

# VALORACIÓN

## **DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2002**

Versión final



## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL.....	5
CAPITULO I: CALIDAD DEL ANÁLISIS Y LA METODOLOGÍA .....	6
Introducción.....	6
Análisis del grado de independencia en la elaboración del Informe .....	6
Marco general y principales instituciones participantes en el proyecto .....	6
Otras instituciones participantes.....	12
Fuentes principales de los datos empleados en el Informe.....	13
Valoración de la autonomía del equipo técnico y de sus productos .....	13
Equipo humano del Informe .....	14
Selección del equipo técnico y directivo del Informe .....	14
Valoración del equipo técnico y directivo del ISDH .....	16
Valoración de la metodología que sustenta el Informe .....	19
Tipo y solidez de teorías, supuestos, conceptos o definiciones fundamentales del desarrollo humano .....	19
El IDH: dimensiones, variables e indicadores considerados para su definición, su medición y sus modificaciones. ....	21
Índices complementarios al IDH y la aportación de México .....	23
Observaciones al Índice de Desarrollo Humano.....	26
Principales críticas al IDH .....	26
Valoración de la calidad de la información de referencia .....	27
Valoración de las contribuciones del Informe.....	28
Pertinencia de la desagregación regional de los datos .....	29
Conclusiones: la calidad metodológica y el carácter autónomo del ISDH .....	31
CAPÍTULO II: COLOCACIÓN DEL TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO HUMANO.....	32
Introducción: el concepto de desarrollo humano y sus acepciones en la agenda pública mexicana. ....	32
Valoración del ISDH en el discurso, programas y actividades del gobierno federal.....	36
El concepto de desarrollo humano en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. ....	36
El desarrollo humano en los informes de gobierno de la presente administración federal. .	38
Valoración del ISDH en el discurso, programas y actividades de gobiernos locales seleccionados. ....	39
El uso del ISDH y del concepto de desarrollo humano en los gobiernos estatales seleccionados. ....	39
Valoración general del impacto y expectativas del ISDHM 2002 en el ámbito municipal ....	47
Desarrollo de herramientas de capacitación en los distintos ámbitos de gobierno.....	48
Valoración de la incorporación y utilización del ISDH en los programas y doctrina de los partidos políticos. ....	49
Valoración sobre la apropiación del concepto de desarrollo humano y del ISDHM 2002 por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) .....	50
Marco regulatorio para la participación de las OSC.....	50

El ISDH y las Organizaciones de la Sociedad Civil .....	51
Influencia del ISDHM-2002 en el ámbito académico.....	53
Opiniones expresadas en las entrevistas aplicadas a académicos e investigadores.....	53
Uso del Informe en el ámbito académico .....	55
Distribución del Informe en distintas instituciones académicas y de investigación.....	57
Conclusión: el impacto del ISDH en la agenda pública mexicana. ....	60
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE CÉDULAS AL EQUIPO TÉCNICO Y DIRECTIVO DEL ISDHM 2002. ....	62
Introducción.....	62
Análisis por temas y actores citados. ....	64
Caracterizaciones del Informe.....	66
Actores relevantes para el Informe .....	67
Análisis por opiniones particulares. ....	68
Análisis de correspondencia de resultados. ....	71
Conclusiones.....	74
CAPÍTULO IV: VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO-2002. ....	76
Introducción.....	76
Documentos de la estrategia de comunicación y difusión del ISDHM 2002. ....	78
Descripción del contenido de los documentos: “Estrategia de Comunicación y Difusión del Informe sobre Desarrollo Humano México-2002: Reporte Final Fase 1” y “Reporte Final Fase 2.” .....	78
Valoración del contenido de los documentos: “Estrategia de Comunicación y Difusión del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002. Reporte Final Fase 1” y “Reporte Final Fase 2.” .....	81
Valoración de la visibilidad del ISDH en los medios impresos y electrónicos.....	86
ANEXOS.....	93
Anexo 1: Análisis de seguimiento en medios del “Informe sobre Desarrollo Humano” de PNUD .....	93
Anexo 2: Análisis de seguimiento en medios de “La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno” del banco mundial .....	94
Anexo 3: Preguntas hechas en las entrevistas .....	96
Anexo 4: Cédula aplicada al equipo técnico y directivo del pnud .....	100
Anexo 5: Fuentes empleadas .....	1
Anexo 6: Siglas empleadas.....	5

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO I.1 INSTITUCIONES PARTICIPANTES .....	12
CUADRO I.2 EQUIPO HUMANO INICIAL DEL INFORME .....	15
CUADRO I.3 EQUIPO HUMANO ACTUAL DEL INFORME .....	18
CUADRO 1.4 PRINCIPALES CRÍTICAS AL IDH Y RESPUESTAS ESGRIMIDAS.....	26
CUADRO 1.4 PRINCIPALES CRÍTICAS AL IDH Y RESPUESTAS ESGRIMIDAS.....	27
CUADRO II.1 COMPOSICIÓN DEL GABINETE DE DESARROLLO HUMANO EN EL GOBIERNO FEDERAL .....	37
CUADRO II.2 TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN EL PRIMER INFORME DE GOBIERNO DE VICENTE FOX.....	38
CUADRO II.3 USO DEL TÉRMINO DH O AFINES Y DEL ISDHM-2002 EN LOS ESTADOS CON MENOR IDH .....	40
CUADRO II.4 DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE PUEBLA .....	44
CUADRO II.5 DISTRIBUCIÓN DEL ISDHM 2002 EN BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS Y DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN .....	58
CUADRO III.1 - RESULTADOS DE CEDULA 1 CONCENTRADO GENERAL DE RESPUESTAS .....	63
CUADRO III.2 - RESULTADOS DE CEDULA 1 ANÁLISIS POR TEMAS Y ACTORES CITADOS (MÁXIMOS Y MÍNIMOS).....	65
CUADRO III.3 - RESULTADOS DE CEDULA 1 ANÁLISIS POR OPINIONES PARTICULARES (CONCENTRACIÓN – DISPERSIÓN).....	69
CUADRO III.4 - RESULTADOS DE CEDULA 1 ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA DE RESULTADOS DE CÉDULAS PNUD RESPECTO A LOS OBTENIDOS EN ENTREVISTAS CON OTROS ACTORES RELEVANTES .....	72
CUADRO V.1 TOTAL DE NOTAS DEL “INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO”, SEGÚN MEDIO. ....	93
CUADRO V.2 TOTAL DE NOTAS DEL “INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO”, SEGÚN TIPO DE NOTA..	93
CUADRO V.3 TOTAL DE NOTAS DEL “INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO”, SEGÚN CONNOTACIÓN. ....	93
CUADRO V.4 TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN MEDIO .....	94
CUADRO V.5 TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN TIPO DE NOTA (MAYO A SEPTIEMBRE 2004) .....	94
CUADRO V.6 TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN FUENTE (MAYO A SEPTIEMBRE 2004) .....	94
CUADRO VIII TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN CONNOTACIÓN (MAYO A SEPTIEMBRE 2004).....	95

## INTRODUCCIÓN GENERAL

En el año 2003 se presentó el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 [ISDHM-2002 o “el Informe”]. Sus datos y hallazgos permitieron tener, por primera vez, un estudio sobre el desarrollo humano en México con metodología sólida y con el aval de una organización internacional, el PNUD, que es referencia mundial en el tema.

Esta ha sido la carta de presentación del Informe en México. Sin embargo, el ISDHM-2002 requiere para su consolidación una revisión y valoración (*assessment*) de su contenido, de su realización y de su comunicación al público, a fin de mejorar sus nuevos ejercicios, en concordancia con los cambios sociales y políticos del país, y para incrementar su influencia en el quehacer académico y en la elaboración de las políticas de los gobiernos federales, estatales y locales. Para estos fines, se consideró que era conveniente realizar la valoración de los fundamentos metodológicos del Informe y del impacto que tuvo en la agenda pública, particularmente entre las organizaciones de la sociedad civil, en las plataformas políticas y programas de los partidos y, en general, en la conciencia y opinión pública.

El presente documento establece los datos, análisis, opiniones y recomendaciones preliminares que los consultores han obtenido y formulado en el ejercicio de valoración del ISDHM-2002, provenientes principalmente de la lectura de documentos internos de PNUD, de entrevistas a actores seleccionados y de fuentes bibliográficas, notas periodísticas, informaciones directas y búsquedas en Internet. Para ello, el presente documento de valoración se divide en cuatro apartados:

- Ü En el apartado A se analiza la calidad de la metodología empleada en la construcción del ISDHM-2002 y de los distintos índices que lo conforman. Se analiza asimismo la calidad e independencia intelectual de los responsables de la elaboración del Informe desde su planteamiento hasta su difusión.
- Ü En el apartado B se desarrolla una valoración sobre el grado de colocación del tema Desarrollo Humano en la agenda pública;
- Ü En el apartado C se hace una breve referencia a la valoración de las aportaciones del Informe al fortalecimiento de las capacidades nacionales;
- Ü Finalmente, en el apartado D se valora la estrategia de comunicación del Informe.

# CAPITULO I: CALIDAD DEL ANÁLISIS Y LA METODOLOGÍA

## INTRODUCCIÓN

Siendo el ISDHM una labor pionera, que responde a la demanda por disponer de información confiable sobre temas sociales, pero que depende en gran medida de la información facilitada por las distintas dependencias de gobierno involucradas, la independencia de la concepción y realización del ISDHM es una condición básica de su objetividad y fiabilidad. En particular, asegurar la autonomía del ISDHM respecto a recursos, equipo humano, análisis y resultados se vuelve indispensable. A continuación se valoran cada uno de los puntos anteriores.

## ANÁLISIS DEL GRADO DE INDEPENDENCIA EN LA ELABORACIÓN DEL INFORME

### Marco general y principales instituciones participantes en el proyecto

Para comprender el papel que jugaron los donantes en el Informe de Desarrollo Humano de México 2002, es necesario entender el marco general en el cual se desarrolló dicho Informe. El acuerdo para elaborar el informe tuvo lugar en un contexto político y social único, esto es, en el primer año de la primera alternancia democrática en México y al inicio de un gobierno que estaba resuelto a marcar su diferencia directiva respecto de las administraciones pasadas en varios ámbitos de acción, como en el respeto de la legalidad y la división de poderes, el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación en la política social.

De esta manera, en el marco de la presentación del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2001 “*Making new technologies work for human development*”, realizada en México, el Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada, estableció el compromiso público de llevar a cabo un Informe sobre Desarrollo Humano para México, lo cual era especialmente relevante, pues México y Panamá eran los dos únicos Estados latinoamericanos que no contaban con un Informe; de hecho, desde 1992 se han realizado casi 500 informes nacionales en 135 países y tan sólo en América Latina se han publicado 44 informes.

El retraso de la publicación de un Informe sobre Desarrollo Humano para México, se debió ante todo a las siguientes condiciones:

- La resistencia de los gobiernos mexicanos a informaciones, contenidos, conclusiones y propuestas ofrecidas por un organismo internacional en un campo que percibían como de su exclusiva competencia.<sup>1</sup>
- La amplia experiencia de varias secretarías de Estado e instituciones públicas (autónomas, descentralizadas o desconcentradas) en materia de estadísticas, estudios e informes sobre temas sociales, con metodologías sólidas y que han servido de base para políticas de combate a la pobreza; las cuales veían con muchas reservas la realización de un informe de este tipo por parte de un organismo internacional.
- La existencia de una gran red de instituciones sociales y académicas que han contribuido a la discusión académica y al estudio de políticas públicas, con múltiples análisis y documentos sobre temas sociales, muchos de ellos hechos a partir de la investigación directa y mediante análisis muy sofisticados.
- La gran heterogeneidad existente en el país en los campos económico, sociodemográfico y territorial, lo que en principio parecería contrario a la formulación de un índice general sencillo, compuesto de sólo algunos indicadores.

Lo anterior quiere decir que, para lograr un ejercicio como el ISDH, que fuera revelante y políticamente aceptable, se requería voluntad política en el gobierno y la conformación de un equipo competente, junto con la aportación de los recursos necesarios, a fin de producir un documento:

- De gran solidez técnica en sus contenidos, transparente y objetivo.
- Que presentara una metodología, un análisis y un texto que tuviese ventajas comparativas frente a los otros, sobre todo por su confiabilidad.
- Que fuese publicado en un lapso sumamente breve, sin menoscabo de los puntos anteriores.

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que en los Informes Mundiales sobre Desarrollo Humano, México ocupaba en 1990 la posición 40 en relación a 130 países considerados, mientras que en el 2002 ocupó el lugar 54 de 173 países. Se debe tomar en cuenta los cambios tanto en el número de países analizados, como en la metodología utilizada, pero en general dichas cifras reflejan un deterioro en el desarrollo humano y por ende, cuestionan los resultados de las acciones gubernamentales. Ello era, sin duda, un elemento que no facilitaba su aceptación oficial.

Aunque parecía una tarea difícil, la investigación y publicación del ISDHM-2002 fue posible por la existencia de un nuevo contexto favorable, caracterizado por:

- Û el proceso de democratización que, en razón de la mayor pluralidad de ideas y proyectos en la sociedad política y de la alternancia, permitió el arribo de nuevas clases dirigentes con ideas y disposiciones nuevas;
- Û el cambio en las relaciones entre gobierno y sociedad, que reconoció la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y le abrió oportunidades de participación en la discusión de la agenda y la política pública,
- Û una más favorable disposición del gobierno a operar conforme a las reglas (escritas o no) de la democracia y el libre mercado del orden mundial actual y, en consecuencia, una mejor disposición del gobierno a los pronunciamientos de los organismos internacionales sobre las circunstancias nacionales.

En específico, puede pensarse que la iniciativa del Informe pudo pensarse y llevarse a cabo por la confluencia de tres condiciones únicas en el contexto nacional:

- Ø El interés del gobierno mexicano por establecer relaciones sólidas con los organismos internacionales y los de las Naciones Unidas para consolidar el primer gobierno democrático y legitimar sus programas de gobierno, particularmente los que representaban discontinuidades con las concepciones y actividades del pasado.
- Ø La experiencia previa del Presidente de la República, ya que el Lic. Vicente Fox había impulsado un informe sobre Desarrollo Humano para el Estado de Guanajuato, cuando fue gobernador de esa entidad federativa.
- Ø La existencia de funcionarios federales conocedores del paradigma del Desarrollo Humano. En el gabinete social del Gobierno Federal existían funcionarios con antecedentes académicos y profesionales que habían trabajado en las oficinas centrales del PNUD en Nueva York y mantenían relaciones con el Amartya Sen. En específico, Alejandro Ramírez, Secretario Técnico del Gabinete Social tenía la experiencia de haber colaborado en la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano.

No obstante a la situación descrita, que abría un espacio único e ideal para la creación de un Informe, el PNUD también se enfrentó a cuatro problemas que obstaculizaron seriamente el desarrollo del Informe.

- 1) Dificultades institucionales dentro del gabinete mexicano;
- 2) Restricciones legal-institucionales respecto a las dependencias proveedoras de información;
- 3) Necesidad de asegurar la autonomía del Informe;
- 4) Problemas relacionados a la titularidad de la representación de PNUD en México.

El *primer obstáculo* provino de las discrepancias entre dos áreas del gabinete en lo concerniente a la responsabilidad de elaborar el Informe: la Coordinación de Desarrollo Social y Humano y la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional de la Presidencia de la República. Según las fuentes entrevistadas en las dependencias federales, el motivo de fondo de la discusión se refería a la elección de la instancia gubernamental que habría de responsabilizarse de elaborar el Informe. Para desarrollar el Informe se requería un equipo de trabajo eficiente y con la capacidad de tomar decisiones rápidas en distintos asuntos, incluidos los relativos a la metodología. Por estas razones, la Coordinación de Desarrollo Social y Humano no parecía ser la instancia más adecuada, por que entre otras cosas deseaba establecer, por ejemplo, mecanismos de consulta para el diseño de la metodología del Informe, lo que resultaba inadecuado para un ejercicio con indicadores aceptados internacionalmente. Tal proceso hubiese significado una gran inversión de tiempo y una politización del Informe, dos efectos que afectaban la producción y publicación del mismo en un tiempo mínimo, que en ese momento era la meta de más alta prioridad.

Al final, la presidencia de la República se inclinó por asignar la responsabilidad a la Oficina presidencial de planeación y desarrollo, lo cual facilitó el paso del proyecto del Informe a SEDESOL como la agencia ejecutora y la designación del Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la misma dependencia, Miguel Székely, como responsable, lo cual permitió que en mayo de 2002 se eligiera a Luis Felipe López-Calva como coordinador del proyecto, formándose también un Consejo integrado por el PNUD como entidad responsable del proyecto y por la SEDESOL y la SRE, por el lado gubernamental. La primera de estas dos sería la agencia ejecutora, otorgaría apoyo logístico y ofrecería sus comentarios, observaciones y sugerencias. Por su parte, la SRE se enfocaría en la parte administrativa del proyecto, primordialmente en lo que respecta al área internacional.

*El segundo obstáculo* que tuvo que enfrentar el proyecto del ISDHM 2002 fue conciliar las posturas de las dependencias que por ley tenían la atribución de concentrar la información estadística y poblacional del país:

§ el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la instancia responsable de llevar a cabo los conteos y censos de población y vivienda y económicos, cada cinco y diez años; y

§ el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la dependencia legalmente responsable de establecer las proyecciones de población del país.

Este obstáculo pudo ser paulatinamente sorteado, aunque nunca dejaron de haber debates metodológicos y sobre fuentes de información entre el PNUD, el INEGI y CONAPO e incluso entre estas dos últimas organizaciones. Sin duda, tanto la capacidad de conciliación del equipo de PNUD, como la buena disposición general de las instituciones participantes y por supuesto, el peso del compromiso presidencial por producir el ISDHM-2002, fueron elementos cruciales para superar obstáculos y llevar adelante el proyecto.

*El tercer obstáculo* para la creación del ISDHM-2002, que consistía en asegurar la autonomía presupuestal, técnica, financiera y analítico/metodológica del Informe, fue superado gracias a la capacidad y adecuada gestión del proyecto por parte del PNUD y a elementos tales como los siguientes:

- A. La percepción compartida entre las instituciones participantes sobre la relevancia del Informe. Es necesario enfatizar el alto interés del gobierno mexicano en la producción de un informe confiable, transparente y legítimo.
- B. La capacidad analítica reconocida del equipo técnico encargado de la elaboración del ISDHM-2002, lo cual se reflejó en los contenidos del mismo.
- C. El respeto a la autonomía de PNUD en la elaboración del Informe, ya que aun en los momentos de tensiones y diferencias el PNUD supo mantener su independencia metodológica y coordinadora.

Aunque es de acentuar el interés del gobierno mexicano por la publicación de un Informe avalado por un organismo internacional, de manera que se marcara una división clara entre la administración actual y las precedentes a ese respecto, un punto sensible para la credibilidad del Informe ante los ojos públicos era el hecho de que el equipo técnico laborara en oficinas facilitadas por la SEDESOL.

En la práctica, lo anterior no obstruyó la independencia de la realización del Informe, debido a que se estableció una ruta independiente en las decisiones metodológicas (esto es, en el tratamiento de los datos y su interpretación) tanto frente a la agencia ejecutora, como ante las otras instituciones, asesores y expertos consultados. Sin embargo, se consideró prudente trasladar el equipo técnico a las oficinas de PNUD en las etapas avanzadas del proyecto a fin de dejar en claro y fortalecer la autonomía de dicho equipo.

Un elemento que contribuyó a garantizar la autonomía del ISDH fue el hecho que el principal agente financiador era también la entidad responsable del proyecto de su elaboración, esto es, el propio PNUD México. Sin embargo, hay que puntualizar que esta institución también enfrentó situaciones difíciles que, de hecho, derivaron en *el cuarto obstáculo* para la realización del Informe. A raíz de la salida del representante residente en México, la etapa inicial del Informe estuvo a cargo de Clemencia Muñoz, Representante Interina. Esta situación significó en la práctica no disponer de un respaldo institucional pleno, que parecía indispensable para conducir el proyecto, inédito, ambicioso y en gran medida políticamente delicado. La inestabilidad en la representación se repetiría posteriormente, debido a la salida de Muñoz en marzo de 2003 y la toma de posesión del nuevo Representante Residente, Thierry Lemaesquier, hasta el mes de mayo del mismo año. Sin embargo y gracias al compromiso expresado por todos los actores involucrados (dentro y fuera de PNUD) estas dificultades pudieron sobrellevarse satisfactoriamente y aún más, convertirse en éxitos.

### Otras instituciones participantes

Además de las instituciones gubernamentales citadas, otras organizaciones que participaron con información, comentarios y sugerencias fueron:

<b>CUADRO I.1 INSTITUCIONES PARTICIPANTES</b>
<b>Dependencias gubernamentales</b>
Secretaría de Salud
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Relaciones Exteriores
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Secretaría Técnica del Gabinete Humano y Social
Consejo Nacional de Población
Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán
Instituto Nacional Indigenista
Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional de la Presidencia de la República
Instituto Nacional de las Mujeres
<b>Organismos internacionales</b>
Banco Mundial
CEPAL
Equipo técnico del ISDH de Brasil
Equipo técnico del ISDH de Colombia.
Equipo técnico del ISDH Chile
Equipo técnico del ISDH de Bolivia.
<b>Organizaciones de la sociedad civil</b>
Fundación Este País.

A la par de las anteriores, algunas Instituciones académicas y de investigación que también aportaron ideas y cooperación técnica, fueron la Universidad de las Américas Puebla, la Universidad Iberoamericana, el Seminario de la Cuestión Social de la UNAM, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Centro Internacional del Mejoramiento del Maíz y Trigo. Todo ello permitió refinar los resultados del Informe.

Asimismo, se contó con la cooperación de organismos internacionales y regionales que aportaron comentarios e ideas, como el Banco Mundial y la CEPAL. De particular valor fue la cooperación técnica y asesoría recibida por los equipos encargados de realizar los Informes de Desarrollo Humano en Brasil, Colombia, Chile y Bolivia. Esta cooperación permitió al equipo del ISDHM-2002 el rápido aprendizaje de cuestiones técnicas, por parte de equipos experimentados.

La Fundación Este País participó en el desarrollo del ISDHM con actividades de asesoría en lo relativo a la difusión del Informe. Cabe señalar que, por la premura en tiempo que había para la publicación del primer ISDHM-2002, se volvió muy difícil integrar a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, sobre todo teniendo en cuenta que, de haberse optado por ello, la labor de seleccionar a las mejores, más legitimadas y representativas entre el gran universo de OSC existentes en México, habría significado sobrepasar los tiempos asignados al proyecto.

### Fuentes principales de los datos empleados en el Informe

Respecto a la información estadística, en el ISDHM-2002 se tomaron principalmente los datos oficiales de INEGI y de CONAPO. En ocasiones, para comparar dicha información, se utilizaron otras fuentes disponibles, pero se hicieron algunos cálculos específicos que no son fácilmente replicables por los lectores que consultan el documento. En este caso se encuentran los capítulos 3 y 4 del Informe, en donde se utilizó una muestra del Censo de Población y Vivienda del año 2000, elaborada por el INEGI y que no está disponible al público. En particular, para la estimación del Índice Refinado de Desarrollo con Medias Generalizadas (IRD-MG), se utilizaron cifras individualizadas que no siempre están disponibles. Adicionalmente, parece indispensable aclarar las fuentes de los datos seleccionados, para precisar y darle continuidad a los cálculos y permitir su comparabilidad entre el Informe 2002 y los próximos informes.

### Valoración de la autonomía del equipo técnico y de sus productos

Puede considerarse que la autonomía del equipo técnico del PNUD respecto a las instituciones de gobierno se logró plenamente, lo cual fue una opinión compartida por todas las personas entrevistadas. Por lo demás, las instituciones participantes (particularmente CONAPO, INEGI, SEDESOL y el Gabinete de Desarrollo Social) cumplieron un papel activo a lo largo de la elaboración del Informe y mantuvieron reuniones periódicas con el equipo analítico y directivo del PNUD, en las que se trataron desde asuntos administrativos y logísticos y se discutieron cuestiones metodológicas muy relevantes para la redacción del Informe. En particular, los borradores de los cálculos que realizaba el equipo técnico, se consultaron con el INEGI y el CONAPO (personal de éste último calculó la esperanza de vida) mientras el borrador de los resultados generales se discutió intensivamente con SEDESOL.

En suma, tanto en las entrevistas como en los estudios documentales, se pudo constatar claramente la independencia de acción que tuvo el equipo técnico de PNUD frente a sus contrapartes gubernamentales. Sin embargo, lo anterior tampoco quiere decir que el Informe terminó siendo un producto de un grupo cerrado de especialistas, sino que fue autónomo en su metodología, técnica, procedimientos y resultados. Una prueba de esto es que, de hecho, la intervención de la SEDESOL con observaciones y comentarios, se hizo no sobre la base de un “acompañamiento” al informe, sino de manera *ex post* a la entrega de borradores hechos por PNUD. Otro indicio al respecto es que los contenidos y datos tanto de los borradores, como del texto del Informe final, fueron de hecho bastante críticos hacia el desempeño gubernamental en el área de desarrollo humano.

## **EQUIPO HUMANO DEL INFORME**

### Selección del equipo técnico y directivo del Informe

Una vez que se decidió en 2001 que la agencia ejecutora del Informe fuese la SEDESOL, el Subsecretario Miguel Székely propuso una terna para ocupar la coordinación ejecutiva del proyecto, de acuerdo a los siguientes criterios de selección:

- Ø Antecedentes en el campo de investigación de desarrollo humano.
- Ø Reconocimiento académico en el área de desarrollo humano.
- Ø Conocimiento de las teorías modernas de campo y, especialmente, de la obra de Amartya Sen.
- Ø Pertenencia a la Red Latinoamericana de Desarrollo Humano.

Conforme a los criterios citados, el Dr. Luis Felipe López Calva (profesor de la Universidad de las Américas y del Colegio de México) fue designado el coordinador del proyecto. Una de sus primeras tareas fue el integrar el equipo técnico del Informe, para lo cual se tomó primordialmente en cuenta la experiencia de trabajo de los candidatos, prefiriendo a investigadores que habían acreditado competencia en sus colaboraciones previas con él, con Rodolfo de la Torre o con Miguel Székely.

Justamente, a la par de la conformación del equipo técnico, el avance del trabajo y los primeros “borradores informales” del texto, hicieron resaltar la necesidad de sustituir el tono técnico que empezaba a permear el Informe, por uno más ágil y comprensible para el público no

especializado, para lo cual se propuso que Rodolfo de la Torre o Rolando Cordera, se incorporaran bajo la figura de “redactor experto”. El nombramiento recayó en Rodolfo de la Torre –profesor de la Universidad Iberoamericana– quien se integró como redactor del Informe y quien, debido a su conocimiento de los temas de desarrollo humano, participó integralmente en el desarrollo del proyecto.

Al finalizar el proceso de reclutamiento, el equipo técnico y directivo encargado de la redacción del Informe quedó como sigue:

<b>CUADRO I.2</b>	
<b>EQUIPO HUMANO INICIAL DEL INFORME</b>	
Luis Felipe López Calva	Coordinador del Informe
Rodolfo de la Torre	Editor
Roberto Vélez Grajales	Subcoordinador
Lourdes Rodríguez Chamussy	Analista económico
Cristina Rodríguez García	Analista estadístico
Minea Valle Fájér	Administradora y Enlace
Martín Guevara Hernández	Oficial de Programas, PNUD, México
Paola Palacios Brun	Asistente de Programas, PNUD, México

Es de notar que, en su gran mayoría, los analistas y asistentes proceden de universidades particulares, menos el caso de Cristina Rodríguez, quien se formó en la UNAM.

A la par de las labores internas, se consideró necesario recurrir a un intensivo apoyo externo para la consecución satisfactoria del ISDHM-2002, tanto en los campos de cooperación y asesoría técnica, como de retroalimentación con especialistas, nacionales e internacionales. De esta manera, en diciembre de 2002 se llevó a cabo un seminario en la Universidad de las Américas, con la participación de especialistas en distintas áreas del desarrollo: social, económico, local, sustentable, etc.

Asimismo, se contó con una serie de asesorías externas más directas, tanto para asuntos generales como específicos. Entre ellos, se tuvo al Dr. James Foster, profesor de la Universidad de Vanderbilt (en particular para el diseño del Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas), al Dr. Gerardo Esquivel, del Colegio de México (en cuyos aportes metodológicos para la incorporación de la dimensión de la desigualdad se basó la metodología del informe) así

como a Samuel Freije y Rolando Cordera, este último en su calidad de coordinador del Seminario de la Cuestión Social en la UNAM..

### Valoración del equipo técnico y directivo del ISDH

A partir de lo expresado en las entrevistas con los distintos actores y del estudio de los documentos, podemos ver que el equipo técnico y directivo del Informe 2002 se conformó de acuerdo a criterios y bajo un sistema que podríamos calificar de circunstancial. De manera similar, tampoco la selección del equipo tuvo como base un proceso formalizado de incorporación (esto es, convocatoria, concursos abiertos, exámenes etc.) sino que, ante las limitaciones de tiempo, se debió recurrir a los contactos y experiencias personales de los involucrados en el proyecto.

Lo anterior es totalmente comprensible por las circunstancias especiales en las que se desarrolló el primer Informe y de hecho, se puede afirmar que los resultados son sumamente satisfactorios. En resumen, se puede decir que el PNUD conformó su primer equipo directivo y técnico seleccionando a la mejor gente disponible dentro de un contexto de extrema urgencia y con las limitaciones institucionales que existían para un ejercicio inédito. Sin embargo, la reorganización e institucionalización del proceso de ingreso y desempeño de los integrantes del equipo del ISDHM-2002 parece ser un punto que requerirá inevitable atención en el corto y mediano plazo.

Debe quedar claro que lo anterior de ninguna manera quiere decir la suplantación del equipo presente, el cual ha mostrado sobradamente su eficiencia, desde el mismo momento de lograr la publicación exitosa del ISDHM-2002, con una calidad sobresaliente y una gran aceptación nacional e internacional. Tampoco quiere decir, por supuesto, la burocratización de la estructura, funciones y personal del ISDHM, ya que de hecho, parece que la actual forma de trabajo (en la que se percibe un gran sentido de equipo y compromiso) es la mejor para continuar los esfuerzos a futuro.

Lo que parece requerirse a corto o mediano plazo es, por un lado, una formalización del equipo actual (clarificación de funciones de los miembros, procesos de mejora continua, consolidación funcional del equipo, etc.) y por otro, el establecimiento de criterios claros de incorporación para nombramientos futuros. Al respecto, una sugerencia hecha parte de integrantes del propio equipo de PNUD, es la diversificación futura de perfiles profesionales y disciplinas académicas ya que, como puede verse en el siguiente cuadro I.3, el equipo original se conformaba prácticamente por economistas, lo cual se atemperó un poco con el ingreso posterior de una persona

proveniente de ciencia política. Sin embargo, para los requerimientos del ISDHM-2002, parece ser necesario en el corto plazo que, en las incorporaciones de nuevo personal o según se renueve por sí mismo el equipo previo, se tome en cuenta a varias otras disciplinas que parecen necesarias para el Informe.<sup>2</sup> Esto podría, de hecho, iniciarse con la capacitación del personal presente en otras áreas diferentes a la económica

---

<sup>2</sup> Por mencionar sólo algunas, sociología, ciencia política, estudios en desarrollo, geografía humana, demografía, antropología, derecho, relaciones internacionales, estudios de género, etc.

**CUADRO I.3**  
**EQUIPO HUMANO ACTUAL DEL INFORME**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>GRADOS Y EXPERIENCIA PROFESIONAL</b>
Luis Felipe López Calva	Coordinador del Informe	Doctor en Economía por la Universidad de Cornell. Director de la Maestría en Economía Pública. Director del Instituto de Políticas Públicas y Estudios del Desarrollo en la UDLA. Miembro del Comité Técnico de Medición de la Pobreza de la SEDESOL. Comisionado titular de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud.
Rodolfo de la Torre	Editor	Maestro en Economía por la Universidad de Oxford. Miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la SEDESOL. Instructor para el BID. Consultor del Banco Mundial. Consultor de la CEPAL. Editor de El Trimestre Económico. Director del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana.
Alfredo González Reyes	Subcoordinador	Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE Maestro en Políticas Públicas por el <i>University College</i> , de Londres Consultor externo para diversas entidades en los sectores público y privado.
Lourdes Rodríguez Chamussy	Analista económico	Licenciada en Economía por la Universidad de las Américas. Asistente de investigación en el Colegio de México y la Universidad de las Américas. Asesora en el Centro de Recursos Estadísticos de la Presidencia de la República.
Cristina Rodríguez García	Analista Estadístico	Licenciada en Economía por la UNAM. Asistente de investigación en el COLMEX y la FE de la UNAM.
Fabiola Valle Domínguez	Administradora y Enlace Institucional	Licenciada en Economía por la Universidad Panamericana. Asistente en el Centro Bancomext.

## VALORACIÓN DE LA METODOLOGÍA QUE SUSTENTA EL INFORME

La metodología aplicada en el Informe, tiene varios componentes entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Ø La teoría y los conceptos considerados en el diseño del informe;
- Ø Las dimensiones, variables e indicadores considerados para la definición y medición del desarrollo humano;
- Ø La construcción del Índice de Desarrollo Humano y sus variantes;
- Ø Las contribuciones del informe, con énfasis en el tema de la desigualdad; y
- Ø La calidad y el procesamiento de la información estadística.

### Tipo y solidez de teorías, supuestos, conceptos o definiciones fundamentales del desarrollo humano

#### *Análisis de la teoría*

Los Informes sobre Desarrollo Humano se enfrentan al reto de medir el progreso social por lo que, entre sus argumentos centrales, retoman las contribuciones de John Rawls a la teoría de la justicia, en particular, sus tesis sobre la igualdad y los bienes sociales y políticos primarios.<sup>3</sup> Asimismo, los Informes consideran las propuestas de Amartya Sen que llama la atención sobre las capacidades, los funcionamientos y las opciones de los individuos, así como a evitar confundir medios (ingreso, bienes y servicios) con fines (calidad de vida).<sup>4</sup>

Estas reflexiones teóricas, entre otras, contribuyeron a la elaboración de un nuevo concepto de desarrollo, que operativamente significaba la medición del bienestar con un enfoque multidimensional, superando el fuerte peso de algunos indicadores agregados, que tendían a ser unidimensionales y con un fuerte sesgo economicista (como el PIB por habitante) y que resultaban insuficientes para expresar la complejidad del fenómeno. En contraparte, la riqueza de las teorías consideradas como base (las arriba citadas) tuvo que abreviarse en función de necesidades prácticas

---

<sup>3</sup> John Rawls (2002), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>4</sup> Amartya Sen (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, Núm. 4, México, abril, pp. 310-322; (1995), *Nuevo examen de desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, España; (2003), "El enfoque de las capacidades y las realizaciones", en *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, Mayo, pp. 413-423. Martha Nussbaum y Amartya Sen (compiladores) (1998), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México.

y restricciones inevitables, como la disponibilidad y calidad de la información internacional. Esto es: aunque la teoría puede abarcar múltiples dimensiones y –convenientemente llevada a la práctica– lograr una imagen muy completa del nivel de desarrollo humano entendido en un sentido amplio, la realidad es que existen múltiples Estados y hasta regiones con capacidades de registro de datos muy limitada. Por ende y para mantener la comparabilidad internacional, se requiere seleccionar a los datos más accesibles.

La teoría reflejada en el ISDHM 2002 respeta ambos principios: la de las propuestas teórico-metodológicas de base, como la elaboración de un Índice sencillo. Sin embargo, no se queda allí, ya que incorpora análisis innovadores que han repercutido a nivel nacional e internacional, como veremos más adelante.

### ***El concepto de desarrollo humano***

El concepto de desarrollo humano y su instrumentación a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) permiten la medición del nivel de desarrollo de una población de un territorio determinado, en un tiempo definido. Con ello, se intenta superar las visiones economicistas y reduccionistas, que establecen al crecimiento económico como equivalente de desarrollo. Así, el PNUD define el concepto de desarrollo humano como un *proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos* que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.

Al respecto, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición compuesta de *tres* dimensiones del concepto de desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida decoroso. De este modo, en él se combinan la medición de la esperanza de vida, la matriculación escolar, la alfabetización y los ingresos, a fin de ofrecer un panorama del desarrollo de un país más amplio que el que resultaría si se consideraran únicamente los ingresos, que con demasiada frecuencia se equiparan al bienestar.<sup>5</sup>

Por su parte, en México el CONAPO realizó estimaciones definiendo al desarrollo humano como “un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para

---

<sup>5</sup> PNUD (2002), *Informe sobre el desarrollo humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Nueva York, p. 34.

que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que por distintas razones valoran”.<sup>6</sup> Este concepto acentúa la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con la generación de riqueza y que ésta no es un fin en sí mismo, sino un medio para impulsar el proceso dirigido a ampliar las opciones y capacidades de las personas en todas las esferas.

De acuerdo con esta perspectiva, la medición del bienestar se deberá realizar en el espacio de las capacidades y las opciones para lograr aquello que los individuos valoran: el ejercicio pleno de los derechos humanos y la conciencia de pertenecer a una comunidad. En tanto, desde la perspectiva de CONAPO, el desarrollo humano no consiste solamente en contar con todas esas capacidades y ampliarlas permanentemente, sino también en utilizarlas de manera *productiva, equitativa, sustentable y participativa*.<sup>7</sup> De esta manera, los índices empleados nacionalmente por CONAPO, pese a utilizar terminología similar, terminan por diferir conceptual y prácticamente respecto al IDH, sobre todo porque en el fondo, su objetivo es la formulación de políticas públicas en una realidad muy específica, la mexicana, en vez de mostrar un indicador internacionalmente comparable.

### El IDH: dimensiones, variables e indicadores considerados para su definición, su medición y sus modificaciones.

Más allá de las discusiones metodológicas, el hecho de que el IDH es un índice construido para un análisis comparativo internacional y en tanto, las dimensiones consideradas para construir el IDH son tres básicas: *salud, educación e ingreso*. Más específicamente, el IDH es un índice compuesto que combina las variables siguientes:

- a) La longevidad (medida de la esperanza de vida al nacer);
- b) El logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y
- c) El nivel de vida, mediante el PIB *per cápita* anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> En México, existen varios antecedentes de índices que miden ya sea rezago o progreso social en los ámbitos estatal y municipal, entre los cuales se pueden mencionar: los Índices de marginación iniciados por COPLAMAR con datos censales de 1970 y continuados por el CONAPO para 1980, 1990, 1995 y 2000, así como cálculos por localidad en este último año; los Índices de bienestar del INEGI; el Índice de carencias establecido en el Ramo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación; los Índices de pobreza desarrollados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de SEDESOL, etc.

<sup>7</sup> CONAPO, *Índices de desarrollo humano 2000*, México, 2001.

<sup>8</sup> PNUD, (1997), *Informe sobre desarrollo humano*.

Estas dimensiones han sido enriquecidas con base en las experiencias de los Informes Mundiales de Desarrollo Humano y los cambios que se han juzgado necesarios. En 1991, la dimensión de logros educativos (que en 1990 sólo consideraba la tasa de alfabetización de adultos) incorporó la medición de la escolaridad promedio, combinándose ambas con ponderaciones relativas de 2/3 y 1/3 respectivamente, a fin de producir una medida sintética de logro educativo. En ese mismo año se introdujo una fórmula nueva para ponderar el ingreso, de tal modo que en los países desarrollados se vean las contribuciones positivas del mismo, pero que no afecten las otras dimensiones del Desarrollo Humano.

En 1994, con base en las perspectivas de progreso para los próximos treinta años y la situación de algunas zonas hace tres décadas, se fijaron los siguientes valores normativos máximos y mínimos: para la esperanza de vida 85 y 25 años; para la tasa de alfabetización de adultos 100% y 0%; para el promedio de años de escolaridad 15 y 0 años; y para el ingreso 40 mil y 200 dólares corregidos por paridad del poder de compra.

En 1995 se sustituye la escolaridad promedio por la tasa de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y media superior; de igual manera, se modifica el valor mínimo de ingreso a 100 dólares por paridad de compra, que es el valor mínimo observado en mujeres. Por último, en 1999 se sustituye la fórmula para ponderar el PIB *per cápita*, con el objetivo de evitar reducir su contribución al desarrollo en los países de ingreso medio.

### Índices complementarios al IDH y la aportación de México

Un índice agregado como el IDH aproxima al lector a un conocimiento general del estado que guarda el país en un momento dado, e incluso a nivel regional, pero no es tan detallado ni útil para el conocimiento de situaciones locales e interregionales, ni tampoco para la formulación de políticas que quieran atender las desigualdades en el desarrollo. Por lo anterior y dado que el IDH no incorpora las dimensiones de la desigualdad, de la misma técnica de construcción del IDH han surgido otros índices y fórmulas de medición que captan las dimensiones de la desigualdad y su impacto en el desarrollo humano. De esta manera, sin tener que modificar de fondo al IDH ni agregar nuevos indicadores al mismo (lo cual probablemente reduciría su comparabilidad internacional) se han construido índices como los siguientes:

- 1) Índice de desarrollo relativo al género (IDG)
- 2) Índice Modificado de Desarrollo (IMDH)
- 3) Índice de pobreza humana para los países en desarrollo (IPH-1)
- 4) Índice Refinado de Desarrollo con Medias Generalizadas (IRD-MG).

El *Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)* ajusta o “refina” el progreso medio en DH de cada país o región, para reflejar las diferencias entre hombres y mujeres, tomado en cuenta los componentes que integran el IDH. Sin embargo, el IDG adopta una medida de aversión a la desigualdad de género: entre mayor sea la desigualdad de género en las tres componentes del IDH, más severamente se penalizará a una sociedad. Por ejemplo y para el caso mexicano, en el IDHM-2002 se establece la trascendencia de esta medida ejemplificando los casos de Nayarit y Tabasco. Una menor desigualdad de género en Nayarit en las componentes de matriculación escolar e ingreso per cápita por género le hacen avanzar tres posiciones, en tanto que Tabasco pierde dos posiciones por la desigualdad de género.<sup>9</sup>

El *Índice Modificado de Desarrollo (IMDH)* es una aproximación metodológica, que trata de ubicar el IDH histórico por país y en el caso de México, por entidad federativa. Sin embargo, frente a la inexistencia de indicadores exactos para calcular el IDH en las pasadas décadas, se adopta el

---

<sup>9</sup> ISDHM, p. recuadro 2.2, pág. 42.

IMDH propuesto por el Informe sobre Desarrollo Humano 1999, con tres modificaciones para México:

- § *Para asegurar la 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,*
- § *El PIB per cápita se ajusta por el componente petrolero, para evitar sesgos a favor de los estados productores*
- § *El PIB per cápita se calcula a un máximo de 40 mil pesos de 1993 y un mínimo de mil pesos de ese año.*

La relevancia del IMDH, es que ajusta el IDH de las entidades federativas en México de una manera más adecuada al eliminar el ingreso petrolero, con lo cual estados con un aparente DH más alto, (como Campeche) descienden algunas posiciones al observar el peso de los componentes de esperanza de vida y matriculación.

Por su parte, el **Índice de Pobreza Humana para los Países en Desarrollo (IPH-1)** mide las privaciones en los tres componentes del desarrollo humano que refleja el IDH.

- § *Longevidad: vulnerabilidad a la muerte en una etapa relativamente temprana, medida en la probabilidad de no vivir hasta los 40 años.*
- § *Conocimientos: exclusión del mundo de la lectura y de las comunicaciones, medida por la tasa de analfabetismo de los adultos.*
- § *Nivel de vida: falta de acceso a suministros económicos generales, medido por porcentaje de población que carece de suministro de agua potable y porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.*

En el cálculo del IPH-1, los indicadores utilizados para la medición de las privaciones ya están normalizados, por lo que el cálculo es más directo que el IDH, pues al estar basados en porcentajes, no es necesario crear índices para los componentes como ocurre con el IDH.

Sin embargo, a la par de los indicadores anteriores, en el ISDHM-2002 se presentó otro, el cual constituyó un gran éxito y *la principal contribución del Informe México* en el plano internacional, a tal punto que se encuentra en proceso de ser incorporado a otros ejercicios. Dicha innovación es el

***Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas (IRD-MG).*** Las fuentes fundamentales para la construcción de este Índice fueron la Muestra del XII Censo General de Población y Vivienda y la Información del PIB estatal 2000.<sup>10</sup>

Este índice es capaz de registrar la importancia de la desigualdad entre individuos y dimensiones, pero requiere información sobre las capacidades básicas de las personas. Dado que dicha información no está siempre disponible, se hacen algunos ajustes:

- § *En el índice de salud, se calcula el índice de sobrevivencia infantil para cada individuo de acuerdo al municipio en el que reside conforme a los Índices Municipales de Sobrevivencia Infantil calculados por CONAPO en 2001.*
- § *En cuanto al índice de educación, se construye a partir de:*
  - *un índice de alfabetización de adultos, expresado como el porcentaje de individuos mayores de 15 años que saben leer y escribir sobre el total de individuos en este rango de edad en el hogar, y*
  - *un índice de asistencia escolar, expresado como el porcentaje de individuos entre 6 y 24 años que asisten a la escuela entre el total de individuos en este rango de edad en el hogar*
- § *Los valores máximos y mínimos de referencia y las ponderaciones para cada componente son los mismos del IDH.*
- § *El Índice de ingreso individual se construyó multiplicándolo por un factor construido a partir de la información del PIB estatal de 2000, publicada por el INEGI.*

Para el cálculo del IRDH-MG se incluyeron estimaciones de desigualdad mediante un parámetro  $e$  de “aversión social a la desigualdad”,<sup>11</sup> cuya importancia se tocará más adelante.

---

<sup>10</sup> Debe hacerse notar que la primera fuente no está publicada por el INEGI.

<sup>11</sup> Cuando el parámetro  $e$  es cero, la importancia de la desigualdad es nula y el resultado es igual al promedio simple del IDH tradicional. Cuando el valor de  $e$  es mayor que cero, las medias armónicas de cada componente son castigadas por la desigualdad entre los individuos y comienza a incorporarse la desigualdad en el cálculo del IDH (PNUD, 2003; p.123).

## OBSERVACIONES AL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

### Principales críticas al IDH

A continuación se establecen algunas críticas que se han formulado al IDH y las respuestas que se han esgrimido al respecto.

<b>CUADRO 1.4</b>	
<b>PRINCIPALES CRÍTICAS AL IDH Y RESPUESTAS ESGRIMIDAS</b>	
<b>Críticas</b>	<b>Respuesta</b>
El ISDH no integra otros indicadores como los de género, los de acceso a la tecnología, de medio ambiente que sean más sensibles a las desviaciones de cada serie de datos, lo cual resultaría en una diferente medición integrada y por lo tanto en una distinta posición de cada caso.	No obstante, la integración de dimensiones diferentes al ISDH no garantiza la comparabilidad, por lo que las dimensiones “simples” del IDH son un instrumento confiable.
Puede afirmarse que el Índice no es comparable temporalmente debido a que los valores extremos cambian cada año. De hecho, es posible que los cambios en el Índice se puedan derivar exclusivamente a las variaciones en los valores extremos y no a modificaciones reales en el desarrollo humano. Así, puede suceder que por una circunstancia extraordinaria (por ejemplo una catástrofe) los valores extremos en la esperanza de vida se trastornen, pero ello sucederá en una región específica que afectará a todo el país.	Frente a esta situación, un Indicador como el IRDH-MG puede mostrar sus bondades.
Se ha atacado la “simpleza” del ISDH. Al respecto se ha afirmado que se pueden hacer inferencias directas del resultado cuantitativo de un índice que, aunque es multidimensional, no es exhaustivo, sobre el nivel de desarrollo de realidades complejas, es decir, al no incorporar otras dimensiones como las enunciadas anteriormente. Por ello pueden resultar excesivas dichas inferencias sobre las capacidades heterogéneas de los individuos residentes de espacios determinados. En este sentido, a pesar de los avances del IDH, subsisten los riesgos de reduccionismo.	Frente a esta crítica, la introducción de un parámetro de aversión a la desigualdad igualmente sigue mostrando sus bondades al reconocer la especificidad de los estados y municipios, no obstante se requiere información para comparar las localidades dentro de un municipio o los individuos, lo que requiere de mucho tiempo de ajuste en las estadísticas nacionales y mundiales para seguir manteniendo la comparabilidad de los informes. No obstante, se reconoce nuevamente que la sencillez del cálculo del IDH es lo que le otorga su poder explicativo.
Se ha establecido que existen limitaciones en la escala adoptada, ya que los valores máximos no necesariamente constituyen el máximo logro o la norma óptima a alcanzar por el resto de los casos considerados y que se encuentran en niveles inferiores. El adoptar un umbral determinado puede resultar arbitrario.	Sin embargo, debe reconocerse que los valores máximos son la escala ideal de capacidades a las que aspira el ser humano en nuestro presente histórico.

**CUADRO 1.4  
PRINCIPALES CRÍTICAS AL IDH Y RESPUESTAS ESGRIMIDAS**

<b>Críticas</b>	<b>Respuesta</b>
La selección de indicadores puede tener un sesgo contra algunos estados y municipios que no puedan mejorar sustancialmente en ellos, pero sí en otros indicadores que también reflejan el desarrollo humano.	Esta crítica de alguna manera es respondida en el informe al incorporar el IDG, el IMDH y el IRDH-MG.
Los ponderadores inciden en la medición final, por ejemplo, en educación se consideran dos tercios para el índice de alfabetización de adultos y un tercio para el índice de asistencia escolar. Al modificar su ponderación, cambia el resultado final agregado.	Se trata de una medición de carácter internacional, por lo que para conservar la comparabilidad debe existir una decisión de carácter metodológico que garantice la comparación de los resultados.
Al utilizar una metodología diferente es posible llegar a resultados cuantitativos distintos, por ejemplo al obtener un índice mediante otra técnica estadística como análisis factorial múltiple; al incorporar nuevas dimensiones o variables lo que modificaría el peso relativo de los ya adoptados; al adoptar ponderadores determinados (como en educación para los niveles educativos); al adoptar otras variables; al decidir normalizar o no las series estadísticas, entre otros.	El mismo argumento que el caso anterior.
Puede haber problemas de comparabilidad entre datos de diferentes fuentes y escalas.	Ello es un problema intrínseco a un ejercicio como el ISDH, que se resuelve cuidando la calidad de la información y la metodología utilizada en su tratamiento.

A pesar de críticas como las mencionadas, se acepta que el IDH es una herramienta fructífera para la visión del desarrollo centrado en las personas en una perspectiva internacionalmente comparable. Sin embargo, a partir de lo anterior se desprende la conveniencia de ser muy cuidadosos en la incorporación de nuevas dimensiones al IDH, pues justamente debe tenerse en cuenta la comparabilidad internacional de los resultados. Esta integración de dimensiones o cruzamiento con otras variables puede ser muy necesaria si se desea aplicar el IDH (alguno de sus indicadores u análisis basados en él) al proceso nacional de planeación del desarrollo, debido a que las acciones de gobierno en este campo requieren, cada vez en mayor grado, de estimaciones más refinadas, desagregadas y diversificadas.

#### Valoración de la calidad de la información de referencia

La instrumentación y el cálculo del Índice deben tomar en cuenta la confiabilidad de datos y su disponibilidad para el conjunto de casos considerados en el universo, así como una metodología homogénea. En el caso del ISDHM-2002, el conjunto de entrevistas realizadas al equipo técnico

encargado de realizar el Informe, demuestran que la información con la que se contó reunió los requisitos de calidad y la homogeneización metodológica exigidos por los estándares de elaboración de los informes de PNUD. Para el ISDHM-2002, de hecho, se contó con bases de datos que normalmente no están a disposición del público y que fueron proporcionados y validados por las instancias oficiales del gobierno mexicano (INEGI, CONAPO, SSA), así como por cálculos propios de los integrantes del equipo técnico. Cabe destacar que en el caso de diferencias en cuanto a la información, el equipo técnico distribuía los borradores del Informe para recibir comentarios, buscando lograr consenso sobre las fuentes utilizadas y evitar un posible desmentido de las instancias del gobierno mexicano.

### Valoración de las contribuciones del Informe

Una de las principales contribuciones del Informe, ha sido haber logrado colocar en la agenda pública del gobierno federal (y gobiernos estatales) el tema del desarrollo humano, que no tenía precedentes discursivos oficiales y que prefería conceptualmente la expresión “desarrollo social”. Otra ha sido el finalmente permitir el que organismos internacionales puedan formular opiniones sobre las situaciones sociales del país, un punto en el que el gobierno mexicano había estado casi siempre opuesto.

Sin embargo, la principal contribución del ISDH en México y en otros países, ha sido *la incorporación de la desigualdad en la medición del desarrollo humano*, mediante la inclusión de una medida de aversión a la desigualdad ( $\epsilon$ ), lo que permite obtener para el universo de casos un valor de desarrollo humano sensible a la desigualdad. Con esto, se modifica el lugar que ocupan los casos en la serie total.<sup>12</sup>

En el informe de México, la inclusión de la desigualdad resultó un hecho muy importante, sobre todo considerando que este fenómeno es muy acentuado en América Latina y en el país. Asimismo, gracias al Informe se han destacado aquellos casos en que el avance del desarrollo

---

<sup>12</sup> Cabe mencionar que desde el Informe Mundial de 1990, se reconocía que la medición del desarrollo humano tenía el defecto de estar sustentado en promedios nacionales que ocultaban las disparidades en los índices de los tres componentes. La distribución en la esperanza de vida no podría ser menor de 3 a 1 y en la educación no llegaba a una relación de 8 a 1; sin embargo, el ingreso por persona no tiene una cota superior, por lo que su variabilidad entre valores máximos y mínimos es muy alta. Para corregir esta situación se sugería multiplicar el ingreso real PPC por el factor  $(1 - G)$ , donde  $G$  es el índice de Gini. No obstante este valor no siempre está disponible para todos los países. Una situación semejante existe actualmente en relación con la contribución sobre la desigualdad que se hace en el ISDHM-2002.

humano se enfrenta a mayores obstáculos, considerando que aún en fases de alto crecimiento económico no se reduce la desigualdad y la pobreza.

Un juicio de carácter general reconoce la importancia del Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas para los diferentes niveles espaciales en México, debido a que modifica la posición que le corresponde a cada unidad de análisis (entidad federativa o municipio), considerando su grado de desigualdad. Un ejemplo es el caso de Oaxaca, ya que cuando se mide su nivel de desarrollo ignorando la desigualdad ( $e = 0$ ) el valor de su IRD-MG es 0.5881, mientras que si se mide con la máxima sensibilidad a la desigualdad ( $e = 3$ ), el valor se reduce a 0.3654. lo que modifica su posición del lugar 31 al 32 en el desarrollo de las entidades federativas.

La reclasificación de las unidades resulta justificada porque permite establecer nuevas prioridades que se deberían reconocer en las decisiones relacionadas con el proceso de desarrollo nacional, por ejemplo, invirtiendo más recursos públicos en aquellos estados con menor desarrollo humano por tener índices simples muy bajos o elevado grado de desigualdad. Asimismo, se supone que puede ser más significativa la aportación que produzca la mejoría de las entidades federativas más desiguales a la mejoría en el IDH nacional, respecto a las menos desiguales.

El IRD-MG ha sido valorado, especialmente en América Latina, por diversos especialistas y oficinas nacionales del PNUD. De hecho, su utilización en otros ámbitos ya ha arrancado, y se menciona incluso que se utilizará en el Informe Mundial, aunque todavía no se tienen detalles exactos al respecto. Lo que sí es un hecho, es que el IRD-MG toca un punto medular para países en desarrollo, que es la desigualdad; aunque por lo general todos los actores entrevistados (incluyendo los miembros del equipo técnico y directivo del ISDHM) están de acuerdo en que no puede sustituir al IDH, sí se le considera un elemento muy útil en el análisis, que viene a refinar y complementar al indicador principal.

## **PERTINENCIA DE LA DESAGREGACIÓN REGIONAL DE LOS DATOS**

Las estimaciones de desarrollo humano se llevan a cabo por entidad federativa y municipio. Sin embargo, se ha señalado que cada vez es más importante desagregar territorialmente las mediciones

para contar con información específica que exprese la gran variedad socioespacial y ofrezca referencias importantes y precisas para actuar. Este ha sido un punto repetidamente señalado en las entrevistas con los actores clave, sobre todo aquellos provenientes del ámbito de las dependencias gubernamentales, quienes señalan que requieren cada día mayor precisión en los datos. Por lo anterior, sería importante a mediano y largo plazo explorar la posibilidad de hacer el cálculo a niveles cada vez más detallados, introduciendo el factor de corrección por desigualdad. Asimismo, podría ser interesante considerar estimaciones, análisis o ejercicios por regiones determinadas por consideraciones socioeconómicas, unidades territoriales o geográficas, agrupaciones de localidades o estados, consideraciones poblacionales, etc.<sup>13</sup>

Por otro lado, tanto dentro del ámbito de PNUD como fuera de él, se tiene clara conciencia de la importancia que tiene la desagregación de los datos del ISDH por municipio, en lo cual el mismo PNUD ha avanzado mucho. Sin embargo, un representante del ámbito municipal mencionó que sería útil integrar a los documentos y bases de datos ya existentes (ISDHM) herramientas similares a aquellas lanzadas en el ejercicio análogo que se hizo en Brasil en el año 2000, donde además de datos y documentos, el disco compacto incluía *software* que permitía a los destinatarios municipales, hacer ejercicios propios de análisis y cruzamiento de datos, proyecciones, e incluso algunas herramientas básicas de diseño y planeación de políticas públicas.

En general, las estimaciones sobre desarrollo humano permiten obtener varios índices, por lo cual el ranking de los estados es variable. Al respecto, sería conveniente seleccionar uno de ellos como el más adecuado para expresar los avances (y en consecuencia los rezagos) para asociarlo, en su momento, con algunos usos muy específicos en el proceso de planeación y evaluación del desarrollo estatal y municipal.<sup>14</sup> Al respecto, en distintas entrevistas los actores relevantes del ámbito gubernamental, sugirieron que el PNUD podría interactuar más eficientemente con aquellos programas federales o estatales que generan o tienen acceso a información municipal relevante,<sup>15</sup> además de aquella que pueda surgir del contacto con los propios municipios.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, ejercicios de IDH o ISDH del Valle de México o el Bajío; zonas petroleras, puertos turísticos o zonas predominantemente agrícolas en su conjunto; municipios contiguos y próximos a determinadas rutas comerciales; comunidades y municipios por determinada etnia, etc.

<sup>14</sup> Al respecto, se harán algunas observaciones en el documento de propuestas.

<sup>15</sup> Es el caso, entre otros, del DIF respecto a indicadores y datos municipales sobre familia, salud, nutrición, programas de asistencia, etc. o bien, del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el caso de matriculación, asistencia a

## CONCLUSIONES: LA CALIDAD METODOLÓGICA Y EL CARÁCTER AUTÓNOMO DEL ISDH

A partir de las entrevistas y estudios realizados, los consultores estiman que el grado de autonomía del ejercicio es pleno, pese a los distintos obstáculos y dificultades a los que se enfrentó el Informe en su primera aparición. La prueba de que los agentes políticos y sociales han reconocido la autonomía en la elaboración del Informe es la buena recepción del Informe y de sus resultados. Por supuesto, lo anterior no obsta para institucionalizar dicha autonomía tanto en lo analítico como en lo técnico y material, algo en lo que ciertamente el PNUD ya ha avanzado.

Por su parte, la calidad metodológica es indudablemente adecuada conforme a los estándares a nivel internacional de PNUD. Sin embargo, es de remarcar que dicha calidad metodológica también se presenta en los indicadores ajustados y en particular, al indicador de desigualdad (IRD-MG) aportado por el equipo del Informe de México, el cual ha recibido gran atención por parte de las demás agencias de PNUD e incluso, de las oficinas centrales. La utilización del IRD-MG en otros Informes en el mundo, es la mejor prueba de su calidad y rigor metodológicos, y de hecho, se espera que el próximo Informe Mundial 2005 lo incorpore.

Por último, la calidad del equipo técnico y directivo sin duda ha sido la adecuada. Esto no obsta para que, acorde con la evolución del propio Informe, se requiera en el corto plazo un proceso de mejora continua de las capacidades de los integrantes; en particular, respecto a nuevos paradigmas, escuelas de análisis de los datos: política y disciplinas, relaciones internacionales, sociología..., en el entendido que se deberá asegurar la especificidad del análisis y evitar la dispersión por erudición innecesaria. A la par y con vistas a futuras contrataciones, parece necesario diseñar e implantar un sistema con criterios y mecanismos claros de ingreso: perfiles de puesto, exámenes de conocimientos, etc.

---

clases o ciertos indicadores de salud reproductiva y de la mujer. Algo similar se mencionó para los distintos programas de la Secretaría de Desarrollo Social de Chiapas.

## CAPÍTULO II: COLOCACIÓN DEL TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO HUMANO.

### INTRODUCCIÓN: EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO Y SUS ACEPCIONES EN LA AGENDA PÚBLICA MEXICANA.

En México, el término “desarrollo humano” es usado frecuentemente, pero con numerosas acepciones distintas. Puede significar una escuela o corriente particular de la psicología, enfocada en el desarrollo de las capacidades individuales y en la adopción de actitudes positivas ante la vida (acepción que, posiblemente, sea la más aceptada a nivel del ciudadano común), pero designa también un sentido particular de realización de la persona que incluye su dimensión moral y espiritual, lo que remite a la Doctrina Social de la Iglesia. De hecho, en México el desarrollo humano se llegó a vincular a una expresión cercana a esta referencia católica y a un grupo particular (Desarrollo Humano Integral A.C., DHIAC) que tuvo un destacado rol en el apoyo a un candidato presidencial de oposición (Manuel J. Clouthier, del PAN) en la elección presidencial de 1988 y que por varios motivos fue considerado un movimiento de “derechas”.<sup>16</sup>

Empero, una de las acepciones del término más relevantes para nuestro caso, es la de “desarrollo social y humano” empleada como guía de la acción de gobierno en la administración 2000 – 2006. Dentro del discurso gubernamental del presente sexenio, se declara que el objetivo último de la política social es la emancipación individual y colectiva,<sup>17</sup> y al respecto, a la *política nacional de desarrollo social y humano*<sup>18</sup> se le concibe como formada por seis “ejes”:

- 1) Reducción de las desigualdades extremas y las inequidades de grupo.
- 2) Equidad en los programas e igualdad en las oportunidades.
- 3) Fomento a la capacidad e iniciativa de las personas.
- 4) Cohesión social.
- 5) Desarrollo en armonía con la naturaleza.
- 6) Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país,

---

<sup>16</sup> El término DH tomó una connotación política y representó una base argumentativa para justificar las acciones de desobediencia civil frente a lo que se alegaba había sido un fraude electoral en los comicios de 1988.

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, p. 48.

<sup>18</sup> Hay que aclarar que en el PND 2001 – 2006, es frecuente el uso indistinto de los términos “política social”, “política de desarrollo humano” así como varias combinaciones de las mismas.

Lo anterior implica acciones como el construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos; desarrollar las capacidades educativas y de salud; incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente, donde el proceso conduzca a una mejor comprensión por parte de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, propicie mejores condiciones para su inserción social y de un fuerte impulso a la iniciativa individual, estableciendo así las bases para una emancipación individual y colectiva, producto de la seguridad que da la capacidad y confianza en sí mismo.<sup>19</sup>

Sin embargo, al momento de traducirse los objetivos citados en líneas precisas de acción en el campo del desarrollo social y humano, se muestran varias características interesantes. En particular, la estrategia **CONTIGO**, que es la expresión operativa de dicho concepto, tiene como idea central que

[...] en México la pobreza y, en general, los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población. A su vez, la elevada desigualdad de recursos entre la población es resultado, en gran medida, de una distribución altamente distorsionada de activos generadores de ingresos, tales como el capital humano y físico, y de oportunidades en los mercados laboral y de inversión para utilizar estos activos productivamente.

Desde la visión gubernamental actual, el desarrollo humano se enfoca primordialmente en los recursos materiales, en la economía y en concepciones ligadas al mercado: “activos generadores de ingresos”, “mercados laboral y de inversión”, etc. Por ejemplo, el capital humano (que incluye la educación, desarrollo de habilidades, etc.) es analizado en función de su utilidad para la generación de ingreso.

Sin embargo, el concepto de desarrollo humano *como lo entiende el PNUD y por tanto, el ISDH*, parece ser distinto:

El desarrollo humano es el proceso de incrementar las posibilidades de un individuo de tener una vida plena y creativa, es decir, una vida digna. Tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son: la posibilidad de tener una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos

---

<sup>19</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, passim

individual y socialmente valiosos, y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.<sup>20</sup>

Con lo anterior, el énfasis en el desarrollo humano tal y como lo entiende el PNUD, es en un proceso de ampliación de las posibilidades de elección por parte de las personas, a fin de lograr un estado éticamente calificado (*vida digna*) que alude a una vida saludable, creativa y con los medios apropiados para desarrollarse en su entorno social. Por lo tanto, para el logro de este estado los recursos materiales y el ingreso son necesarios pero no suficientes, debiéndose integrar factores como la salud, la esperanza de vida y el aprendizaje útil para la persona y la sociedad.

De esta manera, su concepción va más allá de las concepciones ligadas al mercado y la economía; la “adquisición de conocimientos” va más allá de su función económica, para valorarse en términos de valor personal y social; asimismo, sin embargo, lo más relevante parece ser que el problema de origen identificado no es en “la pobreza y los rezagos sociales” ni en “la desigualdad en la posesión de recursos” sino *una concepción más amplia* sobre las “posibilidades de tener una vida plena y creativa” y de lograr la “realización del potencial humano”. Sin embargo, según la mayoría de los distintos entrevistados provenientes del ámbito gubernamental, esta concepción amplia del desarrollo humano se convierte en algo muy concreto y delimitado en cuanto a los indicadores contenidos en el propio Informe, que son sólo algunos del gran universo que podrían caber en una concepción de desarrollo humano como la citada en el Informe.<sup>21</sup>

Por otro lado, el empleo del término “desarrollo humano” dentro de los gobiernos estatales muestra grandes variaciones, como se pudo notar en las entrevistas efectuadas y en particular, en el análisis de los planes estatales de desarrollo. De hecho, el término mismo de “desarrollo humano” no es muy utilizado (véase cuadro II.3) prefiriendo otros como desarrollo social, desarrollo sustentable, crecimiento económico, desarrollo regional, progreso social, etc. que, por lo general, son reflejo de variaciones en la concepción de desarrollo.

---

<sup>20</sup> Esta es la versión más concisa y reducida del concepto de desarrollo humano avalado por el PNUD, tal y como lo cita el folleto “Informe sobre Desarrollo Humano México 2002”, que sirvió de promoción y difusión a dicho Informe. Por supuesto, tanto el resumen ejecutivo del Informe como el mismo Informe completo, ofrecen versiones más detalladas de dicha idea; sin embargo, la citada aquí corresponde bien a la tesis central.

<sup>21</sup> Ello, por supuesto, se debe a consideraciones prácticas, ya que al ser un Índice diseñado para compararse internacionalmente, requiere de medir aquellas dimensiones de la realidad de las que cualquier país pueda disponer, incluso el más atrasado en términos técnicos e informativos. Sin embargo, también es una realidad que la existencia de indicadores tan limitados para aplicar un concepto tan amplio, constituye un obstáculo para su utilización plena en el diseño, gestión y evaluación de acciones y políticas públicas.

Por su parte, el entorno internacional también es relevante **en la construcción y difusión del concepto de desarrollo**. Los distintos Informes, reportes, estadísticas, estudios, provenientes de organismos internacionales, multilaterales y de carácter regional han aparecido desde la década de los 90 en América Latina y han acompañando los procesos de liberalización económica y democratización. Sin embargo, dichos informes, que tienen diversos supuestos y propuestas en lo concerniente al Desarrollo, suelen ser elementos de discusión en los países y, según su aceptación convencida o inducida, influyen en el diseño de la agenda y política pública, en el entendido de que los interlocutores y protagonistas principales en el espacio público ya no son solamente los gobiernos y partidos, sino también los distintos grupos y organizaciones sociales, que no sólo tienen sus conceptos contruidos de DH sino que demandan información objetiva y creíble para evaluar la acción gubernamental y proponer visiones alternativas de los problemas públicos.

Las distinciones y aclaraciones anteriores, lejos de ser académicas o discursivas, deben tenerse en cuenta al momento de estudiar los siguientes puntos:

- § La dificultad de que los actores públicos compartan una denotación sobre el desarrollo humano.
- § la aplicabilidad (o no) de la concepción de DH del ISDH al diseño, la implementación y la evaluación de las políticas federales o estatales de desarrollo.
- § La confusión que puede existir entre la ciudadanía (individual y organizada) referente al concepto mismo de desarrollo humano, a su utilidad real y a su difusión eficiente y clara.
- § La posibilidad de que el término sea identificado con tal o cual corriente política o ideológica.

Para ahondar en lo anterior, a continuación valoraremos el conocimiento, la recepción y/o la utilización del ISDH 2002 en distintos actores relevantes de la agenda pública mexicana y, cuando se pueda, se hará lo mismo respecto al concepto mismo de Desarrollo Humano y al correspondiente Índice.

## VALORACIÓN DEL ISDH EN EL DISCURSO, PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL.

En general, se puede decir que los gobiernos anteriores a la administración del Presidente Vicente Fox, no emplearon el término “desarrollo humano” en el discurso oficial, ni éste fue considerado el eje de sus políticas en materia de social. De hecho, se puede afirmar que el término desarrollo social ha sido más significativo y usado que el de desarrollo humano, al que tradicionalmente se le asignaron denotaciones liberales–individualistas o clericales–conservadoras.

### El concepto de desarrollo humano en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

A partir del inicio de la presente administración, el término “desarrollo humano” adquiere mayor relevancia en el discurso gubernamental, así como en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>22</sup> y en los programas sociales de gobierno. Desde su discurso de toma de posesión del 1° de diciembre de 2000, el presidente Fox se apropió del citado término para expresar los planteamientos, valores y líneas generales de la política de su gobierno en el ámbito social. Así, bajo la interpretación gubernamental, con el paradigma del desarrollo humano se propone una idea de desarrollo en el cual la economía recupere su dimensión moral y humanista, a fin de darle sentido y rumbo al desarrollo; en tanto, la calidad de vida no se debe medir únicamente por las capacidades existentes para generar y consumir riqueza, sino sobre todo por la equidad para distribuirla entre la población.

En consecuencia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se estructura al gobierno en tres grandes gabinetes: 1) *Desarrollo Humano*, 2) *Crecimiento con Calidad*, 3) *Orden y Respeto*.<sup>23</sup> El primero de ellos engloba a las siguientes dependencias:

---

<sup>22</sup> El Plan Nacional de Desarrollo y los correspondientes Planes Estatales son los documentos que contienen los postulados y valores de política, los temas prioritarios, así como las líneas y estrategias generales de gobierno y por ende, de las políticas públicas que se aplicarán en una administración determinada. De ellos se desprenden todos los planes sectoriales y proyectos específicos de cada gobierno.

<sup>23</sup> Hay que aclarar que en el PND, se les denomina “comisiones”.

**CUADRO II.1  
COMPOSICIÓN DEL GABINETE DE DESARROLLO HUMANO  
EN EL GOBIERNO FEDERAL**

• Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
• Coordinación de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.
• Secretaría de Desarrollo Social.
• Secretaría de Educación Pública.
• Secretaría de Salud.
• Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
• Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
• Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior. <sup>24</sup>
• Oficina de Promoción e Integración para las Personas con Discapacidad.
• Comisión para el Desarrollo Humano.
• Comisión para la Paz en Chiapas.
• Comisión Nacional del Deporte.
• Comisión Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo.
• Banco de Comercio Exterior.

Las entidades citadas, por ende, incluyeron en sus programas y actividades el término “desarrollo humano” como una directriz para lograr los objetivos de la acción gubernamental en el ámbito social.

Sin embargo, aunque el término de desarrollo humano se menciona con frecuencia, éste tiende a no traducirse en políticas e instrumentos de administración claros. En general, “desarrollo humano” ha sido empleado más con carácter discursivo o como una “línea general de política”, pero no como un concepto claro para la elaboración de programas y políticas públicas. Sin embargo, lo más relevante es que aún en sus variantes, **el concepto de “desarrollo humano” empleado en el ámbito gubernamental federal, no parece relacionarse directamente con la concepción del mismo término para el PNUD, tanto en lo teórico como en cuanto a su aplicación en el diseño de planes y programas de gobierno.**

---

<sup>24</sup> La cual desapareció para crearse por Decreto Presidencial, en abril de 2003, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

### El desarrollo humano en los informes de gobierno de la presente administración federal.

En cuanto a los Informes de Gobierno, la administración 2000 – 2006 siempre ha dedicado en ellos un apartado especial al Desarrollo Social y Humano, aunque los temas e indicadores en él han variado. Así, en el primer año, ellos fueron:

<b>CUADRO II.2 TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN EL PRIMER INFORME DE GOBIERNO DE VICENTE FOX</b>	
§ Población.	§ Ingresos y gastos de los hogares.
§ Educación.	§ Disminución de la pobreza.
§ Salud.	§ Seguridad Social.
§ Capacitación para el trabajo.	§ Seguridad e higiene en el trabajo.
§ Justicia laboral en el ámbito federal.	§ Viviendas particulares censadas.
§ Financiamiento de viviendas.	§ Indicadores censales de género.
§ Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.	

Sin embargo, a partir del tercer año de su gobierno se incluyeron también los siguientes temas e indicadores:

- Ø Ciencia y Tecnología
- Ø Grupos Vulnerables
- Ø Equidad de Género
- Ø Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Ø Capacitación y Organización Agraria
- Ø Cultura
- Ø Cultura Física y Deporte

Al respecto, es muy llamativo que, a pesar del discurso en el cual el término aparece como eje rector, es notable que no existan referencias al ISDHM-2002, ni siquiera en el último informe presidencial.

De esta manera, de forma similar a lo que sucede con los planes y programas de gobierno, también en cuanto a los informes de gobierno son fácilmente detectables las diferencias entre los conceptos de desarrollo humano manejados por el PNUD y la administración 2001 – 2006, en particular respecto a la “cobertura temática” que cada uno conlleva, ya que se detecta que el (o los) conceptos manejados por el gobierno federal tienden a incluir muchos más cuestiones socialmente relevantes que el del PNUD. Esto, por supuesto, es una consecuencia lógica de que las dos concepciones de desarrollo humano tienen distintos objetivos: la gubernamental se enfoca en el diseño, puesta en marcha y evaluación de políticas públicas para el caso mexicano, mientras que la del PNUD se concentra en la evaluación de una serie limitada de indicadores, respecto a los cuales se harán comparaciones internacionales.

## **VALORACIÓN DEL ISDH EN EL DISCURSO, PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE GOBIERNOS LOCALES SELECCIONADOS.**

### El uso del ISDH y del concepto de desarrollo humano en los gobiernos estatales seleccionados.

Respecto al ámbito federal de gobierno, el estatal tiene características que lo puede hacer más receptivo al concepto de desarrollo humano, al menos en primera instancia. En particular, cada gobierno estatal elabora sus prioridades en materia social, estableciendo así fundamentos y valores de política específicos para cada entidad y diseñando así políticas públicas focalizadas. Por esto, es posible que los gobiernos estatales (sobre todo aquellos que iniciaron recientemente su gestión) pudiesen tener mayor receptividad hacia el ISDH como herramienta para las políticas públicas.

De hecho, a partir de la investigación documental y de campo se encontró que en el ámbito estatal, el grado de aceptación, apropiación e influencia del término de desarrollo humano, ha empezado desarrollarse dentro de los planes y programas estatales de desarrollo. Sin embargo, esto ha sido muy dispar, ya que no en todos los gobiernos ha tenido una presencia determinante en el discurso y en los programas de acción; incluso, en muchos estados no se utiliza en absoluto el término, sino que se emplean otros cercanos. De hecho, es bastante probable que por su interés de distinguirse a sí mismos respecto a la administración federal, los gobiernos estatales prefieren no hacer referencia directa al término “desarrollo humano”. Es posible que ello haya tenido un “efecto de arrastre” respecto al propio Informe, ya que sólo los estados de San Luis Potosí y Chiapas han consignado en sus Planes Estatales de Desarrollo alguna referencia al ISDHM-2002.

Sin embargo, parecería que cuando menos en los estados con menor IDH, las administraciones de reciente elección podrían tener mayor interés en el mismo. Sin embargo, el hecho es que en los estados con índices más bajos de desarrollo humano que han tenido elecciones recientes, el ISDHM, el mismo Índice y el propio concepto de desarrollo humano según el PNUD, han tenido un tratamiento muy dispar y generalmente, muy poco impacto en los programas sociales, recibiendo sólo algunas menciones en el discurso político:

**CUADRO II.3  
USO DEL TÉRMINO DH O AFINES Y DEL ISDHM-2002 EN LOS ESTADOS CON MENOR IDH**

<b>Gobierno</b>	<b>Uso del concepto DH</b>	<b>Uso del concepto DS o PS</b>	<b>Uso del ISDHM-2002</b>	<b>Ámbito de acción</b>	<b>Temas/programas</b>
Chiapas	X		X	Desigualdad, Vulnerabilidad Exclusión social	Atención a grupos vulnerables Defensa del menor, la mujer y la familia
Hidalgo		X		Justicia social Rezago social Bienestar Crecimiento poblacional planeado	Población Servicios básicos Vivienda Saludo Educación Cultura Juventud y deporte Mujer Grupos indígenas Asistencia social
Guerrero	Se encuentra en proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo				
Michoacán		X		Marginación Pobreza Migración	Seguridad alimentaria Vivienda Ahorro popular Promoción de la participación ciudadana en la política social Alfabetización Educación para la vida Atención a regiones de menor desarrollo Empleo temporal Letrinización Superación de la pobreza urbana

**CUADRO II.3  
USO DEL TÉRMINO DH O AFINES Y DEL ISDHM-2002 EN LOS ESTADOS CON MENOR IDH**

<b>Gobierno</b>	<b>Uso del concepto DH</b>	<b>Uso del concepto DS o PS</b>	<b>Uso del ISDHM-2002</b>	<b>Ámbito de acción</b>	<b>Temas/programas</b>
Oaxaca		X		Marginación Pobreza Migración	Cultura Educación Salud Medicina tradicional y alternativa Agua potable, drenaje y alcantarillado Electrificación Abasto Grupos vulnerables
Puebla		X		Educación y Bienestar Equidad e Igualdad Capacidad e Iniciativa Cohesión y Capital Social	Población, Salud, Educación, Infraestructura Social Básica Grupos de Atención Especial.
Veracruz	Se encuentra en proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo				
Zacatecas		X		Bienestar, servicios públicos de calidad, derechos humanos, equidad y justicia	Educación y cultura Innovación científico tecnológica Salud Desarrollo urbano con calidad de vida Equidad de género Atención a grupos vulnerables Atención a los grupos migrantes

DH: Desarrollo Humano

DS: Desarrollo Social

PS: Política Social y/o Progreso social

De manera más específica, la recepción del ISDHM en los estados incluidos en los diez últimos lugares del IDH y que tuvieron reciente cambio de gobierno, fue la siguiente:

1) **Hidalgo**.- En esta entidad, no se puede ver una apropiación del concepto de DH, ni en el discurso ni en los programas sociales. En vez, en los planes y programas de gobierno se utiliza el término “Desarrollo Social” cuando se buscan materializar los siguientes propósitos:

- impulsar en forma prioritaria y permanente la justicia social;
- implementar acciones concretas para abatir los rezagos sociales e incrementar los niveles de bienestar;
- instrumentar mecanismos para garantizar un crecimiento poblacional planeado.<sup>25</sup>

Al respecto, el gobierno cuenta con la Secretaría de Desarrollo Social, encargada del desarrollo social en la entidad, encargada de garantizar a los hidalguenses la realización plena de su derecho a una vida digna.

Los temas abordados en el eje del desarrollo social son:

- a) Población
- b) Servicios básicos
- c) Vivienda
- d) Salud
- e) Educación
- f) Cultura
- g) Juventud y deporte
- h) Mujer
- i) Grupos indígenas
- j) Asistencia social

Si bien es cierto que los anteriores son temas abordados en el área de “desarrollo humano” del gobierno federal, a nivel estatal estos temas se manejan como “desarrollo social”.

2) **Michoacán**.- El gobierno de Lázaro Cárdenas Batel (2003-2008) Cuenta con una Secretaría de Desarrollo Social pero en su Plan Estatal de Desarrollo no toca el concepto de desarrollo

---

<sup>25</sup> Gobierno del estado de Hidalgo, Plan Estatal de Desarrollo, 2000-2005 *passim*

humano. Sin embargo, sí dedica un apartado a la Política Social, la cual está orientada a la reconstrucción del tejido social en el estado, principalmente mediante el combate a la pobreza. Se argumenta que esos tejidos sociales se han visto afectados en el plano del núcleo familiar y en los niveles de la organización social, política, cultural y productiva de las mayorías; en el caso de Michoacán, tales daños se reflejan en diferentes estadísticas, empezando por la que los sitúa en los primeros lugares del país en índices de marginalidad y de pobreza. Las consultas de dichas cifras se realizan principalmente en los informes de CONAPO e INEGI.<sup>26</sup>

3) **Oaxaca.**- El gobierno de Ulises Ruiz Ortiz, nombra a su plan de gobierno como “Plan Estatal de Desarrollo sustentable 2004-2010”. Sin embargo, no existe un apartado en el mismo en el cual se utilice el concepto de desarrollo humano, aunque en sus discursos se pronuncia por un “desarrollo con rostro humano.” En el PED, se habla de un Combate Frontal a la Marginación y la Pobreza como el eje estratégico del desarrollo social del Programa de Gobierno, para aumentar la calidad de vida y reforzar la formación del capital humano de los oaxaqueños.

4) **Puebla.**- En el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Puebla 1999-2005, el gobierno del Estado hace un recuento de la situación de pobreza y marginación en la que se encuentran la mayoría de las comunidades rurales y gran parte de la población de las ciudades, pero no hace referencia explícita al nivel de desarrollo humano del estado y de hecho, parece que el desconocimiento del ISDHM se encuentra incluso entre los altos funcionarios.<sup>27</sup> No obstante, en el PED dedica su apartado IV al Progreso Social, entendido como sinónimo de *desarrollo social*, en los siguientes niveles:

---

<sup>26</sup> Gobierno del estado de Michoacán Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008 en [www.michoacan.gob.mx](http://www.michoacan.gob.mx)

<sup>27</sup> Dicho desconocimiento se hizo evidente cuando, a decir de algunas fuentes entrevistadas por los consultores, en una presentación del ISDHM-2002 en dicha entidad, el gobernador del estado mostró sorpresa por los rezagos que en materia de desarrollo humano mostraba el IDH para Puebla.

**CUADRO II.4  
DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO  
EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE PUEBLA <sup>28</sup>**

Objetivo Rector 1.	Niveles de Educación y Bienestar
Objetivo Rector 2.	Equidad e Igualdad
Objetivo Rector 3.	Capacidad e Iniciativa
Objetivo Rector 4.	Cohesión y Capital Social
Objetivo Rector 6.	Respuesta Gubernamental y Confianza en las Instituciones

Operativamente, los objetivos rectores se desagregan en programas de *Población, Salud, Educación, Infraestructura Social Básica y Grupos de Atención Especial*.

Asimismo, en el PED de Puebla se dedica un capítulo al desarrollo regional sustentable, donde se plantea reconsiderar el potencial de los recursos de la entidad y configurar un modelo de intervención estatal que se ajuste a la utilización racional y óptima de los mismos, a partir de un trabajo conjunto entre población y gobierno. Hay que resaltar que en la llamada “actualización” electrónica del PED 1999-2005, en el capítulo sobre Progreso Social, se consigna el Índice de Desarrollo Humano de las mujeres de Puebla.<sup>29</sup>

5) **Chiapas.-** Este es un caso particular, ya que desde el discurso gubernamental plasmado en el PED, se asigna un rubro al Desarrollo Social y Humano; de hecho, existe específicamente un apartado dedicado al desarrollo humano entendido como un proceso mediante el cual las personas pueden ampliar las opciones y oportunidades que les permitan elevar su calidad de vida. Este objetivo se pretende lograr a través de:

- La creación del Instituto de Desarrollo Humano, para que sea parte de los mecanismos a través de los cuales se instrumente la política social y de desarrollo humano en el estado.

<sup>28</sup> Gobierno del Estado de Puebla PED-1999-2005. Actualización en [www.puebla.gob.mx](http://www.puebla.gob.mx)

<sup>29</sup> Gobierno del Estado de Puebla, Programa Estatal de Desarrollo 1999-2005; véase también Gobierno del estado de Puebla, Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, Actualización; en [www.puebla.gob.mx](http://www.puebla.gob.mx)

- El fortalecimiento y promoción de las oportunidades de desarrollo de los grupos prioritarios y vulnerables, para que puedan integrarse a la sociedad en condiciones de respeto y equidad.
- La promoción de una cultura que sensibilice a la sociedad acerca de la situación de las personas con capacidades diferentes y los grupos prioritarios y vulnerables, que además de buscar crear condiciones para su mejor desarrollo individual y colectivo, genere una actitud social de respeto y solidaridad hacia ellos.

Chiapas es donde el ISDH ha tenido mayor impacto no sólo como recurso discursivo, sino también como indicador de la gestión e incluso objetivo de gobierno, ya que es un propósito explícito de la administración estatal presente el mejorar su IDH y salir del último lugar nacional en el mismo. También el IDH se ha utilizado como mecanismo de evaluación y por cierto, también de difusión de logros: en el Cuarto Informe de Gobierno, el gobernador Salazar Mendiguchía anunció que “cifras preliminares de la Organización de las Naciones Unidas muestran que a partir del año 2000 [Chiapas fue] el segundo estado del país que con mayor efectividad combate su rezago” y que, además, “[en] el año 2002 el incremento absoluto de nuestro índice de desarrollo humano, de acuerdo con la ONU, fue tan notable que superamos al doble el crecimiento del estado más cercano.”<sup>30</sup>

Lo anterior, por supuesto, se refiere más que nada a un manejo político. Sin embargo, aún así Chiapas es ejemplo de las sinergias que pueden desatar un informe internacional, ya que (aunque no sea solamente imputable al ISDHM-2002) el estado suscribió un convenio de colaboración directa con la Unión Europea. Según el Cuarto Informe de Gobierno del estado, éste es un logro exclusivo de Chiapas como gobierno local en el mundo.<sup>31</sup>

**6) *Zacatecas.***- En dicha entidad también se presenta mayor énfasis al concepto de desarrollo humano. Dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2004 – 2010, existe un apartado relativo a la “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano” en la cual se declaran como objetivos:

---

<sup>30</sup> Salazar Mendiguchía, *Construimos una nueva realidad* [4º. Informe de Gobierno, diciembre de 2004].

<sup>31</sup> Chiapas cuenta también con una Coordinación de Relaciones Internacionales (única en México en su tipo) la cual ha logrado vincular las distintas áreas involucradas en el desarrollo humano del estado, con el PNUD.

- Impulsar la reforma democrática del estado y el acuerdo por Zacatecas
- Mejorar la procuración y administración de justicia y la seguridad pública
- Llevar a cabo una gestión administrativa eficaz y transparente de la administración pública

Al respecto, la “gestión pública para el desarrollo humano” concibe la disposición de instituciones y normas eficaces que fomenten el bienestar de la población, complementando la acción de los mercados y garantizando servicios públicos de calidad. Incluye también la protección de los derechos humanos, la promoción de una participación más amplia en las instituciones y en las normas que afectan la vida de las personas y resultados económicos y sociales más equitativos. En este sentido, la gobernabilidad para el desarrollo humano se refiere no sólo a resultados eficaces y equitativos sino también a procesos justos.

De esta manera, el DH se entiende en un sentido más amplio e incluso muy distinto al del PNUD. Por su parte, dentro del mismo documento existe un apartado al Desarrollo Social con Equidad, donde se habla acerca del impulso a:

- Educación y cultura
- Innovación científico tecnológica
- Compromisos con la salud
- Desarrollo urbano con calidad de vida
- Equidad de género y atención a grupos vulnerables
- Atención a los grupos migrantes

Con esto, se pretende que la política social sea incluyente, participativa y se comparta con la opinión pública, los medios de comunicación y las instituciones nacionales e internacionales dedicadas a los temas del desarrollo social. Así, la política social tendrá la finalidad de impulsar el desarrollo humano de la entidad.

7) **Veracruz.-** Actualmente, en esta entidad se está diseñando el PED. No obstante en los criterios que normarán el PED 2005-2010 se establece como una prioridad el “combate a la pobreza a la marginación y discriminación de todo tipo” con el objetivo de elevar los niveles de bienestar. Sin embargo, en la estructura organizacional del gobierno no existe un área específica dedicada al impulso al desarrollo humano, pero tampoco al desarrollo social en cuanto tal. Las

funciones de desarrollo social están repartidas entre las diversas Secretarías, entre las cuales destaca por su papel en el combate a la pobreza la Secretaría de Desarrollo Regional.<sup>32</sup>

8) **Guerrero.-** También en esta entidad el gobierno se encuentra actualmente diseñando el PED. Sin embargo, cuenta dentro de su estructura organizacional con una Secretaría de Desarrollo Social.

Podemos ver que, entre los estados de menor IDH que han tenido elecciones reciente, el ISDHM sólo ha sido retomado en algunos casos, mientras que otros prefieren (tanto en lo conceptual como en lo operativo) recurrir a otros paradigmas y nociones de desarrollo o permanecer en concepciones genéricas. **En el ámbito estatal, el ISDH no ha sido plenamente aprovechado más que en contados casos (en particular, Chiapas) como una referencia para el análisis, formulación o evaluación de la política en materia social.**

#### Valoración general del impacto y expectativas del ISDHM 2002 en el ámbito municipal

El análisis hecho para el ámbito municipal<sup>33</sup> muestra algunas particularidades relevantes. Además de la ventaja señalada continuamente en las entrevistas (la confiabilidad del IDH) se manifestó que para los municipios dicho Índice (o alguno basado en él) podría permitir un acuerdo general sobre los indicadores de desarrollo municipal, lo cual podría repercutir en la redistribución de ingresos entre ellos.<sup>34</sup> En particular, se señaló que su enfoque en el desarrollo y no en las desventajas de los municipios (pobreza, inequidad, etc.) permite construir un marco distinto de análisis para la formulación de la política social.

Sin embargo, los entrevistados también manifestaron que hace falta avanzar mucho en cuanto a la difusión del ISDHM entre los municipios<sup>35</sup> y la aplicación del Índice al plano local,

---

<sup>32</sup> [www.veracruz.gob.mx](http://www.veracruz.gob.mx)

<sup>33</sup> Ante la imposibilidad de hacer un estudio de campo incluso mínimamente representativo, las fuentes para esta sección, aparte de las documentales facilitadas por el PNUD, son básicamente referencias indirectas y apreciaciones de los actores entrevistados, así como de una importante entrevista con el presidente de la Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC)

<sup>34</sup> Actualmente, se mantiene un gran debate metodológico de cómo diseñar los indicadores que mejor reflejen la situación social en una determinada región.

<sup>35</sup> Se manifestó que probablemente, ni siquiera el 10% de los municipios en México han recibido el ISDHM. Además, la AMMAC manifestó que no se conoce ninguna referencia o *feedback* al respecto, por parte de una autoridad municipal.

sobre todo en los campos de desagregación de datos, así como otros análisis (regionales, de un municipio respecto a los vecinos, por grupos sociales, etc.) En particular, se consideró necesario que las bases de datos y las metodologías estuvieran disponibles a fin de que los municipios pudiesen replicar los ejercicios y, en todo caso, hacer análisis propios de acuerdo a los datos que tengan disponibles.

Si lo anterior fuera posible, se señaló en la entrevista, los municipios podrían utilizar los datos de origen y replicar los resultados ya ofrecidos por el Índice Municipal, para luego cruzarlos con datos ellos mismos tienen o puedan obtener a partir de la realización de encuestas e investigaciones directas, así como los que puedan facilitar los programas federales y estatales. De esta manera, se podrían obtener datos y análisis confiables incluso a nivel localidad.

Relacionado a lo anterior, en las entrevistas también se señaló que ejercicios similares del IDH realizados en otros países (Brasil, 2000) incluyen no sólo los resultados para cada municipio, sino que se acompañan de programas computacionales para el análisis de datos, realización de proyecciones, e incluso de herramientas básicas de planeación.

Por último, se sugirió como uno de los temas a futuro del Informe, el de federalismo y empoderamiento municipal, que incluyera análisis, por ejemplo, de IDH y grado de autonomía municipal (a partir de indicadores como dependencia fiscal respecto a participaciones federales, generación de ingresos propios, etc.)

## **DESARROLLO DE HERRAMIENTAS DE CAPACITACIÓN EN LOS DISTINTOS ÁMBITOS DE GOBIERNO**

El ISDHM-2002 tiene una existencia aún corta, por lo que no ha podido aún generar herramientas propias de capacitación en el medio gubernamental (asesorías, cursos, etc.). Las referencias con las que contamos en este apartado derivan sólo de las entrevistas realizadas a servidores públicos, los cuales coincidieron en señalar que **no** se han llevado a cabo dentro de sus respectivas dependencias, acciones de capacitación sobre el Informe, el IDH o el concepto de desarrollo humano del PNUD. Incluso en la entidad federativa en la que se muestra mayor atención al respecto, Chiapas, tampoco se han organizado seminarios, talleres o eventos dirigidos a presidentes municipales o al personal de la Secretaría de Desarrollo Social, para dar a conocer el ISDHM-2002 o el Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. En ese sentido,

es evidente la falta de una estrategia coordinada de capacitación y desarrollo en las dependencias gubernamentales pertenecientes tanto al ámbito federal, como al estatal y municipal.

### **VALORACIÓN DE LA INCORPORACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL ISDH EN LOS PROGRAMAS Y DOCTRINA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

De manera similar al caso de los estados con menor IDH y con administraciones que sólo recientemente iniciaron, pareciera que los partidos políticos podrían ser candidatos ideales e interesados en el análisis y aplicación del enfoque de desarrollo humano para sus programas y propuestas políticas. Sin embargo, en los distintos documentos fundamentales (Programas Nacionales, Declaración de Principios, Plataformas Electorales Federales, etc.) de los tres partidos políticos más representativos en México, la referencia al término de Desarrollo Humano se encuentra solamente en uno, el Partido Acción Nacional (PAN), dado que su núcleo doctrinal es el Humanismo Político. Sin embargo y al igual que lo que sucede con el gobierno federal, la existencia del término no quiere decir que se trate del mismo concepto que utiliza el PNUD, como se analiza a continuación.<sup>36</sup>

- I. El *PAN*, en su *Doctrina de Principios*,<sup>37</sup> incluye un apartado sobre Desarrollo Humano Sustentable donde especifica que en éste, los seres humanos no deben ser meros beneficiarios de programas asistenciales, sino agentes de cambio en el proceso de desarrollo. En tanto, desde la perspectiva de este partido, el desarrollo humano no debe ser asistencial, sino que debe centrarse en ampliar las capacidades humanas y proteger a las generaciones futuras. Asimismo, el citado documento tiene un apartado sobre medio ambiente, donde se enfatiza la necesidad de una efectiva protección del mismo, en el marco del desarrollo sustentable y en el cual el aprovechamiento de los recursos naturales, no dependen sólo de cuestiones técnicas y económicas, sino que está vinculado a los sistemas políticos y a sus instituciones.

---

<sup>36</sup> En cuanto al ISDHM-2002, no se encontraron referencias.

<sup>37</sup> Partido Acción Nacional, Plataforma política del PAN, *passim*. [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)

- II. En el **PRD**, en su *Programa de partido* aprobado en abril de 2001,<sup>38</sup> persigue la conquista de una sociedad democrática con igualdad social, en el marco de la independencia nacional y el respeto a la diversidad humana, a la equidad entre los géneros y a la naturaleza. Estos son aspectos incluidos en el apartado sobre Desarrollo Sostenido, Sustentable e Incluyente, que permitirán mejorar la calidad de vida de la población, mediante la sustitución del actual modelo de crecimiento, de manera que la nueva economía regionalizará los programas de desarrollo para superar los desequilibrios existentes y promoverá el desarrollo de acuerdo a las condiciones particulares de cada zona geográfica del país.
- III. El **PRI** habla en su Plataforma Electoral Federal 2000-2006 sobre el concepto de “Nación Justa” y convoca a luchar contra la desigualdad y la pobreza, la inseguridad, la corrupción y el desempleo. Se habla de desarrollo para la igualdad de oportunidades y la superación de la pobreza, donde busca promover el desarrollo regional para que la igualdad de oportunidades se encuentre en las comunidades, los municipios y las entidades.

El partido se propone hacer del desarrollo social el eje articulador de la agenda nacional de las reformas que necesita el país, con políticas públicas de largo plazo que rompan el círculo perverso de la reproducción de la pobreza, a través del impulso a los programas dirigidos a la alimentación, la salud, la educación, la capacitación y el empleo, para llegar a la igualdad de oportunidades y la verdadera justicia social.

En conclusión y en línea con lo que sucede respecto a los gobiernos estatales y al federal, **el término de desarrollo humano sólo es utilizado de manera ocasional y no tiene el mismo enfoque que el mencionado en el ISDH.**

## VALORACIÓN SOBRE LA APROPIACIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO Y DEL ISDHM 2002 POR PARTE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

### Marco regulatorio para la participación de las OSC

A partir del 2004, la Ley Federal de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil,<sup>39</sup> aprobada por unanimidad, regula la participación de

---

<sup>38</sup> Partido de la Revolución Democrática, Plataforma Política del PRD, *passim*. [www.prd.org.mx](http://www.prd.org.mx)

<sup>39</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del 2004

las organizaciones generando las bases de fomento, incentivos y apoyos gubernamentales para las actividades sociales de las organizaciones. Dicha ley obliga a las diferentes OSC inscribirse en el Registro para acceder a los apoyos y estímulos públicos, gozar de los incentivos fiscales, recibir donativos y aportaciones y en caso de disolución, transmitir sus bienes a otra organización que realice actividades objeto de fomento y que esté inscrita en el registro.<sup>40</sup>

### El ISDH y las Organizaciones de la Sociedad Civil

A efecto de conocer el universo de atención de las organizaciones civiles que tienen entre sus finalidades y propósitos el “Desarrollo Humano”, se revisó el directorio del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) denominado *Sistema de Información de Organizaciones Civiles*. En el Distrito Federal, se encontraron 227 organizaciones civiles cuyas actividades se enmarcaban en el ámbito del desarrollo social. De ellas, 191 se clasificaron en la vertiente de desarrollo humano, es decir, el 84.1%. Cabe señalar que la falta de una definición más o menos precisa y compartida de “desarrollo humano,” es causa de que gran parte de estas organizaciones civiles en realidad orienten sus actividades a cuestiones de desarrollo comunitario, mientras que otras se enfocan en apoyar a grupos vulnerables desde un ámbito altruista o bien, tienen una tendencia socialcristiana. Solamente un número reducido de OSC se vincularon de manera mínima con el concepto de desarrollo humano del PNUD. De hecho, se considera que no más de 5 de las OSC fueron susceptibles de ser entrevistadas para valorar la aplicación del ISDH en las actividades que desarrollan, lo cual representa un 2.6% de las organizaciones agrupadas en el ámbito del desarrollo humano.

Sin embargo, dichas entrevistas no pudieron lograrse, ya que ninguna de las organizaciones de la sociedad civil contactadas respondió a las peticiones de entrevista.<sup>41</sup> Sin embargo, a partir de comentarios al respecto por parte de entrevistados (del ámbito de las OSC y de otros) se pudo atribuir dicha situación a las siguientes causas:

---

<sup>40</sup> Las OSC que pueden disfrutar de estos apoyos son todas aquellas agrupaciones y organizaciones mexicanas que están legalmente constituidas, no persigan fines de lucro, ni de proselitismo partidista, político electoral o religioso y realicen alguna de las actividades objeto de esta Ley.

<sup>41</sup> De hecho, sólo se pudieron concretar entrevistas con OSC y personas vinculadas a las mismas, cuando se trataba de organizaciones con contacto o injerencia en el propio Informe. Por ello, sólo se tuvieron dos entrevistas (con Fundación Este País y con la Dra. Clara Jusidman).

- Las OSC mexicanas que tratan temas de desarrollo social / humano, con muy contadas excepciones, tienden a concentrarse en la operación directa sin tener preocupaciones sobre los fundamentos conceptuales de su acción. Por ende, es probable que el Informe sólo sea conocido a nivel de sus directivos y que su uso sea, primordialmente, como fuente bibliográfica y de información general.
- La relación del PNUD con las OSC es indirecta; se realiza a través de personas específicas que son directivos de las OSC o que mantienen relaciones con ellas, lo cual propicia que muchas organizaciones, en particular las pequeñas o situadas fuera del D.F., no mantengan comunicación con el PNUD.

Aún así, con el propósito de valorar la utilización del Informe sobre Desarrollo Humano en la actuación de las Organizaciones Civiles, se revisó una serie de documentos y estudios de organizaciones del país. Aunque en la mayoría de ellos se enuncia la importancia de promover y fomentar la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, es notoria la ausencia del ISDH en su discurso, en la elaboración de sus estudios, sus publicaciones o bien en las actividades que ejecutan las organizaciones civiles.

Aunque el trabajo y presencia de las OSC's no es reciente en México, son pocas a las que ha interesado vincularse a la formulación y ejecución de las políticas públicas. Esto se debe a que su larga historia de marginación o su propósito cuidadoso de asegurar su independencia operativa respecto de los gobiernos las ha llevado a realizar actividades por su propia cuenta sin prestar atención a lo que el estado haga o deje de hacer. En el caso del ISDH 2002, la relación con las organizaciones fue de manera indirecta, ya que no hubo una participación efectiva de las mismas en la elaboración ni en la comunicación del ISDH. Más bien, se contó con la colaboración de algunas personas que cuentan con experiencia reconocida sobre el tema y que de una u otra forma han estado vinculadas al trabajo de las OSC, por lo que la relación con ellas ha sido indirecta.

El hecho de que se hayan invitado de manera oficial a las organizaciones a la presentación del Informe 2002, no es un indicador de su participación activa en la elaboración del mismo, por lo cual se hace necesario fortalecer las acciones de acercamiento con las organizaciones y generar los mecanismos de colaboración y cooperación de las OSC en la elaboración de los futuros

ISDH, aún cuando existen limitaciones al respecto, como puede ser los vínculos partidistas de muchas de ellas, su grado de representatividad, su competencia interna, etc.

Así, son pocas las OSC que han empleado el ISDH en sus actividades o, cuando menos, estudiado o citado el mismo. Uno de estos contados casos es el Centro de Estudios Ecuménicos, A. C., que a través de su página Web incorpora un artículo en el que hace referencia a los resultados del Informe sobre Desarrollo Humano, a partir de los índices de medición de la pobreza a nivel general y en el ámbito de los estados. Otro es el Centro Mexicano para la Filantropía; en el boletín que este envía a sus agremiados de manera mensual, referente a las nuevas adquisiciones bibliográficas, dicha organización recomienda el ISDH para su consulta.<sup>42</sup>

Los diferentes documentos, artículos y estudios consultados, así como las páginas Web de diversas organizaciones consultadas, no permiten valorar de manera muy amplia el grado de apropiación y/o influencia del Informe, del concepto de desarrollo humano o del IDH, ni en las ideas o doctrinas, ni en las actividades de las organizaciones civiles. En términos generales, pudiera perfilarse como una conclusión **la ausencia de referencias sobre el Informe de Desarrollo Humano y la poca o nula utilización del ISDH en la actuación de las organizaciones de la sociedad civil.**

### **INFLUENCIA DEL ISDHM-2002 EN EL ÁMBITO ACADÉMICO**

Uno de los ámbitos en los cuales se puede esperar mayor interés y difusión del Informe, es el académico, tanto en la docencia, como en la investigación y difusión del mismo. Esto, debido a tanto a la gran cantidad de investigadores, instituciones y grupos avocados al estudio de temas vinculados al desarrollo en México, en general y en aspectos específicos, como el reconocimiento que el equipo técnico y directivo del ISDHM tiene (y tenía desde antes) entre dichos grupos.

#### Opiniones expresadas en las entrevistas aplicadas a académicos e investigadores

Para valorar el impacto del Informe en el ámbito académico, los consultores realizaron una serie de entrevistas a profesores e investigadores de distintas universidades, tanto públicas como

---

<sup>42</sup> [www.estudiosecumenicos.org.mx](http://www.estudiosecumenicos.org.mx) y [www.cemefi.org.mx](http://www.cemefi.org.mx)

privadas. Entre ellos, había tanto personas directamente relacionadas a la investigación y producción del Informe, como otros que no tenían ninguna relación con él, pero lo han estudiado y/o utilizado en sus actividades.<sup>43</sup> Los resultados de dichas entrevistas se resumen en los siguientes puntos:

- Todos los entrevistados coincidieron en la calidad del equipo técnico, del tratamiento de la información y de la metodología, así como del gran valor y utilidad del Informe para múltiples aspectos de la agenda pública y en particular, para el ámbito académico y de investigación.<sup>44</sup>
- Sin embargo, algunos entrevistados hicieron notar que el Informe tiende a ser muy exclusivista, haciendo poco caso de otras metodologías, reportes, ejercicios etc.<sup>45</sup> las cuales podrían ser herramientas útiles para comparar / completar los resultados del Informe, o para cruzar información al respecto.
- Un punto muy importante es que, aunque el grado variaba según el entrevistado específico, todos los entrevistados coincidieron en que el Informe *es de hecho muy poco conocido en el ámbito académico*, incluso entre los docentes, investigadores y especialistas en desarrollo.<sup>46</sup> Al respecto, se señalaron como causas una muy deficiente distribución por un lado (véase cuadro II.5) y por otro, el hecho de que los datos y metodologías no sean del todo transparentes y replicables, impiden un mayor grado de conocimiento y utilización del Informe entre los especialistas.
- Hubo bastante disparidad respecto a la recepción que el Informe ha tenido en las instituciones específicas. Mientras que en unos casos se estimó que el Informe era materia de debate casi cotidiano, en otros se señaló que era prácticamente desconocido. Se señaló la necesidad de crear “clientela”.
- También a pregunta expresa de los consultores, algunos de los entrevistados respondieron que se pueden detectar ciertas diferencias en el recibimiento del Informe.

---

<sup>43</sup> En total, fueron cuatro personas de las siguientes instituciones: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), UNAM, ITESM y el Colegio de México. Las preguntas aplicadas en la entrevista a personas del ámbito académico se muestran en el anexo 3.

<sup>44</sup> Sin embargo, se señaló la conveniencia de que el equipo técnico del Informe se establezca con más participación de miembros o egresados de universidades públicas.

<sup>45</sup> Entre otras, se citaron la Encuesta Nacional de Niveles de Vida, de Terruell y Ruvalcaba (UIA – CIDE)

<sup>46</sup> Un entrevistado incluso afirmó que todavía hace unos meses, en que en un coloquio nacional de especialistas en desarrollo, él mismo era el único que conocía el ISDHM y que, de hecho, se convirtió involuntariamente en el

En particular, algunos señalaron la situación de que el ISDHM ha logrado más atención por parte de instituciones privadas, que por las instituciones públicas.

- Los actores entrevistados variaron en cuanto a su apreciación de las relaciones existentes entre sus respectivas instituciones y el PNUD, dado que algunos señalaron que hay amplia y buena cooperación, mientras que otros dijeron que era inexistente.
- Algunos entrevistados señalaron la conveniencia de volver más analítico y propositivo al Informe, mediante la introducción de temas “de fondo” al debate, análisis de temas relevantes, enfoque en lo cualitativo y no sólo en lo cuantitativo, etc. Al respecto, se sugirió tanto el uso de recuadros o llamadas dentro del mismo texto, como la publicación de números especializados y de folletos (*papers*) sobre temas específicos.

### Uso del Informe en el ámbito académico

#### ***En los planes de estudio y actividades de educación continua y difusión***

A este respecto, hubo división de opiniones entre los entrevistados. Por un lado, varios de ellos entrevistados reconocieron que en sus respectivas instituciones han habido muy pocos o ningún resultado concretos del Informe en, por ejemplo, actividades de difusión y/o educación continua (seminarios, diplomados, cursos, etc.).

Sin embargo, otros citaron algunos resultados. Por ejemplo, en la UNAM el seminario dirigido por Rolando Cordera sobre la “Cuestión Social”, ha servido de marco para la presentación del ISDHM-2002. Asimismo, ahí se han presentado trabajos de otros académicos ligados al desarrollo y difusión de la metodología de medición del desarrollo humano, como los trabajos de John Scott Andretta del CIDE, quien trata de asignarle una utilidad al Informe como una herramienta en la asignación de recursos públicos.<sup>47</sup>

Además de lo anterior y a partir de una iniciativa regional del PNUD, actualmente se están dando los últimos toques a un curso de capacitación virtual (a distancia o semipresencial) para profesores del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo de Hermosillo, Sonora. Este

---

encargado de promocionarlo. Otro señaló que el Informe era más conocido entre especialistas en temas de educación y salud, que entre los economistas o aquellos dedicados al desarrollo social en general.

<sup>47</sup> De hecho, a la par de su participación en el ISDHM 2002, Rolando Cordera recientemente se incorporó al Consejo Asesor del PNUD para el ISDHM 2004, junto con otros académicos como Fernando Cortés, con lo cual también se demuestra el creciente interés en la academia de la metodología de PNUD.

proyecto, que sigue un modelo ya aplicado en otros países latinoamericanos, permitirá que la oficina de PNUD en México se convierta en agencia central en la promoción de esquemas de capacitación en desarrollo humano. Otros proyectos en proceso de planeación o puesta en marcha incluyen la cooperación con distintas universidades (ITESM, UIA) para esquemas de capacitación virtual.

No obstante lo anterior, a juicio de los consultores estos esfuerzos deberán reforzarse para que la utilización del ISDHM tenga impacto en los planes de estudio de licenciatura y postgrado. Al respecto, la mayoría de los distintos entrevistados señalaron que el Informe no ha influido en la creación de cursos o diseño de nuevas materias, por ejemplo.

### ***En investigación y publicaciones.***

A partir de las entrevistas hechas, se pudo concluir que el impacto del ISDHM en la investigación ha sido restringida a la iniciativa de personas y grupos especializados, mientras que los esfuerzos institucionales (grupos de estudio, proyectos multidisciplinarios, proyectos a cargo de facultades o centros) han sido muy pocos. De esta manera, si bien se señalaron algunas tesis de postgrado que han sido influenciadas por el Informe, los entrevistados hicieron hincapié en la necesidad de avanzar en la difusión del Informe a nivel institucional.

Algo similar sucede respecto a las publicaciones generadas a partir de la investigación y publicación del ISDHM. Por un lado, ciertamente se pudieron detectar algunas publicaciones; sin embargo, entre la producción nacional, destacan sobre todo aquellas obras de las personas ligadas al mismo Informe y que divulgaban avances de investigación, enfoques específicos, estudios de caso breves, etc. bajo el marco metodológico y conceptual del ISDHM. Es el caso de los Cuadernos de Desarrollo Humano del PNUD, así como algunas contribuciones en la serie homónima de la SEDESOL y en la de “documentos de investigación” de la misma dependencia. Por su parte, en el plano internacional, despertó gran interés la publicación del artículo “*Measuring the distribution of Human Development: Methodology and application to Mexico*” de James E. Foster, Luis F. López-Calva y Miguel Székely en el *Journal of Human Development*.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> *Journal of Human Development*, Vol. VI, núm. 1, 2005

Lo anterior fue ratificado por algunos de los entrevistados del ámbito académico. Sin embargo, la visión de otra parte de ellos era que, cuando menos en sus respectivas instituciones, habían habido muy pocos o incluso ninguna publicación al respecto (artículos, folletos, reseñas, etc.) y que de hecho, era un tema prácticamente desconocido. Lo anterior puede indicar que, primero, el Informe ha tenido una recepción desigual entre las instituciones y segundo, su difusión en ámbitos académicos ha recaído principalmente en el equipo del propio Informe, *pero no en investigadores externos que hayan sido inspirados por el ISDHM a nuevas investigaciones, enfoques o estudios de caso*. De esta manera, se corre el peligro de que el Informe pueda “encasillarse” en sólo ciertos grupos y en tanto, de no potenciar sus grandes capacidades en el ámbito de formación e investigación. Un hecho que de alguna manera corrobora la atención circunscrita primordialmente a ciertos grupos, es la distribución del Informe en las bibliotecas de distintas instituciones (véase el cuadro II.5).

#### Distribución del Informe en distintas instituciones académicas y de investigación

Evidentemente, el paso más importante para el conocimiento del Informe en el ámbito académico, es la distribución amplia del mismo entre distintas instituciones (públicas y privadas, nacionales y regionales, de grado y posgrado, etc.) para cuando menos, estar presente en sus bibliotecas y centros de documentación. Al respecto, los consultores indagaron la existencia de copias del Informe en algunas instituciones académicas relevantes. Los resultados se ofrecen en el siguiente cuadro:

**CUADRO II.5  
DISTRIBUCIÓN DEL ISDHM 2002 EN BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS Y DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN**

INSTITUCIÓN	CAMPUS Y/O BIBLIOTECA	EXISTENCIA	
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Biblioteca.	R	
Red de Colegios.	Bibliotecas de: Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de la Frontera Sur, de Jalisco, de México, de Michoacán, Mexiquense, de San Luis.		T
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	Unidad Golfo, (Veracruz, Ver.).	R	
	Otras unidades (incluyendo D.F.).		T
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Biblioteca Iberoamericana de la Sede Académica México.	R	
Instituto Mora	Biblioteca.		T
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	Todas las unidades y bibliotecas.		T
ITESM	Campus: Estado de México, Monterrey, Guadalajara, Querétaro, Toluca, Eugenio Garza Sada.	R	
	Otros 25 campus (incluyendo Ciudad de México).		T
ITESO	Biblioteca.	R	
Universidad Anahuac	Todas las bibliotecas.		T
Universidad Autónoma Chapingo	Todas las bibliotecas.		T
Universidad Autónoma de Guadalajara	Todas las bibliotecas.		T
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)	Todas las bibliotecas.		T
Universidad Autónoma Metropolitana	Iztapalapa, Azcapotzalco, Xochimilco.		T

**CUADRO II.5  
DISTRIBUCIÓN DEL ISDHM 2002 EN BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS Y DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN**

INSTITUCIÓN	CAMPUS Y/O BIBLIOTECA	EXISTENCIA	
Universidad de Guadalajara	Acervo del Departamento de Estudios del Pacífico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Biblioteca del Centro Universitario de la Costa (Puerto Vallarta).	R	
	Otros centros y bibliotecas (en Guadalajara y otros sitios).		T
Universidad de Guanajuato	Todas las bibliotecas.		T
Universidad Nacional Autónoma de México	Escuela Nacional Preparatoria – Plantel 1, ENEP Acatlán, FES Cuautitlán, Centro de Estudios sobre la Universidad, Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Programa Universitario de Estudios de Género, Instituto de Geografía, Instituto de Investigaciones Económicas.	R	
	Otras escuelas, facultades e institutos: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Trabajo Social, etc.		T
Universidad Iberoamericana	Campus Santa Fe.	R	
	Campus León, Tijuana, Torreón, Puebla.		T
Universidad Panamericana	Biblioteca.	R	
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	Biblioteca Gregorio Torres Quintero.		T <sup>49</sup>

Fuente: Catálogos en línea de las distintas universidades y/o investigación directa.

<sup>49</sup> Se marca como “por adquirir”

Como resultado tanto en las entrevistas realizadas, como en la valoración de la distribución dada al Informe, es de notar que hay una percepción de que el Informe no ha sido explotado en toda su capacidad en el ámbito académico y de investigación. En particular, llama la atención la limitada existencia del ISDHM 2002 en las bibliotecas de algunas instituciones como las distintas escuelas, facultades y programas de la UNAM, Chapingo, la Red de los Colegios, la U de G., etc. Algo similar aunque en grado aún más avanzado, parece suceder con el Informe Municipal, del cual no se pudieron obtener referencias en las distintas bibliotecas consultadas.

### **CONCLUSIÓN: EL IMPACTO DEL ISDH EN LA AGENDA PÚBLICA MEXICANA.**

Uno de los grandes obstáculos para la comprensión plena y utilización del paradigma de desarrollo humano entendido según el PNUD, ha sido el uso de dicho término con múltiples acepciones en México. Por ende, esta heterogeneidad conceptual –que ciertamente ha causado confusión en el público– también se ha constituido en un obstáculo para la apreciación del valor real y las aplicaciones del Índice de Desarrollo Humano y de los correspondientes Informes. Así, es necesaria una gran labor de comunicación y difusión por parte de PNUD, a fin de posicionar y consolidar su concepción del desarrollo humano en la agenda pública mexicana.

Por otro lado, tampoco el concepto de desarrollo humano ha logrado posicionarse de manera suficiente en el ámbito gubernamental, salvo algunas excepciones en el ámbito estatal. El concepto de desarrollo humano entendido según el paradigma de PNUD generalmente no se utiliza en los programas federales, estatales o sectoriales de desarrollo y aun cuando el término aparece en ellos, se refiere por lo general a concepciones distintas, que de hecho compiten con la del PNUD.

Es en el ámbito académico que el Informe parece haber mostrado mayores avances, aunque en grupos e instituciones muy específicas. Por ende, es altamente probable que una mayor labor de difusión del Informe y de sus subproductos tendrá el efecto de aumentar rápidamente el interés y el uso de los mismos en la docencia e investigación. Por su parte, es claro que las organizaciones de sociedad civil (fuera de algunos casos específicos) no emplean ni el Índice ni el Informe a plena capacidad y en la mayor parte de las organizaciones son desconocidos en sus

contenidos y resultados. Por lo tanto, una labor intensiva de información e interlocución parece necesaria también en el ámbito de las OSC's.

En resumen, durante el corto plazo suscitado entre la publicación del informe y la fecha de valoración del mismo (un año) se considera que *en general ha habido bajo impacto del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 en la agenda pública mexicana; sin embargo, también se considera que en aquellos sectores en donde sí ha impactado, el Informe ha despertado mucho interés y mostrado grandes potencialidades de empleo.* En consecuencia, la mejora de las estrategias de comunicación y difusión, que permitan identificar públicos clave y tomen en cuenta los alcances y las metas estratégicas del Informe, abrirá grandes oportunidades para el Informe, posicionándolo en el mediano plazo como una referencia de gran importancia en la agenda pública en México.

### **CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE CÉDULAS AL EQUIPO TÉCNICO Y DIRECTIVO DEL ISDHM 2002.**

#### **INTRODUCCIÓN.**

Además de los documentos facilitados por el propio PNUD, para el presente capítulo se aplicaron una serie de cédulas equipo técnico y directivo del ISDH (además de las entrevistas realizadas al mismo) lo cual permitió tener resultados más estadísticamente representables y analizables que la sola realización de entrevistas. Las cédulas aplicadas versaron sobre la percepción en el mismo equipo del ISDH, respecto al recibimiento y uso que distintos actores de la vida pública han hecho del propio Informe. Se recibieron un total de seis cédulas completadas, las cuales contenían un total de 93 respuestas.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Véase un ejemplo de la cédula aplicada en los anexos a este documento. Las cédulas son instrumentos muy útiles para encontrar convergencias y divergencias de opinión, asuntos importantes claramente identificados o no por el grupo, temas con mayor atención que otros etc. pero requieren de ser contestadas por un cierto número de personas, o de lo contrario su valor como instrumento de registro y de análisis estadístico se pierde.

**CUADRO III.1 - RESULTADOS DE CEDULA 1  
CONCENTRADO GENERAL DE RESPUESTAS**

	( A ) Altos directivos de dependen- cias del gobierno federal	( B ) Mandos medios y bases en dependen- cias del gobierno federal	( C ) Legisladores y comisio- nes del Congreso de la Unión	( D ) Gobiernos y legislaturas estatales	( E ) Partidos políticos	( F ) OSC directamente involucradas en temas o actividades de DH	( G ) Periodistas y medios	( H ) Universida- des y centros de investiga- ción	( I ) PNUD y otras agencias del sistema de Nac. Unidas en México	( J ) Público en general	<b>TOTAL</b>
1. Conocimiento superficial o desconocimiento del Informe	2	4	6	1	6	2	3	1	2	5	<b>32</b>
2. Es un ejercicio académico, primordialmente para uso bibliográfico	2	2	0	0	0	0	2	5	2	4	<b>17</b>
3. Es una fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social.	3	3	2	6	0	6	3	2	3	1	<b>29</b>
4. Es un elemento fundamental para la creación de leyes y el diseño de políticas de largo plazo	1	0	0	1	0	0	2	1	2	1	<b>8</b>
5. Es un material susceptible de mala utilización por actores políticos, grupos de presión, etc.	2	1	0	0	1	0	1	0	1	0	<b>6</b>
6. Constituyó una injerencia en los asuntos internos de las dependencias y del país	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>93</b>

Una vez recibidos los resultados de las seis cédulas contestadas por el equipo del Informe, se procedió al análisis de los datos contenidos en las mismas. Después de una primera revisión y de elaborar el concentrado, y tomando en cuenta las prioridades y sentido del presente ejercicio de evaluación, se decidió analizar los resultados en tres dimensiones:

- 1) Por temas y actores, buscando aquellos que recibieron mayor y menor atención por parte de los respondentes.
- 2) Por opiniones particulares, analizando las respuestas que cada uno de los actores (ordenados en columnas) recibió para cada pregunta y observando el grado de homogeneidad en las mismas.
- 3) Por la correspondencia de las respuestas de PNUD respecto a las obtenidas en las entrevistas con otros actores relevantes de la agenda pública.

#### **ANÁLISIS POR TEMAS Y ACTORES CITADOS.**

Al analizar el conjunto de resultados de las cédulas aplicadas, rápidamente se notó que había bastante concentración de respuestas en las filas de la cédula, esto es, respecto a las “caracterizaciones” del Informe que el respondente debía valorar. Asimismo, se pudo detectar concentración, si bien de menor grado, en los actores (columnas) respecto a los cuales se calificaban dichas caracterizaciones. Asimismo, para ambos casos se detectaron caracterizaciones y actores que recibían muchas menores respuestas (véase cuadro III.2).

En el siguiente cuadro, se reflejan esas respuestas tanto para las distintas “caracterizaciones” del Informe (filas) como para los actores (columnas). En el primer caso, se señalan las dos respuestas mayoritarias (en rojo) y las dos minoritarias (en amarillo). Para el análisis “vertical”, por actores, por ser más uniformes las respuestas y menores los casos, se señalan sólo el extremo superior e inferior de la muestra.

**CUADRO III.2 - RESULTADOS DE CEDULA 1  
ANÁLISIS POR TEMAS Y ACTORES CITADOS (MÁXIMOS Y MÍNIMOS)**

	(A) Altos directivos de dependencias del gobierno federal	(B) Mandos medios y bases en dependencias del gobierno federal	(C) Legisladores y comisiones del Congreso de la Unión	(D) Gobiernos y legislaturas estatales	(E) Partidos políticos	(F) OSC directamente involucradas en temas o actividades de DH	(G) Periodistas y medios	(H) Universidades y centros de investigación	(I) PNUD y otras agencias del sistema de Nac. Unidas en México	(J) Público en general	TOTAL
1. Conocimiento superficial o desconocimiento del Informe	2	4	6	1	6	2	3	1	2	5	32
2. Es un ejercicio académico, primordialmente para uso bibliográfico	2	2	0	0	0	0	2	5	2	4	17
3. Es una fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social.	3	3	2	6	0	6	3	2	3	1	29
4. Es un elemento fundamental para la creación de leyes y el diseño de políticas de largo plazo	1	0	0	1	0	0	2	1	2	1	8
5. Es un material susceptible de mala utilización por actores políticos, grupos de presión, etc.	2	1	0	0	1	0	1	0	1	0	6
6. Constituyó una injerencia en los asuntos internos de las dependencias y del país	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>93</b>

Para su análisis, dividiremos el cuadro anterior en dos planos: “horizontal” o de caracterizaciones atribuidas al Informe, y “vertical” o de actores públicos.

### Caracterizaciones del Informe

Aquí destaca la concentración de respuestas en las tres primeras líneas del cuadro; de hecho, en ellas se encuentra la gran mayoría de caracterizaciones consideradas como correctas (78 respuestas de 93, 83.9%).

La caracterización más citada por el equipo técnico y directivo del PNUD es respecto al “conocimiento superficial o desconocimiento del Informe” (34.4% del total de respuestas) mientras que la tercera fila le sigue muy de cerca, con 29 respuestas (31.2%). De esta manera, se observa que en la visión de PNUD, por lo general el Informe no es conocido por los actores públicos citados y cuando lo es, se le considera primordialmente una fuente de información enfocada en el análisis y toma de decisiones.<sup>51</sup>

Por otro lado, las caracterizaciones menos citadas se concentraron en las tres últimas líneas de la cédula, ya que en conjunto apenas lograron 15 de las 93 respuestas (16.1%). En particular, aquella caracterización del Informe como “injerencia en asuntos internos de las dependencias y del país” sólo logró una respuesta, en la cual se aclaraba que era el caso sólo de ciertas dependencias.<sup>52</sup> Por su parte, la propuesta del Informe como sujeto a “mala utilización” (esto es, como herramienta política o de presión) sólo logró 6 menciones.

En general, puede decirse que, en la visión del equipo técnico – directivo del PNUD, *el Informe es visto como poco conocido por los actores públicos, pero aún así empleado como fuente de información para el análisis y la toma de decisiones*, por lo cual puede desprenderse que en la percepción del PNUD, el ISDH está de alguna manera desaprovechado por distintos actores en la agenda pública. Por su parte, es de notar que las dos caracterizaciones que contenían implícitas referencias negativas o de riesgo para el Informe (líneas 5 y 6) tuvieron las menores menciones. Lo

---

<sup>51</sup> Esta percepción de la naturaleza del ISDH como una fuente de información queda, de alguna manera, reforzada por la caracterización contenida en la segunda línea (ejercicio académico, de uso bibliográfico) la que tiene el tercer lugar del total de respuestas.

<sup>52</sup> En específico, se hacía referencia a CONAPO e INEGI.

anterior puede corresponderse con una realidad objetiva, pero ello no debe obstar para estudiar alguna de dichas caracterizaciones con más cuidado.

### Actores relevantes para el Informe

A la par del inciso anterior, un análisis “vertical” de los resultados, correspondiente a los actores citados y al número de respuestas que cada uno de ellos recibió, puede dar una idea general, indirecta (y no más que eso) *de la atención que el propio PNUD está prestando a la reacción de determinados públicos o a una expectativa de dicha reacción*. Esto es: el análisis “vertical” de las respuestas puede dar indicios de qué actores son vistos por el propio PNUD como relevantes para el Informe y en cierta medida, quiénes son más receptivos e interesados en el ISDH y quiénes menos.<sup>53</sup>

Al respecto, encontramos que el mayor número de menciones por parte del PNUD, correspondió a once respuestas y a tres grupos u actores de la agenda pública, que empataron en dicho número: los altos directivos de dependencias del gobierno federal, los periodistas y medios, y el público en general.<sup>54</sup> Por su parte, el menor número de respuestas (siete) lo obtuvieron los partidos políticos.

Se debe analizar el grado en que dichas percepciones por parte de PNUD corresponden a una realidad objetiva y, por otro lado, si de hecho responden al resultado de las acciones del propio PNUD; esto es, los resultados de la cédula aplicada, muestran que aquellos actores con los cuales ha habido menos contactos por parte del ISDHM, son justamente los que se piensan por parte del PNUD como los menos interesados en el Informe. Este es un punto que merecería revisarse, a fin de determinar:

- a) Si estas percepciones corresponden a la realidad, de modo de asegurarse que se estén estableciendo contactos con los actores indicados y no desaprovechando otros igualmente valiosos para el logro de los objetivos propuestos;
- b) Una vez hecho lo anterior, se requiere establecer la línea causal del interés mostrado (o no) por los distintos actores; en particular, preguntarse si una acción de PNUD puede despertar el interés de los actores que actualmente se perciben como menos involucrados.

---

<sup>53</sup> Se insiste que no son respuestas concluyentes, sino sólo indicios útiles y para una mayor reflexión.

En general y a partir de este análisis tentativo, puede decirse que de la selección de actores ofrecida y los resultados de la cédula, pueden ser insumos para una discusión estratégica al interior del equipo directivo del Informe, *sobre qué actores son relevantes para el mismo y en tanto, qué acciones merecen tomarse al respecto.*

### **ANÁLISIS POR OPINIONES PARTICULARES.**

Además del análisis anterior, es también relevante estudiar la concentración o dispersión de las respuestas particulares ofrecidas para cada cuadro, lo cual nos permitirá apreciar el grado de homogeneidad o heterogeneidad de ideas y opiniones que hay al interior del propio equipo técnico y directivo del Informe, respecto a la visión de los agentes “externos” sobre el mismo. El siguiente cuadro (III.3) nos permite analizar dónde hay mayor concentración de respuestas en una o dos caracterizaciones (marcadas en recuadros rojos) o bien, en qué casos se tiene disparidad o diversidad de opiniones entre los respondentes (rectángulos azules) con lo cual se pueden identificar ideas/percepciones compartidas o no en el propio equipo técnico y directivo del ISDH, respecto a la visión de otros actores sobre el Informe.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Apenas atrás de ellos, con diez menciones, se encontraron mandos medios y bases de dependencias de gobierno federal, así como el mismo PNUD y otras agencias de Naciones Unidas en México.

<sup>55</sup> Para ello, se considerará que hay “concentración de opiniones” cuando en un cuadro específico de la tabla se contiene al menos 70% de las respuestas para la línea o columna estudiada. Por su parte, se considerará que hay dispersión, cuando ningún cuadro tenga más del 30% de las respuestas de la correspondiente línea o columna analizada.

**CUADRO III.3 - RESULTADOS DE CEDULA 1  
ANÁLISIS POR OPINIONES PARTICULARES (CONCENTRACIÓN – DISPERSIÓN)**

	(A) Altos directivos de dependencias del gobierno federal	(B) Mandos medios y bases en dependencias del gobierno federal	(C) Legisladores y comisiones del Congreso de la Unión	(D) Gobiernos y legislaturas estatales	(E) Partidos políticos	(F) OSC directas e involucradas en temas o actividades de DH	(G) Periodistas y medios	(H) Universidades y centros de investigación	(I) PNUD y otras agencias del sistema de Nac. Unidas en México	(J) Público en general	TOTAL
1. Conocimiento superficial o desconocimiento del Informe	2	4	6	1	6	2	3	1	2	5	32
2. Es un ejercicio académico, primordialmente para uso bibliográfico	2	2	0	0	0	0	2	5	2	4	17
3. Es una fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social.	3	3	2	6	0	6	3	2	3	1	29
4. Es un elemento fundamental para la creación de leyes y el diseño de políticas de largo plazo	1	0	0	1	0	0	2	1	2	1	8
5. Es un material susceptible de mala utilización por actores políticos, grupos de presión, etc.	2	1	0	0	1	0	1	0	1	0	6
6. Constituyó una injerencia en los asuntos internos de las dependencias y del país	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

A partir del cuadro anterior, pueden hacerse las siguientes observaciones:

- § Hay gran heterogeneidad de opiniones respecto a la actitud percibida por parte los altos directivos de las dependencias federales (columna A) ya que es el único caso en que todas las caracterizaciones del Informe (líneas) tienen, cuando menos, una respuesta. Ello es reflejo probable de una percepción en el equipo del Informe, sobre que el ISDH ha tenido una muy dispar recepción o impacto entre las distintas instituciones del gobierno federal.
- § Por su parte, hay gran concentración de opiniones (6 de 8) respecto al conocimiento superficial, inclusive el desconocimiento y por ende, la subutilización del Informe en el ámbito legislativo (columna C, línea 1).
- § En cambio, es de llamar la atención la concentración que se presenta en el mismo grado (6 de 8) respecto a que el ISDH es una “fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social” para los gobiernos y legislaturas estatales (columna D, línea 3). En esta situación, sin duda, influye la percepción del caso de Chiapas, así como otros ejercicios en diversos grados de avance con algunos otros estados e incluso, gobiernos locales.
- § Por su parte, hay casi unanimidad (6 opiniones de 7) en que los partidos políticos desconocen o conocen superficialmente el ISDH (columna E, fila 1).
- § Otra concentración de opiniones la encontramos respecto a las OSC (columna F) las cuales se considera ven al ISDHM como una “fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social” (fila 3, 6 opiniones de 8) mientras que sólo dos respuestas se enfocaron en un “conocimiento superficial o desconocimiento del Informe” (fila 1). Este resultado es sumamente relevante, teniendo en cuenta los resultados de las entrevistas a distintos actores públicos.
- § En cuanto a la columna G, “periodistas y medios”, encontramos una gran dispersión de respuestas. Sería interesante comparar estas percepciones, respecto al capítulo IV del presente texto, a fin de corroborar las impresiones existentes en PNUD al respecto.
- § Algo similar sucede con la columna I, referente al PNUD y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, en donde hay bastante heterogeneidad de opiniones.

Todo lo anterior puede dar pauta para:

- El examen de las percepciones del PNUD sobre el recibimiento y utilización del PNUD y su correspondencia con la realidad, ayudándose con los demás resultados expuestos en este documento.
- La discusión de a cuáles sectores se está dirigiendo el ISDH, cuáles otros se han quedado fuera, quiénes son relevantes y qué medios serían los idóneos para alcanzar a dichos sectores.
- Por último, el debate constructivo sobre qué tipo de Informe se desea promocionar, sus fines, herramientas y estrategias, de acuerdo a las distintas audiencias a las que se planea será dirigido.

#### **ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA DE RESULTADOS.**

A partir de los resultados de la aplicación de cédulas al equipo técnico y directivo del PNUD, de los análisis anteriores y en particular, de los estudios documentales y entrevistas hechas (ver cap. III) se desprenden algunas consideraciones interesantes *sobre la correspondencia de opiniones y percepciones entre el equipo técnico y directivo del PNUD por un lado, y los distintos actores públicos relevantes, por el otro*. En el siguiente cuadro (III.4) se presentan tanto las convergencias generales de opinión entre ambos (en verde) como las divergencias (en rojo) en algunos de los temas que los consultores consideraron más relevantes.

**CUADRO III.4 - RESULTADOS DE CEDULA 1**  
**ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA DE RESULTADOS DE CÉDULAS PNUD**  
**RESPECTO A LOS OBTENIDOS EN ENTREVISTAS CON OTROS ACTORES RELEVANTES**

	(A) Altos directivos de dependencias del gobierno federal	(B) Mandos medios y bases en dependencias del gobierno federal	(C) Legisladores y comisiones del Congreso de la Unión	(D) Gobiernos y legislaturas estatales	(E) Partidos políticos	(F) OSC directamente involucradas en temas o actividades de DH	(G) Periodistas y medios	(H) Universidades y centros de investigación	(I) PNUD y otras agencias del sistema de Nac. Unidas en México	(J) Público en general	TOTAL
1. Conocimiento superficial o desconocimiento del Informe	2	4	6	1	6	2	3	1	2	5	32
2. Es un ejercicio académico, primordialmente para uso bibliográfico	2	2	0	0	0	0	2	5	2	4	17
3. Es una fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social.	3	3	2	6	0	6	3	2	3	1	29
4. Es un elemento fundamental para la creación de leyes y el diseño de políticas de largo plazo	1	0	0	1	0	0	2	1	2	1	8
5. Es un material susceptible de mala utilización por actores políticos, grupos de presión, etc.	2	1	0	0	1	0	1	0	1	0	6
6. Constituyó una injerencia en los asuntos internos de las dependencias y del país	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Al respecto de lo anterior, pueden señalarse los siguientes puntos relevantes:

- § La columna A presenta que, en la visión del PNUD, son pocos los altos directivos de las dependencias federales que desconocen o conocen superficialmente el ISDH y, en contraste, son más quienes lo identifican como una fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social. Empero, como se ha descrito en el capítulo III, esta visión del PNUD no corresponde del todo con la expresada por los propios altos directivos, entre los cuales se percibe un conocimiento muy general del ISDH y se recogió la opinión general de que es un ejercicio más bien académico, con muy localizados casos de utilidad en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.
- § En contraste, la percepción del PNUD sobre el desconocimiento o conocimiento superficial del Informe por parte de los legisladores federales y los partidos políticos (columnas C y E) parece corresponderse plenamente con los resultados ofrecidos en el capítulo III.
- § En cuanto a la columna D, hay resultados mixtos. Por un lado, es cierto que en el ámbito estatal el ISDH es mucho más conocido e incluso utilizado que en el ámbito federal, lo cual fue documentado por los consultores y también es reflejado en el recuadro correspondiente a la columna uno, donde sólo una opinión dijo que el ISDH era “desconocido o poco desconocido” en dicho ámbito.<sup>56</sup> En contraste, para el PNUD se considera mayoritariamente que en el ámbito estatal el ISDH es muy utilizado como fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social. Sin embargo y como se documentó en el capítulo III, ello puede no ser reflejado del todo en la realidad, ni siquiera en los casos de mayor éxito.
- § Un punto muy importante, es respecto a las OSC (columna F). En PNUD, parece haber una impresión mayoritaria un Informe efectivamente empleado por las OSC como fuente de información para análisis y toma de decisiones. Sin embargo, esta parece ser una percepción del todo contraria a los resultados documentados en el capítulo III.
- § Por su parte, hay una situación mixta en la columna H. Respecto la primer caracterización, “conocimiento superficial o desconocimiento del Informe”, el equipo técnico y directivo del mismo sólo marcó una respuesta; en otras palabras, consideró que el Informe estaba

ampliamente difundido y/o era cuando menos medianamente conocido en el ámbito académico y de investigación. Lo anterior quedó expresado, en la misma columna, en las respuestas correspondientes justamente a la caracterización de “ejercicio académico”. Aunque en esto último hay correspondencia evidente, la realidad es que el Informe no ha sido tan difundido en dicho medio (veéase el apartado correspondiente del cap. II).

§ En resultados generales, hay dos puntos relevantes en la percepción del equipo del ISDHM y la obtenida por los consultores por parte de los actores relevantes. El primero es que hay correspondencia en el conocimiento superficial o desconocimiento general del Informe (columna “total”, fila 1).<sup>57</sup>

§ El otro punto es que hay una disparidad en las visiones del Informe como “fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social”. El PNUD generalmente está de acuerdo con esta caracterización (29 respuestas en total, fila 3) pero esto, como se vio en el capítulo III, no se corresponde plenamente con las impresiones recogidas por parte de múltiples actores relevantes, en particular los del ámbito gubernamental federal y estatal.

## CONCLUSIONES.

En los análisis, cuadros y resultados citados en este capítulo, se pueden encontrar varios puntos relevantes: homogeneidad o heterogeneidad de opiniones al interior del propio equipo del Informe, respecto a cómo se piensa otros actores perciben al mismo; actores que parecen ser identificados como los principales interesados en el Informe, junto con otros que se cree le prestan mucha menor atención; a la par, convergencias o divergencias de opinión entre el equipo de Informe, y los actores públicos entrevistados por los consultores, etc.

Los resultados y análisis enumerados en este capítulo, no pretenden ser un estudio exhaustivo ni tampoco ofrecer conclusiones definitivas. Son sólo *valoraciones* respecto a los resultados ofrecidos por una serie de cédulas, aplicadas a un grupo reducido de personas, junto con las

---

<sup>56</sup> Sin embargo, hay que acotar que ello parece estar influenciado por el éxito del ISDH en casos específicos (primordialmente, el de Chiapas) y que el pensar que “los” estados, en general, lo utilizan, puede ser mucho más debatible.

<sup>57</sup> Nótese que esta caracterización (fila 1) es, en su conjunto, la más citada por el propio equipo de PNUD.

correspondientes entrevistas a las mismas y la comparación de todo lo anterior con las opiniones de actores externos. Por esta razón, la utilidad principal de este capítulo es mostrar algunos hechos, datos, análisis e interpretaciones relevantes, que serán recogidas en las recomendaciones de mejora de este estudio, *pero que también pueden servir al equipo del Informe como líneas de discusión sobre los objetivos, naturaleza y futuro del propio Informe, las posibles estrategias a desarrollar, así como los actores principales y los grupos más relevantes a los que el ISDHM puede dirigirse.*

## **CAPÍTULO IV: VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO-2002.**

### **INTRODUCCIÓN.**

El presente capítulo tiene como objetivo realizar una valoración de la idoneidad de la estrategia de comunicación y difusión del Informe sobre Desarrollo Humano México - 2002, elaborado por el PNUD. La valoración se concentró básicamente en tres subtemas:

- 1) El análisis de los documentos que describen la metodología y la estrategia seguida en la difusión y comunicación del ISDH.
- 2) La valoración de la visibilidad del ISDH en los medios de comunicación, particularmente los impresos y electrónicos.
- 3) La valoración del grado de utilización de los canales oficiales de comunicación del Sistema de Naciones Unidas, así como el involucramiento de las redes de difusión regionales y las propias de las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Para la valoración del Subtema 1, la principal actividad consistió en una revisión de los documentos: “Estrategias de Comunicación y Difusión del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002” (“Reporte Final Fase 1” y “Reporte Final Fase 2”) ambos elaborados por la Fundación Este País para el PNUD. La valoración de la Estrategia a partir de estos documentos atendió especialmente a cuatro aspectos:

- a) los objetivos,
- b) los alcances,
- c) los momentos o fases de la estrategia, y por último,
- d) las actividades realizadas antes y después de la presentación oficial del documento.

Para la valoración del *Subtema 2*, la principal actividad consistió en la realización de un seguimiento de las notas informativas y los artículos de opinión relacionados con el ISDHM-2002, publicados un mes antes y dos meses después de la presentación oficial del documento (24 de junio de 2003). El

seguimiento de esta información se centró en algunos de los principales diarios de circulación nacional: *Reforma, La Jornada, El Universal*. De igual manera, se realizó una revisión de los *diarios locales de las diez entidades ubicadas en el extremo inferior del Desarrollo Humano*. Por último, también se realizó el seguimiento en *agencias informativas y en algunos sitios de Internet* que, por sus características, utilizan el tipo de información que el ISDH proporciona. En este seguimiento informativo se buscó responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿cuáles son los medios en donde se difundió el ISDHM-2002?
- b) ¿cuáles son los principales aspectos/temas que de éste se destacaron?
- c) ¿qué actores discutieron los datos del informe?
- d) ¿cómo y en qué medida la difusión del informe por estos canales contribuyó a los objetivos generales de la Estrategia de Comunicación?

Para complementar la valoración de este subtema, se realizó un breve seguimiento informativo del documento elaborado y difundido el año pasado por el Banco Mundial: “*La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*”, buscando su comparación con el ISDHM-2002 en los aspectos a, b y c mencionados en el párrafo anterior (el seguimiento de este documento incluyó sólo la primer semana posterior a su presentación).

Por último, para la valoración del *Subtema 3* la actividad principal consistió en entrevistas con *representantes de instancias del gobierno federal* vinculadas con el ISDH (PRESIDENCIA, SEDESOL, SEP, Salud, INEGI, CONAPO, etc.) así como de gobiernos estatales, de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, a quienes se les preguntó sobre las vías institucionales vinculadas al PNUD por medio de las cuales se acercaron al conocimiento y utilización del ISDH; de igual manera, se les cuestionó sobre el tipo de información que se obtuvieron por estas vías. Aunado a lo anterior, se realizó un seguimiento en las *páginas Web* de las instituciones arriba mencionadas, buscando referencias o *links* del ISDHM-2002. La valoración de cada Subtema fue complementada con la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a diversos actores internos y externos al PNUD.

## DOCUMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DEL ISDHM 2002.

Descripción del contenido de los documentos: “Estrategia de Comunicación y Difusión del Informe sobre Desarrollo Humano México-2002: Reporte Final Fase 1” y “Reporte Final Fase 2.”

### ***Descripción del Reporte Final Fase 1.***

#### ***a) Objetivos.***

La estrategia de comunicación y difusión del ISDHM 2002 plantea 3 objetivos generales:

- 1) Difundir información seleccionada sobre el ISDHM 2002 a públicos diversos.
- 2) Estimular el interés y mejorar la información sobre el concepto de Desarrollo Humano y las herramientas para su medición en el tiempo.
- 3) Ubicar (la posición de) las 32 entidades federativas del país (con respecto al ISDHM 2002).

Aunado a los anteriores, plantea los siguientes objetivos específicos:

- 1) Posicionar el concepto de Desarrollo Humano.
- 2) Identificar el ISDHM 2002 como fuente de información para entender las dimensiones del desarrollo humano.
- 3) Presentar el ISDHM 2002 como instrumento que permite ubicar el desarrollo de cada entidad federativa.
- 4) Subrayar la importancia de políticas que contribuyan a reducir la desigualdad regional.

#### ***b) Alcance de la estrategia.***

En el apartado denominado “*Alcance*” se pone énfasis en la necesidad de promover el ISDHM 2002, particularmente en los seis estados que durante el 2003 tuvieron elecciones. Se realiza además un primer acercamiento a lo que podrían ser los públicos y las audiencias a quien estará dirigida la estrategia: gobierno (en sus diferentes niveles: federal, estatal y municipal), instituciones académicas, líderes de opinión y público en general. Por último, para los fines de la estrategia, se afirma que los medios de comunicación serán concebidos tan sólo como un público adicional.

#### ***c) La estrategia.***

La Estrategia para alcanzar los objetivos se compuso de dos momentos o fases específicas: la primera de ellas llamada “*Lanzamiento del Informe*” y la segunda llamada “*Presentaciones Regionales*.” En el primer momento (“*Lanzamiento del Informe*”) se enumeran los públicos o audiencias, aunque no de manera específica:

- § Gobiernos federal y estatal.
- § Asociaciones de municipios.
- § Entidades académicas.
- § Entidades federativas con elecciones próximas.
- § Entidades ubicadas en el extremo inferior del IDH.
- § Medios de comunicación impresos y electrónicos.
- § Líderes de opinión.

La estrategia plantea como actividad fundamental la entrega simbólica del informe a las autoridades federales (24 de junio de 2003).<sup>58</sup>

*d) Actividades de la estrategia.*

La estrategia en el momento del lanzamiento considera la realización de una serie de actividades (más de treinta en su conjunto) antes, durante y después de la entrega simbólica del documento. A continuación mencionamos sólo algunas de ellas:

*Antes de la presentación:*

- § Difusión del ISDHM-2002 entre públicos o audiencias que puedan definirse como contrapartes oficiales en el gobierno mexicano (INEGI, CONAPO, gabinete de Desarrollo Social).
- § Consolidación de bases de datos de públicos seleccionados.
- § Posicionamiento del representante del PNUD en los medios, a través de entrevistas (se realizó una el 23 de junio para CNN en español y otra para el diario Reforma).

*Durante la presentación:*

---

<sup>58</sup>A este evento no asiste el presidente Fox y en su lugar el documento es recibido por los secretarios de Desarrollo Social, Salud y Educación Pública.

- § Envío del ISDHM-2002 a los 31 gobernadores y al jefe de gobierno de la Ciudad de México, así como a sus 32 secretarios (o su equivalente) de desarrollo social, salud y educación.
- § Distribución del ISDHM 2002 entre los asistentes a la presentación.

*Posterior a la presentación:*

- § Seguimiento de medios nacionales electrónicos e impresos, para medir la cobertura del evento de lanzamiento y el impacto de los resultados presentados en el ISDHM 2002.
- § Seguimiento de los medios estatales impresos, para medir el impacto de los resultados del ISDHM 2002 en las distintas entidades federativas.

***Descripción del Reporte Final Fase 2.***

*a) Objetivos.*

El documento se propone como objetivo general de la estrategia de comunicación en su segunda fase: Presentar y difundir información seleccionada del ISDHM 2002, en públicos diversos en foros regionales del país.

*b) Actividades*

El documento reporta las presentaciones regionales del ISDHM 2002 realizadas en los estados de Chiapas, Puebla y Jalisco. Para cada uno de estos estados, se buscó adecuar el discurso realizado por los representantes del PNUD.

- § En el caso de Chiapas, durante la entrega del informe al gobernador del estado, se resaltó la importancia de la coordinación de acciones entre gobierno, sociedad civil y organismos internacionales como el PNUD, en el combate a la desigualdad.
- § En el estado de Puebla, al presentar el informe a las principales universidades de la entidad, se puso énfasis en el ISDHM 2002 como herramienta para el diseño de políticas públicas.
- § Por último, en el estado de Jalisco se decidió presentar el ISDHM 2002 durante la Feria Internacional del Libro, poniendo el acento en el informe como producto editorial.

Valoración del contenido de los documentos: “Estrategia de Comunicación y Difusión del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2002. Reporte Final Fase 1” y “Reporte Final Fase 2.”

En este apartado, se hace una valoración del contenido de los documentos citados, complementándolos con los resultados de otras fuentes, como las entrevistas a actores clave. Junto con ello, se presentan algunas observaciones, para luego dar paso a recomendaciones más puntuales.

***Valoración del Reporte Final Fase 1.***

*a) Los objetivos de la estrategia.*

Un objetivo general de la estrategia de comunicación que abarcaría a los planteados en el documento, pero ampliaría sus alcances, sería el de hacer implícita la idea de subir a la agenda de gobierno la discusión sobre el Desarrollo Humano y sobre los resultados del ISDHM-2002.

En este sentido, la estrategia de comunicación tendría que buscar que en los diversos ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), pero también fuera de ellos, se vea al ISDHM 2002 como un asunto sobre el cual se debe “actuar”. Para lograr esto, la estrategia necesita lograr al menos tres cosas:

1. que el ISDHM 2002 sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público;
2. que en una parte representativa del público/audiencia a quien va dirigida la estrategia, se considere que es necesario algún tipo de acción y por último,
3. que desde la perspectiva de este público/audiencia, la acción necesaria sea competencia de alguna entidad gubernamental.

En esta tarea, sin duda los medios de comunicación juegan un papel central, de modo que no se les puede mirar sólo como público adicional, por el contrario, son la principal herramienta de difusión del Informe.

*b) Los alcances de la estrategia.*

Una primera propuesta de las entidades federativas a las que se dirigiría la estrategia de comunicación, planteaba que aquellas en las que se realizarían elecciones bien podrían ser las receptoras naturales de los mensajes de difusión. Esto, en el entendido de que en épocas electorales el ISDH puede ser utilizado políticamente por los partidos; una manera de defender su independencia con relación al gobierno, su rigor científico y su neutralidad, es acercar el informe a los partidos políticos, pero no en contextos electorales.

*c) La estrategia.*

La estrategia buscó en un primer momento hacer una presentación del informe, al más alto nivel, a través de una entrega simbólica del documento al Ejecutivo Federal. Ciertamente una presentación tal es el primer escaparate del documento en el ámbito nacional; pero si en esta misma presentación se asegura la presencia de al menos un representante de los medios de comunicación por cada entidad federativa (impresos, radio, TV.) así como de un representante del ámbito académico, uno del empresarial y uno de la sociedad civil organizada, lo cual garantizaría no sólo la difusión general sino la dirigida hacia audiencias particulares; sin embargo es necesario tener presente que para este tipo de acciones, se requieren recursos de todo tipo.

La estrategia necesariamente tiene que replantearse los públicos / audiencias a quien se quiere dirigir la difusión del informe; en este sentido, es necesario dejar de pensar en el gobierno federal como único interlocutor del proceso de difusión y abrir vías de comunicación con otros actores: organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos (todos sin excepción), empresarios, etc. De igual manera, se sugiere que la estrategia deje de centrarse única y exclusivamente en el gobierno y los públicos especializados en el tema, y voltear la mirada hacia la ciudadanía. De esta forma, la estrategia de comunicación y difusión, además del lanzamiento al más alto nivel, debe pensar en la focalización y regionalización de sus públicos.

El seguimiento de notas informativas al interior de los estados indica que sólo en aquellas entidades donde el PNUD realizó presentaciones regionales, y en algunas ubicadas en el extremo inferior del IDH, el asunto ocupó espacios en la prensa y los medios electrónicos.

Estas presentaciones regionales, además contar con los gobernadores, tendrían que asegurar la presencia de los presidentes municipales y, nuevamente, la presencia de representantes locales de los medios de comunicación, del ámbito académico, empresarial, los partidos políticos y la sociedad civil organizada.

Sin embargo, frente a la dificultad de realizar 32 reuniones estatales, otra manera de hacer estas presentaciones sería cambiar el criterio regional (estatal) por un criterio que focalice grupos o sectores representativos: por ejemplo, se podrían hacer presentaciones nacionales para presidentes municipales, para organizaciones de la sociedad civil, para entidades académicas, para empresarios y fundaciones, etc. Al respecto, cabe hacer notar que los documentos de estrategia citados dejan de lado en la lista de públicos / audiencia al menos a los siguientes actores importantes: las fundaciones (por ejemplo Ford, Kellogg, etc., que constantemente financian proyectos de desarrollo) y a los líderes partidistas.

La *Estrategia de Comunicación* del ISDH 2002 plantea la entrega diferenciada del documento impreso sólo a algunos presidentes municipales, sin embargo, por la importancia de los resultados y la información que el documento contiene, se sugiere que la totalidad de los gobiernos municipales cuenten con él. Por supuesto que ésta no es una tarea que se pueda realizar de inmediato; lo que obliga a pensar en estrategias diferenciadas de corto, mediano y largo plazo.

También se sugiere reforzar la presencia del documento en aquellos actores que, por su peso frente a la opinión pública, representan potencialmente una fuente de discusión y difusión del documento. Una vía para alcanzar este objetivo sería la creación de convenios de colaboración con el gobierno federal y los gobiernos estatales para la publicación y distribución del documento.

Un aspecto en el que se tiene que poner mayor énfasis tiene que ver con el refuerzo de la difusión del ISDHM 2002 en el ámbito municipal. En la fase 2 de la estrategia (“*Presentaciones regionales*”) se reporta la presentación regional del documento en sólo tres entidades federativas, de las cuales únicamente el estado de Chiapas se encuentra entre los diez estados más rezagados del país.

Si comparamos la visibilidad del ISDHM 2002 y la información aparecida sobre el Índice de Desarrollo Municipal en México, este último observa una mayor cobertura tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local. Lo anterior se explica en parte por el carácter desagregado de la información que proporciona este último documento; pero sobre todo por los “datos de impacto en la opinión pública”.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Por ejemplo, en las notas que informan sobre este Índice Municipal, se resalta constantemente el hecho de que en la ciudad de México tengamos, por un lado, una delegación con niveles de DH iguales a los de los países más

*d) Actividades de la estrategia.*

*Antes de la presentación.*

Se sugiere discutir la posibilidad de ampliar el público/audiencia que se definió en la estrategia como contrapartes oficiales en el gobierno mexicano; sin duda INEGI y CONAPO son instituciones con las que el ISDHM-2002 está directamente involucrado, sobre todo si se toma en cuenta la discrepancia de cifras entre el primero y PNUD. Sin embargo, se sugiere ampliar el abanico de instituciones al interior del gobierno que permitan un mayor acercamiento al gobierno (por ejemplo, secretarías como SEMARNAT y STPS).

Asimismo, se sugiere revisar y discutir la pertinencia de los materiales de difusión y el "Kit" de Prensa. En el caso de los primeros, para su elaboración, pensar en función de públicos particulares: organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, partidos políticos, etc.

Por otro lado, la difusión del documento ciertamente debe tomar en cuenta el tipo de público al que se quiere llegar. En opinión de un integrante del equipo del PNUD, el informe se centró sólo en públicos especializados, pero se dejó de lado al ciudadano común; en este sentido, se debe pensar en un documento que, como dijo otro miembro del PNUD, "sin perder su rigor científico, aparezca digerible a los ojos del ciudadano".

*Durante la presentación:*

- Se sugiere el envío del ISDHM 2002 en versión impresa y acompañado de una carta del representante del PNUD a los 31 gobernadores, al jefe de gobierno de la ciudad de México y a los funcionarios estatales de desarrollo social, salud y educación;
- se sugiere que se realice antes de la presentación oficial del documento, esto permitirá iniciar la discusión pública de manera previa a su presentación.
- Este envío debe de ampliarse a los gobiernos municipales, los partidos políticos, las OSC, los empresarios, etc..

*Posteriores a la presentación.*

---

desarrollados; pero por otro, que haya en el sureste mexicano municipios con niveles iguales a las regiones más atrasadas del continente africano. Véase INAFED, Índice de desarrollo municipal. [Base de datos] [www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_10\\_Indice\\_de\\_Development\\_Municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_10_Indice_de_Development_Municipal)

- A la par de las labores de difusión, es una tarea estratégica el ampliar y fortalecer el seguimiento informativo. Importante es realizar un seguimiento cuantitativo pero sobre todo cualitativo de la presentación del informe en los medios de comunicación, con objeto de evaluar “día a día” el impacto de la estrategia.
- El seguimiento no se puede limitar a un informe cuantitativo del número de notas periodísticas relacionadas con el informe; es necesario también un cuidadoso análisis cualitativo de esas notas.
- El seguimiento nota anota puede incluir, entre otros aspectos: la percepción (positiva o negativa) que se observa sobre el documento, los principales actores que opinan sobre el asunto; el tipo de medios en los que se presenta la información, los aspectos / temas del informe en los que se concentra la discusión en los medios; el contexto social, político y económico en el cual se difunde el informe, etc.
- En el entendido de que ésta puede ser una actividad que escapa a los encargados de la realización y difusión del informe, bien podría pensarse en la contratación de un *servicio permanente* (como el que actualmente funciona con la Fundación este País) para la realización de esta actividad. Una característica fundamental que debe tener este servicio, en opinión de un miembro del PNUD, es que debe contar con los suficientes contactos y redes institucionales que faciliten la entrada del PNUD a la diversidad de potenciales actores interesados en las aportaciones del ISDHM-2002. La mayoría de los entrevistados en el PNUD hacen una evaluación positiva del trabajo de esta fundación.
- La principal idea aquí es que ese seguimiento informativo sirva cotidianamente para la toma de decisiones sobre el curso que toma la difusión del documento. En este sentido, es necesario tener presente que este seguimiento no puede limitarse al periodo de presentación del informe, sino que debe convertirse en un insumo cotidiano, dado que sólo así se podrá ir construyendo el contexto en el cual será difundido el siguiente informe. Este servicio podría contener al menos los siguientes productos de trabajo básicos:
  - Una síntesis informativa de diarios, revistas y medios electrónicos.
  - Un análisis diario (y uno mensual) del contenido de dicha carpeta.
  - Un análisis semanal de un tema de coyuntura relevante para el PNUD y en particular para el Informe.

- Una síntesis (semanal) de los artículos de opinión de temas relevantes para el PNUD y en particular para el Informe.
- Una propuesta de “posicionamiento público” del PNUD con respecto a los temas arriba mencionados.

○ Por último, el audiovisual que se elaboró para la presentación oficial bien podría reproducirse para ser distribuido al mayor número de actores interesados en el asunto.

#### *Valoración del Reporte Final Fase 2. (Presentaciones regionales).*

En opinión de los consultores, las presentaciones regionales de la fase 2 necesariamente tienen que abarcar a un mayor número de estados, y en ellas tendría que incluirse a representantes de los gobiernos municipales. Hay que notar que esta es una opinión compartida también por miembros del propio equipo de PNUD.

Una manera práctica de abarcar a estos últimos gobiernos sería a partir de la focalización de la difusión a partir de reuniones colectivas de trabajo con presidentes municipales por estado o región del país (delineada en la estrategia pero al parecer no desarrollada), pero también con los demás públicos a quien está dirigida la estrategia.

#### Valoración de la visibilidad del ISDH en los medios impresos y electrónicos.<sup>60</sup>

##### ***El ISDH México en los medios.***

En el seguimiento vía Internet de la presentación del ISDHM 2002, en términos exclusivamente cuantitativos, se encontraron un total de 144 notas y/o artículos de opinión:<sup>61</sup> 80% de ellas en periódicos nacionales, 14.6% en periódicos locales y apenas 4.2% en revistas de circulación nacional. De este total, el 84% fueron notas informativas y 15% artículos de opinión.

---

<sup>60</sup> En el anexo 1 de este documento se puede encontrar una breve descripción de cada una de las notas encontradas en el seguimiento vía Internet; así como una tabla que sintetiza su descripción.

<sup>61</sup> En el entendido de que la revisión se realizó exclusivamente vía Internet, se debe tomar en consideración que la mayoría de los diarios estatales no cuentan con una base de datos de ejemplares anteriores; en el caso de diarios nacionales como *Milenio*, no se pudo revisar sus notas debido a que su acceso es restringido a suscriptores, estos aspectos sin duda limitaron la búsqueda y obtención de información.

Los periódicos nacionales en los que más notas y/o artículos se encontraron son *Reforma* (22%), *El Universal* (11%) y *La Jornada* (7.6%). De los periódicos estatales, sólo Puebla, Chihuahua, Chiapas, Michoacán, Yucatán y Monterrey presentan notas sobre el informe. Si caracterizamos estas notas y/o artículos a partir de la connotación<sup>62</sup> que se desprende de su lectura, podemos afirmar que 80% del total se presentan de manera neutral, 13.9% con una connotación positiva y apenas 5.6% con una connotación negativa.

### ***Los temas y aspectos de ISDH que los medios destacan.***

En orden de importancia, la información que se difunde sobre el ISDH a partir de su presentación oficial se puede ubicar en cinco grandes temas.

a) *La posición del país en comparación con el resto del mundo.* En la comparación con otros países, además de resaltar el lugar 55 de una lista de 175 países; las notas frecuentemente se refieren al hecho de que nuestro país se encuentra por debajo de países como E.U., Canadá, Argentina, Uruguay y Cuba, pero por encima de Brasil, Colombia, Venezuela y Perú.

Otra comparación recurrente es la que alude al hecho de que el Distrito Federal cuenta con niveles de DH similares a Hong Kong, Israel o España; en tanto que estados como Oaxaca y Chiapas se encuentran en similar situación a la de Cabo Verde.

Sin embargo, quizá lo más interesante es el hecho de que, dependiendo del medio, a nuestro país se le ubica de dos distintas maneras: o como “primero en la lista de países con nivel de Desarrollo Humano Medio” (*Reforma*), o como el “último lugar de Desarrollo Humano Elevado” (*La Jornada*).

b) *El desigual Desarrollo Humano regional de nuestro país.* Las notas destacan las grandes diferencias y contrastes regionales que caracterizan al país cuando uno observa los niveles de Desarrollo Humano en el sur, el centro y el norte del país. En esta comparación es frecuente la contraposición de datos entre la Ciudad de México y Monterrey, frente a estados como

---

<sup>62</sup>Para efectos de esta descripción, entendemos por a) “connotación neutral”, aquella nota en la que su autor objetivamente se limita a informar sobre el hecho y/o acontecimiento, en este caso, informar sobre la presentación del ISDH 2002; por b) “connotación negativa” entenderemos aquella en donde su autor, además de informar sobre el hecho o acontecimiento, difunde una opinión –propia o de un tercero– cuestionadora y crítica a cualquier aspecto del informe (su metodología, sus objetivos, su confiabilidad, su utilización, sus aportes, su difusión, etc.); por último, c) una “connotación positiva” hace referencia a las bondades del documento en cualquiera de los aspectos mencionados en el anterior inciso.

Chiapas. Los ingresos y los niveles de alfabetización son los aspectos que más se utilizan en esta comparación.

*c) El concepto de Desarrollo Humano, sus dimensiones e indicadores.* En el documento que delinea la estrategia de comunicación y difusión se entiende al Desarrollo Humano como “el estado en que se encuentran las libertades de las personas, (el DH) es la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos; para la realización del potencial humano se deben poseer tres capacidades fundamentales: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos, y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.” Sin embargo, generalmente en las notas periodísticas esta definición no está presente, salvo algunas excepciones.

La estrategia define como indicadores de estas dimensiones (que en el documento llama también capacidades): “la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita (ingreso promedio anual)”. No obstante, las notas periodísticas generalmente se refieren a la primera dimensión como “salud” o “longevidad”; mientras que en la segunda dimensión sólo se pone el acento en el alfabetismo y poco se hace referencia a la matriculación escolar.

*d) La naturaleza inédita del Informe.* Dos hechos significativos que por primera vez se presentan, son resaltados en las notas periodísticas: por un lado, la realización misma de un informe sobre Desarrollo Humano espacialmente para México; pero sobre todo la aceptación de la difusión, por parte de un gobierno mexicano, de los datos generados por un organismo internacional (en este sentido, ajeno a las tradicionales fuentes de información gubernamental).

*e) La discrepancia en las cifras del PNUD y del INEGI.* El desacuerdo en las cifras y datos que el ISDH del PNUD son un aspecto que, aunque en menor medida que los temas anteriores, se ve reflejado en los medios. A esta discusión se suman al menos los siguientes actores: la Cámara de Senadores, el Jefe de Gobierno de la Ciudad, el entonces gobernador de Oaxaca, José Murat y algunos articulistas, todos ellos criticando las cifras del gobierno sobre pobreza y resaltando la independencia de los datos ofrecidos por el PNUD.

En un artículo, Carlos Monsiváis resume plenamente la característica que asume esa discusión: “Los datos del INEGI no pueden ser comparados con los que presenta el PNUD, pues no considera los mismos indicadores [...] Josefina Vázquez no miente, divide la verdad entre la de la ONU, cuyo defecto es no ser mexicana [...] y la del INEGI, más nuestra porque se acerca a la verdad posible de los funcionarios [...]” (El Norte, 29 de junio de 2003).

### ***Los actores que están discutiendo el ISDH***

Más allá de los funcionarios del PNUD que se encargan de presentar el informe y aquellos que lo realizaron, quienes están presentes de manera constante en las notas periodísticas, destacan las declaraciones de Stefano Pettinato, funcionario de PNUD, en el sentido de que “para medir la pobreza, no es posible basarse sólo en el nivel de ingresos de la gente, como lo considera la SEDESOL.” (El Norte, 28 de agosto de 2003). Pero, sin tomar en cuenta a los representantes del PNUD, las notas periodísticas ubican constantemente en la discusión del Informe, en primer lugar, a las secretarías directamente vinculadas con los resultados presentados: SEDESOL, Salud y SEP.

En general, la posición de los responsables de estas instituciones parece por momentos ambigua: por un lado resaltan el lugar de México en el ámbito mundial, mencionando constantemente su inclusión entre los países con más alto grado de Desarrollo Humano, aunque omitiendo que ocupamos las últimas posiciones en este grupo; por otro lado, aceptan los rezagos y sobre todo las grandes diferencias que caracterizan al país.

Las presentaciones regionales del informe por parte del PNUD y los datos que muestran a las entidades más atrasadas con relación al DH, permiten que los gobernadores de estados como Chiapas y Puebla aparezcan en los medios discutiendo sobre los resultados del informe (éste último, reportan las notas, molesto por los resultados que se ofrecen para su estado).

De lado de las instituciones académicas, la opinión de Rolando Cordera es frecuentemente citada, particularmente su afirmación de que el ISDH debería de ser utilizado en la elaboración de criterios de políticas de combate a la pobreza.

### ***La relación entre los objetivos de la estrategia general de comunicación y la recepción del ISDH en los medios.***

A partir sólo del contenido de las notas periodísticas revisadas, se puede afirmar que:

- Û Se logró difundir información seleccionada del ISDH, si por ésta entendemos datos relevantes para actores específicos (gobiernos locales, entidades académicas, etc.); sin embargo, algunos aspectos innovadores del ISDH, como el Índice Refinado, o aspectos importantes como la metodología utilizada en la construcción del ISDH, no alcanzan visibilidad.
- Û Al respecto, es necesario repensar la pregunta de ¿qué es lo que de manera prioritaria se desea difundir del informe: los datos en sí, la ubicación del país con relación a otros países, las diferencias regionales al interior del país, el concepto mismo de Desarrollo Humano, la utilidad como herramienta para la construcción de políticas públicas, la metodología utilizada, la diferencias con el gobierno respecto a los resultados? En su caso, ¿una combinación de algunos de ellos y de ser así, cuáles, bajo qué criterios y de qué maneras?
- Û La difusión sobre el concepto de Desarrollo Humano se concentra más en los elementos que lo componen (esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización, el PIB per cápita), que en su propia definición (casi no existe referencia a “las libertades de las personas” y a la “ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos”). Por ende, se sugiere reforzar estos dos últimos aspectos en la difusión.
- Û Se difunde la posición en la que se encuentran los estados con mayor y menor índice de desarrollo del país; sin embargo, al concentrarse en las cuatro o cinco primeras entidades de cada extremo, se resta importancia a la ubicación del resto de los estados del país.

*La difusión del informe sobre pobreza del Banco Mundial en comparación con el IDH del PNUD.*

Sin duda, lo primero que resalta en la comparación entre los informes sobre Desarrollo Humano del PNUD y sobre Pobreza del Banco Mundial, es la asistencia diferenciada de las autoridades gubernamentales: en el primero asistieron los secretarios de Desarrollo Social, Salud y Educación; en el segundo, la presencia del Presidente generó de entrada una mayor cobertura en los medios de comunicación.

Lo anterior, sumado a las cifras ofrecidas por el informe del BM, permitió al gobierno federal un mayor margen de acción en el despliegue de una campaña de promoción de los logros gubernamentales. En la mayor parte de las notas periodísticas, se destacan los programas Oportunidades, Contigo y el Seguro Popular. El tema central de las notas sobre el informe del BM

es la presentación de las cifras: la reducción del índice de pobreza de 24.2% a 20.3% y la reducción del número de personas que viven en pobreza extrema de 53.7% a 51.7%

Mientras que el ISDHM 2002 es más difundido por el periódico *Reforma*, *La Jornada* difunde más el documento del BM. Los diarios estatales prácticamente no tratan la difusión del informe del BM. Por último, La revista *Proceso* difunde de manera equilibrada ambos documentos (6 notas del BM y 5 del ISDHM 2002).

En las notas periodísticas y artículos de opinión sobre el informe del BM, se puede observar que la manera en que el gobierno federal recibe y difunde este documento es generalmente criticada, particularmente por el “uso desmedido” de las cifras del informe y por el ocultamiento del papel de las remesas, más que el de los programas sociales, en la reducción de la pobreza. De esta manera, 71% del total de notas sobre el BM son neutrales (frente a 80% del ISDHM 2002); 22% tienen una connotación negativa (frente al 5.6% del ISDHM 2002) y sólo 6.7% una connotación positiva (frente al 13.9% del ISDHM 2002).

Lo anterior nos lleva a reflexionar que, a diferencia del informe del BM, *la estrategia de difusión del ISDHM 2002 no polarizó posiciones en la opinión pública*, hecho significativo en un momento político del país en que difícilmente la discusión de algún tema relevante escapa a esa polarización.

# ANEXOS

## ANEXOS

### ANEXO 1:

#### ANÁLISIS DE SEGUIMIENTO EN MEDIOS DEL “INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO” DE PNUD

<b>CUADRO V.1 TOTAL DE NOTAS DEL “INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO”, SEGÚN MEDIO.</b>		
	<b>Noticias</b>	<b>%</b>
Periódicos Nacionales	116	80.6
Periódicos Locales	21	14.6
Revistas	6	4.2
Otros	1	0.7
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, con base a seguimiento informativo en medios de comunicación.

<b>CUADRO V.2 TOTAL DE NOTAS DEL “INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO”, SEGÚN TIPO DE NOTA.</b>		
	<b>Noticias</b>	<b>%</b>
Informativa	122	84.7
Opinión	22	15.3
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, con base a seguimiento informativo en medios de comunicación.

<b>CUADRO V.3 TOTAL DE NOTAS DEL “INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO”, SEGÚN CONNOTACIÓN.</b>						
	<b>Positiva</b>		<b>Negativa</b>		<b>Neutral</b>	
	Menciones	%	Menciones	%	Menciones	%
Periódicos Nacionales	14	12.1	6	5.2	96	82.8
Periódicos Locales	4	19.0	1	4.8	16	76.2
Revistas	2	33.3	1	16.7	3	50.0
Radio	0	0.0	0	0.0	1	100
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>13.9</b>	<b>8</b>	<b>5.6</b>	<b>116</b>	<b>80.6</b>

Fuente: Elaboración propia, con base a seguimiento informativo en medios de comunicación.

**ANEXO 2:**

**ANÁLISIS DE SEGUIMIENTO EN MEDIOS DE “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” DEL BANCO MUNDIAL**

<b>CUADRO V.4 TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN MEDIO</b>		
	<b>Noticias</b>	<b>%</b>
Periódicos Nacionales	39	86.7
Periódicos Locales	0	0.0
Revistas	6	13.3
Otros	0	0.0
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, con base a seguimiento informativo en medios de comunicación.

<b>CUADRO V.5 TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN TIPO DE NOTA (MAYO A SEPTIEMBRE 2004)</b>		
	<b>Noticias</b>	<b>%</b>
Informativa	37	82.2
Opinión	8	17.8
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, con base a seguimiento informativo en medios de comunicación.

<b>CUADRO V.6 TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN FUENTE (MAYO A SEPTIEMBRE 2004)</b>		
	<b>Noticias</b>	<b>%</b>
La Jornada	13	28.9
Reforma	11	24.4
Presidencia de la República	5	11.1
El Universal	4	8.9
Noticieros Televisa	2	4.4
Proceso	6	13.3
Otros	4	8.9
<b>Total</b>	<b>45</b>	

Fuente: Elaboración propia, con base a seguimiento informativo en medios de comunicación.

Nota: a/ Otros incluye 4 medios que emitieron una noticia.

<b>CUADRO VIII</b>						
<b>TOTAL DE NOTAS DEL INFORME “LA POBREZA EN MÉXICO, UNA EVALUACIÓN DE LAS CONDICIONES, LAS TENDENCIAS Y LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO” - BM, SEGÚN CONNOTACIÓN (MAYO A SEPTIEMBRE 2004)</b>						
	<b>Positiva</b>		<b>Negativa</b>		<b>Neutral</b>	
	Menciones	%	Menciones	%	Menciones	%
Periódicos Nacionales	3	7.7	9	23.1	27	69.2
Periódicos Locales	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Revistas	0	0.0	1	16.7	5	83.3
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>6.7</b>	<b>10</b>	<b>22.2</b>	<b>32</b>	<b>71.1</b>

Fuente: Elaboración propia, con base a seguimiento informativo en medios de comunicación.

### ANEXO 3: PREGUNTAS HECHAS EN LAS ENTREVISTAS

#### PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS FORMULADAS EN EL ÁMBITO PNUD

- 1) ¿Existieron criterios y mecanismos específicos para la selección del equipo técnico y directivo del ISDH? ¿Cuáles fueron?
- 2) Respecto al llamado “Índice Refinado de Desarrollo con base en medias generalizadas”, y en particular la incorporación en este último de la variable de desigualdad (“aversión a la desigualdad”) ¿se planea que sustituya al IDH, lo complemente, o que tenga una aplicación específica en ciertas áreas o procesos? Si es así, ¿en cuáles y para cuándo?
- 3) ¿Hubo participación de las OSC en la elaboración del ISDH? ¿de qué tipo? (colaboración técnica, segunda opinión, colaboración directa, etc.). ¿Qué acciones de cooperación con OSC y entidades académicas ha hecho el PNUD, al margen de la difusión inicial, para mantener y consolidar el Informe en el ámbito público?
- 4) En PNUD México, ¿se tuvieron criterios claros para la participación de las diferentes instituciones gubernamentales en las distintas fases de elaboración del ISDH? De ser así, ¿cómo se generaron estos criterios?
- 5) ¿Hubo mecanismos de verificación / validación / comparación por parte del PNUD, respecto a los datos entregados por las dependencias gubernamentales?
- 6) En qué medida considera usted que los objetivos planteados en la estrategia de Comunicación y Difusión del ISDH-2002 fueron alcanzados? Como resultado, ¿considera que los canales elegidos fueron los idóneos para alcanzar los objetivos de dicha estrategia?
- 7) ¿Qué esquemas de cooperación se tuvieron con los canales oficiales, redes de difusión y agencias del sistema de Naciones Unidas, para la difusión del Informe? ¿Qué apoyos externos (privados, gubernamentales, de OSC...) se tuvieron? ¿la utilización de ambos fue suficiente y eficiente?
- 8) ¿Cuál es su percepción respecto al recibimiento y utilización del ISDH en la elaboración de leyes y de políticas públicas? ¿Conoce usted casos exitosos en ello?
- 9) ¿Considera usted que han habido diferencias regionales relevantes respecto al conocimiento, recepción y utilización del Informe?
- 10) ¿Qué repercusiones concretas ha tenido el Informe en las actividades del PNUD México y de las otras agencias del sistema de Naciones Unidas en el país? ¿y en América Latina?
- 11) Con vistas a la mejora / adecuación del ISDH, ¿qué cambios o mejoras considera son los más importantes para futuros ejercicios?

**PREGUNTAS FORMULADAS A ALTOS DIRECTIVOS DE DEPENDENCIAS FEDERALES VINCULADAS AL DESARROLLO HUMANO**

- 1) Desde su punto de vista, ¿cuáles son las principales ventajas y los principales inconvenientes del Índice de Desarrollo Humano del PNUD? ¿Cómo se posiciona éste frente a los indicadores de medición del desarrollo social y/o humano que su dependencia utiliza?
- 2) ¿Cómo valoraría el tratamiento de la información que PNUD hizo en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 [ISDH]? ¿y la metodología empleada?
- 3) ¿La dependencia a su cargo tuvo algún papel en la selección del equipo técnico y directivo del ISDH? Si es así, ¿cuál fue este?
- 4) Si es el caso, ¿hubo criterios claros para la participación de la dependencia a su cargo en las distintas fases de elaboración del ISDH? De ser así, ¿cómo se generaron estos criterios?
- 5) En su opinión, ¿qué tipo de relación institucional hay actualmente y cuál debería ser en el futuro, entre la dependencia a su cargo y PNUD, en lo general y específicamente en lo referente al ISDH?
- 6) Dentro de la dependencia a su cargo, ¿han habido ejercicios orientados al conocimiento del Informe y a su posible utilización? (talleres, publicaciones internas, etc.)
- 7) ¿En qué niveles se ha difundido primordialmente el ISDH en la dependencia a su cargo?
- 8) ¿Cómo ha influido el ISDH en el diseño y/o la adecuación y mejora de las políticas y programas de la dependencia a su cargo?
- 9) Además de lo anterior, ¿conoce usted ejemplos de la utilización del ISDH en la elaboración de leyes y de políticas públicas en el área de desarrollo social y/o humano? ¿participa la dependencia a su cargo en alguno de ellos?
- 10) Con vistas a la mejora / adecuación del ISDH, ¿qué cambios o mejoras considera son los más importantes para futuros ejercicios?

**PREGUNTAS FORMULADAS A ALTOS DIRECTIVOS DE DEPENDENCIAS VINCULADAS AL DESARROLLO HUMANO EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES**

- 1) Desde su punto de vista, ¿cuáles son las principales ventajas y los principales inconvenientes del Índice de Desarrollo Humano del PNUD? ¿Cómo se posiciona éste frente a los indicadores de medición del desarrollo social y/o humano que su dependencia utiliza?
- 2) ¿Cómo valoraría el tratamiento de la información que PNUD hizo en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 [ISDH]? ¿y la metodología empleada?
- 3) ¿Qué tipo de difusión recibió y cómo fueron recibidos los resultados del ISDH 2002 en su entidad?
- 4) En su opinión, ¿qué tipo de relación institucional hay actualmente y cuál debería ser en el futuro, entre la dependencia a su cargo y PNUD, en lo general y específicamente en lo referente al ISDH?

- 5) Dentro de la dependencia a su cargo, ¿han habido ejercicios orientados al conocimiento del Informe y a su posible utilización? (talleres, publicaciones internas, etc.)
- 6) ¿En qué niveles se ha difundido primordialmente el ISDH en la dependencia a su cargo?
- 7) ¿Cómo ha influido el ISDH en el diseño y/o la adecuación y mejora de las políticas y programas de la dependencia a su cargo?
- 8) Además de lo anterior, ¿conoce usted ejemplos de la utilización del ISDH en la elaboración de leyes y de políticas públicas en el área de desarrollo social y/o humano en el estado? ¿participa la dependencia a su cargo en alguno de ellos?
- 9) ¿Cómo se recibieron el ISDH y sus resultados por parte de los actores políticos en su entidad federativa? En particular, ¿se formularon críticas objetivas o propuestas concretas, o su uso fue más circunstancial y obedeciendo a intereses políticos?
- 10) Con vistas a la mejora / adecuación del ISDH, ¿qué cambios o mejoras considera son los más importantes para futuros ejercicios?

**PREGUNTAS FORMULADAS A ALTOS DIRECTIVOS DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL VINCULADAS AL DESARROLLO HUMANO**

- 1) ¿Cuáles son las principales ventajas y los principales inconvenientes del Índice de Desarrollo Humano del PNUD? ¿Cómo se posiciona éste frente a los indicadores de medición del desarrollo social y/o humano que su organización utiliza?
- 2) ¿Cómo valoraría el tratamiento de la información que PNUD hizo en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 [ISDH]? ¿y la metodología empleada?
- 3) ¿Cuál es su percepción respecto al recibimiento y utilización del ISDH en la agenda pública?
- 4) ¿Considera usted que han habido diferencias regionales y/o sociales relevantes respecto al conocimiento, recepción y utilización del Informe?
- 5) ¿Qué repercusiones concretas ha tenido el Informe en las actividades de las OSC en México? ¿en particular, qué repercusiones en la suya?
- 6) ¿Hubo participación de su Organización en la elaboración del ISDH? ¿de qué tipo? (colaboración técnica, segunda opinión, colaboración directa, etc.).
- 7) ¿En qué medida considera usted que los objetivos planteados en la estrategia de Comunicación y Difusión del ISDH-2002 fueron alcanzados? ¿Considera que los canales elegidos fueron los idóneos para alcanzar los objetivos de dicha estrategia?
- 8) Al margen de la difusión inicial, ¿qué acciones de cooperación ha tenido su OSC para mantener y consolidar el Informe en el ámbito público?
- 9) En su opinión, ¿qué tipo de relación institucional hay actualmente y cuál debería ser en el futuro, entre su organización y PNUD, en lo general y específicamente en lo referente al ISDH?
- 10) Con vistas a la mejora / adecuación del ISDH, ¿qué cambios o mejoras considera son los más importantes para futuros ejercicios?

## PREGUNTAS FORMULADAS A PERSONAS CLAVE EN EL ÁMBITO ACADÉMICO

- 1) Analíticamente, ¿cuáles son las principales ventajas e inconvenientes del IDH y los otros índices del PNUD desarrollados en el Informe? ¿Cómo se posicionan frente a otros indicadores sobre desarrollo social y/o humano que usted conoce o utiliza;
- 2) ¿Cómo valoraría el tratamiento de la información que PNUD hizo en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 [ISDH]? ¿y la metodología empleada?
- 3) ¿Cuál es su percepción respecto al recibimiento y utilización del ISDH en la agenda pública?
- 4) ¿Cuál es su percepción respecto al recibimiento y utilización del ISDH en la academia?
- 5) ¿Cómo califica la participación del ámbito académico (institucional o de personas específicas) en el diseño, investigación y redacción del Informe?
- 6) Respecto al ámbito académico, ¿cómo calificaría la difusión del Informe?
- 7) Qué repercusiones ha tenido el Informe en la institución en la que usted labora, en cada una de las siguientes áreas?
  - a. Currícula académica: nuevas asignaturas sobre desarrollo humano, nuevos enfoques en las asignaturas existentes, influencia en la creación de programas de posgrado, etc.
  - b. Educación continua y difusión: Creación de cursos, seminarios, diplomados, etc. específicamente sobre el Informe.
  - c. Investigación: Creación de nuevos proyectos sobre el desarrollo humano, incorporación del enfoque de desarrollo humano o del ISDHM en proyectos existentes, desarrollo de tesis de posgrado en el tema, formación de grupos de discusión, etc.
  - d. Publicaciones: artículos, libros, folletos, etc.
- 8) ¿Ha habido diferencias relevantes respecto al conocimiento, recepción y utilización del Informe en distintos ámbitos académicos (v. gr. regionales, entre instituciones públicas y privadas, etc.)?
- 9) En su opinión, ¿qué tipo de relación institucional hay actualmente y cuál debería ser en el futuro, entre el PNUD por un lado, y el ámbito académico (en general) y la institución a la que usted pertenece (en particular)?
- 10) Con vistas a la mejora / adecuación del Informe, ¿qué cambios considera son los más importantes para futuros ejercicios?

**ANEXO 4:**  
**CÉDULA APLICADA AL EQUIPO TÉCNICO Y DIRECTIVO DEL PNUD**

**Instrucciones:** Marque con una X cuál o cuáles de las siguientes caracterizaciones del ISDH *crea usted definen mejor la visión de los actores citados, respecto al Informe de Desarrollo Humano México 2002.* Cruce no más de tres cuadros en cada columna.

	Altos directivos de dependencias del gobierno federal	Mandos medios y bases en dependencias del gobierno federal	Legisladores y comisiones del Congreso de la Unión	Gobiernos y legislaturas estatales	Partidos políticos	OSC directamente involucradas en temas o actividades de DH	Periodistas y medios	Universidades y centros de investigación	PNUD y otras agencias del sistema de Naciones Unidas en México	Público en general
7. Conocimiento superficial o desconocimiento del Informe										
8. Es un ejercicio académico, primordialmente para uso bibliográfico										
9. Es una fuente de información para el análisis y la toma de decisiones en el ámbito social.										
10. Es un elemento fundamental para la creación de leyes y el diseño de políticas de largo plazo										
11. Es un material susceptible de mala utilización por actores políticos, grupos de presión, etc.										
12. Constituyó una injerencia en los asuntos internos de las dependencias y del país										

## **ANEXO 5: FUENTES EMPLEADAS**

### **FUENTES DIRECTAS**

- § Entrevistas a los integrantes del equipo técnico y directivo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002.
- § Entrevistas a personas clave en los siguientes ámbitos de la agenda pública:
  - gubernamental federal,
  - gubernamental estatal y municipal,
  - académico,
  - de organizaciones de la sociedad civil.
- § Documentos internos del PNUD facilitados a los consultores.

### **DOCUMENTOS NORMATIVOS Y PROGRAMAS DE GOBIERNO**

Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan Estatal de Desarrollo, 2001-2006.*

Gobierno del Estado de Hidalgo, *Plan Estatal de Desarrollo, 2000-2005.*

Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan Estatal de Desarrollo, 2003-2008.*

Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010.*

Gobierno del Estado de Puebla, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.*

Gobierno del Estado de Zacatecas, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010.*

México, *Ley federal de fomento de a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*, 9 de febrero de 2004.

México, *Ley General de Desarrollo Social*. 20 de enero de 2004.

México, *Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006*, Presidencia de la República, 2001.

SEDESOL, *Programa Institucional OPORTUNIDADES 2002-2006*, México, SEDESOL, 2003.

SEDESOL, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*, México, SEDESOL, 2001.

## FUENTES DOCUMENTALES

CONAPO, *Comentarios al Informe de Desarrollo Humano de México*, México, CONAPO, 2002.

CONAPO, *Índices de desarrollo humano 2000*, México, CONAPO, 2001.

De Alba, Luis Alfonso, *Intervención en el debate sobre el tema 44 del programa del 57 periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, "seguimiento de los resultados de la cumbre del milenio"*. Nueva York, 4 de octubre del 2002. [Versión estenográfica]

Foster, James E., Luis F. López Calva y Miguel Székely, "Measuring the distribution of human development. Methodology and application to Mexico" en *Journal of Human Development*, vol. VI, núm. 1, pp. 5-25.

Hernández Licona, Gonzalo, *Desarrollo social en México*, México, SEDESOL, 2003.

Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Subirán", *Informe de Desarrollo Humano para México 2002*. México, INCMYN, 2002.

León B., Arturo y Ernesto Espíndola, *Nota técnica acerca del Índice de Desarrollo Humano del PNUD*, ONU-CEPAL-División de Desarrollo Social, 2004 [LC/R.1977/Rev.1].

Nieto Caraveo, Luz María, "San Luis en un círculo vicioso, ¿Podemos salir?", *Pulso* [San Luis Potosí] Jueves 18 de septiembre de 2003, p. 40 [sección *Ideas*.]

Nussbaum, Martha y Amartya Sen (comps.) *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid, Mundi-Prensa, 1998.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, México, Mundi-Prensa, 2002.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Madrid, Mundi-Prensa, 2003.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México, Mundi-Prensa, 2003.

Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Scott Andretta, John, *Calidad de Gobierno: gasto Público y Desarrollo Humano*, México, CIDE - Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2001.

SEDESOL, *Medición del Desarrollo México 2000-2002*, México, SEDESOL.

Pablo Salazar Mendiguchía, *Construimos una nueva realidad*, Tuxtla Gutiérrez, gobierno del Estado de Chiapas, 2004. [Discurso de entrega del 4º. Informe de Gobierno].

Sen, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, Vol. XLII, núm. 4, pp. 310-322.

Sen, Amartya, "El enfoque de las capacidades y las realizaciones", *Comercio Exterior*, Vol. XLIII, núm. 5, pp. 413-423.

Sen, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 1995.

Streeten, Paul, "Desarrollo humano: el debate sobre el índice", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XLVII (1995) pp. 35-48.

Vicente Fox Quezada, *Discurso de toma de posesión a la Presidencia de la República*, México, 1 de diciembre de 2000. [Versión estenográfica]

Yáñez, César, "El nuevo cálculo del índice de desarrollo humano en el informe del PNUD, 1999, su impacto en América Latina y su evolución histórica secular desde 1990." *Instituciones y Desarrollo*, núm. 4, (1999) pp. 193-206.

Ziccardi, Alicia y Rolando Cordera (coords.) *Las políticas sociales en México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

#### DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS, BASES DE DATOS Y FUENTES DE INTERNET

Banco Mundial, *Más allá del crecimiento económico*,

<http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/beg-sp.html>

Boltvinik, Julio, "Desarrollo humano en México", *La Jornada*, 12 de abril de 2002.

<http://www.jornada.unam.mx/2002/abr02/020412/032a1eco.php?origen=index.html>

Centro de Estudios Ecuménicos, A. C. [www.estudiosecumenicos.org.mx](http://www.estudiosecumenicos.org.mx)

Centro Mexicano para la Filantropía, A. C. [www.cemefi.org.mx](http://www.cemefi.org.mx)

Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal, *Índice de desarrollo Municipal*. [Base de datos]

[www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF\\_10\\_Indice\\_de\\_Desarrollo\\_Municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_10_Indice_de_Desarrollo_Municipal)

López-Calva, Luis F. y Roberto Vélez Grajales, "El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México", *Estudios sobre Desarrollo Humano*, [No. 2003-1.] <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/serie/Cuadernos2003-1.pdf>

López-Calva, Luis F., Miguel Székely y Lourdes Rodríguez, “Medición del Desarrollo Humano en México”, *Estudios sobre Desarrollo Humano*, [No. 2003-6] <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/serie/Cuadernos2003-6.pdf>

Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002*. <http://www.pan.org.mx/docs/Principiosdedoctrina2002.pdf>

Partido de la Revolución Democrática, *Programa aprobado por el VI Congreso Nacional, 24 a 28 de abril de 2001*, Zacatecas, Zac., <http://www.prd.org.mx/reglamentos/programa.pdf>

Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma Electoral Federal 2000-2006*, <http://www.pri.org.mx/principal/PRI.htm>

SEDESOL, *Medición del Desarrollo México 2000-2002*, México, SEDESOL, 2003. [http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/medicion\\_pobreza/mediciondesarrollo2002.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/medicion_pobreza/mediciondesarrollo2002.pdf)

Sistema de Información de Organizaciones Civiles, Instituto Nacional de Solidaridad. [www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx)

Wodon, Quentin, Gladys López-Acevedo y Corinne Siaens, *Pobreza en los estados del sur de México*, [www.bancomundial.org.mx/pdf/EstadosdelSur/01Pobreza.pdf](http://www.bancomundial.org.mx/pdf/EstadosdelSur/01Pobreza.pdf)

## **ANEXO 6: SIGLAS EMPLEADAS**

**ISDH** – Informe(s) sobre desarrollo humano. Generalmente y salvo indicación contraria, se alude a los informes mundiales.

**ISDHM** – Informe sobre desarrollo humano México. Generalmente y salvo indicación contraria, se alude con ello al Informe 2002.

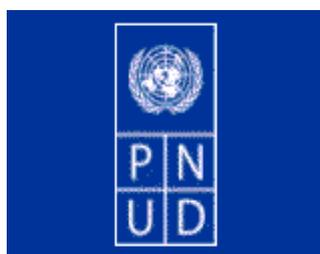
**IDH** – Índice de desarrollo humano.

**IDH-MG** – Índice de desarrollo humano con base en medias generalizadas.

# **PROPUESTAS DE MEJORA**

## **PARA EL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO**

**Versión final**



## INDICE

INFORME DE DESARROLLO HUMANO MÉXICO: PROPUESTAS DE MEJORA .....	8
Introducción.....	8
Observaciones cautelares.....	8
Objetivo inicial.....	9
REALIDADES.....	11
PROPUESTA DE NUEVO OBJETIVO .....	20
Propuesta de criterios generales.....	22
ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN .....	23
1) Visión estratégica e institucionalización.....	23
2) Fortalecimiento del Informe en el ámbito de las Naciones Unidas.....	26
3) Profesionalización y mejora continua.....	28
4) Confiabilidad, transparencia y replicabilidad del Informe.....	30
5) Potenciamiento de las capacidades analítico – metodológicas del Informe.....	32
6) Desagregación, regionalización y diversificación del Informe y sus subproductos. ....	33
7) Reforzamiento del carácter propositivo del Informe y de su utilidad para las políticas públicas. ....	34
8) Establecimiento de agendas con actores relevantes. ....	37
9) Difusión y comunicación social. ....	39
CONCENTRADO DE PRIORIDADES Y PLAZOS.....	44

# INFORME DE DESARROLLO HUMANO MÉXICO: PROPUESTAS DE MEJORA

## INTRODUCCIÓN

A partir de los datos recopilados y como resultado del estudio de distintas fuentes (principalmente documentos internos y entrevistas a actores clave), se presenta el siguiente documento de análisis y propuestas de mejora, el cual incluye los siguientes temas:

- § Observaciones cautelares, las cuales se refieren a algunas dificultades encontradas en el trabajo y que, de alguna manera, influyeron en su desarrollo.
- § Objetivo inicial, que expone lo que se propuso al inicio del proyecto como el objetivo general del mismo;
- § Realidades, que refiere a aquellas circunstancias que son relevantes para el proceso de elaboración del ISDHM a corto y mediano plazo.
- § Propuesta de nuevo objetivo, hecha por los consultores de acuerdo a los datos y estudios realizados.
- § Propuesta de criterios generales, que enumera aquellas características y hechos que son juzgados como pautas imprescindibles para lograr el nuevo objetivo.
- § Estrategias y propuestas de acción, conteniendo también estimaciones sobre la relevancia relativa de cada una de ellas, a fin de facilitar la toma de decisiones al respecto.

## OBSERVACIONES CAUTELARES

Durante la realización del proyecto, los consultores encontraron un obstáculo inesperado, relacionado con las entrevistas a actores relevantes del gobierno federal y estatal, dado que el número de entrevistados fue menor al programado, a pesar de los esfuerzos de los funcionarios del PNUD y la empresa consultora. En la práctica, se pudieron realizar entrevistas a aquellas personas con quienes los consultores tenían trato previo y que son personalidades relevantes en el ámbito

federal,<sup>63</sup> así como en el académico o civil. Lo anterior debe tenerse en cuenta al momento de revisar los resultados de la investigación. Sin embargo, a partir de las entrevistas que efectivamente se consumaron y el estudio de otras fuentes, se puede inferir razonablemente que las nuevas entrevistas no hubieran arrojado elementos nuevos relevantes.

## OBJETIVO INICIAL

A partir de las entrevistas con los contactos de PNUD, de la lectura de los documentos entonces facilitados y conforme a los términos de referencia del proyecto, los consultores propusieron como los objetivos de su labor los siguientes:

- Ø **Análisis y Valoración**<sup>64</sup> del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 en los siguientes cuatro rubros:
  - A) *Calidad y rigor en el análisis y metodología.*
  - B) *Colocación del tema en la agenda pública e influencia en las políticas de desarrollo humano.*
  - C) *Fortalecimiento de las capacidades nacionales y del conocimiento público en materia de desarrollo humano.*
  - D) *Estrategia de comunicación y difusión del proyecto*
- Ø **Recomendaciones de Mejora** para subsecuentes iniciativas, en cada uno de los rubros propuestos.

Durante las reuniones posteriores con los altos directivos del ISDHM y PNUD, se especificó que los objetivos anteriores y la labor de los consultores se inscribían en un p r o c e s o más amplio

---

<sup>63</sup> De igual manera, se habían diseñado una serie de cédulas para ser respondidas por los distintos actores de cada ámbito. Sin embargo, dicho ejercicio no resultó de mucha utilidad ni representatividad, dado el escaso número de entrevistados por ámbito, por lo que se decidió aplicarlo sólo al equipo de PNUD.

<sup>64</sup> Especificando en el mismo documento que “Por *valoración (assessment)* entendemos operativamente formular un juicio argumentado y con la máxima evidencia posible sobre tres dimensiones básicas del ISDH: a) un juicio sobre la idoneidad de los supuestos teóricos, métodos y técnicas cuantitativas seguidos en la elaboración del ISDH, b) un juicio sobre el grado de aprobación, apropiación y uso de los conceptos y resultados del ISDH por autoridades públicas, OSC’s, cuerpos y centros académicos, c) un juicio sobre la idoneidad de las acciones decididas para la comunicación, difusión y promoción del ISDH. Valoración no es evaluación, aunque pueda ser un punto de referencia básico para formular los instrumentos de la evaluación.”

orientado a lograr que el Informe se consolidara como un referente (obligado) significativo para los gobiernos, partidos políticos, organismos de la sociedad civil, instituciones académicas y el sector privado en los temas sociales del país. En concreto, un proceso orientado a:

***CONSOLIDAR EL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO***

***COMO UN REFERENTE SIGNIFICATIVO***

***EN LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA***

***EN MATERIA SOCIAL EN MÉXICO.***

## REALIDADES

A lo largo de las entrevistas y del estudio de los textos, se identificaron varios elementos internos del PNUD y del entorno mexicano (político, económico, social...), que se consideraron factores relevantes para entender la existencia, papel público y alcance real del Informe 2002 y para asegurar la existencia y calidad de los futuros Informes.

En particular, el estudio del entorno social, político e institucional existente en el momento del planteamiento, creación y presentación del Informe dejó en claro que su éxito e incluso la misma posibilidad de su surgimiento se debió a la conjunción de una serie de elementos únicos y favorables, esto es, *la concurrencia de las personas precisas, con la voluntad necesaria, en las instituciones correctas y en un momento político idóneo*. En efecto, la decisión de elaborar el ISDHM tuvo lugar en el prometedor contexto político del inicio del primer gobierno democrático federal, que estaba resuelto a marcar su diferencia respecto de los gobiernos anteriores particularmente en la atención de los problemas sociales, así como dispuesto a sostener otro tipo de relaciones con los organismos internacionales, agencias internacionales de desarrollo incluidas, con el propósito (entre otros motivos) de contar con elementos externos de apoyo y calificación que orientaran o legitimaran el nuevo ejercicio de gobierno democrático. Se trató además de un gobierno que en política social había reclutado a funcionarios expertos en materia social, reconocidos nacional e internacionalmente, que conocían el ISDH y estaban convencidos de su valía y utilidad no sólo informativa para la gestión pública.

Esta concurrencia afortunada de factores fue mencionada en las entrevistas por todos los actores involucrados con el diseño, desarrollo y publicación del ISDHM 2002 y por actores externos, que reconocieron que esa situación había representado una oportunidad extraordinaria, bien aprovechada, para el *arranque y realización* del Informe, además de reconocer que esa combinación única de situaciones y factores contingentes podría no repetirse en el futuro y vulnerar la continuidad y el aprecio del Informe.

En otras palabras, es difícil que la concurrencia de estos distintos factores se repita. Por el contrario, se pueden detectar cuando menos *10 (diez) hechos* provenientes del ámbito interno del

ISDHM y/o del PNUD, así como del entorno social y político mexicano, que pueden representar adversidades para asegurar la continuidad del Informe:

1.- Pese a su innegable éxito inicial, no hay nada que asegure que las condiciones virtuosas que permitieron la concepción, diseño y publicación del ISDHM, puedan repetirse incluso en el corto y mediano plazo. En particular,

- Es posible que varias de las más importantes personas involucradas en el ISDHM (dentro y fuera de PNUD) cumplan su ciclo administrativo;
- La voluntad institucional y de los altos ejecutivos del gobierno mexicano existe, pero puede variar en la contingencia electoral del 2006, independientemente de la conformación del nuevo gobierno.
- No hay garantía que las condiciones sociopolíticas favorables del 2000, que permitieron el surgimiento del ISDHM, se mantengan a partir del 2006 y permitan la continuación de dicho proyecto.

En suma, aunque el ISDHM sea necesario para la vida pública mexicana, en opinión del equipo del ISDHM, de funcionarios del PNUD y de otros actores sociales, la realidad es que *la publicación del Informe más allá del 2006 aún no está garantizada*, sobre todo en lo que concierne al apoyo que pueda recibir por parte de la próxima administración.<sup>65</sup>

2.- Hay que reconocer asimismo que el Informe no fue producto de una demanda social o política específica y articulada, sino producto de una iniciativa (visionaria) de altos funcionarios del gobierno mexicano y del PNUD. Aunque en varios círculos sociales del país había el deseo por conocer datos confiables en materia social, ese deseo no se articulaba con la posibilidad de un ejercicio internacionalmente comparable y mucho menos con la idea de que el (o un) indicador social relevante fuera el ISDH y/o que el PNUD fuera la instancia encargada de realizar el ejercicio

---

<sup>65</sup> Al respecto, no hay que olvidar que el ISDHM no sólo depende de la administración en turno para la obtención de recursos y para otras cuestiones (cooperación, materiales, difusión etc.) sino que depende en la misma sustancia del Informe, esto es, en el acceso a la información necesaria. Es un punto crítico, que se refuerza si pensamos que nada garantiza que las instituciones más importantes para el Informe (INEGI, SEDESOL, CONAPO...) pueden experimentar cambios internos que afecten su visión del ISDHM y su grado de cooperación con el mismo, independientemente de lo que se pueda decir en el discurso oficial.

de investigación para su construcción y publicación. Esta conexión se daba acaso sólo en el marco de reducidos grupos especializados.

Para lo anterior había (y sigue habiendo) varios factores obstaculizadores. En primer lugar, la tradición de sensibilidad, reticencia o resistencia del gobierno mexicano hacia declaraciones y publicaciones de organismos internacionales sobre temas domésticos, particularmente en temas sociales, que suelen ser considerados “intromisión externa” no grata cuando ofrecen datos diversos a los oficiales, que pudieran dar pie a críticas. En segundo lugar el desconocimiento aún generalizado en el país acerca de la existencia de un Índice de Desarrollo Humano (mundial y/o por países) e incluso de la existencia y misión del mismo PNUD. En ese sentido, el ISDHM 2002 *fue un producto por el lado de la oferta*, y no por el de una demanda articulada y específica. Por consiguiente, para asegurar su permanencia el ISDHM requiere crear deliberadamente su demanda, pues la existente pudiera ser insuficiente para asegurar por sí misma la permanencia del Informe. Es estratégicamente crucial generar esta demanda en la sociedad política y civil (academia incluida).

3.- En México existe un buen número de indicadores, índices, estadísticas etc. (oficiales y no) sobre temas sociales. En las entrevistas llevadas a cabo quedó claro que incluso en los casos en que el ISDHM ha recibido mayor atención no se le considera superior a los demás informes y datos, aunque los entrevistados coinciden en señalar que su mérito innegable consiste en su confiabilidad informativa – analítica y su comparabilidad internacional. En el ámbito gubernamental no se le utiliza como referencia para acciones concretas sino acaso como un elemento informativo utilizable en la evaluación (más que en el diseño) de las acciones públicas. Esto se debe a que en el país para la formulación de política suelen emplearse más los datos, indicadores e índices diseñados por las instituciones públicas dedicadas a dicha actividad (v. gr. INEGI) y/o los producidos específicamente por las dependencias particulares de gobierno a fin de estar en aptitud de llevar a cabo sus responsabilidades públicas.

A la par, el ISDHM encuentra competencia con otros ejercicios similares “no gubernamentales”, los cuales pueden abarcar más dimensiones, ser también internacionalmente comparables, replicables, provenir de investigaciones directas y no del estudio de datos de terceros, etc. La acción de las OSC nacionales e internacionales, las instituciones académicas y de

investigación, los medios de comunicación y por supuesto, otros organismos internacionales, emplean o producen otros datos e indicadores.<sup>66</sup> Esto hace que el lugar del ISDHM no esté aún plenamente asegurado, “posicionado”, en el caso de México. En suma, no hay que perder de vista que *el ISDHM enfrenta una competencia múltiple* y no tiene asegurada la supremacía que lo convierta en un “referente obligado en la definición y el establecimiento de la agenda pública en materia social” ni en lo que respecta a los gobiernos, ni en cuanto a los medios, las OSC u otros ámbitos de la vida pública.<sup>67</sup>

4.- Una característica del ISDHM en México y el mundo, es el carácter rezagado de la información que proporciona, resultado de su dependencia respecto de los ejercicios gubernamentales (censos, encuestas, etc.) los cuales pueden tener periodicidades espaciadas. A lo anterior se añade el hecho que en México las dos principales fuentes de información empleadas por el ISDHM ofrecen resultados no comparables –esto es, los Censos de INEGI por un lado y las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares de CONAPO, por otro. Como ya se dijo, esto representa un problema estructural del IDH, pero esto no debe distraernos de que *el carácter rezagado y no comparable de la información ofrecida por el IDH*, impone limitaciones para que se convierta en una herramienta de planeación y diseño de políticas. Incluso, se reduce su capacidad para la evaluación a corto plazo y repercute negativamente en un mercado que PNUD percibe correctamente como de gran importancia, el municipal, ya que es previsible la asincronía entre los datos del Informe y la temporalidad de la corta administración de un municipio.

5.- A partir del estudio de los documentos y de las opiniones expresadas en las entrevistas a actores fuera del ámbito de PNUD, se puede considerar que el ISDHM es un elemento de difícil aplicación en el diseño o rediseño de políticas públicas. En particular, los entrevistados señalaron tres debilidades al respecto:

§ El ISDHM es un índice compuesto de muy pocas y básicas dimensiones, lo cual hace difícil que pueda ser una guía para la acción de los gobiernos, especialmente en un área tan compleja y

---

<sup>66</sup> Entre los ejemplos de organismos internacionales, destacan los estudios e índices de CEPAL, el Banco Mundial y la OCDE; en el caso de los nacionales, un ejemplo reciente es la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (CIDE-UIA).

<sup>67</sup> Ello impacta incluso en la estrategia de comunicación / difusión, ya que las publicaciones periódicas (especializadas o no) tienen constantemente que atender y analizar nuevos indicadores, estudios internacionales, índices etc. por lo cual, el ISDH tiene un espacio de atención necesariamente breve, temporal.

singularizada como la de desarrollo humano/social. En gran medida la política social hace referencia a otros indicadores de situación social disponibles o específicamente contruidos con ese objetivo.

§ El ISDHM contiene dimensiones de la situación / problema social que corresponden en la práctica a la acción de distintos ámbitos de gobierno (educación, salud, ingreso...). Para emplearlo como instrumento para el diseño de políticas, se requeriría en la práctica un grado de coordinación intergubernamental, aún inexistente en México, como lo muestran las peripecias federalistas mexicanas. Inversamente, las políticas sociales que un orden de gobierno emprenda en su ámbito de competencia, inspirándose en el ISDHM, puede ser neutralizado por la falta de acción de los otros gobiernos, con el efecto de que disminuye el atractivo o la utilidad directiva del ISDHM.

§ Los componentes de la vida asociada que mide el Informe son ámbitos en los que los resultados de la acción de gobierno se reflejan en el largo plazo (v. gr. esperanza de vida), por lo que puede ser considerado no muy útil para administraciones de máximo seis años de duración, particularmente si se añade la percepción de que la información del ISDHM arroja datos rezagados.

§ Un punto importante es que actualmente el nivel mínimo de desagregación del IDH y del ISDH es el municipio. Sin embargo, puede ser insuficiente para aquellos programas gubernamentales (federales y estatales) focalizados de superación de la pobreza, que se enfocan a localidades, familias e incluso individuos.

Como lo confirman los actores de la administración pública estatal y federal entrevistados, *el ISDHM no es muy útil de manera directa para el diseño, formulación, evaluación o modificación de políticas*, pero el horizonte de comparación internacional y nacional que ofrece es muy útil para la identificación y el análisis de brecha entre lo que efectivamente un gobierno ha alcanzado en materia social y lo que debería alcanzar, entre los resultados gubernamentales y las exigencias / expectativas sociales, por lo que contribuye a tomar conciencia realista de los problemas, a vencer autocomplacencias o errores de percepción de la situación social, a redoblar esfuerzos o a modificar políticas y procesos de servicio. En este sentido, de manera indirecta, señala problemas y deficiencias y aporta referencias específicas para las entidades federativas, para algunos municipios

y para determinados programas del gobierno federal que no trabajan a nivel localidad, familia o individuo.<sup>68</sup>

6.- Parece haber una brecha entre las expectativas que ha despertado el ISDHM en ciertos sectores y sus aplicaciones prácticas. Este desequilibrio puede acaso significar que posiblemente *el ISDHM no ha recibido tanta atención ni ésta ha sido tan duradera por parte de los actores públicos*, o que la recepción del ISDH ha sido muy dispar. Al respecto, parece necesario revisar la relación con los diversos actores públicos y, a la vez, la estrategia de comunicación y difusión del Informe, procediendo a definir con claridad y precisión la naturaleza, propósito y alcance real del Informe a fin de evitar falsas expectativas, así como emprender actividades de tipo no informativo ni académico para colocar y mantener el Informe en la agenda pública. En conexión, los agentes apropiados para la elaboración de un Informe confiable deben complementarse con otro tipo de actores para la comunicación, la visibilidad y el posicionamiento público del Informe.

7.- Entre los actores entrevistados, hubo unanimidad en afirmar que la principal virtud o ventaja comparativa del IDH y el ISDHM, en tanto indicadores y estudios internacionalmente validados, consiste en tener el “sello de garantía” de un organismo internacional que se distingue por la probada seriedad de sus propósitos y la objetividad de sus documentos. En general, se reconoce que los principales atributos tanto del IDH como del ISDHM son la imparcialidad y autonomía de los datos ofrecidos y los análisis hechos por ambos.

Sin embargo, un hecho de la mayor relevancia y digno de la máxima atención (que implica la publicación de los Informes futuros) es el entorno político-electoral presente y a mediano plazo del país, en el cual difícilmente puede esperarse que el enfrentamiento político disminuya particularmente en la arena de la cuestión social. Esta situación de polémica puede afectar negativamente los atributos de calidad técnica y moral de los Informes. Así *la mayor amenaza que actualmente enfrenta el ISDHM es que los actores públicos dejen de verlo como imparcial y autónomo*; esto es, que su utilización en un contexto político-electoral lo termine por identificar con “bandos” o que se le empiece a utilizar como instrumento de disputa política por alguno o varios de

---

<sup>68</sup> En particular, llama la atención que los actores clave de los gobiernos federal y estatal no se pongan de acuerdo para cuál ámbito o nivel de gobierno es más útil el ISDHM: los primeros señalan que más bien para el estatal, mientras éstos para aquéllos.

ellos. No hay que olvidar que el ISDHM presenta información políticamente sensible, de la cual un gobierno o partido puede aprovecharse para promocionar su gestión o para atacar a rivales. Hasta ahora dicha situación no se ha presentado, pero esto no obsta para tomar las medidas precautorias necesarias para evitar esa utilización indeseada, particularmente frente a un escenario políticamente muy volátil y competido, como previsiblemente será el federal en el año 2006. Parece absolutamente necesario el diseño de una estrategia para “vacunar” al ISDH contra un inadecuado uso político, sea mediante su aislamiento de la contienda política electoral, o bien, mediante su difusión integral hacia todos los actores.

8.- Como aforó en las entrevistas, hubo grandes dificultades (sobre todo en razón del tiempo disponible) para integrar a algunas organizaciones de la sociedad civil [OSC] en la creación del primer ISDHM. En las entrevistas se mencionaron las dificultades para integrarlas en los próximos ejercicios, porque se percibe que muchas de ellas están vinculadas a partidos políticos o bien es difícil encontrar OSC suficientemente confiables y con antecedentes de seriedad en su trabajo analítico o práctico. Por lo tanto, se ha preferido trabajar con las OSC de manera indirecta, es decir, a través de personas que fueron o son dirigentes de ellas o que mantienen vinculación con algunas OSC relevantes, empleándolas principalmente para las labores de difusión.

Aunque se reconocen las dificultades intrínsecas del tema, esto no obsta para reconocer *la conveniencia de una mayor participación de algunas OSC en algunas de las fases del ISDHM* y no sólo como difusoras / observadoras del mismo. Lo dicho es de particular importancia si tenemos en cuenta la necesidad de consolidación, representatividad y utilidad en la agenda pública que requiere el ISDHM. En consecuencia, parece necesario diseñar una estrategia de cooperación con las OSC, que permita el conocimiento de las mismas por parte de PNUD, para luego seleccionar a las más calificadas e integrarlas en el mediano plazo a los procesos de elaboración del ISDHM.

9.- Los tres últimos puntos sirven para plantear una de las cuestiones de mayor alcance para el ISDHM, actualmente y con vistas a los ejercicios futuros: *la necesidad de mayor claridad en la estrategia de comunicación / difusión del Informe y la consecuente distribución de funciones entre los actores participantes*. A partir del estudio de los textos facilitados y en particular, de los intercambios de opinión con los actores clave entrevistados, se detectaron faltas de definición en la estrategia de difusión y comunicación del ISDH, cuando menos en los siguientes rubros:

§Cuál actividad se privilegia (difusión vs. comunicación) o qué combinación precisa se busca establecer entre ellas;<sup>69</sup>

§ Cuáles actores son considerados relevantes para dicha labor;

§ Cuáles esquemas de cooperación se pueden establecer entre los mismos;

§ Qué tipo de difusión (marketing) es requerida y cuáles mecanismos están disponibles;

§ Qué indicadores son los más eficientes para medir el éxito de la estrategia;

§ etc.

En dicha redefinición, es necesario que el PNUD defina con claridad y precisión su propia labor y responsabilidad. Independientemente del interés que el ISDHM puede despertar en distintos ámbitos y actores de la vida pública, el principal interesado en la producción y difusión del ISDHM es el PNUD mismo y, por tanto, es quien tendrá las mayores responsabilidades al respecto y previsiblemente el mayor grado de participación en las acciones. Cuando menos en el corto plazo, el ISDHM requiere y requerirá de una labor de impulso e inversión continuos por parte de PNUD. Por supuesto, podrán y deberán identificarse aliados, colaboradores, actores interesados...en la labor de difusión y comunicación del Informe, pero el principal agente responsable de la difusión del Informe tendrá que ser, justamente, aquella institución que es la responsable directa de su producción.

10.- Todo lo anterior lleva a señalar que es necesaria una redefinición estratégica clara e integral del Informe y de su futuro deseado, así como del lugar que realístamente el ISDHM puede llegar a ocupar en la vida pública actual y la futura. Por consiguiente, es necesario diseñar un plan de acción que defina con claridad *los objetivos, estrategias, herramientas, actores y tiempos para hacer que el Informe llegue a posicionarse en la esfera pública, ser de utilidad a los actores públicos e influir en la agenda pública nacional*. A partir de dicho ejercicio estratégico con sus respectivas acciones, agentes y tiempos, se podrá definir un marco de acción claro para:

---

<sup>69</sup> Hay que tener claro que ambas son cosas interrelacionadas pero distintas. Difusión se refiere esencialmente la presentación y el envío de mensajes mediante medios masivos (radio, TV, prensa, folletos etc.) pero de una manera predominantemente unidireccional. Por su parte, comunicación se refiere a formas más específicas e individualizadas de difusión, que permiten un mayor grado de interlocución con la población objetivo. Sin embargo, la principal diferencia (y la más relevante para el caso) es en el grado de *interiorización* que se puede lograr con los dos tipos de estrategia. La difusión, al ser masiva e impersonal, no puede asegurar el éxito (impacto) del mensaje enviado y de hecho, apenas puede medirse mediante el “conteo” de menciones en prensa, número de entrevistas hechas, etc. los cuales en realidad son indicadores de proceso, pero no de impacto. La comunicación, por su parte, se enfoca en lograr un impacto real en el auditorio; esto es, a convertirlo no sólo en un oyente, sino en un interesado y un participante directo. Esta diferencia es de capital relevancia para el caso que nos ocupa.

- § Asegurar la permanencia del ISDH;
- § consolidar su imparcialidad y autonomía frente a un ámbito político complejo;
- § posicionarse favorablemente frente a los demás indicadores sociales existentes;
- § crear una mayor y más constante demanda social;
- § establecer relaciones significativas y duraderas con los actores públicos relevantes (políticos, civiles y académicos);
- § promocionar la utilidad del Informe y el Índice;
- § etc.

*Todo ello tendrá naturalmente como **resultado final** “consolidar al ISDHM como un referente obligado en la definición y el establecimiento de la agenda pública en materia social”.*

## PROPUESTA DE NUEVO OBJETIVO

Con base en los estudios, entrevistas y análisis, se pudo constatar que el objetivo inicial del proyecto (“consolidar al Informe sobre Desarrollo Humano México como un referente obligado en la definición y el establecimiento de la agenda pública en materia social en México”) parece no ser el más adecuado en el momento presente, ya que esta concepción daba por sentado que el Informe podía ser razonablemente en el corto plazo ese referente y que el Informe tenía además asegurada su continuidad.

El objetivo inicial del Proceso probablemente no refleja las necesidades más inmediatas detectadas, como son:

- § Definir claramente los objetivos y los alcances del Informe para precisar y depurar las expectativas de sus usuarios o destinatarios.
- § Asegurar el carácter autónomo y la confianza pública en la independencia y objetividad del ISDHM.
- § Asegurar la sustentabilidad de la elaboración y publicación de los futuros Informes, con suficiente independencia del entorno político, de las administraciones futuras y de las variaciones en la voluntad política y las condiciones financieras.
- § Generar y Asegurar la demanda social por el Informe,
- § Comunicar de manera eficiente las virtudes y la utilidad real del ISDHM y el IDH.

Una vez que se haya dado respuesta a los puntos anteriores, se dispondrán de las condiciones reales para asegurar el futuro inmediato del ISDHM y se pondrán bases firmes para el desarrollo exitoso del mismo en el mediano plazo. Por ello, se pone a consideración **un nuevo objetivo intermedio y de corto plazo**, que se considera es una condición necesaria para estar en condiciones de producir el objetivo final de convertir el ISDHM en un referente obligado para la definición de la agenda pública en materia social.

***NUEVO OBJETIVO INTERMEDIO  
(PROPUESTA)***

***ASEGURAMIENTO DE LA VIABILIDAD Y PERMANENCIA DEL ISDH MÉXICO  
MEDIANTE LA DIFUSIÓN DE SUS REALES UTILIDADES Y ALCANCES  
Y MEDIANTE SU VISIBILIDAD Y CONSOLIDACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA  
MEXICANA EN MATERIA SOCIAL.***

**OBJETIVO / RESULTADO FINAL:**

Consolidar al ISDHM como un referente obligado en la definición y el establecimiento de la agenda pública en materia social.

**OBJETIVO / RESULTADO INTERMEDIO:**

Asegurar la Viabilidad y Permanencia del ISDH México

**OBJETIVOS / RESULTADOS INICIALES**

- A. Difundir sus utilidades y alcances entre públicos de valor estratégico para el logro del objetivo.
- B. Hacerlo visible en la agenda pública mexicana en materia social y asegurar la continuidad de su presencia

**Resultados Iniciales Ò Resultado Intermedio Ò Resultado Final**

## PROPUESTA DE CRITERIOS GENERALES

Para realizar el objetivo propuesto, se plantean los siguientes criterios para guiar las acciones futuras por parte de PNUD en general, y del equipo del ISDH en particular. Asimismo, se expone qué necesidad detectada por los consultores podrá ser cubierta con acciones en cada criterio:

CRITERIOS	NECESIDAD A LA QUE RESPONDE
<b>1. Visión estratégica.</b>	Claridad sobre la razón de ser del ISDHM, sus objetivos y alcances, atributos y cualidades (= el valor social que genera), identificación de aliados/opositores, identificación y superación de debilidades, etc.
<b>2. Institucionalización.</b>	Creación de prácticas que fortalezcan al ISDHM y a su equipo de elaboración, así como creación de relaciones cada vez más formales con organizaciones del gobierno, la sociedad política y la sociedad civil.
<b>3. Fortalecimiento del Informe.</b>	Posicionamiento del ISDHM tanto al interior del PNUD, como en las restantes agencias del Sistema de Naciones Unidas.
<b>4. Profesionalización.</b>	Mejoramiento de las capacidades del equipo del ISDHM en los rubros relevantes para la preservación y mejora de la calidad del Informe.
<b>5. Confiabilidad.</b>	Consolidación del Informe como un ejercicio autónomo, objetivo, independiente... en la percepción pública.
<b>6. Transparencia y replicabilidad.</b>	Posibilidad real de verificar y replicar los ejercicios y resultados del ISDHM, sus fuentes, su metodología, en niveles de gobierno más desagregados...etc.
<b>7. Carácter propositivo.</b>	Consolidación del sentido vanguardista del Informe a los ojos de los principales actores de la vida pública;
<b>8. Potenciamiento de las capacidades analítico – metodológicas del Informe</b>	Establecimiento y consolidación del Informe como un referente obligado para el análisis y la comparación de datos sociales, económicos y políticos en México y de México con otros países.
<b>9. Utilidad del Informe para las políticas públicas.</b>	Definición clara y precisa de los alcances y relevancia del ISDHM para la elaboración de las políticas públicas y para cada ámbito de gobierno.
<b>10. Establecimiento de agendas con actores relevantes.</b>	Diferenciación de las distintas áreas en las cuales el Informe tiene mayor impacto (social, gubernamental, política...) y establecer agendas para cada una de ellas.
<b>11. Difusión y comunicación social.</b>	Definición clara de una estrategia de medios masivos, tanto locales como regionales e internacionales; definición de una política integral de comunicación, que fomente la visibilidad y el conocimiento del ISDHM en la opinión pública.
<b>12. Comunicación a grupos de interés y especializados.</b>	Definición de los destinatarios principales del ISDH y de políticas particulares de comunicación, cortadas a la medida del interés y posible uso del ISDHM de actores sociales influyentes en la configuración de la agenda pública en materia social.
<b>13. Marketing.</b>	Establecimiento de esquemas y acciones para la promoción, comercialización y distribución eficientes del ISDHM.
<b>14. Obtención y generación de recursos.</b>	Establecer las posibilidades del ISDHM para obtener y generar todo tipo de activos aprovechables por el mismo Informe y por el PNUD.

## ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN

A partir de todo lo anterior, los consultores proponen al PNUD y al equipo técnico y directivo del Informe, las siguientes *estrategias y propuestas de acción*. En cada línea estratégica, además, se especifica la prioridad que los consultores juzgan tiene cada una de las estrategias propuestas, a fin de facilitar la toma de decisiones al respecto.

El conjunto de las propuestas que se presentan es relevante, pero representa un menú opcional de acciones que los directivos responsables del ISDH habrán de priorizar y, sobre todo, decidir selectivamente unas en vez de otras o unas antes que otras, siguiendo su información, criterios de decisión, las condiciones organizacionales y la visión que tienen del futuro del ISDH.

### 1) VISIÓN ESTRATÉGICA E INSTITUCIONALIZACIÓN.

#### Objetivo

Tomar las decisiones que permitan contar con una Visión clara del futuro (de corto y mediano plazo) del ISDH, una planeación y gestión adecuada del Informe, a fin de fortalecer sus atributos y cualidades socialmente reconocidas (esto es, el valor social generado), remover sus debilidades y restricciones notorias e identificar los aliados que requiere en los distintos ámbitos relevantes de la sociedad civil y política para realizar los futuros deseados.

#### Propuestas específicas

**A.- Realización de ejercicios de planeación estratégica de los miembros del equipo del Informe, la dirigencia del PNUD y el Consejo Asesor, respecto a:**

- a) *Planteamiento / redefinición / validación de la Visión (2006, 2010...) del Informe en la agenda pública mexicana.*

§ Lo anterior debe incluir, de manera ineludible, la reflexión sobre la naturaleza, propósitos y alcances del Informe; en otras palabras, el qué tipo de Informe se aspira tener en determinado corte de tiempo.

§ Asimismo, este ejercicio debe cubrir el debate constructivo sobre el diseño y los alcances conceptuales del Informe (qué temas trata el Informe) y por ende, la definición de qué subproductos (otros índices, informes específicos, publicaciones paralelas, etc.) deben ser contemplados, así como la manera en que ellos se relacionarán con el Informe principal.

○ Así se podrá identificar, crear y compartir el futuro que se quiere para el ISDH, definir los alcances del mismos, así como los objetivos a lograr en cortes de tiempo precisos para asegurar su permanencia, calidad analítico – informativa y utilidad pública. En conexión, dicho ejercicio permitirá identificar el papel que asumirá cada uno de los actores participantes (equipo del Informe, equipo del PNUD, equipo asesor) en la elaboración de los futuros Informes, en el corto y mediano plazo.

b) *Planteamiento / redefinición / validación de la Visión (2006, 2010...) del Informe para el PNUD mismo.*

○ El objetivo es que cada actor participante defina posiciones y aporte ideas sobre qué papel general y qué funciones precisas tendrá el Informe, en el marco de la estrategia general y las actividades particulares de PNUD México, en el corto y mediano plazo.

c) *Identificación de fortalezas / debilidades y oportunidades / amenazas – adversidades para realizar los atributos de la Visión decidida.*

○ Con esto, se podrá tener claramente identificados las características institucionales del PNUD / ISDHM y de su entorno, sus situaciones favorables y sus restricciones, a fin de diseñar estrategias claras, con temporalidades específicas y posibilidades reales.

## **B.- Identificación de aliados reales y potenciales para el Informe:**

a) *Identificación y valoración de aliados (en los ámbitos social, político, de OSC, organismos internacionales, etc.) potenciales y reales, y una vez hecho ello:*

§ Diseño de acciones específicas para asegurar una relación duradera con los aliados actuales, identificando valores, objetivos e intereses compartidos, tanto coyunturales como duraderos (establecimiento de un “catálogo de aliados”).<sup>70</sup>

§ Diseño de acciones específicas para la conversión de los aliados potenciales en aliados reales: identificación de valores, objetivos e intereses comunes; identificación de áreas de oportunidad; creación de instrumentos de cooperación.

○ Lo anterior es particularmente aplicable (aunque no se restringe a) la relación del PNUD y del ISDHM con los Estados, especialmente aquellos con administraciones de reciente inicio.

b) *Establecimiento de esquemas de interrelación con los aliados*, definiendo las modalidades de cooperación, zonas de competencia y responsabilidades para cada uno.

○ Ello permitirá claridad en la gestión, facilitará la cooperación entre los aliados y evitará confusiones y conflictos.

c) En su caso, todo lo anterior se deberá aplicar respecto a los oponentes reales o potenciales al Informe, enfocándose la identificación de áreas de conflicto y la prevención de los mismos.

○ Esto permitirá prevenir la aparición de oponentes, examinar las áreas conflictivas, tomar decisiones al respecto, etc.

### Prioridad

Una visión estratégica del futuro de una organización o programa es condición indispensable para su éxito duradero, en tanto permite la identificación clara de objetivos, la ponderación del entorno y el sentido práctico de las acciones. Ante los grandes retos que el ISDHM previsiblemente enfrentará en

---

<sup>70</sup> Hay que tener en cuenta que un aliado puede lograrse por uno o la combinación de varios de los siguientes casos:

§ Por comunidades de valores, en donde dos o más sujetos (físicos o morales) coordinan sus acciones y estrategias, porque tienen un compromiso duradero y de fondo con los mismos ideales o consideraciones éticas, lo cual crea identidades de grupo fuertes, con muchos campos posibles de acción y con gran sentido de corresponsabilidad, permitiendo ampliar la cooperación a otros ámbitos.

§ Por comunidades de objetivos, en donde el factor de unidad son fines compartidos, generalmente a mediano y largo plazo, crean corresponsabilidad específicamente para consecución, independientemente de las razones de fondo o consideraciones éticas que muevan a cada uno.

§ Por comunidades de intereses, esto es, que persiguen objetivos materiales o concretos a corto o mediano plazo, y que generalmente no implican un arreglo duradero entre las partes, pero que permiten coordinar esfuerzos en pos de metas específicas.

el corto, mediano y largo plazo, los consultores consideran que la precisión y claridad en la visión del futuro del Informe es una línea estratégica de **la mayor prioridad, que requiere atención inmediata**, de preferencia, incluso antes de la presentación del Informe 2004.

## 2) FORTALECIMIENTO DEL INFORME EN EL ÁMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS.

### Objetivo

Posicionar al Informe como un elemento central en el establecimiento de la agenda, la planeación y la gestión tanto al interior del PNUD, como de las restantes Agencias del Sistema de Naciones Unidas en México.

### Propuestas específicas

#### **A.- Diseño de acciones para el posicionamiento del Informe en el PNUD México.**

a) *Talleres, seminarios, foros de discusión...y publicaciones internas sobre el Informe y sus subproductos, dirigidos a los miembros del equipo técnico y directivo del PNUD, en los cuales se haga énfasis en la retroalimentación y vinculación progresiva con otros proyectos y en los usos prácticos del Informe para las actividades y proyectos presentes y futuros del PNUD.*

○ Esto permitirá el posicionamiento del Informe como un instrumento útil, válido y compartido al interior del propio PNUD, expandiendo así sus aplicaciones a otros proyectos.

#### **B.- Diseño y establecimiento de esquemas de cooperación con otras Agencias del Sistema de Naciones Unidas en México.**

a) *Identificación de valores, objetivos e intereses compartidos, así como de proyectos, metodologías, acciones individuales etc. compatibles o relevantes para la acción del PNUD y del Informe, respecto a cada una de las agencias del Sistema de Naciones Unidas con representación en México.*

§ Para lograrlo, se deberán establecer contactos con las distintas Agencias, a fin de conocer los proyectos, acciones, líneas de investigación, etc. en las que cada una participa, así como sus fundamentos, objetivos, instrumentos, evaluaciones, etc.

Ø De esta manera se permitirá la identificación de oportunidades para la cooperación en el diseño y gestión de proyectos, que puedan constituir plataformas para la consolidación del Informe.

b) *Establecimiento de esquemas de cooperación técnica y coordinación con las demás agencias del Sistema de Naciones Unidas en México*, respecto a proyectos susceptibles de incorporar los paradigmas de desarrollo humano en la teoría y práctica.

c) *Puesta en marcha de cursos, seminarios, presentaciones...del Informe y sus subproductos, con enfoque de retroalimentación, ante los equipos de las restantes Agencias del Sistema de Naciones Unidas en México*, poniendo énfasis en aquellas dedicadas a temas del desarrollo (PNUMA, UNESCO, UNIFEM, UNICEF, UNHCR, ONUDI, UNFPA, CEPAL, FAO, OIT, OPS/OMS...)

Ø Para ambos puntos, se deberá aprovechar intensivamente la influencia que el PNUD tiene en el Sistema de Naciones Unidas y en particular, las posibilidades emanadas de su condición de coordinador de las demás oficinas y representaciones.

d) *Establecimiento de programas conjuntos de investigación y difusión y/o de estudios sobre temas de desarrollo*, en los cuales el paradigma de desarrollo humano sea uno de los pilares centrales.

Ø En esto se deberá buscar la posible cooperación técnica, material y/o académica de universidades y centros de estudio reconocidos, a la par de la proporcionada por las demás Agencias participantes.

### **C.- Diseño y establecimiento de esquemas de cooperación con otras representaciones del PNUD en el ámbito internacional.**

a) *Aprovechamiento activo de la atención internacional generada hacia el componente de desigualdad en el IDH generado por México*, mediante la identificación de agencias y países interesados y/o con situaciones similares a las de México en Latinoamérica (Brasil, Colombia, Guatemala, Venezuela...) y en otras regiones en desarrollo.

§ En particular, establecimiento de una red de asesorías a distancia o presenciales, ofrecimientos de colaboración técnica, etc.

§ Generación de interés y conocimiento internacional sobre los aportes analítico – metodológicos del PNUD México, mediante el lanzamiento y la distribución (en versión física y electrónica) de boletines, resúmenes, folletos, etc.

§ Redacción y traducción <sup>71</sup> de una versión más resumida del documento ejecutivo del Informe que se trate, con vistas a distribuirse internacionalmente entre las agencias de PNUD y otras instituciones relevantes (universidades, centros de investigación, etc.).

Ø Todo ello permitirá el posicionamiento internacional del PNUD y en particular, de sus aportes, lo cual puede genera en turno peticiones de asistencia técnica, investigaciones conjuntas, retroalimentación, etc.

### Prioridad

Dado que parece necesario, primero, aprovechar todos los recursos disponibles para la consolidación del Informe y segundo, posicionarlo en el propio Sistema como un producto indispensable tanto para en las labores documentales / investigativas, como para el diseño y gestión de proyectos de las distintas agencias, la presente línea estratégica es considerada como **de prioridad alta en el mediano plazo**, debiendo ser simultánea o consiguiente a la realización de los objetivos de la línea estratégica uno (“Visión estratégica e institucionalización”).

## **3) PROFESIONALIZACIÓN Y MEJORA CONTINUA.**

### Objetivo

Optimizar las capacidades del equipo actual y asegurar progresivamente el carácter multidisciplinario del mismo, para garantizar la mejora continua de la calidad del Informe.

---

<sup>71</sup> Cuando menos, al idioma inglés, aunque también parecería relevante al francés (públicos de Canadá, Haití, Francia, algunos países africanos, etc.) y al portugués (Brasil)

## Propuestas específicas

### **A.- Diseño de programas y acciones para la mejora continua del equipo actual del Informe.**

a) *Establecimiento de un programa de especialización, educación continua y/o becas para el equipo técnico del Informe*, en distintas áreas, enfoques y temas del desarrollo, a fin de avanzar en la multidisciplinariedad requerida (sin perder foco) del equipo y sus análisis.

§ Al respecto, se requiere hacer un ejercicio de identificación de visiones, paradigmas, escuelas de análisis... relevantes para los datos y análisis del Informe, que no hayan sido plenamente aprovechadas hasta ahora.

§ En conexión, se deberá establecer un programa de seminarios, cursos, diplomados, etc. (internos o externos) para los distintos miembros del equipo técnico del Informe, teniendo en cuenta criterios como sus intereses personales, su formación anterior, su función actual en el Informe, etc.

○ Lo anterior permitirá que el Informe, en el corto y mediano plazo, integre cada vez más paradigmas, análisis y puntos de vista, sin alterar su estructura y sin necesidad de aumentar innecesariamente o modificar el funcionamiento del equipo técnico actual.

### **B.- Establecimiento de un sistema explícito de ingreso y ascenso en el equipo del Informe.**

a) *Diseño y establecimiento de un sistema de ingreso y ascenso en el equipo técnico y directivo del Informe*, que en el mediano plazo permita la conformación y consolidación de equipos estables.

§ Para lograrlo, se requiere la definición de perfiles de puesto para cada uno de los existentes en el equipo técnico y directivo del Informe, de acuerdo a criterios explícitos y con vista a contrataciones futuras, poniendo acaso énfasis en la consecución de equipos multidisciplinarios.

○ Así, se permitirá la integración de criterios de transparencia, el aseguramiento de la profesionalización y mejora continua del equipo humano, así como la conformación de equipos multidisciplinarios.

## C.- Análisis de la pertinencia de reorganización gestiva del Informe.

a) *Evaluar, a nivel directivo, la pertinencia o no de avanzar en un proceso de cambio organizacional del Informe, con las siguientes opciones, entre otras:*

§ Especialización funcional, donde un equipo se dedique a la investigación y análisis del Informe y sus subproductos, otro a las partes técnico-operativo-logísticas, otro a la estrategia de comunicación, difusión y relaciones públicas del Informe, otro a las labores directivo-gerenciales, etc.

*O bien:*

§ Gestión por proyectos, aprovechando el capital humano y organizacional ya generado en el ISDH, en donde (en la medida de lo posible) por cada proyecto, producto, subproducto, etc. se nombre a un responsable de acuerdo a sus capacidades, conocimientos y aptitudes.

○ La decisión sobre la pertinencia o no de la reorganización gestiva del Informe y en su caso, de las acciones que se tomarán al respecto, debe ser sujeta a un cuidadoso análisis por parte del equipo directivo del mismo Informe y del PNUD en general, teniendo en cuenta los análisis hechos y los objetivos propuestos en las estrategias 1 y 2.

### Prioridad

Aún cuando el momento actual no es propicio para acciones de largo alcance o que consuman mucho tiempo (dada la próxima publicación de un nuevo Informe 2004) los consultores consideran que la profesionalización es una línea estratégica **de alta prioridad en el mediano plazo**, que debe haber logrado todos sus objetivos antes de la publicación del Informe 2006.

## 4) CONFIABILIDAD, TRANSPARENCIA Y REPLICABILIDAD DEL INFORME.

### Objetivo

Consolidar al Informe en la percepción pública como un ejercicio confiable, objetivo e independiente, y establecer mecanismos para la verificación y replicación de su metodología y resultados.

## Propuestas específicas

### **A.- Garantizar la transparencia en las fuentes, cálculos y metodologías empleadas en el ISDH.**

a) *Facilitar la replicabilidad de los resultados para los todos los índices contenidos en el Informe*, a fin de que actores externos (investigadores, equipos técnicos y mandos medios de dependencias de gobierno, etc.) puedan replicar los resultados y por ende, utilizarlos en más aplicaciones (otras investigaciones, toma de decisiones, análisis de políticas públicas, etc.)

§ Por un lado, lo anterior implica el desarrollo por parte de PNUD y del equipo del Informe, de las herramientas técnicas adecuadas para dicho labor (manuales, programas, etc.)

§ Por otro lado, ello requerirá necesariamente en el mediano plazo del acceso público a las bases de datos empleadas por el equipo del Informe en los distintos cálculos. Se sabe que esta no es una decisión que recaerá sólo en PNUD, sino que también hay otros organismos implicados (INEGI, CONAPO, etc.). Sin embargo, este hecho no obsta para que se inviertan todos los esfuerzos al respecto, ya que como se dijo antes, la confiabilidad del Informe es su principal virtud, por lo que se requiere conservarla mediante la replicabilidad de los análisis y resultados.

○ Todo lo anterior permitirá que el Informe y sus subproductos no sólo sean vistos como fuentes de información, sino como medios para detonar investigaciones académicas y como herramientas para una acción gubernamental efectiva.<sup>72</sup>

## Prioridad

Dado que se trata de un tema que impacta en la principal ventaja comparativa del Informe (su confiabilidad) los consultores juzgan que es un tema **de alta prioridad en el corto y mediano plazo**, que debe aprovechar la publicación del Informe 2004 para diseñar y difundir las herramientas técnicas para replicar los resultados, mientras que el acceso a la base de datos requiere estar garantizado para el Informe 2006.

---

<sup>72</sup> Véase al respecto los capítulos II y III del documento Valoración del Informe Sobre Desarrollo Humano 2002.

## 5) POTENCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ANALÍTICO – METODOLÓGICAS DEL INFORME

### Objetivo

Potenciar al Informe como un referente obligado para el análisis y la comparación en temas sociales, económicos y políticos en México.

### Propuestas específicas

#### **A.- Reforzamiento y divulgación de la metodología, análisis y resultados del ISDHM.**

a) *Establecer un programa detallado y de largo alcance de investigaciones y publicaciones sobre el IDH y el ISDHM, con especial énfasis en la utilidad comparativa de los resultados del Informe respecto a estudios enfocados en fenómenos sociales, económicos, políticos, fiscales, culturales, étnico-geográficos, etc. aún no cubiertos por los indicadores del Informe, pero susceptibles de ser comparados / completados por él.*<sup>73</sup>

§ Para ello, habría que aprovechar las oportunidades que brindan la cooperación existente o potencial con individuos (especialistas, funcionarios, dirigentes sociales o políticos) e instituciones interesadas (académicas, gubernamentales, de la sociedad civil, etc.)

§ Establecimiento de una serie editorial de folletos/reportes (o incluso, de una revista) coeditada por PNUD y una o varias instituciones académicas de prestigio, enfocada en los temas de desarrollo humano y con la participación de especialistas de distintas disciplinas

○ De esta manera se lograría promocionar el potencial analítico–metodológico del Informe, convirtiéndolo en referente constante para la discusión de temas de la agenda pública, permitiendo su mayor difusión en múltiples ámbitos, y probablemente, consiguiendo apoyos para su divulgación (v. gr. coediciones, cofinanciamientos, etc.).

---

<sup>73</sup> Este punto fue insistentemente mencionado por múltiples entrevistados, provenientes de todos los ámbitos. Entre muchos otros temas, se mencionó el cruzamiento / comparación del IDH respecto a investigaciones en los siguientes temas: federalismo fiscal, gestión municipal, comercio, nivel de vida, salubridad, nutrición, temas ambientales, etc.

## **B.- Fortalecimiento del sentido analítico del Informe.**

a) *Reforzar la parte analítica del Informe.* En esto retomamos algunas sugerencias de académicos e investigadores, para que además de ofrecer datos internacionalmente validos, también ofrezca correlaciones con otros fenómenos, de modo que el ISDHM pueda convertirse en eje del debate cualitativo sobre los temas sociales más relevantes.

### Prioridad

Tomando en cuenta el interés que ha despertado la publicación del Informe (nacional y municipal) y el hecho que existen aún grandes oportunidades de difusión entre muy diversos públicos, los consultores consideran esta una estrategia **de alta prioridad en el mediano y largo plazo.**

## **6) DESAGREGACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL INFORME Y SUS SUBPRODUCTOS.**

### Objetivo

Potenciar las capacidades, el conocimiento y el espectro analítico y de utilidad del Informe, en distintos ámbitos e instituciones de la vida pública mexicana, ofreciendo herramientas novedosas para el estudio de los fenómenos y para la toma de decisiones.

### Propuestas específicas

#### **A.- Aumentar el nivel de desagregación de los datos del Informe.**

a) *Avanzar en la desagregación de los datos del Informe,* cuando menos a nivel microrregión o localidad,<sup>74</sup> para lo cual será necesario el diseño de nuevas metodologías y el establecimiento o reforzamiento de las relaciones de cooperación institucional existentes o potenciales, sobre todo con instituciones regionales (v. gr. universidades y gobiernos locales).

---

<sup>74</sup> Hay que tener presente que esta fue una sugerencia continuamente repetida por los actores entrevistados de todos los ámbitos, pero en particular los del gubernamental (federal y estatal) y los del académico.

○ Así permitirá un gran avance en la utilidad del Informe para distintos ámbitos (especialmente el gubernamental y académico) y en general, para consolidar la atención al Informe.

## **B.- Potenciar la regionalización y diversificación del Informe.**

a) *Ofrecer análisis, datos y productos con visión regional*, estableciendo un catálogo de zonas susceptibles de ser analizadas: por ejemplo, bajo pautas geográficas (Península de Yucatán, Bajío, Valle de México, etc.) económicas (zonas de maquila, de economía agrícola, turísticas, etc.) por criterios ambientales (cuencas, ecosistemas, etc.) u otras.

b) *Ofrecer nuevos enfoques de organización y análisis de los datos ofrecidos en el Informe*, distintos a los regionales y político-administrativos: por grupo socioeconómico, sector laboral, zonas de expulsión de migrantes, grupos de edad, religión, origen étnico, etc. etc.

○ Ambos puntos permitirán tanto potenciar la utilidad y aplicaciones del Informe y de sus subproductos, como despertar el interés por parte tanto de instituciones académicas regionales, como de los gobiernos estatales y locales, lo que puede ser la base para la cooperación técnica y material de los mismos con el PNUD.

### Prioridad

Debido a la utilidad que representaría la desagregación, regionalización y diversificación de los datos del Informe (y al inmediato gran interés que despertó esta posibilidad en los actores entrevistados) los consultores consideran este un tema **de alta prioridad en el mediano plazo**, esto es, iniciando inmediatamente después de la publicación del Informe 2004 y aprovechando el “impulso” del mismo, de modo que al momento de la publicación del Informe del 2006 ya se hayan hecho cuando menos algunos ejercicios de este tipo.

## **7) REFORZAMIENTO DEL CARÁCTER PROPOSITIVO DEL INFORME Y DE SU UTILIDAD PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

### Objetivo

Establecer al Informe como un elemento esencial de referencia en el debate de los grandes temas sociales del país, con un carácter objetivo, propositivo y realista.

## Propuestas específicas

### **A.- Establecimiento de temas generales en la agenda pública social a partir de los Informes.**

a) *Definición de los temas de la agenda pública social a ser tratados en las próximas ediciones del Informe.* De esta manera, se logrará que cada una de las próximas ediciones del ISDHM (además de presentar los datos del caso) se concentre en un tema relevante y lo correlacione con el desarrollo humano, como de hecho se hace tanto en el Informe Global como en otros informes por país.

§ Sin embargo, es de señalar que dichos temas no pueden surgir de las preferencias del grupo directivo, de impresiones generales o de opiniones de expertos. Es del todo necesario especificar criterios y diseñar mecanismos para la selección de los temas a ser tratados en cada edición, de manera que los Informes sirvan para “establecer la agenda” (*agenda setting*) en México sobre el tema particular que traten.

§ Por tanto, es necesario tomar en cuenta, tanto la pertinencia del tema para cada ámbito de la vida pública (social, política, económica, académica, cultural, etc.) como la coyuntura del mismo (interés público en el tema) así como los alcances y repercusiones que podrá tener dicho tema en la agenda pública.

b) A la par, *identificación de aliados y creación de redes institucionales de cooperación* para cada uno de los Informes, según el tema de que se trate, especificando todas aquellas instituciones interesadas en el mismo, y la capacidad de cada una para participar en el debate, publicación y/o difusión del mismo (cooperación técnica, coediciones, colaboraciones analíticas, etc.).<sup>75</sup>

○ Todo ello permitirá que el Informe se convierta en un referente válido y reconocido para el establecimiento de la agenda pública social nacional, que es el objetivo final del proceso.

---

<sup>75</sup> Por ejemplo, si el tema fuese “desarrollo humano y desarrollo sostenible”, se podrían identificar una gran cantidad de instituciones de todos los ámbitos que podrían cooperar en distintos modos con el Informe: proveyendo recursos materiales y/o información, participando en la coedición y distribución del Informe, haciendo labores de difusión, etc.

## **B.- Diseño de instrumentos para facilitar el empleo del Informe y sus subproductos en la gestión pública.**

a) *Creación y distribución, a la par del Informe, de herramientas enfocadas en la gestión pública*, a fin de que los tomadores de decisiones puedan utilizar de manera inmediata el Informe para el análisis de sus necesidades particulares e incluso, para la planeación de sus acciones a corto, mediano y largo plazo.

§ Al respecto, una herramienta que ya ha tenido éxitos en otros países (Brasil) es la distribución junto con los Informes, de programas computacionales que permiten establecer correlaciones entre el IDH y otros datos localmente generados.

b) *Distribución, a la par del Informe o de sus subproductos, de estudios de mejores prácticas en temas de desarrollo humano*, cuando las características del tema, región, municipio, sector, etc. a los que se dirigen, lo hagan relevante.

○ Lo anterior permitirá que los Informes se conviertan en herramientas útiles y esperadas por los tomadores de decisiones, lo cual tiene mayor potencial a nivel local.

## **C.- Realización o coparticipación en producción de información y datos (encuestas, investigaciones directas, etc.)**

a) *Identificación de los campos en los cuales el PNUD tiene las capacidades institucionales para la generación de información*, particularmente en temas relacionados al desarrollo humano.

○ Lo anterior permitirá que el PNUD se convierta ya no sólo en una entidad de tratamiento de información, sino de generación de la misma, posicionándolo como un elemento central en la agenda del desarrollo humano en México.

### Prioridad

Aunque la inminente publicación del Informe 2004 dificulta la toma de decisiones en todos los puntos especificados arriba, los consultores consideran que en general la estrategia de reforzamiento del carácter propositivo del Informe y de su utilidad para las políticas públicas, **es de alta prioridad en el corto y mediano plazo**, iniciando apenas pasada la publicación del Informe 2004 y aprovechando el impulso y atención generado por el mismo.

## 8) ESTABLECIMIENTO DE AGENDAS CON ACTORES RELEVANTES.

### Objetivo

Establecer relaciones duraderas con objetivos claros en torno a temas de interés común, con los actores de la vida pública más relevantes.

### Propuestas específicas

#### **A.- Agenda gubernamental**

a) *Identificación y establecimiento de contactos y reuniones periódicas con las dependencias del gobierno federal real o potencialmente interesadas en el Informe y el paradigma de desarrollo humano*, a fin de explorar proyectos conjuntos en los cuales el PNUD pueda dar asistencia técnica, información, etc.

b) *Establecimiento de contactos y reuniones con los gobiernos estatales y municipales entrantes*, a fin de promocionar el Informe y su utilidad como herramienta de información para la toma de decisiones, evaluación de políticas, etc. así como para la creación de redes de apoyo al mismo.

○ Ello permitirá explorar las aplicaciones específicas del Informe en las políticas públicas, incluyendo (pero yendo más allá) de las relacionadas a fuentes de información.

#### **B.- Agenda legislativa**

a) *Identificación y establecimiento de contactos y reuniones periódicas con las comisiones legislativas vinculadas a los temas de desarrollo social / humano*, especialmente aquellas de reciente elección.

b) A partir de lo anterior, *establecimiento de esquemas de interlocución o segunda opinión para los proyectos de ley elaborados / revisados por dichas comisiones*, a fin de tener voz o segunda opinión en las discusiones legislativas respecto a temas sociales.

○ De esta manera se posibilitará que el PNUD pueda exponer ideas y propuestas de desarrollo humano y, dado el caso, introducirlas en las nuevas legislaciones o en las modificaciones a las existentes.

### **C.- Agenda política.**

a) *Celebración de reuniones al interior del PNUD y con el Consejo Asesor, sobre la conveniencia y las formas de vinculación del Informe con los partidos políticos, especialmente con vistas a las elecciones federales de 2006.*

§ Al respecto, no debe olvidarse que el objetivo es prevenir al Informe de los vaivenes políticos y en particular, impedir en el grado máximo posible su uso como herramienta de ataque político, lo cual sería una amenaza muy grave a sus principales virtudes en los ojos del público: confiabilidad e independencia.

○ El establecimiento de una agenda política del Informe debe iniciar con el debate y resolución sobre si es conveniente dicha relación y, en su caso, sobre las modalidades de la misma. Este es, probablemente, uno de los puntos más delicados que actualmente enfrenta el Informe.

### **D.- Agenda con OSC.**

a) *Establecimiento de un catálogo de OSC que muestren potencial para cooperar con las actividades del PNUD relacionadas al desarrollo humano (y con el Informe mismo) y que, en principio, no tengan vínculos con partidos y grupos políticos, grupos de presión, etc.*

b) *Establecimiento de un sistema de cooperación creciente con las OSC, que permita evaluar el desempeño de cada una en las acciones concertadas con el PNUD, mediante criterios de seriedad, compromiso, profesionalismo, confidencialidad, etc.*

§ Este sistema permitirá “decantar” a las distintas OSC en cuanto a sus actividades, para paulatinamente ir seleccionando a las más calificadas para una cooperación cada vez más plena con el PNUD y sus distintas actividades, incluyendo el Informe

○ De esta manera se lograrán aliados valiosos (de hecho, indispensables) para la consolidación del Informe en la agenda pública mexicana, reduciendo al máximo las posibilidades de injerencia indebida en el mismo.

### **E.- Agenda académica.**

a) *Toma de decisiones encaminadas a aumentar la Influencia del ISDH en los programas académicos y/o de investigación en instituciones públicas y privadas, federales y regionales, sobre temas de desarrollo humano.*

§ Estas acciones pueden variar desde la promoción para la introducción del Informe en la bibliografía básica de desarrollo humano o la creación de asignaturas con dicho paradigma, hasta la creación conjunta de programas académicos (v. gr. maestrías en desarrollo humano) y la creación de programas amplios de investigación al respecto.

b) *Establecimiento de acciones conjuntas con las universidades y centros de investigación, respecto a las labores de educación continua y difusión del Informe*, esto es, seminarios, diplomados, cursos, talleres, etc. tanto presenciales, como a distancia.

§ Al respecto, será necesario establecer un catálogo de instituciones (y no sólo de individuos) interesadas y posibilitadas de establecer una relación duradera con el PNUD en el ámbito académico.

○ Lo anterior permitirá el mayor estudio y conocimiento del paradigma del desarrollo humano, del Informe y de los subproductos, acrecentando el interés público y de grupos especializados en los mismos.

### Prioridad

Evidentemente, dado que el Informe desea convertirse en un elemento central y permanente en la agenda pública mexicana, todas las acciones enumeradas son consideradas por los consultores como **de muy alta prioridad en el corto y mediano plazo**. Sin embargo, cada acción particular debe estar sometida a un análisis cuidadoso sobre la pertinencia temporal y política de la misma, junto con la necesaria identificación de objetivos y aliados; por esta razón, debe ser una labor concomitante a la estrategia número uno.

## **9) DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL.**

### Objetivo

Establecer claramente los objetivos, temas y destinatarios del Informe en la agenda pública en México, junto con la definición precisa de los mecanismos necesarios y las responsabilidades de cada uno de los participantes.

## Propuestas específicas

### **A.- Definición clara de responsabilidades en la comunicación y difusión del Informe.**

- a) *Análisis e identificación de las capacidades institucionales* de cada uno de los organismos y dependencias participantes respecto a la comunicación / difusión del Informe.
- b) Como resultado, *definición de responsabilidades entre los actores participantes* respecto a la función y responsabilidad de cada uno de ellos en la comunicación y difusión del Informe.<sup>76</sup>

§ Los dos puntos anteriores requiere la realización de reuniones para la identificación de capacidades institucionales y definición de responsabilidades, así como un mecanismo de seguimiento de las acciones para cada actor participante. Todo ello son acciones básicas, que requieren de atención inmediata.

○ Esto permitirá la creación de una estrategia exitosa de comunicación / difusión del Informe, que es uno de los pilares de su posicionamiento en la agenda pública y uno de los temas más señalados en las entrevistas realizadas.

### **B.- Establecimiento de la estrategia de difusión masiva del Informe.**

- a) *Definición de los medios masivos más eficientes para la promoción del Informe*, a partir de consideraciones de cobertura (regional, por grupo social, etc.) de impacto, de duración, de costo / beneficio, etc.

§ Esto incluye tanto a los medios impresos (periódicos, revistas, etc.) con la incorporación de suplementos, reportajes, etc.

§ Sin embargo, también incluye a los medios electrónicos comerciales, que en determinados casos pueden mostrar interés en el tema.<sup>77</sup> En otras cadenas, se deberá

---

<sup>76</sup> En última instancia, se debe responder a la siguiente pregunta: *¿de quién es responsabilidad principal la difusión / comunicación del Informe?* ¿del gobierno federal mexicano o algunas de sus dependencias, como promotores y agentes ejecutores del Informe? ¿de los gobiernos estatales, como principales empleadores del Informe para sus agendas de gobierno? ¿de las instituciones académicas, como interesadas en la difusión de ejercicios de este tipo? ¿de la sociedad en general y en tanto, de las organizaciones de la misma? ¿o del propio PNUD, como principal origen del Informe e interesado más directo en el posicionamiento del mismo?

<sup>77</sup> Sólo como ejemplo, es posible que algunas estaciones (v. gr. canal 40, estaciones radiales especializadas en noticieros) tengan mayor interés y espacios para la promoción del Informe en la realización de reportajes, entrevistas, etc. respecto a los resultados del Informe.

explorar oportunidades de tratar los resultados del Informe en algunas emisiones especializadas en temas sociales y políticos.

§ A la par y muy importante, hay que tener en cuenta la existencia de aliados o colaboradores potenciales en las emisiones de los canales gubernamentales de radio y televisión (federales, estatales y de instituciones educativas);<sup>78</sup> asimismo, utilización estratégica y selectiva de Internet.

○ Lo anterior posibilitará una difusión lo más amplia y eficiente posible del Informe en los medios masivos, de modo que el Informe y sus resultados principales lleguen a la mayor cantidad posible de personas.

### **C.- Definición de grupos / destinatarios prioritarios y específicos.**

a) *Identificación de grupos prioritarios para el Informe en la agenda pública mexicana*, tanto nacionales como regionales, que estén o puedan estar interesados en el Informe y/o sus subproductos.

b) *Definición de acciones particulares y acciones de difusión / comunicación con los grupos prioritarios*, tomando en cuenta las razones y el interés particular que cada uno de ellos tiene o podría tener en el Informe y/o sus subproductos.

§ Lo anterior puede incluir, en su momento, la creación de foros de discusión, seminarios, cursos, consultorías etc. entre el PNUD y dichos actores.

○ De esta manera, se podrá despertar interés en grupos clave de la agenda pública, creando interlocutores y apoyos para el Informe.

### **D.- Acciones de distribución académica.**

a) *Elaboración de un catálogo de instituciones susceptibles, por sus actividades docentes y de investigación, de recibir el Informe y sus subproductos*, incluyendo instituciones públicas y privadas, nacionales y regionales (cuando menos una universidad estatal por cada entidad federativa) así como centros de investigación nacionales y regionales de prestigio.

---

<sup>78</sup> No hay que olvidar que existe una gama muy amplia de emisoras gubernamentales de radio y TV en el nivel federal y en particular, en los gobiernos estatales (como el canal 36 del Estado de México, que se sintoniza en el DF) asimismo, muchas universidades (públicas y privadas) tienen emisoras de radio (UNAM, IPN, UIA) e incluso, espacios en televisión (canal 11, canal 22).

b) *Distribución del Informe 2002, del Informe Municipal y en su caso, del Informe 2004 a las distintas bibliotecas y centros de documentación de las instituciones citadas, que aún no los tengan.*<sup>79</sup>

c) *Distribución a las mismas bibliotecas y centros de documentación, de las publicaciones o coediciones del PNUD vinculadas al Informe y/o al desarrollo humano (series, folletos, artículos, etc.)*

Ø Esto permitirá la adecuada difusión y utilización del Informe en la comunidad académica, elevando la visibilidad pública del Informe y promocionando el paradigma de Desarrollo Humano.

#### **E.- Establecimiento de acciones de distribución y “marketing” para el Informe y sus subproductos.**

a) *Definición de acciones y metas de marketing claras y realistas, tomando en cuenta las poblaciones-objetivo especificadas y las Agendas construidas y buscando aliados o coparticipantes para cumplir los objetivos de la estrategia de Marketing, como pueden ser fundaciones, universidades y centros de investigación, otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, librerías especializadas, etc.*

b) *Evaluación del sistema actual de distribución del Informe y sus subproductos, así como de las posibilidades para su mejora, habida cuenta que uno de los retos más señalados por los actores relevantes entrevistados fue el lograr un sistema de distribución más eficiente, incluyendo la disponibilidad del Informe en librerías comerciales.*

Ø Todo lo anterior permitirá la distribución eficiente del Informe, facilitando su llegada a los grupos clave y el uso eficiente de los recursos disponibles, así como la generación de recursos para el PNUD por publicaciones.

#### **Prioridad**

La necesidad de una mayor y más eficiente difusión del Informe en la agenda pública mexicana en general y en ciertos sectores en particular, es un hecho indispensable para consolidar al Informe en

---

<sup>79</sup> Al respecto, véase como referencia preliminar el cuadro II.5 del documento Valoración del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002.

la agenda pública. Por lo cual, los consultores consideran que esta línea estratégica, en sus distintos componentes, es **de muy alta prioridad en el corto plazo**, teniendo que tomar decisiones ya respecto para el Informe 2004, en cada una de las propuestas enumeradas en esta estrategia.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la presente estrategia requiere coordinarse plenamente con las estrategias 1 y 7, a fin de garantizar que, por un lado, la estrategia de comunicación / difusión concuerde plenamente con la visión y objetivos del Informe y del PNUD, y por otro, se corresponda con las Agendas establecidas para cada uno de los actores relevantes enumerados.

## CONCENTRADO DE PRIORIDADES Y PLAZOS

Estrategia	Prioridad		Plazo		
	Muy alta	Alta	Corto	Mediano	Largo
1) Visión estratégica e institucionalización	●		<input checked="" type="checkbox"/>		
2) Fortalecimiento del Informe en el ámbito de las Naciones Unidas		●		<input checked="" type="checkbox"/>	
3) Profesionalización y mejora continua		●		<input checked="" type="checkbox"/>	
4) Confiabilidad, transparencia y replicabilidad del Informe		●	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
5) Potenciamiento de las capacidades analítico – metodológicas del Informe		●		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
6) Desagregación, regionalización y diversificación del Informe y sus subproductos		●		<input checked="" type="checkbox"/>	
7) Reforzamiento del carácter propositivo del Informe y de su utilidad para las políticas públicas		●	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
8) Establecimiento de agendas con actores relevantes	●		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
9) Difusión y comunicación social	●		<input checked="" type="checkbox"/>		