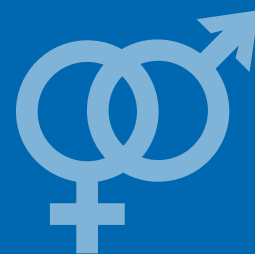
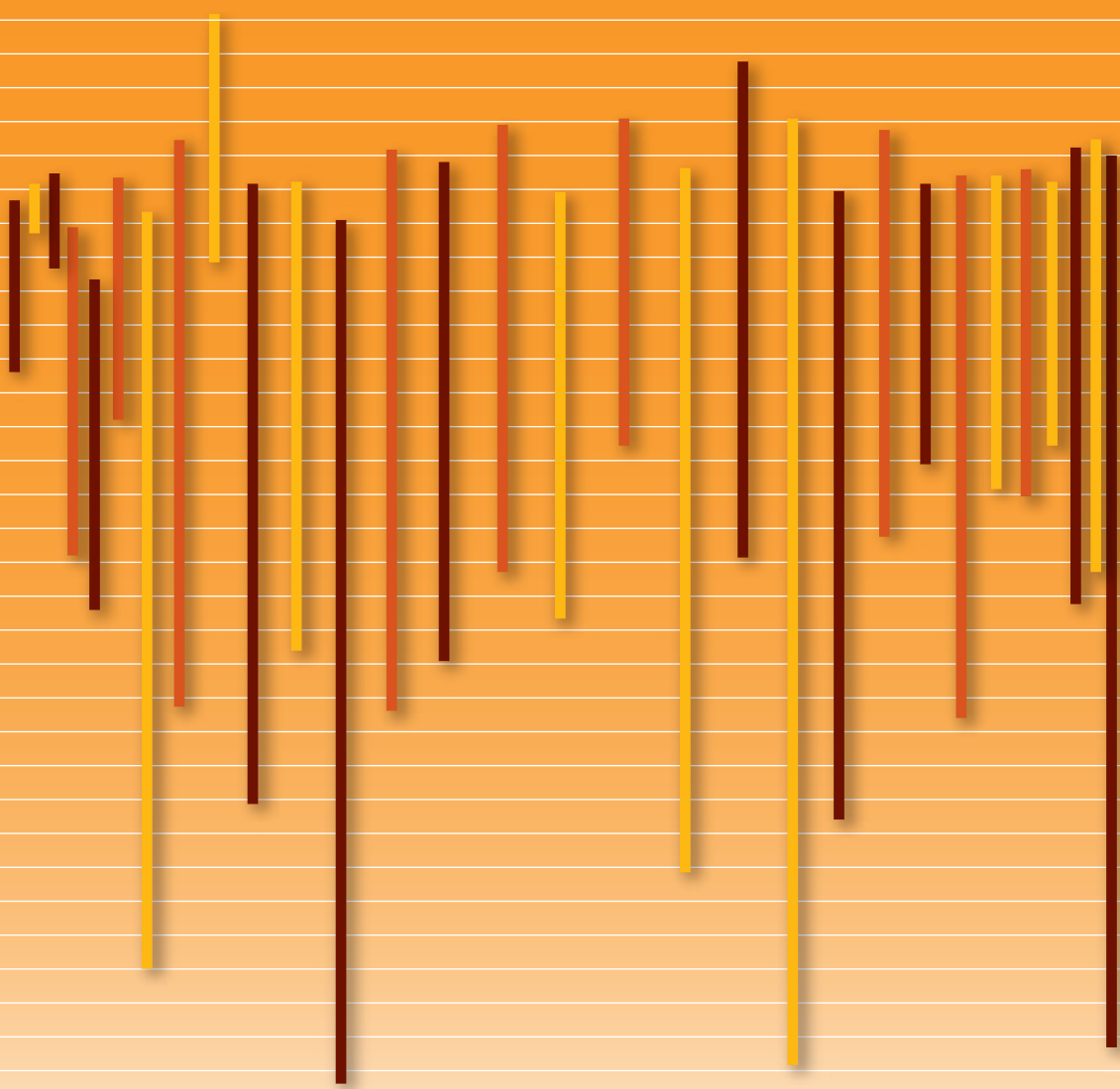


INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y GÉNERO EN MÉXICO



México



INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y GÉNERO EN MÉXICO



Copyright © 2006
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Av. Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, DF

Publicado por:
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso por:
Pedro Carrasco R.

Las opiniones, análisis y recomendaciones de política pública contenidas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.

Todos los derechos están reservados.
Ni esta publicación ni partes de ella
pueden ser reproducidas, almacenadas
mediante cualquier sistema o transmitidas,
en cualquier forma o por cualquier medio,
sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado,
de grabado o de otro tipo, sin el permiso
previo del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo.

ISBN: 92-1-326016-4

Impreso en México
Printed in Mexico

Diseño editorial: Producción Creativa

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Thierry Lemaesquier
Representante Residente del PNUD en México

Arnaud Peral
Representante Residente Adjunto del PNUD en México

Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

Luis Felipe López Calva
Escuela de Graduados en Administración Pública
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
Campus Ciudad de México

Director

Rodolfo de la Torre García
Instituto de Investigación sobre
Desarrollo Sustentable y Equidad Social
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

Editor

Alfredo González Reyes
Coordinador Ejecutivo

Proyecto Instrumentos para Potenciar la Transversalidad de Género en PNUD México

Itzá Castañeda Camey
Asesora Principal de Género PNUD-México

Amalia Paredes Fernández
Asistente de Género e Integración Productiva PNUD-México

Equipo Técnico

María de la Paz López
Documento conceptual

Cristina Rodríguez García
Análisis económico y estadístico

Nohemí de Lucio Vázquez
Consultora

Guadalupe Espinosa
Consultora

PREFACIO

La información y el análisis disponibles acerca del desarrollo humano y la equidad de género en México ha ido en aumento en los últimos años. Por una parte, la comunidad internacional ha impulsado la publicación y el uso de pautas cualitativas y datos desagregados por sexo. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se han convertido en una referencia común en áreas que incluyen la reducción de la pobreza, la salud, la educación y la participación política, entre otras, son un ejemplo del claro compromiso asumido por los países en torno a las desigualdades entre hombres y mujeres. La publicación en México de los dos primeros informes nacionales sobre desarrollo humano, como consecuencia del análisis llevado a cabo por el PNUD a nivel global desde 1990, también ha abonado en este terreno.

Por otra parte, los avances institucionales y normativos en el ámbito de la equidad de género a nivel nacional, desarrollados en el contexto de la consolidación democrática del país, han abierto espacios importantes para la reflexión sobre el tema. No es exagerado afirmar que hoy en día México cuenta con valiosas herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas que atiendan este problema. Con todo, la sensibilización y el acceso a esta información no han tenido el mismo efecto en todos los sectores de la sociedad mexicana y su entramado institucional. Es el caso de los ámbitos estatal y municipal, en donde es necesario generar más información y capacidad institucional pues, según el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, es allí donde las desigualdades entre las personas, incluyendo las relativas al género, tienen mayor expresión.

¿Qué tanto se han analizado los factores locales que explican que las mujeres tengan menores oportunidades para ampliar sus capacidades y elegir las opciones de vida que más valoran? ¿Qué tan profundas son las desigualdades al interior de cada estado y entre los municipios? ¿A qué se debe que las entidades del país con mayor desarrollo humano no siempre ocupen los primeros lugares cuando se les mide con criterios de igualdad de género? ¿Cómo explicar que ciertos estados y municipios hayan avanzado más que otros en sus indicadores relativos al género?

Estas y otras preguntas encuentran información valiosa para su respuesta en la publicación *Indicadores de Desarrollo Humano*

y *Género en México*. Los lectores y lectoras se enterarán, por ejemplo, de que en México la desigualdad al interior de los estados es importante. Una entidad como Oaxaca tiene municipios que se colocan entre los cincuenta con mejor desempeño, según el Índice de Desarrollo Humano, el de Desarrollo Relativo al Género y el de Potenciación de Género, pero en el mismo estado hay otros municipios que aparecen en las últimas posiciones a nivel nacional. Estos rezagos se traducen en pérdidas de desarrollo humano para todas las entidades, siendo Veracruz, Guerrero, Tabasco y Oaxaca las más afectadas. Entre los municipios, las pérdidas en desarrollo humano provocadas por la desigualdad entre el bienestar promedio de las mujeres -en comparación con el de los hombres- alcanza hasta un cincuenta por ciento. Otros datos invitan al optimismo: durante el periodo 2000-2003, estados como Zacatecas, Chiapas y Durango han conseguido reducir en mayor medida y en algunos parámetros la desigualdad entre mujeres y hombres.

Uno de los principales méritos de este documento es que ofrece un panorama tan amplio o detallado como se quiera. Integra información que hasta hace poco aparecía dispersa o inconexa. Y lo hace bajo un enfoque que resalta la disparidad de género como un freno al pleno desarrollo de las personas.

Basado en los índices de género que ha propuesto el PNUD, esta publicación privilegia la descripción y análisis de la situación de desarrollo humano respecto a la equidad de género en México. Las propuestas específicas de política pública deberá hacerlas el público al que está destinado: miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de los distintos órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, el sector académico, y ciudadanos y ciudadanas que buscan formarse una opinión al respecto. La apuesta es a que todos se conviertan en agentes documentados del debate en torno a la equidad como principio fundamental de los derechos humanos y en particular de los derechos humanos de las mujeres.

No hay recetas mágicas. El desarrollo humano es ante todo un proceso que ha de inspirar los esfuerzos e innovaciones que emprende la sociedad y cada uno de sus actores. El desarrollo humano es una mirada de futuro que se alimenta de una reflexión sobre el presente. Y el presente empieza con acciones a favor de la igualdad de género.

THIERRY LEMARESQUIER
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
México

AGRADECIMIENTOS

El documento *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México* es un esfuerzo conjunto de la Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en México y del Proyecto Instrumentos para Potenciar la Transversalidad de Género en PNUD México. Su elaboración ha sido posible gracias a los fondos otorgados por el Gobierno de Holanda, a través del Fondo Fiduciario Temático de Género del PNUD, y por la Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en México del PNUD.

El equipo responsable reconoce el trabajo de todas las personas e instituciones que anteriormente han colaborado en los informes sobre Desarrollo Humano en México, ya que esta publicación retoma gran parte de la información que en ellos se ha generado.

Se agradece también a las siguientes personas integrantes del Comité Directivo del proyecto Instrumentos para Poten-

ciar la Transversalidad de Género en PNUD México: Thierry Lemaesquier, Luis Felipe López Calva, Perla Pineda y Teresa Rodríguez, por su confianza y apoyo depositado en esta iniciativa. De igual forma apreciamos los comentarios y valiosos aportes de Gabriela Cordourier y Diego Antoni.

Para la realización de esta publicación resultaron fundamentales el apoyo y colaboración de: Arturo Fernández, Paulina Huerta, Ana María López, Patricia Marrón, Leticia Olmedo y Antonio Rendón. Agradecemos especialmente a Elia Carrasco y Amalia Paredes por su valioso trabajo en la logística y administración.

Finalmente, agradecemos a Fundación Este País por su trabajo en la comunicación y difusión, a Jorge Navarizo por la corrección de estilo, a Pedro Carrasco por el diseño e impresión y a José Luis Lugo por el cuidado de la impresión.

DESARROLLO HUMANO Y GÉNERO EN EL MARCO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES	1
1. Las entidades federativas: Panoramas estatal y municipal	17
1.1 Aguascalientes	19
1.2 Baja California	23
1.3 Baja California Sur	27
1.4 Campeche	31
1.5 Coahuila	35
1.6 Colima	40
1.7 Chiapas	44
1.8 Chihuahua	52
1.9 Distrito Federal	59
1.10 Durango	63
1.11 Estado de México	68
1.12 Guanajuato	76
1.13 Guerrero	81
1.14 Hidalgo	88
1.15 Jalisco	95
1.16 Michoacán	103
1.17 Morelos	111
1.18 Nayarit	116
1.19 Nuevo León	121
1.20 Oaxaca	127
1.21 Puebla	149
1.22 Querétaro	160
1.23 Quintana Roo	165
1.24 San Luis Potosí	169
1.25 Sinaloa	175
1.26 Sonora	180
1.27 Tabasco	187
1.28 Tamaulipas	192
1.29 Tlaxcala	197
1.30 Veracruz	204
1.31 Yucatán	215
1.32 Zacatecas	223
2. Referencias estadísticas	229
3. Notas técnicas	233
4. Apéndice estadístico	255
5. Mapas	261

DESARROLLO HUMANO Y GÉNERO EN EL MARCO DE LOS DERECHOS DE LA MUJERES

María de la Paz López*

La idea de desarrollo humano se centra directamente en el progreso de la vida y bienestar humanos. Como el bienestar incluye vivir con libertades sustanciales, el desarrollo humano también está vinculado integralmente al fortalecimiento de determinadas capacidades relacionadas con toda la gama de cosas que una persona puede ser y hacer en su vida. Valoramos la libertad de poder como nos gustaría hacerlo, e incluso la oportunidad de poder escoger nuestra propia suerte.

Informe sobre Desarrollo Humano (2000)

Introducción

Con el avance de las convenciones y cumbres internacionales y de la investigación han surgido evidencias suficientes que muestran que la ampliación de las capacidades y agencia de las mujeres tiene importantes implicaciones en una extensa variedad de resultados del desarrollo humano. Hoy día existe un vasto consenso sobre las múltiples razones por las cuales el género debe incorporarse en los análisis y monitoreo que se realizan sobre el desarrollo humano, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. No siempre lo hubo. Aun cuando en la concepción original del desarrollo humano pueden encontrarse elementos que permiten bordar más finamente sobre la trama de las capacidades y libertades de hombres y mujeres, hubo que esperar varios años para que el *Informe sobre Desarrollo Humano* incluyera algunas de las preocupaciones plasmadas en las cumbres y convenciones internacionales que abordaban la condición social de las mujeres.

Desde la elaboración del primer *Informe sobre de Desarrollo Humano* de 1990 –el primero de una serie de informes anuales– se expuso la necesidad de incluir las disparidades entre hombres y mujeres, creando índices de desarrollo humano femenino y masculino (PNUD, 1990). En este planteamiento se encontraba ya el reconocimiento de la existencia de desigualdades considerables entre hombres y mujeres en las distintas etapas de su ciclo vital y cuyas raíces están en las relaciones de poder desigual entre unas y otros. Sin embargo, teniendo en cuenta los indicadores que habían sido seleccionados y servían de base para el cálculo del índice, se argumentó entonces que la forma de cálculo del ingreso no establecía diferencias entre hombres y mujeres y que había carencia de datos confiables para realizar estimaciones para uno y otro sexo en términos

del alfabetismo, de manera que sólo se contaba con datos desagregados por sexo para la esperanza de vida (PNUD, 1990).¹ Por esta razón, en dicho informe se realizó un ejercicio exploratorio –contenido en las notas técnicas– que permitió derivar algunas conclusiones para un conjunto de países: a medida que los países ascendían en la escala del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se apreciaba una clara tendencia a que el índice femenino se aproximara al masculino, e incluso lo superara.²

La razón para que esto ocurriera se encontraba en el efecto amortiguador que tiene la esperanza de vida³ –regularmente más elevada para las mujeres por una ventaja biológica– sobre el efecto de la educación femenina, generalmente más baja que la de los hombres. Pero uno de los resultados más importantes del ejercicio quizá haya sido que permitió evidenciar que las disparidades entre los sexos estaban ocultas en los promedios nacionales; esto es, que países con IDH similares presentaban importantes variaciones en términos de la brecha del índice de desarrollo humano femenino y el masculino. Este hallazgo mostraba que, a pesar de la carencia de datos para incorporar otras dimensiones de las desigualdades de género, era posible iniciar la construcción de indicadores de desarrollo humano que hicieran visible la condición social de las mujeres. En este sentido, el Informe instó a la realización de “mayores trabajos investigativos a nivel profesional para determinar con más exactitud el estado diferencial de la condición humana para hombres y mujeres” (PNUD, 1990).

1 En dicho Informe, el ingreso se expresaba como el logaritmo del Producto Interno Bruto per cápita real, ajustado a la paridad del poder adquisitivo. Tanto el ingreso como las medidas referidas a la educación sufrieron variaciones en los siguientes Informes mundiales.

2 El IDH mide el logro promedio de un país, estado o municipio u otra división geográfica-administrativa, en tres dimensiones del desarrollo humano: longevidad (esperanza de vida) conocimientos (logro educativo) y nivel de vida digno (ingresos –PIB real per cápita).

3 Estimada en cinco años más para las mujeres, en el nivel mundial.

* Egresada de la maestría en Demografía de El Colegio de México, consultora del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en la región de México, Centroamérica y el Caribe de habla hispana. Ha sido consultora de otros organismos internacionales para temas de género y ha realizado y coordinado diversas publicaciones de Naciones Unidas.

Fue hasta 1995 que el informe mundial anual sobre Desarrollo Humano incluyó por vez primera dos nuevos índices que abarcan dimensiones consideradas importantes para entender el efecto de las inequidades de género sobre el desarrollo humano (PNUD, 1995). Desde entonces, una considerable cantidad de informes nacionales sobre desarrollo humano contemplan indicadores relativos a las inequidades de género, muchos de los cuales incluyen también los dos índices propuestos en el Informe de 1995: el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG).⁴ Así, mientras el IDG resume desigualdades de género en capacidades básicas, el IPG sintetiza la participación de las mujeres en dos dimensiones importantes de sus vidas (la política y la económica).

El *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1995 ha sido un importante marco de análisis para “impulsar el movimiento histórico-político en pro de la igualdad entre los sexos”; por la vía de la medición del desarrollo humano en relación con las inequidades de género. Dicho informe marcó un hito al reconocer algo que ya el movimiento de mujeres había planteado en foros y convenciones internacionales: a saber, que los procesos de crecimiento económico y de desarrollo no son genéricamente neutros, que en su devenir desencadenan condiciones de injusticia y discriminación que suelen afectar de manera especial a las mujeres y que la igualdad de derechos de hombres y mujeres importa para el desarrollo humano. Con este reconocimiento se convocaba a los países a elaborar informes nacionales que consideraran los esfuerzos realizados por avanzar la agenda del desarrollo humano acompañados por el mejoramiento de la condición social de las mujeres; se trataba de hacer conciencia sobre la necesidad de impulsar acciones públicas encaminadas a este propósito, y hacerlo en el marco de los derechos de las mujeres. Se advertía entonces que no puede haber desarrollo humano si se escatiman e impiden las libertades sustanciales de las mujeres, es decir, las cosas que ellas valoran y anhelan hacer, teniendo alternativas para hacerlo.

Este texto introductorio de la publicación *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México* tiene como propósito servir de punto de partida para futuros análisis y propiciar la reflexión sobre el vínculo entre el desarrollo humano y la inequidad de género. En él se plantea la importancia que ha tenido la construcción de derechos específicos de las mujeres para modificar su condición social, destacando que la discriminación y exclusión constituyen el sustento de la especificidad de tales derechos. En este sentido, se presentan referencias de orden conceptual sobre la discriminación de género y las diferentes formas que asume. Las referencias que se hacen están contenidas en los instrumentos internacionales que tutelan los derechos de las mujeres, de los cuales se hace también referencia en el texto.

4 El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) mide el logro promedio en las tres dimensiones y variables que lo hace el IDH pero toma también en cuenta la desigualdad en el logro alcanzado entre mujeres y hombres; entre mayor es la disparidad de género en el desarrollo humano, más bajo es el IDG comparado con el IDH. El Índice de Potenciación de Género (IPG) indica la medida en que las mujeres participan activamente en la vida política y económica. Para efectos de comparación ver apéndice estadístico y notas técnicas de este documento.

De manera sucinta, al final de este texto se presentan algunos de los principales hallazgos del ejercicio de cálculo del IDH, del IDG y del IPG en México. La segunda parte de esta publicación contiene en detalle los resultados del ejercicio de cálculo del IDH, del IDG y del IPG, tanto en el ámbito de las entidades federativas como de los municipios del país. Estos resultados tienen como objetivo servir de insumo a los gobiernos locales, ya que es ahí donde mejor puede exhibirse, con la información estadística disponible, las desigualdades de género. En este sentido, los índices aludidos muestran las entidades federativas, y dentro de éstas los municipios, donde generalmente las mujeres son menos favorecidas en el ejercicio de sus libertades y en la ampliación de sus capacidades, es decir, donde sus opciones de desarrollo están más limitadas.⁵

Con ello se ofrece un escenario del país que permite a quienes formulan políticas públicas en los niveles estatal y municipal, a la sociedad civil, y a la academia, evaluar la ampliación de capacidades de las mujeres en relación con los hombres, analizar los múltiples desafíos que las mujeres enfrentan, y contar con elementos para orientar su trabajo en el ámbito de sus respectivas responsabilidades. Pero sobre todo, con los indicadores de desarrollo humano esta publicación busca enviar señales sobre las rutas para realizar las libertades de las personas, y particularmente de las mujeres; señales útiles para la sociedad en general respecto a lo que se puede hacer para mejorar sus vidas a través del cambio político.

El concepto de desarrollo humano

El desarrollo humano, más que aumentar el ingreso nacional, es en última instancia un proceso orientado a ampliar las opciones de las personas (PNUD, 2003). Uno de los aspectos centrales del concepto de desarrollo humano es el énfasis que pone en el objetivo básico anclado en la gente: crear las condiciones propicias para que hombres y mujeres disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Como tal, el desarrollo humano es un *concepto dinámico* referido a las *libertades* y las *capacidades* humanas, definido en un sentido extenso, que entraña la *ampliación* de lo que las personas pueden hacer y ser. Implica el progreso y bienestar humanos vividos con *libertades sustanciales*, es decir, poder hacer las cosas que se valoran y se desean hacer, teniendo las *opciones* para hacerlo (PNUD, 1995).⁶

La fuerza ética del paradigma de desarrollo humano radica en la centralidad que otorga al *proceso* de expansión de libertades que *efectivamente* pueden disfrutar los individuos. Por ello, la remoción de las barreras y obstáculos que se yerguen para impedir la ampliación de capacidades, su realización y el

5 Para efectos de comparación en el tiempo ver apéndice estadístico.

6 De acuerdo con Ibarrarán y Robles (2003), la medición del desarrollo humano propuesta por el PNUD en la medida resumen conocida como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) “hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena.” Los autores señalan que la medición del bienestar puede verse como un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, una función de ‘conversión’ de dicho acceso en opciones reales de planes de vida, y por último, una función de ‘evaluación’ que transforma la elección hecha en un determinado nivel de satisfacción individual.

ejercicio de las libertades esenciales de las personas representa un desafío enorme para las sociedades y sus gobiernos y constituye el foco de las acciones encaminadas al avance en el desarrollo humano en el marco de los derechos humanos.

El desarrollo humano está centrado en el logro de más capacidades a través de la inversión en las personas, pero ello no es suficiente para el ejercicio de las libertades sustanciales de hombres y mujeres. Además del objetivo básico de ampliación de opciones de la gente está el de asegurar el uso cabal de las capacidades alcanzadas; hacerlo requiere del *empoderamiento de la gente*, de manera que pueda participar y beneficiarse de los procesos de desarrollo. Esta es una de las dimensiones básicas sobre las cuales ha sido construido el concepto de desarrollo humano; otras no menos importantes son la *igualdad de oportunidades* para las personas en la sociedad, la *sostenibilidad* de tales oportunidades de una generación a otra y la productividad.⁷ En conjunto, estas dimensiones aluden a la *equitativa distribución* de los resultados del desarrollo humano.

La *igualdad de oportunidades* en una sociedad no puede alcanzarse si existen grupos sociales que se mantienen excluidos de los beneficios del desarrollo. La exclusión y las condiciones de vulnerabilidad son dos conceptos intrínsecamente ligados a la noción de derechos como mecanismos efectivos para la protección de las personas y para revertir condiciones desfavorables que impiden el acceso equitativo a las oportunidades socialmente disponibles.

El desarrollo humano entraña también la *sostenibilidad de oportunidades* equitativas. Debe asegurar que la ampliación de capacidades actuales no comprometa las oportunidades de las futuras generaciones, heredándoles desventajas, ya que hacerlo "significaría ir en contra de los mandatos más elementales de la justicia social" (PNUD, 2000).

El desarrollo humano descansa en la creación de un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Implica que el funcionamiento de los mercados genere los recursos que permitan a los individuos acceder a determinadas capacidades socialmente valoradas.⁸ Más aún, esta visión gravita en torno a las oportunidades y las posibilidades de las personas para elegir en contextos socioeconómicos locales que aun siendo similares pueden ofrecer oportunidades distintas para hombres y mujeres de acuerdo con la institucionalidad vigente, con las garantías de los derechos expresadas en la normatividad jurídica y con las políticas públicas que funcionan en el nivel local.

Lo anterior implica que además de la expansión económica y la generación de recursos para el bienestar, en el centro del concepto de desarrollo humano está contenido el ejercicio efectivo de los derechos (económicos, sociales y culturales) y libertades fundamentales.

7 Para más detalles véase: PNUD (1995), p. 1

8 Cf. Haq (2003), p.19.

Desarrollo humano y género

*Género se refiere a las diferencias en atributos y oportunidades socialmente construidas asociadas con el hecho de ser hombre o mujer y a las interacciones y relaciones sociales entre hombres y mujeres. El género determina lo que es esperado, permitido y valorado en una mujer o en un hombre en un contexto determinado.*⁹

La igualdad de oportunidades juega un papel fundamental en el concepto de desarrollo humano: no se trata de una igualdad de resultados sino de una igualdad de posibilidades de ser o actuar. Desde esta perspectiva, el desarrollo atañe a la remoción de obstáculos que limitan o impiden lo que una persona puede ser o hacer en su vida, como no tener acceso a recursos, estar mal nutrida o enferma, ser analfabeta, carecer de libertades políticas, ser víctima de violencia, entre otros impedimentos.

Uno de los aportes más importantes del feminismo en la comprensión de la condición social de las mujeres ha sido abordarla desde la perspectiva de las relaciones de género.¹⁰ Esta visión relacional ha posibilitado poner en relieve las distintas formas en que se manifiestan las situaciones de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres en los procesos de desarrollo.¹¹ Desde la teoría del género, la igualdad invoca al otorgamiento de condiciones iguales en los dominios en los que históricamente las mujeres han estado en desventaja por el hecho de ser mujeres. Desde esta perspectiva, la igualdad significa iguales oportunidades, derechos y responsabilidades para hombres y mujeres; no en función de que ambos deban ser tratados como idénticos, sino que las oportunidades, derechos y responsabilidades de unos y otras no dependan de que sean hombres o mujeres, lo cual implica que sus intereses, necesidades y prioridades sean tomados en consideración. La desigualdad tiene sentido

9 Véase Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, "Gender mainstreaming: strategy for promoting gender equality" (New York, United Nations, August 2001), disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf>.

10 Se entiende por género la construcción *sociocultural* de la diferencia sexual, señalando con ello las representaciones, reglas, símbolos prácticas, valores y actitudes que en cada sociedad se construyen a partir de las diferencias biológicas de hombres y mujeres (Rubin, 1975; Lamas 1996). El género se construye y reproduce a través de dimensiones socioculturales, pero también por medio de instituciones y organizaciones sociales, como el mercado de trabajo, la política, la educación, la familia (véase Scott, 1996). Ser hombre o mujer en una sociedad dada condiciona las oportunidades y el acceso a recursos. Los papeles sociales de hombres y mujeres, así como las expectativas construidas sobre la base del género no son inmutables, se transforman a través del tiempo y tienen contenidos variantes en las distintas culturas. El reconocimiento de las desventajas que esta construcción social ha impuesto a la condición de las mujeres ha sido de enorme utilidad para llamar a los gobiernos y a la sociedad en su conjunto a emprender acciones para que las pautas y expectativas de género se modifiquen. El sexo por su parte, se refiere a la identidad biológica de las personas.

11 De acuerdo con Amartya Sen, la idea de igualdad se enfrenta con dos tipos de diversidad: la heterogeneidad de los seres humanos y la multiplicidad de las variables a través de las cuales es posible apreciar la igualdad; por ello se plantea la pregunta que hace referencia a la elección de las variables en juego ¿igualdad de qué? Cf. Sen, A. *Inequality Reexamined*, Oxford; Clarendon Press, 1992. Para el enfoque de desarrollo humano, la libertad es una cualidad ante la cual los miembros de una sociedad han de ser iguales, igualmente libres, o iguales en libertad, de manera que la igualdad es el modo de establecer un tipo de relación entre dichos miembros. El concepto y valor de la igualdad de género presuponen para su aplicación la existencia de hombres y mujeres entre los cuales se trata de establecer relación (véase Bobbio, 1993). El concepto de igualdad es relativo en al menos tres variables cuando se desea su aplicabilidad o se busca su viabilidad: para quiénes, qué igualdad y bajo qué criterios se quiere la igualdad; el juicio y la medida de la igualdad dependerá de la elección de las variables que se ponen en juego (Véase: Sen 1992). Para mayor información sobre el concepto de igualdad véase: Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, "Gender mainstreaming: strategy for promoting gender equality" (New York, United Nations, August 2001), disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf>.

sólo en relación con la igualdad tomada como norma de referencia. Hombres y mujeres son diferentes en su capacidad de convertir recursos, de distintos tipos, en libertades reales; socialmente, ser hombre o mujer nos otorga facultades desiguales para construir nuestra libertad aun cuando se tengan iguales bienes primarios o capacidades (Sen, 1997). En este sentido, la equidad puede ser conceptualizada como una *propiedad* del o de los criterios de *igualdad* que se escogen como referente.¹² Para autores como Sen, resulta más equitativo definir la igualdad no en función de acceso a recursos sino hacerlo en el espacio de la libertad de realización de proyectos propios que se valoran y en la posibilidad real de hacerlo. En este sentido, la igualdad de género constituye un principio de organización que busca estructurar el futuro de la sociedad sobre la base del mejoramiento de la condición femenina.

Las relaciones sociales entre los sexos, de acuerdo con Sen, pueden ser analizadas como *conflictos de cooperación y asimetría de capacidad de negociación* (Sen, 1990). Esto implica que tales relaciones son vistas como relaciones de poder y que para entenderlas es preciso abordar las formas sociales de dominación que mantienen a las mujeres en estados de sujeción que incluso ponen en riesgo su salud y su vida.

Salvo algunas excepciones recientes –observadas en algunos países–, hasta ahora las políticas de desarrollo no han sido genéricamente neutrales y éstas, junto con el marco normativo e instituciones que regulan las acciones de hombres y mujeres en la sociedad, han tenido consecuencias distintas para unos y otras dando por resultado, la mayor parte de las veces, discriminación y exclusión contra las mujeres. De esta manera, unos y otras se relacionan cotidianamente en el marco de un sistema de género sustentado en la división sexual del trabajo, es decir, en función de los roles de género desplegados tanto en la esfera de la vida íntima como en la de la vida pública.

Tal como lo señala Fukuda-Parr (2003), las capacidades humanas vinculadas con la libertad desde la perspectiva de la opresión política y social, han recibido una mayor atención en los años recientes debido, en buena medida, al rol central que juegan en estos temas los tópicos de género.

El reconocimiento de que las mujeres oprimidas, excluidas y discriminadas pueden carecer del valor, de la fuerza y del *poder* para escoger entre las opciones que se les presentan para desarrollar y ampliar sus capacidades y sacar provecho de ellas, ha sido un aspecto fundamental para incorporar en los reportes de desarrollo humano la importancia de la participación de las mujeres en la vida política y en la profesional, de su autonomía en la toma de decisiones y en la distribución desigual del trabajo no pagado entre hombres y mujeres.¹³

De esta manera, el concepto de desarrollo humano ha sido ampliado para abarcar el proceso de empoderamiento o potenciación de las mujeres, que incluye:¹⁴

- La adquisición del conocimiento y comprensión de las relaciones de género y los modos en que estas relaciones pueden modificarse.
- El desarrollo de un sentido de autoestima y de confianza en su capacidad para asegurar que los cambios deseados ocurran, y en el derecho a controlar su propia vida.
- El desarrollo de la capacidad de organizar e influir en la dirección que tome el cambio social para crear un orden económico y social más justo, tanto nacional como internacionalmente.
- El logro de la capacidad de generar opciones y ejercer poder de negociación.

La adquisición y ampliación de estas capacidades requieren del concurso de dos procesos simultáneos de empoderamiento de las mujeres: de manera individual, a través del examen crítico de sus vidas, y de manera colectiva. De esta manera el empoderamiento es un proceso que se da en los espacios microsociales aunque también en el ámbito macrosocial, como el que se logra con la participación política, cuya eficacia radica en la fuerza colectiva.

El empoderamiento ha sido conceptualizado como ganancias de poder en el nivel individual, de manera que dichas ganancias están estrechamente vinculadas con la confianza en la propia persona, en la habilidad para acceder a espacios de poder, para participar y para encauzar elecciones que se valoran, lo cual supone el desarrollo de la conciencia individual y grupal sobre la existencia y las causas de la injusticia, sobre el derecho a un trato justo e igualitario, a tener condiciones necesarias para la sobrevivencia.

El empoderamiento es un proceso mediante el cual las personas van tomando un creciente poder y control sobre sus vidas, involucra la toma de conciencia, la construcción de la autoconfianza, la ampliación de las opciones y oportunidades y el creciente acceso y control de los recursos. El empoderamiento proviene de lo "interno", de las personas mismas, no es otorgado por otros. El empoderamiento es un proceso que representa un cambio a través de un periodo de tiempo.

(SIDA, 1997)

Para el PNUD, el empoderamiento de las mujeres constituye una estrategia importante para transformar las estructuras de dominación en todos los ámbitos: legislación, educación, instituciones y toda aquella instancia ya sea pública o privada en la que prevalezca un dominio masculino en menoscabo de la condición social femenina. Bajo esta concepción, una forma de facilitar el empoderamiento es incrementar la participación equitativa de mujeres y hombres en todos los procesos, y crear un contexto propicio para que dicho empoderamiento se lleve a cabo por la vía de otros actores sociales: gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1995 señala que, desde el punto de vista del género, el concepto de desarrollo humano está anclado en un marco de pensamiento sustentado por tres principios que orientan la acción en esta materia: la agencia, la ampliación de opciones y la equidad de derechos (PNUD, 1995).

¹² De acuerdo con Fukuda-Parr (2003), la equidad es un resultado esencial con el cual evaluar el progreso.

¹³ Véase: Fukuda-Parr (2003).

¹⁴ Para más información sobre el empoderamiento y potenciación de las mujeres véase: UNIFEM (2000).

Bajo el principio de *agencia* las mujeres requieren ser consideradas partícipes y beneficiarias del cambio de su condición social; hacerlo significa que adquieran poder: el poder de ser y hacer lo que juzgan valioso, lo que han elegido; aquello que les permita ejercer sus derechos y elevar su bienestar.

La igualdad de oportunidades expande las opciones de hombres y mujeres. Bajo este principio se señala que la ampliación de opciones no debería estar condicionada por patrones culturales que discriminan a las mujeres, que las excluyen o que merman sus oportunidades y libertades (como ocurre con la violencia socialmente naturalizada). Un enfoque de desarrollo que contempla el género considera indispensable que existan opciones para hombres y mujeres generadas a partir de la igualdad de oportunidades. Bajo esta concepción, la pertenencia a uno u otro sexo no debería limitarlas.

El principio de *equidad de derechos* busca sentar las bases para la remoción de todas las barreras económicas, políticas, sociales y culturales que han impedido el disfrute igual de derechos entre hombres y mujeres; este principio se sustenta en la constatación de la reiterada discriminación, la exclusión y el rezago históricos que han padecido las mujeres. Bajo este principio se han construido *derechos específicos* que atienden necesidades también específicas de las mujeres.

El arraigo social de las barreras y obstáculos que impiden la igualdad de ejercicio de derechos de hombres y mujeres exige cambios significativos en el terreno de la normatividad social, en sentido amplio, y de acciones afirmativas que permitan revertir el orden desigual e inequitativo en que se dan las relaciones sociales de género.

La promoción de la equidad entre hombres y mujeres en el acceso a oportunidades y formación de capacidades busca, explícitamente, el adelanto de las mujeres. La igualdad debe darse en el plano del acceso, pero la equidad debe garantizar el respeto de las diferencias teniendo en cuenta las necesidades y especificidades de los grupos sociales, en este caso de las mujeres. Por ello, ha sido establecido el principio de *igualdad en el disfrute de los derechos humanos en el marco de equidad*.

Las libertades fundamentales proclamadas en la Carta de las Naciones Unidas, son un aspecto esencial del desarrollo humano y la protección de tales libertades es ineludible para que los seres humanos puedan desarrollarse.¹⁵ Pertenecer a un grupo discriminado, excluido, ser pobre o vivir en constante amenaza de violencia implica severas desventajas y restricciones para el ejercicio de las libertades. En este sentido, las mujeres han constituido un grupo discriminado y excluido.

El enfoque de capacidades

El enfoque de capacidades es para Martha Nussbaum de la *especie* del enfoque de derechos humanos. El de capacidades, como otros enfoques de derechos, da una importancia intrínseca a los

¹⁵ Estas libertades fundamentales se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Véase [http://www.unhcr.ch/udhr/lang/spn.htm]. Esta página fue consultada el 25 de febrero 2006.

derechos que específica y que son centrales para la justicia básica.¹⁶ De acuerdo con la autora, esta consideración de los derechos como capacidades tiene implicaciones en el enfoque de las capacidades. Una de ellas es que al asegurar un derecho a alguien es preciso que ese alguien realmente sea capaz de elegir esa función. Por ello, cuando nos planteamos qué capacidades son relevantes para describir el desarrollo humano con una visión de género, de entrada estamos abordando también qué derechos y, en consecuencia, los impedimentos que se tendrían para elegir las funciones que hemos incluido en nuestra lista de capacidades.

Amartya Sen (2005) señala que los conceptos de derechos humanos y de capacidades van uno con el otro y enfatiza que ninguno debe subsumirse al terreno del otro. Subraya que muchos derechos humanos pueden ser vistos como derechos para determinadas capacidades y que una de las utilidades del enfoque de las capacidades es, precisamente, evidenciar la necesidad de sacar a la luz, con un escrutinio valorativo transparente, las ventajas y adversidades individuales. Por ello, la elección de las capacidades básicas que han de ser valoradas y monitoreadas por los países constituye un aspecto de fondo, ya que esa elección se hace con el propósito de que sean protegidas por el poder público -en el sentido de salvaguardar los derechos de las personas- y por tanto debe realizarse bajo el escrutinio público. La discusión en torno a una definición precisa y permanente de capacidades básicas con prioridades dadas, es decir, con ponderaciones determinadas, es situada por Sen en el terreno del contexto de su uso, el cual, de acuerdo con sus ideas, debe enmarcarse en el terreno del razonamiento público. Para Sen (2005), el marco conceptual de las capacidades es de suma utilidad para clarificar y enfocar la materia que es objeto de examen público, lo cual incluye tópicos éticos y políticos, así como los relacionados con el conocimiento.

De esta manera, se plantea que tanto las capacidades como los derechos son dos asuntos que tienen que ser abordados desde la perspectiva de la *justicia básica*, lo que es socialmente relevante para ser protegido por el Estado. En este sentido, hay que plantearse el vínculo de los derechos específicos de las mujeres con las capacidades que se busca tutelar.

Sobre el desarrollo humano, los derechos y la equidad de género

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Los derechos humanos deben ser tratados en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.

Declaración de Viena.
Conferencia Mundial de los Derechos Humanos (Viena, junio, 1993)

La Declaración de Viena aprobada en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, en 1993, concibe al desarrollo como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales. En este sentido, se enfatiza

¹⁶ Véase: Nussbaum (2005) p. 8.

que el desarrollo, como la democracia y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.¹⁷

**Declaración y Programa de Acción
Conferencia Mundial de los Derechos Humanos**

"12. La cuestión de los derechos humanos de las mujeres debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con las mujeres.

13. Se insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas."

(Viena, junio, 1993)

De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano* del año 2000, ...los adelantos en materia de desarrollo humano no siempre vienen acompañados de progreso en la realización de los derechos humanos y, por consiguiente, es posible que un análisis que se limite exclusivamente al desarrollo humano no refleje la vulnerabilidad de personas y grupos dentro de una sociedad.¹⁸ Esta afirmación conduce a una visión del desarrollo humano que debe ser medida y evaluada, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de personas y grupos en la sociedad.

Una visión amplia de desarrollo centrada en ideas sobre la justicia y los derechos humanos, que son universales, implica que el camino para avanzar en el progreso y bienestar debe tener un piso común, con beneficios distribuidos sin perjuicios de género.

En este sentido, la Declaración de Viena es explícita al afirmar que *"los derechos humanos de las mujeres y de las niñas son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación de las mujeres en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional."*

La formulación de los derechos específicos de las mujeres se sustenta en un *principio de igualdad*, universalmente aceptado, adoptado y ratificado por 171 Naciones.¹⁹ Dicho principio abarca las siguientes dimensiones:²⁰

- Igualdad de oportunidades para participar en política y en la toma de decisiones económicas.
- Igualdad en el acceso a servicios sociales básicos.
- Igual retribución para igual trabajo.
- Igualdad de protección frente a la ley.
- Igualdad de derechos ciudadanos en todas las áreas de la vida pública (como en el lugar de trabajo) y de la vida privada (como en la casa).

- Eliminación de la discriminación de género y la violencia contra las mujeres.

Como se aprecia, la discriminación y la violencia de género son dos aspectos de la otra cara de la moneda, es decir, se presentan en esta lista como dos dimensiones en la vida de las mujeres que niegan ese principio de igualdad, que les impiden el acceso a y el disfrute de otros derechos, además del que tienen a vivir una vida libre de discriminación y de violencia. Por ello, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos instó a los gobiernos a emprender acciones y tomar medidas concretas y eficaces para combatir y eliminar la discriminación de género y la violencia contra las mujeres. En especial, subrayó la importancia de la labor destinada a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres tanto en la vida pública como en la privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y de extremismo religioso.

La citada Conferencia, a través de su Declaración, sentó bases firmes para avanzar en formulación de los instrumentos internacionales al solicitar a la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprobara el proyecto de declaración sobre la eliminación de la discriminación y la violencia contra la mujer e instara a los Estados a que las combatieran de conformidad con las disposiciones de la Declaración.

Detrás de este hecho hay una concepción clara de que las barreras para el ejercicio de las libertades fundamentales de las mujeres y la desigualdad –en relación con los hombres– frente a la expansión de capacidades, son resultado de las condiciones sociales y las inequidades de género; éstas suelen expresarse en discriminación, violencia y la constante amenaza de violencia hacia las mujeres, por el hecho de serlo.

La necesidad de eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres, para alcanzar ese principio universal de igualdad en el disfrute de derechos, exige la aplicación plena de los instrumentos de *Derechos Humanos* orientados a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La discriminación, la violencia y la amenaza de violencia contra las mujeres, constituyen serios obstáculos que bloquean e interrumpen el logro de capacidades y limitan las iniciativas y búsqueda de potenciación de dichas capacidades. Su daño no ha sido aún suficientemente valorado; ni sus efectos en el logro y ejercicio de las capacidades de las mujeres en las distintas etapas de su vida han sido considerados en las mediciones del desarrollo humano.²¹

17 La Conferencia Mundial de Derechos Humanos se realizó del 14 al 25 junio 1993, en Viena, Austria.

18 Véase PNUD (2000).

19 Declaración de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en junio de 1993 *Op cit.*

20 Véase PNUD (1995).

21 Nussbaum (2005) señala que la violencia de género interfiere en cada una de las capacidades que desarrolla una mujer a lo largo de su vida. Por ello destaca la necesidad de abordar el enfoque de capacidades para describir, de manera clara y precisa, el perjuicio que tal violencia provoca y, con ello, hacer más útiles las recomendaciones para enfrentarla.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide encarecidamente que se conceda a la mujer el pleno disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y que ésta sea una prioridad para los gobiernos y para las Naciones Unidas. La Conferencia subraya también la importancia de la integración y la plena participación de la mujer, como agente y beneficiaria, en el proceso de desarrollo, y reitera los objetivos fijados sobre la adopción de medidas globales en favor de la mujer con miras a lograr el desarrollo sostenible y equitativo.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos
(Viena, junio de 1993)

La búsqueda de la reversión de la condición social de las mujeres en el mundo ha conducido a emprender acciones determinantes por parte de la comunidad internacional, como ha sido la construcción de los derechos de las mujeres como derechos *específicos*. Esta especificidad ha sido sustentada en la discriminación y exclusión reiteradas de las cuales las mujeres han sido objeto, y tiene detrás de sí el reconocimiento de los Estados acerca de la necesidad de contar con instrumentos especiales que permitan reposicionarlas en la sociedad. El más importante de estos instrumentos, hasta ahora, es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).²² Este instrumento define la discriminación contra la mujer como "...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". De esta manera, establece que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país. Reconoce también que la discriminación de género constituye un obstáculo para el mejoramiento del bienestar de la sociedad y de la familia y que obstaculiza el pleno desarrollo de las posibilidades de las mujeres para contribuir en la sociedad.

En conjunto, la CEDAW recoge una serie de principios generales que orientan la lucha contra la discriminación hacia las mujeres por el carácter violatorio de sus derechos humanos, contenidos en otros acuerdos y tratados internacionales.

La discriminación de género expresa las relaciones asimétricas de poder que perpetúan la condición de subordinación y de exclusión de las mujeres, la cual tiene una amplia penetración social ya que no se restringe a mujeres de determinados grupos sociales y atraviesa distintos grupos étnicos. Más aún, penetra y se reproduce a través de las estructuras sociales. Por ello, su presencia está naturalizada y es permanentemente justificada y tolerada tanto en la esfera privada como pública. Su combate es complejo, sobre todo si se considera la complicidad institucional que suele observarse en nuestras sociedades. En este

22 La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1). México la firmó en 1980 y la ratificó en 1981.

sentido, la discriminación de género ha sido declarada como un problema que no puede limitarse a las previsiones normativas, sino que debe ser atendida como un problema social de mayor envergadura, que implica trastocar las relaciones sociales.

Los principios contra la discriminación están señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Esta Ley retoma los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que el gobierno mexicano ha suscrito y proporciona las bases jurídicas para emprender acciones que permitan eliminar la discriminación contra las mujeres y prevenir y erradicar la violencia que se ejerza contra ellas por razones de género.²³

Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y no discriminación adoptados por México

- Carta de las Naciones Unidas.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.
- Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993.
- Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 1994.
- Plataforma de Acción de Beijing, China, 1995.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), firmado en 1980 y ratificado en 1981.
- Protocolo Facultativo de la CEDAW, firmado en 1999 y ratificado en 1992.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.

Discriminación de género y capacidades básicas de las mujeres²⁴

El concepto de discriminación tiene importantes conexiones con las ideas de dignidad e igualdad, y su presencia en la sociedad constituye un parámetro para juzgar el desarrollo humano de un país y el desempeño de la sociedad en su conjunto. En rigor, la igualdad es contraria a cualquier clase de discriminación.²⁵

En las sociedades democráticas, la igualdad de las personas equivale a la igualdad de derechos civiles o políticos, y no al hecho de que las personas sean idénticas por su naturaleza o condición.²⁶ Justamente porque una sociedad democrática

23 Los principios de no discriminación se encuentran también plasmados en diversos documentos derivados de conferencias y programas latinoamericanos, como la Quinta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 -que enfatiza el carácter universal, inalienable, indivisible e integral de los derechos humanos de las mujeres- y el Consenso de Lima (2000), adoptado por la Octava Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe. Para mayor detalle, véase CEPAL (2000).

24 El texto de este apartado fue elaborado tomando fragmentos modificados de López (2006).

25 Para más detalles sobre el concepto de igualdad véase Agacinski (1998).

26 Agacinsky (1998) destaca que "la igualdad de ciertos derechos promulgados por la Declaración de Derechos del Hombre supone y conserva las desigualdades de hecho y de condición".

tiene en su base el reconocimiento de la pluralidad y la diversidad, cobra relevancia la distinción de la igualdad como opuesta a la desigualdad, pero no a la diferencia. En el marco de la justicia básica, lo que se busca corregir es la desigualdad de condición de las personas, la igualdad de oportunidades y el respeto profundo de las diferencias, es decir, la no discriminación.

La discriminación por razones de género se lleva a cabo cuando se trata a la persona de forma diferenciada, desfavorable, y por tanto injusta, por razón de su sexo. El sexo es el objeto de consideración directa para el acto discriminatorio utilizado para someter a las mujeres, subordinarlas o segregarlas, ya sea anulando o desconociendo sus derechos o ignorando sus habilidades, talentos y capacidades individuales. Pero también se discrimina a las mujeres cuando está implicado un motivo o causa que supone o tiene detrás de sí una política, una acción pública –deliberada o no– con efectos desfavorables sobre el grupo de mujeres implicado en el acto discriminatorio, y es por esos efectos que se evidencia la discriminación en resultados empíricos (estadísticos) producidos por dicha práctica.²⁷ Las consecuencias pueden ser buscadas o no, pero en todo caso sus repercusiones se dan en el ámbito de las relaciones de género.

No siempre los resultados de la discriminación de género son percibidos de la misma manera por los distintos grupos sociales. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México se aprecia que la mayor parte de las mujeres (más de 94% de ellas) reconoce la existencia de discriminación en el país.²⁸ Pero tratándose de la discriminación específica hacia las mujeres y de la violación de sus derechos, la percepción disminuye a casi 75%, es decir, tres de cada 4 mujeres señalan que en México no se respetan los derechos de las mujeres a tener un trabajo con pago justo e igual trato ante la ley, a vivir una vida libre de violencia, o a tener una vivienda digna. Pero los resultados son aún más llamativos si consideramos que apenas 15.1% señala haber sido víctima de algún acto de discriminación en los últimos cinco años. Lo notable de esta cifra es su discrepancia con la realidad de las mujeres, como ocurre, por ejemplo, con el hecho que las mujeres estén mayormente representadas en los estratos más bajos de remuneración por el trabajo, las brechas salariales desfavorables para ellas, o que se les discrimine en el mercado de trabajo por su condición de madres o en caso de embarazo.²⁹ Una explicación que suele estar en la base de estas percepciones es el desconocimiento que la población tiene sobre sus derechos.

27 En general, los indicadores estadísticos de género suelen centrarse en las desigualdades entre hombres y mujeres relacionadas con el acceso a la educación, a la salud, a la representación política y al trabajo remunerado, entre otras desigualdades, pero pocas veces se les analiza como resultado de la discriminación y como violación de los derechos.

28 La encuesta fue levantada por la Sedesol en mayo de 2005. El tamaño de muestra global fue de 1437 cuestionarios aplicados a 635 hombres y 802 mujeres. Para las preguntas específicas a mujeres se aplicó otro cuestionario a una muestra de 1012 mujeres. Para mayor información véase: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm.

29 En 2004, 47.6% de las mujeres ocupadas y remuneradas en la actividad económica recibía menos de dos salarios mínimos, mientras que en ese caso se encontraba 35.8% de los hombres; además, 16.8% de las mujeres laboraban en el mercado de trabajo sin remuneración alguna (PNUD, 2005).

Así, frente a la pregunta expresa sobre las ideas que hombres y mujeres asocian con “derechos humanos”, unos y otras se refieren más a la *libertad* que a cualquier otra asociación (34.8% y 34.2%, respectivamente); el derecho a expresarse libremente es aludido, como primera opción, en mayor proporción entre los hombres (14.8%) que entre las mujeres (9.5%); y 8.7% de los hombres y 10.8% de las mujeres asocian los derechos humanos con el derecho a la salud y a la educación.

Las mujeres manifiestan, en menor medida que los hombres, haber sido objeto de *violación de sus derechos* (36.3% y 40.5%, respectivamente). Pero cuando se indaga sobre la conculcación de sus derechos en función de su pertenencia genérica, la situación es distinta. Casi una de cada quince mujeres ha sentido que sus derechos han sido violentados *por el hecho de ser mujeres*, lo cual, de alguna manera, permite especular que hay una proporción de alrededor de cinco por ciento de mujeres que asocia directamente la *violación de sus derechos* por ser mujeres con el hecho de haber sido víctimas de *discriminación*.³⁰ Los hombres, en contraste, en sólo 7.5% de los casos reconocen haber sentido que, por ser hombres se les ha negado algún derecho. Además, sólo 2.9% de los hombres menciona haber sido víctimas de esta violación en espacios distintos al trabajo y la escuela, mientras que 7.1% de las mujeres lo percibe de esta manera.

La CEDAW demanda que el Estado modifique los patrones de conducta social y cultural de los hombres y las mujeres con el objeto de eliminar los prejuicios y otras prácticas consuetudinarias de discriminación hacia las mujeres. Esta concepción está anclada en la convicción de que una sociedad que *tolera y reproduce* la discriminación contra las mujeres permite que se violenten sus derechos cotidianamente y sienta las bases para la impunidad. Para erradicar la discriminación de género, se requiere de reformas estructurales que coadyuven al empoderamiento de las mujeres, que les permitan ampliar y hacer uso de sus capacidades y potenciarlas eligiendo opciones que juzguen valiosas.

Las medidas del desarrollo humano y el género

Como fue señalado, el concepto de desarrollo humano alude a la situación que guardan las libertades de las personas y al proceso de ampliación de sus posibilidades para elegir las mejores opciones dentro de una gama disponible en función de objetivos propios y que ellas valoran. Este concepto ha sido extenso en sus alcances, haciendo énfasis en los derechos, elecciones y libertades de las personas; sin embargo, los indicadores utilizados para su medición han estado supeditados a la información estadística disponible y fácilmente comparable para la elaboración de los índices de desarrollo humano (Prabhu, 2005). Además, se ha argumentado que la medición del desarrollo humano, como toda medición, constituye una representación parcial y simplificada del concepto de origen, que es complejo y dinámico (PNUD, 1995). Por ambas razones, la medida del desarrollo humano, a través del IDH, consiste en una selección de los elementos básicos del desarrollo, plasmados

30 Como se vio antes, 15.1% de las mujeres señaló haber sido víctima de algún acto de discriminación en los últimos cinco años

en medidas resumen. Las tres dimensiones elegidas desde el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* mundial fueron: la longevidad, la educación y el acceso a recursos. De acuerdo con Sen (2005), contar con una lista mínima de capacidades fue, desde el primer informe mundial, un imperativo que buscaba poner el foco en la consecución de un mínimo básico de calidad de vida, calculado con estadísticas disponibles. Sen argumenta también que se trata de una lista mínima que tiene un propósito particular -y la virtud también- relacionado con crítica y evaluación.

En algunos países se han emprendido importantes esfuerzos por ir más allá de las medidas convencionales que integran los índices de desarrollo humano, tanto para las comparaciones internacionales como al interior de los países, con lo cual se busca abarcar aspectos adicionales, que son considerados esenciales en el enfoque de desarrollo humano. La construcción de estos índices ha estado inspirada en dos ideas complementarias: por un lado, han sido pensados para crear conciencia; por otro, para generar debate sobre las preocupaciones de desarrollo humano (Prabhu, 2005).

Aun cuando no contamos con indicadores que revelen los factores causales de la discriminación contra las mujeres en la medición que suele hacerse del desarrollo humano, sí se cuenta con algunas medidas de resultado que tanto el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) como el Índice de Potenciación de Género (IPG) contienen entre sus componentes de medición.³¹ Si bien es cierto que tanto el IDG como el IPG constituyen valiosos instrumentos para aproximarnos a la medición del desarrollo humano, es preciso recordar que son insuficientes para aprehender cabalmente la noción ex-ante de libertad. No obstante, pueden ser considerados como medidas de empoderamiento de las mujeres y como los cimientos que permitirían a las personas obtener acceso a otras oportunidades.³² Tal es el caso del IPG, que traslada la atención de las desigualdades de género plasmadas en el IDG hacia las disparidades en oportunidades y elecciones, en dimensiones de poder y participación social. Este hecho resulta relevante en la medida que la discriminación por motivos de género es vista no sólo como una violación a los derechos de las mujeres, sino también como obstáculo para sus libertades y para que puedan tomar ventaja de sus capacidades.

31 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que mide los avances promedio del país y sus entidades federativas en función de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; la educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y un nivel de vida digno medido por el PIB per cápita ajustado por paridad de poder de compra en dólares estadounidenses para fines de comparabilidad.

Más allá de estos indicadores, el concepto de Desarrollo Humano evalúa también factores tales como la libertad, la dignidad y la iniciativa, es decir, la función que las personas desempeñan en el desarrollo. Por su parte, el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) ajusta el progreso medio tomando en consideración, para el cálculo de los tres indicadores antes mencionados, las desigualdades entre hombres y mujeres. El Índice de Potenciación de Género (IPG) evalúa tres dimensiones de participación y poder social entre hombres y mujeres: la participación política y poder para tomar decisiones, en primera instancia a través del porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios, y posteriormente a través del porcentaje en cargos de legisladores, altos funcionarios y directivos; mientras que el poder sobre recursos económicos se estima a través del ingreso proveniente del trabajo tanto femenino como masculino.

32 Véase Kabeer (2003).

El cálculo de los índices de desarrollo humano permite aproximarnos a las dimensiones de un conjunto de capacidades elegidas para mostrar el desarrollo del país: tener una vida longeva y saludable, adquirir conocimientos y tener ingresos que permitan otras oportunidades, así como adquirir recursos para un nivel de vida socialmente adecuado. Pero lo que las personas pueden ser o hacer con sus vidas varía en función de la pertenencia a grupos socioeconómicos, de acuerdo con la etnia, el contexto geográfico de residencia y el sexo de las personas.

Una mirada sucinta al desarrollo humano estatal y municipal en México

Las desigualdades geográficas son una de las dimensiones importantes de la matriz moderna de las desigualdades.³³ La intersección de aquellas con las desigualdades de género permite una mirada más nítida a las manifestaciones que les dan forma, más allá de los promedios nacionales. Además, las desigualdades de género en el nivel de las entidades federativas y los municipios resultan de particular interés ya que es en estas unidades administrativas donde se diseñan e implementan las acciones públicas de estos niveles de gobierno. Para ello, el IDG y el IPG son de especial utilidad. Los componentes del IPG conllevan un potencial transformador, y son considerados como precondiciones para el empoderamiento, es decir, como vías de acceso a recursos necesarios, aunque no suficientes.

Índice de desarrollo humano

Los resultados del ejercicio de cálculo del IDH en el nivel de las entidades federativas revelan situaciones contrastantes. Por un lado muestran que aquellas que forman parte de la frontera norte del país constituyen una franja geográfica de desarrollo humano alto; por otro, se observa que las entidades ubicadas en el sureste exhiben los menores niveles de desarrollo humano y se clasifican como de desarrollo humano medio siguiendo la taxonomía del PNUD.

Al realizar una comparación con 177 países en el año 2003, 18 entidades federativas³⁴ se ubican en niveles de desarrollo humano medio y 14³⁵ en el nivel alto; a pesar de esto 17 entidades aún tienen un nivel de desarrollo humano menor al promedio de América Latina (0.797)³⁶ y las 15 restantes se encuentran por arriba de este promedio con posiciones que van desde la 30 hasta la 108.

33 Véase Fitoussi y Rosanvallon (1997).

34 De acuerdo con el PNUD, las entidades federativas con desarrollo humano medio fueron, para el año 2003, Durango, Morelos, Sinaloa, estado de México, Yucatán, San Luis Potosí, Tabasco, Guanajuato, Tlaxcala, Nayarit, Puebla, Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, y Chiapas.

35 Las entidades federativas con desarrollo humano alto fueron, para el año 2002, Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur, Quintana Roo, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Campeche, Sonora, Tamaulipas, Querétaro, Jalisco y Colima.

36 Morelos, Sinaloa, Estado de México, Yucatán, San Luis Potosí, Tabasco, Guanajuato, Tlaxcala, Nayarit, Puebla, Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas.

El Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur y Quintana Roo son las entidades federativas que en el año 2003 alcanzaron –en ese orden– las cinco mejores posiciones de acuerdo con el IDH. Por su parte Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas obtuvieron los últimos sitios. Si se comparara al Distrito Federal –que ocupa en primer sitio por su valor en el IDH–, como si se tratase de un país, éste se ubicaría en el mismo nivel que la República Checa o Chipre, mientras que en una comparación similar, Chiapas se asemejaría a Indonesia o Argelia.

La heterogeneidad del desarrollo humano, tomando en consideración las desigualdades geográficas, puede verse más claramente en el nivel de los municipios del país. Así, los resultados que arroja el ejercicio del cálculo del IDH en este nivel de gobierno muestran que alrededor de 90% de los municipios tienen valores de IDH entre 0.50 y 0.79, lo que corresponde a un nivel de desarrollo humano medio según la clasificación de Naciones Unidas. Del total de municipios, sólo 8.7% pertenecen a la categoría de desarrollo humano alto. Estas disparidades geográficas son aún más notorias si consideramos que la brecha que se observa en el país, en relación con el IDH, entre el mayor y el menor valor, se duplica cuando se pasa de entidades federativas a municipios. Entre estados esta brecha es de poco más de 20%, mientras que entre municipios es de más del 50%. Cabe destacar que los municipios que ocupan los diez primeros lugares en el nivel nacional se concentran, sobretudo, en el Distrito Federal (delegaciones políticas) y Nuevo León, es decir, en las entidades con mayor grado de desarrollo humano relativo. Por su parte, los diez municipios con niveles de desarrollo humano más bajo se encuentran en las entidades federativas con menor desarrollo humano relativo: Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero.

Municipios de mayor IDH en el país		
Entidad	Municipio	IDH
Distrito Federal	Benito Juárez	0.9136
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.8897
Distrito Federal	Coyoacán	0.8809
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	0.8788
Distrito Federal	Cuauhtémoc	0.8671
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	0.8634
Morelos	Cuernavaca	0.8611
Oaxaca	Santa María del Tule	0.8609
Estado de México	Metepic	0.8601
Distrito Federal	Tlalpan	0.8588

Municipios de menor IDH en el país		
Entidad	Municipio	IDH
Chiapas	Aldama	0.4634
Oaxaca	Santa María la Asunción	0.4587
Chiapas	Santiago el Pinar	0.4497
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	0.4444
Chiapas	Sitalá	0.4434
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	0.4286
Veracruz	Mixtla de Altamirano	0.4185
Veracruz	Tehuipango	0.4046
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	0.3952
Guerrero	Metlatónoc	0.3886

El valor más alto en IDH a nivel municipal corresponde a la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, con un índice de 0.9136, valor equiparable al de países como Italia y Nueva Zelanda. En contraste, el valor más bajo en el conjunto de municipios del país corresponde a Metlatónoc, en Guerrero, con un valor de 0.3886, similar al de Malawi y Mali.

Otro aspecto a destacar es que los municipios que tienen mayores índices de desarrollo humano en cada una de las entidades federativas del país son precisamente sus capitales, a excepción de lo que ocurre en Colima, el estado de México, Oaxaca y Tamaulipas.

Índice de desarrollo relativo al género

Ámbito estatal

En general, las mujeres mexicanas ocupan una posición desigual frente a los resultados del desarrollo. Esto se refleja en el hecho de que en ninguna entidad federativa y en ningún municipio del país el desarrollo promedio de las mujeres es igual al de los hombres cuando se toman en cuenta las capacidades consideradas en la elaboración del IDH (esperanza de vida, educación e ingresos); es decir, en ninguna de las entidades los valores del IDH son iguales a los del IDG, lo cual, de serlo, significaría igual nivel de desarrollo entre hombres y mujeres. Lo que sí se aprecia es una pérdida en los valores del IDH cuando se consideran las desigualdades entre unos y otras.

Si bien es cierto que solamente cuatro entidades federativas –Quintana Roo, Tabasco, estado de México y Coahuila– pierden posiciones respecto al lugar que ocupan en el conjunto de entidades del país, cuando se toman en cuenta las diferencias por sexo en los componentes del índice, lo que revelan los datos es una generalización de las desigualdades de género en todo el territorio nacional, es decir, en todas las entidades federativas el nivel relativo promedio de desarrollo humano alcanzado es castigado por dichas desigualdades.

En el mosaico de la desigualdad de género, las estimaciones del IDG para el año 2003 destacan a Guerrero, seguido por Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Zacatecas, por registrar las mayores pérdidas en términos de desarrollo cuando se toman en cuenta las diferencias por sexo en los componentes del IDH.³⁷

En contraste, Distrito Federal, Jalisco, Colima, Baja California y Yucatán son las entidades federativas con mayor igualdad relativa entre hombres y mujeres en las dimensiones consideradas en el IDH, es decir, las entidades menos castigadas en desarrollo humano por la desigualdad entre hombres y mujeres.

Nivel municipal

En el nivel de los municipios del país, las desigualdades por razones de género son aún más marcadas. De los 2 mil 443 municipios del país, 221 tienen valores en el IDG que superan el promedio nacional (0.7778).³⁸

El valor más alto en IDG corresponde a la delegación política del Distrito Federal que también tiene el valor más alto en desarrollo humano en el conjunto de municipios del país: Benito Juárez (0.9060). Le siguen San Pedro Garza García, en Nuevo León (0.8804), y las delegaciones Coyoacán (0.8712), Miguel Hidalgo (0.8701) y Cuauhtémoc (0.8581), también en el Distrito Federal. Destaca el caso de Santa María del Tule, que ocupa la sexta posición, por su valor en el IDG, en la clasificación de los municipios del país, y el primer lugar en el estado de Oaxaca.³⁹ Su cercanía con la ciudad capital del estado podría explicar su grado de desarrollo humano y el relativo al género al igual que ocurre con Metepec, en el estado de México (que ocupa el sitio número diez en la clasificación municipal nacional). Lo que más llama la atención de la presencia de Santa María del Tule en el sexto lugar en términos del valor del IDG, es que la pérdida relativa en desarrollo humano por desigualdad de género es de una magnitud tal, que le permite mejorar su posición respecto de San Nicolás de los Garza y Cuernavaca, municipios de dos entidades federativas con mayor grado de desarrollo que Oaxaca.⁴⁰

Tanto Santa María del Tule como Metepec son poblaciones relativamente pequeñas –si nos atenemos a las delimitaciones

37 La pérdida de desarrollo atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres en las dimensiones básicas del desarrollo humano fueron estimadas por la diferencia entre el IDH y el IDG como porcentaje del IDH.

38 La cifra del total de municipios incluye las 16 delegaciones del Distrito Federal, aunque en sentido estricto no son comparables con los municipios. Entre las diferencias más importantes destaca el particular régimen presupuestal del Distrito Federal. De acuerdo con el INEGI, en México hay 2 mil 443 municipios, según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Ver nota metodológica.

39 Se trata de un municipio que, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2000, tenía una población de 7 mil 762 habitantes, lo cual representa 0.21% de la población del estado. El municipio se localiza aproximadamente a diez kilómetros de la capital del estado.

40 Un análisis más acabado sobre las variables que intervienen en la pérdida de desarrollo humano atribuible a las desigualdades de género debe considerar la inspección de los componentes de salud, educación e ingresos. En el ejemplo citado, Santa María del Tule, en Oaxaca, tiene un índice de salud que incorpora la desigualdad por sexo, de 0.8600, mayor al observado en San Nicolás de los Garza, Nuevo León (0.8507), y un índice de educación que también tiene en cuenta la desigualdad entre hombres y mujeres, estimado en 0.8872, mayor también que el de San Nicolás de los Garza (0.8804) y Cuernavaca (0.8630), lo cual le da una ventaja relativa que le permite posicionarse mejor que estos dos municipios, a pesar de que el índice de ingreso (incorporando la desigualdad por sexo) es menor que el estimado para ambos municipios.

geográfico-administrativas– que tienen una economía periférica a las capitales de sus respectivos estados, aunque con valores mayores que éstas, tanto en el IDH como en el IDG.⁴¹

Los diez municipios con IDG más alto en el país*

Entidad	Municipio	IDG
Distrito Federal	Benito Juárez	0.9060
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.8804
Distrito Federal	Coyoacán	0.8712
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	0.8701
Distrito Federal	Cuauhtémoc	0.8581
Oaxaca	Santa María del Tule	0.8508
Morelos	Cuernavaca	0.8507
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	0.8493
Distrito Federal	Tlalpan	0.8479
Estado de México	Metepec	0.8475

* Delegaciones en el caso del Distrito Federal

Los valores más bajos del IDG en la clasificación municipal del conjunto del país están muy alejados de los valores recién citados; el más bajo se observa en el municipio de Santiago el Pinar, en Chiapas (0.1937), precedido por San Lorenzo Texmelucan, en Oaxaca (0.2718); después Francisco León (0.2825) y Coicoyán de las Flores (0.3326), también en Chiapas y Oaxaca, respectivamente. Cabe destacar que es tal el castigo que reciben estos municipios por la desigualdad de género, que pierden posiciones en la clasificación municipal, de manera que se colocan por detrás de Metlatónoc, municipio que ocupa el último lugar en la clasificación del IDH en el nivel nacional.

Los diez municipios con IDG más bajo en el país

Entidad	Municipio	IDG
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	0.3802
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	0.3759
Veracruz	Mixtla de Altamirano	0.3571
Veracruz	Tehuipango	0.3532
Oaxaca	San Miguel Santa Flor	0.3494
Guerrero	Metlatónoc	0.3469
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	0.3326
Chiapas	Francisco León	0.2825
Oaxaca	San Lorenzo Texmelucan	0.2718
Chiapas	Santiago el Pinar	0.1937

41 Santa María del Tule tiene un IDH de 0.8609 y un IDG de 0.8508, mientras que la capital del estado, Oaxaca de Juárez, tiene un IDH de 0.8380 y un IDG de 0.8284. Por su parte, Metepec tiene un IDH similar al de Santa María del Tule, con un valor de 0.8601 y un IDG de 0.8475, ambos índices por arriba de Toluca, capital del estado de México, que tiene valores de 0.8218 y 0.8069, respectivamente.

En el nivel geográfico municipal, las pérdidas en desarrollo humano provocadas por la desigualdad entre el bienestar promedio de las mujeres en comparación con el de los hombres, alcanzan valores de hasta 50%. El municipio que más pierde en desarrollo humano por esta causa es Santiago el Pinar, Chiapas, municipio que reduce su IDH en más de 50% cuando se incorporan dichas desigualdades. En el otro extremo, la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, que muestra la menor desigualdad entre hombres y mujeres, pierde sólo alrededor de 1% en el valor del IDH por esta razón.

Cabe destacar que si bien la delegación Benito Juárez tiene el índice de ingresos (tomando en cuenta la desigualdad de género) más elevado del conjunto de municipios del país (0.9394), no es la que tiene los valores más altos del índice de educación y del de salud (también incorporando la desigualdad de género); San Sebastián Tutla, en Oaxaca, tiene el índice de educación más elevado (0.9172) mientras que el más elevado en salud corresponde a Coacalco de Berriozábal, en el Estado de México (0.8655).

Mientras que los diez municipios con los valores más altos en el IDG tienen un porcentaje de población económicamente activa femenina en un rango que va de 47.3% (delegación Benito Juárez, Distrito Federal) a 33.3% (San Nicolás de los Garza, Nuevo León), los que están en las diez últimas posiciones presentan porcentajes entre 30.4% (Metlatónoc, Guerrero) y 2.5% (Francisco León, Chiapas).⁴²

Índice de potenciación de género

Como fue señalado, el paradigma de desarrollo humano ha sido concebido de manera amplia, de forma que va más allá de la lista mínima de capacidades contenida en la medición que de él se hace con el IDH, es decir, la longevidad, la educación y el acceso a recursos, lo cual se traduce en vivir una vida con libertad y dignidad, teniendo opciones para conseguirlas. Esta concepción del desarrollo humano, como proceso, busca remover las restricciones de opciones como son aquellas relativas a la participación en la vida pública o al ejercicio de autonomía en la toma de decisiones en función de la propia vida. Detrás de esta mirada al desarrollo está la consideración de las personas como agentes activos del cambio. En este sentido, el IPG mide la participación relativa de las mujeres en la toma de decisiones políticas, el acceso tanto a oportunidades profesionales como a la toma de decisiones económicas y el acceso a recursos económicos. Este índice fue diseñado como una medida de equidad de género en la agencia de las mujeres pero también como una forma de abordar la agencia en la esfera pública. Empíricamente, la valuación de estos componentes del índice se lleva a cabo a través de la proporción de mujeres en el Poder Legislativo, su participación en la actividad económica como profesionistas, técnicas, funcionarias y directivas, y sus ingresos provenientes del trabajo (calculados a partir del PIB *per cápita*) en relación con la participación de los hombres.

42 Estos ejemplos constituyen apenas un llamado de atención sobre la importancia de analizar el IDG no sólo en términos geográficos, sino hacerlo también en función de los componentes del índice.

De acuerdo con Fukuda-Parr (2003), el IPG ha sido ampliamente utilizado en defensa del empoderamiento de las mujeres, lo que se ejemplifica con los debates sobre las reservas de escaños parlamentarios para las mujeres (cuotas o paridad). Otro de los usos, no menos importante, ha sido su aplicación para evidenciar el trato social que reciben las mujeres en términos del reconocimiento, protección y promoción de sus derechos y en la tutela de sus libertades.

La medición de las dimensiones de desarrollo aludidas, en el nivel de las entidades federativas y de los municipios del país, muestra que las desigualdades de género son aún mayores cuando se trata del IPG. Si los porcentajes calculados para hombres y mujeres en los tres componentes del índice fueran proporcionales a la población que representan –es decir, la de hombres y mujeres– el IPG mostraría una participación igualitaria.⁴³

Nivel estatal

El IPG del país fue de 0.5291 en el año 2002, cifra similar a la de Hungría. La estimación de este índice en el nivel de las entidades federativas mostró que para ese año, el Distrito Federal (0.7013), Baja California Sur (0.6637), Quintana Roo (0.6464), Campeche (0.5781) y Coahuila (0.5758), alcanzaron las cinco primeras posiciones. Como se aprecia, las distancias entre las entidades federativas señaladas son muy grandes, a pesar de ser las que tienen los valores más elevados en el índice.

Dado que los componentes del IPG constituyen construcciones estadísticas de los espacios que suelen excluir a las mujeres, en mayor medida que lo observado en los componentes considerados en el IDG, 21 entidades federativas tienen valores del IPG por debajo del promedio nacional (0.5291). La entidad federativa con el valor más bajo es Chiapas, que también tiene el IDH más bajo del país, lo cual podría sugerir una estrecha relación entre el desarrollo humano y la desigualdad de género teniendo en cuenta las dimensiones relativas a la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas y su acceso tanto a oportunidades profesionales como a la toma de decisiones y recursos económicos. Sin embargo, Guerrero, que ocupa la posición 30 de acuerdo con el valor que tiene en el IDG, se reposita en el conjunto de entidades del país con el valor del IPG, el cual le sitúa en el lugar número 12, con un valor cercano al promedio nacional (0.5291). Cabe destacar que esta entidad federativa es la penúltima que más pierde en desarrollo humano debido a la desigualdad de género, pero en el conjunto de entidades federativas presentó, para el año 2002, una participación femenina en el ámbito político relativamente elevada, lo cual le permitió avanzar en términos de IPG.

El caso contrario puede ejemplificarse con el estado de Aguascalientes, que para el mismo año tenía la quinta posición en la clasificación del IDG. En cambio, con el IPG, la posición que alcanza es la número 22, es decir, que los componentes de participación de las mujeres son relativamente tan bajos en esta

43 Entre mayor sea la distancia entre la proporción de mujeres y el porcentaje de mujeres en las posiciones de poder político y económico consideradas, menor será el valor del IPG. Ver nota técnica sobre índice de potenciación de género.

entidad que la hacen descender de manera muy importante en el conjunto de entidades federativas. Nuevamente, la representación política de las mujeres tiene un peso considerable en la caída.

Nivel municipal⁴⁴

La dispersión de los valores de los componentes del IPG, sobre todo en lo que toca a la participación política, hace que el índice tenga mayor variabilidad que el IDH y el IDG. Este hecho es especialmente notorio cuando se desciende al nivel de los municipios del país. Una inspección a estas unidades administrativas permite observar que algunos municipios con un desempeño más o menos aceptable en términos de su desarrollo humano relativo al género (IDG) muestran avances mucho más modestos cuando se considera la participación de las mujeres en la toma de decisiones, y en algunos casos presentan serios retrocesos. Tal es el caso de la delegación Xochimilco, en el Distrito Federal, que tiene un valor de IPG idéntico (0.6024) al de General Zaragoza, en Nuevo León, y a Jocotepec y Teuchitlán, en Jalisco, pero en términos de IDH, Xochimilco se parece más a Guadalajara, capital de Jalisco (0.8320 y 0.8258, respectivamente).

Los municipios con los valores más altos del IPG son también los que tienen los IDG más elevados: la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal (0.7831), y San Pedro Garza García, en Nuevo León (0.7692); pero no ocurre lo mismo con los municipios que ocupan el resto de los diez primeros sitios. Aquiles Serdán, en Chihuahua; el municipio de Querétaro, en la entidad del mismo nombre; General Treviño, en Nuevo León; Santa Isabel, en Chihuahua; San Luis Potosí, en la entidad del mismo nombre; Culiacán, en Sinaloa; Benjamín Hill, en Sonora; e Ignacio Zaragoza, en Chihuahua, se posicionan mejor con el IPG que cuando se considera el IDG.

Diez municipios con el IPG más elevado del país*		
Entidad	Municipio	IPG
Distrito Federal	Benito Juárez	0.7831
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.7692
Chihuahua	Aquiles Serdán	0.7434
Querétaro	Querétaro	0.7235
Nuevo León	General Treviño	0.7210
Chihuahua	Santa Isabel	0.7187
San Luis Potosí	San Luis Potosí	0.7119
Sinaloa	Culiacán	0.7112
Sonora	Benjamin Hill	0.7093
Chihuahua	Ignacio Zaragoza	0.7049

* Delegaciones en el caso del Distrito Federal

Si bien la delegación Benito Juárez tiene el porcentaje más elevado de mujeres dentro de la población económicamente activa (47.3%), en el conjunto de los diez municipios con IPG más elevado, el porcentaje de representación política es el más bajo (27.3%) en relación con dicho conjunto. En cambio, San Pedro Garza García, con elevado porcentaje de mujeres en la actividad económica (42.3%), y con paridad en la representación política (composición por sexo del Cabildo) presenta el porcentaje más bajo de funcionarias y directivas (20.1%) y de profesionistas y técnicas (31.6%). Por el contrario, el municipio de Aquiles Serdán, en Chihuahua, tiene una participación femenina en la actividad económica muy baja dentro de este conjunto de municipios, pero se coloca en el tercer puesto entre los municipios con mayor IPG gracias a la paridad en representación política y a la elevada proporción de funcionarias y directivas (40%) y de profesionistas y técnicas (44.8%).

Índice de potenciación de género, porcentaje de población económicamente activa, porcentaje de representación política, porcentaje de funcionarios y directivos, y porcentaje de profesionistas y técnicos en los diez municipios que registran el IPG más alto de México (2000)

Entidad Federativa	Municipio	Índice de potenciación de género (IPG)	Porcentaje de población económicamente activa		Porcentaje de representación política ¹		Porcentaje de funcionarios/as y directivos/as		Porcentaje de profesionistas y técnicos/as	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Benito Juárez	0.7831	52.67	47.33	72.73	27.27	63.92	36.08	59.67	40.33
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.7692	57.67	42.33	50.00	50.00	79.90	20.10	68.37	31.63
Chihuahua	Aquiles Serdán	0.7434	81.77	18.23	50.00	50.00	60.00	40.00	55.22	44.78
Querétaro	Querétaro	0.7235	62.87	37.13	62.50	37.50	70.17	29.83	60.80	39.20
Nuevo León	General Treviño	0.7210	76.70	23.30	62.07	37.93	58.33	41.67	55.56	44.44
Chihuahua	Santa Isabel	0.7187	71.64	28.36	62.50	37.50	68.18	31.82	52.17	47.83
San Luis Potosí	San Luis Potosí	0.7119	62.38	37.62	50.00	50.00	68.17	31.83	56.74	43.26
Sinaloa	Culiacán	0.7112	65.95	34.05	57.14	42.86	69.14	30.86	59.77	40.23
Sonora	Benjamin Hill	0.7093	69.21	30.79	57.14	42.86	58.82	41.18	50.00	50.00
Chihuahua	Ignacio Zaragoza	0.7049	69.58	30.42	58.33	41.67	57.89	42.11	53.49	46.51

¹ Porcentaje obtenido a partir del número de hombres y mujeres dentro del gobierno municipal
Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México (<http://www.undp.org.mx>)

⁴⁴ Para el nivel municipal, la participación política se mide a través de la participación de hombres y mujeres en la conformación de los congresos locales, es decir, los cabildos o sus equivalentes. Ver nota técnica sobre el índice de potenciación de género a nivel municipal.

En el año 2000, más de setecientos municipios registraron un valor de 0.000 en el índice de participación política teniendo en cuenta la desigualdad entre hombres y mujeres (componente del IPG), es decir, que en estos municipios había una total exclusión de las mujeres en la participación política. En contraste, 34 municipios registraron un valor de 1.000 (el más alto), es decir, había paridad en la representación política entre hombres y mujeres.

Los municipios que presentaron en el año 2000 los valores más bajos del IPG son San Miguel Santa Flor, San Juan Bautista Atlatlahuca y San Pablo Cuatro Venados, todos ellos en Oaxaca. En el extremo, San Miguel de la Flor es un municipio que ejemplifica la total exclusión de las mujeres en la participación en la toma de decisiones.⁴⁵

Índice de potenciación de género, porcentaje de población económicamente activa, porcentaje de representación política, porcentaje de funcionarios y directivos, y porcentaje de profesionistas y técnicos en los diez municipios que registran el IPG más bajo de México (2000)

Entidad Federativa	Municipio	Índice de potenciación de género (IPG)	Porcentaje de población económicamente activa		Porcentaje de representación política ¹		Porcentaje de funcionarios/as y directivos/as		Porcentaje de profesionistas y técnicos/as	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Oaxaca	Santa María Zaniza	0.0027	89.76	10.24	100.00	0.00				
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	0.0026	80.28	19.72	100.00	0.00			0.00	100.00
Oaxaca	San Lorenzo Cuaunecuiltitla	0.0023	85.43	14.57	100.00	0.00	100.00	0.00		
Oaxaca	Santa María Temaxcaltepec	0.0020	85.71	14.29	100.00	0.00			0.00	100.00
Oaxaca	San Juan Tepeuxila	0.0018	93.09	6.91	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00
Chiapas	San Andrés Duraznal	0.0017	88.54	11.46	100.00	0.00	100.00	0.00	100.0	0.00
Oaxaca	San Lucas Quiaviní	0.0017	88.91	11.09	100.00	0.00	0.00	100.00		
Oaxaca	San Pablo Cuatro Venados	0.0008	93.43	6.57	100.00	0.00	100.00	0.00		
Oaxaca	San Juan Bautista Atlatlahuca	0.0008	93.83	6.17	100.00	0.00	100.00	0.00		
Oaxaca	San Miguel Santa Flor	0.0000	94.82	5.18	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.00

¹ Porcentaje obtenido a partir del número de hombres y mujeres dentro del gobierno municipal

Nota: Los espacios en blanco indican que no hay información disponible para ese municipio

Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México (<http://www.undp.org.mx>)

⁴⁵ Ver sección de mapas

Consideraciones finales

Si bien los resultados del ejercicio de cálculo de los índices de Desarrollo relativo al Género y de Potenciación de Género, que se presentan en el nivel estatal y municipal, evidencian el potencial que dichos índices tienen como instrumentos para identificar desigualdades de género y para identificar las capacidades y necesidades básicas de las mujeres, también muestran la insuficiencia del ejercicio si éste no se vincula con los aspectos de política pública, con el ámbito institucional y normativo de los distintos órdenes y niveles de gobierno.

Este primer recorrido por las unidades geográficas impone importantes retos a quienes son responsables de hacer avanzar el desarrollo humano teniendo presentes las desigualdades de género, pero también los impone a la sociedad civil, que con estas herramientas puede dar seguimiento a las políticas públicas para valorar los resultados de su aplicación. En ambos casos, el desafío inmediato es realizar análisis específicos con estos instrumentos. Análisis que permitan, al interior de cada entidad federativa, dimensionar las desigualdades de género que al hacer intersección con las desigualdades geográficas posibiliten una mirada más nítida a las manifestaciones que les dan forma (más allá de los promedios estatales), ya que es en el nivel local donde la implementación de las acciones está más cercana a los hombres y mujeres agentes y beneficiarios de las mismas.

Un ejercicio más analítico con estos instrumentos exige no sólo señalar cuántos municipios tienen determinados valores en los índices y colocarlos jerárquicamente, sino dimensionar también a cuánta población afectan. Pero sobre todo, requiere identificar las causas subyacentes a la realidad desigual e inequitativa de hombres y mujeres. Es preciso también ampliar el espectro de los análisis teniendo en cuenta las acciones políticas sensibles a las desigualdades de género, el marco normativo que las cubre, y el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres.

A través de este texto hemos visto que en el concepto de desarrollo humano la igualdad de oportunidades juega un papel

fundamental y que, en consecuencia, el desarrollo atañe a la remoción de obstáculos que puedan limitar o impedir lo que una persona pueda o quiera ser o hacer en su vida. Vimos también que el principio de igualdad está en la base de los derechos específicos de las mujeres, y que una de sus pilares es la vida libre de violencia contra las mujeres, toda vez que la violencia que ellas sufren niega ese *principio de igualdad* impidiéndoles el ejercicio pleno de sus derechos.

Al inicio del texto también señalamos que la violencia y la amenaza de violencia contra las mujeres bloquean el logro de capacidades, paralizan a las mujeres y limitan sus iniciativas y esfuerzos para potenciar sus capacidades; también mencionamos que el daño social que provoca la violencia no ha sido aún suficientemente valorado. Tampoco han sido considerados en las mediciones del desarrollo humano los efectos que la violencia tiene en el logro y ejercicio de las capacidades de las mujeres. Dos razones han estado en la base de esta ausencia: una ha sido la débil elaboración conceptual que se tenía hasta hace apenas unos cuantos años; otra, la carencia de información sobre violencia de género. A pesar de que los datos disponibles sobre este tema tienen todavía limitaciones, con ellos será posible aproximarnos a la caracterización de la violencia contra las mujeres en el nivel estatal.

Hoy día se cuenta con una serie de importantes aportes tanto conceptuales como en materia de información estadística, de manera que estamos comprometidos a incorporar en los índices de desarrollo humano: la violencia, entendida como causa y como resultado de la parálisis que padecen una gran cantidad de mujeres para hacer uso de sus libertades, para elegir aquello que valoran y para ampliar sus capacidades; estamos también obligados a continuar el análisis del efecto paralizador, inhibitorio que tienen la exclusión, la discriminación y la violencia sobre la agencia de las mujeres, quienes en muchos casos aún habiendo expandido sus capacidades, no están en plenas posibilidades de realizarlas y de potenciarlas.

Bibliografía

- Agacinski, Sylviane. 2000. *Política de sexos*. Santiago de Chile, Taurus.
- Bobbio, Norberto. 1993. *Igualdad y libertad*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica ICE/UAB
- Fittoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon. 1997. *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Fukuda-Parr, Sakiko. 2003. "The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities", en: *Feminist Economist* 9(2-3), Routledge, Taylor & Francis Group, pp. 301-317.
- Haq, Mahbub ul. 2003. "The human development paradigm", en: Fukuda-Parr, Sakiko y Shiva Kumar, A. K. (eds.). *Readings in Human Development*. New Delhi, Oxford University Press.
- Ibarrarán, María Eugenia y Carlos Robles. 2006. "Inequidad de género en Desarrollo Humano: El caso de México". En López Calva, L. F. y M. Székely (Coord.) *La medición del desarrollo humano en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kabeer, Naila. 2003. *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. A handbook for policy-makers and other stakeholders*. London, Commonwealth Secretariat/IDRC/CIDA.
- López, M. de la P. 2006. *La discriminación contra las mujeres: una mirada desde las percepciones*. México, UNIFEM/CONAPRED.
- Naciones Unidas. 1993. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 al 25 junio 1993. Viena, Austria A/CONF.157/23.
- 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos [<http://www.unhcr.ch/udhr/lang/spn.htm>], consultado el 25 de febrero 2006.
- PNUD. 1990. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- 1995. *Informe sobre Desarrollo Humano 1995*. México, Harla.
- 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Mundi Prensa México.
- 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México, Mundi-Prensa México.
- 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México, Mundi-Prensa México.
- Prabhu K. Seeta. 2005. "Social Statistics for Human Development Reports and Millennium Development Goal Reports: Challenges and Constraints", en: *Journal of Human Development*, Vol. 6, No. 2.
- Rubin, Gayle. 1975. "The Traffic in Women: Notes on the political economy of sex", en: Raina Reiter (comp.) *Toward an Anthropology of Women*, Nueva York, Monthly Review Press. Véase la traducción en: Marta Lamas (comp.), *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México, Miguel Ángel Porrúa/Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM (PUEG-UNAM), 1996, pp. 35-96.
- Scott, Joan W. 1986. "Gender: A Useful Category of Historical analysis", *American Historical Review*, Núm. 9, pp. 1053-1075. La traducción de este texto se encuentra en: Marta Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México, Miguel Ángel Porrúa/Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM (PUEG-UNAM), 1996, pp. 265-302.
- Sen, Amartya. 1990. "Gender and Cooperative Conflicts", en: I. Tiker (ed) *Persisten Inequalities*, Oxford, Oxford University Press.
- 1997. *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica ICE/UAB
- 2005. "Human rights and capabilities", en: *Journal of Human Development*, Vol. 6, No. 2, Routledge, Taylor & Francis Group. pp 151-166.
- Sedesol. 2005. *Encuesta Nacional de Discriminación 2005*. Base de datos.
- SIDA, Wornoniuk, B. Thomas, H. y Schalkwyk, J. 1997. *Gender: the concept, its meaning and uses*, Department for Policy and Legal Services, Suecia.
- UNIFEM. 2000. *El progreso de las mujeres en el mundo, 2000. Informe Bienal de UNIFEM*, Nueva York.
- United Nations, General Assembly. 1993. Declaration on the Elimination of Violence Against Women, Article 2 A/RES/487104.