipótesis que permiten aproximar una explicación sobre el precario avance de este indicador en la última década.*



## Índice de desarrollo humano: México 2011

### Introducción

En el *Informe sobre desarrollo humano en México 2011* se plantea la importancia del gasto público para proteger los derechos sociales universales, es decir, que el gasto público se ejerza con equidad horizontal y vertical para evitar crear desigualdades sociales donde éstas no existen y subsanar las existentes. Examina la distribución general del gasto por rubros de salud, educación y transferencias de ingresos en los tres órdenes de gobierno y plantea el efecto que tiene el marco institucional —que hace posible la asignación discrecional de los recursos— sobre la evolución del índice de desarrollo humano (IDH).

Este documento tiene como objetivo mostrar de manera sintética las variaciones en el nivel de desarrollo humano por componente y por entidad federativa, así como señalar algunas de las posibles causas de los desequilibrios y

poco avance en este indicador, definidas por la propia Oficina de Investigaciones sobre Desarrollo Humano del PNUD.

### ***Gasto público federal y evolución del índice de desarrollo humano***

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida que indica el acceso de los individuos a una serie de capacidades y oportunidades básicas, como gozar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, y disponer de recursos suficientes.<sup>1</sup> En 2010, de acuerdo con la estimación

<sup>1</sup> El objetivo del índice es sintetizar los logros básicos para el bienestar humano. Mide los avances en tres aspectos: a) Índice de salud: una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida; b) Índice de educación: nivel de conocimientos, medidos a través de la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación, y c) Índice de ingreso: un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita (en dólares PPC). El promedio simple de estos valores arroja el valor del IDH.

internacional, el índice en México ascendió a 0.750, con lo que se colocó en la posición 56 del contexto internacional. Cabe señalar que en ese momento el país tenía una esperanza de vida de 76.7 años, un promedio de 8.7 años de instrucción y de 13.4 años esperados de escolaridad, lo cual, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo ubica con un nivel de desarrollo humano alto.

Sin embargo, entre 1980 y 2010 la tasa de crecimiento del índice fue disminuyendo: pasó de una tasa promedio anual de 1.05% en el periodo 1980-1990 a otra de 0.73% entre 2000 y 2010. Entre 2005 y 2010 el país cayó dos posiciones en la clasificación internacional.

Aunque en México no existe un análisis específico de las causas de este lento desarrollo humano nacional, y mucho menos en el ámbito de las entidades federativas, el *Informe de 2011* del PNUD expone ciertas hipótesis que permiten aproximar una explicación sobre el precario avance de este indicador en la última década.

Para el organismo internacional el gasto público nacional es una poderosa herramienta para promover el desarrollo y tiene un gran potencial para influir en el bienestar de las personas; sin embargo, en México, al igual que en otros países, no se ha observado una relación directa entre estas variables.

En ese orden de ideas, según el texto de John Scott, investigador mexicano, el gasto social como porcentaje del gasto público total y como porcentaje del PIB se ha ido incrementando desde mediados de los años ochenta, a un promedio de 1% del PIB anual; en el sexenio del presidente Fox el gasto alcanzó 10.79% del PIB. En la última década ha crecido principalmente el gasto en salud y seguridad social (con la creación de programas de protección social, como el Seguro Popular). El gasto en educación ha reducido su participación relativa desde mediados del siglo XX, hasta representar 36% del gasto social total en 2006 y 29% en 2008 (Cuadro 1).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> John Scott, *The social failure of the Mexican Revolution: redistributive constraints under high inequality*, mimeo, citado en PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2011.

Cuadro 1. Gasto social por sexenio 1971-2006

Sexenio	Administración	Gasto social / PIB	Gasto social / Gasto programable	Gasto educativo / Gasto social	Gasto en salud y seguridad social / Gasto social
1971-1976	Echeverría	6.70	31.2	36 (57)	52 (24)
1977-1982	López-Portillo	8.50	32.9	40 (58)	43 (19)
1983-1988	De la Madrid	6.60	30.1	42 (62)	44 (16)
1989-1994	Salinas	7.70	45.2	42 (62)	45 (20)
1995-2000	Zedillo	8.80	55.8	43 (57)	44 (25)
2000-2006	Fox	10.79	59.1	36 (46)	45 (31)

Fuente: Scott (2009a).

Nota: Sin paréntesis se refiere a gasto público total, incluyendo contribuciones de los trabajadores y patrones a la seguridad social (en paréntesis se consideran sólo transferencias del gobierno federal).

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2011.

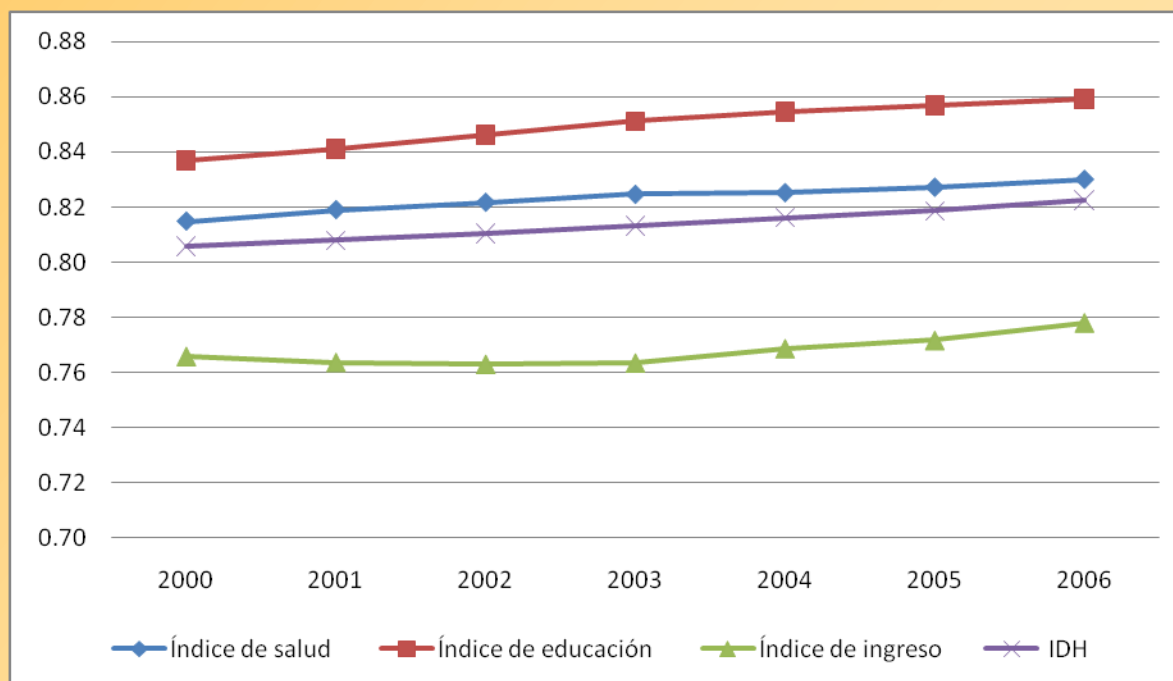
Siguiendo la hipótesis del PNUD se esperaría que el incremento del gasto social se reflejara en el valor global del IDH y que las áreas de mayor avance fueran a las que se ha destinado la mayor parte de dicho gasto, es decir, a los componentes de salud y de ingreso. Sin embargo, el componente que ha mostrado mayor crecimiento en la última década ha sido el de educación.

La información comparable sobre los componentes del índice de desarrollo humano de la serie nacional muestra que ha existido poca variabilidad

entre 2000 y 2006; la tasa de crecimiento del IDH fue de 2% promedio anual, aproximadamente. Los mayores avances se observaron en el componente de educación, que creció a un ritmo de 2.7%, en tanto que los de salud e ingreso apenas alcanzaron 1.8 y 1.5%, respectivamente (Gráfica 1).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La oficina de Investigación en Desarrollo Humano del PNUD señaló que generalmente en las versiones nacionales el informe tiene un desfase de al menos dos años en la información estadística presentada respecto al año de publicación. Sin embargo, debido a la actualización de la metodología con que se ha medido tradicionalmente este indicador y a las modificaciones en el cálculo del PIB de las entidades federativas (PIBE), los datos que se presentan en la publicación de 2011 llegan hasta 2006 y en forma preliminar a 2007 y 2008, sin ser completamente comparables con los años anteriores.

Gráfica 1. IDH nacional y sus componentes  
2000-2006



Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2011.

Esto es, todo lo contrario a lo esperado según la distribución del gasto; pero como señala la Oficina de Investigación sobre Desarrollo Humano, existe una serie de factores que debe considerarse para explicar la eficacia del gasto público en México.

- En primer lugar, una baja incidencia distributiva del gasto público y los impuestos. En 2006 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señaló que la distribución del ingreso, por decil, antes y después de agregar

impuestos y transferencias gubernamentales, mostraba que la política fiscal había tenido un efecto redistributivo positivo, pues el índice de concentración de los ingresos había descendido 8.7% al intervenir el Estado. Sin embargo, en los países miembros de la OCDE esta reducción es de 25% en promedio, con un máximo de 50% y un mínimo de 33%; muy lejos del poder redistributivo del gasto en el país.

Cuadro 2. Impacto redistributivo integral del sistema fiscal. Ingreso por deciles de hogares antes y después de impuesto y gasto público (porcentajes)

Deciles	Autónomo	Neto impuestos	Con gasto público
I	1.7	1.7	2.5
II	2.9	2.9	3.6
III	3.8	3.8	4.3
IV	5.0	5.0	5.4
V	6.5	6.5	6.7
VI	7.7	7.8	7.8
VII	9.8	9.9	9.9
VIII	11.2	11.1	11.0
IX	15.5	15.5	15.1
X	35.9	35.7	33.9
Total*	100.0	100.0	100.0
CC**	0.498	0.497	0.455

Fuente: SHCP (2008a) con información de la ENIGH (2006).  
 Nota: La categoría autónomo refiere al ingreso antes de impuestos y transferencias gubernamentales. \*El total puede no sumar debido al redondeo. \*\* CC Coeficientes de Concentración estimados

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2011, p. 48.

- En segundo lugar, resalta en importancia la focalización del gasto en salud y educación. Según el *IDH 2011*, existe evidencia de que el incremento del gasto per cápita en salud no aumentó de forma significativa la esperanza de vida de la población nacional, al no reducir las tasas de mortalidad infantil; así como el incremento

del gasto per cápita en educación no tuvo efectos significativos en los años promedio de instrucción o años esperados de escolaridad de la población, al no influir en las tasas de matriculación.

- Por último, se percibe un sesgo del gasto federal en el bienestar del ingreso de los hogares. En el Cuadro 3 se puede observar que existe cierta regresividad en la distribución del gasto en salud y en las transferencias gubernamentales, lo cual contribuye a la permanencia de la desigualdad. El gasto en educación se dirige parcialmente a los más pobres.

Como se señala en el *Informe 2011*, lo anterior no significa que todo el gasto en salud y las transferencias sean regresivos y que el gasto en educación sea totalmente progresivo. Existen componentes, como el Seguro Popular o el Programa Oportunidades, que son progresivos, pero las cifras

Cuadro 3. Distribución del gasto público federal en desarrollo humano por deciles de ingreso según componente, 2008

Decil	Educación (%)	Salud (%)	Transferencias (%)	Total (%)
I	10.9	6.7	3.8	6.6
II	10.6	6.9	3.8	6.5
III	10.6	7.9	4.8	7.3
IV	11.1	9.5	5.8	8.2
V	10.1	8.5	6.9	8.2
VI	10.3	9.9	8.9	9.6
VII	10.0	10.3	10.0	10.1
VIII	9.2	12.0	13.8	12.0
IX	8.9	12.7	17.7	13.9
X	8.2	15.6	24.6	17.6
Total	100	100	100	100
Total por componente (%)	30.49	20.74	48.77	100.00

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con Información de la ENIGH (2008) y Cuenta Pública (ver nota metodológica al final del informe).

Nota: Deciles de población con información de personas. Se refiere a la estimación del gasto imputado de los hogares. El gasto en educación incluye el realizado en educación básica, media superior y superior. El gasto en salud incluye gasto en población no asegurada (Ssa, Seguro Popular, IMSS-Oportunidades) y en población asegurada (IMSS, ISSSTE, Pemex). El gasto en transferencias incluye aportaciones a seguridad social (IMSS, ISSSTE), subsidios energéticos (electricidad residencial y combustibles), subsidios agrícolas (Procampo) y transferencias dirigidas (Programa Oportunidades y Adultos Mayores).

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 66.

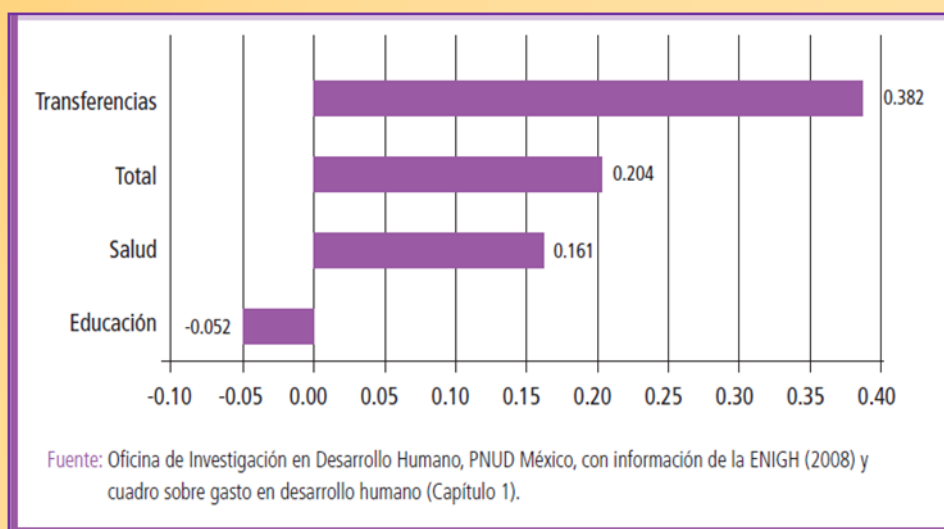
generales revelan que el gasto federal en salud no resuelve la inequidad social y la baja focalización de las transferencias federales crea un problema mayor. En cuanto a educación, existen evidencias de que hay algunos gastos que benefician a los que más tienen.

Para precisar la progresividad o regresividad del gasto en el *Informe* se calcula el coeficiente de concentración del gasto (CC).<sup>4</sup> En la Gráfica 2 se observa que el gasto educativo federal favorece a los que menos tienen en tanto que el de salud y las transferencias muestran un sesgo hacia los grupos de mayores recursos. El PNUD señala que: "...si se considera que el gasto federal en desarrollo humano es posiblemente el instrumento redistributivo más poderoso del Estado mexicano, el resultado es preocupante; la asignación de este gasto promueve la desigualdad del ingreso en vez de corregirla".<sup>5</sup>

<sup>4</sup> El Coeficiente de concentración del gasto es un índice que toma valores entre -1 y 1. Si el gasto se concentra en quienes menos tienen, el CC sería igual a -1 (máxima progresividad) y esto indicaría que el total del esfuerzo está en reducir la desigualdad. Si el coeficiente es igual a cero, el gasto deja inalterada la desigualdad. Si el coeficiente es igual a 1, se observaría la máxima regresividad posible, es decir, el gasto está destinado totalmente a aumentar la desigualdad. PNUD, *op. cit.*

<sup>5</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 66.

Gráfica 2. Coeficientes de concentración del gasto público federal en desarrollo humano con ordenamiento de ingresos, 2008



Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 66.

### **Gasto público y el IDH en las entidades federativas**

El avance del IDH en el ámbito estatal también presenta notables diferencias; por ejemplo, en 2008 el Distrito Federal tenía 1.24 veces el índice de Chiapas, y Nuevo León 1.16 veces mejor nivel que Guerrero. Desde el año 2000 y hasta el último reporte en 2008 —aún utilizando diferentes metodologías para su cálculo—, casi todas las entidades han mantenido prácticamente la misma posición relativa según el nivel del IDH (véanse gráficas 3, 4 y Anexo 1).

A pesar de todo, es importante señalar que en el anexo 1 se pueden observar algunos cambios en el lugar que ocupan los estados según su nivel de desarrollo humano y considerando los cambios en las metodologías usadas para su cálculo.

Entre 2000 y 2006, algunos estados registraron modificaciones en su lugar relativo en el índice nacional de desarrollo humano: 9 para mejorar (Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán) y 8 para



disminuir (Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora).

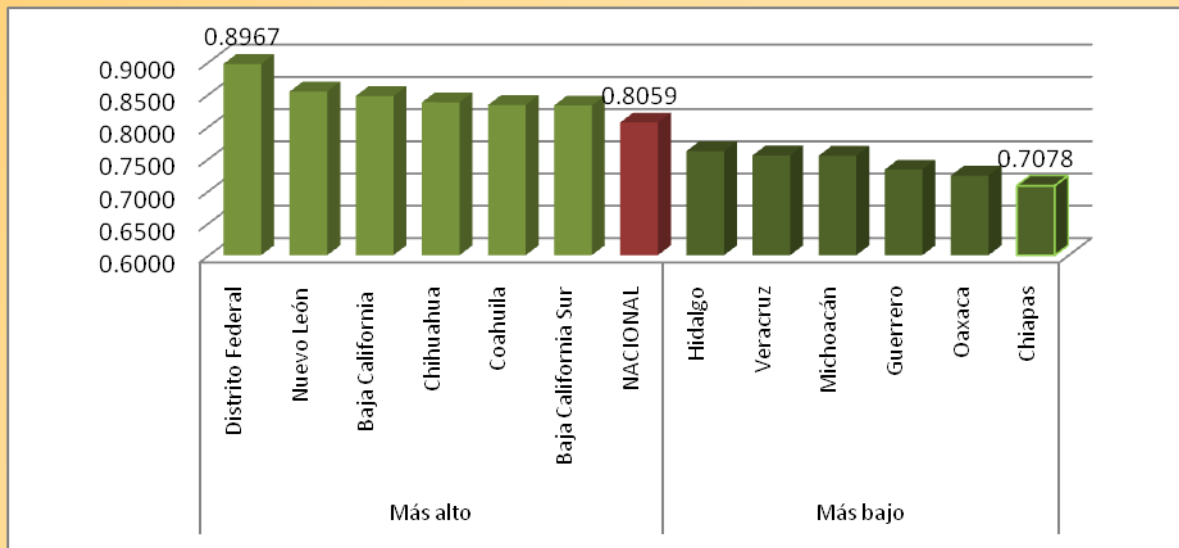
Entre 2007 y 2008, 21 estados mantuvieron su posición; 6 mejoraron (Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán) y 5 empeoraron (Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas).

Aunque las metodologías no son estrictamente comparables, resalta que en ambas mediciones el Distrito Federal se mantiene a la cabeza, y que Nuevo León, Chihuahua y Baja California Sur se sitúan en los siguientes lugares. Además, que Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero ocupan las posiciones con el índice más bajo de desarrollo humano. También hay que resaltar que en los dos periodos se ve una caída del lugar relativo en Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

Relacionado con el gasto federal descentralizado que se asigna a las entidades a través de los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el *Informe sobre desarrollo humano* señala que 22% de las participaciones del Ramo 28 se asignaban a 25% de la población de las entidades más pobres o con menor ingreso per cápita en 2005, mientras que 28% se asignaba a 25% de las personas de las entidades de mayores ingresos. El Ramo 33 en el mismo año mostraba una distribución un tanto más equitativa: 30% de las aportaciones se concentraban en 25% de la población de los estados con menores ingresos per cápita y apenas 17% se le asignaba a los individuos de las entidades con mayores ingresos.

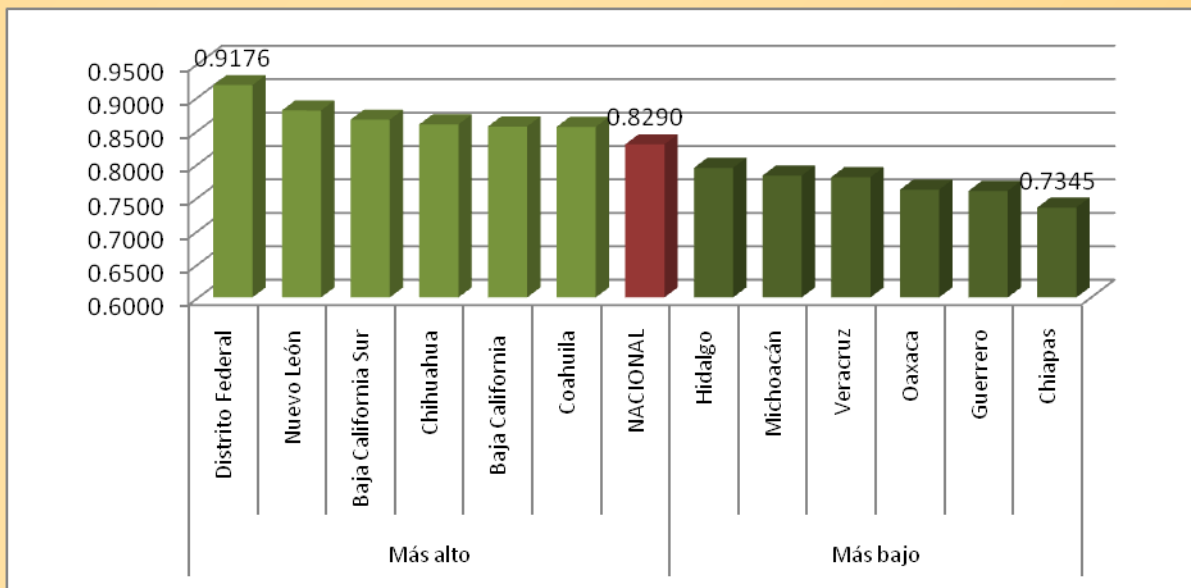


Gráfica 3. Entidades federativas con mayor y menor IDH, 2000



Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México 2011.

Gráfica 4. Entidades federativas con mayor y menor IDH, 2008



Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011.

Cuadro 4. Distribución del gasto federal descentralizado por estrato según ingreso de las entidades federativas, 2005

Grupos de población ordenados según ingreso per cápita	% Participaciones (Ramo 28)	% Aportaciones (Ramo 33)	% Total
25% más bajo	22.0	29.7	26.4
50% intermedio	50.5	52.9	51.9
25% más alto	27.5	17.4	21.7
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<b>CC</b>	<b>0.0614</b>	<b>-0.0936</b>	<b>-0.0275</b>

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 67.

En síntesis, en el Cuadro 4 se observa que este gasto federal descentralizado tiende a no ser progresivo y, por tanto, no ha sido contundente para reducir la desigualdad.

Otra posible causa de desigualdad se encuentra en la distribución y ejercicio del gasto proveniente de los ingresos propios. Tanto los ingresos propios como el gasto corriente y el gasto de capital muestran un comportamiento regresivo,

Cuadro 5. Distribución de los ingresos y gastos de las entidades federativas por grupos de población, 2005

Grupos de población ordenados según ingreso per cápita	% Ingresos propios	% Gasto corriente	% Gasto de capital	% Gasto total
25% más bajo	9.7	16.0	23.9	18.8
50% intermedio	31.7	49.7	55.5	51.7
25% más alto	58.6	34.3	20.7	29.5
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<b>CC</b>	<b>0.3829</b>	<b>0.1922</b>	<b>-0.0246</b>	<b>0.1169</b>

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 69.

es decir, las entidades con mayores ingresos per cápita captan y gastan el mayor porcentaje de recursos provenientes de estas fuentes de financiamiento (Cuadro 5).

El *Informe* muestra que la distribución del ingreso y del gasto en las entidades federativas no está contribuyendo a disminuir la desigualdad, “...gasta más quien inicialmente más tiene, lo que profundiza las diferencias regionales en el país”.<sup>6</sup>

### **Consideraciones finales**

Como se ha podido observar, el *Informe sobre desarrollo humano, México 2011*, muestra que el gasto público no logró abatir los márgenes existentes de desigualdad en los ámbitos nacional y estatal.

El reconocimiento de estas desigualdades permite evaluar los aciertos y limitaciones del diseño e implementación de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno.

Estas cifras muestran adicionalmente que las acciones de focalización no han logrado superar la presencia de causas estructurales mucho más resistentes que la variada y compleja implementación de programas en los rubros de salud, educación y transferencia de ingresos a un amplio segmento de la población.

<sup>6</sup> PNUD, *op. cit.*, p. 70.

---

ANEXO 1. Cambios en el lugar relativo que ocupan las entidades federativas según el nivel del índice de desarrollo humano

METODOLOGÍA ANTERIOR*			NUEVA METODOLOGÍA**		
Entidad	LUGAR RELATIVO		Entidad	LUGAR RELATIVO	
	IDH 2000	IDH 2006		IDH 2007	IDH 2008
AGUASCALIENTES	10	8	AGUASCALIENTES	9	9
BAJA CALIFORNIA	3	5	BAJA CALIFORNIA	5	5
BAJA CALIFORNIA SUR	6	3	BAJA CALIFORNIA SUR	3	3
CAMPECHE	8	10	CAMPECHE	12	12
CHIAPAS	32	32	CHIAPAS	32	32
CHIHUAHUA	4	4	CHIHUAHUA	4	4
COAHUILA	5	6	COAHUILA	6	6
COLIMA	12	13	COLIMA	14	14
DISTRITO FEDERAL	1	1	DISTRITO FEDERAL	1	1
DURANGO	15	16	DURANGO	16	16
ESTADO DE MÉXICO	17	17	ESTADO DE MÉXICO	18	18
GUANAJUATO	24	22	GUANAJUATO	22	23
GUERRERO	30	31	GUERRERO	31	31
HIDALGO	27	27	HIDALGO	27	27
JALISCO	14	14	JALISCO	13	13
MICHOACÁN	29	29	MICHOACÁN	29	28
MORELOS	16	15	MORELOS	15	15
NAYARIT	22	23	NAYARIT	24	22
NUEVO LEÓN	2	2	NUEVO LEÓN	2	2
OAXACA	31	30	OAXACA	30	30
PUEBLA	25	25	PUEBLA	23	25
QUERÉTARO	13	12	QUERÉTARO	11	11
QUINTANA ROO	7	9	QUINTANA ROO	7	8
SAN LUIS POTOSÍ	21	19	SAN LUIS POTOSÍ	20	19
SINALOA	18	18	SINALOA	17	17
SONORA	9	7	SONORA	8	7
TABASCO	20	21	TABASCO	21	21
TAMAULIPAS	11	11	TAMAULIPAS	10	10
TLAXCALA	23	24	TLAXCALA	25	26
VERACRUZ	28	28	VERACRUZ	28	29
YUCATÁN	19	20	YUCATÁN	19	20
ZACATECAS	26	26	ZACATECAS	26	24

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados  
Av. Congreso de la Unión No. 66  
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza  
C.P. 15969 México, D.F.  
Teléfono: 55-5036-0000  
Ext. 55237  
Correo: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.