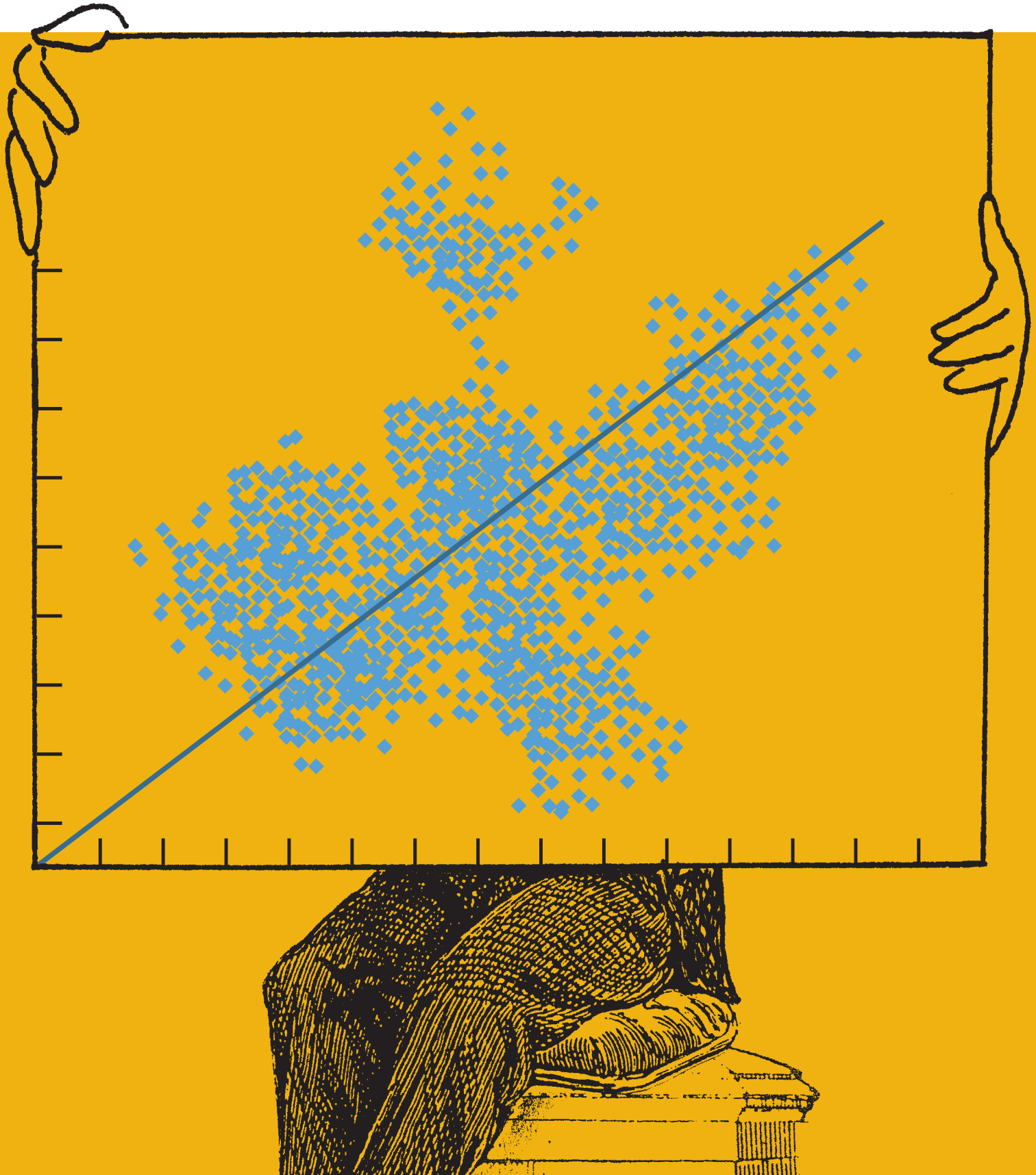
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO JALISCO 2009

CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO HUMANO LOCAL



Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009

Capacidades institucionales para el desarrollo humano local

Copyright © 2009
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Av. Presidente Masaryk No. 29 piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

© Caricaturas: Josel

Publicado por
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.

Esta publicación fue encargada por el Gobierno del Estado de Jalisco con el apoyo del PNUD y es el resultado del trabajo de un equipo técnico independiente de profesionales integrantes del proyecto “Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009”

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: 978-92-1-326033-3
Sales #: S.09.III.B.28

Impreso en México por Central Media

Diseño editorial: Galera

Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009

Capacidades institucionales para el desarrollo humano local

PNUD
México

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México

Magdy Martínez-Solimán
Representante Residente

Arnaud Peral
Representante Residente Adjunto

Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México

Rodolfo De la Torre García
Coordinador

Alfredo González Reyes
Coordinador Adjunto

Ahuitzotl Héctor Moreno Moreno
Investigación e Integración

Cristina Rodríguez García
Análisis de Desarrollo Humano

Wendy Sánchez Núñez
Análisis de Políticas Públicas

Beatriz Rodríguez Chamussy
Administración y Enlace Institucional

Patricia Villegas Rodríguez
Asistente General

Jimena Espinosa Mijares
Perla Praz Becerril
Asistentes de Investigación

Reynaldo Rivas Rivera
Asistente de Administración

Equipo técnico estatal del Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009

David Gómez Álvarez
Coordinador Estatal y Editor

Guillermo M. Cejudo Ramírez
Ana María Petersen Camarena
Editores Adjuntos

Sofía Collignon Delmar
Administración y Enlace Institucional

Patricia López Rodríguez
Asistente Administrativa

Oliver Meza Canales
Asesor

Consejo Asesor del Informe sobre Desarrollo Humano en Jalisco

Adrián Acosta Silva
Universidad de Guadalajara

Jesús Arroyo Alejandre
Universidad de Guadalajara

John Bailey
Georgetown University

Miguel Bazdresch Parada
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

José Luis Cuellar Garza
El Colegio de Jalisco

Alberto Díaz-Cayeros
Stanford University

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Jonathan Fox
University of California, Santa Cruz

Víctor Manuel González Romero
Gobierno del Estado de Jalisco

Fabián Repetto
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina

Leticia Santín
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

Héctor Raúl Solís Gadea
Universidad de Guadalajara

Enrique Valencia Lomelí
Universidad de Guadalajara

Consultores externos

Ady Carrera Hernández
Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Ana Cecilia de Alba González
Fundación Jalisco Innovación y Desarrollo

Jorge de Dios López
Universidad Marista de Guadalajara

Aimée Figueroa Neri
Universidad de Guadalajara

Laura Flamand Gómez
El Colegio de México

Alfonso Hernández Valdez
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO

Sarah Martínez Pellegrini
Colegio de la Frontera Norte

Mauricio Merino Huerta
CIDE

Carlos Moreno Jaimes
ITESO

Alejandra Ríos Cázares
CIDE

Antonio Sánchez Bernal
Universidad de Guadalajara

Germán Treviño González
Educare/Harvard University

Guillermo Zepeda Lecuona
ITESO/Centro de Investigación para el Desarrollo

Prefacio

EL *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO JALISCO 2009* es la tercera publicación estatal de este tipo inspirada, en gran medida, en los informes nacionales sobre desarrollo humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México elabora desde inicios de esta década. Su contenido es resultado del esfuerzo y el compromiso de una multiplicidad de actores locales, entre los cuales destacan académicos, representantes de la sociedad civil y funcionarios públicos de Jalisco.

Este documento enfatiza una visión del desarrollo que va más allá del crecimiento económico para incorporar otros factores que inciden en la calidad de vida de las personas. Desde la perspectiva del desarrollo humano, *desarrollo* implica la condición en que se encuentran las libertades de las personas y el proceso de ampliación de las posibilidades que ellas tienen para elegir entre distintas alternativas de vida de acuerdo a sus preferencias. La libertad de los individuos, esto es, sus posibilidades de elegir entre alternativas, requiere de un conjunto de capacidades que permitan el auténtico ejercicio de dicha libertad. Además de las capacidades básicas de educación, salud y generación de ingreso, este informe contempla la importancia de capacidades no individuales, sino colectivas, como son las capacidades institucionales.

Así, la presente publicación es la continuación de un esfuerzo de análisis y discusión pública que se inició en el plano internacional a inicios de la década de los noventa, con la publicación del primer Informe mundial sobre Desarrollo Humano del PNUD. A partir de entonces, muchos países en el mundo han elaborado informes similares con el fin de analizar los factores que inciden en el desarrollo dentro de sus fronteras desde la perspectiva del desarrollo humano. Con el paso de los años, han surgido versiones regionales y subnacionales del mismo informe, que añaden enfoques particulares y explicaciones adicionales al debate sobre el desarrollo.

En el caso de México, el PNUD ya ha publicado tres informes nacionales y tres estatales, incluyendo el presente. Desde el primer informe sobre desarrollo humano en este país, mediante la reflexión sobre temas estratégicos para el desarrollo de largo plazo y la medición sistemática del desarrollo humano en los ámbitos nacional, estatal y municipal de gobierno, este organismo multilateral ha buscado contribuir a una discusión abierta, informada y propositiva acerca del desarrollo del país. Con la publicación de su primer informe, Jalisco se suma a este esfuerzo, aportando nuevos elementos para una comprensión más profunda de las condiciones necesarias para el desarrollo humano local.

Sin embargo, el propósito de este tipo de estudios no es exclusivamente analítico. Por el contrario, una de sus preocupaciones sustantivas es identificar asuntos prioritarios y alternativas viables de política pública que promuevan un desarrollo sustentable y equitativo en el largo plazo. Una prueba de que dicha preocupación ha encontrado un eco importante en la so-

ciedad mexicana, es que la perspectiva del desarrollo humano y sus indicadores se han ganado un espacio cada vez más importante entre diversos representantes de los ámbitos académico, público, privado y social del país. De esta manera, los informes constituyen hoy instrumentos concretos de diseño y seguimiento de la acción gubernamental a favor del desarrollo en el ámbito nacional. En esta tesitura, el *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009* da cuenta de las tendencias recientes en distintas dimensiones del desarrollo en la entidad; identifica los principales retos a enfrentar, y destaca al mismo tiempo un conjunto de oportunidades que pueden ser aprovechadas mediante la acción pública, privada y social para mejorar la calidad de vida de los jaliscienses.

El análisis muestra que Jalisco es un estado con nivel de desarrollo humano alto que, sin embargo, también presenta una desigualdad importante, no sólo entre individuos y regiones, sino entre capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Así, la entidad enfrenta el reto de reducir, y eventualmente de cerrar, las brechas de desigualdad socioeconómica e institucional con el fin de alcanzar un desarrollo más equilibrado, descentralizado y sustentable. Ello se ilustra mediante un enfoque innovador que incorpora variables institucionales concretas como determinantes plausibles del desarrollo humano en el ámbito local, e identifica estrategias locales de política pública potencialmente útiles para los gobiernos municipales de Jalisco.

Con la publicación de su primer informe sobre desarrollo humano, Jalisco se coloca entre las entidades federativas pioneras en la elaboración de este tipo de instrumentos de política pública, y se constituye al mismo tiempo en ejemplo a seguir entre las mejores prácticas a nivel mundial en la promoción del desarrollo humano a nivel subnacional. Como en el caso de publicaciones similares, el propósito último de este informe no es evaluar las acciones realizadas por la sociedad o el gobierno jaliscienses en sus esfuerzos por mejorar sus condiciones de vida, sino propiciar el debate por medio del análisis riguroso y una posición propositiva, independiente e incluyente; un debate que conduzca a formulaciones concretas de política pública que incrementen las posibilidades de un mejor desarrollo en el largo plazo para todos los habitantes de la entidad.

Desde el PNUD, estamos convencidos de que en la medida en que todos los actores de la entidad formen parte del debate que este informe pretende inaugurar, las posibilidades de un desarrollo humano equilibrado y sostenible en Jalisco se verán fortalecidas. Con esa apuesta, ponemos a consideración de la sociedad jalisciense la presente publicación.

Magdy Martínez-Solimán
Representante Residente
PNUD, México

Agradecimientos

A Pleo

La producción del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009* no hubiera sido posible sin la colaboración de muy diversas instituciones y personas. En primera instancia, el equipo técnico estatal agradece a las siguientes instituciones: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), particularmente a su Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos; Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, y Gobierno de Jalisco (Secretaría de Planeación; Secretaría de Desarrollo Humano; Secretaría de Salud, y Secretaría de Educación).

Asimismo, agradecemos el apoyo y colaboración de las siguientes personas: Víctor González Romero; Héctor Acuña Nogueira; Jesús Arroyo Alejandre; Miguel Bazdresch Parada; Evelyn Cortés; Martha Alejandra Gutiérrez; Alfonso Hernández Valdez; Karen Lozano Rábago; Carlos Moreno Jaimes; Francisco Morfín Otero; Juan Luis Orozco; Laura Paz; Carlos Ruiz Sahagún; Adriana Vázquez y Guillermo Zepeda Lecuona.

El equipo agradece también la contribución de las siguientes personas durante el proceso de elaboración del informe: Adrián Acosta Silva; Ady Carrera Hernández; Guillermo Cejudo; Ana Cecilia De Alba González; Aimée Figueroa Neri; Laura Flamand Gómez; María Luisa García Batiz; Jorge de Dios López; Sarah Martínez Pellegrini; Mauricio Merino Huerta; Imelda Murillo Sánchez; Alejandra Ríos Cázares; Antonio Sánchez Bernal; Germán Treviño González, y Griselda Uribe.

Además del trabajo de los consultores externos y las aportaciones de diversas personas, el informe se vio enriquecido por la constante contribución y seguimiento de miembros del Consejo Asesor como John Bailey, Alberto Diaz-Cayeros, Agustín Escobar Latapí y Jonathan Fox.

También se agradece el apoyo entusiasta de: Domy Álvarez; Arabella Gómez Monráz; Alonso Gómez Orozco; Héctor Samuel Hernández Fernández; Magda Macías; Efrén Osorio Lara; María Luisa Salcedo Rodríguez; Pablo Ugalde Guevara, y Teresa Velasco.

En el PNUD, el equipo encontró en todo momento la confianza y el respaldo de Magdy Martínez-Solimán, Arnaud Peral, Thierry Lemaresquier y Rodolfo de la Torre. De forma cotidiana el equipo recibió también el apoyo de: Diego Antoni; Daniel Alcántar; Alan Alor; Grisel Campuzano; Alberto Cruz; Elba Demerutis; Arturo Fernández; Marcos Hernández; Paulina Huerta; Ana María López; Guadalupe López; Patricia Marrón; Bertha Mata; Leticia Olmedo; Mario Olmedo; Paola Palacios; Karem Pantin; Antonio Rendón; Brenda Tagle; Nayeli Torres, y Cristian Valverde.

Agradecemos a Josel por las ilustraciones, a Jorge Navarijo y David Zúñiga por la corrección de estilo, a José Luis Lugo y al equipo de Galera por el diseño editorial, y a Central Media por el trabajo de impresión.

Nuestro sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que contribuyeron de una u otra manera a la elaboración de este Informe. El resultado final es responsabilidad exclusiva del equipo técnico estatal del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*.

Índice

Resumen ejecutivo **1**

Capítulo 1. El estado del desarrollo humano en Jalisco **7**
Medición del desarrollo humano 7
Las bases del desarrollo local en Jalisco 8
El índice de desarrollo humano en Jalisco (2000-2005) 12
Jalisco en el contexto internacional 14
Evolución histórica del IDH en Jalisco (1950-2000) 14
El desarrollo humano en las regiones de Jalisco (2000-2005) 20
Panorama del IDH municipal en Jalisco, 2000-2005 26
El índice de desarrollo humano 26
El índice de salud 26
El índice de educación 27
El índice de ingreso 28
Comentarios finales 31

Capítulo 2. Desigualdad y capacidades institucionales **33**
Desigualdad en el desarrollo humano 33
Género y población hablante de lenguas indígenas 35
Desigualdades entre hombres y mujeres 35
Población hablante de lenguas indígenas 41
Fuentes de la desigualdad en el desarrollo humano 41
Desigualdad del IDH por índices componentes 41
Desigualdad del ingreso en los municipios 2005 42
Desigualdad y capacidades institucionales 44
Desigualdades persistentes, crecientes y autoreforzadas 44
La incidencia de las capacidades institucionales 44
Comentarios finales 45

Capítulo 3. Las instituciones como determinantes del desarrollo humano 47
Desarrollo humano en el ámbito local 47
Del desarrollo institucional al desarrollo de capacidades 49
Desarrollo institucional 50
Nuevo institucionalismo 50
Gobernanza democrática 50
Capacidades institucionales 50
Desarrollo de capacidades 51
Enfoques del desarrollo de capacidades locales 52
El enfoque gubernamental 52
El enfoque comunitario 52
El enfoque sectorial 52
El enfoque territorial 53
Comentarios finales 53

Capítulo 4. Entorno institucional del desarrollo humano 57
Estado de derecho y capacidad institucional judicial 57
Rendición de cuentas 61
Desempeño legislativo 62
Fiscalización 64
Transparencia y acceso a la información pública 66
Coordinación intergubernamental y planeación del desarrollo 68
Participación ciudadana 71
Comentarios finales 73

Capítulo 5. Capacidades de gestión para el desarrollo humano 75
Capacidades fiscales y de gasto público 75
Capacidad de dotación de servicios públicos 79
Profesionalización de la administración pública 81
Capacidades para el desarrollo social 83
Capacidades para la educación 85
Capacidades para la salud 90
Capacidades para la seguridad ciudadana 91
Comentarios finales 96

Capítulo 6. Las capacidades institucionales de los gobiernos locales: un primer mapa de su diversidad 99
Antecedentes recientes en la medición de las capacidades institucionales y sus resultados 99
Índice de calidad gubernamental estatal (ICGE) 100
Índice de desempeño de los gobiernos municipales (Idegob) 101
Índice de desarrollo municipal básico (IDMB) 101
Midiendo las capacidades institucionales: el índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) 102
Las capacidades institucionales municipales en el ámbito nacional 104
Capacidades institucionales y desarrollo humano en el ámbito municipal en México 106
Capacidades institucionales en entidades federativas y municipios 107
Capacidades institucionales de los municipios de Jalisco en el contexto nacional 108
Capacidades institucionales y desarrollo humano en el ámbito municipal en Jalisco 110

Capacidades institucionales de los municipios de Jalisco por índice componente 111
Capacidad fiscal de los municipios de Jalisco 114
Capacidad de dotación de servicios de los municipios de Jalisco 116
Capacidad administrativa de los municipios de Jalisco 118
Capacidad de rendición de cuentas de los municipios de Jalisco 120
Capacidades institucionales de las regiones de Jalisco 122
Comentarios finales 123

Conclusiones 125

Bibliografía 129

Notas técnicas 135

Apéndice estadístico 153

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1 Índice de desarrollo humano y componentes por entidad federativa, 2000 y 2005 12
Cuadro 1.2 Jalisco en la clasificación mundial del IDH, 2005 15
Cuadro 1.3 Índice de desarrollo humano modificado (IDHM) por entidad federativa, 1950-2000 16
Cuadro 1.4 Índice de desarrollo humano y componentes en las regiones de Jalisco, 2000 22
Cuadro 1.5 Índice de desarrollo humano y componentes en las regiones de Jalisco, 2005 23
Cuadro 1.6 Tasa de crecimiento del IDH y sus componentes en las regiones de Jalisco, 2000-2005 26
Cuadro 2.1 Pérdida de desarrollo atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005 35
Cuadro 2.2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) en los municipios de Jalisco, 2000 36
Cuadro 2.3 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) en los municipios de Jalisco, 2005 37
Cuadro 2.4 IDG e IPG en las regiones de Jalisco, 2000 38
Cuadro 2.5 Índice de Potenciación de Género (IPG) en los municipios de Jalisco, 2000 39
Cuadro 2.6 IDH y municipios con mayor porcentaje de población hablante de alguna lengua indígena. Jalisco, 2005 41
Cuadro 3.1 Evolución conceptual de las capacidades 52
Cuadro 4.1 Eficiencia del Registro Público de la Propiedad como auxiliar de la justicia civil y mercantil 58
Cuadro 4.2 Información comparativa de Jalisco en los estudios del Consejo Coordinador Financiero 60
Cuadro 4.3 Diputados por mayoría y diputados por representación proporcional en las entidades 62
Cuadro 4.4 Evaluación general de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público, 2008 65
Cuadro 4.5 Comparación de las evaluaciones de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público por entidad federativa, 2005-2008 66
Cuadro 4.6 Las diez mejores leyes estatales de acceso a la información de acuerdo con el índice de Guerrero y Ramírez (2006) 67
Cuadro 4.7 Índice de corrupción y buen gobierno por entidad federativa 67
Cuadro 4.8 Evaluación de la información fundamental contenida en las páginas de Internet de los Ayuntamientos de Jalisco (cifras por región) 68
Cuadro 4.9 Evaluación de la información fundamental contenida en las páginas de Internet de los Ayuntamientos de la región Centro de Jalisco 68
Cuadro 4.10 Matriz de modelos de coordinación intergubernamental 71
Cuadro 5.1 Posición de los estados de acuerdo con los estímulos fiscales a municipios 78

Cuadro 5.2 Evolución de la cobertura de agua potable y drenaje en México y Jalisco 80
Cuadro 5.3 Marco jurídico en materia de profesionalización, 2005 81
Cuadro 5.4 Índice de institucionalización de la política social en los estados 83
Cuadro 5.5 Variables institucionales educativas por entidad federativa 86
Cuadro 5.6 Tasa de asistencia escolar por entidad federativa y grupo de edad, 2005 88
Cuadro 5.7 Porcentaje de población en edad escolar que asiste a la escuela por regiones, Jalisco 2005 88
Cuadro 5.8 Porcentaje de población alfabeta por regiones de Jalisco, 2005 88
Cuadro 5.9 Indicadores de reprobación, deserción y eficiencia terminal por regiones en Jalisco.
Ciclo escolar 2006-2007 89
Cuadro 5.10 Municipios con mayor y menor índice de educación en Jalisco 89
Cuadro 5.11 Gasto público en salud y por fuente de financiamiento 90
Cuadro 5.12 Distribución de la infraestructura en salud por regiones, 2004 91
Cuadro 5.13 Índice de recursos destinados a la procuración de justicia penal, 2000 92
Cuadro 5.14 Índice CIDAC de desempeño de las procuradurías de justicia penal, 2000 93
Cuadro 5.15 Índice ITESO de incidencia delictiva y violencia en Jalisco, 2007 94
Cuadro 6.1 Numeralia de municipios para el cálculo del ICCIM 2004 103
Cuadro 6.2 Los diez municipios de Jalisco con mayor y menor valor del ICCIM y sus componentes, 2004 112

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 3.1 La calidad de gobierno: arquitectura y prácticas 48
Recuadro 4.1 Los centros de mediación municipal en Guadalajara, Jalisco 58
Recuadro 4.2 Canal 52. Una innovadora herramienta de rendición de cuentas. Tamazula de Gordiano, Jalisco 61
Recuadro 4.3 Transparencia total. Guadalajara, Jalisco 67
Recuadro 4.4 La construcción del federalismo mexicano 69
Recuadro 4.5 El Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (Cesjal) 70
Recuadro 4.6 Regionalización en Jalisco 70
Recuadro 4.7 Alianza Intermunicipal Impulsora del Desarrollo de la Región Sur, Jalisco 71
Recuadro 4.8 La participación social en la planeación del desarrollo 71
Recuadro 4.9 Consejo Democrático Municipal, Cuquío, Jalisco 73
Recuadro 5.1 Programa de Fortalecimiento a los Ingresos Municipales. Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco 76
Recuadro 5.2 Agua para el futuro. Zapotlanejo, Jalisco 79
Recuadro 5.3 Piso firme. Tuxcacuesco, Jalisco 84
Recuadro 5.4 Microrregionalización y rutas turísticas para el desarrollo de Cabo Corrientes, Jalisco 84
Recuadro 5.5 Programa Cambio por la educación. Zapotlán del Rey, Jalisco 87
Recuadro 5.6 Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar. Tepatitlán de Morelos, Jalisco 95

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.1 Tasa de crecimiento medio anual de la población. Jalisco, 1980-2005 8
Gráfica 1.2 Aportaciones estatales al PIB nacional en algunas entidades de la zona occidente del país (2000-2006) 8
Gráfica 1.3 Porcentaje de la población estatal en las regiones de Jalisco, 2000-2005 9
Gráfica 1.4 Tasa de crecimiento de la población en algunos municipios de Jalisco, 2000-2005
(porcentaje promedio anual) 9
Gráfica 1.5 Evolución reciente del índice de desarrollo humano y componentes en Jalisco, 2000-2005 12
Gráfica 1.6 Evolución reciente del índice de desarrollo humano en Jalisco, 2000-2005 14
Gráfica 1.7 Jalisco y algunos estados en la clasificación mundial del IDH, 2005 15
Gráfica 1.8 Índice modificado de desarrollo humano (IMDH) de Jalisco en el contexto nacional, 1950-2000 16
Gráfica 1.9 Brechas de desarrollo humano: máximo, mínimo y Jalisco, 1950-2000 17

Gráfica 1.10 Índice de esperanza de vida, 1950-2000 17
Gráfica 1.11 Índice de educación, 1950-2000 18
Gráfica 1.12 Índice de PIB *per cápita* ajustado por componente petrolero, 1950-2000 19
Gráfica 1.13 Valores extremos del IDH en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005 22
Gráfica 1.14 Valores extremos del índice de salud en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005 23
Gráfica 1.15 Valores extremos del índice de educación en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005 24
Gráfica 1.16 Valores extremos del índice de ingreso en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005 25
Gráfica 1.17 Crecimiento del IDH en las regiones de Jalisco, 2000-2005 (promedio anual) 25
Gráfica 1.18 Índice de desarrollo humano 2000 y 2005 en los municipios de Jalisco 28
Gráfica 1.19 El IDH y sus componentes en Jalisco, 2005 28
Gráfica 1.20 Los diez municipios con mayor y menor nivel de desarrollo humano en Jalisco, 2005 29
Gráfica 1.21 Los diez municipios con mayor y menor índice de salud, Jalisco 2005 29
Gráfica 1.22 Los diez municipios con mayor y menor índice de educación, Jalisco 2005 30
Gráfica 1.23 Los diez municipios con mayor y menor índice de ingreso, Jalisco 2005 30
Gráfica 2.1 Índices de desigualdad con información municipal del IDH (2000-2005) 34
Gráfica 2.2 Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad entre municipios, 2005 34
Gráfica 2.3 Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres, 2005 34
Gráfica 2.4 Municipios con mayor y menor IDG. Jalisco, 2005 40
Gráfica 2.5 Contribución de cada componente a la desigualdad en el IDH de Jalisco, 2000 y 2005 41
Gráfica 2.6 Desigualdad del ingreso en los municipios de Jalisco (índice de Gini), 2005 42
Gráfica 2.7 Descomposición de la desigualdad de ingreso en el estado de Jalisco, 2005 42
Gráfica 2.8 Distribución de la población estatal y desigualdad del ingreso en el ámbito municipal. Jalisco, 2005 43
Gráfica 2.9 Municipios con mayor contribución a la desigualdad del ingreso en Jalisco, 2005 43
Gráfica 3.1 Capacidades institucionales para el desarrollo humano local 49
Gráfica 3.2 Capacidad institucional 49
Gráfica 3.3 Marcos conceptuales del desarrollo de capacidades 51
Gráfica 4.1 Proporción de la superficie según formalidad o informalidad de los derechos de propiedad 59
Gráfica 4.2 Estado de derecho e impartición de justicia 59
Gráfica 4.3 Quejas presentadas ante las comisiones estatales de derechos humanos
en las entidades federativas por cada 100 mil habitantes, 2006 60
Gráfica 4.4 Indicadores seleccionados de profesionalización legislativa 63
Gráfica 4.5 Evolución del presupuesto del Poder Legislativo (millones de pesos de 2005) 64
Gráfica 4.6 Instancias de participación ciudadana en el ámbito local 72
Gráfica 5.1 Estructura porcentual de los ingresos estatales, 1990-2005 (promedio por periodo) 76
Gráfica 5.2 Estructura porcentual de los ingresos municipales, 1990-2005 (promedio por periodo) 76
Gráfica 5.3 Estructura porcentual del gasto de los estados, 1990-2005 (promedio por periodo) 77
Gráfica 5.4 Estructura porcentual del gasto de los municipios del país, 1990-2005 (promedio por periodo) 77
Gráfica 5.5 Rubros de ingreso y gasto municipal en Jalisco, 1990-1994 y 1995-2005 (promedio por periodo) 77
Gráfica 5.6 Gasto municipal e índice de desarrollo humano, Jalisco 2005 80
Gráfica 5.7 Porcentaje del gasto estatal en servicios personales respecto al gasto público total 82
Gráfica 5.8 Asociación entre delincuencia y marginación 94
Gráfica 6.1 Componentes del índice de calidad gubernamental por entidad federativa 100
Gráfica 6.2 Porcentaje de municipios según desempeño municipal 1990, 1999, 2005, Idegob 101
Gráfica 6.3 Comparación de los valores del IDMB y el IDH para los municipios de Jalisco 102
Gráfica 6.4 ICCIM y sus dimensiones, 2004. Promedio, máximo y mínimo 104
Gráfica 6.5 Porcentaje de municipios según grado de capacidades institucionales, 2004 104
Gráfica 6.6 Posición de los municipios en la clasificación nacional del ICCIM 105
Gráfica 6.7 ICCIM y sus componentes en los municipios extremos del ordenamiento nacional 105
Gráfica 6.8 ICCIM según tamaño del municipio a nivel nacional, 2004. Promedio, máximo y mínimo 106

Gráfica 6.9 Relación del ICCIM 2004 y el IDH municipal 2005 106
Gráfica 6.10 Relación del ICCIM 2004 y variación porcentual del IDH municipal 2000-2005 107
Gráfica 6.11 Promedio, máximo y mínimo del ICCIM por entidad federativa, 2004 107
Gráfica 6.12 Distribución de municipios por grado de capacidades institucionales y entidad federativa, 2004 108
Gráfica 6.13 Porcentaje de municipios según grado de capacidades institucionales, 2004 108
Gráfica 6.14 ICCIM y sus componentes a nivel nacional y Jalisco. Promedio, máximo y mínimo, 2004 109
Gráfica 6.15 Posición de municipios seleccionados de Jalisco en la clasificación nacional del ICCIM, 2004 109
Gráfica 6.16 Relación del ICCIM 2004 y el IDH 2005 de los municipios en Jalisco 110
Gráfica 6.17 Relación del ICCIM 2004 y variación del IDH municipal en Jalisco 2000-2005 110
Gráfica 6.18 Municipios de Jalisco con mayor y menor ICCIM, 2004 111
Gráfica 6.19 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICF, 2004 114
Gráfica 6.20 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICDS, 2004 116
Gráfica 6.21 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICA, 2004 118
Gráfica 6.22 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICRC, 2004 120
Gráfica 6.23 Valor del ICCIM por grupos de municipios según regiones de Jalisco, 2004 122

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.1 Municipios de Jalisco por condición de urbanización de la población, 2005 10
Mapa 1.2 Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas por municipio, 2005 11
Mapa 1.3 Índice de desarrollo humano en las regiones de Jalisco, 2000 20
Mapa 1.4 Índice de desarrollo humano en las regiones de Jalisco, 2005 21
Mapa 1.5 Distribución municipal del índice de desarrollo humano en Jalisco, 2005 27
Mapa 5.1 Distribución regional del índice de incidencia delictiva y violencia en Jalisco, 2007 95
Mapa 6.1 Municipios de Jalisco según grado del ICCIM, 2004 113
Mapa 6.2 Municipios de Jalisco según grado del SICF, 2004 115
Mapa 6.3 Municipios de Jalisco según grado del SICDS, 2004 117
Mapa 6.4 Municipios de Jalisco según grado del SICA, 2004 119
Mapa 6.5 Municipios de Jalisco según grado del SICRC, 2004 121

1

El estado del desarrollo humano en Jalisco

EL CONCEPTO DE DESARROLLO BASADO EN LA LIBERTAD ubica al ser humano como elemento central. Reconoce que el individuo posee la facultad de plantearse objetivos con autonomía y que necesita oportunidades para alcanzarlos. Lo que realmente cuenta en esta noción del desarrollo no son los recursos económicos, sino la posibilidad individual de ser libre para llevar una vida plena.

El desarrollo implica la expansión sostenida y equitativa de las libertades individuales, pero requiere una noción ampliada de libertad que vaya más allá de la simple ausencia de restricciones e incluya una mínima disponibilidad de alternativas a elegir. Así, el objetivo fundamental del desarrollo consiste en extender las oportunidades reales de los individuos en el contexto de sus circunstancias sociales.

Esta noción se refiere a un *proceso* que implica la expansión equitativa de las alternativas de elección a través de la *formación* de capacidades humanas elementales (Sen 1999). Por ello, la expansión equitativa de las libertades involucra un concepto de igualdad de *oportunidades* (posibilidades), más que de igualdad de *resultados*. Las oportunidades delimitan los objetivos personales a elegir y las alternativas de acción.

Un medio para promover la expansión de la libertad es la ampliación de las capacidades básicas para ejercer la iniciativa individual y diseñar proyectos de vida con base en valores propios. La concepción de estos proyectos se vincula con el contexto espacial y temporal de las personas. El ámbito más próximo a los individuos ejerce la mayor influencia sobre las oportunidades disponibles y las acciones necesarias para llevar a cabo los proyectos. Éste es el enfoque analítico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este informe reconoce la influencia que ejerce el entorno sobre los individuos. Por ello muestra un panorama del desarrollo humano en la entidad y explora las particularidades del ámbito local mediante indicadores desagregados a escala municipal.

MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO

El desarrollo humano es un concepto amplio que abarca muy diversas capacidades, entre ellas tres que son determinantes para que las personas alcancen su potencial: la posibilidad de tener una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad, y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno.

El índice de desarrollo humano (IDH) se basa en estas tres capacidades elementales para hacer mensurable el concepto de desarrollo. Para calcular el nivel de desarrollo de una unidad de análisis determinada, el IDH mide los avances en cada dimensión en comparación con valores mínimos de referencia y los expresa como porcentajes del máximo logro alcanzable. Posteriormente se obtiene un promedio simple de los indicadores de cada dimensión. Así, un valor de uno corresponde al máximo logro posible, mientras un valor de cero indica que no existe avance alguno. Según la información disponible, este índice puede referirse en general a regiones, países y unidades geográficas subnacionales (entidades federativas o municipios, en el caso de México).

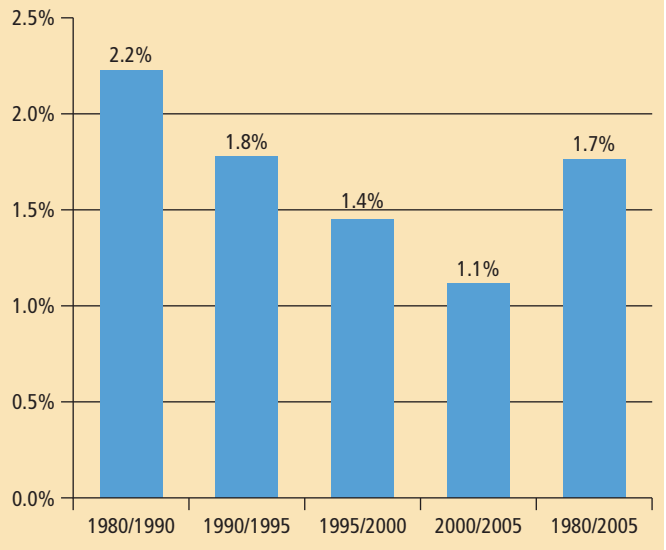
Al analizar países y entidades federativas, el IDH utiliza la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa bruta de matriculación escolar en educación primaria, secundaria y terciaria y el producto interno bruto (PIB) por

habitante. Estas variables permiten aproximar las oportunidades de vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y allegarse medios para acceder a bienes y servicios. Éste ha sido el procedimiento usual en los informes mundiales y los de México. Sin embargo, no siempre se dispone de la información necesaria para realizar comparaciones históricas o para desagregar la información por municipios. Por ello, es necesario recurrir a otros indicadores que ayuden a obtener valores aproximados de las dimensiones consideradas.

Así, en la serie 1950-2000, que permite ubicar la posición histórica de Jalisco en el contexto nacional, ha sido necesario hacer ajustes a la información sobre matriculación escolar y PIB per cápita para que esos indicadores puedan ser comparables en el periodo seleccionado. En el caso de los municipios, la necesidad de contar con información desagregada ha hecho necesario sustituir la esperanza de vida al nacer por la tasa de supervivencia infantil, la tasa de matriculación por la de asistencia escolar, y el PIB per cápita por el ingreso imputado a los hogares mediante la combinación de información censal y de encuestas de ingresos y gastos. Este método corresponde al utilizado en el *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005* (PNUD 2008a).

Pese a las limitaciones de la información histórica y desagregada, en este informe se han ajustado los indicadores para alcanzar la máxima coherencia posible entre los distintos procedimientos; sin embargo, la comparación estricta de los indicadores de desarrollo humano debe restringirse a métodos y variables iguales, según se especifique en cada sección.

Gráfica 1.1 Tasa de crecimiento medio anual de la población. Jalisco, 1980-2005



Fuente: Elaborado con base en Conapo (2006).

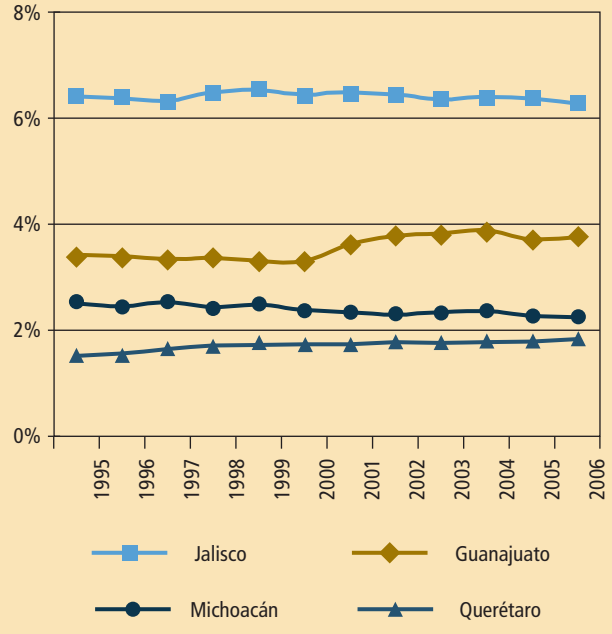
LAS BASES DEL DESARROLLO LOCAL EN JALISCO

El estado de Jalisco ocupa cerca de 4% del territorio nacional y en 2005 albergaba a 6.5% de la población del país. La escolaridad promedio de la población jalisciense de entre 15 y 64 años era de ocho años, similar al promedio nacional, de 7.9 años (INEE 2004, 576). En los 25 años recientes, Jalisco ha reducido notablemente su tasa anual de crecimiento poblacional, de 2.2% entre 1980 y 1990 a 1.1% entre 2000 y 2005. El crecimiento demográfico promedio anual durante el periodo 1980-2005 fue de 1.7% (ver gráfica 1.1).[1]

En 2005 la entidad concentraba 3% del valor total de los activos fijos del país y la economía de Jalisco aportaba 6.35% del PIB nacional, lo cual la ubicaba en el cuarto lugar nacional. Su PIB era el más grande de la zona occidente, seguido por Guanajuato y Michoacán, que en 2005 aportaron 3.69% y 2.25% de la producción nacional, respectivamente.[2] A diferencia de Guanajuato y Querétaro, que han incrementado recientemente su aportación al PIB nacional, o de Michoacán, que la ha reducido marginalmente, la economía jalisciense ha mantenido constante su contribución relativa a la economía nacional en los diez años recientes (ver gráfica 1.2).

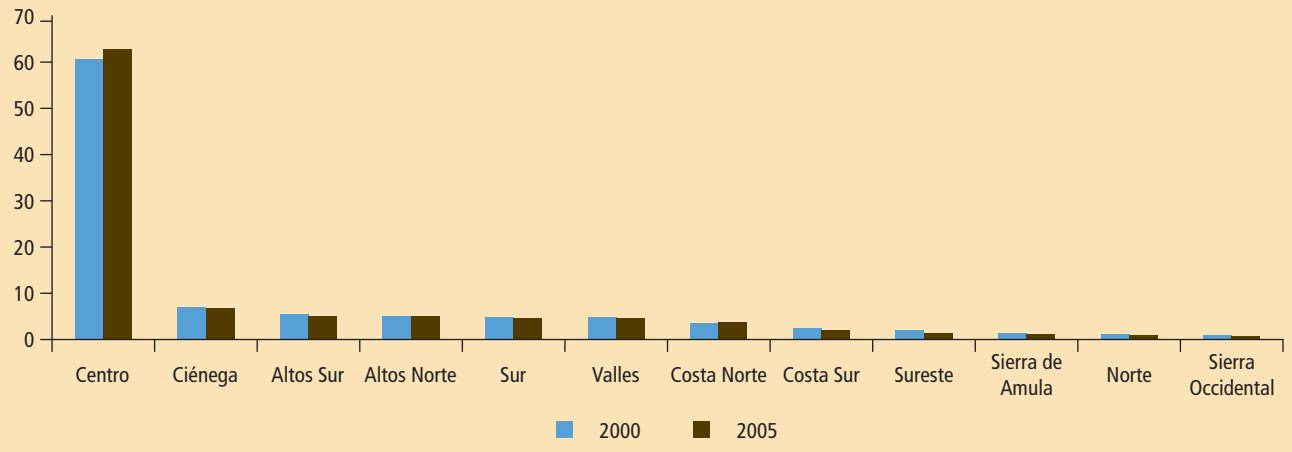
1 La información de esta sección proviene principalmente de Inegi (2005a, 2006a).
2 La zona occidente está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Esta regionalización corresponde a la establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y se utiliza en este informe con fines exclusivamente ilustrativos.

Gráfica 1.2 Aportaciones estatales al PIB nacional en algunas entidades de la zona occidente del país (2000-2006)



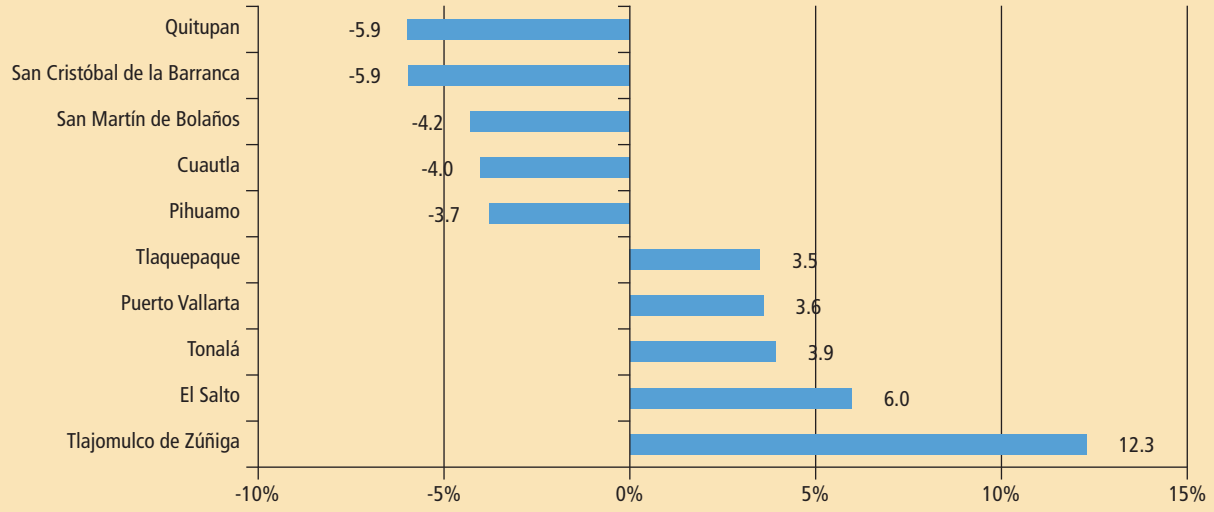
Fuente: Elaborado con base en Inegi (2008).

Gráfica 1.3 Porcentaje de la población estatal en las regiones de Jalisco, 2000-2005



Fuente: Elaborado con base en Inegi (2000, 2006).

Gráfica 1.4 Tasa de crecimiento de la población en algunos municipios de Jalisco, 2000-2005 (porcentaje promedio anual)



Fuente: Elaborado con base en Inegi (2000, 2006).

Según el Plan Estatal de Desarrollo más reciente, Jalisco se divide geográficamente en 12 regiones que agrupan a sus 125 municipios.[3] Estas regiones son: Norte; Altos Norte; Altos Sur; Ciénega; Sureste; Sur; Sierra de Amula; Costa Sur; Costa Norte; Sierra Occidental; Valles, y Centro.[4] En la región Costa Norte hay sólo tres municipios, mientras la región Sur concentra 16.

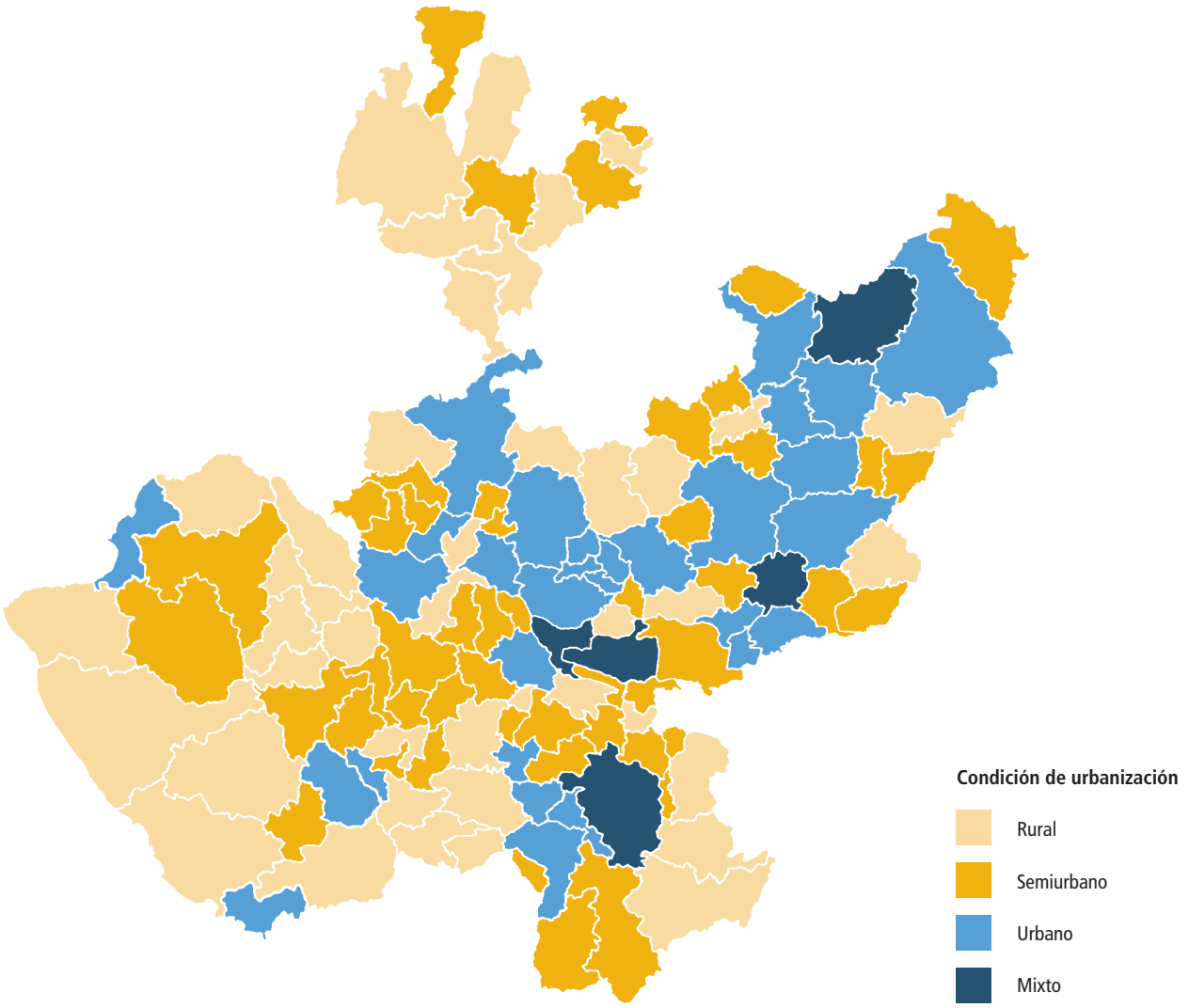
La región Centro, que comprende la capital y 13 municipios más, es la más poblada del estado. En 2005 concentraba más de 60% de la población de la entidad. Le seguían las regiones de la Ciénega, Altos Sur y Altos Norte, aunque ninguna de éstas albergaba más de 7% de la población estatal. En contraste, la región Sierra Occidental, formada por ocho municipios, reunía menos de uno por ciento de la población estatal. Le anteceden las regiones Sureste, Sierra Amula y Norte, aunque ninguna ellas concentraba más de 2% de la población de la entidad (ver gráfica 1.3).

Según la información para el año 2005, los tres municipios más poblados de la entidad se encuentran en la región Centro y son Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, aunque sólo los primeros dos tienen más de un millón de habitantes. Por otro lado, los municipios de Ejutla, Cuautla y Santa María del Oro

3 El presente informe considera los municipios existentes hasta el levantamiento del segundo Conteo de Población y Vivienda 2005. En ese momento el municipio de Arandas aún no se había fragmentado para dar lugar al de San Ignacio Cerro Gordo, que constituye el de más reciente creación en Jalisco.

4 El apéndice de este informe enlista los municipios incluidos en cada región de la entidad.

Mapa 1.1 Municipios de Jalisco por condición de urbanización de la población, 2005



Fuente: Elaborado con base en Inegi (2005b).

Nota: Rural corresponde a los municipios con más del 50% de la población residiendo en localidades menores a 2 mil 500 habitantes; semiurbano corresponde a los municipios con más del 50% de la población residiendo en localidades entre 2 mil 500 y 14 mil 999 habitantes; urbano se refiere a los municipios con más del 50% de la población residiendo en localidades de 15 mil habitantes y más; mixto corresponde a los municipios cuya población se reparte en las categorías anteriores sin que alguna tenga más del 50%.

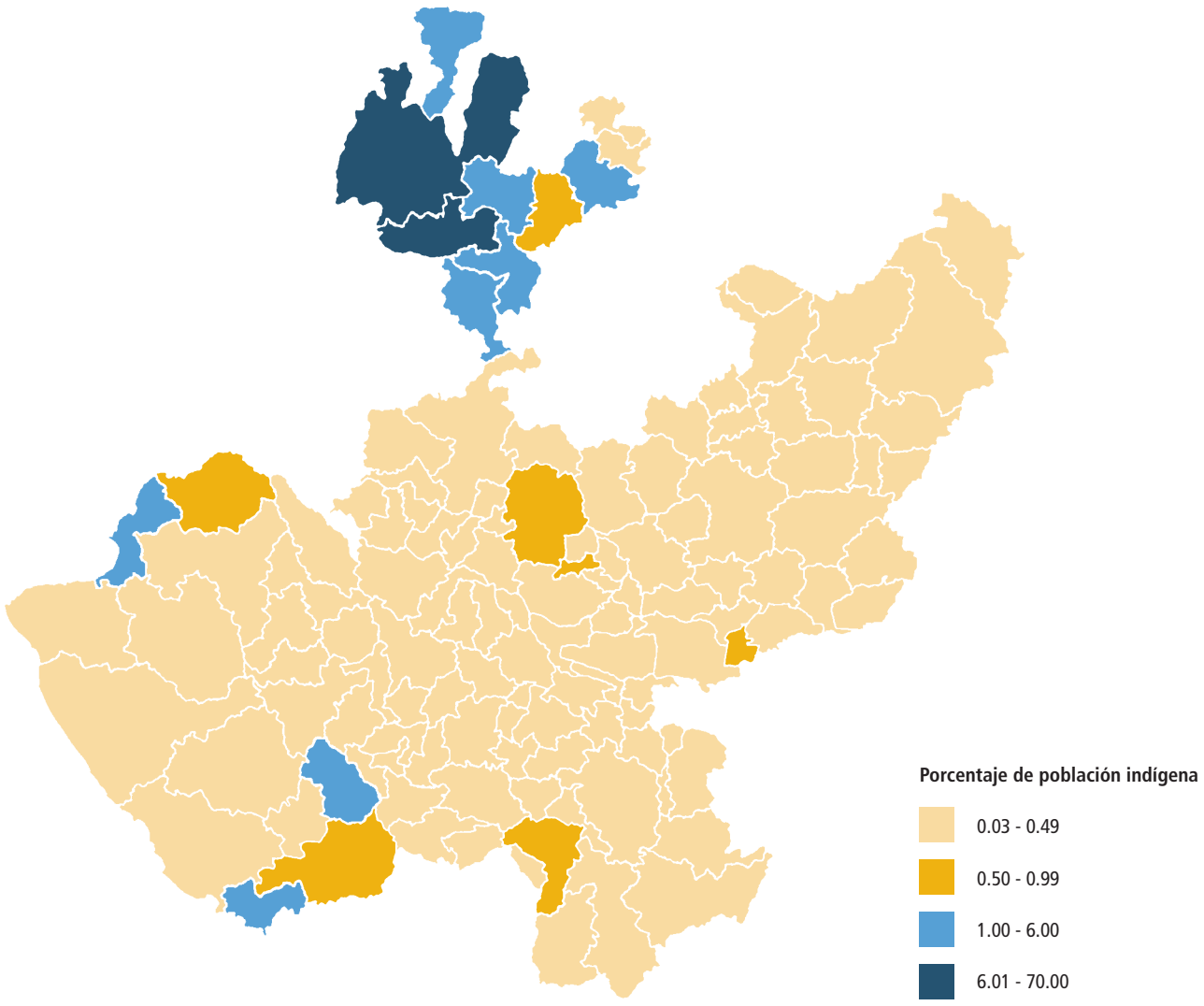
son los menos poblados de la entidad pues en 2005 ninguno tenía más de 3 mil habitantes.

Las tendencias demográficas recientes muestran una mayor concentración de habitantes en ciertas regiones. Durante el periodo 2000-2005, 43 municipios tuvieron un crecimiento poblacional positivo. Los que mostraron mayor dinamismo fueron Tlajomulco de Zúñiga (12.3%), El Salto (6.0%) y Tonalá (3.9%), todos con incrementos superiores al promedio estatal de 3% anual. No obstante, en 65% de los municipios de Jalisco se observó una reducción poblacional (ver gráfica 1.4). Las disminuciones más considerables se observaron en los municipios de Quitupan (-5.9%), San Cristóbal de la Barranca (-5.9%) y San Martín de Bolaños (-4.2%).

Con base en la densidad poblacional de las localidades en 2005, los municipios pueden clasificarse como urbanos, semiurbanos, rurales o mixtos.[5] Así, 24.19% de los municipios

5 Esta clasificación tiene fundamento en los siguientes umbrales de densidad poblacional:
- Municipios urbanos. Más del 50% de la población reside en localidades de 15 mil o más habitantes;
- Municipios rurales. Más del 50% de la población reside en localidades de 2 mil 500 o menos habitantes;
- Municipios semiurbanos. Más del 50% de la población reside en localidades con menos de 15 mil habitantes, pero con más de 2 mil 500 habitantes, y
- Municipios mixtos. La población se distribuye entre las categorías anteriores sin que ninguna de éstas represente más del 50%.

Mapa 1.2 Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas por municipio, 2005



Fuente: Elaborado con base en Inegi (2005b).
Nota: El porcentaje de población indígena se define como la población de 5 y más años hablante de lenguas indígenas entre la población total de 5 y más años.

del estado son urbanos; 39.52%, semiurbanos; 32.26%, rurales, y el resto, mixtos. Los municipios urbanos concentran más del 80% de la población de la entidad, mientras los rurales acumulan alrededor de 5%.

En 2005 los municipios más urbanizados de la entidad eran Guadalajara, Zapotlán el Grande, Tlaquepaque, Zapopan, Puerto Vallarta, Tonalá y Ocotlán. En todos, más de 90% de la población residía en localidades de más de 15 mil habitantes. Por otro lado, 23 municipios del estado están formados por localidades de menos de 2 mil 500 habitantes; entre ellos destacan Chimaltitán, Quitupan, Mixtlán, Guachinango, Mezquitic y Cañadas de Obregón (ver mapa 1.1).

Según el segundo Conteo de Población y Vivienda 2005, menos de uno por ciento de la población mayor de cinco años en Jalisco habla alguna lengua indígena. Sin embargo, en los municipios de Mezquitic y Bolaños, ambos en la región norte, se registra una alta proporción de la población con esta característica (69.4% y 52.5%, respectivamente). En el resto de los municipios se observan porcentajes muy inferiores. Es el caso de Huejuquilla el Alto (4.6%), San Martin de Bolaños (2.0%), Villa Guerrero (1.9%) y Chimaltitán (1.6%) (ver mapa 1.2).

La interacción de estos indicadores sociodemográficos con otros factores que se expondrán más adelante determina la heterogénea distribución del desarrollo humano en Jalisco.

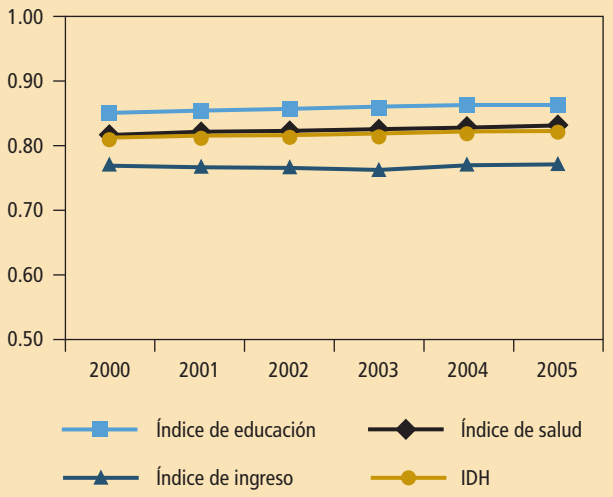
EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN JALISCO (2000-2005)

Los cálculos más recientes (PNUD 2009) muestran que en 2005 la entidad alcanzó un IDH de 0.8200, con lo que se ubica en la categoría de desarrollo humano alto (definida por un valor del IDH igual o superior a 0.80). Si se considera que el nivel de desarrollo humano de la entidad en el año 2000 era de 0.8101, se observa un crecimiento de 1.2% entre 2000 y 2005. La dimensión que más impulsó el crecimiento del IDH estatal fue el componente de salud, con un incremento de 1.7%, seguido por el indicador de educación, con una variación de 1.4%, y el componente de ingreso, con un incremento de 0.4% (ver gráfica 1.5).

A pesar del crecimiento del IDH estatal, Jalisco mantuvo en 2005 la misma posición relativa que en 2000 y se ubicó en la posición número 14 en la clasificación nacional debido al desempeño del estado en relación con el del resto del país: mientras el IDH estatal creció 1.2%, el nacional aumentó 1.6% entre 2000 y 2005 (ver cuadro 1.1 y gráfica 1.6). De esta forma, el IDH de la entidad equivale ahora al promedio nacional de desarrollo humano de 2005, que fue de 0.8200.

Las entidades de la zona occidente que mostraron el mayor dinamismo y avanzaron en la clasificación nacional del IDH fueron Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro. Las dos pri-

Gráfica 1.5 Evolución reciente del índice de desarrollo humano y componentes en Jalisco, 2000-2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2009).

Cuadro 1.1 Índice de desarrollo humano y componentes por entidad federativa, 2000 y 2005

Entidad	Índice de salud			
	2000		2005	
	Valor	Lugar	Valor	Lugar
Aguascalientes	0.8200	6	0.8287	15
Baja California	0.8301	1	0.8397	3
Baja California Sur	0.8209	4	0.8390	4
Campeche	0.8004	26	0.8236	21
Coahuila	0.8160	9	0.8210	23
Colima	0.8143	12	0.8320	10
Chiapas	0.7769	32	0.8051	30
Chihuahua	0.8204	5	0.8351	7
Distrito Federal	0.8281	2	0.8409	2
Durango	0.8063	19	0.8148	28
Guanajuato	0.8087	18	0.8288	13
Guerrero	0.7792	31	0.7961	32
Hidalgo	0.7969	27	0.8195	24
Jalisco	0.8147	11	0.8287	14
Estado de México	0.8128	14	0.8349	8
Michoacán	0.8039	22	0.8181	25
Morelos	0.8160	8	0.8379	5
Nayarit	0.8109	16	0.8235	22
Nuevo León	0.8235	3	0.8309	11
Oaxaca	0.7818	30	0.8088	29
Puebla	0.7930	28	0.8243	20
Querétaro	0.8044	20	0.8297	12
Quintana Roo	0.8196	7	0.8439	1
San Luis Potosí	0.8033	23	0.8250	17
Sinaloa	0.8098	17	0.8174	26
Sonora	0.8154	10	0.8271	16
Tabasco	0.8017	24	0.8155	27
Tamaulipas	0.8124	15	0.8249	19
Tlaxcala	0.8130	13	0.8375	6
Veracruz	0.7906	29	0.8034	31
Yucatán	0.8009	25	0.8249	18
Zacatecas	0.8043	21	0.8333	9
Nacional	0.8148		0.8272	

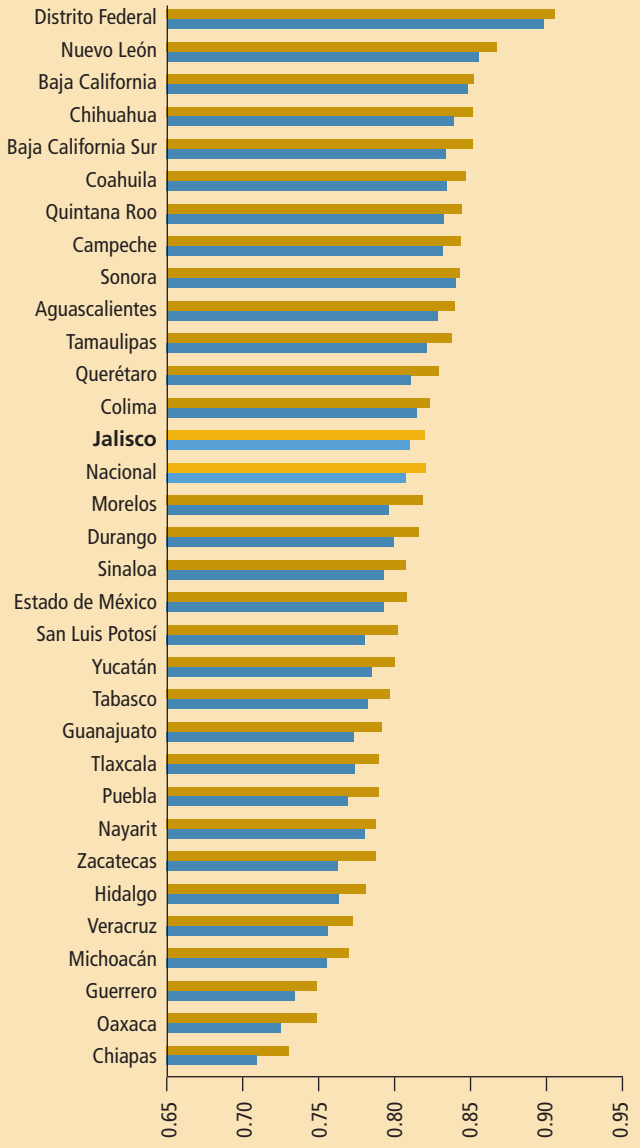
Fuente: PNUD (2009).

meras obtuvieron los mayores incrementos a escala nacional, al avanzar dos posiciones. Por otra parte, las entidades de esta zona que más han retrocedido son Nayarit y Colima. La primera descendió tres posiciones.

En el análisis de los componentes del IDH en el mismo periodo, se observa que Jalisco retrocedió cuatro posiciones en el índice de educación y tres en el de salud, pero mantuvo su posición con relación al índice de ingreso. Este desempeño contrasta con los extremos observados de la región occidente. Por ejemplo, en el componente de educación Querétaro avanzó tres posiciones mientras Nayarit retrocedió cinco; en el índice de salud Zacatecas avanzó 12 posiciones, mientras Aguascalientes retrocedió nueve, y en el índice de ingreso Guanajuato y Zacatecas avanzaron dos posiciones, mientras Querétaro retrocedió dos.

Índice de educación				Índice de ingreso				IDH				
2000		2005		2000		2005		2000		2005		Var. en posición relativa 2000-2005
Valor	Lugar	Valor	Lugar	Valor	Lugar	Valor	Lugar	Valor	Lugar	Valor	Lugar	
0.8715	7	0.8865	8	0.7933	11	0.8027	10	0.8283	10	0.8393	10	0
0.8825	2	0.8953	4	0.8320	5	0.8214	7	0.8482	3	0.8522	3	0
0.8769	5	0.9047	2	0.8034	8	0.8109	8	0.8337	6	0.8515	5	1
0.8364	19	0.8362	24	0.8582	3	0.8702	3	0.8317	9	0.8433	8	1
0.8742	6	0.8917	6	0.8128	7	0.8279	6	0.8343	5	0.8469	6	-1
0.8551	11	0.8662	15	0.7741	13	0.7707	13	0.8145	12	0.8230	13	-1
0.7334	32	0.7637	32	0.6173	32	0.6222	32	0.7092	32	0.7303	32	0
0.8644	9	0.8815	9	0.8307	6	0.8379	5	0.8385	4	0.8515	4	0
0.9325	1	0.9435	1	0.9335	1	0.9317	1	0.8980	1	0.9054	1	0
0.8616	10	0.8765	11	0.7308	16	0.7558	15	0.7996	15	0.8157	16	-1
0.8044	26	0.8246	27	0.7062	22	0.7205	20	0.7731	24	0.7913	22	2
0.7576	31	0.7786	31	0.6655	28	0.6717	29	0.7341	30	0.7488	30	0
0.8092	25	0.8398	23	0.6822	25	0.6837	26	0.7628	27	0.7810	27	0
0.8492	13	0.8615	17	0.7664	14	0.7699	14	0.8101	14	0.8200	14	0
0.8477	15	0.8691	12	0.7181	18	0.7186	21	0.7929	17	0.8075	18	-1
0.7934	29	0.8126	29	0.6693	27	0.6781	27	0.7555	29	0.7696	29	0
0.8353	20	0.8627	16	0.7367	15	0.7548	16	0.7960	16	0.8185	15	1
0.8479	14	0.8527	19	0.6815	26	0.6864	25	0.7801	22	0.7875	25	-3
0.8775	4	0.8939	5	0.8645	2	0.8769	2	0.8552	2	0.8672	2	0
0.7586	30	0.7936	30	0.6342	31	0.6429	31	0.7249	31	0.7485	31	0
0.8024	27	0.8275	26	0.7115	21	0.7164	22	0.7690	25	0.7894	24	1
0.8301	21	0.8551	18	0.7982	9	0.8013	11	0.8109	13	0.8287	12	1
0.8368	18	0.8460	21	0.8407	4	0.8422	4	0.8324	7	0.8440	7	0
0.8209	24	0.8407	22	0.7169	19	0.7396	18	0.7804	21	0.8018	19	2
0.8510	12	0.8769	10	0.7165	20	0.7284	19	0.7925	18	0.8075	17	1
0.8819	3	0.8958	3	0.7978	10	0.8044	9	0.8317	8	0.8424	9	-1
0.8413	17	0.8671	14	0.7036	23	0.7073	23	0.7822	20	0.7966	21	-1
0.8679	8	0.8875	7	0.7836	12	0.7990	12	0.8213	11	0.8372	11	0
0.8435	16	0.8683	13	0.6651	29	0.6633	30	0.7738	23	0.7897	23	0
0.7944	28	0.8178	28	0.6833	24	0.6945	24	0.7561	28	0.7719	28	0
0.8243	23	0.8334	25	0.7286	17	0.7417	17	0.7846	19	0.8000	20	-1
0.8300	22	0.8512	20	0.6543	30	0.6770	28	0.7629	26	0.7872	26	0
0.8370		0.8568		0.7701		0.7758		0.8073		0.8200		

Gráfica 1.6 Evolución reciente del índice de desarrollo humano en Jalisco, 2000-2005



Jalisco: IDH, 2000 (0.8101) Lugar 14
IDH, 2005 (0.8200) Lugar 14
Incremento 2000-2005=1.2%

Nacional: IDH, 2000 (0.8073)
IDH, 2005 (0.8200)
Incremento 2000-2005=1.6%

Fuente: Elaborado con base en PNUD (2009).

JALISCO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El Informe sobre Desarrollo Humano mundial correspondiente a 2005 ubicó a México en la posición 51 entre un total de 179 países, con niveles de desarrollo similares a los de Cuba y Omán. En ese informe se presentan tres rangos de desarrollo humano: alto (IDH mayor o igual 0.80) medio (IDH entre 0.50 y 0.79) y bajo (IDH menor a 0.50). México obtuvo un IDH de 0.837.

Al aplicar la metodología internacional para el cálculo del IDH en las entidades federativas Jalisco obtiene un IDH de 0.8200. De esta manera, si la entidad fuera clasificada como un país habría alcanzado la posición 61 y se ubicaría por arriba del valor medio de América Latina y el Caribe (ver gráfica 1.7 y cuadro 1.2).[6] Además, estaría en la categoría de desarrollo humano alto, con un IDH comparable con los de Antigua y Barbuda o Trinidad y Tobago, y ligeramente superior al de Venezuela o Rumania.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL IDH EN JALISCO (1950-2000)

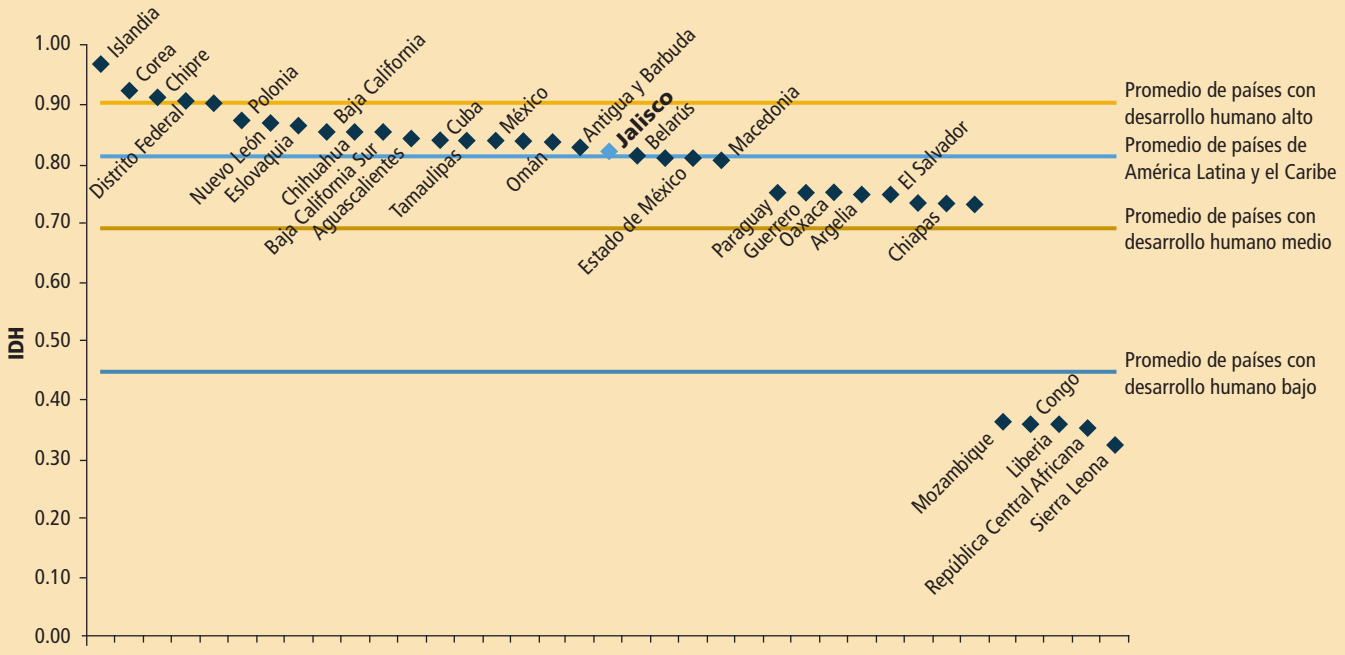
Si se emplea una versión ajustada del IDH que permite hacer un análisis histórico del desarrollo humano en la entidad, se observa que durante las últimas cinco décadas del siglo XX Jalisco mostró una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4% en este indicador, similar a la nacional.[7] Al inicio del periodo de análisis también se observa un avance de tres posiciones en la clasificación nacional, de la 12 en 1950 a la 9 en 1970. Sin embargo, hacia el final de ese periodo de análisis la entidad regresa a su posición inicial y en el año 2000 se coloca de nuevo en el lugar 12 (ver cuadro 1.3).

Este comportamiento contrasta con el de otros estados de la región occidente, que muestran avances y retrocesos significativos. Por un lado están las entidades que perdieron posiciones relativas durante el periodo mencionado, como Nayarit, que pasó del lugar 16 al 22, y Zacatecas, que retrocedió del 14 al 25, lo que amplió la brecha que las separaba de Jalisco. En cambio, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes y Colima han tenido avances relevantes. Querétaro pasó de la posición 29 a la 11, y a pesar de haber iniciado en una posición muy rezagada, rebasó el nivel de desarrollo humano de Jalisco durante el periodo analizado. Mientras, Guanajuato pasó del lugar 27 al 21.

En términos generales, durante la segunda mitad de siglo XX el desarrollo humano de las entidades del país mostró un patrón de convergencia, es decir, se redujo la brecha entre la

6 Las comparaciones internacionales se realizan con base en PNUD (2008b, 2009).
7 La información de este apartado corresponde al índice modificado de desarrollo humano y sus componentes en el periodo 1950-2000 (véase PNUD 2003).

Gráfica 1.7 Jalisco y algunos estados en la clasificación mundial del IDH, 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008b, 2009).
Nota: Los promedios de los países de desarrollo humano alto, medio y bajo de América Latina y el Caribe corresponden al año 2006.

Cuadro 1.2 Jalisco en la clasificación mundial del IDH, 2005

	IDH	Posición Mundial		IDH	Posición Mundial
Islandia	0.967	1	Bulgaria	0.829	56
Noruega	0.967	2	Saint Kitts y Nevis	0.828	57
Canadá	0.965	3	Panamá	0.827	58
Australia	0.963	4	Trinidad y Tobago	0.826	59
Irlanda	0.958	5	Antigua y Barbuda	0.826	60
Suecia	0.957	6	Jalisco	0.820	
Países Bajos	0.956	7	Malasia	0.819	61
Luxemburgo	0.954	8	Rumania	0.817	62
Japón	0.953	9	Serbia	0.817	63
Suiza	0.953	10	Venezuela (República Bolivariana de)	0.816	64
Letonia	0.856	45	Montenegro	0.816	65
Argentina	0.854	46	Etiopía	0.379	170
Uruguay	0.854	47	Guinea-Bissau	0.378	171
Bahamas	0.852	48	Burundi	0.370	172
Costa Rica	0.843	49	Níger	0.363	173
Cuba	0.838	50	Burkina Faso	0.362	174
México*	0.837	51	Mozambique	0.361	175
Jamahiriya Árabe Libia	0.836	52	Congo (República Democrática del)	0.358	176
Omán	0.834	53	Liberia	0.357	177
Seychelles	0.834	54	República Centroafricana	0.349	178
Arabia Saudita	0.832	55	Sierra Leona	0.323	179

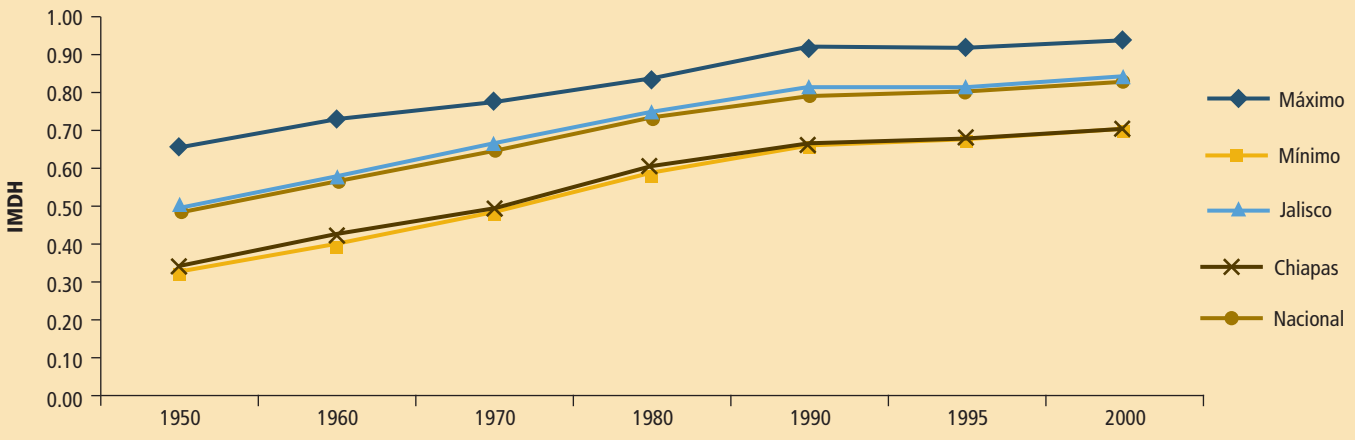
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008b, 2009).
Nota. El dato para México corresponde al publicado en PNUD (2008b, 2009) y puede variar respecto al publicado en los informes nacionales por diferencias en las fuentes de información.
La posición mundial se obtiene al ordenar de mayor a menor el valor del IDH de los países con base en PNUD (2008b).

Cuadro 1.3 Índice de desarrollo humano modificado (IDHM) por entidad federativa, 1950-2000

	1950		1960		1970		1980		1990		1995		2000	
	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar
Aguascalientes	0.4905	13	0.5725	10	0.6542	10	0.7387	12	0.8079	10	0.8189	9	0.8522	9
Baja California	0.6500	1	0.6877	2	0.7270	3	0.7972	3	0.8517	3	0.8396	5	0.8636	5
Baja California Sur	0.6147	3	0.6670	4	0.7160	4	0.7891	4	0.8402	5	0.8430	4	0.8574	7
Campeche	0.4290	20	0.4979	22	0.5809	23	0.6556	27	0.7859	15	0.7793	18	0.7967	18
Chiapas	0.3346	31	0.4156	30	0.4888	31	0.5906	31	0.6558	32	0.6725	32	0.6952	32
Chihuahua	0.5888	5	0.6565	5	0.7042	5	0.7779	5	0.8403	4	0.8351	7	0.8681	3
Coahuila	0.5513	7	0.6288	6	0.6803	8	0.7711	6	0.8169	8	0.8393	6	0.8656	4
Colima	0.4583	18	0.5212	19	0.6363	12	0.7207	14	0.7969	12	0.8083	11	0.8293	13
Distrito Federal	0.6451	2	0.7207	1	0.7699	1	0.8297	1	0.9118	1	0.9067	1	0.9327	1
Durango	0.5131	10	0.5754	9	0.6335	13	0.7248	13	0.7791	17	0.7899	14	0.8117	15
Estado de México	0.4165	22	0.5287	18	0.6425	11	0.7433	9	0.7957	13	0.7858	17	0.8131	14
Guanajuato	0.3920	27	0.4853	23	0.5400	28	0.6665	23	0.7367	25	0.7505	23	0.7783	21
Guerrero	0.3198	32	0.4106	31	0.5202	30	0.6088	30	0.6887	30	0.7036	30	0.7234	30
Hidalgo	0.3822	28	0.4554	28	0.5315	29	0.6499	29	0.7309	26	0.7293	27	0.7639	27
Jalisco	**0.4913**	**12**	**0.5683**	**11**	**0.6566**	**9**	**0.7427**	**10**	**0.8043**	**11**	**0.8011**	**12**	**0.8294**	**12**
Michoacán	0.3974	26	0.4574	27	0.5409	27	0.6500	28	0.7123	29	0.7282	28	0.7558	28
Morelos	0.4652	17	0.5375	15	0.6083	15	0.7007	16	0.7868	14	0.7865	16	0.8115	16
Nayarit	0.4736	16	0.5323	16	0.6068	16	0.6926	18	0.7502	21	0.7542	21	0.7757	22
Nuevo León	0.5753	6	0.6789	3	0.7413	2	0.8016	2	0.8693	2	0.8662	2	0.8943	2
Oaxaca	0.3402	30	0.3928	32	0.4755	32	0.5813	32	0.6695	31	0.6827	31	0.7054	31
Puebla	0.4013	24	0.4650	26	0.5582	26	0.6587	26	0.7261	28	0.7280	29	0.7664	26
Querétaro	0.3614	29	0.4455	29	0.5985	18	0.6931	17	0.7818	16	0.7983	13	0.8367	11
Quintana Roo	0.5949	4	0.5536	14	0.6055	17	0.7388	11	0.8285	7	0.8463	3	0.8636	6
San Luis Potosí	0.4248	21	0.4707	24	0.5823	21	0.6640	25	0.7515	20	0.7532	22	0.7876	20
Sinaloa	0.4783	15	0.5677	12	0.6266	14	0.7146	15	0.7790	18	0.7880	15	0.8020	17
Sonora	0.5501	8	0.6182	7	0.6985	6	0.7607	7	0.8315	6	0.8317	8	0.8554	8
Tabasco	0.4146	23	0.5132	20	0.5742	24	0.6792	20	0.7596	19	0.7577	20	0.7727	24
Tamaulipas	0.5383	9	0.5907	8	0.6826	7	0.7604	8	0.8128	9	0.8145	10	0.8411	10
Tlaxcala	0.3996	25	0.4667	25	0.5593	25	0.6661	24	0.7418	23	0.7447	25	0.7732	23
Veracruz	0.4581	19	0.5292	17	0.5849	20	0.6675	22	0.7286	27	0.7343	26	0.7531	29
Yucatán	0.5018	11	0.5646	13	0.5977	19	0.6915	19	0.7488	22	0.7580	19	0.7918	19
Zacatecas	0.4871	14	0.5096	21	0.5819	22	0.6708	21	0.7397	24	0.7451	24	0.7673	25
Nacional	0.4756		0.5573		0.6382		0.7239		0.7846		0.7925		0.8202	

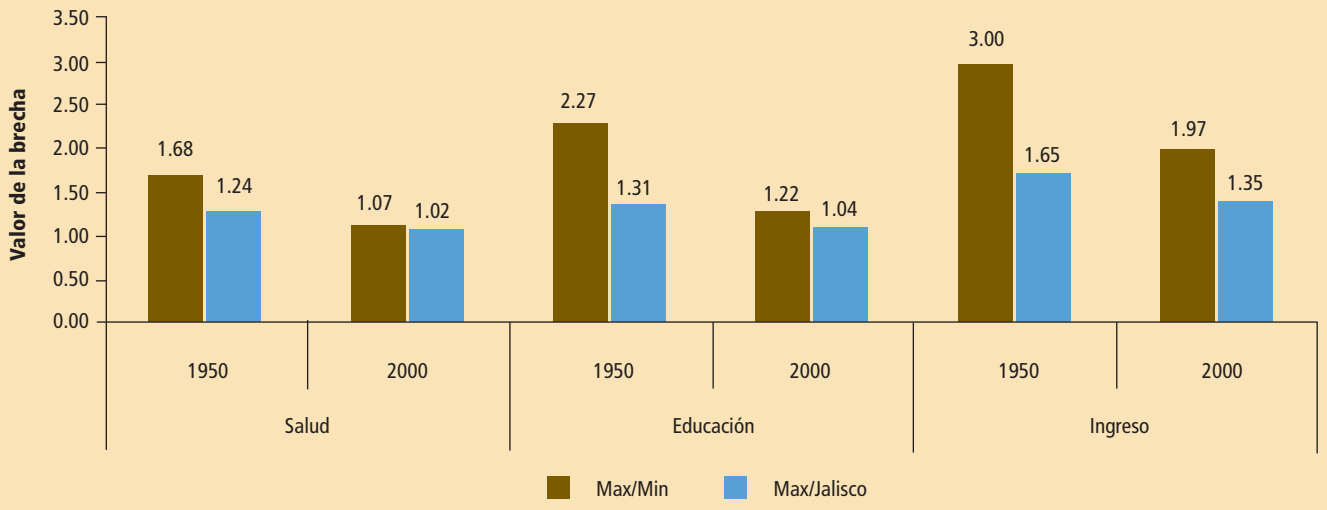
Fuente: PNUD (2003).

Gráfica 1.8 Índice modificado de desarrollo humano (IMDH) de Jalisco en el contexto nacional, 1950-2000



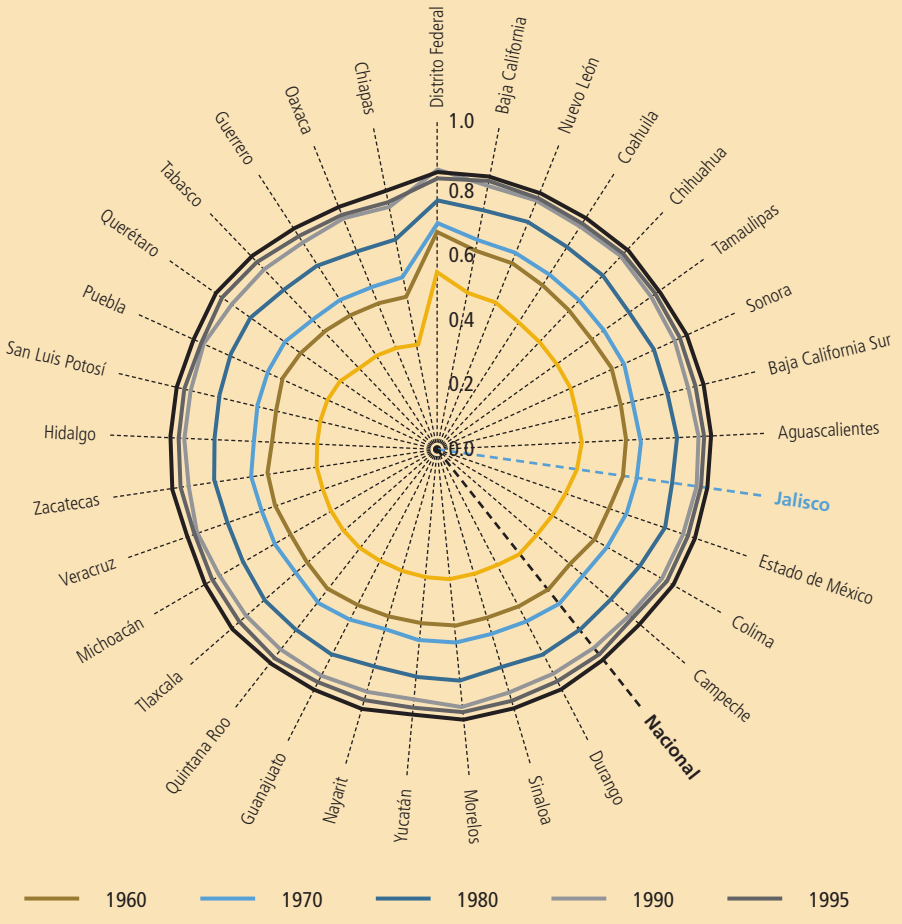
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2003).

Gráfica 1.9 Brechas de desarrollo humano: máximo, mínimo y Jalisco, 1950-2000



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2003).
Nota: El valor situado sobre cada barra indica el número de veces que representa el valor máximo con respecto al mínimo, o con respecto al de Jalisco, según el caso.

Gráfica 1.10 Índice de esperanza de vida, 1950-2000



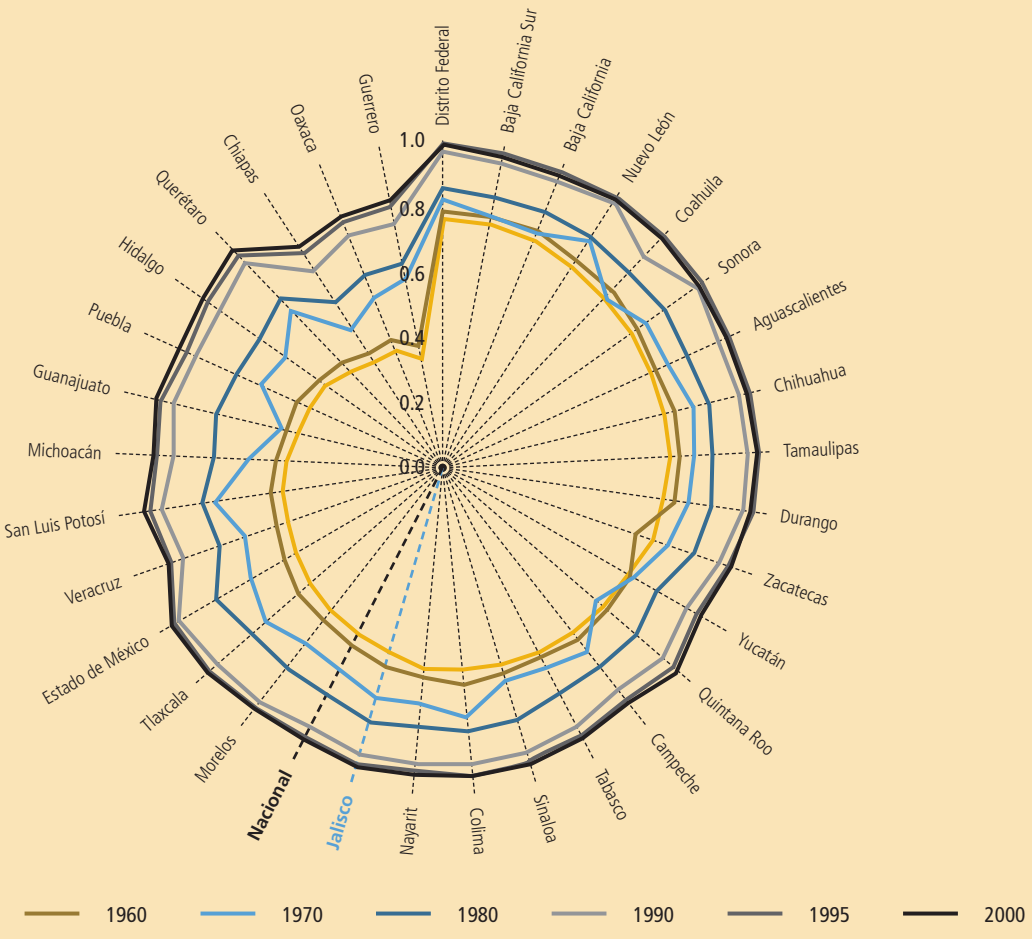
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2003).

entidad con el valor máximo de IDH y la que obtuvo el valor mínimo (ver gráfica 1.8). Entre 1950 y 2000, Jalisco se aproximó a la entidad con el valor más alto de IDH en el país, aunque lo hizo en una proporción menor que Chiapas, la entidad que históricamente ha mostrado los menores niveles de IDH. En 1950 el IDH de Baja California, la entidad que tenía el mayor desarrollo humano, era 32% superior respecto al de Jalisco. Para 2000 esta diferencia se redujo a 12%, aunque esta vez en comparación con el Distrito Federal, que en ese año fue la entidad con mayor IDH en el país.

Los indicadores componentes del IDH también muestran en ese periodo una continua reducción de la brecha histórica entre Jalisco y las entidades de mayor grado de desarrollo. En 1950 la diferencia entre la entidad con mayor índice de salud y Jalisco era de 24%; para 2000 esta brecha se había reducido a sólo 2%. En el índice de educación la diferencia pasó de 31% a 4%, mientras que en el indicador de ingreso pasó de 65% a 35%. Pese al avance logrado, hasta el año 2000 el mayor rezago correspondía a la dimensión de ingreso (ver gráfica 1.9).

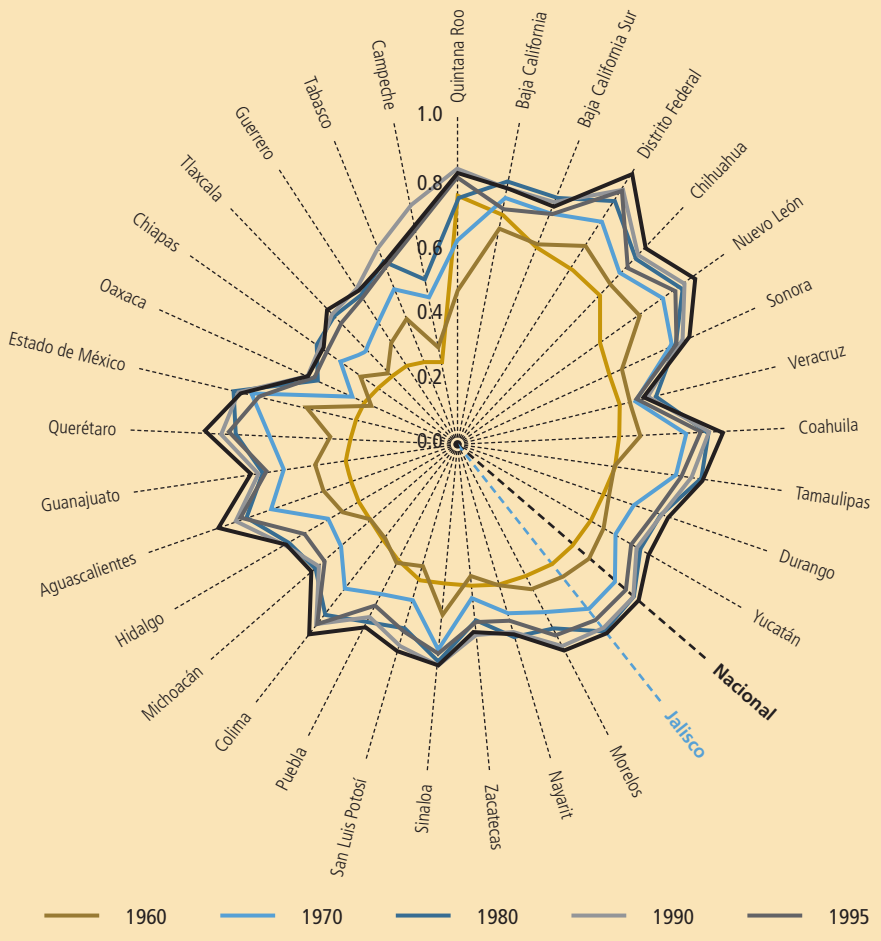
La evolución histórica de los componentes del IDH muestra un progreso general y Jalisco se ha beneficiado de este avance. En el componente de salud, la entidad casi duplicó su índice de esperanza de vida, de 0.4311 en 1950 a 0.8267 en 2000 (ver gráfica 1.10). El índice de educación también mostró incrementos notables, de 0.5769 a 0.9265 en el mismo lapso (ver gráfica 1.11). Finalmente, también hubo un claro crecimiento del PIB per cápita, aunque menos vigoroso que el de los otros componentes, de 0.4659 a 0.7349 (ver gráfica 1.12).

Gráfica 1.11 Índice de educación, 1950-2000



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2003).

Gráfica 1.12 Índice de PIB *per cápita* ajustado por componente petrolero, 1950-2000



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2003).

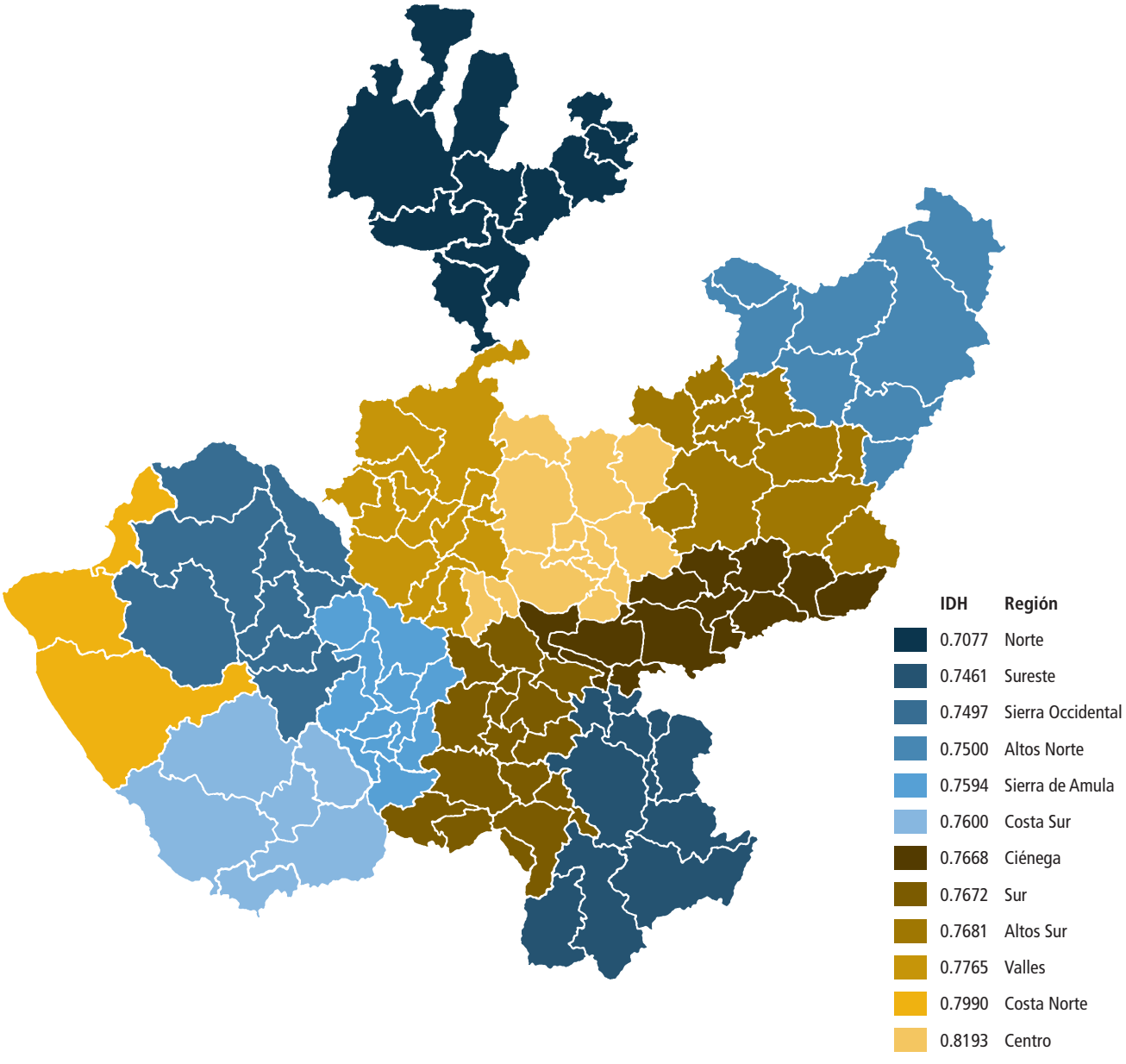
EL DESARROLLO HUMANO EN LAS REGIONES DE JALISCO (2000-2005)

En el año 2000 las regiones con los mayores niveles de desarrollo humano en Jalisco fueron la Centro, la Costa Norte y la región Valles, aunque sólo en la primera se observó un nivel alto. Cinco años después, las tres regiones conservaron su posición relativa y sus indicadores mostraron un claro progreso que las ubicó en la categoría de desarrollo humano alto. En 2005 el IDH de la región Centro alcanzó un valor de 0.8685; el de la región Costa Norte, 0.8603, y el de la región Valles, 0.8065.

Las regiones con los menores niveles de desarrollo humano en el año 2000 fueron la Norte, Sureste y Sierra Occidental, todas con niveles de desarrollo medio. Cinco años después la región Altos norte sustituyó a la región Sierra Occidental en la antepenúltima posición y todas conservaron su nivel de desarrollo humano medio. El IDH de la región Norte en el año 2005 fue de 0.7070; el de la región Sureste, de 0.7656, y el de la región Altos Norte, de 0.7791 (ver mapa 1.3 y mapa 1.4).

Las cifras de 2005 muestran que la distribución del desarrollo humano en la entidad era sumamente heterogénea. Por

Mapa 1.3 Índice de desarrollo humano en las regiones de Jalisco, 2000



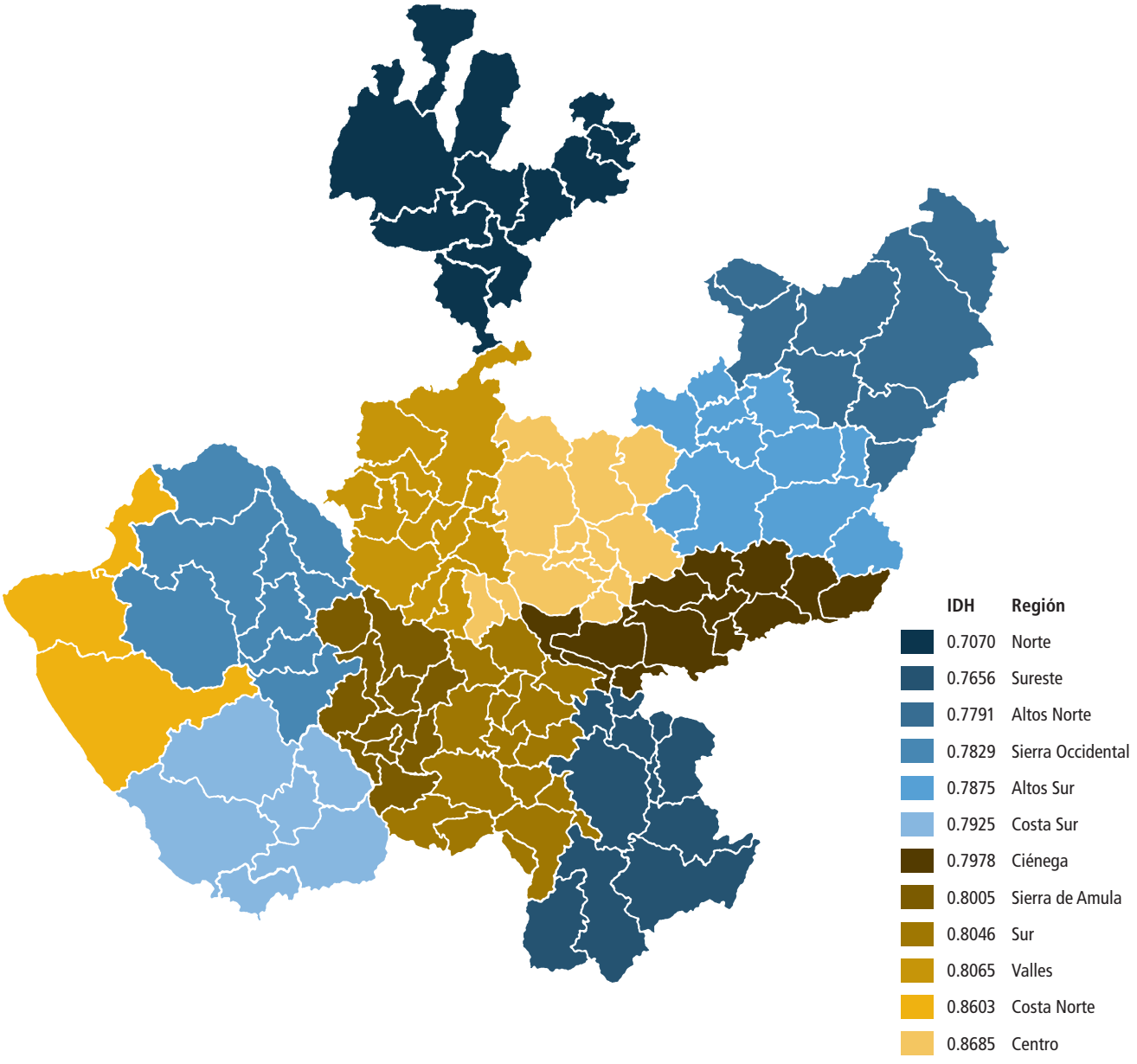
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

ejemplo, el nivel de desarrollo humano en la región Norte (el más bajo de la entidad), equivalió en ese año a 81% del IDH de la región Centro (la de mayor IDH en el estado). Sin embargo, dentro de la región Norte se observan las diferencias más notorias (ver gráfica 1.13).

El desarrollo humano del municipio con el menor IDH en la región Norte equivalió a sólo 62% del desarrollo humano en el municipio con el mayor IDH de esta región. Estos datos resultan inquietantes si se considera que en esta región no se observan los niveles de desarrollo humano más altos de la entidad (ver cuadros 1.4 y 1.5). Por otra parte, las regiones más homogéneas entre sus municipios en 2005 fueron la Valles y la Altos Norte, donde el IDH del municipio con menor desarrollo humano equivalió a 91% del IDH del municipio más desarrollado.[8]

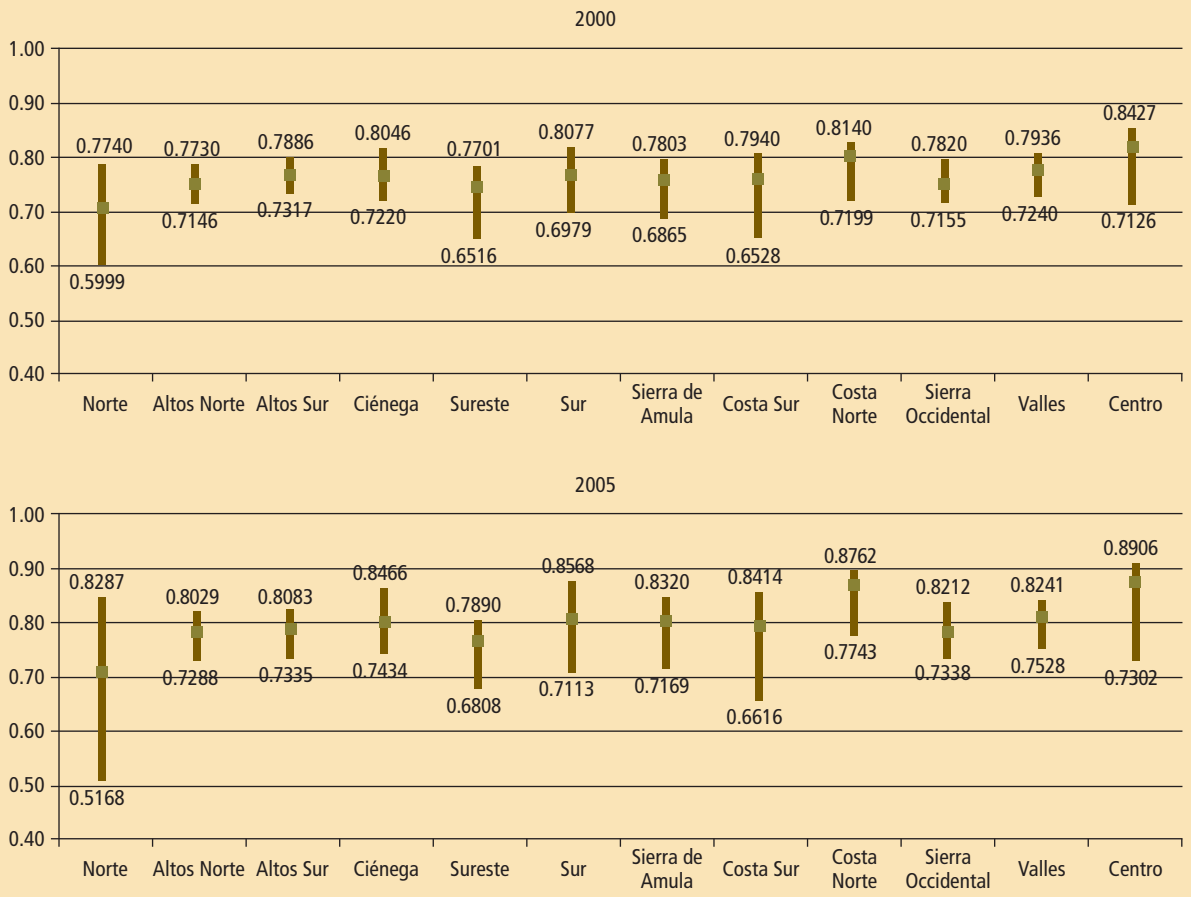
8 El IDH municipal en México utilizado en este apartado y el siguiente, requiere información proveniente de levantamientos censales de información que se realizan cada cinco años en el país. Ello explica que el último año de análisis sea 2005 y por tanto se haga referencia a los 124 municipios que existían hasta este año. Cabe destacar, sin embargo, que debido a la naturaleza de las variables que conforman a cada dimensión del IDH, éste puede considerarse como un indicador de tendencia que cambia muy lentamente con el paso del tiempo. De ahí su vigencia a pesar de que la información más reciente corresponda al año 2005.

Mapa 1.4 Índice de desarrollo humano en las regiones de Jalisco, 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.13 Valores extremos del IDH en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005



Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).

Cuadro 1.4 Índice de desarrollo humano y componentes en las regiones de Jalisco, 2000

Región	Norte	Altos Norte	Altos Sur	Ciénega	Sureste	Sur	Sierra de Amula	Costa Sur	Costa Norte	Sierra Occidental	Valles	Centro
IDH												
Total	0.7077	0.7500	0.7681	0.7668	0.7461	0.7672	0.7594	0.7600	0.7990	0.7497	0.7765	0.8193
Máximo	0.7740	0.7730	0.7886	0.8046	0.7701	0.8077	0.7803	0.7940	0.8140	0.7820	0.7936	0.8427
Mínimo	0.5999	0.7146	0.7317	0.7220	0.6516	0.6979	0.6865	0.6528	0.7199	0.7155	0.7240	0.7126
Posición según IDH	12	9	4	6	11	5	8	7	2	10	3	1
Índice de salud												
Total	0.7364	0.8053	0.8180	0.8214	0.7958	0.8132	0.8084	0.8003	0.8314	0.7921	0.8207	0.8548
Máximo	0.8131	0.8197	0.8341	0.8563	0.8145	0.8472	0.8301	0.8341	0.8438	0.8197	0.8352	0.8706
Mínimo	0.05993	0.7722	0.7824	0.7699	0.7011	0.7453	0.7409	0.7020	0.7231	0.7607	0.7819	0.7759
Índice de educación												
Total	0.7459	0.7745	0.7716	0.7867	0.7519	0.8091	0.8020	0.7988	0.8344	0.8010	0.8110	0.8499
Máximo	0.8214	0.7896	0.7938	0.8286	0.7931	0.8488	0.8305	0.8373	0.8429	0.8345	0.8285	0.8634
Mínimo	0.6095	0.7307	0.7279	0.7246	0.6720	0.7214	0.7234	0.7186	0.7955	0.7623	0.7751	0.7444
Índice de ingreso												
Total	0.6408	0.6703	0.7147	0.6922	0.6905	0.6793	0.6677	0.6810	0.7314	0.6558	0.6978	0.7533
Máximo	0.6877	0.7162	0.7380	0.7483	0.7213	0.7271	0.7111	0.7105	0.7553	0.7066	0.7632	0.8096
Mínimo	0.5499	0.5954	0.6322	0.6445	0.5812	0.5903	0.5854	0.5380	0.6271	0.6004	0.6151	0.5934

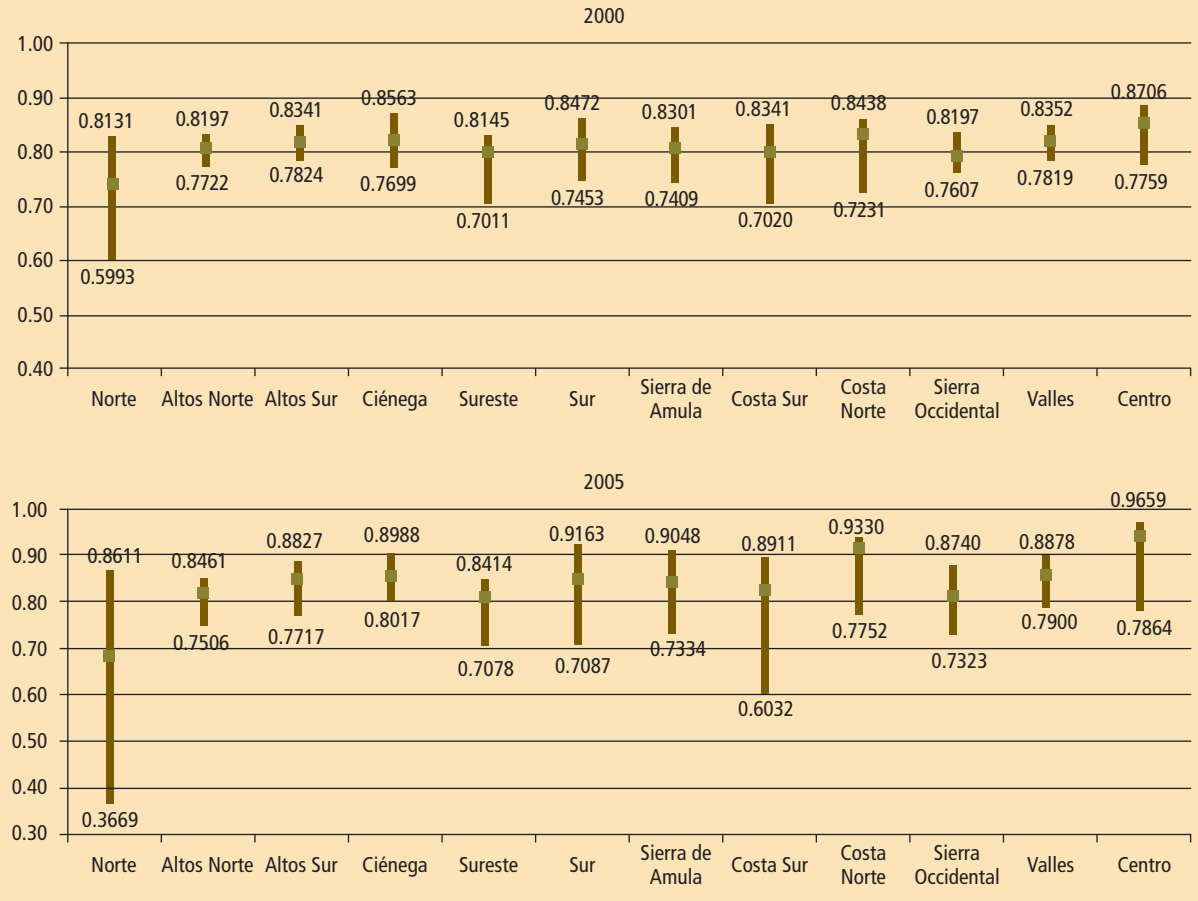
Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).

Cuadro 1.5 Índice de desarrollo humano y componentes en las regiones de Jalisco, 2005

Región	Norte	Altos Norte	Altos Sur	Ciénega	Sureste	Sur	Sierra de Amula	Costa Sur	Costa Norte	Sierra Occidental	Valles	Centro
IDH												
Total	0.7070	0.7791	0.7875	0.7978	0.7656	0.8046	0.8005	0.7925	0.8603	0.7829	0.8065	0.8685
Máximo	0.8287	0.8029	0.8083	0.8466	0.7890	0.8568	0.8320	0.8414	0.8762	0.8212	0.8241	0.8906
Mínimo	0.5168	0.7288	0.7335	0.7434	0.6808	0.7113	0.7169	0.6616	0.7743	0.7338	0.7528	0.7302
Posición según IDH	12	10	8	6	11	4	5	7	2	9	3	1
Índice de salud												
Total	0.6801	0.8195	0.8499	0.8531	0.8116	0.8468	0.8428	0.8249	0.9114	0.8122	0.8589	0.9379
Máximo	0.8611	0.8461	0.8827	0.8988	0.8414	0.9163	0.9048	0.8911	0.9330	0.8740	0.8878	0.9659
Mínimo	0.3669	0.7506	0.7717	0.8017	0.7078	0.7087	0.7334	0.6032	0.7752	0.7323	0.7900	0.7864
Índice de educación												
Total	0.7669	0.7980	0.7910	0.8063	0.7747	0.8267	0.8222	0.8175	0.8525	0.8229	0.8356	0.8580
Máximo	0.8585	0.8174	0.8091	0.8434	0.8093	0.8583	0.8406	0.8508	0.8594	0.8518	0.8466	0.8707
Mínimo	0.6314	0.7522	0.7405	0.7532	0.6987	0.7285	0.7466	0.7484	0.8118	0.7949	0.8070	0.7653
Índice de ingreso												
Total	0.6739	0.7199	0.7217	0.7339	0.7105	0.7402	0.7367	0.7350	0.8169	0.7136	0.7252	0.8097
Máximo	0.7664	0.7451	0.7421	0.8086	0.7388	0.7960	0.7791	0.7824	0.8362	0.7431	0.7603	0.8507
Mínimo	0.5520	0.6596	0.6524	0.6731	0.6345	0.6410	0.6679	0.6331	0.7112	0.6615	0.6613	0.6386

Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.14 Valores extremos del índice de salud en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005



Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).

Al desagregar el análisis por componentes, se observa que las mayores diferencias entre regiones corresponden al índice de salud. Así, en la región Norte el valor más bajo del índice de supervivencia infantil por municipio en 2005 equivalía apenas a 43% del valor más alto. En el extremo opuesto, la región Ciénega muestra los valores más homogéneos en este indicador, pues la relación entre los valores mínimo y máximo del índice de supervivencia infantil por municipio es de 89% (ver gráfica 1.14).

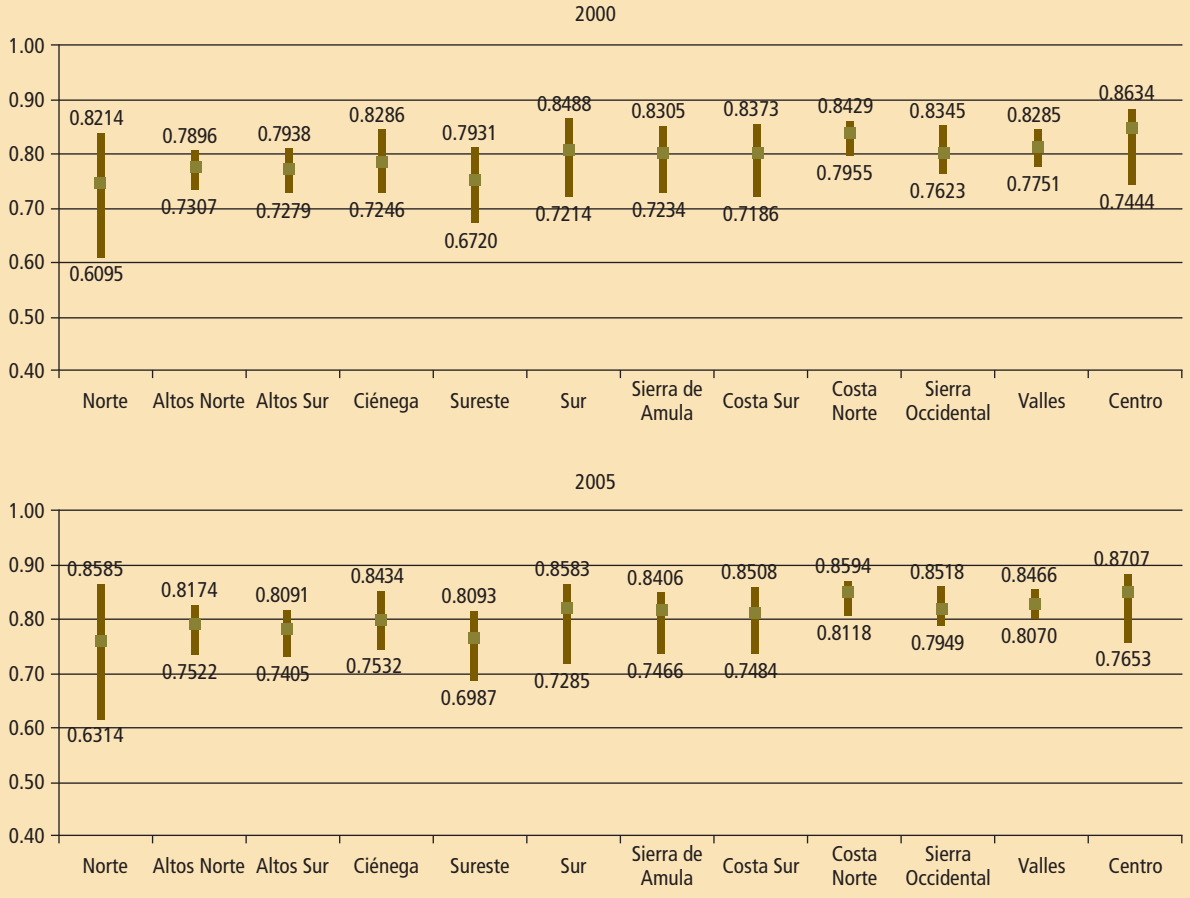
El índice de educación en 2005 muestra una distribución menos extrema, aunque no homogénea. En la región Norte, el índice de educación municipal más bajo equivale a 74% del observado en el municipio más aventajado. Por el contrario, en la región Valles la relación entre los valores mínimo y máximo del índice de educación por municipio es de sólo 95% (ver gráfica 1.15).

Una situación similar se observa en el índice de ingreso. En la región Norte, el índice de ingreso del municipio más rezagado equivale a 72% del observado en el municipio más aventajado. Mientras, en la región Sierra Occidental se registra la mayor homogeneidad, con una relación de 89% entre ambos extremos (ver gráfica 1.16).

En el periodo 2000-2005 la región que tuvo el crecimiento más dinámico fue la Costa Norte seguida por la Centro y la Sierra de Amula. Entre las regiones que menos crecieron durante esos años están las que en el año 2000 mostraban menores niveles de desarrollo humano, es decir, las regiones Sureste y Norte (de hecho, esta última registró en 2005 una ligera reducción en comparación con el valor registrado en 2000 (ver gráfica 1.17). La región Altos Sur también estuvo entre las de menor crecimiento durante el periodo, aunque, a diferencia de las dos anteriores, tenía una posición relativamente mejor en el año 2000.

El componente de ingresos del IDH tuvo un desempeño notable en el periodo 2000-2005. Mientras el índice de salud creció en promedio 2.7% en las regiones del estado y el de educación 2.6%, el de ingreso repuntó 7%. En conjunto, el aumento promedio del desarrollo humano en las regiones de Jalisco, medido por el IDH, fue de 4% (ver cuadro 1.6).

Gráfica 1.15 Valores extremos del índice de educación en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005

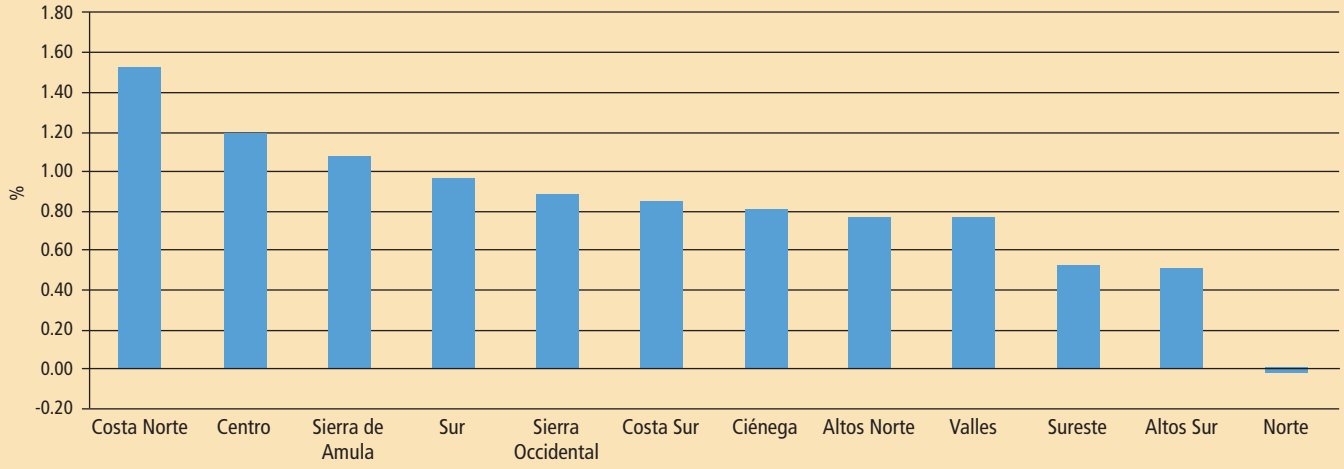


Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.16 Valores extremos del índice de ingreso en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005

Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.17 Crecimiento del IDH en las regiones de Jalisco, 2000-2005 (promedio anual)



Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).

Cuadro 1.6 Tasa de crecimiento del IDH y sus componentes en las regiones de Jalisco, 2000-2005

Región	Índice salud %	Índice educación %	Índice ingreso %	IDH %	Posición relativa IDH 2005	Cambio en posición relativa de IDH 2000-2005*
Norte	-7.6	2.8	5.2	-0.10	12	0
Altos Norte	1.8	3.0	7.4	3.88	10	-1
Altos Sur	3.9	2.5	1.0	2.53	8	-4
Ciénega	3.9	2.5	6.0	4.04	6	0
Sureste	2.0	3.0	2.9	2.62	11	0
Sur	4.1	2.2	9.0	4.87	4	1
Sierra de Amula	4.3	2.5	10.3	5.43	5	3
Costa Sur	3.1	2.3	7.9	4.27	7	0
Costa Norte	9.6	2.2	11.7	7.66	2	0
Sierra Occidental	2.5	2.7	8.8	4.43	9	1
Valles	4.7	3.0	3.9	3.87	3	0
Centro	9.7	1.0	7.5	6.01	1	0
Promedio regional	2.7	2.6	7.0	4.0		

Fuente: Cálculos con base en PNUD (2008c).
Nota: El promedio regional es ponderado por población. */ Una cifra positiva indica avance de la posición en 2005 respecto a la observada en 2000. Una cifra negativa indica lo contrario.

Las tendencias regionales dan cuenta del desarrollo humano en las grandes zonas que conforman la entidad. Sin embargo, ocultan información relevante sobre el desarrollo intrarregional y del ámbito municipal, que merece mayor detalle. La siguiente sección analiza el desarrollo humano en los municipios de Jalisco.

PANORAMA DEL IDH MUNICIPAL EN JALISCO, 2000-2005

En el año 2000 la mayoría de los municipios de Jalisco tenía un nivel de desarrollo humano medio (IDH entre 0.50 y 0.79), y aunque ninguno mostraba un nivel de desarrollo humano bajo (IDH inferior a 0.50), sólo 5.65% podían clasificarse como de desarrollo humano alto (IDH igual o superior a 0.80). Para 2005, la mayoría de los municipios aún presentaba un nivel de desarrollo humano medio, pero 29.84% de los municipios del estado avanzaron a la categoría de desarrollo humano alto. En 2005 ningún municipio mostraba un nivel de desarrollo humano bajo (ver mapa 1.5 y gráfica 1.18).

Sin embargo, la brecha de desarrollo entre municipios es alta y ha seguido creciendo. En 2000, el nivel de desarrollo humano de Mezquitic (el municipio con el menor IDH en la entidad) equivalía a 71% del nivel alcanzado por Zapopan (el municipio con el mayor IDH en el estado). Para 2005 ambas localidades mantenían sus respectivos lugares en la clasificación estatal del IDH, pero la brecha entre ambos se había ampliado: el nivel de desarrollo humano de Mezquitic equivalía a sólo 58% del alcanzado por Zapopan.

Estas diferencias varían en cada uno de los indicadores componentes del IDH (ver gráfica 1.19). Aunque la brecha en salud es significativa (38%), resultan particularmente preocupantes las brechas en las dimensiones de educación (73%) e ingreso (65%).

El índice de desarrollo humano

En el año 2000 los cinco municipios con mayor nivel de desarrollo humano en la entidad eran Zapopan, Guadalajara, Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande y Acatlán de Juárez, todos considerados de desarrollo humano alto. Cinco años después, los cuatro primeros conservaron su posición pero Acatlán de Juárez perdió cinco posiciones para ubicarse en el lugar 10 y fue sustituido por Tlaquepaque, que en 2000 ocupaba la octava posición de la clasificación estatal.

En el extremo opuesto, los cinco municipios que en el año 2000 registraron los menores niveles de desarrollo humano en la entidad fueron Mezquitic, Santa María del Oro, Cuautitlán de García Barragán, Chimaltitán y Jicotlán de Dolores. Todos eran municipios con nivel de desarrollo humano medio. Cinco años después, Mezquitic permaneció en la última posición y Bolaños ocupó la penúltima, antecedido por Cuautitlán de García Barragán, Santa María del Oro y Chimaltitán (ver gráfica 1.20).

El índice de salud

En el año 2000 los cinco municipios con mayores índices de salud en la entidad fueron Guadalajara, Ocotlán, Zapopan, Zapotlán el Grande y Tlaquepaque. Cinco años después, la capital del estado siguió en la primera posición, Zapopan ocupa la segunda y a ésta le siguen Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande y Tlaquepaque. Ocotlán, que antes ocupaba la segunda posición, cayó a la 11, mientras Puerto Vallarta, que antes ocupaba el séptimo lugar, subió al tercero (ver gráfica 1.21).

Los cinco municipios que en 2000 tuvieron los menores índices de salud en la entidad fueron Mezquitic, Chimaltitán, Bolaños, Santa María del Oro y Cuautitlán de García Barragán. Cinco años después, Mezquitic seguía en la última posición y Bolaños en la penúltima, antecedidos por Cuautitlán de García Barragán, Chi-

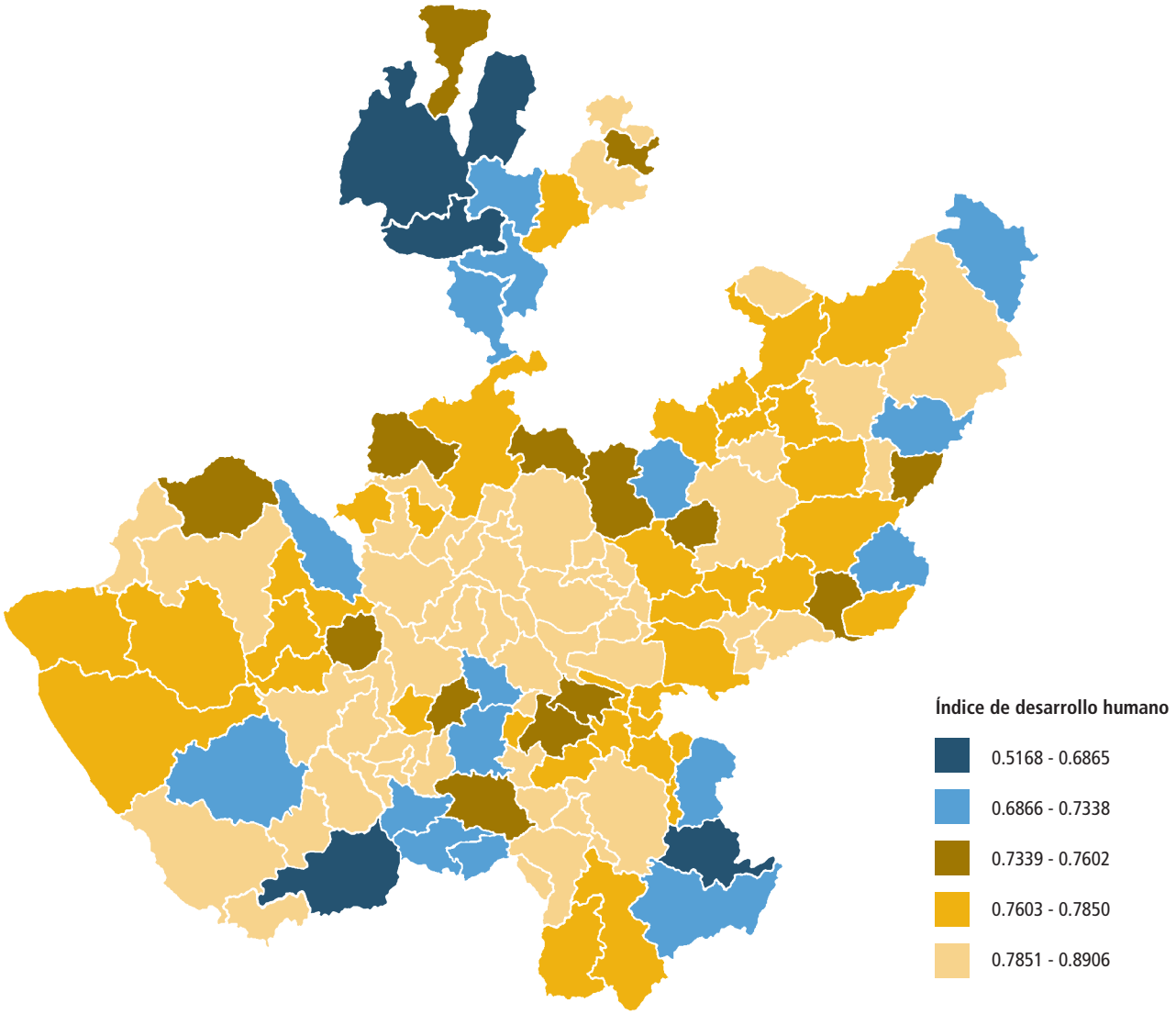
maltitán y Villa Purificación. El municipio de Villa Purificación cayó 10 posiciones en comparación con 2000, para ocupar uno de los últimos lugares en la clasificación de 2005, mientras Santa María del Oro mejoró marginalmente y avanzó al sexto lugar.

El índice de educación

En 2000, los cinco municipios con mayores índices de educación en la entidad fueron Zapopan, Guadalajara, Zapotlán el Grande, Puerto Vallarta y Autlán de Navarro. Cinco años después, la capital del estado ocupa la primera posición; Acatlán de Juárez, que antes estaba en sexto lugar, avanzó al segundo; Zapopan ocupó el tercero, Puerto Vallarta el cuarto y Colotlán el quinto, después de haber estado en la posición 20 en el año 2000 (ver gráfica 1.22).

Los cinco municipios con menores índices de educación en 2000 eran Mezquitic, Santa María del Oro, Quitupan, Bolaños y Jilotlán de Dolores. Cinco años después, Mezquitic, Santa María del Oro y Quitupan encabezaban este grupo, al que se sumó Atemajac de Brizuela, y Jilotlán de Dolores completaba la lista. Destaca el caso de Atemajac de Brizuela, que entre 2000 y 2005 retrocedió tres posiciones para ubicarse entre los últimos lugares en este rubro.

Mapa 1.5 Distribución municipal del índice de desarrollo humano en Jalisco, 2005



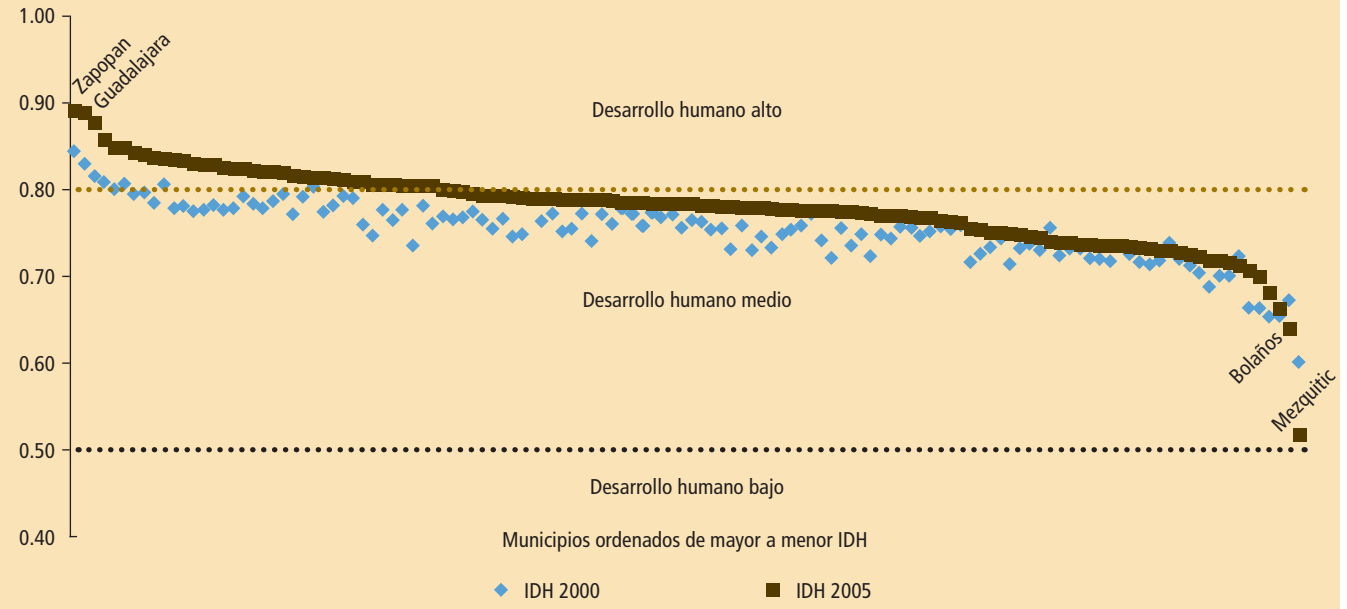
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

El índice de ingreso

En 2000 los cinco municipios con mayores índices de ingreso en la entidad eran Zapopan, Amatitán, Puerto Vallarta, Guadalajara y Chapala. Al término del periodo de análisis, Zapopan encabezaba nuevamente la lista, Puerto Vallarta ocupaba la segunda posición, Guadalajara la tercera, Chapala la cuarta y Zapotlán el Grande se incorporó a la lista. El municipio de Amatitán, que en 2000 ocupaba la segunda posición, cayó a la 96 de 124 en 2005, mientras Zapotlán el Grande avanzó cinco lugares en el mismo periodo (ver gráfica 1.23).

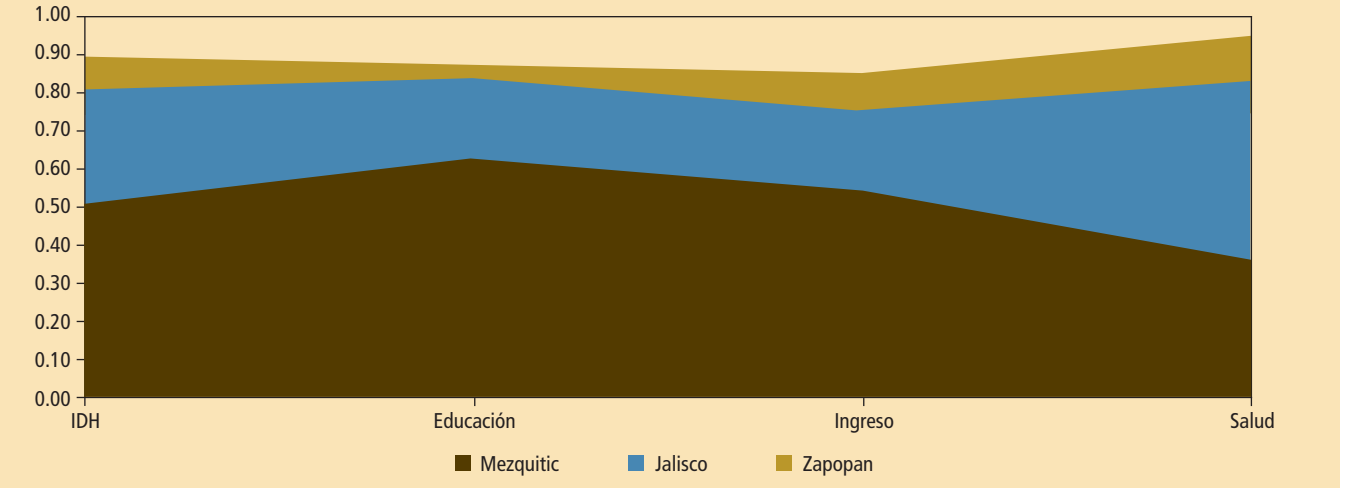
En el otro extremo, los cinco municipios con menores índices de ingreso en 2000 fueron Cuautitlán de García Barragán, Chimaltitán, Jilotlán de los Dolores, Santa María del Oro y Tuxcacuesco. En 2005 Mezquitic ocupaba la última posición y Chimaltitán la penúltima, antecedidos por Cuautitlán de García Barragán, Jilotlán de los Dolores y Santa María del Oro. Destaca el caso de Mezquitic, que en 2000 tenía la posición 118 y en 2005 ocupó el último lugar (124) de la clasificación estatal, y el de Tuxcacuesco, que pasó de la posición 120 a la 102.

Gráfica 1.18 Índice de desarrollo humano 2000 y 2005 en los municipios de Jalisco



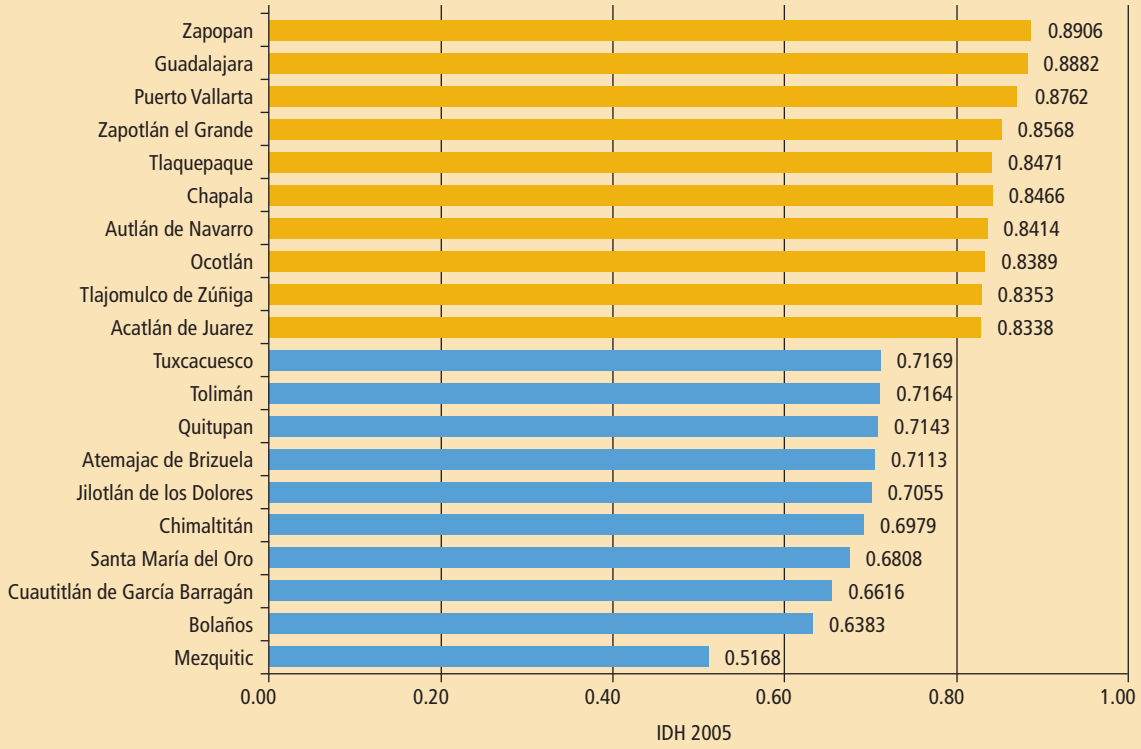
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.19 El IDH y sus componentes en Jalisco, 2005



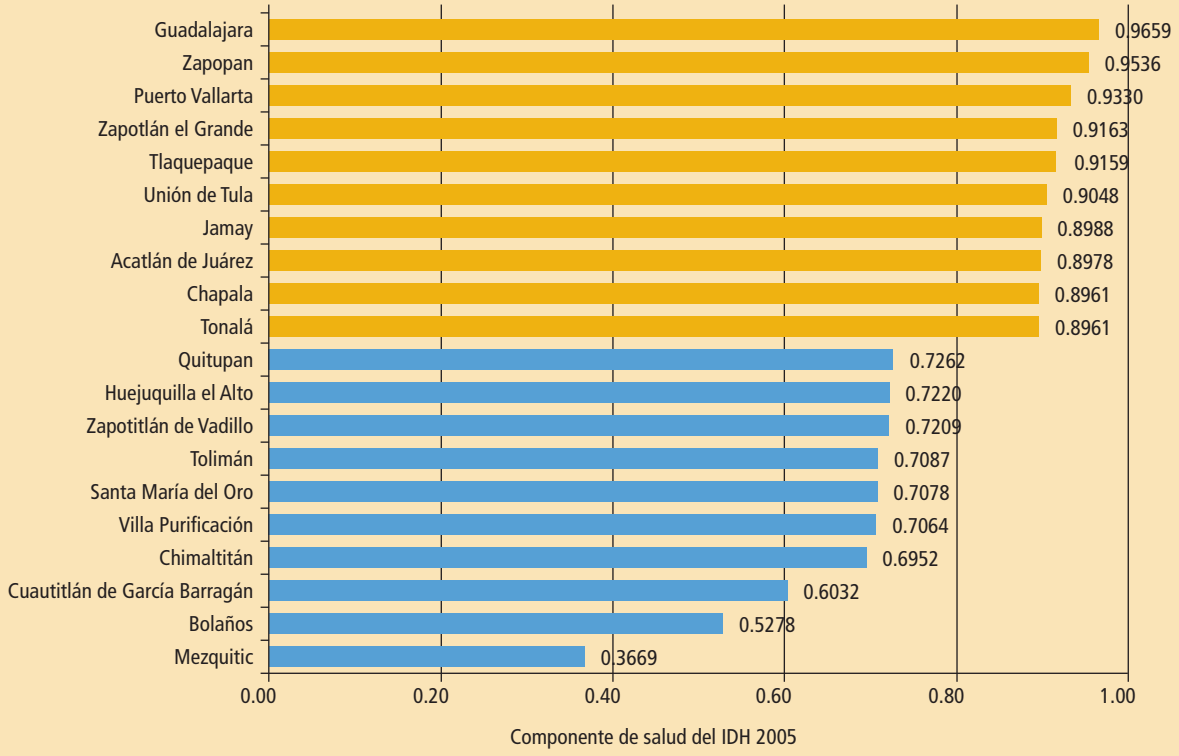
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.20 Los diez municipios con mayor y menor nivel de desarrollo humano en Jalisco, 2005



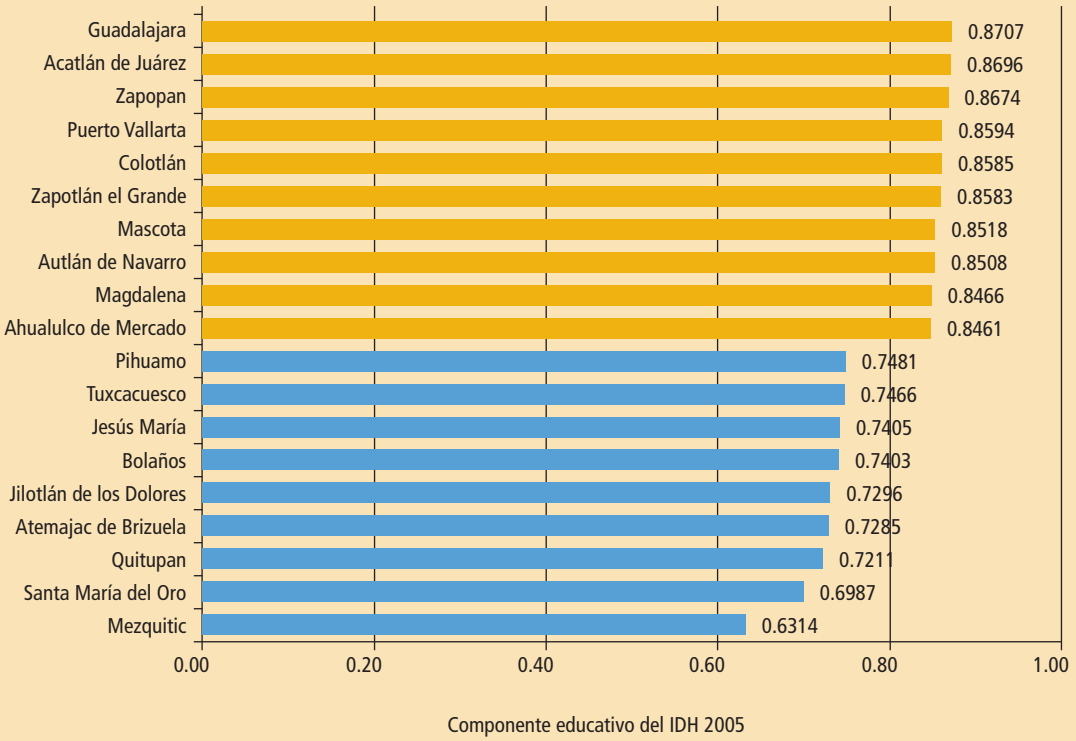
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.21 Los diez municipios con mayor y menor índice de salud, Jalisco 2005



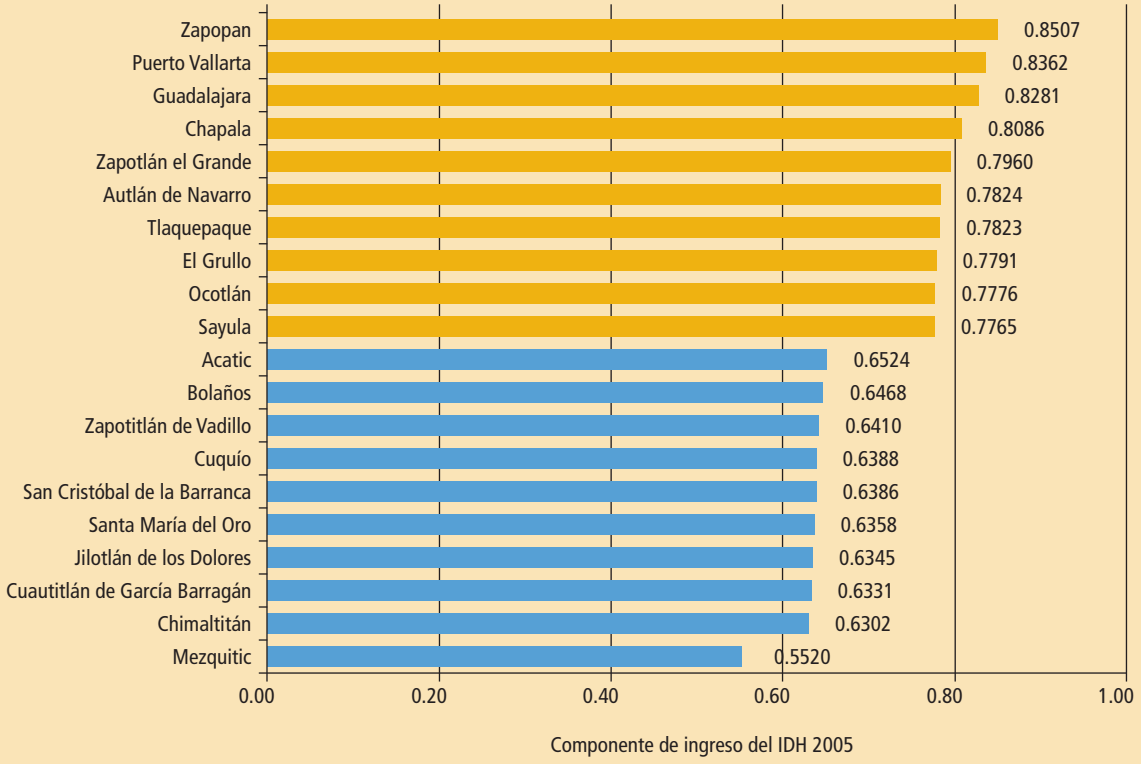
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.22 Los diez municipios con mayor y menor índice de educación, Jalisco 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 1.23 Los diez municipios con mayor y menor índice de ingreso, Jalisco 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

COMENTARIOS FINALES

Jalisco es un estado cuyos habitantes, en general, han desarrollado capacidades básicas elevadas y crecientes, particularmente para ampliar sus oportunidades de ingreso. Sin embargo, esta situación presenta varios matices. Por ejemplo, algunas entidades federativas vecinas han sido capaces de alcanzar niveles de desarrollo similares al de Jalisco, pero en un tiempo más breve, lo cual sugiere que el estado aún tiene un potencial que no ha aprovechado plenamente.

El desarrollo promedio que puede alcanzar el estado resulta afectado por las desigualdades regionales. Si la población no percibe el alto nivel de desarrollo del estado, ello podría deberse a que el grado en que el avance promedio beneficia a los jaliscienses es muy distinto en cada región. Esto requiere un análisis más profundo que tome en cuenta las diferencias institucionales en el ámbito local. Esto ayudará a entender por qué la desigualdad disminuye en algunas localidades, mientras en otras se intensifica o persiste. En el siguiente capítulo se examinarán estas diferencias.

2

Desigualdad y capacidades institucionales

EL DESARROLLO HUMANO ES LIBERTAD CON EQUIDAD. La ampliación de las posibilidades de ser o hacer de una persona o grupo, es de tal importancia, que tiene poco valor que se expandan las oportunidades de unos a costa de los demás. La igualdad de oportunidades entre las personas es primordial para el desarrollo humano: la desigualdad significa menor desarrollo humano. Por ello debe procurarse igualar el conjunto de oportunidades que las personas tienen para vivir la vida que valoran.

Dentro de las distintas expresiones posibles de la desigualdad de oportunidades, destacan aquellas que pueden estar asociadas a un trato discriminatorio o de persistente exclusión social, como sucede con la desigualdad motivada por diferencias de género o por la pertenencia a un determinado grupo étnico. En el primer caso, al trato diferenciado que enfrentan las mujeres en comparación con el que enfrentan los hombres en la familia, la escuela y el trabajo, se agrega la amenaza de sufrir daños físicos o psicológicos al tratar de ejercer su capacidad de decidir los objetivos que se desean perseguir, al involucrarse en su consecución o al llevarlos a cabo. En el caso de las desigualdades motivadas por la pertenencia a un cierto grupo, como el de población indígena, la exclusión sistemática de los beneficios de una sociedad democráticamente organizada, como el sistema legal, los recursos públicos y la pluralidad política, puede significar no sólo menores niveles de bienestar sino también riesgos para el libre ejercicio de la identidad cultural en sus múltiples dimensiones.

Independientemente de los elementos de subordinación que acompañen a las desigualdades en el desarrollo -cuyo estudio rebasa el objetivo central de este informe-, las diferencias en las oportunidades abiertas a las personas requieren ser identificadas por el deterioro que significan para el desarrollo y la consecuente necesidad de reducirlas en la medida de lo posible.

DESIGUALDAD EN EL DESARROLLO HUMANO

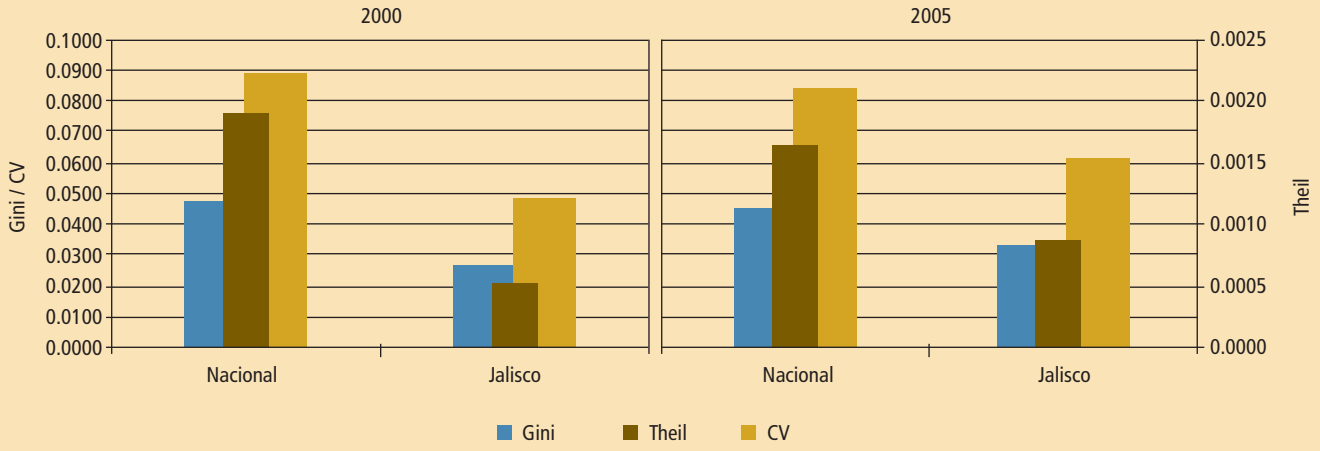
Cuando se miden las diferencias entre los niveles de desarrollo de los municipios de Jalisco por medio del índice de desarrollo humano (IDH) y se comparan con las registradas a nivel nacional, surge un panorama de claroscuros. Así, en primer lugar, aunque la desigualdad en la entidad es menor al promedio nacional, ella parece ir en aumento.

Como puede apreciarse en la gráfica 2.1, en 2005 la desigualdad entre los municipios de Jalisco fue entre la mitad y el 73% de la equivalente registrada a nivel nacional, dependiendo del indicador utilizado para medirla. En el caso extremo, la gráfica muestra que mientras la desigualdad nacional pudo haberse reducido hasta un 15% entre 2000 y 2005, en Jalisco aumentó 62% en el mismo periodo. La tendencia de la desigualdad en el IDH de Jalisco muestra que en la entidad hay retos importantes para la equidad del desarrollo. Avanzar más allá de los logros agregados y reducir las diferencias entre las regiones y las personas evitaría importantes costos para el desarrollo humano de mediano y largo plazo en Jalisco.

Pese a que la equidad es un elemento central del concepto de desarrollo humano, el IDH en su versión más simple no está diseñado para mostrar cómo la desigualdad de oportunidades puede representar una pérdida del nivel general de libertades. Ello hace útil calcular el IDH incorporando el efecto que la desigualdad puede tener en el desarrollo humano, y *penalizar* un determinado nivel de desarrollo cuando éste se presenta en condiciones de desigualdad.[1]

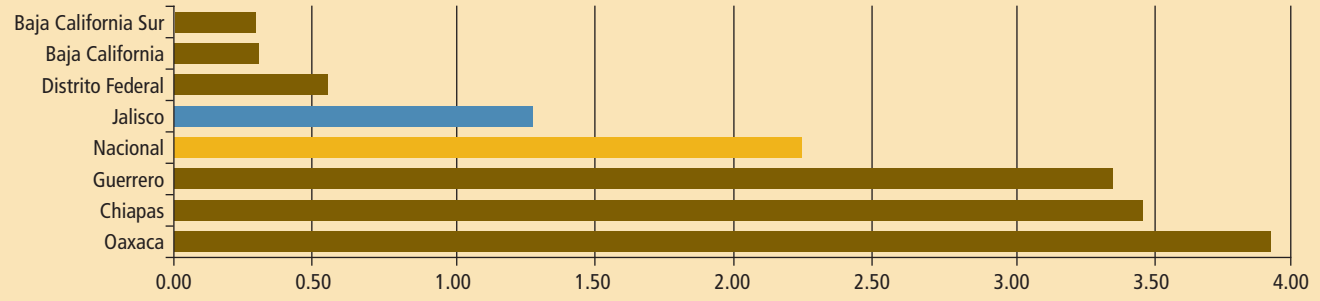
1 Este cálculo se lleva a cabo mediante el uso del concepto de *media generalizada* para reformar el IDH y hacerlo sensible a la desigualdad (PNUD 2003, 123). Véase también la nota técnica sobre el cálculo del IDH con base en medias generalizadas del presente informe. Para este ejercicio se considera una aversión a la desigualdad de 3 (e=3).

Gráfica 2.1 Índices de desigualdad con información municipal del IDH (2000-2005)



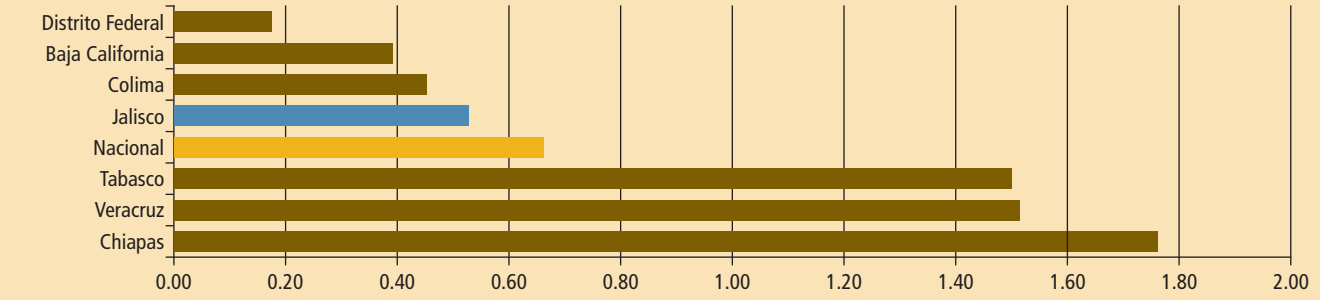
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 2.2 Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad entre municipios, 2005. Entidades con mayores y menores pérdidas (% respecto al IDH)



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 2.3 Pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres, 2005. Estados con mayores y menores pérdidas



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2009).

Desde esta perspectiva, la desigualdad entre los municipios de Jalisco representó en 2005 una pérdida en desarrollo de 1.28%. Puesto de otra forma, si el nivel promedio de los indicadores de salud, educación e ingreso se mantuviera constante, y se eliminara por completo la desigualdad que existe entre los municipios, se lograría una ganancia en desarrollo humano mayor al avance promedio anual que experimentó el estado entre 2000 y 2005. Cabe mencionar que este mismo impacto negativo de la desigualdad entre municipios en el nivel de desarrollo humano de la entidad fue menor en el año 2000 (1.1%). En otras palabras, una mayor desigualdad entre municipios ha generado que Jalisco aparezca con un nivel de desarrollo humano menor al que hubiera podido alcanzar en condiciones de completa igualdad entre municipios. Como referencia, puede notarse que la mayor pérdida en desarrollo debida a la desigualdad en 2005 correspondió a Oaxaca (3.92%) mientras que la menor pérdida fue de Baja California Sur (0.03%); en promedio la reducción en el nivel de desarrollo en todo el país atribuible a la desigualdad entre municipios fue de 2.24% (ver gráfica 2.2).

Cuadro 2.1 Pérdida de desarrollo atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres en las regiones de Jalisco, 2000 y 2005

Región	IDH		IDG		Pérdida en desarrollo (% respecto al IDH)	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Norte	0.7077	0.7070	0.6934	0.6957	2.0	1.6
Altos Norte	0.7500	0.7791	0.7369	0.7692	1.7	1.3
Altos Sur	0.7681	0.7875	0.7562	0.7787	1.6	1.1
Ciénega	0.7668	0.7978	0.7532	0.7874	1.8	1.3
Sureste	0.7461	0.7656	0.7249	0.7480	2.8	2.3
Sur	0.7672	0.8046	0.7528	0.7936	1.9	1.4
Sierra de Amula	0.7594	0.8005	0.7428	0.7876	2.2	1.6
Costa Sur	0.7600	0.7925	0.7430	0.7789	2.2	1.7
Costa Norte	0.7990	0.8603	0.7893	0.8537	1.2	0.8
Sierra Occidental	0.7497	0.7829	0.7296	0.7668	2.7	2.1
Valles	0.7765	0.8065	0.7611	0.7944	2.0	1.5
Centro	0.8193	0.8685	0.8112	0.8630	1.0	0.6

Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

GÉNERO Y POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUAS INDÍGENAS

Además de la pérdida en desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre los municipios, es posible calcular la correspondiente a las diferencias entre hombres y mujeres. Esta sección desarrolla ese análisis para luego describir las desigualdades que existen entre la población indígena y la no indígena en la entidad.

Desigualdades entre hombres y mujeres

El índice de desarrollo relativo al género (IDG) muestra el nivel de desarrollo alcanzado en las dimensiones del IDH, incorporando las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. Mientras mayor sea la desigualdad entre ambos grupos, el valor del IDG será menor.[2] Según este indicador, las desigualdades entre hombres y mujeres en Jalisco representaron una pérdida de desarrollo de 0.74% en 2000 y 0.53% en 2005 –en este último año la pérdida nacional en desarrollo por el mismo concepto fue mayor que la del estado (0.66%) (ver gráfica 2.3).

Cuando se distingue el IDG en las regiones de Jalisco puede apreciarse que la región Sureste registra en el año 2005 la mayor pérdida de desarrollo por la desigualdad entre hombres y mujeres, mientras que la menor pérdida corresponde a la región Centro. Estos costos de la desigualdad son menores que los registrados en 2000, aunque ya desde entonces aparecían en los extremos las mismas regiones (ver cuadro 2.1).

El municipio que más retrocede en el ordenamiento municipal de los niveles de desarrollo debido a las desigualdades de género es Techaluta de Montenegro, que cayó 16 lugares en 2005. En 2000 los mayores retrocesos se registraron en San Miguel el Alto y Yahualica de González Gallo (ver cuadros 2.2 y 2.3 y gráfica 2.4).

El IDG incorpora la pérdida de desarrollo debida a la desigualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, este indicador muestra sólo un aspecto de la desigualdad entre hombres y mujeres. Otro indicador, el índice de potenciación de género (IPG), se enfoca en la participación política, económica y laboral de las mujeres, centrándose en su poder de decisión.[3] En este indicador un valor de uno (1) significa que existe completa igualdad en el ejercicio del poder político, la toma de decisiones económicas y la participación en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres. Por el contrario, valores cercanos a cero (0) significan un bajo poder relativo de decisión de las mujeres. Con un IPG de 0.4996, Jalisco ocupó la posición 26 en el ordenamiento nacional de 2005.

El IPG se comporta diferente al IDG. Regiones con altos niveles en el IDG pueden tener valores bajos del IPG y viceversa. Así, en 2000 la región Costa Norte, segunda en el ordenamiento estatal del IDG, se ubicó en la decimosegunda posición en el IPG. Lo contrario sucedió con la región Sierra Occidental, con la décima posición en IDG y la segunda en IPG (ver cuadro 2.4).

Entre los municipios, la mayor igualdad entre hombres y mujeres detectada por el IPG en 2000 correspondió a Juanacatlán, mientras que las mayores desigualdades en este rubro se encontraron en Valle de Guadalupe. Desafortunadamente la falta de información sobre la población empleada por sector laboral impide el cálculo del IPG municipal para 2005 (ver cuadro 2.5).

2 Véase nota técnica sobre el cálculo del IDG al final de este informe.

3 Véase nota técnica sobre el cálculo del IPG al final de este informe.

Cuadro 2.2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) en los municipios de Jalisco, 2000

	IDG				IDG		
Municipio	Valor	Posición	Pérdida de posición respecto al IDH	Municipio	Valor	Posición	Pérdida de posición respecto al IDH
Acatic	0.7424	57	-7	Ixtlahuacán del Río	0.7206	88	2
Acatlán de Juárez	0.7953	6	1	Jalostotitlán	0.7516	45	-5
Ahualulco de Mercado	0.7781	14	0	Jamay	0.7572	35	1
Amacueca	0.7186	90	-7	Jesús María	0.7159	92	2
Amatitán	0.7728	16	5	Jilotlán de los Dolores	0.6333	121	1
Ameca	0.7577	34	3	Jocotepec	0.7523	43	-3
Arandas	0.7479	51	-1	Juanacatlán	0.7896	8	1
Atemajac de Brizuela	0.6938	108	5	Juchitlán	0.7321	73	-3
Atengo	0.6832	114	2	La Barca	0.7480	50	2
Atenguillo	0.7555	36	0	La Huerta	0.7293	76	2
Atotonilco el Alto	0.7438	55	-3	La Manzanilla de la Paz	0.7261	82	1
Atoyac	0.7136	94	0	Lagos de Moreno	0.7602	30	-3
Autlán de Navarro	0.7840	10	0	Magdalena	0.7681	21	-2
Ayotlán	0.7171	91	-7	Mascota	0.7659	23	4
Ayutla	0.7286	77	7	Mazamitla	0.7531	40	0
Bolaños	0.6582	119	0	Mexticacán	0.7135	95	3
Cabo Corrientes	0.6991	103	-1	Mezquitic	0.5913	124	0
Cañadas de Obregón	0.7310	74	-3	Mixtlán	0.7066	98	2
Casimiro Castillo	0.7528	42	4	Ocotlán	0.7853	9	0
Cihuatlán	0.7630	26	0	Ojuelos de Jalisco	0.6951	106	-5
Cocula	0.7477	52	5	Pihuamo	0.7305	75	10
Colotlán	0.7647	24	-8	Poncitlán	0.7397	58	-8
Concepción de Buenos Aires	0.7363	67	11	Puerto Vallarta	0.8068	3	0
Cuautitlán de García Barragán	0.6158	123	1	Quitupan	0.6724	117	1
Cuautla	0.7321	72	3	San Cristóbal de la Barranca	0.6901	110	8
Cuquío	0.6874	112	-1	San Diego de Alejandría	0.7209	87	-8
Chapala	0.7964	5	-1	San Gabriel	0.7113	96	3
Chimaltitán	0.6369	120	-1	San Juan de los Lagos	0.7271	79	-6
Chiquilistlán	0.6925	109	4	San Juanito de Escobedo	0.7537	38	3
Degollado	0.7322	71	-1	San Julián	0.7506	46	-3
Ejutla	0.7519	44	-7	San Marcos	0.7495	48	4
El Arenal	0.7748	15	0	San Martín de Bolaños	0.6940	107	-1
El Grullo	0.7685	20	-1	San Martín Hidalgo	0.7602	31	2
El Limón	0.7620	27	2	San Miguel el Alto	0.7615	28	-11
El Salto	0.7792	12	-1	San Sebastián del Oeste	0.6855	113	3
Encarnación de Díaz	0.7330	70	-5	Santa María de los Ángeles	0.7144	93	11
Etzatlán	0.7720	17	0	Santa María del Oro	0.6271	122	-1
Gómez Farías	0.7380	61	0	Sayula	0.7646	25	1
Guachinango	0.6891	111	2	Tala	0.7668	22	0
Guadalajara	0.8221	2	0	Talpa de Allende	0.7269	80	-3
Hostotipaquillo	0.7021	101	2	Tamazula de Gordiano	0.7504	47	6
Huejúcar	0.7248	84	6	Tapalpa	0.6992	102	-5
Huejuquilla el Alto	0.7033	99	-7	Tecalitlán	0.7380	62	5
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.7802	11	-1	Tecolotlán	0.7483	49	4

Cuadro 2.2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) en los municipios de Jalisco, 2000 (continuación)

	IDG		
Municipio	Valor	Posición	Pérdida de posición respecto al IDH
Techaluta de Montenegro	0.7266	81	8
Tenamaxtlán	0.7441	54	1
Teocaltiche	0.7214	86	-2
Teocuitatlán de Corona	0.7092	97	6
Tepatitlán de Morelos	0.7784	13	-3
Tequila	0.7596	32	4
Teuchitlán	0.7531	41	-2
Tizapán el Alto	0.7370	66	7
Tlajomulco de Zúñiga	0.7717	18	0
Tlaquepaque	0.7896	7	-1
Tolimán	0.6780	116	-1
Tomatlán	0.7190	89	5
Tonalá	0.7695	19	-1
Tonaya	0.7278	78	-2
Tonila	0.7393	59	4
Totatiche	0.7434	56	-4
Tototlán	0.7355	68	6
Tuxcacuesco	0.6643	118	0
Tuxcueca	0.7376	64	-3
Tuxpan	0.7586	33	3
Unión de San Antonio	0.7216	85	-2
Unión de Tula	0.7607	29	2
Valle de Guadalupe	0.7467	53	-1
Valle de Juárez	0.7378	63	0
Villa Corona	0.7535	39	-3
Villa Guerrero	0.6970	104	-10
Villa Hidalgo	0.7252	83	-6
Villa Purificación	0.6965	105	5
Yahualica de González Gallo	0.7383	60	-11
Zacoalco de Torres	0.7371	65	-3
Zapopan	0.8357	1	0
Zapotiltic	0.7552	37	0
Zapotitlán de Vadillo	0.6822	115	0
Zapotlán del Rey	0.7027	100	-1
Zapotlán el Grande	0.8001	4	0
Zapotlanejo	0.7353	69	-10

Fuente: PNUD (2008c).

Cuadro 2.3 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) en los municipios de Jalisco, 2005

Municipio	Valor	Posición	Pérdida de posición respecto al IDH
Acatic	0.7297	97	2
Acatlán de Juárez	0.8274	9	1
Ahualulco de Mercado	0.8135	16	2
Amacueca	0.7700	60	9
Amatitán	0.7713	58	-11
Ameca	0.8111	18	-2
Arandas	0.7700	61	3
Atemajac de Brizuela	0.6860	118	0
Atengo	0.7244	100	-5
Atenguillo	0.7626	73	2
Atotonilco el Alto	0.7684	67	1
Atoyac	0.7202	102	0
Autlán de Navarro	0.8344	7	0
Ayotlán	0.7344	91	7
Ayutla	0.7733	53	-10
Bolaños	0.6289	123	0
Cabo Corrientes	0.7574	82	-5
Cañadas de Obregón	0.7575	81	1
Casimiro Castillo	0.7719	55	-3
Cihuatlán	0.7936	34	-2
Cocula	0.7804	44	-2
Colotlán	0.8219	13	0
Concepción de Buenos Aires	0.7432	89	1
Cuautitlán de García Barragán	0.6307	122	0
Cuautla	0.7584	77	-4
Cuquío	0.7079	113	-4
Chapala	0.8408	5	1
Chimaltitán	0.6768	120	0
Chiquilistlán	0.7113	107	-4
Degollado	0.7511	87	0
Ejutla	0.7814	42	6
El Arenal	0.8014	26	-2
El Grullo	0.8231	12	0
El Limón	0.8115	17	0
El Salto	0.7997	28	0
Encarnación de Díaz	0.7612	74	6
Etzatlán	0.8093	20	1
Gómez Farías	0.7540	85	-1
Guachinango	0.7103	109	-4
Guadalajara	0.8844	2	0
Hostotipaquillo	0.7344	92	0
Huejúcar	0.7882	37	-6
Huejuquilla el Alto	0.7218	101	3
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.8096	19	3
Ixtlahuacán del Río	0.7317	93	4
Jalostotitlán	0.7742	50	13
Jamay	0.7997	29	-3
Jesús María	0.7191	103	3

Cuadro 2.3 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) en los municipios de Jalisco, 2005 (continuación)

Municipio	Valor	Posición	Pérdida de posición respecto al IDH
Jilotlán de los Dolores	0.6799	119	0
Jocotepec	0.7820	41	3
Juanacatlán	0.8039	23	2
Juchitlán	0.7643	70	2
La Barca	0.7856	39	0
La Huerta	0.7749	48	-2
La Manzanilla de la Paz	0.7646	69	1
Lagos de Moreno	0.7844	40	1
Magdalena	0.7939	33	3
Mascota	0.8083	22	-3
Mazamitla	0.7690	65	-4
Mexticacán	0.7639	71	0
Mezquitic	0.5087	124	0
Mixtlán	0.7598	76	-9
Ocotlán	0.8317	8	0
Ojuelos de Jalisco	0.7164	104	4
Pihuamo	0.7430	90	-1
Poncitlán	0.7717	56	6
Puerto Vallarta	0.8716	3	0
Quitupan	0.6901	117	0
San Cristóbal de la Barranca	0.7082	112	-12
San Diego de Alejandría	0.7293	98	3
San Gabriel	0.7314	94	2
San Juan de los Lagos	0.7784	45	8
San Juanito de Escobedo	0.7694	63	-4
San Julián	0.7949	32	1
San Marcos	0.7693	64	-4
San Martín de Bolaños	0.7086	111	-1
San Martín Hidalgo	0.8083	21	-1
San Miguel el Alto	0.7784	46	11
San Sebastián del Oeste	0.7298	96	-5
Santa María de los Ángeles	0.7259	99	-5
Santa María del Oro	0.6616	121	0
Sayula	0.8238	11	0
Tala	0.8016	25	2
Talpa de Allende	0.7577	80	3
Tamazula de Gordiano	0.7729	54	-5
Tapalpa	0.7095	110	2
Tecalitlán	0.7581	78	-4
Tecolotlán	0.7813	43	-3
Techaluta de Montenegro	0.7685	66	-16
Tenamaxtlán	0.7913	35	2
Teocaltiche	0.7635	72	7
Teocuitatlán de Corona	0.7311	95	-2
Tepatitlán de Morelos	0.8011	27	2
Tequila	0.7714	57	-1
Teuchitlán	0.7873	38	0
Tizapán el Alto	0.7464	88	0
Tlajomulco de Zúñiga	0.8263	10	-1
Tlaquepaque	0.8400	6	-1
Tolimán	0.6998	115	1
Tomatlán	0.7574	83	-7
Tonalá	0.8200	14	1
Tonaya	0.7783	47	-2
Tonila	0.7697	62	-7
Totatiche	0.7739	52	6
Tototlán	0.7578	79	-1
Tuxcacuesco	0.6979	116	-1
Tuxcueca	0.7664	68	-2
Tuxpan	0.7906	36	-2
Unión de San Antonio	0.7163	105	6
Unión de Tula	0.8171	15	-1
Valle de Guadalupe	0.7983	30	0
Valle de Juárez	0.7536	86	-1
Villa Corona	0.7740	51	3
Villa Guerrero	0.7118	106	7
Villa Hidalgo	0.7972	31	4
Villa Purificación	0.7105	108	-1
Yahualica de González Gallo	0.7707	59	6
Zacoalco de Torres	0.7748	49	2
Zapopan	0.8861	1	0
Zapotiltic	0.8027	24	-1
Zapotitlán de Vadillo	0.7055	114	0
Zapotlán del Rey	0.7556	84	-3
Zapotlán el Grande	0.8521	4	0
Zapotlanejo	0.7600	75	11

Fuente: PNUD (2008c).

Cuadro 2.4 IDG e IPG en las regiones de Jalisco, 2000

Región	IDG 2000		IPG 2000	
	Valor	Posición	Valor	Posición
Norte	0.6934	12	0.5576	9
Altos Norte	0.7369	9	0.5950	3
Altos Sur	0.7562	4	0.5872	6
Ciénega	0.7532	5	0.5876	5
Sureste	0.7249	11	0.5542	10
Sur	0.7528	6	0.5865	7
Sierra de Amula	0.7428	8	0.5501	11
Costa Sur	0.7430	7	0.5791	8
Costa Norte	0.7893	2	0.5393	12
Sierra Occidental	0.7296	10	0.5962	2
Valles	0.7611	3	0.5935	4
Centro	0.8112	1	0.6272	1

Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Cuadro 2.5 Índice de Potenciación de Género (IPG) en los municipios de Jalisco, 2000

	IPG	
Municipio	Valor	Posición
Acatic	0.6633	6
Acatlán de Juárez	0.5802	78
Ahualulco de Mercado	0.6606	8
Amacueca	0.6043	51
Amatitán	0.5919	67
Ameca	0.5231	104
Arandas	0.5949	63
Atemajac de Brizuela	0.6487	12
Atengo	0.6131	37
Atenguillo	0.6629	7
Atotonilco el Alto	0.6139	36
Atoyac	0.5069	110
Autlán de Navarro	0.6580	9
Ayotlán	0.6157	34
Ayutla	0.6229	26
Bolaños	0.3884	123
Cabo Corrientes	0.5631	85
Cañadas de Obregón	0.6650	4
Casimiro Castillo	0.4448	117
Chapala	0.6200	27
Chimaltitán	0.5830	75
Chiquilistlán	0.5436	93
Cihuatlán	0.6188	29
Cocula	0.5784	80
Colotlán	0.6494	11
Concepción de Buenos Aires	0.6756	2
Cuautitlán de García Barragán	0.4351	119
Cuautla	0.6121	38
Cuquío	0.6304	24
Degollado	0.5854	72
Ejutla	0.4692	115
El Arenal	0.6146	35
El Grullo	0.5311	99
El Limón	0.6636	5
El Salto	0.6439	17
Encarnación de Díaz	0.6020	56
Etzatlán	0.6119	39
Gómez Farías	0.5354	98
Guachinango	0.6353	19
Guadalajara	0.6712	3
Hostotipaquillo	0.6159	33
Huejúcar	0.5640	84
Huejuquilla el Alto	0.6083	41
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.6082	42
Ixtlahuacán del Río	0.6037	52

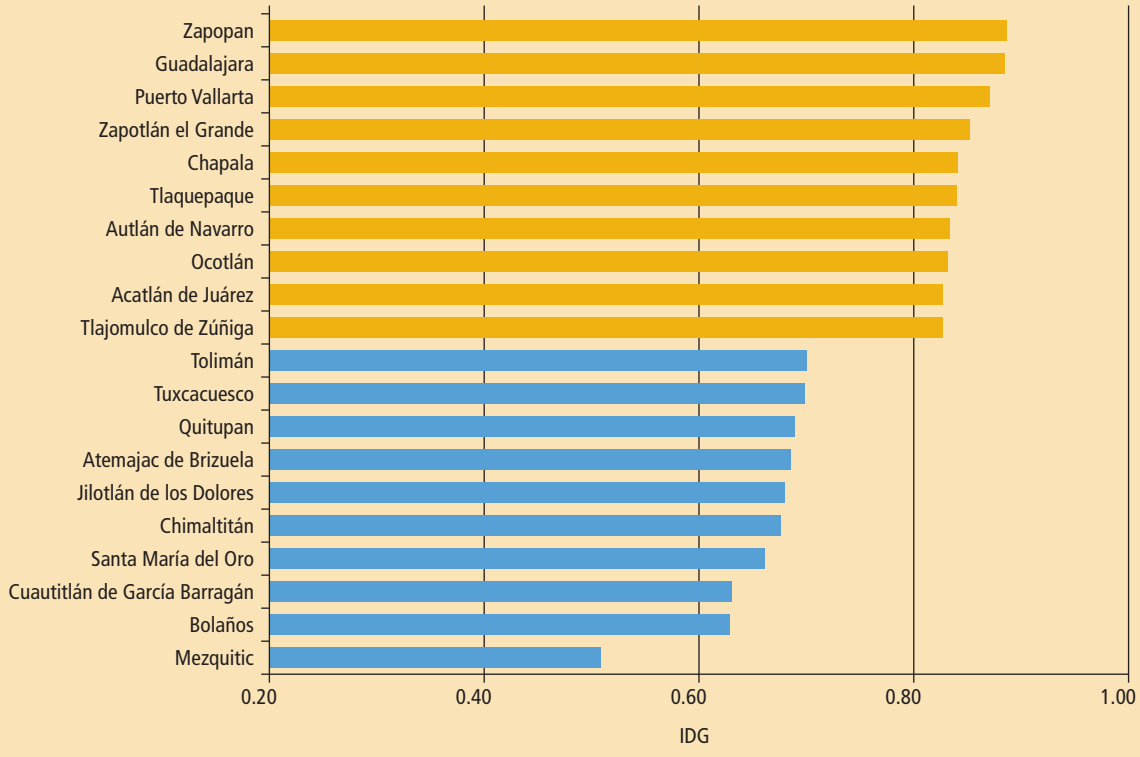
	IPG	
Municipio	Valor	Posición
Jalostotitlán	0.6472	13
Jamay	0.5844	74
Jesús María	0.5929	66
Jilotlán de los Dolores	0.6340	22
Jocotepec	0.6024	55
Juanacatlán	0.6880	1
Juchitlán	0.6006	60
La Barca	0.5879	69
La Huerta	0.5647	83
La Manzanilla de la Paz	0.6059	48
Lagos de Moreno	0.5973	62
Magdalena	0.5606	86
Mascota	0.5448	90
Mazamitla	0.4958	111
Mexticacán	0.6457	14
Mezquitic	0.4874	113
Mixtlán	0.5234	103
Ocotlán	0.5377	96
Ojuelos de Jalisco	0.5815	76
Pihuamo	0.5172	107
Poncitlán	0.5850	73
Puerto Vallarta	0.5256	101
Quitupan	0.5442	91
San Cristóbal de la Barranca	0.6343	21
San Diego de Alejandría	0.5481	89
San Gabriel	0.5118	108
San Juan de los Lagos	0.6164	32
San Juanito de Escobedo	0.6286	25
San Julián	0.6396	18
San Marcos	0.5544	87
San Martín de Bolaños	0.5184	106
San Martín Hidalgo	0.5773	81
San Miguel el Alto	0.5194	105
San Sebastián del Oeste	0.5939	65
Santa María de los Ángeles	0.6033	53
Santa María del Oro	0.6057	49
Sayula	0.6066	45
Tala	0.6450	15
Talpa de Allende	0.6071	43
Tamazula de Gordiano	0.5385	95
Tapalpa	0.5786	79
Tecalitlán	0.5521	88
Techaluta de Montenegro	0.6051	50
Tecolotlán	0.6019	57
Tenamaxtlán	0.5398	94

Cuadro 2.5 Índice de Potenciación de Género (IPG) en los municipios de Jalisco, 2000 (continuación)

	IPG	
Municipio	Valor	Posición
Teocaltiche	0.6439	16
Teocuitatlán de Corona	0.5244	102
Tepatitlán de Morelos	0.5974	61
Tequila	0.6014	58
Teuchitlán	0.6024	54
Tizapán el Alto	0.5810	77
Tlajomulco de Zúñiga	0.5077	109
Tlaquepaque	0.5376	97
Tolimán	0.6182	30
Tomatlán	0.6062	46
Tonalá	0.6353	20
Tonaya	0.6060	47
Tonila	0.4840	114
Totatiche	0.6522	10
Tototlán	0.5855	71
Tuxcacuesco	0.5855	70
Tuxcueca	0.6180	31
Tuxpan	0.6068	44
Unión de San Antonio	0.5438	92
Unión de Tula	0.4137	122
Valle de Guadalupe	0.3650	124
Valle de Juárez	0.5735	82
Villa Corona	0.4293	120
Villa Guerrero	0.4247	121
Villa Hidalgo	0.4515	116
Villa Purificación	0.6010	59
Yahualica de González Gallo	0.4441	118
Zacoalco de Torres	0.6111	40
Zapopan	0.6195	28
Zapotiltic	0.6313	23
Zapotitlán de Vadillo	0.5279	100
Zapotlán del Rey	0.5942	64
Zapotlán el Grande	0.5902	68
Zapotlanejo	0.4898	112

Fuente: PNUD (2008c).

Gráfica 2.4 Municipios con mayor y menor IDG. Jalisco, 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Población hablante de lenguas indígenas

Jalisco es un estado con pocos municipios que tengan una mayoría de habitantes hablantes de alguna lengua indígena. Sólo Mezquitic y Bolaños, ambos en la región norte, rebasan el 50% de hablantes de lengua indígena, mientras los demás registran porcentajes inferiores al 5%. Esta información impide inferir algún tipo de relación estadística sólida entre el porcentaje de población hablante de alguna lengua indígena y el nivel de desarrollo humano, como ocurre en la escala nacional, donde una mayor proporción de hablantes de lenguas indígenas se asocia con un menor nivel de desarrollo humano. Sin embargo, cabe hacer notar que los dos municipios con mayor población hablante de lengua indígena en la entidad presentan niveles notablemente bajos en su IDH (ver cuadro 2.6).

FUENTES DE LA DESIGUALDAD EN EL DESARROLLO HUMANO

Una forma de resumir las características que presenta la desigualdad del IDH municipal es mediante su desagregación por fuentes. Así, es útil establecer qué componente (salud, educación o ingreso) es causa de la mayor parte de la desigualdad del IDH para enfocar los esfuerzos por reducir ésta en los elementos de mayor peso en el problema.

Desigualdad del IDH por índices componentes

Si se considera que el IDH es el resultado de la combinación de los índices parciales de salud, educación e ingresos, puede esperarse que las diferencias de estos componentes entre municipios determinen la desigualdad del propio IDH. Tres factores influyen para que un índice determinado provoque una mayor o menor desigualdad en el IDH:

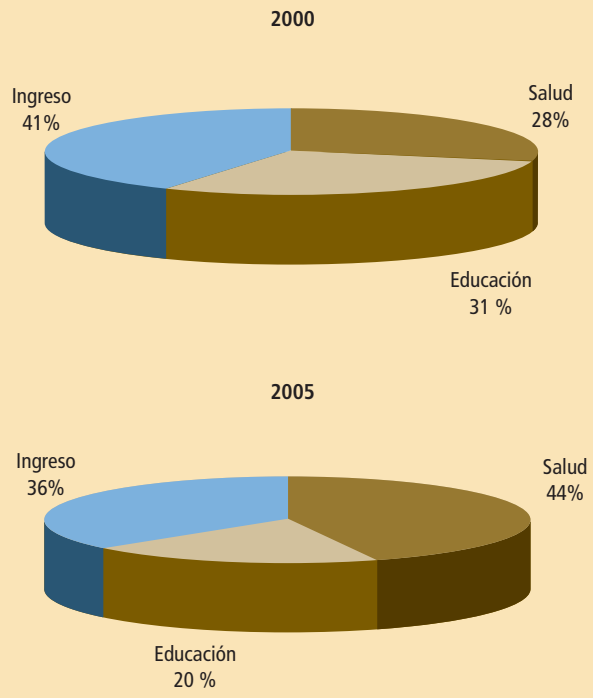
a) La proporción que representa un índice parcial en el IDH.
b) La relación que guarda el índice parcial con la desigualdad final.
c) La magnitud de la desigualdad del índice componente.

Cuadro 2.6 IDH y municipios con mayor porcentaje de población hablante de alguna lengua indígena. Jalisco, 2005

Municipio	% población hablante de alguna lengua indígena	IDH 2005
Mezquitic	69.4	0.5168
Bolaños	52.5	0.6383
Huejuquilla el Alto	4.6	0.7341
San Martin de Bolaños	2.0	0.7289
Villa Guerrero	1.9	0.7235

Fuente: Elaborado con base en Inegi (2005b) y PNUD (2008c).

Gráfica 2.5 Contribución de cada componente a la desigualdad en el IDH de Jalisco, 2000 y 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Con base en lo anterior, la gráfica 2.5 muestra para el estado de Jalisco el origen de la desigualdad del IDH por componentes en 2000 y 2005.[4] En el año 2000, la mayor causa de desigualdad provino del índice de ingresos, que representó el 41% de la desigualdad total. Sin embargo, en 2005 el índice de ingresos sólo contribuye con el 36%, y pasa al segundo lugar en importancia.

Durante el mismo periodo, el factor salud pasó de ser el tercer contribuyente a las diferencias municipales en el IDH, con 28%, al primero, y representó el 44% de la desigualdad en 2005. Finalmente, la educación, que en 2000 contribuía con el 31% a la desigualdad total, en 2005 constituyó el 20%.

Estas cifras son consistentes con las registradas en el ámbito nacional, donde la educación tuvo en 2005 la menor contribución a las desigualdades municipales en desarrollo. Sin embargo, en el caso de Jalisco las diferencias municipales en el indicador de salud resultan notablemente mayores a las registradas para el país en su conjunto, mientras que por otra parte destaca la reducción de la contribución del ingreso a la desigualdad del IDH estatal.

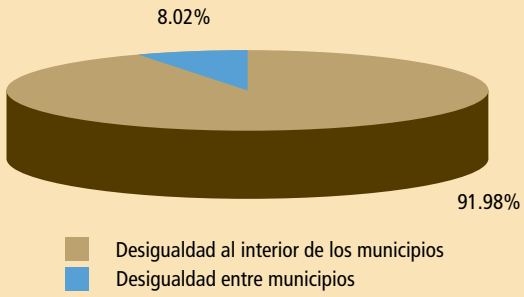
4 Véase la nota técnica sobre descomposición de la desigualdad al final de este informe.

Desigualdad del ingreso en los municipios 2005

Entre 2000 y 2005 la desigualdad del índice de ingreso que conforma al IDH de Jalisco aumentó menos que la del índice de salud, por lo que dejó de representar la principal contribución a la desigualdad del IDH. Esto debió haber significado una recomposición en las desigualdades municipales del ingreso como tal, aunque no es posible rastrearla debido a que no se cuenta con información desagregada del año 2000. Sin embargo, al analizar el panorama de la situación municipal en términos de ingreso en 2005, puede encontrarse una considerable heterogeneidad, si bien ésta es menor a la que el país presenta –Jalisco no aporta ningún municipio a los veinte con mayor o menor desigualdad en la distribución del ingreso en el ámbito nacional (PNUD 2008a). Asimismo, el estado tiene una desigualdad ligeramente menor al promedio nacional (ver gráfica 2.6).

Si bien la desigualdad total en el ingreso del estado se debe a las diferencias entre municipios, también las disparidades al interior de cada municipio son parcialmente causantes de la desigualdad. Por ello cabe distinguir los porcentajes en que cada uno de estos dos factores contribuye a la desigualdad total. En la gráfica 2.7 se observa que la mayor parte de la desigualdad estatal se debe a las diferencias que existen al interior de los municipios (91.98%), ya que las diferencias entre éstos representan sólo el 8.02% de la desigualdad total. Esto en cierta medida replica los hallazgos a nivel nacional respecto a la desigualdad entre los estados y al interior de los mismos (PNUD 2008a).

Gráfica 2.7 Descomposición de la desigualdad de ingreso en el estado de Jalisco, 2005

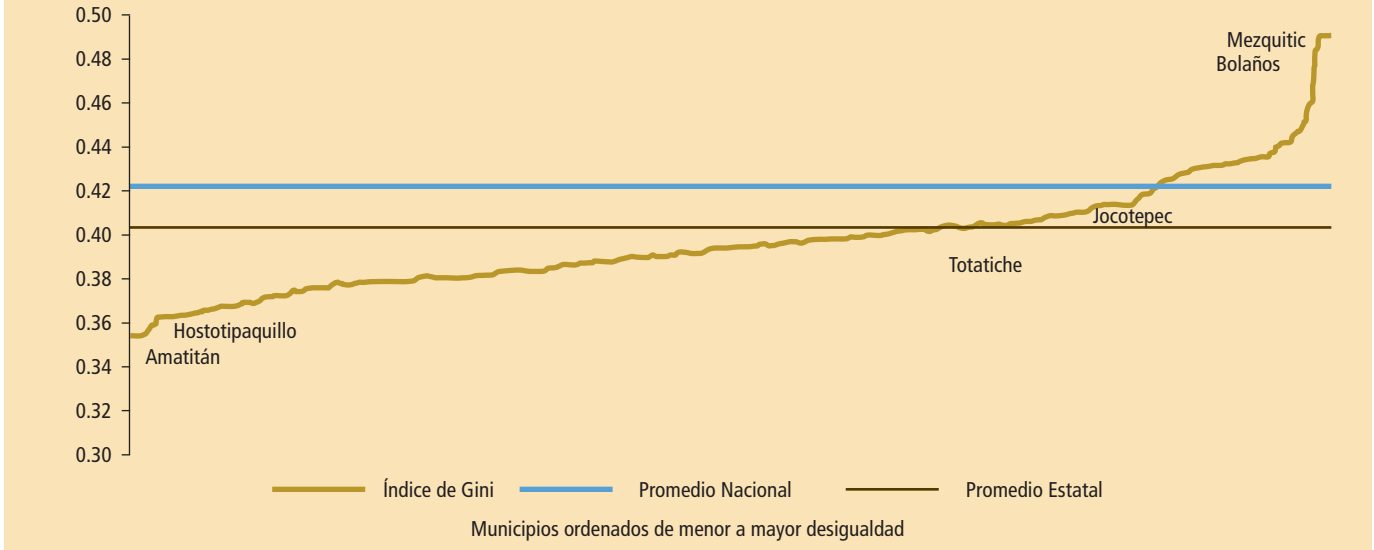


Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Respecto a la desigualdad del ingreso al interior de los municipios, dos factores son determinantes para que un municipio contribuya de forma significativa a la desigualdad estatal: i) tamaño de la población: mientras mayor sea la población de un municipio, mayor peso tendrá su situación de desigualdad sobre la desigualdad estatal; y ii) magnitud de la desigualdad: mientras mayor sea la desigualdad al interior de un municipio, mayor será la contribución a la desigualdad estatal.

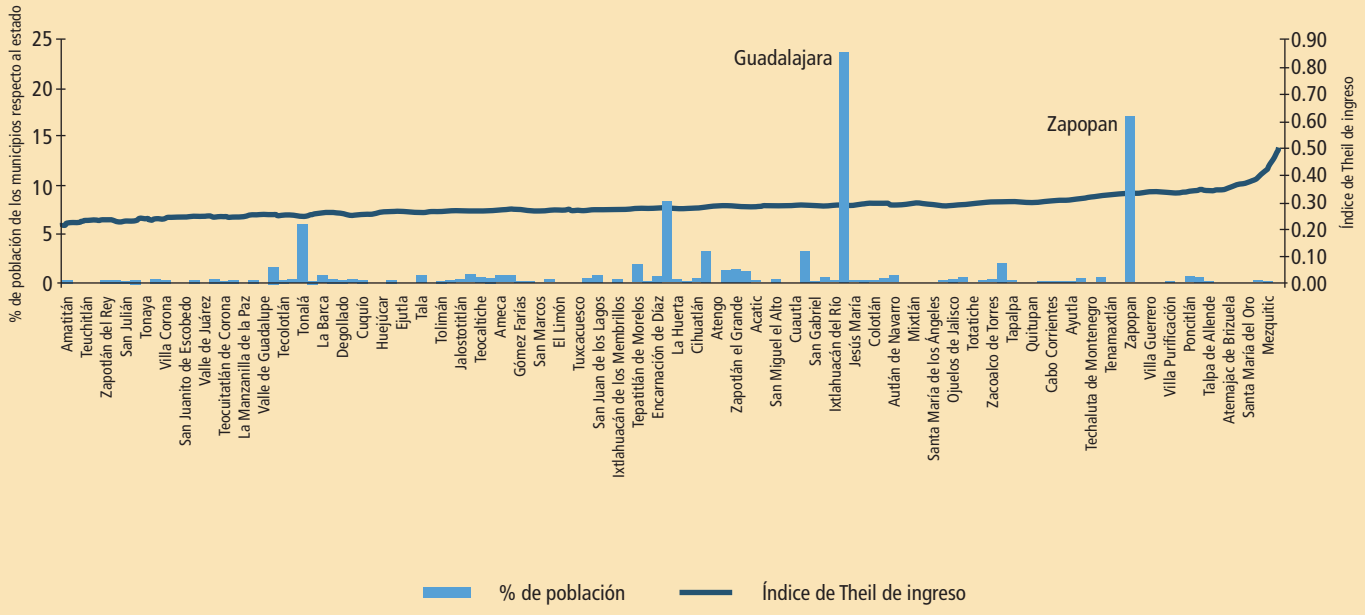
La gráfica 2.8 muestra las desigualdades en el ingreso y las proporciones de población de los municipios del estado, sin que se encuentre una clara asociación entre ambos elementos.

Gráfica 2.6 Desigualdad del ingreso en los municipios de Jalisco (índice de Gini), 2005



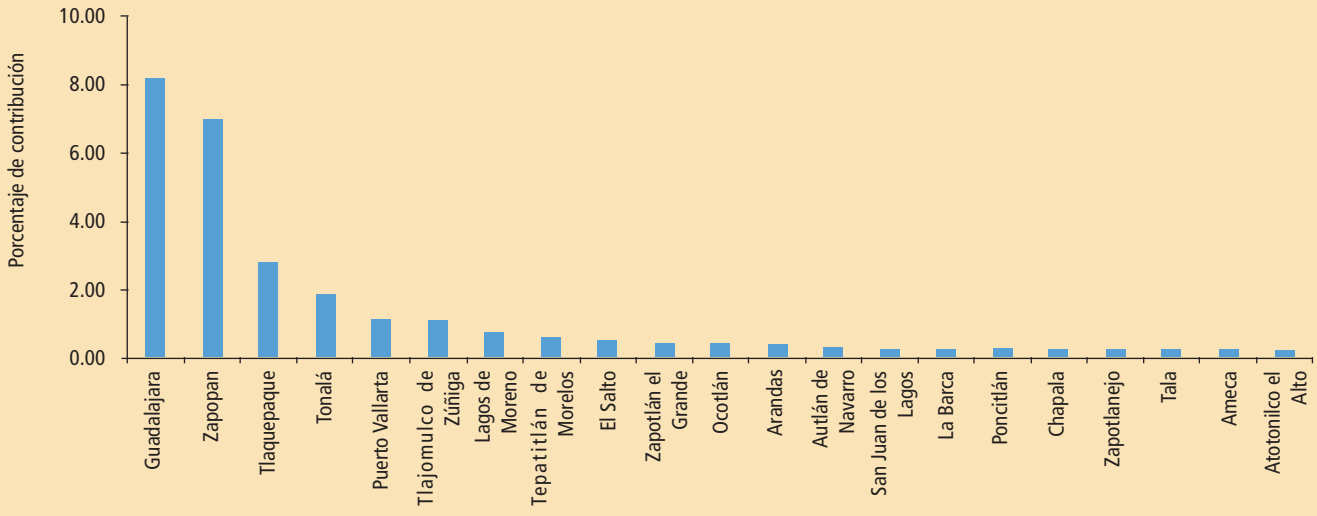
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Gráfica 2.8 Distribución de la población estatal y desigualdad del ingreso en el ámbito municipal. Jalisco, 2005



Fuente: Elaborado con base en Inegi (2006) y PNUD (2008c).

Gráfica 2.9 Municipios con mayor contribución a la desigualdad del ingreso en Jalisco, 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c).

Sin embargo, la gráfica muestra a los municipios de Guadalajara y Zapopan como importantes contribuyentes a la desigualdad estatal por su elevada desigualdad y el alto porcentaje de población que habita en estos municipios.

El impacto que en definitiva tiene un municipio sobre la desigualdad estatal es resultado de combinar el efecto de su población con su desigualdad. Así, municipios con alta población y alta desigualdad influirán en mayor medida en la desigualdad del estado, en comparación con municipios con baja población y baja desigualdad.

La gráfica 2.9 muestra que la desigualdad estatal en el ingreso proviene principalmente de los municipios de Guadalajara (8.3%), Zapopan (7.0%), Tlaquepaque (2.8%), Tonalá (1.9%), y Puerto Vallarta (1.1%). Estos municipios concentran el 21.1% de la desigualdad estatal del ingreso y deberían ser foco de las políticas de reducción de la desigualdad en este rubro.

DESIGUALDAD Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Las desigualdades identificadas en las secciones anteriores marcan uno de los retos más graves de México, así como retos muy particulares para el estado de Jalisco. Pese a los avances que, tras varias décadas, son evidentes en términos de crecimiento económico y mejora en los niveles de salud y educación de los ciudadanos, es claro que la distribución desigual del desarrollo humano tiene consecuencias graves para la vida de estas comunidades: la desigualdad se refleja en exclusión, marginación y acceso a condiciones distintas para ciudadanos que, según la ley, deberían ser iguales.

Desigualdades persistentes, crecientes y autoreforzadas

Desde luego, no puede esperarse que haya condiciones equivalentes en todas las regiones y localidades de un país. Las desigualdades son siempre esperables en cualquier unidad territorial. El propósito de un régimen federal es, precisamente, el de recoger la diversidad de las entidades que componen a un país en un solo pacto político. El problema real en México (y en Jalisco) es que las desigualdades sociales, económicas e incluso políticas son persistentes, crecientes y con dimensiones que se refuerzan entre sí.

Son persistentes porque por décadas –y tal vez siglos, desde una perspectiva histórica– las desigualdades han sido la pauta del desarrollo mexicano. Pese a momentos históricos de avance en la igualación de condiciones (en el periodo inmediato a la Revolución y durante la época del Desarrollo Estabilizador), lo cierto es que las desigualdades heredadas del pasado sobreviven: las distinciones entre centro y periferia, norte y sur, urbano y rural, o las que cruzan los ejes de género y etnicidad son tan viejas como el país mismo y siguen vigentes aún.

Son crecientes porque estas desigualdades no sólo se reproducen sino que aumentan, y ése es el principal riesgo del federalismo mexicano y de la gobernanza local del estado de Jalisco: si las desigualdades actuales representan un obstáculo para el desarrollo humano y para la convivencia en un espacio público compartido en el que todas las personas se reconozcan como iguales, ese obstáculo será más grande en los próximos años, a menos que se reviertan las tendencias observadas hasta hoy.

En este sentido, las reglas de organización y acción colectiva cobran una importancia vital: cuando el marco institucional está diseñado para tratar por igual a los componentes de una unidad territorial (la noción de un federalismo asimétrico es impensable para México), la desigualdad se vuelve un serio problema para la negociación política, para la gestión administrativa y para la implementación de cualquier política pública que busque promover el desarrollo humano. Así, la persistencia y aumento en las desigualdades se explica en buena medida por el reforzamiento de distintas dimensiones de la desigualdad. En efecto, una de las consecuencias de las desigualdades políticas es que acentúan las desigualdades económicas, al generar estructuras de gobierno que favorecen a ciertos grupos en las decisiones de inversión pública, o en el acceso a información privilegiada, por ejemplo. Y estas desigualdades económicas, a su vez, acrecientan las desigualdades sociales, al distribuir recursos de manera inequitativa, reduciendo así las oportunidades a que tienen acceso los individuos para desarrollarse.

Este fenómeno plantea dos escenarios extremos pero no irreales: el primero, con un grupo de municipios y estados con instituciones políticas democráticas relativamente avanzadas, que fomentan el crecimiento económico, están integradas a la economía mundial y tienen gobiernos que inciden en las dimensiones del desarrollo humano; el segundo, con otro grupo de municipios y estados que tienen sistemas políticos excluyentes, no atraen inversión privada, pierden población por migración, y tienen gobiernos proclives a la corrupción y poco eficaces en la provisión de bienes y servicios básicos. Escenarios contrastantes como estos se refuerzan internamente como círculos viciosos o virtuosos que, en agregados, llevan a un país más desigual. Jalisco, aunque con extremos menos contrastantes que los del país en su conjunto, no escapa de este patrón.

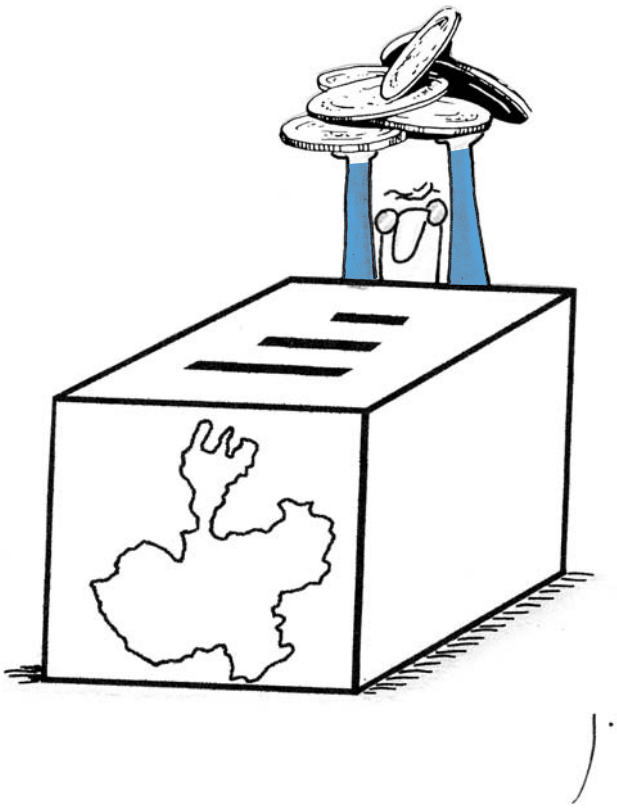
La incidencia de las capacidades institucionales

En este conjunto de desigualdades, las capacidades institucionales –cuya definición formal se hará en el siguiente capítulo– tienen un papel central para romper los círculos viciosos de desigualdades que se refuerzan o para activar mecanismos que

permitan mitigarlas. El problema, sin embargo, es que también en el ámbito de las capacidades institucionales de los gobiernos de México existen desigualdades notables. Como se explica en los siguientes capítulos, en el mismo país conviven gobiernos relativamente fuertes con gobiernos débiles en materia financiera y organizacional, de institucionalización de procesos, de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana efectivos, y de capacidad de generar bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo humano.

La premisa central del enfoque de las capacidades institucionales para el desarrollo humano es que esas capacidades determinan en buena medida las posibilidades de que un gobierno concreto incida en las libertades reales de los individuos en una comunidad determinada. Estas posibilidades, sin embargo, son drásticamente reducidas cuando los gobiernos carecen de las reglas y los instrumentos necesarios. Es por ello que las capacidades institucionales pueden verse como el detonador de desarrollo humano pero, paradójicamente, también pueden generar la desigualdad. En un país como México, donde las capacidades institucionales de municipios pobres o rurales contrastan con las de aquellos municipios más desarrollados institucionalmente, estas diferencias pueden significar mayor desigualdad en el futuro, pues los que cuentan con mayores capacidades suelen tener mayores posibilidades de alcanzar mayores logros en su desarrollo humano.

Así, la *desigualdad institucional* –entendida como la capacidad diferenciada de respuesta gubernamental a demandas sociales específicas– puede ser una variable clave para entender la propia desigualdad en el desarrollo humano local de México en general, y de Jalisco en particular. Esto, sobre todo en aquellos ámbitos donde los gobiernos sub nacionales tienen mayor incidencia e impactan de manera directa o indirecta en el desarrollo humano: educación, salud, servicios públicos, seguridad ciudadana, entre otros ámbitos de la acción pública local. De esta forma, la desigualdad vista desde *lo institucional* permite entender este complejo fenómeno desde una perspectiva particular, que podría arrojar luz sobre la importancia de contar tanto con gobiernos locales capaces, como con entornos institucionales locales adecuados para el desarrollo humano.



COMENTARIOS FINALES

La relación entre capacidades institucionales y desarrollo humano es de doble vía: mayor desarrollo humano propicia más capacidades (al permitir contar con una base mínima de ingresos y comunidades compuestas de individuos libres que forman parte de las decisiones públicas), mientras que éstas pueden detonar procesos de ampliación de las libertades reales de las personas al generar políticas públicas eficaces.

Esta relación doble prueba la importancia de incidir en las capacidades institucionales para poder abatir las desigualdades. De manera más importante, apunta hacia la necesidad de enfocar el desarrollo de capacidades no como un fin en sí mismo sino como un instrumento eficaz para ampliar las libertades de los individuos. Esta visión permite escapar de aquella que considera el desarrollo de las instituciones como un proceso autocontenido y lo convierte en un elemento con valor no solamente intrínseco, sino instrumental, para el desarrollo humano.

El estado de Jalisco, como el país en su conjunto, está marcado por desigualdades importantes de todo tipo que tienen consecuencias en los niveles de desarrollo humano y que frenan la expansión de las libertades individuales. Estas desigualdades en los niveles de desarrollo también están presentes en los niveles de capacidad institucional. En los capítulos siguientes, tras una revisión del concepto de capacidades institucionales, se presenta un diagnóstico detallado de los distintos componentes del entorno y de dichas capacidades en la entidad. Este diagnóstico puede leerse también como una agenda de reformas pendientes para una discusión amplia por parte de la sociedad jalisciense, que habrá de ser atendida para eliminar los obstáculos al desarrollo humano y garantizar la equidad de la ciudadanía en el estado. Bien entendidos, la mejora del entorno institucional y el desarrollo de capacidades institucionales, son condiciones que podrían permitir romper círculos viciosos y activar la trayectoria hacia un mayor (y mejor) desarrollo.

3

Las instituciones como determinantes del desarrollo humano

EXISTE UNA LARGA LISTA DE FACTORES QUE PUEDEN determinar los niveles de desarrollo humano, desde condiciones histórico-culturales y geográficas hasta procesos económicos de largo alcance y decisiones políticas. El PNUD ha identificado el entorno institucional como una variable crucial para el desarrollo humano desde múltiples perspectivas (PNUD 2002, 2005, 2008d, 2008e). Tanto el fomento del desarrollo humano como el ejercicio de las libertades que lo componen ocurren dentro de un entorno definido por instituciones, las cuales inducen ciertos comportamientos y restringen otros, dan certidumbre a las decisiones de individuos y grupos y, en general, inciden en la trayectoria de las sociedades.

La teoría clásica de Douglass C. North (1993, 13) define las instituciones como "las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico". Las instituciones constituyen el fundamento de la sociedad, pues proveen información anticipada sobre el comportamiento de los actores sociales, estabilizan las expectativas sociales y, en suma, estructuran la vida social (Knight 1992, 171-208).

No basta con aceptar que las instituciones son importantes: es fundamental identificar cuáles lo son y por qué. Específicamente, es clave identificar aquellas cuyo diseño y operación propician –u obstaculizan– las libertades individuales y el desarrollo humano, así como las capacidades de cada una. Ésta es una tarea compleja al menos por dos razones: primera, porque la relación entre capacidades institucionales y desarrollo humano dista mucho de ser lineal o unidireccional, y segunda, porque si bien existen formas mínimamente consensuadas para la medición del desarrollo humano, con las capacidades institucionales es muy distinto: la amplia diversidad de definiciones básicas y una grave carencia de información dificultan la obtención de evidencia empírica sólida.

Aun cuando sea imposible identificar relaciones directas, es necesario resaltar los múltiples canales por medio de los cuales las capacidades institucionales pueden afectar el desarrollo humano. El presente capítulo conceptualiza las capacidades institucionales y analiza su relación con el desarrollo humano; los capítulos 4 y 5 estudian instituciones específicas (desde algunas que forman parte del entorno que estructura la acción de gobiernos y ciudadanos, hasta las capacidades específicas de gestión de servicios y políticas públicas). Finalmente, el capítulo 6 propone un sistema para medir y comparar las capacidades institucionales de los municipios jaliscienses en el contexto nacional.

DESARROLLO HUMANO EN EL ÁMBITO LOCAL

El desarrollo humano está intrínsecamente vinculado con las circunstancias específicas que rodean a los individuos, es decir, con su entorno inmediato. El ambiente familiar y el laboral, la localidad de residencia, la comunidad a la cual se pertenece y el nivel de gobierno más cercano son condicionantes del desarrollo humano, que, por definición, es local (PNUD 2005). Dicho de otra forma, el desarrollo basado en las capacidades de las personas no puede disociarse del carácter intrínsecamente local que lo caracteriza. Entre los factores determinantes del desarrollo humano destaca, por su incidencia en la expansión de las libertades y capacidades de los individuos, el llamado "gobierno de proximidad", es decir, la autoridad más cercana a la gente: el municipio y, en segunda instancia, el gobierno estatal.

Como resultado de los procesos de descentralización y democratización en México, tanto los gobiernos municipales como los estatales han adquirido cada vez más recursos y responsabilidades, que les han permitido convertirse en actores claves del desarrollo del país. Al mismo tiempo, sin embargo, muchos carecen de capacidades suficientes para aprovechar sus recursos y atribuciones. Esta limitación es uno de los obstáculos más importantes para promover el desarrollo humano en el ámbito local. Esta situación es particularmente importante en el contexto de un federalismo cambiante, donde prevalecen un sinnúmero de brechas de bienestar entre estados y municipios, las cuales suelen ampliarse por las diferencias de desarrollo institucional entre los gobiernos subnacionales.

Diversos informes han documentado que la desigualdad es el obstáculo más preocupante para el desarrollo humano en México (PNUD 2003, 2005, 2007a). Con base en la información de los capítulos 1 y 2 de este informe, se puede afirmar que la desigualdad intraestatal es uno de los rasgos característicos de Jalisco, pues pese a no figurar entre las entidades de menor desarrollo promedio, presenta notorios contrastes entre sus municipios. Esto puede estar asociado con el hecho de que muchos gobiernos locales en Jalisco, al igual que en el resto del país, carecen de las capacidades institucionales necesarias para hacer frente a sus obligaciones constitucionales.

En el ámbito local existen diversos factores determinantes del desarrollo humano (sociales, políticos, geográficos, económicos, etc.). No obstante, los relacionados con la acción directa de los gobiernos figuran entre los de mayor importancia, pues son resultado de la decisión de una mayoría ciudadana. Estos factores institucionales pueden clasificarse, para propósitos analíticos, en dos grupos: por un lado, el entorno institucional que enmarca las políticas públicas (el conjunto de reglas que circunscriben tanto la acción gubernamental como la no gubernamental, privada y social), y por otro, las capacidades institucionales de gestión de políticas públicas (acciones gubernamentales para propósitos específicos, como la provisión de bienes y servicios públicos).[1] La suma e interacción de ambos determinantes institucionales constituyen las capacidades institucionales para el desarrollo humano local.[2] La gráfica 3.1 ilustra esta relación.

Esta perspectiva desde lo local parte de la premisa de que los gobiernos subnacionales tienen un margen de acción cada vez mayor para promover el desarrollo humano. Las capacidades institucionales subnacionales son la esencia de este enfoque del desarrollo humano de abajo hacia arriba, también llamado por algunos autores gobernanza democrática descentralizada (PNUD 2004; Grindle 1997; Tendler 1997).

Recuadro 3.1 La calidad de gobierno: arquitectura y prácticas

El desempeño y la calidad de un gobierno dependen de sus estructuras y procesos, los cuales determinan sus resultados sociales. Existen diversas visiones sobre estos conceptos, pero sólo tienen sentido si, en lugar de concebirlos en forma agregada (es decir, gobiernos *buenos* y *malos*), se identifican los mecanismos específicos para el ejercicio de la autoridad pública.

Un enfoque acotado y analíticamente útil consiste en estudiar la calidad de un gobierno con base en su arquitectura institucional (marco general de reglas que dirigen la actuación de los gobernantes) y las prácticas de gestión para controlar la discrecionalidad (decisiones y acciones derivadas del comportamiento cotidiano de los actores gubernamentales). Esta visión evalúa la calidad gubernamental a partir de dos elementos fundamentales:

I) La *arquitectura institucional* se basa en el control de la discrecionalidad gubernamental mediante reglas claras para brindar servicios públicos, rendir cuentas y transparentar la información gubernamental, y
II) Un conjunto de *procesos y prácticas* de gestión y políticas gubernamentales (administración financiera y de capital, de recursos humanos e informáticos y, en general, orientación estratégica del sector público).

Esta perspectiva no supone que la calidad gubernamental está determinada por la mera existencia de ciertos atributos o estándares institucionales, sino por la interacción entre estas características y los procesos organizacionales dentro de la propia administración pública. Asimismo, esta visión reconoce la calidad del gobierno como *ejercicio* del poder y se concentra en la interacción entre reglas formales (particularmente aquellas de control de la discrecionalidad) y la operación diaria de la función pública.

Arquitectura y prácticas definen los criterios para entender la calidad gubernamental, no como un imperativo normativo (criterios estandarizados para cualquier situación), sino como configuraciones institucionales y organizacionales utilizadas para ejercer la autoridad en un contexto determinado.

Los mecanismos de la arquitectura institucional para restringir la discrecionalidad y controlar la conducta de políticos y burócratas son las reglas de acceso al servicio público, los instrumentos de rendición de cuentas y la transparencia y el acceso a la información. La arquitectura institucional no asegura por sí sola una producción efectiva de bienes y servicios públicos, sino que es indispensable atravesar por un proceso de gestión, en el cual los objetivos de gobierno se traducen en acciones para producir resultados. Así, la gestión es una segunda dimensión de la calidad de gobierno, que consiste en identificar los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales se transforman en productos de gobierno.

Definida como la "habilidad intrínseca de los gobiernos para (…) desarrollar, dirigir y controlar su capital humano, físico e informático con el fin de apoyar la aplicación de las políticas públicas" (Ingraham 2000, 294), la gestión se lleva a cabo si los recursos administrativos se encuentran en el lugar y en el momento apropiados para alcanzar sus objetivos. Por supuesto, esta articulación y distribución de recursos no es autónoma, sino que responde a la estructura institucional existente (en este caso la arquitectura de control de la discrecionalidad) y a las dinámicas burocráticas de cada contexto. Los procesos de gestión esenciales son el financiero, el de recursos humanos, el tecnológico-informático y el de la orientación estratégica del gobierno.

La interacción de todas estas instituciones y prácticas define la calidad de cualquier gobierno.

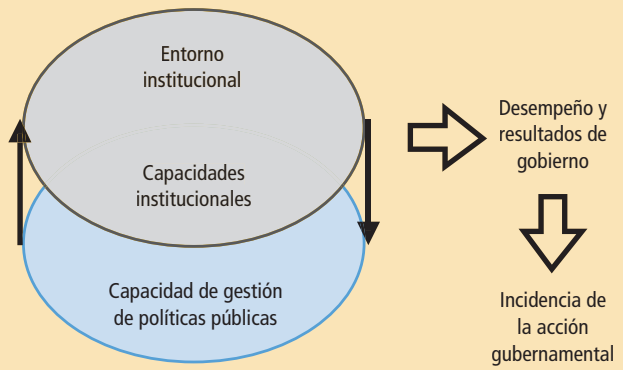
Fuente: Cejudo, Sánchez y Zabaleta (2008).

1 Las capacidades institucionales se refieren a la competencia de los gobiernos para formular y aplicar políticas públicas; en tanto, el entorno o entramado institucional es la infraestructura que soporta y enmarca tales políticas. En este sentido, el entorno institucional tiene que ver con que los gobiernos rindan cuentas, sean fiscalizados, ejerzan una administración pública profesional, permitan el acceso a información transparente, promuevan la participación de los ciudadanos y sus decisiones públicas se apeguen a derecho. Las capacidades institucionales tienen más que ver con las competencias asociadas a la elaboración y aplicación de políticas públicas, como la obtención de recursos fiscales propios, la asignación del presupuesto, la provisión de servicios públicos de calidad, la gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos, etc.

2 Este enfoque se asemeja al de gobernanza democrática propuesto por el PNUD (1997), el cual se compone de los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, resuelven sus conf ictos y ejercitan sus derechos y obligaciones, y en el que el Estado es actor principal del desarrollo, pero no el único.

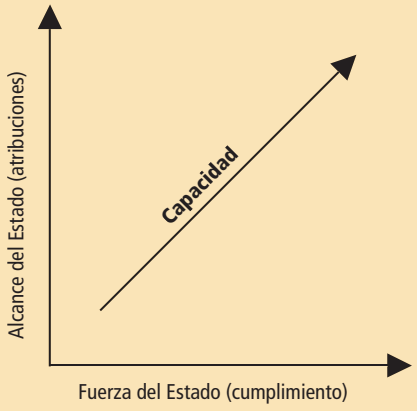
La heterogeneidad regional y local es característica de todo régimen federal o descentralizado, como es el caso de México. En consecuencia, las capacidades institucionales de sus gobiernos estatales y municipales también varían significativamente. La desigualdad institucional –entendida como la diferente capacidad de respuesta gubernamental a demandas sociales específicas– puede ser una variable clave para entender los desequilibrios del desarrollo humano del país en general y de Jalisco en particular, sobre todo en aquellas dimensiones donde los gobiernos subnacionales pueden tener mayor incidencia. El análisis de la desigualdad desde el ámbito institucional destaca la importancia de tener tanto gobiernos locales capaces como entornos institucionales locales adecuados para el desarrollo humano.

Gráfica 3.1 Capacidades institucionales para el desarrollo humano local



Fuente: De Alba y Gómez-Álvarez (2008).

Gráfica 3.2 Capacidad institucional



Fuente: Fukuyama (2004).

Un planteamiento como el propuesto por Fukuyama (2004) para medir el nivel de estatalidad puede ser útil para evaluar las capacidades de un gobierno. Según el autor, este indicador se calcula a partir de la relación alcance/fuerza. El alcance es el cúmulo de funciones y objetivos que asumen los gobiernos, es decir, las capacidades *de jure;* en tanto, la fuerza es el poder para elaborar políticas y aplicar las leyes (equivale a la capacidad institucional), es decir, son las capacidades *de facto*. La comparación entre ambas se ilustra en la gráfica 3.2.

DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL AL DESARROLLO DE CAPACIDADES

En una acepción amplia, las *capacidades* son aquello que posibilita a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente y obtener resultados óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades; es decir, las habilidades y posibilidades de individuos, instituciones y colectividades para fijarse y lograr objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas en forma permanente. En suma, las capacidades son las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida.[3]

La individualización de las capacidades y su carácter endógeno han hecho necesario cambiar el enfoque, el lenguaje y la estrategia para alcanzar el desarrollo. La noción de *capacidad* se ha modificado en décadas recientes, en forma paralela al debate sobre el desarrollo y el papel del Estado para alcanzarlo. El concepto de desarrollo se ha expandido: algunos autores lo entienden como un insumo, otros como un proceso y algunos más como un resultado (Morgan 2006); hay quienes lo consideran una cualidad institucional (Fukuyama 2004; Israel 1987); otros como un atributo de la gobernanza (Grindle 1997), como una característica organizacional (Tobelem 1992; Morgan 1997; Boesen y Therkildsen 2004), o bien como un factor *habilitador* del individuo (Sen 1999).

El uso laxo del término *capacidad* ha dificultado su definición consensuada, ya que es común su utilización como sinónimo de calidad administrativa, desempeño organizacional, eficiencia de gestión o capacitación, entre otros.[4] Para propósitos de claridad conceptual, se propone dividir la evolución del término en cuatro etapas o categorías: desarrollo institucional, nuevo institucionalismo, gobernanza democrática y desarrollo de capacidades institucionales.

3 El nivel de los logros depende en gran medida de las posibilidades de los individuos para obtener, reforzar, adaptar y mantener dichas capacidades. A esto se le denomina *desarrollo de capacidades* (PNUD 2007b).

4 Esta situación propició las críticas de algunos autores, quienes señalan que el término *capacidades* es más propio del argot de las organizaciones internacionales (Boesen y Therkildsen 2004; Moore 1994). Otros opinan que la utilidad operativa del término se deriva precisamente de la ambigüedad y falta de definición del concepto, ya que permite adaptarse a cada situación, contexto y tiempo específico (Morgan 2006).

Desarrollo institucional

La primera escuela de pensamiento sobre las capacidades, la cual puede compararse con el modelo tradicional de administración pública, se refiere al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico. Este modelo supone el aprovechamiento del capital y la tecnología para incrementar la producción y con ello mejorar los niveles de vida de la población para alcanzar la paz y el progreso. Desde esta perspectiva, fundamentalmente desarrollista y en su momento estatista, *capacidad* se entiende como el correcto desempeño de las instituciones públicas a partir de la habilidad de los individuos que forman parte de ellas (Cohen 1993). En consecuencia, los esfuerzos por impulsar las capacidades se centran en la construcción de burocracias –organizaciones formales– necesarias para la gestión óptima de la inversión pública. Así, la construcción de capacidades se entiende como la provisión pública de recursos económicos y técnicos para la construcción de las instituciones que promueven el desarrollo (Shacter 2000).

Desde esta perspectiva, las capacidades se equiparan con la capacitación, y la construcción de capacidades con el mejoramiento del desempeño de los recursos humanos en las administraciones públicas. Sin embargo, cuando se constató que esto no bastaba para que las organizaciones obtuvieran resultados óptimos, se amplió el enfoque para incluir todos los componentes de las organizaciones burocráticas; así, la capacidad fue concebida como el mejoramiento de la gestión administrativa del desarrollo.

Nuevo institucionalismo

Las crisis económicas mundiales de las décadas de 1970 y 1980 y sus consecuencias sociales propiciaron que se incorporara la noción de distribución de la riqueza como complemento necesario del crecimiento económico para alcanzar el desarrollo. Además, crearon las condiciones para introducir nuevos mecanismos de participación del Estado en la economía, en la búsqueda de la eficiencia del gasto público y en la lucha contra la corrupción (North 1990).

Este enfoque –asociado con la llamada *nueva gestión pública*– presta más atención al comportamiento de la economía y al mercado, que definen los incentivos para el mejoramiento del desempeño institucional de los gobiernos. No busca crear instituciones, sino desarrollarlas, y define la capacidad como la habilidad del gobierno para aplicar políticas y proveer servicios para producir resultados eficientes (Polidano 2000; Boesen y Therkildsen 2004; Teskey 2005). Esta perspectiva hace énfasis en el mejoramiento de las habilidades de gestión, el desempeño más eficiente de las instituciones públicas, el manejo óptimo de recursos en los procesos y, en general, en la capacidad de respuesta gubernamental.

Gobernanza democrática

Tras advertir que las iniciativas que se limitaban a mejorar algunos procesos podrían crear "islas de capacidad", y que las instituciones y las relaciones de poder constriñen el desempeño de las organizaciones, se comenzó a pensar en el fortalecimiento de las instituciones. Esta perspectiva hace énfasis en el papel de los agentes en las relaciones dentro de las organizaciones y entre ellas, en la inclusión participativa de los actores públicos, privados y sociales como agentes del desarrollo, y en la preocupación por que las reformas institucionales sean sostenibles (Grindle 1997; Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón 1999).

Desde esta perspectiva, las capacidades responden a la necesidad de desarrollar, organizar y expandir las habilidades de los actores para responder a los nuevos problemas que plantea la gobernanza (Kettl 2002), entendida como el proceso y las instituciones por medio de los cuales se ejerce la autoridad en un país (PNUD 1997). El desarrollo de capacidades se refiere, según Morgan (2006), al aumento de las habilidades de los individuos, organizaciones, grupos de organizaciones e instituciones para identificar y resolver problemas, ejecutar funciones y establecer relaciones que permitan lograr los objetivos de desarrollo en forma sostenible. Así, el enfoque de la gobernanza democrática destaca la inclusión de las organizaciones públicas en un contexto institucional más amplio, así como las relaciones que se establecen entre los actores estatales y no estatales para resolver problemas públicos (Cabrero 2005).

Capacidades institucionales

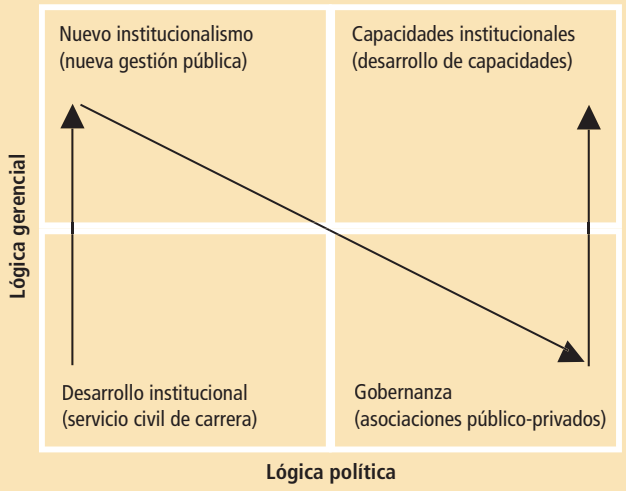
La perspectiva más reciente del desarrollo de las capacidades institucionales es la revisión crítica y la síntesis de las distintas aproximaciones sobre el desarrollo institucional (Fukuda-Parr, Lopes y Malik 2002; Mizrahi 2004). Se trata de un enfoque integral e interdisciplinario que incluye los niveles organizacional e individual, subraya el carácter endógeno de la construcción de capacidades, hace énfasis en la importancia de que los procesos sean sostenibles, y propone mayor cuidado en el uso del lenguaje.[5] Este enfoque define las *capacidades* como las habilidades de los individuos, organismos y sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y fijarse y alcanzar objetivos de

5 La variación conceptual se percibe en el cambio de la terminología: se habla de "desarrollar" capacidades en lugar de "construirlas", debido a que son endógenas; se brinda "cooperación" en vez de "asistencia" para el desarrollo; asimismo, aún se discute la distinción entre "asistencia técnica" y "servicios de conocimiento" para desarrollar capacidades. Este cambio también se ref eja en la diferenciación entre instituciones y organizaciones, términos que con frecuencia se usaban indistintamente. Además, se ha incluido a los individuos como agentes del proceso, y se ha aceptado que el desarrollo de capacidades es un proceso que trasciende la relación Norte-Sur, ya que puede ser Sur-Sur y es un proceso continuo en el Norte (Fukuda- Parr, Lopes y Malik 2002). Esta variación conceptual se vuelve más compleja debido a que la mayoría de los análisis sobre el tema han sido elaborados en inglés. Muestra de ello es que, pese a no haber mayor diferencia conceptual entre los términos *capacity* y *capability*, este último se ha utilizado para referirse a una especie de subcomponente o capacidad individual, en tanto que *capacity* designa la suma de capacidades de un agente de desarrollo o el sistema en su conjunto. En español, ambos se traducen como capacidad.

manera sostenible; asimismo, define el desarrollo o fortalecimiento de capacidades como el proceso por medio del cual dichas habilidades se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo (PNUD 2007b).[6]

La perspectiva basada en las capacidades institucionales modifica la percepción tradicional del desarrollo institucional, –entendido como mejoramiento técnico– y se concentra en la innovación social.[7] Esto implica que el individuo *per se* –y no sólo como agente de gobierno– es el eje y la razón de ser del desarrollo, aunque los esfuerzos encaminados a promover sus capacidades se centren en las instituciones y las organizaciones.[8] Además, se reconoce que aun cuando el individuo elige cuáles capacidades desarrollar y cómo hacerlo, el primer paso para garantizar su libertad de elección consiste en identificar los factores que limitan o favorecen su desarrollo: sexo, grupo étnico, características del territorio donde habita, derechos políticos y sociales, mecanismos de participación a los que tiene acceso y el ingreso del que dispone, por mencionar algunos.

Gráfica 3.3 Marcos conceptuales del desarrollo de capacidades



Fuente: De Alba y Gómez-Álvarez (2008).

Desarrollo de capacidades

La tarea principal del desarrollo de capacidades es asegurar la existencia de los mecanismos necesarios para mitigar los factores que constriñen las decisiones de los individuos, a fin de garantizar un punto de partida equitativo para todos. El valor agregado de las iniciativas de desarrollo de capacidades desde una perspectiva local radica precisamente en que este ámbito permite identificar claramente las diferencias entre individuos y grupos, lo que aumenta la posibilidad de atenderlas, siempre que existan las condiciones y los instrumentos de gestión adecuados.

La gráfica 3.3 ilustra las cuatro etapas descritas y las sitúa en cuadrantes que permiten relacionar decisiones de lógica política con las de lógica gerencial para el desarrollo de capacidades. En la primera etapa, en el cuadrante del desarrollo institucional, las iniciativas para desarrollar capacidades se centran en la creación del servicio civil de carrera. Se trata de una perspectiva weberiana de las capacidades, basada en la construcción de burocracias profesionales. El primer desplazamiento se da sobre el eje de la lógica gerencial hacia el cuadrante del nuevo institucionalismo, denominado también nueva gestión pública o reformas gerenciales. El segundo movimiento, sobre el eje de la lógica política, es hacia el cuadrante de la gobernanza, e incorpora temas como la participación y la inclusión de actores sociales. Esta etapa responde a las necesidades de rendición de cuentas y del establecimiento de asociaciones público-privadas. Finalmente, el tercer desplazamiento, hacia el cuadrante del desarrollo de capacidades institucionales, muestra una alta correspondencia entre las lógicas gerencial y política.

Independientemente del paradigma que siga, la literatura sobre las capacidades se centra en dos elementos: las habilidades (¿capacidad para qué?) y los agentes (¿capacidad para quiénes?). Así, podríamos concluir que la capacidad es el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes, ya sean instituciones, organizaciones o individuos, para lograr sus objetivos. Con base en el marco conceptual elaborado hasta ahora, las respuestas a las preguntas anteriores, correspondientes a las cuatro etapas o paradigmas podrían, sintetizarse como se muestra en el cuadro 3.1.

En la ampliación del concepto de capacidades, tanto el fin (el objetivo del desarrollo de capacidades) como el medio (los destinatarios de dichas capacidades) marcan la pauta para estructurar su construcción y ampliación. Es decir, de los fines u objetivos se desprende el *cómo*: las habilidades que será necesario fortalecer para lograr ya sea el desarrollo del Estado, la eficiencia del gobierno, la gobernabilidad democrática o el desarrollo humano. De la misma forma, a partir de los medios se identifican los actores o agentes involucrados: los individuos (funcionarios, empresarios, líderes sociales), las organizacio-

6 Esta definición ha sido adoptada por las 25 agencias que conforman el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y algunas organizaciones bilaterales como la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA).

7 Esto se ve representado en la definición de capacidad que propone el Centro Europeo para la Gerencia de la Política para el Desarrollo, la cual establece que capacidad es esa combinación emergente de atributos, fortalezas, habilidades y relaciones que posibilita a los sistemas humanos actuar, sobrevivir y auto-renovarse (Watson 2006).

8 Los principales promotores de esta perspectiva son las escuelas de derechos humanos y desarrollo humano.

Cuadro 3.1 Evolución conceptual de las capacidades

	Desarrollo institucional	Nuevo institucionalismo	Gobernanza democrática	Desarrollo de capacidades institucionales
¿Capacidad para qué?	Desarrollo de la administración pública	Eficiencia de gobierno	Gobernanza	Desarrollo humano
¿Capacidad para quiénes?	Burocracia	Organizaciones e instituciones públicas	Organizaciones públicas, sociales y privadas	Instituciones, organizaciones e individuos

Fuente: De Alba y Gómez-Álvarez (2008).

nes (públicas, privadas, sociales) y las instituciones (estatales o no estatales) que promueven el desarrollo de capacidades.[9]

Hay tres grupos de depositarios o beneficiarios de las capacidades: las instituciones, las organizaciones y los individuos. Esta clasificación permite identificar cuatro grandes niveles de incidencia de las capacidades:

- *Entorno*. Se refiere a las variables económicas políticas y sociales que constituyen el contexto en el cual se desenvuelven las instituciones, las organizaciones y los individuos.
- *Institucional*. El conjunto de reglas, normas, valores, políticas, prioridades, formas de operación, etc., que determinan la interacción y el desempeño de los individuos y organizaciones.
- *Organizacional*. La estructura y los procesos de una organización en particular. Incluye la gestión de los recursos y las interacciones dentro de la organización y con otras similares.
- *Individual*. La entidad unipersonal que conforma, faculta y justifica la existencia de los niveles anteriores.

ENFOQUES DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES LOCALES

El desarrollo local es un concepto que trasciende la rigidez de la lógica político-administrativa y puede explorarse desde las perspectivas gubernamental, comunitaria, territorial y sectorial.[10] Sin embargo, debe tenerse presente que, independientemente del punto de vista que se elija, los retos más importantes para el desarrollo local suelen ser la desigualdad de oportunidades, la dispersión demográfica, las restricciones geográficas, la falta de incentivos para desarrollar capacidades, y la falta de claridad sobre las facultades administrativas y las limitaciones financieras de los gobiernos locales.

El enfoque gubernamental

Éste puede considerarse como la perspectiva tradicional. Promueve el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos nacionales y locales, refuerza la gobernabilidad y perfecciona el proceso de descentralización para que éstos cumplan sus atribuciones. En general, intenta desarrollar las capacidades del gobierno y sus contrapartes (comunidades y sociedad civil) para formular planes de desarrollo local, obtener los recursos necesarios para aplicarlos y vigilar la ejecución de los proyectos por medio de mecanismos verticales (sociedad-gobierno o gobierno-sociedad) y horizontales (interinstitucionales) de rendición de cuentas. La principal limitación de este enfoque radica en que el desarrollo local trasciende barreras políticas y administrativas tradicionales, en tanto que la vinculación y los mecanismos de coordinación entre autoridades locales y otras instancias de gobierno, así como entidades no gubernamentales, es fundamental para el éxito y sostenibilidad del desarrollo de capacidades.

El enfoque comunitario

Esta perspectiva se interpreta de dos maneras: la primera, conducida por la comunidad (*community-driven*), recurre a las comunidades cuando los medios "convencionales" para proveer servicios no responden a las necesidades de la sociedad, como ocurre en situaciones posteriores a un conflicto o en crisis causadas por fenómenos naturales. La segunda, basada en la comunidad (*community-based*), pretende desarrollar las capacidades de la propia comunidad para elaborar diagnósticos y evaluaciones, desarrollar proyectos y difundir información en el ámbito local.[11] El riesgo de este enfoque es que se pueden duplicar funciones del gobierno, socavar su autoridad y menguar las capacidades existentes.

El enfoque sectorial

Esta estrategia busca llevar una capacidad específica a un nivel óptimo, para lo cual desarrolla capacidades en distintos ámbitos y sectores sociales (gubernamental, social, iniciativa privada) tanto del lado de la oferta como del de la demanda. Algunos ejemplos son la provisión de servicios públicos, la gestión tri-

9 Para desarrollar capacidades es necesario determinar, además del objeto (¿para qué?) y los beneficiarios (¿para quién?), la metodología. Esta ruta crítica se desprende de las respuestas a cinco preguntas básicas: *dónde* se iniciará el proceso, *cuáles* capacidades conviene comenzar a desarrollar, por su relevancia; *cuándo* es pertinente hacerlo, *cómo* resulta más eficaz y sostenible el proceso y *con qué* elementos se debe trabajar para lograrlo (PNUD 2007b).

10 Esta sección se basa en PNUD (2007b).

11 El Banco Mundial es un promotor importante de este enfoque.

butaria o la protección del medio ambiente.[12] La debilidad de este enfoque consiste en que no promueve una mejor coordinación o coherencia entre los distintos ámbitos y sectores, por lo que no necesariamente facilita un desarrollo local integral.

El enfoque territorial

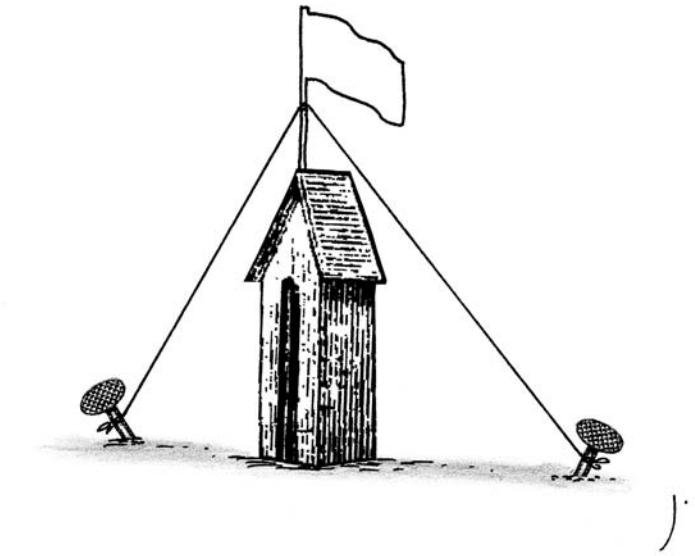
La cuarta perspectiva se enfoca en el desarrollo de capacidades en áreas geográficas específicas de una o más localidades o estados, por lo general con un enfoque participativo, para influir en políticas y programas e impulsar reformas institucionales. A escala subnacional, es un método utilizado frecuentemente para atender zonas de alta marginación o asuntos urbanos. La limitación de este sistema radica en la ejecución de iniciativas que involucran más de una entidad político-administrativa, particularmente cuando se trata de obtener la anuencia de los involucrados y lograr la conjunción de distintos marcos normativos, políticas y programas.

Los cuatro enfoques descritos no son excluyentes entre sí. En un escenario ideal los cuatro estarían presentes y fortalecerían las capacidades tanto del lado de la oferta (enfoque gubernamental) como de la demanda (comunitario), comenzarían por los asuntos prioritarios (sectorial) y concentrarían esfuerzos (territorial).

Estos enfoques se entretejen a su vez con los cuatro niveles de incidencia sobre las capacidades expuestos con anterioridad, ya que, independientemente del método que se adopte, deben considerarse el entorno, las instituciones, las organizaciones y los individuos. Así, una vez seleccionado el nivel de incidencia –que será el punto de partida para el desarrollo de capacidades–, debe seleccionarse el ámbito donde se comenzará a trabajar: gobierno, comunidad, política sectorial o territorio.

COMENTARIOS FINALES

A fin de que el desarrollo sea efectivo y sostenido es fundamental reconocer las costumbres e instituciones informales para, con base en ellas, establecer canales permanentes de comunicación entre los actores locales e involucrarlos en el diseño, formulación, aplicación y evaluación de políticas y programas. La reforma institucional, el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas, el impulso al liderazgo y el conocimiento como promotores del capital social, y la permanente colaboración con distintas autoridades subnacionales y nacionales, en coherencia con las necesidades locales y las estrategias de desarrollo nacionales, son estrategias efectivas para elevar el desarrollo humano en el ámbito local.



No obstante, es precisamente en este nivel donde las capacidades y los medios disponibles suelen ser más limitados debido a que los modelos de descentralización adoptados, que confieren mayores atribuciones a las instancias locales, no siempre han ido acompañados de las atribuciones administrativas, financieras y fiscales necesarias para aplicarlos. Además, la carencia de mecanismos de participación inclusiva, acceso a la información y rendición de cuentas ha propiciado que el funcionamiento de autoridades subnacionales arrastre debilidades institucionales como la captura de beneficios, el clientelismo y el patronazgo. El cambio en los procesos de gestión (y, por tanto, en las capacidades institucionales) implica ajustar las relaciones de poder, motivar a los actores y tener la capacidad para entretejer iniciativas en las instituciones establecidas. La motivación es un factor importante para alcanzar las reformas y lograr que sus resultados sean duraderos; sin embargo, no siempre se consigue.[13]

Este análisis muestra que el desarrollo de capacidades es un proceso fundamentalmente endógeno, inherentemente político y altamente complejo. Por ello, para crear oportunidades y promover el desarrollo humano se requieren incentivos adecuados que modifiquen formas de actuar y fortalezcan las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Sin embargo, debe reconocerse que es un proceso de largo plazo cuyos resultados sólo serán sostenibles si se mantienen estos incentivos.

El concepto de capacidades institucionales permite ir más allá de señalar la importancia de las instituciones, y ofrece una visión más completa del debate sobre la relación entre insti-

12 En lo que se refiere a la oferta, ayuda a definir estándares técnicos y niveles de servicio apropiados, a establecer criterios para el uso, promover tecnologías apropiadas y sistemas organizacionales para el servicio y gestión de los servicios. Entrena a los actores para gestionar la provisión de servicios y mejorar la calidad de los que ofrecen. Del lado de la demanda, promueve la atribución de facultades a los consumidores a través de mecanismos locales de rendición de cuentas y contratos locales para la provisión de servicios.

13 Véanse: High Level Forum on Harmonization in Rome (2003); Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability (2005); y UN Reform, Harmonization and Alignment to Achieve the Millennium Development Goals (2005).

tuciones y desarrollo humano, así como de las dimensiones (institucional, organizacional e individual) y los enfoques (gubernamental, comunitario, sectorial y territorial) para el fortalecimiento de capacidades que promuevan el desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, la tarea principal del desarrollo de capacidades es asegurar la existencia de los mecanismos necesarios para eliminar los factores que restringen la libertad de decisión de los individuos y, por tanto, limitan el desarrollo humano. El punto de partida es reconocer que así como el arreglo institucional apropiado (en términos de los comportamientos que induce) puede ser el detonador de un proceso de expansión de las libertades de los ciudadanos y del desarrollo humano sostenido, su opuesto (un conjunto de instituciones que inhiba el ejercicio pleno de las libertades e imponga trabas a la acción del gobierno local y de los ciudadanos) puede ser uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano.

Es por ello que el desarrollo de capacidades institucionales en el ámbito local es una tarea crucial para el desarrollo humano. Sin una infraestructura institucional básica (normas, instituciones, procesos organizacionales y recursos humanos y financieros bien utilizados), las posibilidades de los gobiernos para generar bienes y servicios públicos que amplíen las libertades de elección de sus ciudadanos estarán restringidas.

Esta tarea es compleja, pues no sólo involucra múltiples retos, sino también resistencias al cambio institucional, que es un proceso de largo plazo que demanda la adaptación de normas, comportamientos y rutinas que muchas veces están sostenidos por intereses y actores que prefieren el *statu quo*. A pesar de ello, es precisamente en el ámbito local donde el potencial de cambio es mayor, pues pequeños ajustes pueden generar círculos virtuosos de reforma que, a su vez, se traduzcan en mayor desarrollo humano.

Para poder elaborar un diagnóstico preciso de estas capacidades en el estado de Jalisco, en los siguientes capítulos se estudiarán el entorno institucional y las capacidades de gestión del gobierno estatal y de los gobiernos municipales. En el capítulo 6 se propondrá un índice de capacidades institucionales de los municipios, a fin de esbozar un mapa de la diversidad de capacidades locales, con indicadores específicos de las dimensiones analizadas en este informe.

4

Entorno institucional del desarrollo humano

EL ANÁLISIS DEL DESARROLLO HUMANO COMO LA ampliación de las libertades individuales requiere identificar el entorno institucional que las promueve y permite ejercerlas. La perspectiva institucional permite entender las reglas que afectan las motivaciones individuales y la forma en que se elige entre las opciones disponibles. Las instituciones –entendidas como las reglas formales e informales que dan forma a la interacción humana (North 1993)– determinan las decisiones de individuos y grupos, las restricciones que éstos enfrentan y los incentivos a los que responden.

En términos de desarrollo humano, el ambiente institucional que da estructura al funcionamiento del estado de derecho, la rendición de cuentas, la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana es importante al menos por dos razones. En primer lugar, porque ese entorno determina la efectividad de las políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo de los individuos, al generar incentivos y potenciar las capacidades de los instrumentos (políticas, bienes o servicios públicos) diseñados para mejorar el bienestar de los ciudadanos. En segundo lugar, porque ese ambiente será el que permita o restrinja el ejercicio de las libertades de los individuos. Un entorno institucional que no garantice la seguridad de los ciudadanos, que no haga asequible la justicia para todos, que no permita la representación de las preferencias individuales y las necesidades colectivas en el proceso político, y que no fortalezca la capacidad de los gobiernos, encargados de atender las demandas sociales, será un obstáculo para el ejercicio pleno de las libertades básicas. Las características del contexto importan, pues determinan en buena medida la calidad de vida de los habitantes de cada municipio, estado o país.

ESTADO DE DERECHO Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL JUDICIAL

El sistema de justicia y la eficacia de los mecanismos de protección de los derechos humanos son fundamentales para que los individuos decidan sin coacción y amplíen sus libertades al máximo posible. La integridad física y patrimonial de las personas incide directamente en su desarrollo, pues sin la garantía mínima de seguridad las libertades no pueden ejercerse a cabalidad (PNUD 2005). En condiciones de grave rezago o desigualdad social, un sistema legal disfuncional que genera incertidumbre no solamente provoca desconfianza y frena los intercambios entre particulares debido a "los costos de no tener una buena ley" (De Soto 1986, 203), sino que además es regresivo, pues afecta más a quienes se encuentran en desventaja por disponer de menos información y recursos, es decir, a la población con menor desarrollo humano.

Los mecanismos institucionales del sistema legal, como las leyes y los tribunales, distribuyen oportunidades y protegen (o destruyen) expectativas. Por tanto, si las leyes o las políticas públicas estipulan derechos y oportunidades que no se pueden hacer cumplir, el marco institucional resulta irrelevante: pueden existir derechos, pero no garantías, y políticas públicas, pero no beneficios tangibles (Zepeda 2008). Las siguientes líneas muestran una selección arbitraria de indicadores claves del marco institucional del estado de derecho en Jalisco a partir de la evidencia disponible.[1]

1 Un análisis sistemático identifica cinco ámbitos básicos del marco institucional (Zepeda 2008): definición y protección de los derechos de propiedad (certeza jurídica), cumplimiento de contratos y resolución de conflictos (igualdad legal), relación entre personas frente al Estado (libertad), honestidad y apego de los funcionarios a las normas (seguridad jurídica), e integridad física y patrimonial (seguridad ciudadana). La seguridad ciudadana, concebida como la capacidad de gestión del Estado para brindar protección a los ciudadanos se analiza en el capítulo 5. Una limitación de este tipo de análisis es

Recuadro 4.1 Los centros de mediación municipal en Guadalajara, Jalisco

Los centros de mediación son un esfuerzo municipal que pone al alcance de los ciudadanos un sistema para la resolución de conflictos, la mayoría de carácter vecinal y familiar, pero también de obras y servicios públicos, entre otros rubros. La finalidad es restablecer la relación entre las partes implicadas, reducir la hostilidad, propiciar propuestas y soluciones y promover el respeto.

Anteriormente los procuradores sociales eran quienes intentaban realizar trabajos de mediación. Sin embargo, en ocasiones consideraban irrelevantes los múltiples conflictos surgidos en la convivencia cotidiana de los barrios y las colonias del municipio. De ahí surgió la idea de que diversas dependencias municipales, en contacto directo con los problemas sociales, derivaran los casos a los centros de mediación municipal. En 2004, el servicio telefónico 070 de atención ciudadana turnó 157 casos. Los interesados pueden comparecer directamente (544 casos se originaron de esta manera en ese año). A fin de institucionalizar dicho esfuerzo, se presentó para la aprobación del cabildo el Reglamento Interno del Centro de Mediación, que rige la estructura y actividades del programa.

La evidencia sobre la evolución del programa sugiere que éste se encuentra en ruta de consolidación. A pesar de su reciente creación, se considera que ha sido un éxito debido a su aceptación entre los ciudadanos. El costo del proyecto ha sido aceptable: el gasto más importante parece concentrarse en cuidar la calidad de los mediadores. Además, es práctico y de gran relevancia para el municipio, ya que genera ahorros que podrían ser considerables si se toman en cuenta las erogaciones que deben hacer gobiernos y particulares al tratar de resolver diferencias por medios legales tradicionales.

Fuente: Díaz (2006).

Una adecuada delimitación de los derechos de propiedad facilita los intercambios en un entorno de certeza y de bajos costos de transacción; además, permite que los individuos elijan libremente. La definición y protección de estas garantías en el ámbito local es un aspecto básico del estado de derecho, pues junto con las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales contribuye a dar certidumbre a las transacciones que realizan los individuos cada día. Paradójicamente, el mayor número de quejas y denuncias ciudadanas acerca de prácticas de corrupción que violentan los derechos de propiedad no se genera en el ámbito nacional, sino en las áreas de inspección de los municipios (ITESM 2005). Por ello la certeza sobre los derechos de propiedad es una dimensión relevante en el desarrollo humano local.

Un estudio sobre la percepción de eficiencia en el funcionamiento de los registros públicos de la propiedad de los estados, instancia fundamental en la definición de los derechos de propiedad, muestra que Jalisco se encuentra muy cerca de la media nacional, como se observa en el cuadro 4.1.

En el Registro Público de la Propiedad, los registros agrarios y de la propiedad muestran que 55.5 por ciento de la superficie del estado de Jalisco es "formal". Esta cifra es ligeramente superior a la media nacional (52.6 por ciento), lo cual ubica a la entidad en el lugar 16 de la clasificación nacional, como se muestra en la gráfica 4.1.[2] Sin embargo, otros análisis indican que Jalisco está entre los primeros lugares en controversias agrarias (Zepeda 2001). Esta evidencia mixta sugiere que existen importantes oportunidades de mejora en cuanto a derechos de propiedad.

El cumplimiento de contratos y la resolución de controversias (igualdad legal), así como la relación entre los individuos frente al Estado (libertad), se pueden analizar a partir de los dos ejes rectores del estado de derecho: el horizontal, que corres-

Cuadro 4.1 Eficiencia del Registro Público de la Propiedad como auxiliar de la justicia civil y mercantil

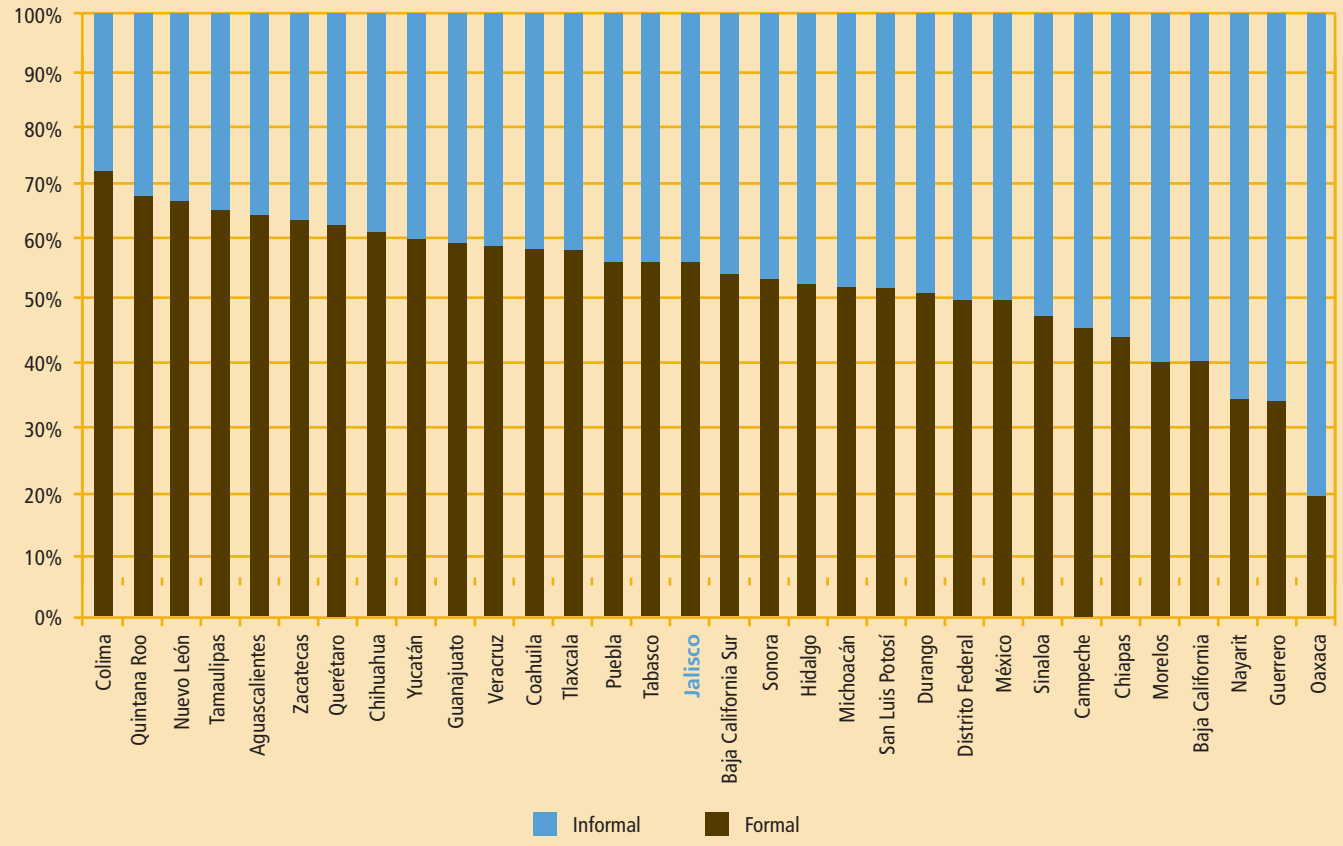
Posición	Entidad	Índice
1	Chihuahua	4.02
2	Zacatecas	3.49
3	Nayarit	3.38
4	Coahuila	3.33
5	Baja California Sur	3.19
6	Baja California	3.18
7	Guerrero	3.18
8	Aguascalientes	3.09
9	Guanajuato	2.94
10	Tabasco	2.94
11	Querétaro	2.92
12	Morelos	2.91
13	Puebla	2.91
14	Colima	2.90
15	Yucatán	2.88
16	Estado de México	2.86
17	Sinaloa	2.83
18	Sonora	2.80
19	Veracruz	2.79
20	Nuevo León	2.77
21	**Jalisco**	**2.69**
22	Tamaulipas	2.65
23	Campeche	2.56
24	Michoacán	2.39
25	Hidalgo	2.24
26	Quintana Roo	2.07
27	Oaxaca	2.04
28	Distrito Federal	2.01
29	San Luis Potosí	1.91
30	Chiapas	1.86
31	Durango	1.79
32	Tlaxcala	1.73
	Promedio nacional	**2.73**

Fuente: Zepeda (2008).
Nota: El índice puede tomar valores de 0 a 5, donde 5 representa la máxima satisfacción. La información proviene de un estudio descriptivo sobre la percepción que tienen algunos abogados de instituciones financieras sobre el desempeño de las instituciones locales, relacionado con la impartición de justicia en la ejecución de contratos mercantiles e hipotecas. Los resultados no son probabilísticos, ya que la muestra seleccionada no es aleatoria ni es estadísticamente representativa de la población.

que, a pesar de que la información nacional es cada vez más abundante y de mejor calidad, no sucede lo mismo en el ámbito estatal. Por ello, la evidencia que se cita en análisis como éste suele estar incompleta y no es sistemática, y las conclusiones que se derivan de estos datos son de alcance parcial.

2 El concepto de "formalidad" se refiere a la superficie sobre la cual se ha expedido un título de propiedad y no se encuentra en disputa. Sin embargo, este indicador subestima algunas modalidades de la "informalidad", como las invasiones de predios.

Gráfica 4.1 Proporción de la superficie según formalidad o informalidad de los derechos de propiedad



Fuente: Zepeda (2001).

ponde al cumplimiento de la ley entre particulares, y el vertical, que se refiere a la relación entre éstos y las instituciones del Estado (Magaloni 2001). Con estos ejes se pueden representar gráficamente ambas dimensiones del estado de derecho. Así, a mayor igualdad entre individuos y mayor libertad frente al Estado corresponde un mayor grado de consolidación del estado de derecho. Como se puede apreciar en la grafica 4.2, México ha logrado avances en el eje de la libertad al crear instancias de protección de los ciudadanos frente al Estado (tribunales de lo contencioso, por ejemplo), aunque en el eje de la igualdad ha retrocedido debido al rezago y la ineficiencia en la impartición de justicia entre particulares. La gráfica muestra que, en términos generales, Jalisco se encuentra por debajo de entidades como Nuevo León, pero por encima de otras como Oaxaca.

Un indicador de la efectividad en la resolución de controversias y el cumplimiento de contratos en el ámbito estatal es la duración y la confiabilidad de los procesos judiciales. Evidencia no sistemática sugiere que Jalisco se encuentra sensiblemente rezagado en los principales indicadores de desempeño judicial (ver cuadro 4.2). Este atraso se puede expresar en un "índice de calidad institucional" de los procesos judiciales, que se obtiene al promediar una serie de indicadores. Según estas medicio-

Gráfica 4.2 Estado de derecho e impartición de justicia

Ejes vertical y horizontal del imperio de la ley y el cumplimiento de contratos

Fuente: Zepeda (2008).

Cuadro 4.2 Información comparativa de Jalisco en los estudios del Consejo Coordinador Financiero

Indicadores de desempeño judicial	2001		2003		2006	
	Lugar nacional	Valor	Lugar nacional	Valor	Lugar nacional	Valor
Calidad institucional	24	2.57	29	2.27	19	2.83
Calidad de los juzgadores	25	2.74	27	2.77	15	2.86
Imparcialidad de los juzgadores	27	3.06	24	2.69	26	2.93
Condiciones materiales de los juzgados	17	1.99	26	1.91	30	1.09
Rapidez en los procedimientos ejecutivos mercantiles	25	1.80	26	2.52	25	2.57
Eficiencia en la ejecución de sentencias	4	3.39	10	3.38	11	3.49
Eficiencia del ministerio público	26	1.30	29	1.25	29	1.06

Fuente: Zepeda (2008).
Nota: La información proviene de un estudio descriptivo sobre la percepción que tienen algunos abogados de instituciones financieras sobre el desempeño de las instituciones locales, relacionado con la impartición de justicia en la ejecución de contratos mercantiles e hipotecas. Los resultados no son probabilísticos, ya que la muestra seleccionada no es aleatoria ni es estadísticamente representativa de la población.

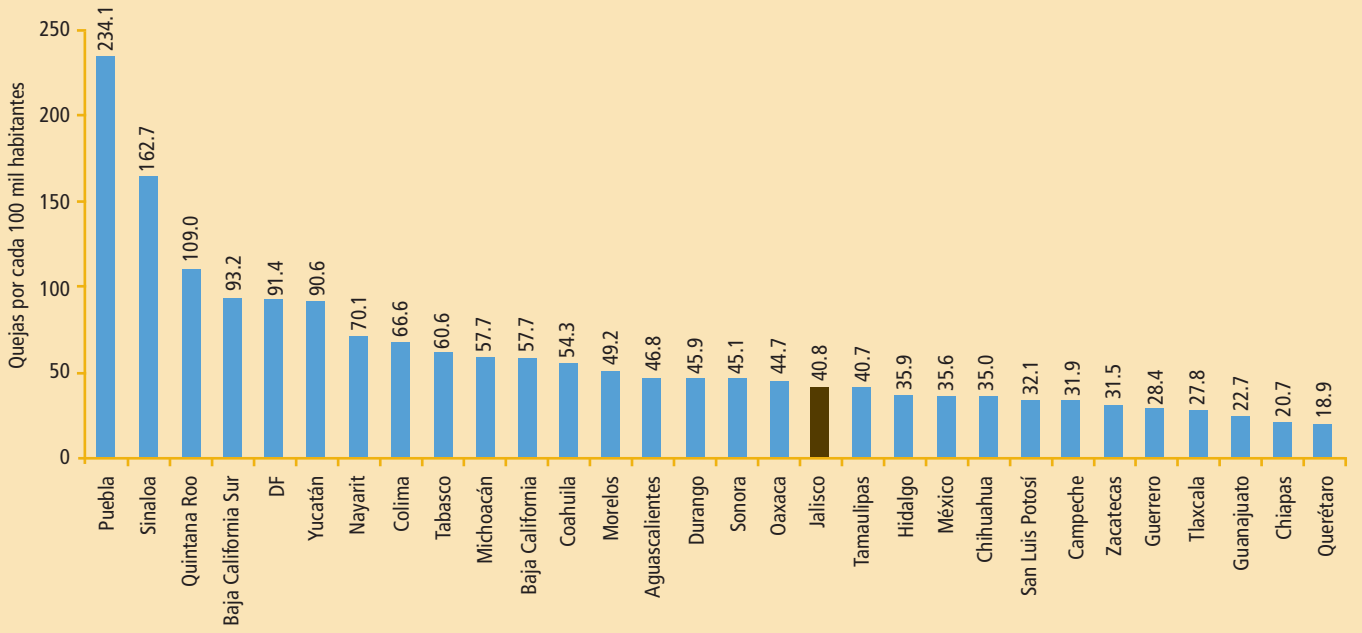
nes, a pesar de haber mejorado considerablemente entre 2003 y 2006, en este último año Jalisco ocupó la posición 19 entre las 32 entidades federativas, y se situó ligeramente debajo del promedio nacional (CCF 2007).

Una cifra reveladora es la carga de trabajo por empleado en los juzgados estatales, que ha aumentado 73 por ciento en los últimos 14 años. En cuanto a la duración de los procesos, otro indicador clave, Jalisco ocupa la posición 25 en la clasificación nacional, con un promedio de 32.4 meses en juicios mercantiles (Sarre y López 2002). Esta evidencia, sin ser concluyente, sugiere que es necesario mejorar la calidad de los procesos judiciales y revertir rezagos.[3] Esto es vital, pues una capacidad limitada para la resolución jurisdiccional de controversias, que no esté al nivel de la importancia económica de la entidad, puede limitar su potencial de crecimiento sostenible a largo plazo (Zepeda 2008).

La libertad de los individuos frente al Estado y la capacidad de éste para responder a los ciudadanos forman la dimensión del estado de derecho que más relevancia ha adquirido en años recientes como parte del avance democrático del país, pues revela si los agentes del Estado efectivamente se someten al imperio de la ley (ver gráfica 4.2). Además, refleja la relación entre sociedad y gobierno e indica si las normas funcionan para acotar la discrecionalidad de las autoridades. Así, esta dimensión fundamental abarca aspectos básicos como la rendición de cuentas, la fiscalización, la transparencia y el acceso a la información pública, las sanciones a los servidores públicos, los derechos humanos y la justicia administrativa, entre otros.

3 Para más indicadores y estadísticas del sistema judicial véase Zepeda (2008).

Gráfica 4.3 Quejas presentadas ante las comisiones estatales de derechos humanos en las entidades federativas por cada 100 mil habitantes, 2006



Fuente: Zepeda (2008).

La actuación de las autoridades puede violar diversas garantías individuales, como los derechos humanos, fundamentales para el desarrollo efectivo de las personas. Si los derechos fundamentales no están garantizados, el concepto de libertad carece de sustancia. Como se muestra en la gráfica 4.3, durante 2006 Jalisco ocupó la posición 18 en quejas por probables violaciones a los derechos humanos, por debajo de la media nacional. Sin embargo, el número de quejas aumentó de 40.8 por cada 100 mil habitantes a 44.3 por cada 100 mil habitantes entre 2006 y 2007 (Zepeda 2008). Éste es un asunto digno de atención de las autoridades correspondientes.

La justicia administrativa, entendida como instancia de protección de los derechos individuales frente a los actos de la autoridad, es un aspecto primordial del marco institucional para el desarrollo de las personas. No obstante, debido a la ausencia de información sistemática, es difícil elaborar un mapa consistente de los conflictos administrativos entre ciudadanos y autoridades en el ámbito local. Por sí misma, esta carencia muestra la necesidad de reforzar las capacidades institucionales de la justicia administrativa local.

Recuadro 4.2 Canal 52. Una innovadora herramienta de rendición de cuentas. Tamazula de Gordiano, Jalisco

El ayuntamiento de Tamazula de Gordiano utiliza el Canal 52 de televisión por cable como una herramienta de transparencia para crear un vínculo entre sociedad y gobierno. Este medio transmite las 24 horas información sobre la gestión pública municipal: sesiones de cabildo en vivo, decisiones presupuestales, uso de recursos públicos, remuneraciones de los empleados, la cuenta pública mensual, y la lista de altas y bajas de la nómina, entre otros asuntos.

Tras la anulación de las elecciones de 2003, que mermó la credibilidad y la legitimidad del gobierno, Canal 52 salió al aire para ofrecer información constante y respuestas a los cuestionamientos y las observaciones de la sociedad civil, lo cual lo convirtió en un medio interactivo en tiempo real. La confianza en las autoridades locales parece haber mejorado desde que comenzaron las transmisiones, pues los ingresos municipales por pago de impuestos se han incrementado. Además, ha aumentado el número de comités para la realización de obras públicas. Con la finalidad de institucionalizar el programa, durante la misma administración los regidores aprobaron el reglamento de transparencia e información pública para el municipio.

El éxito del programa se debe fundamentalmente a dos factores: la oferta de información imparcial sin tendencia partidista y personal capacitado para realizar las transmisiones. Los avances de este proyecto y otros similares podrían contribuir al desarrollo municipal, al crear un adecuado clima político con mayor transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Lozano (2005).

RENDICIÓN DE CUENTAS

El entorno institucional para el desarrollo humano incluye mecanismos para la rendición de cuentas de los gobiernos a los ciudadanos. En toda democracia, rendir cuentas implica que las decisiones y acciones públicas de los gobernantes deben tener consecuencias de algún tipo; es decir, pueden ser evaluadas y, dado el caso, sancionadas por los gobernados. Sin este escrutinio se corre el riesgo de que surjan conductas que no persigan el interés colectivo, como la corrupción o el clientelismo.

La rendición de cuentas puede desagregarse en tres dimensiones: la informativa, la justificativa y la punitiva. Las dos primeras constituyen la "responsabilidad" del Estado. Involucran no sólo la posibilidad de que los ciudadanos pidan información, sino también el derecho a exigir explicaciones sobre los actos de sus gobernantes. La última se refiere a la posibilidad real de sancionar a los gobernantes, independientemente de que hayan informado o justificado sus actos (Schedler 2004).

En una democracia representativa, como es en términos formales la de Jalisco, los *principales* o ciudadanos delegan la responsabilidad de la toma de decisiones en sus *agentes* o gobernantes, que en el ámbito local son todos los representantes populares electos, desde el Ejecutivo estatal hasta los regidores, pasando por los diputados y alcaldes. A su vez, los gobernantes electos delegan determinadas responsabilidades en los gobernantes no electos o servidores públicos (incluidos los magistrados y jueces), que se encargan de llevar a cabo las decisiones de gobierno o de aplicar la ley. De esta forma, los gobernantes electos se vuelven *principales* y los funcionarios públicos *agentes*. Por tanto, la cadena gobernado-gobernante y gobernante electo-gobernante no electo se vuelve más compleja a medida que aumentan las relaciones. En consecuencia, la rendición de cuentas del último *agente* al primer *principal* tiende a desdibujarse.

Una de las mayores dificultades para la rendición de cuentas surge cuando los *principales* carecen de los medios para vigilar que los *agentes* trabajen en beneficio de los *ciudadanos* y no del propio. Éste es un problema común debido a que los *agentes* controlan la información: pueden, si así deciden hacerlo, esconderla, distorsionarla o desviarla para beneficio propio. En este contexto de información asimétrica, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas son fundamentales para hacer cumplir el mandato ciudadano en que descansa la democracia.

Dada la complejidad de los vínculos *agente-principal*, la rendición de cuentas puede adquirir diversas modalidades que pueden clasificarse en dos grandes categorías: la rendición de cuentas horizontal, que se da entre instancias del Estado, y la vertical, entre las instancias del Estado y los ciudadanos (O'Donnell 1999). La forma más común de rendición de cuentas horizontal se basa en la división de poderes, que permite tanto el contrapeso al Legislativo como la fiscalización al Ejecutivo. La forma clásica de rendición de cuentas vertical son las elecciones, aunque también existen otros mecanismos como el acceso a la información pública, por medio del cual los ciudadanos pueden pedir información a los gobernantes. Este apartado analiza los mecanismos de contrapeso legislativo, la fiscalización, la transparencia y el acceso a la información pública.

Desempeño legislativo

En Jalisco, los ciudadanos delegan en sus representantes –ya sea el gobernador, los presidentes municipales o los diputados locales– la autoridad para diseñar y aplicar políticas públicas. En la fase de formulación de dichas políticas, los legisladores cumplen tres funciones básicas: representar, legislar y controlar.[4] Cada una de estas funciones tiene implicaciones importantes para el desarrollo humano. Por ejemplo, una representación deficiente o sesgada hacia intereses particulares aumenta el riesgo de decisiones públicas inequitativas que perjudican a determinados sectores sociales en beneficio de otros. Sin embargo, una representación efectiva no es suficiente. Se requiere también una legislatura que pueda influir en la creación de políticas públicas y que además pueda confrontar y contener decisiones unilaterales de otros poderes.

El desempeño legislativo abarca necesariamente las tareas de representar, legislar y controlar, que, además, son interdependientes entre sí (Ríos 2008). El desempeño del Poder Legislativo local puede evaluarse en términos de su capacidad potencial, que deriva de las facultades que la Constitución local le otorga para negociar y contener al Poder Ejecutivo en la definición de las políticas públicas, y de su capacidad real, que deriva de los recursos con que cuentan los legisladores para materializar dichas facultades, así como de la estructura de incentivos en la que están inmersos (Arter 2006; Ríos 2008).

El análisis de las facultades constitucionales del Congreso de Jalisco muestra que la legislatura local cuenta, en términos relativos, con amplias atribuciones formales para incidir en la toma de decisiones públicas y, por tanto, para fungir como contrapeso del Poder Ejecutivo. A diferencia de lo que ocurre en otros regímenes republicanos, la Constitución local no permite al Ejecutivo emitir unilateralmente decretos de ley o vetar parcialmente leyes; además, lo obliga a observar en un período específico limitado la aprobación de leyes por el congreso local. Contrario a lo que suele suponerse, la Constitución local le otorga al Congreso suficiente fuerza para contrarrestar el poder del Ejecutivo estatal. La legislatura de Jalisco no sólo es capaz de iniciar propuestas de ley; también cuenta con herramientas institucionales que le permiten impulsar su agenda aun cuando ésta sea contraria a la del Ejecutivo (Ríos 2008).

Aunado a lo anterior, tanto el sistema electoral como el comportamiento del voto en el estado han consolidado el sistema de partidos, lo que, en principio, tendería a facilitar la acción legislativa y, en consecuencia, a fortalecer la capacidad institucional del congreso local. Sin embargo, las ventajas que ofrece un sistema de partidos sólido y estable para el desempeño legislativo se ven contrarrestadas por dos factores: el bajo nivel de profesionalización de los legisladores y los efectos adversos de la disciplina partidista.[5]

Cuadro 4.3 Diputados por mayoría y diputados por representación proporcional en las entidades

Entidad	Número total de diputados	Mayoría simple	Representación proporcional	
		Total	Total	% respecto al total
Federación	500	300	200	40
Aguascalientes	27	18	9	33
Baja California	25	16	9	36
Baja California Sur	21	16	5	24
Campeche	35	21	14	40
Chihuahua	33	22	11	33
Chiapas	40	24	16	40
Coahuila	35	20	15	43
Colima	25	16	9	36
Distrito Federal	66	40	26	39
Durango	25	15	10	40
Guerrero	46	28	18	39
Guanajuato	36	22	14	39
Hidalgo	29	18	11	38
Jalisco	**40**	**20**	**20**	**50**
Estado de México	75	45	30	40
Michoacán	40	24	16	40
Morelos	30	18	12	40
Nayarit	30	18	12	40
Nuevo León	42	26	16	38
Oaxaca	42	25	17	40
Puebla	41	26	15	37
Querétaro	25	15	10	40
Quintana Roo	25	15	10	40
Sinaloa	40	24	16	40
San Luis Potosí	27	15	12	44
Sonora	33	21	12	36
Tabasco	35	21	14	40
Tamaulipas	32	19	13	41
Tlaxcala	32	19	13	41
Veracruz	50	30	20	40
Yucatán	25	15	10	40
Zacatecas	30	18	12	40

Fuente: Ríos (2008).

El análisis del comportamiento del voto permite evaluar la fortaleza del sistema de partidos, la cual influye de manera determinante en la dinámica interna de la legislatura. Un sistema de partidos sólido facilita la negociación entre las facciones legislativas, mientras un sistema de partidos débil tiende a la multiplicación de los actores, lo que dificulta la formación de consensos. El comportamiento del voto permite identificar un sistema de partidos sólido: mientras más estable sea el voto por cada partido político, mayor será la solidez del sistema de partidos.

4 Sobre la función de control, véase el apartado dedicado a la fiscalización. El presente apartado se enfoca en las funciones de representación y legislación.

5 La disciplina de partido es positiva si el partido político sustenta una agenda programática, es decir, si la plataforma partidista persigue fines de política pública de largo plazo o de amplio impacto. Si esta condición no se cumple la disciplina puede ser negativa, pues los legisladores no rinden cuentas a sus electores, sino a los líderes parlamentarios (Carey y Reynolds 2007).

Gráfica 4.4 Indicadores seleccionados de profesionalización legislativa

Fuente: Ríos (2008).

Nota: El salario refiere al promedio de recursos anuales destinados a cubrir el salario de los diputados locales en millones de pesos, con información de 25 estados de la república a precios de diciembre de 2007.En algunos estados no se presenta el desglose de los ingresos, por lo que fue imposible confirmar si el monto corresponde al salario bruto o si incluye compensaciones o apoyo para gastos de gestoría. El número de días naturales de sesión difiere del número de sesiones ocurridas. La línea horizontal y vertical refieren al promedio de cada dimensión.

Los principales indicadores de inestabilidad de voto (volatilidad en el tiempo, heterogeneidad de los resultados e influencia de las características coyunturales asociadas al candidato o a la elección) indican que en Jalisco el voto por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha permanecido estable a lo largo del tiempo y presenta bastiones regionales definidos en comparación con otros estados de la República, lo que conforma un sistema de partidos con tendencia bipartidista estable que se refleja claramente en la composición de la legislatura (Ríos 2008).[6]

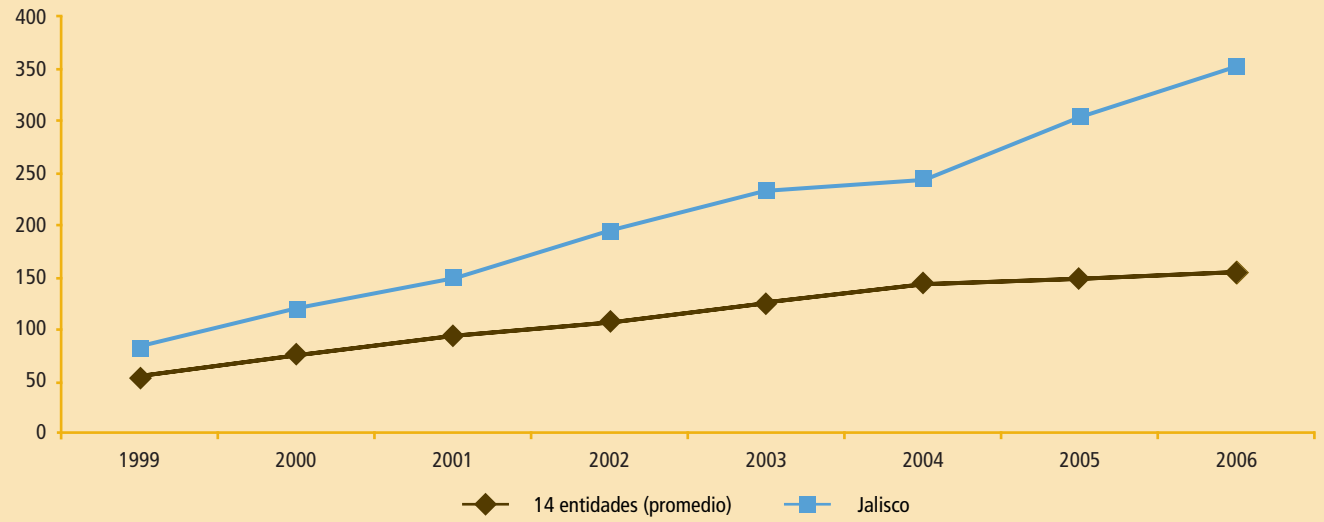
La fortaleza de los partidos políticos en el ámbito legislativo se ha reforzado en Jalisco gracias a que el sistema electoral del estado asigna un peso idéntico (en número de curules) a los dos principios de representación legislativa: el proporcional y el de mayoría. Como se muestra en el cuadro 4.3, Jalisco es el estado del país con la proporción más alta de legisladores por el principio de representación proporcional (50 por ciento).

En términos teóricos, los diputados locales de representación proporcional tienden a robustecer la disciplina partidista, pues obtienen curules gracias a los méritos que acumulan en el partido político, más que por responder a los intereses de los electores a los cuales representan (Nacif 2002). La capacidad real del Poder Legislativo, sin embargo, no sólo está determinada por las facultades formales del Congreso o por la fortaleza de los partidos políticos que lo integran. La profesionalización legislativa también juega un papel relevante en el desempeño legislativo, al dotar a los legisladores de recursos para cumplir sus funciones formales de representar, legislar y controlar.

La profesionalización legislativa es el concepto usualmente empleado para referirse a la capacidad de los legisladores para crear y evaluar leyes y políticas públicas. Aunque existe un intenso debate (Squire 2007) y los indicadores de profesionalización legislativa carecen de un consenso claro, comúnmente se utilizan tres variables para medirla: el salario del diputado, el número de días en que la cámara de diputados sesiona y la asesoría disponible para llevar a cabo las labores legislativas. El nivel salarial es relevante porque una remuneración adecuada disminuye los incentivos para que el diputado dedique tiempo

6 La volatilidad del voto se refiere a los cambios en el apoyo a determinado partido a través de distintas elecciones (variación temporal). La heterogeneidad se refiere a las variaciones en el apoyo a un partido político en distintos distritos electorales (variación regional). Los factores coyunturales se refieren usualmente a características asociadas al candidato, el momento de la elección y otros factores (Morgensten y Potthof 2005).

Gráfica 4.5 Evolución del presupuesto del Poder Legislativo (millones de pesos de 2005)



Fuente: Ríos (2008).
Nota: Los 14 estados empleados son: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Nueve León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas.

y atención a otras actividades. Se supone que el salario influye para que el diputado se dedique a legislar tiempo completo. El número de días que sesiona la cámara reduce las oportunidades de buscar otro medio de remuneración y, por tanto, aumenta la demanda de un salario que compense el costo de oportunidad. Por otra parte, mientras más días dure el congreso en sesiones, mayor será la oportunidad para que el legislador aprenda y se familiarice con los intrincados procedimientos legislativos. Finalmente, contar con apoyo de personal calificado permite influir de manera puntual en la creación y evaluación de políticas públicas. Otros indicadores de la profesionalización de los diputados locales son el perfil educativo, la experiencia parlamentaria y el trabajo en comisiones.

Por lo que respecta al número de días que sesiona el congreso, Jalisco está en la última posición de la tabla nacional, con apenas 150 días al año.[7] No se dispone de información sistematizada e histórica sobre la asesoría legislativa, pero la frecuente rotación de funcionarios legislativos indica que su número es elevado, pero su experiencia es baja.[8] Como se observa en la gráfica 4.4, si se considera únicamente el nivel salarial y el número de días que sesionan las legislaturas, Jalisco ocupa una de las posiciones más bajas del país en términos de profesionalización legislativa: además, es un congreso poco activo que paga salarios altos, por lo que también podría ser uno de los más costosos en términos relativos (ver gráfica 4.5).

Otro indicador de la profesionalización legislativa es la experiencia de los diputados locales, ya sea en asuntos parlamentarios o en políticas públicas. Esta experiencia se vuelve aún más valiosa en las entidades federativas mexicanas debido a que la reelección inmediata está prohibida. La evidencia muestra que legisladores de Jalisco con experiencia parlamentaria o de gobierno son minoría: entre 1988 y 2006 se eligieron 269 diputados para siete legislaturas. De ellos, sólo 20 (menos de 10 por ciento) han sido legisladores locales en más de una ocasión, y de éstos, sólo dos (menos del uno por ciento) lo han sido en tres ocasiones (Ríos 2008).

Así, aunque la legislatura de Jalisco posee importantes capacidades formales (potenciales) para formular políticas públicas, sus capacidades reales son un grave obstáculo para su desempeño. En Jalisco, al igual que en casi todos los estados de México, las restricciones más importantes para el desempeño legislativo y la rendición de cuentas son la baja profesionalización legislativa, la precaria memoria institucional y la constante renovación de funcionarios legislativos, lo cual limita seriamente la capacidad de las legislaturas locales para diseñar políticas públicas, incluidas aquellas que afectan el desarrollo humano.

Fiscalización

La fiscalización de las finanzas públicas promueve una asignación más eficiente y transparente del gasto, en tanto genera información relevante y verificable tanto para la toma de decisiones presupuestarias como para su seguimiento y evaluación.

7 Este conteo de sesiones incluye el número de días naturales que comprenden los periodos ordinarios de sesiones estipulados en la Constitución local. El Congreso de Jalisco sesiona dos veces al año: del primero de febrero al 31 de marzo y del 15 de septiembre al 15 de diciembre.

8 Las asesorías o apoyo parlamentario provienen generalmente de cinco fuentes: Instituto de Investigaciones Legislativas, biblioteca, sistemas de información, archivo y asesoría en comisiones (Nava 2004). Pese a que en Jalisco existen todos estos organismos, los datos disponibles para analizar su desempeño son limitados.

En la medida en que los recursos públicos sean fiscalizables, será posible rendir cuentas sobre su utilización eficiente, transparente y equitativa. La fiscalización efectiva es un factor que puede tener efectos positivos para el desarrollo humano.

En un sistema federal como el mexicano, la existencia de entidades de fiscalización superior (EFS), órganos auxiliares del Poder Legislativo, es necesaria tanto en el ámbito nacional como en el subnacional, donde cada vez se ejerce un mayor gasto público. Las instancias de fiscalización, que vigilan y evalúan el uso de los recursos públicos transferidos (federales) y propios (estatales) y al mismo tiempo observan los principios de soberanía estatal, autonomía municipal y libre administración hacendaria, son engranes institucionales claves para la rendición de cuentas.[9] No obstante, la variedad de tipos de entidades de fiscalización superior locales (EFSL), la abundancia de disposiciones jurídicas para la fiscalización superior y las complejas relaciones fiscales intergubernamentales limitan la efectividad al evaluar y dar seguimiento al ejercicio del gasto público del país, particularmente en el ámbito subnacional (Figueroa y Sánchez 2008).[10]

Los mecanismos de control interno, como las contralorías de las administraciones públicas, pueden concentrarse en fiscalizar el presupuesto asignado durante el ejercicio fiscal o en forma retrospectiva, mientras los mecanismos de control externo, como las EFS, están orientados principalmente a la revisión posterior de la cuenta pública correspondiente al gasto público del ejercicio fiscal inmediato anterior. Así, a diferencia de los controles internos, que están más relacionados con la revisión del gasto público, los controles externos se refieren por lo general a la fiscalización de la cuenta pública. Ambos mecanismos de control, por su complementariedad en alcance y temporalidad, son piezas claves del engranaje de la rendición de cuentas y forman parte del marco institucional que promueve el desarrollo humano local.

En el ámbito subnacional de la fiscalización, el desarrollo de las EFSL no ha sido homogéneo. Por el contrario, la transformación de las contadurías mayores de hacienda en auditorías superiores de los estados refleja, más que la diversidad política del país, los rezagos institucionales de los congresos locales para vigilar adecuadamente los recursos públicos. Por tanto, resulta útil medir el grado de institucionalidad de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) respecto de las entidades fiscalizadoras de otros estados de la República. El cuadro 4.4 compara leyes de fiscalización y ubica a Jalisco en el noveno lugar en una lista de 14 entidades federativas.

Cuadro 4.4 Evaluación general de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público, 2008

	Entidad	Valor
1	Campeche	100
	Coahuila	100
	Chiapas	100
	Durango	100
	Estado de México	100
	Michoacán	100
	Veracruz	100
	Zacatecas	100
2	Tlaxcala	95
	San Luis Potosí	95
3	Guanajuato	90
	Morelos	90
4	Guerrero	85
	Hidalgo	85
	Quintana Roo	85
	Yucatán	85
5	Puebla	80
	Tabasco	80
6	Chihuahua	75
	Nayarit	75
	Querétaro	75
	Tamaulipas	75
7	Distrito Federal	70
	Baja California	70
8	Nuevo León	65
9	**Jalisco**	**60**
	Sonora	60
10	Sinaloa	50
11	Colima	45
12	Oaxaca	35
13	Baja California Sur	30
14	Aguascalientes	15

Fuente: Figueroa y Sánchez (2008).
Nota: Refiere al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007.

El cuadro 4.5 muestra que Jalisco se encuentra entre los estados que entre 2005 y 2008 no mostraron mejoras importantes en la evaluación del régimen jurídico que rige su fiscalización superior.[11] Entre los factores que inciden en el escaso avance de Jalisco en esta materia destacan dos: la falta de autonomía de la ASEJ y la escasa armonización entre las leyes relacionadas con esta materia. La nueva Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que entró en vigor el primero de enero de 2009, subsana parcialmente ambas deficiencias.

9 En términos generales, los recursos transferidos se clasifican en: a) recursos de ejercicio condicionado (aportaciones, reasignaciones y subsidios), y b) recursos no condicionados, que son de libre administración hacendaria (participaciones fiscales).

10 Además del fundamento constitucional en materia de fiscalización, existen tres leyes que convergen para delimitar las competencias de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de las EFSL: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y la Ley de Coordinación Fiscal del ámbito federal (LCF), además de los ordenamientos jurídicos locales, que varían entre entidades federativas.

11 El escaso avance que muestra la entidad durante el periodo no es resultado de cambios a las leyes de fiscalización, sino de las reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco, que subsana en la Ley de Fiscalización Superior de Jalisco la falta de una disposición que otorgue carácter público al informe final de la ASEJ sobre las revisiones de las cuentas públicas. Asimismo, en Jalisco no existe una ley equivalente a la LFPRH, pues continua vigente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que no incluye disposición alguna sobre la ASEJ o la fiscalización superior. Lo mismo ocurre con la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Cuadro 4.5 Comparación de las evaluaciones de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público por entidad federativa, 2005-2008

Entidades que aumentaron su calificación entre 2007 y 2008						Entidades que mantuvieron la misma calificación entre 2007 y 2008						Entidades que disminuyeron la calificación entre 2007 y 2008					
No.	Estado	Año de la Evaluación				No.	Estado	Año de la evaluación				No.	Estado	Año de la evaluación			
		2005	2006	2007	2008			2005	2006	2007	2008			2005	2006	2007	2008
1	Coahuila	65	75	75	100	1	Campeche	100	100	100	100	1	Nayarit	95	95	95	75
2	Veracruz	90	100	90	100	2	Chiapas	100	100	100	100						
3	Zacatecas	100	100	80	100	3	Durango	75	100	100	100						
4	San Luis Potosí	15	25	35	95	4	Estado de México	40	95	100	100						
5	Tlaxcala	75	75	85	95	5	Michoacán	95	100	100	100						
6	Hidalgo	0	0	0	85	6	Guanajuato	90	90	90	90						
7	Tabasco	55	80	70	80	7	Morelos	65	85	90	90						
8	Tamaulipas	45	45	45	75	8	Guerrero	75	85	85	85						
9	Distrito Federal	50	50	60	70	9	Quintana Roo	65	85	85	85						
10	Nuevo León	65	65	55	65	10	Yucatán	75	85	85	85						
						11	Puebla	80	80	80	80						
						12	Chihuahua	65	75	75	75						
						13	Quéretaro	30	60	75	75						
						14	Baja California	55	70	70	70						
						15	Jalisco	50	50	60	60						
						16	Sonora	20	60	60	60						
						17	Sinaloa	0	50	50	50						
						18	Colima	35	45	45	45						
						19	Oaxaca	35	45	35	35						
						20	Baja California Sur	20	20	30	30						
						21	Aguascalientes	0	5	15	15						

Fuente: Figueroa y Sánchez 2008.

Nota: Desde 2005 se ha realizado una evaluación anual a los ordenamientos jurídicos en materia de fiscalización que tiene como objetivos: realizar un diagnóstico del estado y calidad de las leyes federales y estatales; hacer una valoración comparativa, y hacer una comparación de la legislación federal a nivel internacional. La metodología para evaluar los cuerpos normativos parte de los lineamientos internacionales que ofrece la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) para el diseño institucional que deben seguir las EFS. También se toma en cuenta a la LSSF y el modelo de la ASF por constituir el punto de referencia constitucional y legal en la materia a nivel federal. Así, se diseñaron 10 indicadores clave y se les asignaron valores numéricos para tener una escala del 0 al 100, donde 100 es la más alta calificación. Los indicadores son: fundamento constitucional suficiente; actualización legislativa; glosario de conceptos clave; reglamento actualizado; autonomía plena de la EFS; legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS; medición del desempeño institucional, y transparencia de la fiscalización superior. Las evaluaciones presentadas para cada año hacen referencia al año inmediato anterior. Por ejemplo, la evaluación de 2005 corresponde al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004, y así sucesivamente.

Si la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por el Ejecutivo estatal es endeble, la revisión de las cuentas públicas de los municipios es aún más precaria. Un análisis de tres indicadores básicos (fecha de entrega de las cuentas públicas por los municipios, revisión por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, aprobación del Legislativo y la correspondiente publicación del decreto en el periódico oficial del estado), muestra una elevada tasa de incumplimiento en la entrega de la cuenta pública por parte de los ayuntamientos: cerca de 72 por ciento en 2004, y 74 por ciento en 2005 (Figueroa y Sánchez 2008). Una posible explicación es que la ley no especifica responsabilidades y sanciones por no entregar cuentas. Mientras la ASEJ reportó en 2004 haber emitido y entregado al Congreso ciento por ciento de sus informes finales en los plazos legales, el Congreso del estado emitió su dictamen final sobre 103 cuentas públicas (83 por ciento) dentro del plazo estipulado. Para 2005 la cifra se redujo sólo a 62 cuentas públicas (50 por ciento). La explicación más probable de estos rezagos podría ser la falta de capacidades institucionales tanto de los ayuntamientos para integrar y entregar sus cuentas públicas, como del legislativo local para dictaminarlas y publicarlas en los plazos y modalidades que marca la ley (Figueroa y Sánchez 2008).

Transparencia y acceso a la información pública

La transparencia y el acceso a la información pública son dos mecanismos de rendición de cuentas estrechamente relacionados. Son elementos fundamentales del marco institucional para el desarrollo humano, particularmente en el ámbito local. Ambos permiten al ciudadano decidir con mayor libertad, al brindarle más y mejor información sobre las decisiones que lo afectan, y controlar de manera más efectiva el ejercicio gubernamental. En términos de expansión de las libertades individuales, la transparencia reduce las asimetrías de información y permite al ciudadano tomar decisiones más informadas. La transparencia es una herramienta que multiplica las opciones de las personas al revelar información del gobierno o de las empresas que utilizan recursos públicos (Hernández-Valdez 2008).

En términos de gobernabilidad democrática, la transparencia y el acceso a la información pública son dos mecanismos que constriñen y orientan la actuación gubernamental. Sin transparencia,

Recuadro 4.3 Transparencia total. Guadalajara, Jalisco

El programa de Transparencia total en Guadalajara tuvo dos objetivos desde su concepción: generar información sistematizada para que los ciudadanos la consultaran, y la aplicación de indicadores de gestión como método de autoevaluación permanente.

Un diagnóstico hecho por la administración municipal (2004-2006) mostró que los ciudadanos desconfiaban del gobierno. Por ello, una de las primeras acciones fue crear la Dirección de Transparencia e integrarla a la estructura municipal. Esta instancia se encargó de sistematizar la información que las demás direcciones debían tener disponible, de acuerdo con la Ley Estatal de Transparencia, y desarrolló un conjunto de indicadores de desempeño para aplicarlo en las diferentes áreas del ayuntamiento. Además, creó micrositios en el portal electrónico del municipio para publicar la información y los indicadores de desempeño.

Este instrumento puso al alcance de los ciudadanos información y medios para pedir cuentas sobre la administración municipal. Un aspecto fundamental de este proceso fue la adecuación de la estructura organizacional del ayuntamiento, lo que permitió mejorar la transparencia.

Fuente: Sánchez (2005a).

Cuadro 4.6 Las diez mejores leyes estatales de acceso a la información de acuerdo con el índice de Guerrero y Ramírez (2006)

Posición	Estado	Valor del índice de evaluación de las leyes estatales
1	Jalisco	0.76
2	Querétaro	0.51
3	Morelos	0.50
4	Baja California Sur	0.41
5	Chihuahua	0.39
6	Estado de México	0.35
7	Yucatán	0.34
8	Quintana Roo	0.31
9	Tlaxcala	0.30
10	Guanajuato	0.27

Fuente: Guerrero y Ramírez (2006).
Nota: Al momento de la evaluación (abril de 2006) los estados de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco no contaban con una ley de acceso a la información y por tanto estas entidades no formaron parte del ejercicio.

Cuadro 4.7 Índice de corrupción y buen gobierno por entidad federativa

Entidad	Posición				Índice			
	2001	2003	2005	2007	2001	2003	2005	2007
Colima	1	3	15	1	3.00	3.80	7.00	3.10
Aguascalientes	3	5	8	2	4.50	3.90	6.20	4.70
Guanajuato	9	25	4	3	6.00	8.90	5.20	5.10
Nayarit	13	16	7	4	6.40	5.80	5.70	5.20
Michoacán	27	9	23	5	10.30	4.80	10.80	5.70
Quintana Roo	10	2	21	6	6.10	3.70	9.40	5.80
Zacatecas	11	13	6	7	6.20	5.60	5.30	5.90
Nuevo León	18	26	20	8	7.10	9.90	9.30	6.00
Sonora	6	8	4	8	5.50	4.50	5.20	6.00
Oaxaca	20	21	19	10	7.40	6.80	8.10	6.40
Durango	26	29	27	11	8.90	12.60	11.10	6.50
San Luis Potosí	7	27	10	12	5.70	10.20	6.60	6.80
Querétaro	24	18	1	13	8.10	6.30	2.00	7,00
Chiapas	16	6	2	14	6.80	4.00	2.80	7.10
Hidalgo	15	4	29	14	6.70	3.90	11.40	7.10
Campeche	19	14	18	16	7.30	5.70	7.80	7.20
Baja California Sur	2	1	3	17	3.90	2.30	4.80	7.30
Guerrero	30	28	27	18	13.40	12.00	11.10	8.00
Sinaloa	22	12	10	19	7.80	5.50	6.60	8.10
Coahuila	4	7	9	20	5.00	4.40	6.50	8.40
Chihuahua	5	15	17	21	5.50	5.70	7.40	8.70
Baja California	8	17	14	22	5.70	6.00	6.90	8.80
Jalisco	**28**	**20**	**16**	**22**	**11.60**	**6.50**	**7.20**	**8.80**
Yucatán	17	10	12	24	6.80	4.80	6.70	8.90
Tamaulipas	12	11	13	25	6.30	5.10	6.80	9.20
Veracruz	23	19	23	26	7.90	6.40	10.80	9.70
Tabasco	25	22	31	26	8.50	6.90	13.60	9.70
Morelos	21	24	26	28	7.70	8.30	11.00	9.80
Puebla	29	32	25	29	12.10	18.00	10.90	11.00
Tlaxcala	14	23	22	30	6.60	7.80	10.00	11.70
Distrito Federal	32	31	32	31	22.60	13.20	19.80	12.70
Estado de México	31	30	30	32	17.00	12.70	13.30	18.80
Nacional					**10.60**	**8.50**	**10.10**	**10.00**

Fuente: Transparencia Mexicana (2007).

la capacidad de conocer, controlar y sancionar las decisiones de los servidores públicos resulta limitada y, en consecuencia, los ciudadanos pierden confianza en las instituciones de gobierno. La gobernabilidad sin rendición de cuentas ni transparencia puede provocar, entre otros problemas, un mal uso o distribución de los recursos, ineficiencia, desperdicio y corrupción, lo que afecta el desarrollo humano (PNUD 2002).

Sin contar que Jalisco tiene pendiente actualizar sus leyes en materia de fiscalización, evaluación y elaboración de indicadores (obligación derivada de las recientes reformas a la Constitución federal), diversos estudios (como ilustra el cuadro 4.6) clasifican esta entidad como una de las más avanzadas en transparencia en el país (Monitor Legislativo 2007; IFAI 2007; Guerrero y Ramírez 2006).

Sin embargo, los análisis más comunes, principalmente aquellos que comparan leyes, suelen referirse a la disponibilidad de información (en portales electrónicos, por ejemplo) de los poderes públicos y dependencias estatales. Pero ofrecer datos no necesariamente se traduce de manera directa y efectiva en prácticas y actitudes transparentes en la función pública (Arellano 2007). Jalisco es una de las entidades que más se apega a las obligaciones de transparencia estipuladas en la ley; sin embargo, esto no necesariamente significa que el acceso a la información pública gubernamental sea efectivo como mecanismo de rendición de cuentas. El índice de corrupción y buen gobierno y otros indicadores ayudan a poner esta situación en contexto. Por ejemplo, en 2007 Jalisco se ubicó en el número 22 de la tabla nacional sobre percepción de corrupción (Transparencia Mexicana 2007), una posición relativamente rezagada si se considera el avanzado marco legal de la entidad en esta materia.

La variación del grado de transparencia, tanto entre poderes públicos del estado como entre dependencias del Ejecutivo,

ilustra las asimetrías del acceso a la información pública en la práctica (ver recuadro 4.3). Por ejemplo, en cuanto al número de solicitudes de información, el Poder Ejecutivo del estado y los ayuntamientos concentran el porcentaje más alto entre los sujetos obligados (45.3 y 35.1 por ciento, respectivamente, lo que suma poco más de 80 por ciento del total de solicitudes). El Legislativo y el Judicial concentran porcentajes menores. El Congreso del estado es el sujeto obligado con menor porcentaje de respuestas afirmativas a las solicitudes de información (apenas 21.9 por ciento), mientras el resto de sujetos obligados está por encima de 50 por ciento.[12] Sin embargo, todos han ido disminuyendo sus respuestas afirmativas, de 73.4 por ciento en 2005 a 60.5 por ciento en 2008 (Hernández-Valdez 2008).

Entre los ayuntamientos el grado de transparencia es aún más variable. Guadalajara se encuentra entre los municipios más transparentes del país (Cimtra 2006), pero otros, ubicados fuera de la zona metropolitana, están entre los más opacos. Como se muestra en el cuadro 4.8, ninguna región del estado obtiene una calificación aprobatoria (mayor a 50 de un total de 100 puntos).[13] En general, podría afirmarse que los municipios de todas las regiones del estado no cumplen de manera satisfactoria las obligaciones de transparencia que estipula la ley, en particular la publicación de información fundamental en medios electrónicos. La región Centro, donde se encuentran los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), es la única que obtiene un puntaje superior, mas no aprobatorio (Hernández-Valdez 2008).

Al desagregar los resultados de la región Centro, se observa lo mismo que al comparar ésta con las del resto del estado: sólo algunos municipios de la ZMG (Guadalajara, Zapopan, Zapotlanejo, Tlaquepaque y Tonalá) obtienen calificaciones aprobatorias. Como se muestra en el cuadro 4.9, estos resultados sugieren que la transparencia parece ser un fenómeno preponderantemente metropolitano, pues únicamente algunos de los municipios de la ZMG cumplen la ley en la materia (Hernández-Valdez 2008).

Cuadro 4.8 Evaluación de la información fundamental contenida en las páginas de Internet de los Ayuntamientos de Jalisco (cifras por región)

	Región	Publicada	Vigente	Accesible	Completa	Calificación general
12	Centro	44.1	39.2	51.1	29.8	41.0
04	Ciénega	18.9	14.9	19.7	11.1	16.2
05	Sureste	15.9	12.1	21.2	11.7	15.3
08	Costa Sur	10.6	9.1	26.8	9.6	14.0
01	Norte	15.9	12.5	17.8	9.9	14.0
06	Sur	13.8	11.9	19.8	9.3	13.7
02	Altos Norte	17.8	12.9	11.0	12.9	13.6
09	Costa Norte	18.2	13.6	12.1	10.6	13.6
03	Altos Sur	14.3	8.5	22.0	9.1	13.5
11	Valles	14.5	11.9	16.0	10.2	13.2
10	Sierra Occidental	14.3	11.7	15.6	10.8	13.1
07	Sierra de Amula	11.3	8.5	13.2	8.0	10.3

Fuente: Hernández-Valdez (2008).
Nota: La calificación general se basa en un índice de transparencia con un valor máximo de 100 puntos, formado por el promedio simple de los cuatro indicadores que se muestran en el cuadro, cada uno de los cuales puede tomar valores de entre 0 y 100.

Cuadro 4.9 Evaluación de la información fundamental contenida en las páginas de Internet de los Ayuntamientos de la región Centro de Jalisco

Municipio	Publicada	Vigente	Accesible	Completa	Calificación general
Guadalajara	100.0	97.0	93.9	81.8	93.2
Zapopan	90.9	87.9	97.0	81.8	89.4
Zapotlanejo	75.8	75.8	84.8	42.4	69.7
Tlaquepaque	81.8	57.6	72.7	48.5	65.2
Tonalá	69.7	69.7	78.8	42.4	65.2
Tlajomulco de Zúñiga	39.4	39.4	54.5	30.3	40.9
El Salto	30.3	24.2	87.9	15.2	39.4
Villa Corona	15.2	12.1	18.2	12.1	14.4
Acatlán de Juárez	18.2	12.1	12.1	6.1	12.1
Cuquío	12.1	9.1	15.2	9.1	11.4
Ixtlahuacán del Río	12.1	9.1	15.2	9.1	11.4
San Cristóbal de la Barranca	12.1	9.1	15.2	9.1	11.4
Ixtlahuacán de los Membrillos	15.2	6.1	18.2	0.0	9.8

Fuente: Hernández-Valdez (2008).
Nota: La calificación general se basa en un índice de transparencia con un valor máximo de 100 puntos, formado por el promedio simple de los cuatro indicadores que se muestran en el cuadro, cada uno de los cuales puede arrojar valores de entre 0 y 100.

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

El carácter multidimensional del desarrollo humano implica la competencia de distintos ámbitos gubernamentales, ya que su promoción no es facultad exclusiva de un solo orden de gobierno. Por ello, las relaciones entre órdenes de gobierno son un ámbito clave del marco institucional de cualquier sistema de gobierno, particularmente de uno federal como el mexicano, pues la interacción formal e informal entre instancias gubernamentales determina, en buena medida, la coherencia interna del sistema de gobierno en su conjunto (Wright 1997).

En el ámbito estatal de gobierno, el principal mecanismo institucional de coordinación intergubernamental es el Comité para la Planeación del Desarrollo (Coplade), instancia formal en cuyo

12 De acuerdo con el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), existen tres tipos de respuesta: afirmativa, cuando se entrega toda la información; parcial, cuando se entrega sólo una parte, y negativa, cuando se niega toda la información solicitada.

13 Resultados de la evaluación realizada por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) en 124 municipios de las 12 regiones del estado. El análisis verificó el grado en que se cumple la publicación de información fundamental (mínima obligatoria) en las páginas de Internet, según lo estipulado en los artículos 13 a 17 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

seno convergen los gobiernos federal, estatal y municipal. En el ámbito municipal ese mecanismo está representado por los Comités Municipales para la Planeación del Desarrollo (Coplademun). Ambos órganos auxiliares de planeación tienen sustento jurídico en el artículo 26 de la Constitución mexicana, que establece las bases de la planeación democrática del desarrollo nacional.

En Jalisco, a partir de 2007 la estructura de coordinación y sistematización del Coplade pasó a formar parte de la coordinación general de la Secretaría de Planeación (Seplan), dependencia del gobierno estatal que es responsable, entre otras funciones, de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo (PED). Existen, además, otros planes derivados del PED, que rigen la orientación de las políticas públicas locales y forman un complejo entramado normativo.[14] Este conjunto de instrumentos de planeación contribuye a determinar el rumbo del desarrollo del estado; sin embargo, los planes no siempre corresponden con las acciones de las administraciones públicas. Por ello el gobierno ha diseñado un sistema de seguimiento y evaluación del PED y de los planes que de éste se derivan, a fin de medir su cumplimiento. No obstante, Jalisco parece carecer de suficientes mecanismos correctivos y sanciones por incumplimiento, lo cual hace de la planeación del desarrollo un asunto más normativo que vinculante de las acciones de gobierno.

A fin de promover un desarrollo equilibrado, Jalisco se ha dividido, para efectos administrativos, en 12 regiones.[15] A esta división se le conoce como *regionalización*. Para cada una de las regiones del estado existe un Subcomité de Planeación Regional (Copladereg), instancia responsable de elaborar el Plan Regional de Desarrollo y orientar el gasto público, en conjunto con la sociedad civil, en obras de alcance intermunicipal. La regionalización del estado es quizás una de las áreas de mayor innovación en la coordinación intergubernamental del estado, ya que ha contribuido, si no a contrarrestar, cuando menos a mitigar la tendencia fuertemente centralizadora del desarrollo en la zona metropolitana de Guadalajara.

La coordinación intergubernamental no se agota en la regionalización. Aunque ésta permite diseñar mejores instrumentos de coordinación en el estado, es necesario generar mecanismos entre la Federación y la entidad. Sin embargo, éste es un rubro con avances modestos no solamente en Jalisco, sino en el país. Si bien los procesos descentralizadores han avanzado en México, el resultado de su impacto local es incierto (Cabrero 2007). Las políticas descentralizadoras "de arriba hacia abajo", como las aplicadas en educación y salud, no han terminado de consolidarse, y las políticas "de abajo hacia arriba" son excepciones que confirman la regla de la descentralización conducida desde el centro. Esto se debe principalmente a la falta de mecanismos de coordinación intergubernamental para las fases posteriores al proceso

14 Plan Estatal de Desarrollo 2030, Plan General del Ejecutivo, Programas Sectoriales, Planes Institucionales, Planes Estatales Anteriores, Planes de Desarrollo Regionales, Planes de Desarrollo Municipales (Seplan).

15 Región 01 (Norte), región 02 (Altos Norte), región 03 (Altos Sur), región 04 (Ciénega), región 05 (Sureste), región 06 (Sur), región 07 (Sierra de Amula), región 08 (Costa Sur), región 09 (Costa Norte), región 10 (Sierra Occidental), región 11 (Valles), y región 12 (Centro).

Recuadro 4.4 La construcción del federalismo mexicano

El federalismo no se volvió un proyecto político hasta finales del siglo XX. A pesar de la formalidad constitucional, el régimen anterior produjo un sistema centralista, dirigido por la Presidencia de la República y respaldado por las redes del aparato político del partido hegemónico. En la década de los noventa del siglo pasado la pluralidad política comenzó a desafiar las contradicciones entre los rasgos formales y las prácticas del federalismo mexicano.

Los gobiernos de las entidades federativas han visto un notable incremento de su capacidad de gasto, pero persisten la centralización de las decisiones y la homogeneización de los formatos federales. Esto significa que, en los hechos, las autoridades locales no han incrementado sus facultades administrativas. La mayor parte del gasto público en México sigue siendo federal, y tanto las decisiones como el control sobre esos recursos se han mantenido centralizados.

Las modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la creación de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y para el Fortalecimiento de Estados y Municipios (Fortamun) hicieron evidente que los sistemas de control y evaluación de las entidades federativas eran más débiles y menos precisos que los empleados por la Federación. La falta de rendición de cuentas e incluso de sistemas de registro contable y de indicadores de evaluación comparables y confiables se convirtió en un nuevo problema público. A la vez, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en 2003, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, impuso nuevas exigencias a los gobiernos locales.

En 2006 y 2007 se reformaron los artículos constitucionales 6, 26 y 116, a fin de obligar a las entidades federativas a cumplir requisitos mínimos de transparencia y acceso a la información, participar en un sistema nacional de información estadística y geográfica, fortalecer y homologar los sistemas contables de las auditorías superiores de fiscalización de las entidades federativas, y crear indicadores de gestión y evaluación de todos los recursos públicos disponibles, a partir de formatos homogéneos y comparables para todo el país. En 2007 también se promulgaron reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para establecer sistemas de evaluación del desempeño en todas las entidades, en línea con los nuevos ordenamientos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en marzo de 2006.

Estas reformas demandarán cambios de fondo en las administraciones públicas de las entidades federativas. Al mismo tiempo, limitarán aún más la capacidad de decisión y la autonomía de los gobiernos y congresos locales.[1] Los gobiernos estatales han incrementado sus recursos fiscales, pero también están más vigilados y controlados. El acceso a la información, las políticas de transparencia, la creación de indicadores de gestión y de evaluación, la puesta en marcha de un nuevo sistema de información nacional y la rendición de cuentas comparables en cada entidad son exigencias inéditas para la mayoría de las administraciones públicas de las entidades federativas y los municipios.

Hace cinco lustros los gobernadores de los estados podían gozar de amplia autonomía de gestión y decisión siempre que mantuvieran relaciones de apoyo mutuo y lealtad con el presidente de la República. Esa situación ha cambiado drásticamente, no sólo por la autonomía que han ganado los gobiernos municipales, sino por la pluralidad política que hoy caracteriza los congresos de los estados y por la creación de leyes generales, reglas de operación y mandatos constitucionales que limitan la libertad de gestión de las autoridades locales y favorecen exigencias inimaginables en el pasado reciente. El proyecto municipalista ha ganado un amplio terreno. Al mismo tiempo, la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en un desafío inédito para todos; sin embargo, afirmar que los gobiernos de los estados tienen ahora más soberanía o libertad es, por lo menos, discutible.

1 Una parte de dicho estudio y su seguimiento ya se desarrolla en Salazar (2008).

Fuente: Merino (2008).

de descentralización, a la escasez de recursos fiscales propios de los gobiernos locales para financiar las obligaciones transferidas, y a la carencia de capacidades institucionales locales para hacerse cargo de las atribuciones descentralizadas (Merino 2008).

No obstante, algunos gobiernos estatales y municipios grandes han desarrollado programas locales cada vez más amplios, sobre todo de política social. Sin embargo, no suelen estar coordinados con otros proyectos, como los del gobierno federal. La ausencia de coordinación entre órdenes gubernamentales provoca no sólo falta de complementariedad, sino que fragmenta y resta eficiencia a los programas de desarrollo social. También propicia rivalidad antes que cooperación entre instancias gubernamentales e inhibe la institucionalización de las políticas sociales locales. Así, las innovaciones de muchos gobiernos estatales y municipales, al no estar coordinadas con otros órdenes, no siempre son sostenibles ni logran el impacto buscado.

Recuadro 4.5 El Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (Cesjal)

El Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (Cesjal) es un órgano ciudadano y autónomo de consulta para las autoridades de los gobiernos estatal y municipales. Fue creado por decreto del Ejecutivo local en 2004 y su fundamento legal es la Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad. El Cesjal está integrado por 21 instituciones: siete del sector privado, siete del sector social y siete de los sectores académico y asistencial.

Su función principal es formular recomendaciones para la elaboración de políticas públicas orientadas a impulsar el desarrollo económico y social del estado, y está divido en seis comisiones: desarrollo, cohesión social y ecología; federalismo, descentralización y desarrollo municipal; infraestructura y servicios públicos; inspección y vigilancia; presupuesto y hacienda pública, y productividad, competitividad e innovación tecnológica. El Cesjal dispone de personal de apoyo para los trabajos colegiados. Dos áreas más completan la estructura: una se encarga de asuntos administrativos y la otra de estudios técnicos.

En 2008 el Cesjal recibió un presupuesto de 13 millones de pesos, que se utilizaron para dar mantenimiento a la estructura orgánica y elaborar estudios y recomendaciones. Actualmente el organismo tiene una plantilla de 20 empleados. Desde la creación del consejo, su presupuesto se ha incrementado 16 por ciento, mientras la producción de estudios y recomendaciones de políticas públicas ha sufrido altibajos. Hasta julio de 2008 el Cesjal había elaborado 11 recomendaciones y dos estudios.

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) son instituciones presentes en muchos países. En 1999 se fundó la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), de la que México forma parte por conducto del Consejo Nacional para el Diálogo con los Sectores Productivos (Cedisp). La principal función del AICESIS es promover esta figura de representación formal de la sociedad civil en los países donde no existe. Tres principios fundamentales deben regir la conformación de los CES: representatividad, autonomía y legitimidad. En México y en Jalisco, el reto al formar y consolidar los CES consiste en cumplir de manera efectiva estos tres principios, que determinan la calidad de la institución. Sin embargo, existe el riesgo de que estos principios se cumplan sólo formalmente, con distorsiones *de facto*. Por ejemplo, el principio de representatividad puede cumplirse aparentemente, aunque en realidad los representados sean grupos minoritarios, lo que restaría legitimidad y eficacia a estos organismos autónomos.

Fuente: Román y Ledezma (2007).

La coordinación intergubernamental no es, ni puede ser, homogénea, sino que varía en función de las distintas arenas de política pública. Para aproximarse a este fenómeno puede emplearse una matriz de escenarios de coordinación intergubernamental con dos ejes analíticos: el grado de centralización en la formulación de las políticas públicas, y el grado de interac-

Recuadro 4.6 Regionalización en Jalisco

Desde 1997 Jalisco ha intentado promover su desarrollo mediante una estrategia de regionalización. Este proceso se inició en la década de 1970 con la creación del Plan Lerma-Chapala, que originalmente incluía cinco regiones y con el tiempo se consolidó en las 12 actuales. El proyecto conjuntó municipios con intereses comunes, principalmente a partir de la articulación económica, la identidad sociocultural y la geografía político-administrativa. En principio, una estrategia de regionalización elabora planes basados en la investigación sistemática de las necesidades de la sociedad en cada región (Woo 2002).

Actualmente, la regionalización busca aprovechar los recursos y oportunidades de cada territorio para alcanzar objetivos de desarrollo definidos por la sociedad y su gobierno (Ramírez y Martínez 2006). A fin de institucionalizar esta estrategia se han creado diversos mecanismos e instrumentos. Durante la administración 1995-2001 se promulgó la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, cuyo reglamento se aprobó en el siguiente gobierno. El reglamento enmarca las funciones y la estructura organizativa de los organismos auxiliares encargados de operar la estrategia de desarrollo por conducto de tres mecanismos principales: participación ciudadana, asistencia técnica y financiamiento (Ramírez y Martínez 2006). El proceso de regionalización no agrega un nivel intermedio de gobierno entre el estado y sus municipios, sino que opera mediante la coordinación entre autoridades municipales y estatales a través de mecanismos como los subcomités regionales. Estos mecanismos, entre otros, intentan promover la participación y la consulta ciudadanas, así como la coordinación intermunicipal para el desarrollo de proyectos de impacto regional.

Principales instrumentos y mecanismos

Cada región tiene un subcomité llamado Comité de Planeación Regional (Copladereg), integrado por los presidentes municipales de cada región, líderes sociales y funcionarios de las dependencias estatales. Estos subcomités reciben apoyo de la Coordinación General de Gestión Gubernamental de la Secretaría de Planeación del estado (Seplan).

El Plan Operativo Anual (POA) es el instrumento que agrupa los proyectos discutidos y aprobados por los participantes de los Copladereg, y está a cargo de la Coordinación General de Gestión Gubernamental. Desde la perspectiva regional, el POA sirve para aplicar el Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (Fondereg), cuyos montos y reglas de operación son aprobados por el Congreso del estado.

El Fondereg es un instrumento financiero que forma parte de la estrategia de desarrollo regional. Su principal función es brindar apoyo complementario al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030. Este fondo está sujeto a reglas de operación especificadas en un manual. Algunos criterios claves para la ministración de estos recursos son los siguientes: los proyectos deberán tener impacto regional; las obras tendrán relación con el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, serán cofinanciadas por los municipios y las aportaciones de éstos serán inversamente proporcionales a su nivel de marginación.

Los recursos canalizados a través del Fondereg para apoyar el desarrollo regional de Jalisco han crecido en años recientes. Entre 2002 y 2007 los montos del Fondereg crecieron 125 por ciento y su cobertura municipal 30 por ciento. En 2007 este fideicomiso erogó poco más de 469 millones de pesos para 169 proyectos de obras públicas en 115 municipios de las 12 regiones del estado. La mayor parte de los recursos (62 por ciento) se destinó a infraestructura carretera y vial. Le siguieron saneamiento de agua y rellenos sanitarios (12 por ciento), puentes (7 por ciento) y turismo y salud (7 por ciento).[1]

1 Datos proporcionados por la Secretaría de Planeación del estado de Jalisco en 2008.

Recuadro 4.7 Alianza Intermunicipal Impulsora del Desarrollo de la Región Sur, Jalisco

Este programa concibe el espacio regional como aquel donde las personas comparten historia, cultura, aspiraciones y medios productivos; por tanto, busca fortalecer las potencialidades de cada región para impulsar su desarrollo. En la región sur el programa se ha caracterizado por un alto grado de coordinación y un proyecto definido de desarrollo económico y social.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (Coplade), en coordinación con dependencias del Ejecutivo estatal, puso a consideración de las autoridades municipales el diagnóstico de la región y sus posibilidades de desarrollo. Este ejercicio permitió la identificación de líneas generales de acción y, sobre todo, dio lugar a un esfuerzo sistemático que generó entre los funcionarios municipales y estatales una percepción compartida de las condiciones regionales y un entendimiento para actuar en equipo y resolver los problemas comunes. El trabajo en la región sur permitió conceptualizar un modelo basado en el turismo como detonante del desarrollo regional.

El progreso del programa sentó las bases para poner en marcha dos tipos de proyectos: de desarrollo comunitario y de desarrollo sostenible municipal y regional. Éstos forman parte de un Plan de Desarrollo Regional cuya finalidad es enfrentar problemas como bajo nivel educativo, capacidad de producción y competitividad limitadas, grave deterioro ambiental e insuficiente cobertura de servicios básicos. Para revertir esta situación se promovieron los atractivos turísticos de la región, rica en cultura, variedad gastronómica, patrimonio histórico y arquitectónico, y bellezas naturales.

La coordinación en la región sur permitió fomentar la cooperación entre los principales actores para promover el desarrollo local. Sin embargo, esta iniciativa puede fortalecerse en la medida en que los habitantes participen en el diseño de políticas públicas y los gobiernos locales incrementen su capacidad de coordinación horizontal.

Fuente: López (2005).

Cuadro 4.10 Matriz de modelos de coordinación intergubernamental

Grado de integración entre órdenes de gobierno	Grado de centralización en la formulación de políticas públicas: Alta	Grado de centralización en la formulación de políticas públicas: Baja
Baja	**Coordinación adaptativa** -Seguro popular	**Coordinación dinámica** -Municipios saludables - Escuelas de calidad
Alta	**Coordinación jerárquica** - Oportunidades	**Coordinación fragmentada** - Fondos para infraestructura social

Fuente: Adaptado de Cabrero (2007).

Recuadro 4.8 La participación social en la planeación del desarrollo

El tema de la participación social no es nuevo en México, aunque su promoción es reciente. Con la reforma de 1983 al artículo 26 de la Constitución, la promulgación de la Ley de Planeación Democrática ese año y la reforma al artículo 115 en 1999 se incorporó formalmente la figura de la participación en todos los órdenes de gobierno del país. Estos antecedentes fueron el sustento legal para la creación de los Comités para la Planeación del Desarrollo (Coplade) en las entidades federativas, y de los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun). Dichos comités son órganos auxiliares que se encargan de coordinar la planeación y programación del desarrollo estatal y municipal en forma participativa. En la década de 2000, el estado de Jalisco incorporó la figura de la participación social tanto en la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal como en la Ley de Planeación del Estado y sus Municipios, que estipulan la obligatoriedad de planear el desarrollo en forma participativa.

Fuente: García (2008).

ción entre órdenes de gobierno. La combinación de ambas variables permite identificar cuatro modelos de gestión intergubernamental, como se muestra en el cuadro 4.10, con ejemplos de políticas y programas sociales en los que convergen diversos órdenes de gobierno (Cabrero 2007).

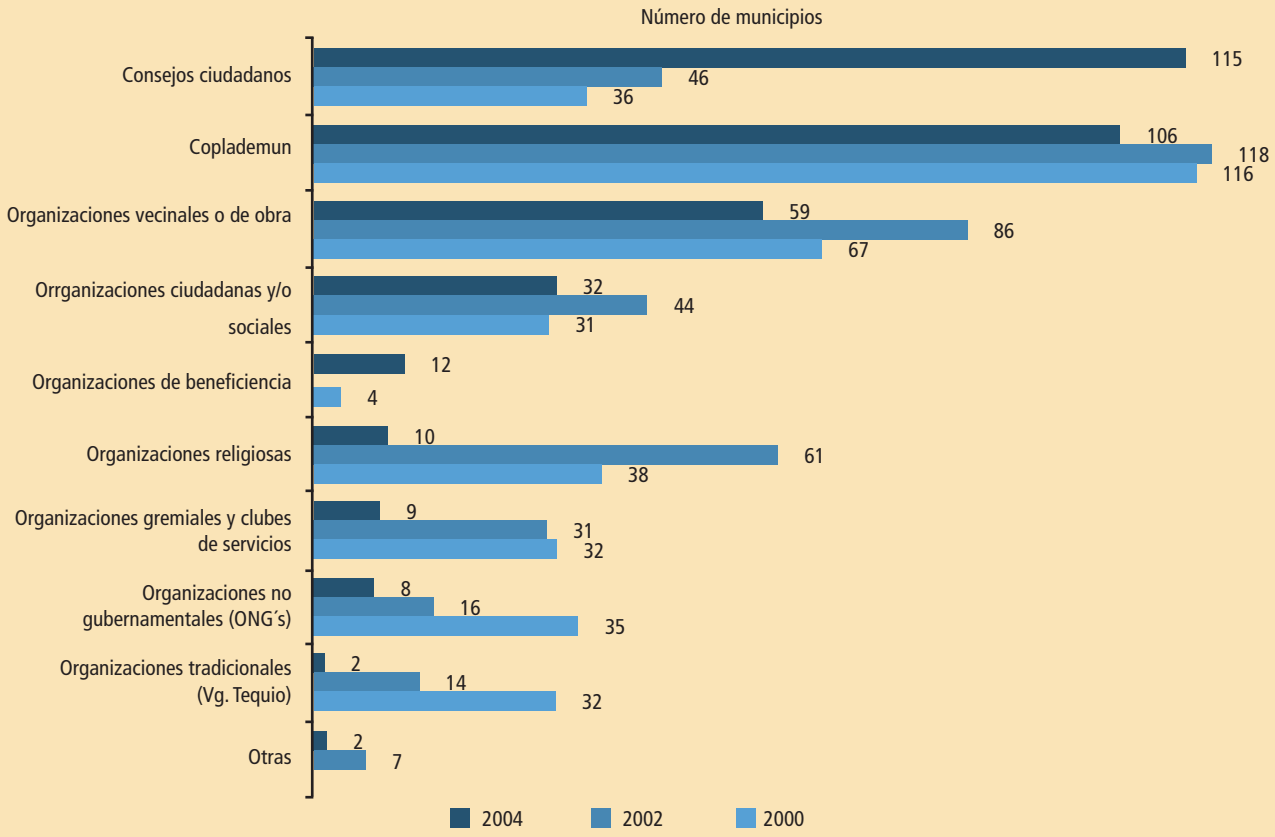
El primer modelo, de coordinación jerárquica, ha predominado históricamente y aún rige un número considerable de programas sociales federales. Es el caso del programa de transferencias condicionadas Oportunidades, en el cual los gobiernos locales tienen una participación marginal y se diseña centralmente. El segundo modelo, de coordinación fragmentada, es resultado de políticas descentralizadoras no consolidadas, como es el caso de los fondos para infraestructura social, que se caracterizan por una escasa coordinación entre órdenes de gobierno y formulación descentralizada. En el tercer modelo, de coordinación adaptativa, los gobiernos se adaptan, pero la formulación es centralizada. Es el caso del Seguro Popular y de otros programas de salud para población abierta. Por último, el cuarto modelo, de coordinación cooperativa, es aquel donde la formulación es descentralizada y la coordinación es alta. *Escuelas de calidad* y *Municipios saludables* son ejemplos de programas sociales complejos que, sin embargo, se caracterizan por una alta coordinación descentralizada.

El reto para Jalisco es lograr mayor coordinación intergubernamental, particularmente de la política social, que propicie sinergias y evite duplicaciones, genere economías de escala para hacer más eficiente la asignación del gasto social, e institucionalice los programas para dar certidumbre a los beneficiarios sobre sus derechos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El rezago social de la mayoría de las democracias en vías de consolidación, entre las que puede contarse el estado de Jalisco, hacen del desarrollo una tarea compartida entre gobierno y sociedad. Aunque el Estado, en todos sus órdenes de gobierno, sigue siendo el actor central, desde un enfoque de gobernanza es innegable la insuficiencia de sus capacidades institucionales para resolver los complejos problemas del desarrollo (Aguilar 2007). Por tanto, las políticas públicas tienden cada vez más a incorporar nuevos actores no gubernamentales en distintas etapas, desde la formulación hasta la evaluación. De esta forma han surgido modelos de gestión que incorporan formas innovadoras y más amplias de participación social, donde los ciudadanos se han vuelto protagonistas de su propio desarrollo (Gómez 2007). El desarrollo humano, entendido como la expansión de las libertades, supone el involucramiento proactivo de los individuos en la consecución de sus objetivos. Así, la participación ciudadana es una pieza fundamental del engra-

Gráfica 4.6 Instancias de participación ciudadana en el ámbito local



Fuente: García (2008).

naje institucional del desarrollo humano que permite al Estado no sólo descargar ciertas tareas en actores no gubernamentales, sino incorporar la visión de dichos actores en la definición de las políticas públicas.

La participación ciudadana, sin embargo, no se da en abstracto: se produce en contextos concretos y en torno a problemas específicos. En consecuencia, se materializa principalmente en el ámbito local del desarrollo. Así se trate de programas federales o de servicios municipales, la participación de los ciudadanos se produce en los espacios locales, donde los individuos viven, trabajan y se desenvuelven socialmente. En consecuencia, la participación adquiere mayor sentido a escala local, particularmente como complemento de las acciones de los gobiernos municipales, la autoridad más cercana a la gente.

Si bien la literatura sobre participación enfatiza las ventajas de que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos, la participación también puede producir efectos negativos. Teóricamente, la participación permite la construcción de consensos, la legitimación de la acción gubernamental, la orientación eficiente de las decisiones públicas y la generación de conocimiento social sobre los problemas públicos. En contrapartida, la participación puede obstaculizar la toma de decisiones públicas, aumentar los costos de transacción debido a una mayor burocratización y, en consecuencia, promover la falta de representatividad social de los individuos involucrados (García 2008).

Entre las modalidades que puede adquirir la participación destaca la planeación del desarrollo. En México, esta variante se ha materializado en los Comités para la Planeación del Desarrollo estatales y municipales. Así, una forma imperfecta pero ilustrativa de medir el grado de participación social consiste en observar la existencia y el funcionamiento de dichos comités. En el año 2000, sólo cinco municipios de Jalisco tenían un Coplademun; para 2005 estas instancias ya existían en 124 localidades. Como se muestra en la gráfica 4.6, existe una tendencia hacia una mayor participación institucionalizada dentro de las propias instancias municipales, mientras la participación social en otros tipos de organizaciones va en declive. Sin embargo, estudios de caso sobre el funcionamiento de Coplademun específicos revelan que, más allá de la instalación formal de estos organismos, la participación real de los ciudadanos es limitada (García y Sánchez 2002).

La sola existencia de espacios como los Coplademun no garantiza una participación efectiva de los ciudadanos: se requieren reglas de operación que la potencien para que tenga un cauce adecuado y el impacto esperado. No obstante, en 2008

sólo 21 de los 125 ayuntamientos de Jalisco tenían reglamentos de participación ciudadana. Estudios de dichos reglamentos han revelado que éstos no necesariamente responden a las demandas derivadas de la alta heterogeneidad municipal del estado, sino a inercias burocráticas basadas en formatos uniformes (García 2008).

Como sucede en los espacios formales de participación –los Coplademun o los consejos consultivos municipales– la reglamentación generalmente limita la participación ciudadana a la etapa de diagnóstico (identificación de necesidades sociales), y reserva a los funcionarios las fases de elaboración de presupuestos, aplicación y evaluación de políticas públicas. Además, la participación se limita fundamentalmente a los servicios públicos municipales, lo que deja a los ciudadanos sin voz en otros ámbitos del quehacer gubernamental. Una mayor participación ciudadana permitiría al jalisciense promedio no sólo ejercer sus libertades, sino convertirse en agente de su propio desarrollo al involucrarse en la gestión de los bienes y servicios públicos que requiere.

Recuadro 4.9 Consejo Democrático Municipal, Cuquío, Jalisco

El Consejo Democrático Municipal de Cuquío (Codemuc) era una estructura ciudadana, representativa y plural que funcionaba como órgano de planeación local. Sus miembros, provenientes de casi todos los poblados del municipio, identificaban necesidades y lograban consensos en las comunidades para definir las obras públicas a las cuales el ayuntamiento debía dar prioridad. El coordinador del Codemuc tenía un lugar con derecho a voz en las sesiones de cabildo.

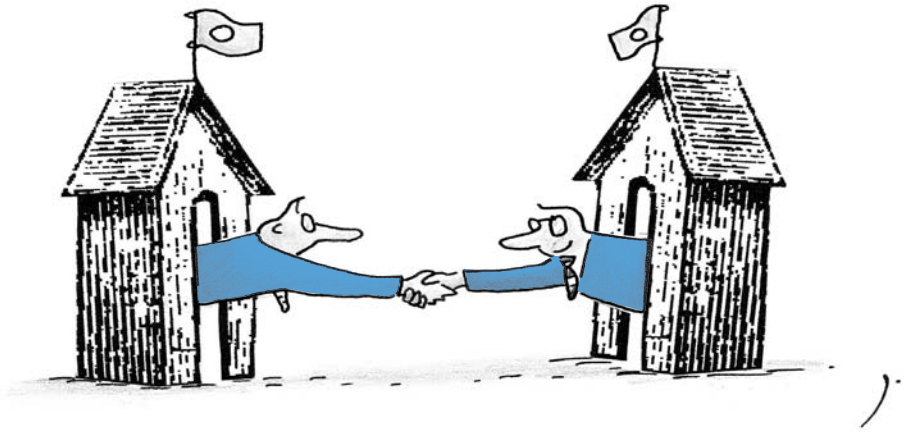
Este organismo ciudadano estaba representado por consejeros electos en sus respectivos territorios, quienes primero exponían las necesidades de cada zona, luego integraban las demandas de otras organizaciones y finalmente aprobaban por consenso las prioridades para presentarlas al cabildo, que las discutía y, dado el caso, aprobaba su ejecución. Uno de los logros más evidentes de esta iniciativa fue concentrar acciones para disminuir la marginación y el rezago de los servicios básicos fuera de la cabecera municipal. Otros logros importantes fueron promover la conciencia ciudadana sobre la importancia de la participación para mejorar la vida comunitaria y favorecer el acercamiento entre población y autoridades.

Existe evidencia de una larga tradición participativa en el municipio de Cuquío, influida por las condiciones socioeconómicas de la localidad. A pesar de sus afanes de pluralidad, el consejo tuvo que hacer un esfuerzo para incorporar actores relevantes, como los grupos de ganaderos y comerciantes. El Codemuc fue una herramienta de innovación social que benefició al gobierno con mayor respaldo popular, y a los ciudadanos con mejor respuesta de las autoridades municipales. Sin embargo, este proyecto enfrentó serias dificultades para su institucionalización.

Fuente: Bazdresch (2001).

COMENTARIOS FINALES

El análisis del entorno institucional para el desarrollo humano en Jalisco da cuenta de la posición de la entidad en comparación con otras entidades federativas, así como de la gran diversidad que existe entre los municipios en rubros como estado de derecho y seguridad ciudadana, rendición de cuentas, coordinación intergubernamental y participación ciudadana. El estado ha logrado avances notables en transparencia y acceso a la información. Sin embargo, tiene un potencial no aprovechado en términos de consolidación de un sistema judicial que garantice los derechos básicos y el acceso a la justicia, en la activación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y vigilancia desde el Congreso del estado, en la generación de mecanismos de coordinación intergubernamental que den coherencia a las políticas públicas de los distintos ámbitos de gobierno, y en el fomento y la institucionalización de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Asimismo, puede observarse que los municipios de Jalisco funcionan en entornos institucionales contrastantes. Aunque no todos los rubros analizados en este capítulo han podido ser desagregados hasta el ámbito local, queda claro que las reglas del juego en las localidades son muy diversas. Si bien no puede esperarse que todos los ayuntamientos tengan el mismo entorno institucional, es claro que los incentivos y las restricciones son, cuando menos, poco propicias para la promoción efectiva del desarrollo humano en la entidad.



5

Capacidades de gestión para el desarrollo humano

EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS ESTÁ DETERMINADO no sólo por el entorno institucional, sino también por las capacidades de gestión con que cuentan para cumplir sus funciones. El desarrollo de estas capacidades permite a un gobierno ejercer sus atribuciones legales, hacer uso de recursos humanos, administrativos y financieros, diseñar y aplicar políticas públicas y proveer bienes y servicios a la población.

A pesar de la importancia de las capacidades de gestión, la descentralización en México –de la Federación a los estados y de éstos a los municipios– ha estado marcada por una transferencia de responsabilidades y recursos que, sin embargo, enfrenta limitaciones administrativas, como la ausencia de estructuras profesionales y de gestión financiera, lo que reduce la capacidad de provisión de servicios públicos vitales para el desarrollo humano, como salud, educación y seguridad ciudadana.

La relación entre capacidades institucionales y desarrollo humano no es automática ni directa. No es automática porque el aumento en la capacidad de gestión requiere un periodo antes de traducirse en resultados, y también puede verse afectada por múltiples factores externos. Tampoco es directa, pues como consecuencia del arreglo federal mexicano, las responsabilidades en materias que inciden en el desarrollo humano se distribuyen entre los tres ámbitos de gobierno. Esto significa que al analizar los indicadores de un municipio no debe asumirse que son consecuencia exclusiva de las políticas municipales; se trata más bien de los efectos territoriales de políticas intergubernamentales (Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2008). No obstante, el papel de los gobiernos estatales y municipales en la promoción del desarrollo humano sigue siendo vital. El presente diagnóstico se concentra primero en las capacidades de gestión interna (finanzas, gasto público, recursos humanos y profesionalización), para luego analizar las políticas públicas y las capacidades de provisión de bienes y servicios básicos, desarrollo social, educación, salud y seguridad ciudadana.

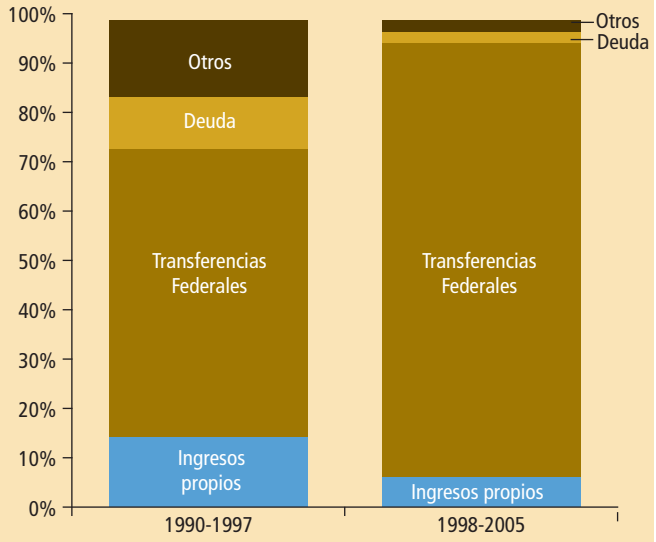
CAPACIDADES FISCALES Y DE GASTO PÚBLICO

El federalismo fiscal busca una estructura óptima del sector público, donde la distribución de competencias fiscales entre órdenes de gobierno se oriente a satisfacer las necesidades de los ciudadanos de la manera más eficiente posible (Oates 1993). En términos teóricos, la descentralización se basa en que las autoridades locales son las que conocen mejor las preferencias de los ciudadanos por su cercanía con ellos (Musgrave y Musgrave 1984). Por tanto, los gobiernos subnacionales son engranajes claves del federalismo fiscal, al tener ventajas comparativas respecto del gobierno nacional para desempeñar determinadas funciones hacendarias, particularmente de gasto público.

El federalismo fiscal también tiene implicaciones políticas asociadas con el argumento de la eficiencia, pues la descentralización fortalece institucionalmente a los gobiernos subnacionales. La autonomía fiscal y de gasto están directamente relacionadas con la autonomía política de estados y municipios, pues a mayor capacidad tributaria y discrecionalidad fiscal, mayor capacidad de autodeterminación.[1] Así, la autonomía política se deriva, en gran medida, del propio pacto fiscal, que permite a las instituciones locales tener mayor legitimidad para tomar decisiones propias, acordes a las necesidades locales.

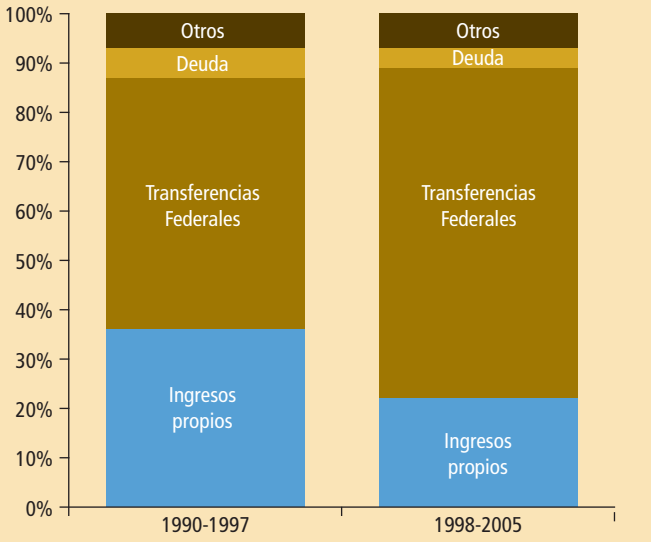
1 La autonomía fiscal está determinada tanto por las fuentes propias de ingreso y la capacidad para determinar tasas y bases tributarias, como por la capacidad de discrecionalidad fiscal (es decir, de gasto público) de los gobiernos subnacionales (McLure 1999; Bahl y Lynn 1992).

Gráfica 5.1 Estructura porcentual de los ingresos estatales, 1990-2005 (promedio por periodo)



Fuente: Carrera (2008).

Gráfica 5.2 Estructura porcentual de los ingresos municipales, 1990-2005 (promedio por periodo)



Fuente: Carrera (2008).

Recuadro 5.1 Programa de Fortalecimiento a los Ingresos Municipales. Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco

El Programa de Fortalecimiento de los Ingresos Municipales consistió en un proceso de reorganización del padrón de catastro y una labor de gestión de recursos derivados de los gobiernos estatales y federales. Este programa puso orden a una de las áreas más importantes en cuanto a ingresos municipales y logró multiplicar los recursos propios a través de la gestión con otras órdenes de gobierno.

Al inicio de la administración 2004-2006, las autoridades entrantes se percataron que el municipio tenía un endeudamiento por un monto correspondiente al 50 por ciento de sus ingresos totales. Ante esta situación, el gobierno municipal decidió tratar de captar más recursos a fin de cubrir las demandas de la población y las obligaciones contraídas, por lo que puso en marcha el programa en tres fases. En la primera se ordenó el catastro, dando mayor eficiencia y transparencia a los procesos operativos. En la segunda se expandió el padrón catastral, mismo que produjo reclamos por parte de algunos particulares, pero que fueron mitigados gracias a los resultados positivos del programa. La tercera fase consistió en multiplicar los recursos adquiridos con ayuda de programas como *Ciudadano 3x1* destinados principalmente a obras de infraestructura. Así, el resultado se observó en tres aspectos claves: se multiplicó la obra pública revaluando las propiedades catastrales; la confianza de los ciudadanos se restauró, especialmente de aquellos que inicialmente se opusieron a la reforma, y finalmente se consolidó un equipo profesional en catastro que permitió aplicar la ley y actuar con eficiencia en el cobro del impuesto predial.

La principal enseñanza del programa fue observar cómo un municipio pequeño que acrecentó sus ingresos a través de un manejo responsable de las finanzas públicas fue capaz de influir en las condiciones de vida de sus habitantes. Un factor clave para este resultado fue contar con un objetivo definido para incrementar los recursos económicos que el municipio generaría. Esto permitió hacer uso racional de estos recursos y recuperó la confianza de la gente para beneficio del municipio.

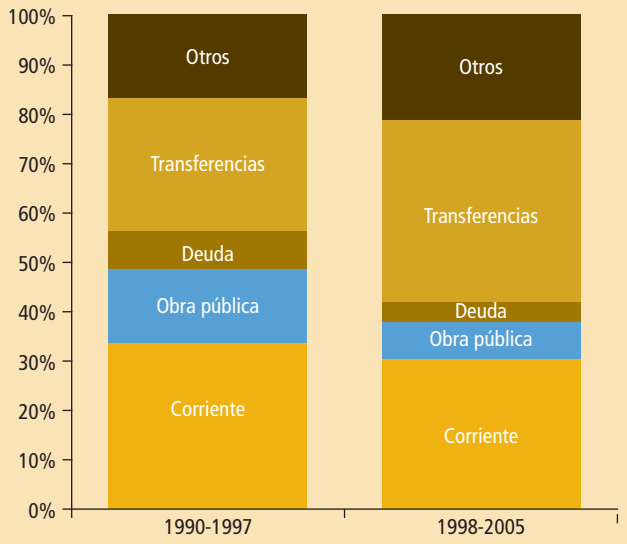
Fuente: Sánchez (2005b).

Históricamente, ni los gobiernos estatales ni los municipios de México han tenido autonomía fiscal, entre otras razones por la excesiva centralización fiscal, la dificultad para ejercer muchas de sus facultades hacendarias y la superposición de las competencias tributarias entre la Federación y las entidades federativas. Con el propósito de aumentar la recaudación tributaria, en 1978 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que sentó las bases del actual sistema de relaciones fiscales intergubernamentales del país. En 1983, con la reforma al artículo 115 constitucional, se dotó a los municipios de fuentes de ingresos propios, particularmente el impuesto predial (ver recuadro 5.1).

Sin embargo, en el nuevo acuerdo fiscal se acentuó el fuerte predominio del gobierno federal. Los estados cedieron la mayoría de sus facultades fiscales a la Federación y se volvieron más dependientes de las transferencias federales; a su vez, los municipios quedaron aún más subordinados al gobierno federal y a los estatales. En 1995, con la descentralización del ramo 26, y en 1997, con la creación del ramo 33, la tendencia centralista del gasto público empezó a revertirse, aunque no en la recaudación. Estados y municipios recibieron cada vez mayores transferencias, las cuales se convirtieron en la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales.

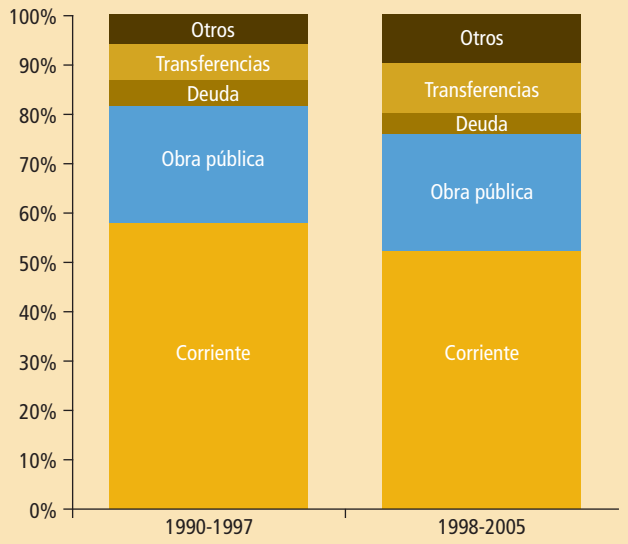
La composición de los ingresos de los estados y municipios cambió durante el periodo 1998-2005. El ingreso total de los estados aumentó 60% en términos reales, y los ingresos propios tuvieron un crecimiento real de 70%, superior al de las transferencias, que fue de 64% (Carrera 2008). No obstante,

Gráfica 5.3 Estructura porcentual del gasto de los estados, 1990-2005 (promedio por periodo)



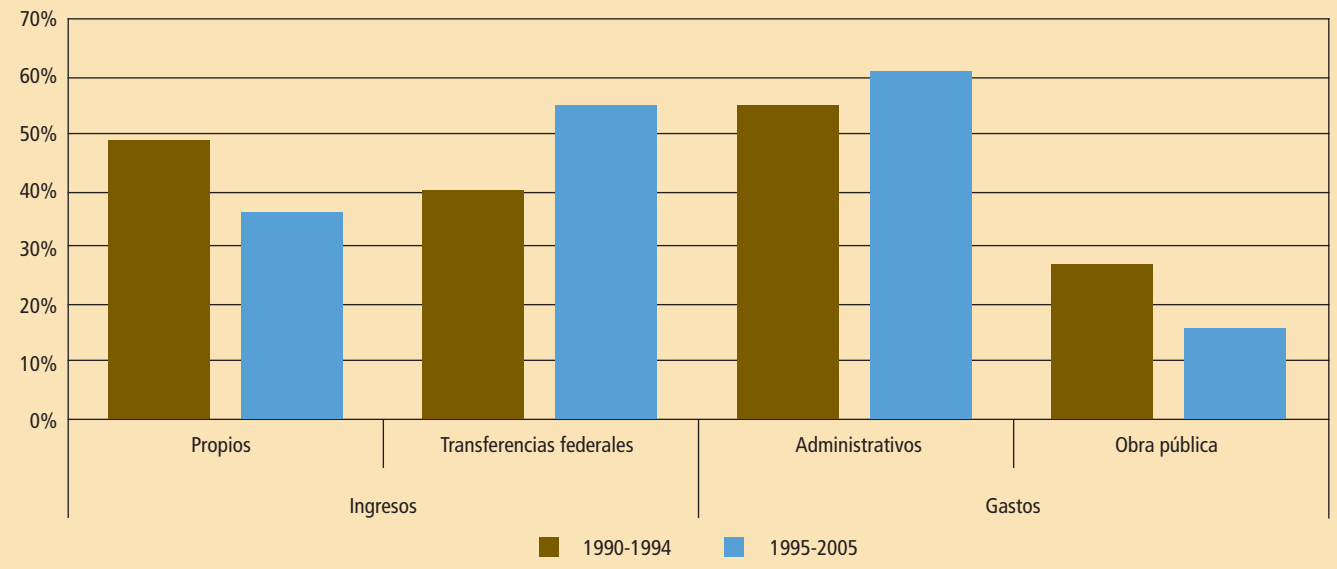
Fuente: Carrera (2008).

Gráfica 5.4 Estructura porcentual del gasto de los municipios del país, 1990-2005 (promedio por periodo)



Fuente: Carrera (2008).

Gráfica 5.5 Rubros de ingreso y gasto municipal en Jalisco, 1990-1994 y 1995-2005 (promedio por periodo)



Fuente: Carrera (2008).

Nota: La gráfica muestra el porcentaje de los dos rubros más importantes de ingresos (omite el porcentaje de otros ingresos y deuda) y gastos municipales (omite transferencias, deuda y otros gastos).

los ingresos propios representaron sólo 7% del total de los recursos que captaron los estados, y las transferencias 88% (ver gráfica 5.1). En los municipios ocurrió algo similar: durante el mismo periodo, sus ingresos propios aumentaron pero solo representaron el 22% del total, mientras que las transferencias representaron el 67% (ver gráfica 5.2).

Si bien los gobiernos subnacionales han incrementado su recaudación en años recientes, también es cierto que su autonomía fiscal ha disminuido debido a su creciente dependencia de las transferencias federales. Debe tomarse en cuenta que las legislaturas y el Poder Ejecutivo de los estados imponen límites al esfuerzo fiscal de los municipios, a la distribución de recursos (principalmente las transferencias federales) y a las tasas del impuesto predial, principal fuente de ingresos municipales.

El gasto de los estados durante el periodo 1998-2005 muestra que a pesar de que la inversión en obra pública se incrementó 77 por ciento, el gasto corriente o administrativo fue relativamente mayor (ver gráfica 5.3). En el ámbito municipal, la creación del ramo 33 no produjo cambios significativos en la composición del gasto: 24 por ciento se destinó a inversión en obra pública y 52 por ciento a administración (ver gráfica 5.4). Así, pareciera que los estados han hecho un esfuerzo por contener el gasto administrativo, pero los municipios prácticamente lo han mantenido.

Desde mediados de la década de 1990, la proporción de los ingresos propios de los municipios de Jalisco disminuyó y la correspondiente a las transferencias aumentó (ver gráfica 5.5). Al mismo tiempo, la proporción de gastos administrativos se incrementó y el correspondiente a inversiones en obras públicas se redujo. Esta tendencia es consistente con la descentralización fiscal, que incrementó significativamente las transferencias a los municipios. Sin embargo, en el rubro de los gastos, persiste el desequilibrio entre el gasto corriente y el de inversión. La evidencia sugiere que, ante un mayor flujo de recursos no etiquetados y la falta de estímulos para mejorar su recaudación, los municipios de Jalisco empeoraron su patrón de gasto (Carrera 2008).

La coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas en México ha sido ampliamente estudiada, no así la coordinación fiscal entre estados y municipios, que es muy heterogénea. Jalisco se ubica entre los últimos lugares del país en la clasificación de los sistemas de coordinación fiscal de los estados, de acuerdo con los estímulos que ofrece a sus municipios para que obtengan ingresos propios (ver cuadro 5.1). A pesar de que el estado distribuye entre las localidades un porcentaje relativamente alto del Fondo de Participaciones, su sistema de coordinación fiscal estatal carece de estímulos que incentiven el esfuerzo tributario de sus municipios (Carrera 2008).[2]

Los datos indican que la descentralización hacendaria no necesariamente fortalece a los gobiernos subnacionales, sino que, por el contrario, puede acotar su autonomía fiscal. La ausencia de capacidades institucionales locales, aunada a un esquema de incentivos poco claros parece ser una de las causas de la creciente dependencia fiscal. Existe una relación directa entre desarrollo humano y autonomía fiscal de los municipios: mientras más desarrollada es una localidad, mayor es la generación de recursos propios (Carrera 2008, 34). Sin embargo, en los egresos no se observa una relación significativa con el desarrollo humano, lo cual sugiere que el patrón del gasto municipal está asociado con otros factores, que podrían ser de carácter político-electoral, burocrático o clientelar.

Cuadro 5.1 Posición de los estados de acuerdo con los estímulos fiscales a municipios

Estado	Posición
Baja California	1
Chiapas	2
Veracruz	
Coahuila	3
Sinaloa	
Sonora	
Campeche*	4
Tlaxcala	
Querétaro*	5
Nuevo León	6
Baja California Sur*	7
Tabasco	8
Tamaulipas	
Quintana Roo	9
Morelos*	10
Yucatán	11
Hidalgo*	12
Puebla	13
Zacatecas*	14
Colima*	15
Guanajuato	
Aguascalientes	16
Estado de México	
Jalisco*	**17**
Michoacán	18
Guerrero	19
Oaxaca*	
Durango	20
Chihuahua	21
Nayarit*	

Fuente: Carrera (2008).
Nota: Basado en las leyes de coordinación fiscal y códigos fiscales estatales. La clasificación incluye únicamente los estímulos fiscales del Fondo General de Participaciones porque los congresos estatales deciden la forma de distribución de estos recursos.
* Estados que otorgan más del 20% del Fondo General de Participaciones a sus municipios.

2 Esta clasificación incluye únicamente los estímulos fiscales del Fondo General de Participaciones porque los congresos estatales deciden la forma de distribución de estos recursos.

CAPACIDAD DE DOTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

El acceso a servicios públicos locales, como agua potable, drenaje, alumbrado público y recolección de basura, entre otros, es una de las condiciones fundamentales para el desarrollo de las personas. Mientras determinados servicios públicos, como la educación y la salud, contribuyen a la expansión de las capacidades de los individuos, los servicios públicos locales o básicos crean condiciones para que dichas capacidades se puedan expandir. Por ejemplo, sin agua potable en una localidad, los servicios de salud no tendrían la misma efectividad debido a condiciones de insalubridad; sin una adecuada infraestructura escolar, el aprovechamiento de la educación se vería limitado por condiciones subóptimas para el aprendizaje. Por tanto, los servicios públicos locales crean el entorno local propicio para que otros servicios públicos, como la educación y la salud, puedan expandir las capacidades potenciales de las personas.

La libertad no depende únicamente de la disponibilidad de bienes y servicios provistos por el mercado, sino también de aquellos que provee el Estado, particularmente en sociedades desiguales y de gran pobreza, donde importantes segmentos de la población dependen de la acción gubernamental. Los servicios públicos básicos son, por lo general, competencia de los gobiernos locales; su cercanía con la población les da a éstos ventajas comparativas para proveerlos de manera eficiente (Musgrave y Musgrave 1984). De hecho, estos servicios son la cara más visible del gobierno, el primer contacto entre el ciudadano y la autoridad (Cabrero, García y Gutiérrez 1996).

En México, la provisión de servicios públicos locales es competencia de los gobiernos municipales. Entre los puntos más importantes de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional destacan precisamente la provisión de los servicios de agua potable y drenaje, componentes esenciales de la calidad de vida en el ámbito local.[3] Sin embargo, se observan variaciones significativas en la capacidad de los ayuntamientos, a pesar de que las políticas de descentralización de competencias y del gasto público buscaban hacer más eficiente la asignación de recursos para la provisión y cobertura de estos servicios.

En 1998 se crearon, como parte del ramo 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun). Aunque el FISM puede ejercerse únicamente en determinados rubros, entre ellos agua potable y drenaje, este fondo es la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos para financiar obras de infraestructura social básica.

3 Además de los servicios de agua potable y drenaje, la reforma al artículo 115 constitucional transfirió a los municipios la responsabilidad de proveer alumbrado público, rastros, recolección de basura, mercados públicos, parques y jardines, tránsito y vialidad, cementerios y seguridad pública.

Recuadro 5.2 Agua para el futuro. Zapotlanejo, Jalisco

El objetivo del programa Agua para el futuro era garantizar el suministro para las siguientes generaciones. Por tratarse de un proyecto a mediano y largo plazos, incluyó una serie de acciones coordinadas que exigían mejoras tanto administrativas como técnicas.

En el año 2000, la población de Zapotlanejo sufría escasez de agua. Algunas colonias disponían del servicio sólo tres días a la semana y en el resto del municipio se reportaban constantes fallas e interrupciones. Un análisis identificó fugas en la red municipal y en las instalaciones de los hogares. Por si fuera poco, el departamento de agua potable tenía poco personal y su capacitación era deficiente.

El ayuntamiento de Zapotlanejo contrató a profesionales para encargarse del servicio de agua potable. Se elaboró una bitácora para monitorear las fuentes de agua y se hizo un diagnóstico de fallas, fugas e intervenciones en la red para controlarlas con mayor eficacia. Se instalaron medidores en los domicilios y el cobro se hizo más eficiente, lo que elevó la facturación por el servicio. Finalmente, se aprobó el Reglamento de Agua Potable y Alcantarillado, que incluyó la creación de un comité ciudadano técnico-consultivo para dar seguimiento institucional al proyecto de mejora.

Con la aplicación de esta política el ayuntamiento redujo la diferencia entre el agua que extrae y la que factura, lo que aumentó la recaudación. Asimismo, las interrupciones disminuyeron y el suministro se regularizó en muchas colonias. La atención a los usuarios mejoró sustancialmente; los tiempos de atención a quejas y fugas se redujeron de tres días a un máximo de 12 a 24 horas.

El éxito del programa Agua para el futuro, aplicado en un municipio relativamente pequeño, se basó en tres factores: 1) un equipo profesional que aportó conocimientos técnicos y administrativos sólidos; 2) la aprobación de un reglamento que dio sustento legal a la nueva política de manejo del agua, y 3) la inclusión de los ciudadanos en un comité técnico que trabaja con el gobierno en busca de alternativas en beneficio del municipio.

Fuente: Bazdresch (2002).

La distribución del FISM entre entidades federativas ha sido relativamente estable desde su creación.[4] La proporción que Jalisco ha recibido de los recursos del FISM ha oscilado entre 3.3% y 5.4%, sin variaciones radicales de un año a otro. En los municipios de Jalisco se observa una relación inversa entre el FISM por habitante y el IDH. De hecho, el IDH explica cerca de 70% de la variación en la asignación del FISM a estas localidades. Es decir, las decisiones de distribución de recursos han cumplido razonablemente el objetivo de compensar a los municipios menos desarrollados (Moreno-Jaimes 2008).[5]

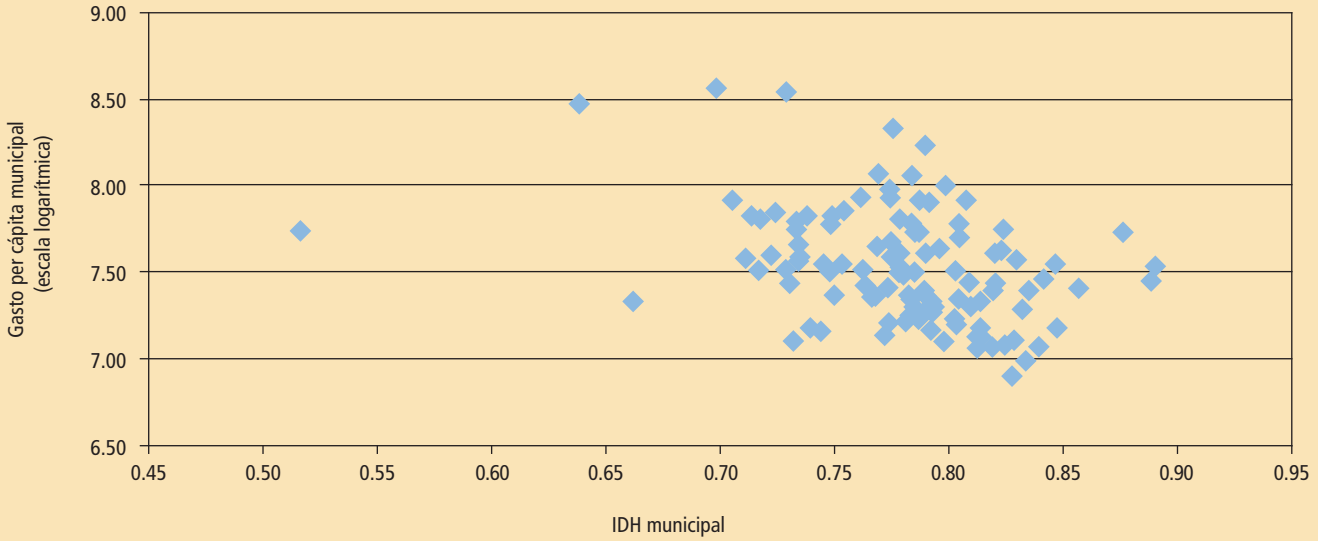
Con base en los cuatro rubros más importantes de gasto municipal, la gráfica 5.6 muestra una relación negativa entre este concepto de gasto por habitante y el IDH, con la información más reciente en 2005.[6] El análisis de cada uno de los rubros consi-

4 El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, según la proporción de la pobreza extrema nacional que corresponda a cada uno, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente al 31 de diciembre de 2008.

5 Para información detallada, véase el anexo sobre la distribución del FISM en los municipios de Jalisco, en Moreno-Jaimes(2008).

6 Según información de los municipios de Jalisco, estos rubros representan en promedio más de 70% del gasto. Los rubros analizados son: obras públicas, servicios personales, servicios generales, subsidios, transferencias y ayudas.

Gráfica 5.6 Gasto municipal e índice de desarrollo humano, Jalisco 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008c) e Inegi (2007).
Nota: El gasto empleado refiere a gasto en obras públicas, servicios personales, servicios generales asi como subsidios, transferencias y ayudas.

derados muestra relaciones similares, aunque esta asociación se debilita en el caso de los servicios personales. Esto puede deberse a que los municipios más desarrollados generalmente requieren más burocracia para proveer servicios públicos y atender demandas sociales más complejas y diversas (Moreno-Jaimes 2008).

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) muestran que la cobertura de servicios de agua potable y drenaje en Jalisco ha sido superior al promedio nacional desde 1990 (ver cuadro 5.2). En 2005 la cobertura del servicio de agua potable en el estado era de 88%, mientras el promedio nacional era de 78%. En el caso del drenaje conectado a la red pública, las cifras eran de 74% y 38%, respectivamente. En el periodo 2000-2005 el crecimiento del suministro de agua potable fue de 2% tanto en Jalisco como a escala nacional. Mientras, la disponibilidad de drenaje conectado a la red pública creció a una tasa de 10 y 9 por ciento, respectivamente. Si sólo se considera el acceso a cualquier tipo de drenaje, Jalisco ha crecido a una tasa menor a la nacional: 11% contra 17%.

Un análisis de la incidencia del gasto público municipal en la cobertura de los servicios de agua y drenaje indica que el impacto presupuestal en estos rubros es sumamente limitado, particularmente en Jalisco, donde la cobertura es mayor al promedio nacional (Moreno-Jaimes 2008). Sin embargo, el factor que más parece limitar la dotación de estos servicios es la dispersión demográfica, la cual impide lograr economías de escala y eleva el costo de dotar de agua y drenaje a localidades aisladas (Moreno-Jaimes 2008). De acuerdo con una encuesta entre presidentes municipales, el servicio público más difícil de proporcionar en el año 2000 era el agua potable, seguido del drenaje y alcantarillado (García, Pérez y Santín 2003).

Así, el gasto municipal en obras de agua potable y drenaje no es suficiente para asegurar que la población disponga de estos servicios, sobre todo en municipios de alta dispersión demográfica. Diversas soluciones, algunas innovadoras, han aumentado la cobertura en varios municipios (García, Pérez y Santín 2003). Sin embargo, uno de los problemas para la administración sustentable del abasto de agua potable es que este servicio se relaciona cada vez más con aspectos que trascienden las competencias municipales, como las cuencas hidrológicas,

Cuadro 5.2 Evolución de la cobertura de agua potable y drenaje en México y Jalisco

Servicio	Año	Promedio de cobertura por municipio (%)		Cambio en cobertura respecto al periodo anterior (%)	
		Nacional	Jalisco	Nacional	Jalisco
Agua potable	1990	65	78		
	2000	76	86	11	8
	2005	78	88	2	2
Drenaje (cualquier forma de acceso)	1990	32	60		
	2000	49	78	17	18
	2005	66	89	17	11
Drenaje (acceso a la red pública)	1990	20	48		
	2000	29	64	9	16
	2005	38	74	9	10

Fuente: Moreno-Jaimes (2008).

los derechos para el aprovechamiento del agua, la regulación de asentamientos urbanos y reservas naturales, y la protección al medio ambiente.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La capacidad institucional de un gobierno para cumplir sus funciones depende en gran medida de la existencia de una administración pública profesional. Sin una burocracia que aplique adecuadamente las políticas públicas, la materialización de éstas en beneficios concretos se verá obstaculizada. La expansión de las libertades y capacidades del individuo depende en buena medida de que el gobierno actúe en forma eficiente y efectiva, de ahí que el servicio profesional de carrera sea un elemento del marco institucional con enormes posibilidades para promover el desarrollo humano.

Aunque no existe un modelo único de servicio profesional de carrera, hay un consenso en torno a la necesidad de contar con administraciones públicas cuyas políticas de profesionalización sean integrales y coherentes. En este caso, la integralidad se refiere a que el proceso abarca desde el reclutamiento hasta la separación de los funcionarios, pasando por algún tipo de desarrollo de personal. La coherencia tiene que ver con que dichos procesos respondan a una política pública articulada en función del propósito que persiguen, es decir, para el cumplimiento de las funciones de gobierno.

Existen pocos estados con leyes y políticas de profesionalización de la administración pública. Hasta 2005 apenas existían 14 leyes locales que establecían bases para la creación de servicios civiles de carrera (SCC) tanto para los gobiernos estatales ejecutivos como para los ayuntamientos (ver cuadro 5.3). Asimismo, solamente ocho legislaturas locales habían incorporado obligaciones específicas para establecer servicios civiles de carrera en las leyes orgánicas de las administraciones públicas estatales. No obstante, únicamente cuatro congresos locales habían aprobado normas que regulaban la mayoría de los procesos de una política integral de profesionalización de la administración pública (Merino 2006).

Jalisco carece de un marco normativo y de una política de profesionalización acordes al tamaño de su sector público, formado por 19 mil 818 funcionarios.[7] Sólo existe la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus municipios que, sin embargo, no prevé las condiciones para crear un servicio civil de carrera (ver cuadro 5.3). Por ejemplo, dicha ley estipula que los responsables de las dependencias deben elaborar los reglamentos correspondientes, lo que genera riesgos de discrecionalidad y discriminación contrarios al espíritu de un servicio de carrera integral.[8]

Cuadro 5.3 Marco jurídico en materia de profesionalización, 2005

Estado	Legislaciones estatales sobre el SCC (ámbito municipal)	Leyes estatales de SCC	Legislaciones integrales sobre profesionalización	Puntaje
Aguascalientes	×	✓	×	2
Baja California	×	✓	×	2
Baja California Sur	×	×	×	0
Campeche	×	×	×	0
Coahuila	✓	×	×	1
Colima	✓	×	×	0
Chiapas	×	✓	×	2
Chihuahua	×	×	×	0
Distrito Federal	×	✓	✓	5
Durango	×	×	×	0
Guanajuato	✓	✓	×	3
Guerrero	×	×	×	0
Hidalgo	✓	✓	×	3
Jalisco	✓	×	×	1
México	✓	✓	×	3
Michoacán	×	✓	×	2
Morelos	×	✓	×	2
Nayarit	✓	×	×	1
Nuevo León	×	✓	×	2
Oaxaca	×	×	×	0
Puebla	✓	×	×	1
Querétaro	×	×	×	0
Quintana Roo	×	✓	✓	5
San Luis Potosí	×	×	×	0
Sinaloa	×	×	×	0
Sonora	✓	✓	×	3
Tabasco	×	×	×	0
Tamaulipas	×	×	×	0
Tlaxcala	×	×	×	0
Veracruz	×	✓	✓	5
Yucatán	×	×	×	0
Zacatecas	×	✓	✓	5
Ponderador	1	2	3	

Fuente: Adaptado de Merino (2006).
Nota: Legislaciones estatales sobre el SCC (ámbito municipal): Código Municipal para el Estado de Coahuila; Ley del Municipio Libre del Estado de Colima; Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato; Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo; Ley para los servidores públicos del estado de Jalisco y sus municipios; Ley Orgánica Municipal del Estado de México ; Ley Municipal del Estado de Nayarit; Ley Orgánica del Estado de Puebla; Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora.

7 Cifras de la Secretaría de Administración de Jalisco a septiembre de 2008. Incluyen empleados de base y de confianza de todas las dependencias de gobierno de Jalisco, sin contar organismos públicos descentralizados y funcionarios de la Secretaría de Educación estatal.

8 La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios data de 1984. Con excepción de la Secretaría de Seguridad Pública estatal y, en menor medida, el Congreso, Jalisco carece de políticas integrales de profesionalización del servicio civil de carrera. Además, las dos instituciones mencionadas no han desarrollado sistemas de ingreso basados en la evaluación de competencias.

Dado el diseño institucional de los municipios mexicanos, existe un conflicto entre el mandato político de los presidentes municipales para hacer gobierno, y la creación de burocracias que respondan al propósito institucional de los ayuntamientos. Es decir, se reconoce la importancia de que cada administración municipal entrante tenga sus propios equipos de trabajo, pero también es necesario establecer criterios de continuidad para ocupar los cargos públicos. Por tanto, el problema fundamental de la profesionalización reside en la definición del problema público que se pretende resolver con un servicio civil de carrera en el orden local de gobierno (Merino 2006).

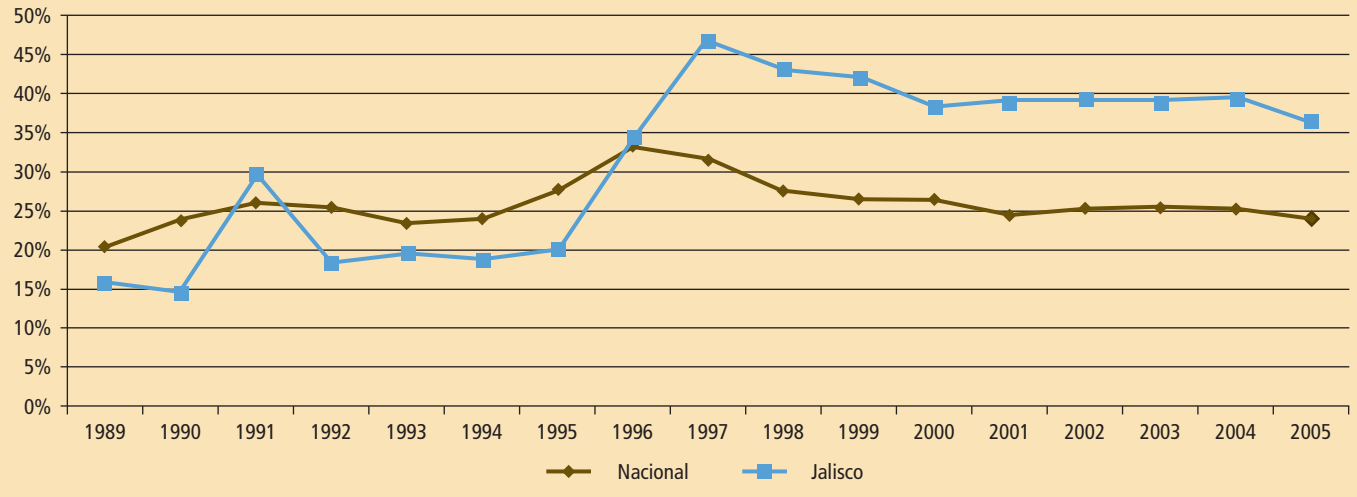
Según diversos estudios, en el país no existe un solo municipio cuyo servicio profesional de carrera cumpla las condiciones mínimas de integralidad y coherencia (Merino 2006; Cabrero 2005). De hecho, en 2002 la rotación promedio de los responsables de las áreas administrativas de mayor jerarquía en los ayuntamientos era de 95 por ciento cada tres años, lo que obstaculiza cualquier intento de establecer un servicio civil de carrera en el ámbito local (Merino 2006).[9] Jalisco está inmerso en estas inercias políticas. Ni siquiera sus municipios más grandes, como Guadalajara o Zapopan, han logrado crear servicios profesionales de carrera. En ausencia de políticas integrales de profesionalización, el gasto burocrático crece a expensas del gasto en inversión, lo cual disminuye la capacidad de promover el desarrollo humano.

Jalisco tiene un gasto en servicios personales relativamente elevado. En la primera mitad de la década de 1990, destinaba alrededor de 20 por ciento de su gasto total al pago de personal administrativo. Las erogaciones en burocracia se elevaron a 34.1 por ciento en 1996 y alcanzaron su máximo histórico en 1997, cuando representaban casi la mitad del gasto gubernamental del estado. En 2005 la proporción fue de 36%. En el ámbito nacional, las erogaciones en servicios personales como porcentaje del gasto gubernamental total alcanzaron un máximo histórico de 33.2 por ciento en 1996 y desde entonces disminuyeron hasta ubicarse en alrededor de 24 por ciento en 2005 (ver gráfica 5.7). Los datos muestran que en Jalisco el peso de la nómina burocrática en el gasto estatal sigue siendo superior al promedio nacional.

Si bien es cierto que en años recientes Jalisco ha disminuido su gasto en servicios personales, éste aún constituye uno de los más altos en relación con sus ingresos propios, lo cual no sólo limita la autonomía fiscal, sino también los márgenes de maniobra del gobierno estatal, pues los ingresos que el estado genera –cuyo uso no está condicionado– quedan atados a los pagos de servicios personales y no pueden utilizarse en otros rubros de mayor impacto en el desarrollo humano.

9 En 2002 había 548 mil empleados municipales en el país, de los cuales 47 por ciento eran personal de confianza. Por tanto, cada año hay una rotación promedio de 173 mil funcionarios de primer nivel, según datos de la Dirección General de Fortalecimiento Institucional Municipal de la Sedesol (Merino 2006).

Gráfica 5.7 Porcentaje del gasto estatal en servicios personales respecto al gasto público total



Fuente: Moreno-Jaimes (2009).

CAPACIDADES PARA EL DESARROLLO SOCIAL

El bajo desarrollo humano y la pobreza se han convertido en preocupaciones centrales no sólo del gobierno federal, sino también de los estados y, cada vez más, de los municipios y de diversos actores de la sociedad civil. Una de las estrategias que pueden contribuir a combatir dichos fenómenos es la institucionalización de la política social, como alternativa a la aplicación de programas de vigencia incierta y sin coherencia entre sí, que pueden ser esfuerzos redundantes, insostenibles y poco efectivos.

El grado de institucionalización de la política social está dado por un conjunto de atributos como los mostrados en el cuadro 5.4 (Székely 2006). Según el índice de institucionalización de la política social local (IIPSL), Jalisco encabeza la clasificación nacional junto con Coahuila, el Distrito Federal, el estado de México, Hidalgo y Sonora.[10]

10 Este índice tiene una escala del 1 al 10. Cada indicador tiene un valor de 1 si el tema existe en la ley o 0 si no aparece, con excepción de los rubros *reglas de operación y padrón de beneficiarios*, a los cuales se asigna una calificación de 1 si están en ley o publicados en el portal de transparencia, y 2 si están en ambos (Gómez-Álvarez 2009). La existencia de un marco institucional no garantiza una política social efectiva y de calidad; sólo indica su grado de institucionalización formal. Si bien este índice sólo se refiere a la dimensión normativa del desarrollo social, permite comparar la consolidación del marco institucional en que se insertan las políticas sociales locales, lo cual refleja las capacidades institucionales del sector.

Cuadro 5.4 Índice de institucionalización de la política social en los estados

Estado	Secretaría	Ley de Desarrollo Social	Reglamento Interior	Reglas de Operación	Padrones de Beneficiarios	Evaluaciones	Candados al presupuesto	Acciones de Blindaje	Consejos Consultivos	Contraloría Social	Índice	Posición
Aguascalientes	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	3	14
Baja California	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	23
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Campeche	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	20
Chiapas	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	14
Chihuahua	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3	14
Coahuila	1	1	1	2	1	1	1	0	1	1	10	1
Colima	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3	14
Distrito Federal	1	1	1	1	2	1	1	1	1	0	10	1
Durango	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	7	9
Estado de México	1	1	1	1	2	1	1	0	1	1	10	1
Guanajuato	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	7	9
Guerrero	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	6	11
Hidalgo	1	1	1	2	1	1	1	0	1	1	10	1
Jalisco	**1**	**1**	**1**	**2**	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**0**	**10**	**1**
Michoacán	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	5	12
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Nuevo León	1	1	1	2	1	1	1	0	1	0	9	8
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Puebla	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4	13
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
San Luis Potosí	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	3	14
Sinaloa	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3	14
Sonora	1	1	1	2	1	1	1	0	1	1	10	1
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Tamaulipas	1	1	0	2	2	1	1	0	1	1	10	1
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Veracruz	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	20
Yucatán	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	20
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24

Fuente: Gómez-Álvarez (2009).
Nota: El índice se construye a partir de una suma simple de los indicadores donde el valor (0) indica la inexistencia del ítem referido y (1) la existencia del ítem en la ley; algunos indicadores pueden asumir un valor de dos (2) cuando el ítem existe tanto en ley como en el portal de transparencia del estado. La posición relativa de cada entidad se calcula con base en el valor total del índice.

Recuadro 5.3 Piso firme. Tuxcacuesco, Jalisco

El programa Piso firme fue diseñado para disminuir la incidencia de enfermedades en viviendas precarias. El ayuntamiento 2004-2006 del municipio de Tuxcacuesco promovió la participación de los ciudadanos a fin de ampliar la cobertura del proyecto y gestionó la obtención de recursos adicionales.

El gobierno estatal y el federal aportaron dinero y materiales; en tanto, el ayuntamiento se encargó de la sensibilización y la organización. A diferencia de lo que se hizo en otros municipios, en Tuxcacuesco se formaron grupos de 10 personas y en cada uno se designó a un responsable de coordinar los trabajos. Los beneficiarios aportaron mano de obra y se organizaron para apoyar a quienes por edad avanzada o algún otro impedimento no pudieron participar en la construcción de sus propios pisos. Esta adaptación tuvo éxito: el gobierno municipal superó sus metas, al pasar de siete a 12 comunidades beneficiadas.

Esta modificación al programa, que incorporó a los ciudadanos y puso a prueba la capacidad de gestión de las autoridades municipales, tuvo un gran impacto: en términos generales, 42 por ciento de las viviendas se mejoraron; la meta en metros cuadrados construidos se superó en 92 por ciento, y la incidencia de enfermedades relacionadas con la falta de piso firme se redujo 66 por ciento en comparación con el año anterior. Los resultados logrados con un pequeño cambio en Tuxcacuesco, un municipio con alto grado de marginación, permiten suponer que la experiencia podría replicarse en comunidades de características similares.

Fuente: Díaz (2005).

Recuadro 5.4 Microrregionalización y rutas turísticas para el desarrollo de Cabo Corrientes, Jalisco

El programa municipal Regionalización y rutas turísticas de Cabo Corrientes es un ejemplo de gestión para promover el desarrollo económico. El proyecto se diseñó a partir de una estrategia que asignó a cada microrregión del municipio una ruta turística que sería el eje del desarrollo económico local.

Regionalización y rutas turísticas fue la respuesta a diversas carencias del municipio. Cabo Corrientes tenía un nivel de marginación alto, con una cobertura de servicios públicos de apenas 50 por ciento; su red de comunicación era muy deficiente; sólo 30 por ciento de los habitantes de la localidad eran población económicamente activa; el crecimiento demográfico se encontraba estancado y la estructura gubernamental estaba centralizada en la cabecera municipal.

El proyecto se concentró en tres metas: 1) aumentar los ingresos municipales, 2) gestionar recursos para el desarrollo de infraestructura, servicios públicos y ordenamiento urbano para asegurar un crecimiento económico planificado, y 3) asegurar la capacidad gubernamental para efectuar y monitorear los programas.

El municipio se dividió en microrregiones con base en criterios de identidad regional, vocación productiva y aprobación de los proyectos por parte de la población. Además, contrario a la práctica común, se designaron delegados en cada región mediante elecciones populares.

Se desarrollaron las siguientes rutas turísticas: la Ruta del ostión, en la región costa; en la sierra se creó la Ruta de la raicilla, y en la región centro, la Ruta del café. En el trienio 2004-2006 se invirtieron cerca de 130 millones de pesos en carreteras, infraestructura de agua potable y otras obras públicas.

A pesar de las carencias económicas, existen señales de consolidación del programa. Un ejemplo es que la siguiente administración mantuvo algunos funcionarios para dar seguimiento al proyecto. Los delegados siguen siendo electos en votaciones populares y se mantiene el apoyo a las rutas turísticas, lo cual indica que el desarrollo sostenible aún es el eje de la política económica del municipio.

Fuente: Sánchez (2006).

Veintitrés entidades federativas de México cuentan con instancias dedicadas al desarrollo social, con rango de secretaría estatal o su equivalente. Jalisco fue uno de los primeros estados del país en tener una dependencia de este tipo, al decretar, en 2001, la creación de la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH). Sólo en 12 de los estados donde hay secretarías de desarrollo social se ha promulgado la ley correspondiente.

La Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco (LDSEJ) fue aprobada en 2004, dos años después de que se publicó la Ley General de Desarrollo Social, lo que permitió no sólo tomar como base la ley general, sino incorporar contenidos que complementaron las normas locales. Sin embargo, aun cuando el entramado institucional para el desarrollo social de Jalisco es uno de los más acabados del país, eso no significa necesariamente que el marco legal se cumpla a cabalidad. Las normas aún no están concluidas, particularmente las reglas de operación de los programas de desarrollo social y los manuales de procedimientos para encauzar institucionalmente la creciente oferta de programas de la SDH y otras dependencias que ejecutan programas de desarrollo social.

En cuanto a la reglamentación de las leyes, de las 23 entidades federativas que tienen una secretaría de desarrollo social, 16 cuentan con un reglamento interior y 17 han publicado sus reglas de operación en sus respectivos portales de transparencia. Sin embargo, apenas 11 estipulan en sus leyes la obligatoriedad de que todos los programas sociales tengan reglas de operación. Jalisco está entre los estados cuyas secretarías de desarrollo han publicado tanto el reglamento interior como las reglas de operación. Asimismo, nueve estados de la República han impuesto candados al presupuesto para evitar que el gasto asignado a las dependencias del ramo disminuya y, en algunos casos, incluso obliga a incrementarlo, como sucede en Jalisco. Por lo que respecta a las acciones de blindaje, Jalisco incluye ciertos candados en sus leyes, aunque podrían ser considerados aún insuficientes, comparados con los de Aguascalientes o el Distrito Federal, entre otras entidades. En general, los mecanismos de protección de los programas sociales son endebles o inexistentes en la mayoría de los estados de la República, y Jalisco no es la excepción.

En cuanto a las instancias y mecanismos de participación ciudadana en la política social, 12 entidades incluyen en sus leyes la figura de los consejos consultivos, y apenas seis han creado la contraloría social. En Jalisco, existe formalmente un Consejo Estatal de Desarrollo Social, pero no instancias de contraloría social como tales. Sólo 14 entidades del país han publicado los padrones de beneficiarios de algunos de sus programas sociales. Por último, únicamente 12 estados hacen alguna mención sobre la evaluación de sus programas de política social.

En la mayoría de las entidades federativas, el desarrollo social es un ámbito de política pública relativamente reciente,

debido a la centralización de los programas, particularmente los enfocados en el combate a la pobreza. Históricamente los estados de la República han fungido más como agentes ejecutores de los programas sociales federales que como formuladores de políticas sociales locales. Apenas hace una década, con la descentralización de ciertos ramos del presupuesto federal, las entidades se convirtieron en actores de pleno derecho del desarrollo social.

Hasta el año 2000, las políticas sociales de Jalisco estaban relativamente dispersas en diversas áreas del Ejecutivo estatal, aunque se les podía ubicar fundamentalmente en dos dependencias de la administración estatal: el Coplade, que tenía una visión preponderantemente urbana del desarrollo social, asociada al ramo 20 del presupuesto (destinado al desarrollo social), y la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder), cuyos programas se financiaban con el Fondo para la Infraestructura Social Estatal del ramo 33. Se trataba de una división hasta cierto punto natural, que respondía a la lógica presupuestal federal, antes que a una visión integral del desarrollo local, lo cual impedía una coordinación eficiente de las políticas sociales en la entidad.

La Secretaría de Desarrollo Humano (SDH) tiene como propósito coordinar y ejecutar los programas sociales del gobierno estatal, y si bien no realiza directamente todos los proyectos de desarrollo social, ha avanzado en la coordinación de los diversos programas sociales del estado, incluidos los de asistencia social, cuyos presupuestos son de los más altos en el rubro de gasto social del estado.[11] Pese a estos avances, la coordinación de la política social con la económica es, como en muchos gobiernos, la asignatura pendiente de la administración estatal, pues el éxito de los programas sociales depende, en gran medida, de que la política económica tenga éxito en generar oportunidades de ingreso y empleo. En la organización del gobierno del estado, la separación artificial entre política social y política económica se traduce en la división entre el "gabinete social" y el "gabinete de empleo y crecimiento" (gabinete económico), lo que en la práctica se traduce en ausencia de mecanismos de coordinación entre dependencias y, por ende, entre políticas sectoriales.

Las atribuciones de la SDH se pueden agrupar en cuatro rubros: desarrollo social (programas sociales), participación social, asistencia social y políticas públicas para el desarrollo humano. Aunque la estructura de la secretaría no corresponde claramente con las atribuciones que la ley le confiere, la SDH goza de un diseño organizacional de enormes posibilidades; sin embargo, el rápido crecimiento presupuestal y programático de la SDH podría comenzar a tener efectos distorsionadores en su estructura orgánica, lo que a la postre perjudicaría su desempeño institucional.

En 2008 fue anunciada la estrategia de política social llamada Vive, con el fin de articular los programas sociales estatales y federales que se aplican en la entidad. Coordinada por la SDH, Vive incluye casi 300 programas públicos de 18 dependencias estatales; sin embargo, carece de mecanismos para articular proyectos. Para compensar esta carencia, la Ley de Desarrollo Social para el estado de Jalisco prevé instancias de coordinación como el Sistema Estatal de Desarrollo Social, formado por el Consejo Estatal de Desarrollo Social, órgano consultivo de participación ciudadana cuyo funcionamiento podría ser considerado limitado y simbólico debido a su composición por cuotas, y la Comisión para el Desarrollo Social, organismo interinstitucional de coordinación gubernamental que es la piedra angular de la estrategia Vive.

CAPACIDADES PARA LA EDUCACIÓN

La educación es uno de los factores que más inciden en la consecución de mejores oportunidades de vida. Sin educación, los individuos verían reducidas sus opciones para alcanzar una vida que consideren valiosa (Sen 1999). La educación no sólo es uno de los componentes del índice de desarrollo humano, sino también un bien público con externalidades positivas que contribuye a la cohesión social y a la consolidación de la democracia, ya que las sociedades más educadas tienden a involucrarse más en los asuntos públicos y a votar de manera más informada (Verba, Lehman y Brady 1995).

El desempeño educativo de un país está determinado por múltiples factores, que se clasifican en dos grupos: los que están en las escuelas (docentes, actitudes, contenidos pedagógicos) y los externos (familia, condiciones socioeconómicas, marco institucional). Entre los factores externos destaca el impacto de las instituciones. Evidencia empírica ha demostrado que la estructura institucional del sistema educativo está estrechamente vinculada con el nivel de rendimiento escolar (Fuchs y Woessmann 2007). Esto es particularmente cierto en sociedades caracterizadas por una marcada desigualdad, como la mexicana, donde el Estado es un agente fundamental para el desarrollo. En México el Estado es el principal responsable de la educación; por ello las capacidades institucionales de los gobiernos, particularmente de los estatales, que son los responsables de aplicar las políticas educativas, son un elemento fundamental del desarrollo humano.

Existen múltiples factores institucionales que pueden influir en el desempeño educativo de los alumnos. Los que más inciden en los resultados son cuatro: 1) descentralización (ad-

11 Si bien los principales antecedentes de la SDH se encuentran en el Coplade y en la Seder, también se pueden ubicar en la Subsecretaría de Participación Social de la Secretaría General de Gobierno, que concentraba varios programas estatales. Ésta fue la instancia que dio lugar a la creación de la SDH, al desaparecer como subsecretaría y adquirir rango de secretaría.

ministrativa y pedagógica), 2) autonomía escolar, 3) rendición de cuentas y evaluación, y 4) organización y estabilidad sindical del magisterio (Treviño 2008; Álvarez, García y Patrinos 2007).

La descentralización y la autonomía escolar se basan en la idea de que, al acercar las decisiones sobre educación a los interesados (alumnos, padres de familia, directores de escuela), éstos elegirán en función de las necesidades locales. Aunque no existe evidencia empírica definitiva de que la descentralización haya mejorado el desempeño educativo (Schiefelbein 2004), algunos argumentos sostienen que los sistemas descentralizados son preferibles. En México, la federalización educativa de 1992 fue una descentralización administrativa que sólo transfirió a los estados la aplicación de las políticas educativas, pero no su formulación, y dejó a los municipios prácticamente marginados de esta labor (Gómez-Álvarez 2000).[12]

Como se muestra en el cuadro 5.5, la descentralización educativa en Jalisco ha sido administrativa, no pedagógica (Álvarez, García y Patrinos 2007).[13] No obstante, existen algunos proyec-

12 Según el artículo 13 de la Ley General de Educación, la función de los estados se limita a prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. El artículo 15 de la misma ley sólo estipula que la función de los municipios consiste en apoyar las labores educativas de la Federación y los estados, pero no precisa obligaciones concretas.

13 La descentralización administrativa se refiere a trasladar la gestión al nivel municipal, mientras la descentralización pedagógica permite que la toma de decisiones varíe en cada localidad.

Cuadro 5.5 Variables institucionales educativas por entidad federativa

Estado	Conflicto sindicato-gobierno	Sistema de rendición de cuentas	Influencia del sindicato en la asignación de plazas	Descentralización administrativa	Descentralización pedagógica
Aguascalientes	3	4	1	no	sí
Baja California	3	4	1	sí	sí
Campeche	2	3	2	sí	no
Chiapas	3	3	2	no	no
Chihuahua	3	2	1	no	no
Coahuila	2	2	1	sí	no
Colima	3	5	1	sí	sí
Distrito Federal	2	5	2	sí	sí
Durango	3	2	2	sí	no
Guanajuato	3	4	1	sí	sí
Guerrero	1	1	3	sí	no
Hidalgo	2	4	2	sí	no
Jalisco	**3**	**1**	**1**	**sí**	**no**
Estado de México	2	1	1	no	no
Morelos	3	4	2	sí	no
Nayarit	2	2	2	no	no
Nuevo León	3	4	1	sí	sí
Oaxaca	1	2	3	sí	no
Puebla	3	1	2	sí	no
Querétaro	3	3	1	sí	sí
Quintana Roo	3	3	1	sí	no
San Luis Potosí	3	2	2	no	no
Sinaloa	3	2	2	no	no
Sonora	3	4	2	sí	no
Tabasco	2	1	1	no	no
Tamaulipas	3	2	2	no	no
Tlaxcala	1	1	3	no	no
Veracruz	2	2	2	no	no
Yucatán	3	2	1	no	no
Zacatecas	2	1	3	no	no

Fuente: Álvarez, García y Patrinos (2007).
Nota: No incluye Baja California Sur ni Michoacán por falta de información.
La variable "Sistema de rendición de cuentas" fue construida a partir de cinco categorías que definen el nivel de evaluación del sistema educativo, en donde: 1 indica que solo existen evaluaciones a nivel federal; 2, que los estados también implementan su propia evaluación; 3, que los estados publican sus resultados; 4, que los estados reciben retroalimentación de las escuelas, y 5, que los estados además diseñan políticas, estrategias e intervenciones. La variable "Influencia del sindicato en la asignación de plazas" refiere al grado de poder ejercido por el sindicato en la asignación de las mismas: 1 indica que menos del 50% de las plazas son asignadas por el sindicato; 2, que el 50% de las plazas son asignadas por el sindicato y el otro 50% a través de exámenes de competencia, y 3, que todas las plazas son asignadas por el sindicato. La variable "Conflicto sindicato-gobierno" se obtuvo mediante entrevistas con funcionarios públicos sobre su percepción de la gravedad y frecuencia de conflictos: en este caso 1 indica conflicto no grave; 2, conflictos frecuentes pero no graves y 3, conflictos casi anuales y graves.

tos, como el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y el de Apoyos a la Gestión Escolar (AGE), donde convergen no sólo los tres órdenes de gobierno, sino también la sociedad civil organizada, en un federalismo educativo de tipo cooperativo.

La rendición de cuentas sobre educación se basa en el supuesto de que, al dar a conocer información relevante y oportuna, como las evaluaciones escolares, se reducen las asimetrías de información y los actores pueden tomar decisiones mejor informadas (Treviño 2008). Aunque la evidencia sobre la relación que existe entre rendición de cuentas y desempeño educativo es mixta, algunos estudios muestran asociaciones positivas entre ambos factores (Carnoy y Loeb 2002). En la práctica, la rendición de cuentas y la evaluación se han limitado a informes gubernamentales a la opinión pública sobre el estado de la educación, lo cual no necesariamente tiene una utilidad social directa para mejorar el desempeño del sector. En el ámbito federal y en algunos estados se han creado mecanismos institucionales de rendición de cuentas.[14] De acuerdo con un estudio, los alumnos de estados con sistemas avanzados de rendición de cuentas obtuvieron en promedio mejores resultados que aquellos estudiantes de estados con sistemas menos desarrollados (Álvarez, García y Patrinos 2007).

La organización y la estabilidad sindical del magisterio, son factores que también influyen de manera importante en el desempeño escolar, ya que generalmente los sindicatos tienen una alta capacidad de movilización para defender la estructura de beneficios de sus agremiados, así como para oponerse a las políticas educativas que impliquen cambios que afecten el *statu quo* (Corrales 1999). Además, la estructura monopólica de los sindicatos, como sucede en México, hace menos eficiente la asignación del presupuesto debido a la fuerte presión que el magisterio ejerce sobre los gobiernos para obtener recursos adicionales.[15] Un estudio demostró que los altos niveles de conflictividad sindical están asociados con un bajo desempeño escolar. En estados de baja conflictividad y escaso poder sindical, los alumnos presentan mejor desempeño (Álvarez, García y Patrinos 2007).[16] Como se observa en el cuadro 5.5, Jalisco presenta un nivel relativamente alto de conflictividad entre el sindicato magisterial y el gobierno, así como un alto grado de autonomía (fuerte influencia del sindicato en la asignación de plazas en el sistema educativo estatal).

La evidencia sugiere que las variaciones del desempeño académico son atribuibles a diversos factores, entre ellos los

Recuadro 5.5 Programa Cambio por la educación. Zapotlán del Rey, Jalisco

Ante la precaria situación de la enseñanza en Zapotlán del Rey, el ayuntamiento puso en marcha el programa Cambio por la educación, cuyo principal objetivo era formar profesionales que contribuyeran con el progreso de su comunidad. El gobierno del estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otras instituciones, colaboraron estrechamente con el proyecto.

Entre otras actividades, se dio apoyo económico a los estudiantes para que se trasladaran a las escuelas; se entregaron becas para alumnos de primaria y bachillerato y apoyos monetarios para los niveles preescolar, primaria y secundaria; se entregaron equipos de cómputo a estudiantes destacados y se distribuyeron desayunos calientes en zonas rurales. Además, el programa incluyó la construcción de espacios educativos y bibliotecas, entre otras obras públicas.

Al término del programa se observaron incrementos en la matrícula de nivel básico, reducciones en la deserción escolar y en los niveles de reprobación.

Fuente: Premio Gobierno y Gestión Local (2006).

institucionales. Debido al marco legal altamente centralizado del sector educativo, el gobierno federal define claramente los elementos institucionales de la descentralización y la autonomía escolar, la evaluación y la rendición de cuentas, así como la organización sindical. Aunque la ley otorga a los estados cierto margen para la innovación, Jalisco no ha experimentado ningún cambio institucional significativo que lo diferencie del marco establecido por la Federación: el estado opera prácticamente con las mismas reglas de la federalización educativa de 1992.[17] La descentralización administrativa del estado en relación con los municipios es de corto alcance; la aplicación de evaluaciones se constriñe a las pruebas federales, sin que el estado tenga un sistema propio de rendición de cuentas. Por tanto, el grado de institucionalización de la política educativa local de Jalisco es relativamente bajo (Álvarez, García y Patrinos 2007; Gómez-Álvarez 2000).

Tres indicadores claves muestran la alta heterogeneidad del desempeño de Jalisco en educación: cobertura, eficiencia del sistema y desempeño de los alumnos. En cuanto a la cobertura, en 2005 Jalisco se ubicó en el lugar 22 de la clasificación nacional de asistencia escolar de estudiantes de seis a 11 años de edad, y en el lugar 28 en la categoría de 12 a 14 años, como se muestra en el cuadro 5.6.[18] En 2005, 97 por ciento de los niños de entre seis y 11 años acudían a la primaria, al igual que 87.9 por ciento de los adolescentes de entre 12 y 14 años. Sin

14 En 2002 se creó el Instituto Nacional del Evaluación Educativa (INEE), y más recientemente comenzaron a aplicarse las pruebas de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).

15 México ocupa el primer lugar en número promedio de días por protesta magisterial en América Latina (Gentili y Suárez 2004).

16 La conflictividad sindical por el número y gravedad de conflictos magisteriales, y el poder sindical se mide por la influencia del sindicato en la asignación de plazas y promoción de maestros.

17 Las diferentes políticas y programas que, en algunos casos, han contribuido a elevar el desempeño educativo de Jalisco no constituyen por sí mismas un cambio en el perfil institucional del estado. Por su parte, las diferentes maneras en que el gobierno estatal ha interactuado con los actores de la educación, y que han incidido en el desempeño educativo, tampoco suponen un cambio institucional del sistema educativo estatal. Acaso la única innovación es la obligatoriedad de la educación media superior de acuerdo al Artículo 6 de la Ley de Educación del Estado de Jalisco.

18 El rubro de asistencia escolar se basa en datos del Censo y el Conteo de Población.

embargo, debido al elevado porcentaje de *extra edad* en Jalisco, no necesariamente hay una correspondencia entre edad y grado escolar. Por ejemplo, sólo 70.5 por ciento de los alumnos de 14 años tenían un avance regular para su edad normativa (INEE 2007), lo que significa que el restante 29.5 por ciento que está matriculado muy probablemente se encuentra en grados inferiores.

En el ámbito regional, el porcentaje de población de entre seis y 24 años que acude a la escuela en relación con la población total de las mismas edades es sumamente variable. Como se muestra en el cuadro 5.7, las regiones con menor asistencia son Altos Norte y Altos Sur, donde poco más de 40 por ciento de la población en edad de cursar algún grado, incluida la educación superior, no lo hace. Sólo 64 por ciento de la población de entre seis y 24 años de edad en Jalisco acude a la escuela, lo que indica la magnitud del retraso del estado en educación.

Otro indicador de rezago educativo es la tasa de población alfabetizada, que si bien no muestra la capacidad de cobertura actual, señala el alcance acumulado del sistema educativo. De acuerdo con los datos del cuadro 5.8, a pesar de que 94 por ciento de la población del estado está alfabetizada, las regiones Sureste y Norte, ambas con tasas de alfabetización de 85 por ciento, están significativamente por debajo del promedio estatal, lo que muestra otra faceta de las desigualdades históricas de Jalisco.

La aprobación escolar en Jalisco es ligeramente superior a la media nacional en primaria (96.5% y 95.7%, respectivamente) e inferior en secundaria (77.2% y 82.0%, respectivamente). Sin

Cuadro 5.6 Tasa de asistencia escolar por entidad federativa y grupo de edad, 2005

Estados	6-11 años		12-14 años	
	2000	2005	2000	2005
Aguascalientes	96.6	98.1	85.5	89.9
Baja California	93.9	96.5	88.0	92.1
Baja California Sur	96.0	97.1	90.6	93.2
Campeche	94.4	97.0	86.2	90.5
Coahuila	96.6	97.8	89.0	92.6
Colima	94.6	97.1	86.8	91.5
Chiapas	87.4	93.2	76.4	84.3
Chihuahua	94.6	96,3	84.4	89.4
Distrito Federal	97.5	98,0	94.2	95.8
Durango	95.5	97.3	83.8	90.3
Guanajuato	95.4	97.1	78.0	86.0
Guerrero	91.2	95.1	83.7	88.3
Hidalgo	96.6	97.6	88.7	92.0
Jalisco	**95.6**	**97.0**	**82.7**	**87.9**
México	96.3	97.4	89.4	92.3
Michoacán	93.3	96.2	77.6	84.7
Morelos	94.2	96.6	86.6	91.4
Nayarit	95.2	97.0	87.9	92.0
Nuevo León	97.0	97.9	91.1	93.9
Oaxaca	92.6	96.2	83.6	89.2
Puebla	93.8	96.5	80.5	87.1
Querétaro	95.7	97.6	84.6	89.5
Quintana Roo	94.9	97.2	89.0	93.6
San Luis Potosí	95.8	97.8	87.8	92.0
Sinaloa	93.8	97.1	85.8	92.1
Sonora	95.8	97.7	90.6	94.4
Tabasco	95.2	97.1	87.1	92.3
Tamaulipas	95.5	97.5	88.3	92.3
Tlaxcala	96.6	97.6	87.5	91.9
Veracruz	93.0	96.4	83.6	89.6
Yucatán	95.4	97.4	88.1	92.5
Zacatecas	95.7	97.6	80.8	88.3
Nacional	94.7	96.9	85.4	90.3

Fuente: Treviño (2008).

Cuadro 5.7 Porcentaje de población en edad escolar que asiste a la escuela por regiones, Jalisco 2005

Región	Porcentaje de asistencia de la población de 6 a 24 años
Altos Norte	58
Altos Sur	57
Centro	61
Ciénega	59
Costa Norte	66
Costa Sur	64
Norte	63
Región Valles	66
Sierra de Amula	63
Sierra Occidental	64
Subregión Centro	65
Sur	62
Sureste	60
Jalisco	**64**

Fuente: Treviño (2008).

Cuadro 5.8 Porcentaje de población alfabeta por regiones de Jalisco, 2005

Región	Porcentaje de población alfabeta mayor a 15 años
Altos Norte	89
Altos Sur	89
Centro	91
Ciénega	90
Costa Norte	92
Costa Sur	89
Norte	85
Región Valles	92
Sierra de Amula	90
Sierra Occidental	90
Subregión Centro	96
Sur	90
Sureste	85
Jalisco	**94**

Fuente: Treviño (2008).

Cuadro 5.9 Indicadores de reprobación, deserción y eficiencia terminal por regiones en Jalisco. Ciclo escolar 2006-2007

Región	Porcentaje de reprobación		Porcentaje de deserción		Porcentaje de eficiencia terminal	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Altos Norte	5.65	10.14	1.30	5.74	89.48	71.31
Altos Sur	4.23	8.39	1.60	5.74	90.21	74.25
Centro	4.71	8.81	0.68	5.08	90.27	75.46
Ciénega	4.48	8.69	1.77	6.21	88.95	72.78
Costa Norte	5.07	8.04	0.57	5.52	93.50	76.34
Costa Sur	4.40	5.86	1.00	5.34	84.59	76.18
Norte	6.15	7.01	1.25	6.30	88.21	74.01
Región Valles	2.74	6.54	0.60	4.05	94.54	80.07
Sierra de Amula	4.00	5.48	0.74	4.20	95.47	81.55
Sierra Occidental	4.50	5.24	0.89	3.92	88.58	87.21
Subregión Centro	3.23	13.06	1.74	4.77	91.06	74.28
Sur	3.99	8.94	1.12	4.46	90.65	75.74
Sureste	5.49	7.11	0.83	6.06	89.73	76.86
Jalisco	**4.44**	**7.77**	**1.09**	**5.14**	**90.58**	**76.67**

Fuente: Treviño (2008).

embargo, como se muestra en el cuadro 5.9, la variación de los índices de reprobación, deserción y eficiencia terminal entre las regiones del estado es significativa. Las regiones Norte, Altos Norte y la Subregión centro presentan consistentemente los resultados más bajos, aunque en indicadores distintos. Por ejemplo, la región Altos norte tiene la eficiencia terminal más baja del estado en educación secundaria, con 71.3 por ciento; la tasa de reprobación en la subregión Centro es la mayor, con 13 por ciento, y la deserción escolar en educación secundaria en la región Norte, es la más alta: 6.3 por ciento.

Finalmente, en lo que se refiere al desempeño de los alumnos, los resultados de la prueba ENLACE para el ciclo escolar 2006-2007 muestran que Jalisco se ubica ligeramente por arriba de la media nacional. Los puntajes obtenidos en español para sexto grado fueron de 520.4 para Jalisco y 508.9 a nivel nacional, mientras que en matemáticas fueron 523.2 y 509.6 respectivamente (Treviño 2008). Sin embargo, el elevado porcentaje de estudiantes del estado con aprovechamiento insuficiente y elemental en primaria (74 por ciento) y secundaria (80.36 por ciento) resulta altamente insatisfactorio (Treviño 2008). En algunos casos los pobres resultados de la prueba ENLACE son consistentes con el índice de educación por municipio (que forma parte del IDH), el cual muestra que Mezquitic es el municipio de Jalisco con el índice más bajo (véase el cuadro 5.10).

Cuadro 5.10 Municipios con mayor y menor índice de educación en Jalisco

	Nombre del municipio	Índice de educación de 2005	Región
Puntaje mayor			
1	Ahualulco de Mercado	0.85	Valles
2	Magdalena	0.85	Valles
3	Autlan de Navarro	0.85	Costa Sur
4	Mascota	0.85	Sierra Occidental
5	Zapotlán el Grande	0.86	Sur
6	Colotlan	0.86	Norte
7	Puerto Vallarta	0.86	Costa Norte
8	Zapopan	0.87	Subregión Centro
9	Acatlan de Juárez	0.87	Centro
10	Guadalajara	0.87	Subregión Centro
Puntaje menor			
1	Mezquitic	0.63	Norte
2	Santa María del Oro	0.70	Sureste
3	Quitupan	0.72	Sureste
4	Atemajac de Brizuela	0.73	Sur
5	Jilotlan de los Dolores	0.73	Sureste
6	Bolaños	0.74	Norte
7	Jesús María	0.74	Altos Sur
8	Tuxcacuesco	0.75	Sierra de Amula
9	Pihuamo	0.75	Sureste
10	Cuautitlan de G.B.	0.75	Costa Sur

Fuente: Treviño (2008).

CAPACIDADES PARA LA SALUD

La salud es un estado general de bienestar físico, mental y social, no la mera ausencia de enfermedad. Por ello, favorece el desarrollo en un sentido amplio, al tiempo que constituye un indicador de las condiciones socioeconómicas de un país. La salud no es sólo un asunto individual, sino también colectivo, debido a las externalidades que tiene para el conjunto de la población. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), "la salud de la población es un producto de la sociedad y a la vez un aporte imprescindible al crecimiento económico y la estabilidad política" (OPS 2000).

La salud pública depende tanto del acceso a los servicios de salud como a los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado. En Jalisco cerca de 7 por ciento de las viviendas aún carece de servicios sanitarios y más de 6 por ciento no tiene agua entubada, según datos del Coneval (2007). Esto es particularmente importante en localidades pequeñas, dispersas y marginadas, donde es difícil y costoso proveer estos servicios públicos, que son la infraestructura básica para la salud de sus pobladores.

La salud pública, como la educación, es responsabilidad del Estado mexicano. Por tanto, los tres órdenes de gobierno son competentes para proveer estos servicios. De hecho, el Sistema Nacional de Salud está constituido por todas las dependencias de la administración pública, tanto federales como locales, así como por las personas físicas y morales de los sectores social y privado que prestan servicios de salud. Hasta 1983, las políticas de este sector estaban sumamente centralizadas; la participación de los estados era marginal y la de los municipios prácticamente inexistente. A partir de la descentralización iniciada ese año, y sobre todo a partir de 1996, los servicios de salud fueron transferidos a las entidades federativas. Como sucedió en la mayoría de los estados, en Jalisco se constituyó Servicios de Salud Jalisco, un organismo público descentralizado del gobierno estatal que dio sustento jurídico a los servicios que la Federación transfirió al estado.[19] Este organismo, que opera con la coordinación de la Secretaría de Salud estatal, y los servicios no descentralizados para la población asegurada son los dos subsistemas del Sistema Estatal de Salud.[20]

Jalisco es la tercera entidad del país que más gasta en salud como proporción de su PIB: 8.38 por ciento. El gasto público equivale a 2.78 por ciento y el privado a 5.6 por ciento. Sin embargo, el gasto público en salud, que representa alrededor de 33 por ciento del gasto total en salud en la entidad, es menor a la media nacional. Esto significa que el gasto privado es muy alto (casi 10 por ciento del gasto privado nacional), mientras el gasto público es relativamente bajo (Secretaría de Salud del Gobierno de Jalisco 2006).

La proporción del gasto público destinado a la población asegurada fue de 64.2 por ciento en 2005, y para la no asegurada de 35.7 por ciento (ver cuadro 5.11). Del gasto público destinado a los no asegurados en 2005, apenas 30 por ciento se cubrió con recursos estatales (aproximadamente 11 por ciento del gasto público total); el 70 por ciento restante provino de los ramos 12 y 33, lo cual indica que las erogaciones del estado como proporción del gasto total en el sector son relativamente bajas.

En cuanto a la composición del gasto de la Secretaría de Salud en 2005, 72.4 por ciento se destinó a servicios personales, 25.7 por ciento a gastos de operación y apenas 1.9 por ciento a inversión; de forma similar, en los servicios de salud para la población asegurada en el mismo año, 66.3 por ciento del gasto se destinó a servicios personales, 29.8 por ciento a operación y

19 Con la descentralización también se creó un segundo organismo público descentralizado, el Hospital Civil de Guadalajara, que también forma parte del Sistema Estatal de Salud, aunque no depende de la Secretaría del ramo, sino de la universidad pública del estado.

20 El Sistema Estatal de Salud, en lo que se refiere al gasto público, se divide en dos subsistemas. Por un lado, los servicios a la población asegurada, constituido fundamentalmente por los servicios que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por el otro, los servicios a la población no asegurada que prestan las instituciones dependientes de, o coordinadas por, la Secretaría de Salud Jalisco, que incluye al Seguro Popular.

Cuadro 5.11 Gasto público en salud y por fuente de financiamiento

Año	Gasto público por fuente de financiamiento (%)					
	No asegurada			Asegurada		
	Ramo 12	Ramo 33	Gasto Estatal	IMSS	ISSSTE	PEMEX
2000	0.08	17.4	11.7	66.6	3.6	0.46
2001	1.1	18.0	11.0	68.0	1.2	0.48
2002	1.5	17.6	13.9	62.7	3.8	0.41
2003	2.1	17.8	11.1	64.3	4.1	0.48
2004	2.9	16.1	9.6	66.9	3.8	0.45
2005	7.9	16.7	11.1	59.9	3.9	0.43

Fuente: Secretaría de Salud del Gobierno de Jalisco (2008)
Nota: La suma horizontal puede no acumular 100% debido al redondeo.

Cuadro 5.12 Distribución de la infraestructura en salud por regiones, 2004

Regiones	Centros de salud	Casas de salud	Unidades móviles	Hospitales de primer contacto	Hospitales regionales	Hospitales e institutos de especialidad
Norte	50	182	21	2	-	-
Altos Norte	39	136	16	3	1	-
Altos Sur	36	72	8	2	-	-
Ciénega	67	94	14	1	1	-
Sureste	26	186	20	1	-	-
Sur	44	193	26	1	1	-
Sierra Amula	26	76	9	1	-	-
Costa Sur	36	134	15	2	1	-
Costa Norte	21	59	7	1	1	-
Sierra Occidental	24	75	8	1	-	-
Valles	55	68	11	-	3	-
Centro	146	128	17	5	5	6

Fuente: Uribe y López (2008).

3.9 por ciento a inversión. Estas cifras revelan que el gasto del sector público en inversión es muy bajo, particularmente en los servicios para población abierta (Secretaría de Salud del Gobierno de Jalisco 2006).

Con la descentralización se creó un modelo de regionalización con el propósito de acercar los servicios de salud a los municipios. Así, Jalisco se dividió en 13 regiones sanitarias para desconcentrar servicios y programas a ciertas cabeceras municipales.[21] Sin embargo, las regiones sanitarias no corresponden con las 12 regiones administrativas en que se dividió el estado en 1998, lo que generó dificultades adicionales de coordinación intersectorial, debido a que varios municipios pertenecen a regiones distintas, según el sector de que se trate.

Si bien la descentralización transfirió la gestión de los servicios de salud del gobierno federal a los estatales, no necesariamente modificó la distribución territorial diseñada para atender a la población. La distribución de la infraestructura de salud por regiones es relativamente desigual y muestra cierta centralización de las unidades de salud en la región Centro (ver cuadro 5.12).

Aunque la descentralización del sector salud sólo llegó hasta los gobiernos estatales, programas como Comunidades saludables o Municipios saludables, entre otros, han incorporado en la aplicación de políticas de salud no sólo a los gobiernos municipales sino también a la sociedad civil organizada por medio de programas basados en la participación de la comunidad. Hasta 2003, mil 618 municipios del país, entre ellos la mayoría de los de Jalisco, habían sido acreditados como Municipios saludables (García, Pérez y Santín 2003). Sin embargo, las capacidades de los ayuntamientos para formular sus propias políticas de salud aún son precarias, salvo en localidades urbanas.

21 Las 13 regiones sanitarias del estado son: 1. Colotlán, 2. Lagos de Moreno, 3. Tepatitlán, 4. La Barca, 5. Tamazula, 6. Ciudad Guzmán, 7. Autlán, 8. Puerto Vallarta, 9. Ameca, 10. Guadalajara (Hidalgo-Zapopan), 11. Guadalajara (Libertad-Tonalá), 12. Guadalajara (Reforma-Tlaquepaque), y 13. Guadalajara (Juárez-Tlajomulco) (Secretaría de Salud del Gobierno de Jalisco 2006).

CAPACIDADES PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana es uno de los componentes más importantes del Estado de derecho y del marco institucional para el desarrollo humano, pues la expansión de las libertades del individuo comienza por asegurar su integridad física y patrimonial. Sin esta base mínima de protección, que debe ser garantizada por el Estado, la vida y el producto del esfuerzo individual en sociedad están en constante riesgo. En consecuencia, un entorno social seguro es una condición *sine qua non* para el desarrollo.

La capacidad institucional para proveer seguridad ciudadana se puede analizar con base en los recursos financieros y humanos destinados a la justicia penal. Como muestra el índice de recursos para procuración de justicia penal (ver cuadro 5.13), Jalisco canaliza a este rubro menos fondos que otras entidades federativas y ocupa el lugar 19 en la clasificación nacional. Este indicador ilustra la escasa capacidad de respuesta de las instituciones y la limitada cobertura de la procuración de justicia en el país. Por ejemplo, en el año 2000 cada agente del Ministerio Público recibió, en promedio, 390 casos, que se sumaron a los pendientes de años anteriores. En esta variable Jalisco está ligeramente por debajo de la media nacional, con 274 casos por agente.

Este índice se basa en el supuesto de que mientras más recursos por habitante se asignen a la justicia penal, mejores resultados se obtendrán en seguridad. Sin embargo, el desempeño de las instituciones encargadas de la justicia también depende de la manera en que se organicen y apliquen esos fondos. Por tanto, otras variables como la impunidad, el cumplimiento de órdenes de aprehensión y las averiguaciones concluidas son importantes para medir la capacidad de los estados para proveer seguridad ciudadana. Como muestra el índice CIDAC de desempeño de las procuradurías de justicia penal, Jalisco obtuvo un resultado medio-bajo y ocupó la posición 24

en relación con el resto de los estados. El principal indicador del deficiente desempeño de Jalisco es la impunidad: 93.7 por ciento de los delitos no fueron castigados en el año 2000 (ver cuadro 5.14).

La incidencia delictiva es un indicador que permite calcular el impacto aproximado de ciertas variables socioeconómicas e institucionales en la seguridad ciudadana. Aunque Jalisco tiene un índice delictivo por debajo de la media nacional (Zepeda 2002), en el estado se observan diferencias significativas. Por ejemplo, existe una correlación positiva entre homicidios intencionales y porcentaje de viviendas con piso de tierra, uno de los indicadores del grado de marginación de los hogares. La región Norte de Jalisco, que tiene el mayor porcentaje de viviendas con piso de tierra (y el IDH más bajo del estado) presenta el mayor número de homicidios intencionales, mientras, por el contrario, la región Centro, donde se ubica la zona metropolitana de Guadalajara, que tiene el porcentaje más bajo de viviendas con piso de tierra (y el IDH más alto), presenta el menor número de homicidios (ver gráfica 5.8). Si bien las causas de la criminalidad son múltiples, en general se admite que ciertas variables económicas (ingreso), sociales (marginación) e institucionales (eficacia policiaca) inciden en la comisión de determinados delitos. Sin asumir la existencia de causalidad, es decir, que la marginación sea la causa de la delincuencia, el hecho es que hay una relación inversa entre desarrollo humano y seguridad ciudadana: a mayor IDH, menor índice de delitos.

Según el índice ITESO de incidencia delictiva y violencia en Jalisco, que mide la comisión de diversos delitos por regiones, la región Costa Norte del estado muestra el nivel más elevado, aunque la zona metropolitana de Guadalajara también ocupa

Cuadro 5.13 Índice de recursos destinados a la procuración de justicia penal, 2000

Estado	Índice	Lugar nacional	Agencias por cada 100 mil habs.	Personal por cada 100 mil habs.	Denuncias por agente del M.P.
Baja California Sur	75.53	1	7.7	139.8	233.5
Michoacán	74.94	2	2.2	404.4	152.7
Zacatecas	69.40	3	3.7	N. D.	247.2
Oaxaca	68.47	4	7.3	57.1	149.1
Nayarit	67.58	5	5.6	126.6	89.1
Morelos	62.97	6	5.6	107.0	279.1
Quintana Roo	57.37	7	4.8	96.2	359.3
Coahuila	57.25	8	4.5	69.2	148.6
Sonora	56.83	9	3.3	N. D.	645.3
San Luis Potosí	56.53	10	4.4	90.9	272.8
Durango	56.46	11	4.6	79.5	279.2
Veracruz	55.94	12	2.2	N. D.	401.2
Campeche	54.49	13	4.4	77.4	315.7
Guerrero	51.96	14	2.6	87.8	73.8
Chiapas	49.64	15	3.1	50.6	147.8
Sinaloa	48.65	16	2.1	75.4	82.8
Guanajuato	48.52	17	3.4	35.1	206.1
Querétaro	48.32	18	2.6	72.5	195.8
Jalisco	**48.10**	**19**	**3.4**	**40.5**	**274.0**
Chihuahua	47.90	20	2.4	64.2	138.6
Distrito Federal	46.84	21	0.9	N. D.	423.1
Tabasco	45.92	22	2.8	93.7	507.9
Tamaulipas	44.42	23	2	N. D.	819.8
Colima	44.09	24	1.2	105.9	270.8
Aguascalientes	43.79	25	2.4	56.4	356.1
Puebla	43.68	26	2.3	45.7	267.3
Hidalgo	42.47	27	1.8	36.8	173.2
Baja California	40.40	28	1.4	92.8	476.9
Tlaxcala	40.33	29	1.1	42.3	156.0
Nuevo León	25.78	30	1.6	47,7	1171.9
Estado de México	20.22	31	0.7	31.8	1193.2
Yucatán	11.83	32	1.5	N. D.	2001.0

Fuente: Zepeda (2008, 2002).
Nota: N.D.: No disponible. El índice es un promedio estandarizado de las tres variables presentadas en el cuadro. Mayores niveles del índice indica más recursos financieros y humanos destinados a la justicia penal.

Cuadro 5.14 Índice CIDAC de desempeño de las procuradurías de justicia penal, 2000

Entidad federativa	Índice CIDAC	Lugar nacional	Desempeño	Índice de recursos	Impunidad promedio ponderada (%)	Cumplimiento de aprehensiones (%)	Efectividad en averiguaciones (%)
Colima	79.98	1	Alto	44.1	69.9	41.7	29.6
Michoacán	75.43	2	Alto	74.9	72.3	33.4	18.1
Nayarit	73.90	3	Alto	67.6	76.4	N.D.	15.9
Sonora	71.27	4	Alto	56.8	75.4	30.7	24.5
Baja California Sur	71.21	5	Alto	75.5	77.9	45.1	13.2
Zacatecas	62.35	6	Medio alto	69.4	81.4	34.3	13.4
Coahuila	61.81	7	Medio alto	57.2	80.8	39.8	14.4
Hidalgo	61.54	8	Medio alto	42.5	91.1	64.1	19.4
Querétaro	61.16	9	Medio alto	48.3	79.0	35.1	17.4
Veracruz	59.90	10	Medio alto	55.9	84.1	29.1	20.6
Distrito Federal	58.63	11	Medio alto	46.8	79.2	N.D.	13.3
Guanajuato	57.97	12	Medio alto	48.5	87.9	40.1	20.2
Tabasco	57.22	13	Medio alto	45.9	78.4	31.8	14.6
Baja California	57.10	14	Medio alto	40.4	77.8	34.4	14.9
Chihuahua	55.77	15	Medio bajo	47.9	84.1	34.6	16.5
Puebla	55.60	16	Medio bajo	43.7	92.6	67.8	11.8
Sinaloa	55.58	17	Medio bajo	48.6	84.7	47.5	10.9
Campeche	54.63	18	Medio bajo	54.5	75.4	11.2	14.2
Aguascalientes	53.27	19	Medio bajo	43.8	84.0	32.4	16.0
Tlaxcala	50.99	20	Medio bajo	40.3	88.6	64.4	5.3
Durango	50.99	21	Medio bajo	56.5	89.4	N.D.	12.7
Nuevo León	49.28	22	Medio bajo	25.8	86.7	46.6	14.8
Tamaulipas	48.86	23	Medio bajo	44.4	79.1	29.1	7.2
Jalisco	**48.75**	**24**	**Medio bajo**	**48.1**	**93.7**	**31.1**	**19.1**
Morelos	47.20	25	Medio bajo	63.0	94.5	30.1	12.6
México	46.58	26	Medio bajo	20.2	95.5	47.6	22.0
San Luis Potosí	45.91	27	Medio bajo	56.5	87.5	9.8	15.6
Quintana Roo	44.08	28	Bajo	57.4	94.7	28.9	11.8
Chiapas	43.14	29	Bajo	49.6	88.6	25.7	9.2
Guerrero	35.79	30	Bajo	52.0	94.1	14.0	10.1
Oaxaca	34.46	31	Bajo	68.5	91.9	6.3	3.2
Yucatán	33.62	32	Bajo	11.8	83.0	34.1	3.6

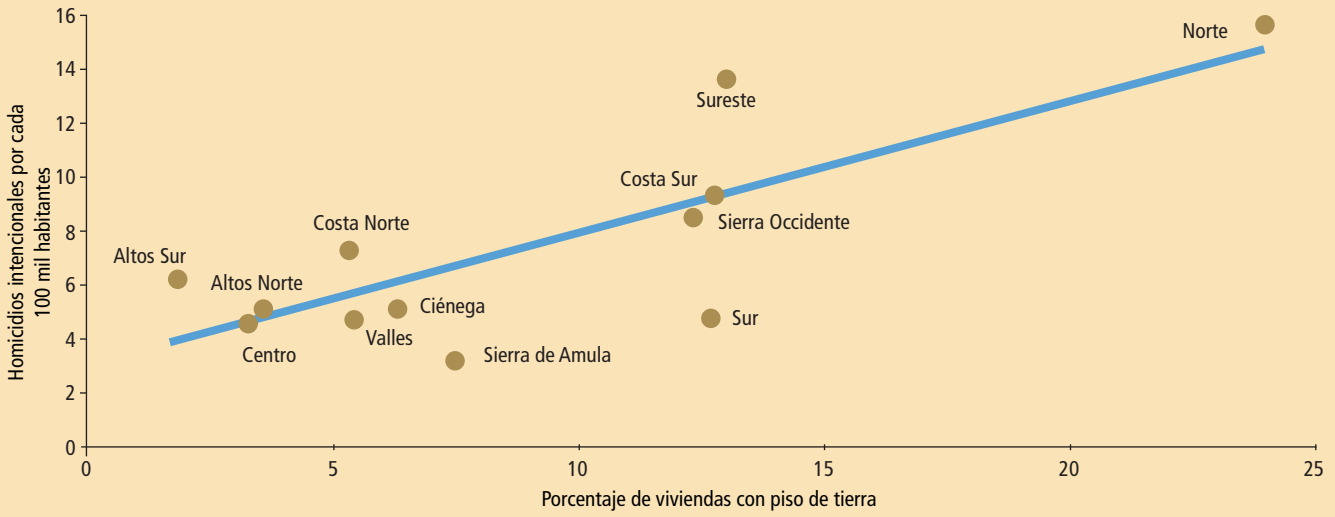
Fuente: Zepeda (2008, 2002).
Nota: Un valor mayor del índice indica una mayor capacidad de provisión de seguridad ciudadana. El índice de recursos proviene del cuadro 5.13. Variables: Impunidad promedio ponderada considerada como la probabilidad de no captura (es decir puesto a disposición de un juez, sin considerar todavía condena) se considera el promedio de la impunidad del delito de homicidio y la impunidad del resto de los delitos: delitos que se denuncian (encuestas de victimización, ICESI); proporción de esclarecimiento (CIDAC con base en información de las procuradurías) y presentación al juez (consignaciones con detenido, presentados y capturados); cumplimiento de aprehensiones: órdenes de aprehensión debidamente cumplidas respecto del total de órdenes de aprehensión recibidas por la policía ministerial (procuradurías de los estados, en los anuarios estatales del INEGI); y efectividad en averiguaciones previas son aquellas efectivamente concluidas (consignadas con detenido, consignadas sin detenido pero capturado o presentado el consignado, no ejercicio de la acción penal e incompetencias), cálculos realizados por el CIDAC con base en información de las procuradurías y poderes judiciales de los estados, reportados por el INEGI (anuarios estadísticos estatales y cuaderno de estadísticas judiciales en materia penal).
N.D.: No Disponible.

uno de los primeros lugares (ver cuadro 5.15).[22] Esta asociación entre desarrollo y comisión de delitos sugiere que la violencia es uno de los posibles cauces para dirimir controversias en contextos de marginación con vacíos institucionales. La exclusión social y la ausencia de autoridad son factores altamente asociados con la delincuencia.

La comparación de índices de delincuencia y desempeño de la procuración de justicia permite hacer una tipología de la seguridad ciudadana a partir de la relación entre el fenómeno de la inseguridad pública y la capacidad de los estados para combatirla. En Jalisco, donde el desempeño de la procuración de justicia está en un nivel medio-bajo y la incidencia delictiva es baja, la reducida tasa de criminalidad compensa el deficiente desempeño institucional de la procuraduría estatal, lo cual permite al estado ubicarse en un nivel medio de seguridad ciudadana en comparación con las demás entidades de la república (Zepeda 2002).

22 Debido a que no existen agencias del Ministerio Público en todos los municipios de Jalisco, la incidencia de ilícitos atribuida a los municipios puede no ser exacta y por ello se presenta el índice por región. Asimismo, el hecho de que la zona metropolitana de Guadalajara presente un índice tan elevado podría deberse precisamente a que muchos delitos se denuncian en la capital del estado.

Gráfica 5.8 Asociación entre delincuencia y marginación



Fuente: Zepeda (2008).

Cuadro 5.15 Índice ITESO de incidencia delictiva y violencia en Jalisco, 2007

Región	Índice	Homicidios intencionales (por 100 mil habs.)	Violación (por 100 mil habs.)	Delitos de alto impacto social, sin considerar homicidio y violación (por 100 mil habs.)	Delitos no considerados entre los 10 ilícitos de alto impacto social (por 100 mil habs.)
Norte	40.1	20.3	1.4	133.2	301
Altos Norte	32.3	2.6	7.4	115.5	659
Altos Sur	22.1	3.1	7.7	62.7	158
Ciénega	42.4	4.9	9.5	195.6	612
Costa Norte	87.2	9.9	16.1	424.0	1520
Sureste	60.2	18.7	11.2	164.3	610
Sureste	37.1	5.7	7.0	122.3	729
Sierra de Amula	19.4	1.1	3.4	27.4	669
Costa Sur	54.5	9.4	15.4	162.3	581
Sierra Occidental	37.0	13.9	5.2	85.2	406
Valles	37.9	5.7	8.0	181.0	473
Centro	44.8	7.2	9.1	210.8	566
Zona metropolitana de Guadalajara	56.5	4.9	12.0	266.3	982
Jalisco	**N.D.**	**5.6**	**10.7**	**225.3**	**822**
Nacional	N.D.	11.0	12.9	N.D.	N.D.

Fuente: Zepeda (2008).
Nota: Un valor menor del índice indica una menor comisión de delitos. Los municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara son: Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

Recuadro 5.6 Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar. Tepatitlán de Morelos, Jalisco

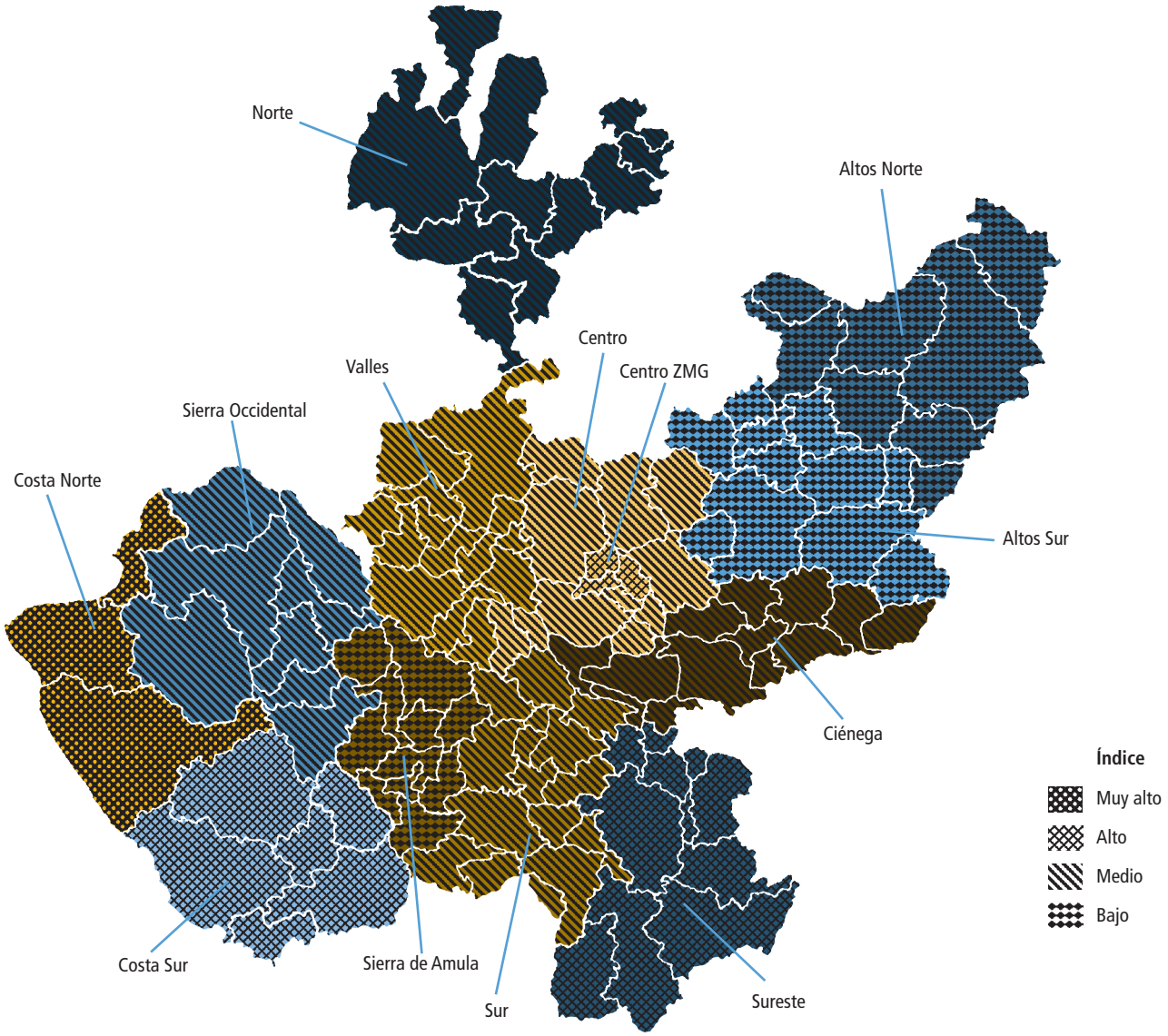
El propósito de la Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI), adscrita al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del municipio de Tepatitlán de Morelos, era diseñar y aplicar estrategias para mitigar las agresiones en los hogares y brindar atención a los afectados. En los programas de atención de la UAVI colaboraban distintas dependencias gubernamentales, particularmente del sector salud, así como organizaciones de la sociedad civil.

La UAVI promovía trabajos de investigación y análisis, y su consejo de gobierno emitía lineamientos en materia de violencia intrafamiliar en el municipio. Cada unidad tenía tres áreas: Trabajo Social, que atendía directamente los casos y colaboraba en tareas de investigación; Apoyo Jurídico, que asesoraba a las víctimas antes y durante el proceso judicial, y Psicología y orientación familiar, que daba asistencia directa a receptores y generadores de violencia.

Entre 2002 y 2003, la UAVI atendió 1,540 casos que involucraban a 10,767 personas (10% de la población del municipio). Sus principales logros fueron difundir información sobre la violencia intrafamiliar y crear conciencia sobre la importancia de buscar ayuda.

Fuente: Premio Gobierno y Gestión Local (2003).

Mapa 5.1 Distribución regional del índice de incidencia delictiva y violencia en Jalisco, 2007



Fuente: Zepeda (2008).

COMENTARIOS FINALES

Al igual que la mayoría de las entidades federativas de México, Jalisco enfrenta un serio déficit de capacidades de gestión en su administración pública. Este rezago ya no se debe a la falta de una descentralización efectiva de atribuciones y recursos, sino más bien a que ha pasado inadvertida la importancia de fortalecer la gestión de los gobiernos locales. El énfasis en presupuestos y facultades hizo a un lado la discusión sobre las capacidades para ejercerlos.

Los datos presentados en este capítulo muestran que Jalisco y sus municipios tienen gobiernos que dependen excesivamente de las transferencias federales, lo que acota su autonomía fiscal y desincentiva la recaudación local. Ambos efectos tienen, a su vez, consecuencias en la operación cotidiana de los gobiernos, pues existen menores presiones por mejorar la calidad del gasto y la relación entre contribuciones fiscales y resultados de políticas públicas se torna más difusa. Más aún, esto limita la capacidad de brindar servicios públicos a la población y acentúa las desigualdades entre los municipios del estado.

A este problema se añade la prácticamente nula profesionalización de los funcionarios estatales y municipales de Jalisco. En los gobiernos subnacionales de México los puestos públicos no se otorgan en función de méritos ni con base en sistemas integrales de profesionalización. Las consecuencias de esta práctica son conocidas: baja institucionalización de rutinas gubernamentales, servicio público poco atractivo para profesionales capacitados sin conexiones políticas, pérdida de memoria institucional y poca confianza ciudadana en la función pública. Pocos gobiernos en México han decidido encarar el tema de la profesionalización. En Jalisco es una asignatura pendiente, a pesar de los considerables recursos que el estado destina a su burocracia.

En cambio, las capacidades para el desarrollo social son un área en la que Jalisco se compara favorablemente con otros estados. El gobierno estatal ha fortalecido el marco legal de la Secretaría de Desarrollo Humano y la ha dotado de recursos. No obstante, para consolidar este potencial es necesario complementarlo con avances en la profesionalización y, en general, en la creación de capacidades de gestión.

Finalmente, en las áreas de educación, salud y seguridad ciudadana, el fenómeno más destacado es la heterogeneidad. Si bien Jalisco se encuentra en posiciones superiores al promedio nacional en estos rubros, su situación económica y política debería permitirle alcanzar posiciones más altas, lo que indica un potencial no aprovechado. Además, la diversidad de capacidades de sus municipios hace que la eficacia de los servicios ofrecidos a los ciudadanos sea muy desigual de una región a otra. Esta disparidad podría explicar en alguna medida las variaciones de desarrollo humano descritas en el capítulo 2.

La interacción entre el entorno institucional y las capacidades de gestión es uno de los factores determinantes del desarrollo humano. En Jalisco destaca la heterogeneidad de sus capacidades institucionales: hay áreas que podrían ubicar al estado entre los primeros lugares del país (como en transparencia, acceso a la información e institucionalización de la política social); sin embargo, las posiciones que ocupa actualmente no reflejan el potencial de su dinámica política, económica y social. El desempeño del estado y sus municipios en varios rubros está por debajo de lo que podrían –y deberían– alcanzar. Cerrar esta brecha tendría que ser uno de los objetivos centrales de reformas institucionales por venir.

6

Las capacidades institucionales de los gobiernos locales: un primer mapa de su diversidad

EL DESARROLLO HUMANO NO PUEDE VERSE DESLIGADO de las capacidades institucionales de los gobiernos locales encargados de promoverlo. Si bien, como se vio en el capítulo tres, la relación entre capacidades institucionales y desarrollo humano no es directa ni unidireccional, es posible encontrar un vínculo entre las dimensiones del IDH –salud, educación e ingreso–, y las acciones de política pública generadas por las instituciones que aplican las normas y aplican los recursos presupuestales obtenidos de los impuestos de los ciudadanos.

Así como en México se observa una gran diversidad del grado de desarrollo humano en sus estados y municipios, es posible identificar variaciones equivalentes en términos de capacidades institucionales. En general, la población tiene su contacto más inmediato con el gobierno local, que provee servicios públicos, regula la convivencia, ordena el territorio y promueve el desarrollo de las personas. Sin embargo, la capacidad de cada municipio para hacerse cargo de estas responsabilidades –recursos humanos, fiscales y administrativos, mecanismos de rendición de cuentas, y el alcance de los bienes y servicios que ofrece– muestra extremos dramáticos. Por un lado se puede observar al ayuntamiento más rico, grande y urbano con personal especializado, instituciones sólidas y recursos abundantes; y por otro, al gobierno local pobre, pequeño y rural con personal de medio tiempo, sin procesos ni organizaciones consolidadas y que depende de las transferencias de otros niveles de gobierno para cubrir sus necesidades administrativas básicas.

Este capítulo retrata esa diversidad, a través de la propuesta de un índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM). Este índice incorpora cuatro tipos de capacidades –fiscal, de dotación de servicios, administrativa y de rendición de cuentas– para diagnosticar, con base en datos censales y encuestas especializadas, la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus responsabilidades. Se trata de un primer mapa de las capacidades institucionales municipales que por ahora se limita a ofrecer una descripción del estado de la cuestión.

Medir las capacidades institucionales de un gobierno tiene varios propósitos: proveer información sobre el avance relativo de una administración, identificar áreas de atención dirigidas a fortalecer la capacidad institucional y desarrollar hipótesis sobre posibles efectos de estas capacidades, son algunos ejemplos. El ICCIM cumple con estos objetivos y constituye un vínculo entre los grados de capacidad institucional y el desarrollo humano que permite fortalecer el argumento central de este informe: las capacidades institucionales importan por sí mismas, pero sobre todo por sus efectos en las políticas públicas y los bienes y servicios generados por el gobierno que se traducen en mayores libertades ciudadanas y en mayor desarrollo humano.

Antes de iniciar la descripción del ICCIM y sus principales resultados, el siguiente apartado da cuenta de una serie de antecedentes que han sido desarrollados como esfuerzos importantes y recientes en la medición de capacidades institucionales.

ANTECEDENTES RECIENTES EN LA MEDICIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y SUS RESULTADOS

Tres son los índices que podrían considerarse antecedentes recientes del ICCIM en términos de la medición de capacidades institucionales y los resultados asociados a ellas: el índice de calidad gubernamental estatal (ICGE), el índice de desempeño de los gobiernos municipales (IDEGOB) y el índice de desarrollo municipal básico (IDMB).

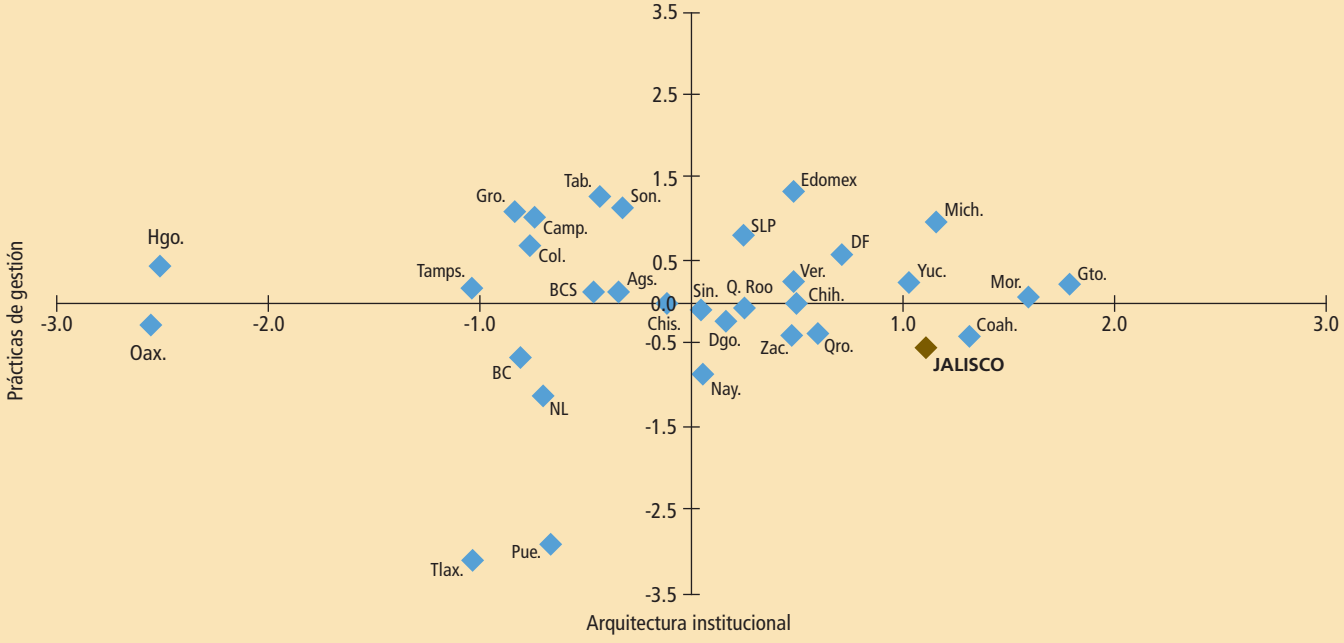
Índice de calidad gubernamental estatal (ICGE)

Este índice parte del concepto de calidad de gobierno entendida como la interacción entre la arquitectura institucional (el marco general de reglas que dirigen la acción del gobierno) y las prácticas de gestión (las decisiones y acciones del gobierno) para controlar la discrecionalidad en el gobierno (Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2008). La calidad de gobierno está dada por la arquitectura y desempeño del sector público (*performance*), y no por los resultados del gobierno (*outcomes*), lo que le permite discriminar entre factores exógenos a la acción pública que no necesariamente son imputables al buen o mal ejercicio de gobierno. Más específicamente, la arquitectura institucional refiere a la existencia de reglas claras para el acceso al servicio público, mecanismos de rendición de cuentas, y transparencia y acceso a la información pública. Por su parte, las prácticas de gestión incluyen la administración financiera y de capital, de recursos humanos, de recursos informáticos, así como la orientación estratégica del sector público.

El ICGE no clasifica en posiciones a las entidades federativas, sino que compara la calidad de gobierno de cada una de ellas respecto al promedio nacional, donde la media es igual a cero. Por tanto, mientras mayor distancia por encima de cero muestre el valor del índice, mejor es la calidad de gobierno, y viceversa. En este indicador, Michoacán obtiene el valor más alto mientras que Puebla ocupa el último lugar. Jalisco, por su parte, se ubica por arriba de la media nacional (ver gráfica 6.1), lo que evidencia una situación contrastante: mientras esta entidad cuenta con un desempeño alto en la dimensión de arquitectura institucional, también registra un comportamiento deficiente en prácticas de gestión. Es decir, según el ICGE Jalisco cuenta con uno de los mejores entramados institucionales del país, pero no tiene las mejores prácticas de gestión de políticas públicas.

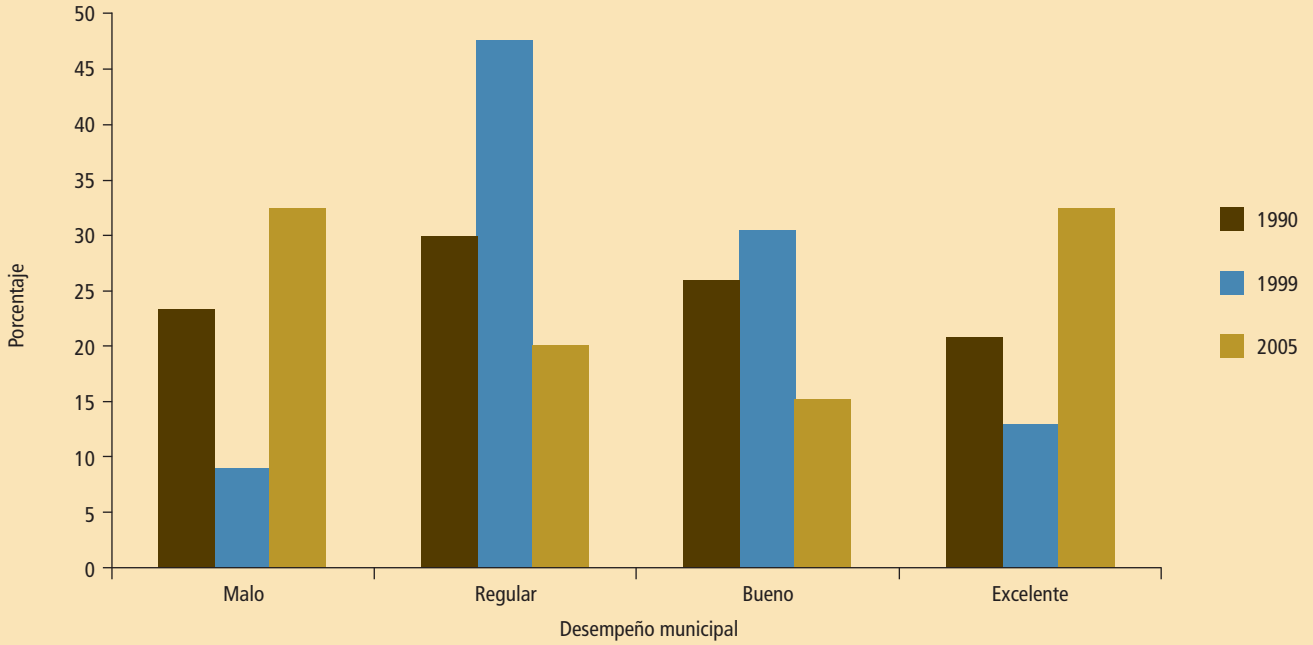
Empíricamente, la correlación entre el índice de calidad de gobierno estatal y el índice de desarrollo humano es baja, pero positiva (0.122). Sin embargo dicho resultado no necesariamente es indicativo de que la calidad de gobierno incide en el mejoramiento de la calidad de vida. Esto se debe a la posible existencia de una causalidad revertida, es decir, a que los gobiernos que cuentan con niveles relativamente altos de desarrollo humano, son los que pueden mejorar la calidad gubernamental (Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2008). Adicionalmente es posible que cualquier cambio en la calidad del gobierno sea siempre indirecto, pues no es posible vincular estrechamente los productos (*outputs*) de la acción gubernamental –escuelas, programas sociales, clínicas– con los resultados (*outcomes*) sociales esperados –alfabetización, esperanza de vida, o niveles de ingreso.

Gráfica 6.1 Componentes del índice de calidad gubernamental por entidad federativa



Fuente: Cejudo, Sánchez y Zabaleta 2008

Gráfica 6.2 Porcentaje de municipios según desempeño municipal 1990, 1999, 2005, Idegob



Fuente: Sánchez (2008).

Índice de desempeño de los gobiernos municipales (Idegob)

Este índice define al desempeño de los gobiernos municipales como el uso de la capacidad organizacional para conducir tres aspectos de su actividad: captación y uso de recursos económicos; manejo de recursos humanos, y construcción de infraestructura (Sánchez, Tovar y Sánchez 2003). En la medida que los gobiernos locales realicen de manera eficiente estas tres actividades lograrán un mejor desempeño en la gestión del desarrollo local.

El Idegob implica la utilización del desempeño de los gobiernos locales como variable de aproximación para la medición de la calidad y capacidad de éstos como agentes promotores del desarrollo local. Este índice se compone de los siguientes indicadores: servicios públicos, autonomía financiera, eficiencia en el gasto público, mecanismos de financiamiento y creación de infraestructura, entre otros. Por su construcción, es posible conocer no sólo su cambio en niveles de un periodo a otro (aumento/disminución), sino también entre las categorías del desempeño (excelente/bueno/ regular/malo).

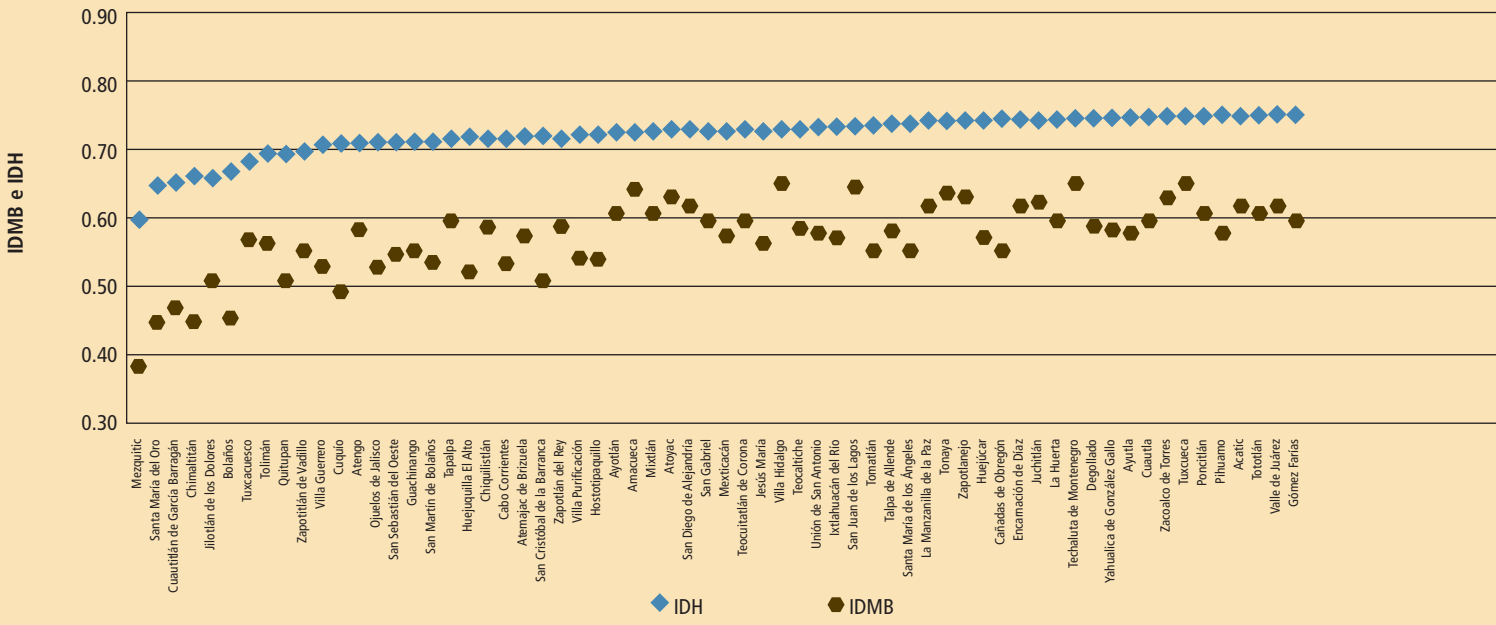
El análisis general del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco presenta una tendencia positiva, y para los años 2000 y 2005 se observa una correlación positiva entre el IDH y el Idegob (Sánchez, Tovar y Sánchez 2003), aunque desde luego esto no implica necesariamente causalidad entre buen desempeño y alto nivel de desarrollo humano. Sin embargo, esta correlación abona de manera favorable a esta hipótesis (ver gráfica 6.2).

Índice de desarrollo municipal básico (IDMB)

La característica central de este índice es que integra elementos ambientales e institucionales con algunas variables tradicionalmente utilizadas en el IDH. De este modo, el IDMB es un instrumento que resume la información de cuatro dimensiones en el ámbito municipal: ambiental, económica, institucional y social. El enfoque desde el que está construido el IDMB sugiere la necesidad de tener una imagen más completa del desarrollo de los municipios, asumiendo los obvios costos metodológicos de agregar de manera simple dimensiones de naturaleza sumamente disímil.

La dimensión ambiental o de servicios se mide por medio de indicadores sobre el uso del agua que reflejan la relación entre medio ambiente y salud pública (proporción de viviendas con agua entubada y drenaje). La dimensión económica se mide por medio de la dinámica productiva (valor agregado censal bruto per cápita y el nivel de empleo). La dimensión institucional mide el desempeño financiero gubernamental y la intervención ciudadana (esfuerzo tributario y participación electoral). Por último, la dimensión social mide las oportunidades de adquirir conocimientos mínimos y de llevar una vida saludable (educación primaria terminada y mortalidad infantil). El análisis de los cuatro subíndices permite detectar desequilibrios entre las dimensiones de desarrollo municipal, y por tanto, focalizar las políticas públicas (Flamand y Martínez 2008).

Gráfica 6.3 Comparación de los valores del IDMB y el IDH para los municipios de Jalisco



Fuente: Adaptado de Flamand y Martínez (2008).
Nota: El valor del IDH municipal se refiere al año 2000 y el del IDMB al año 2005.

En el caso de Jalisco, las dimensiones donde existe más heterogeneidad son la ambiental e institucional. Es decir, si se observan exclusivamente las variables socioeconómicas del IDH y del IDMB, el estado parece relativamente homogéneo, pero si se añaden las variables ambientales e institucionales, se logra capturar diferencias importantes entre los niveles de desarrollo de los municipios del estado. Estas diferencias institucionales y ambientales se asocian con factores culturales, de capacidades de gestión y con la provisión de servicios públicos (Flamand y Martínez 2008).

Al comparar los valores del IDH y del IDMB para todos los municipios de Jalisco (ver gráfica 6.3), se observa que los del IDH tienden a ser más altos y presentan una variación menor que los del IDMB. En ese sentido, el IDMB matiza los niveles de desarrollo e identifica otro tipo de diferencias entre los municipios.

MIDIENDO LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES: EL ÍNDICE COMPUESTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES (ICCIM)

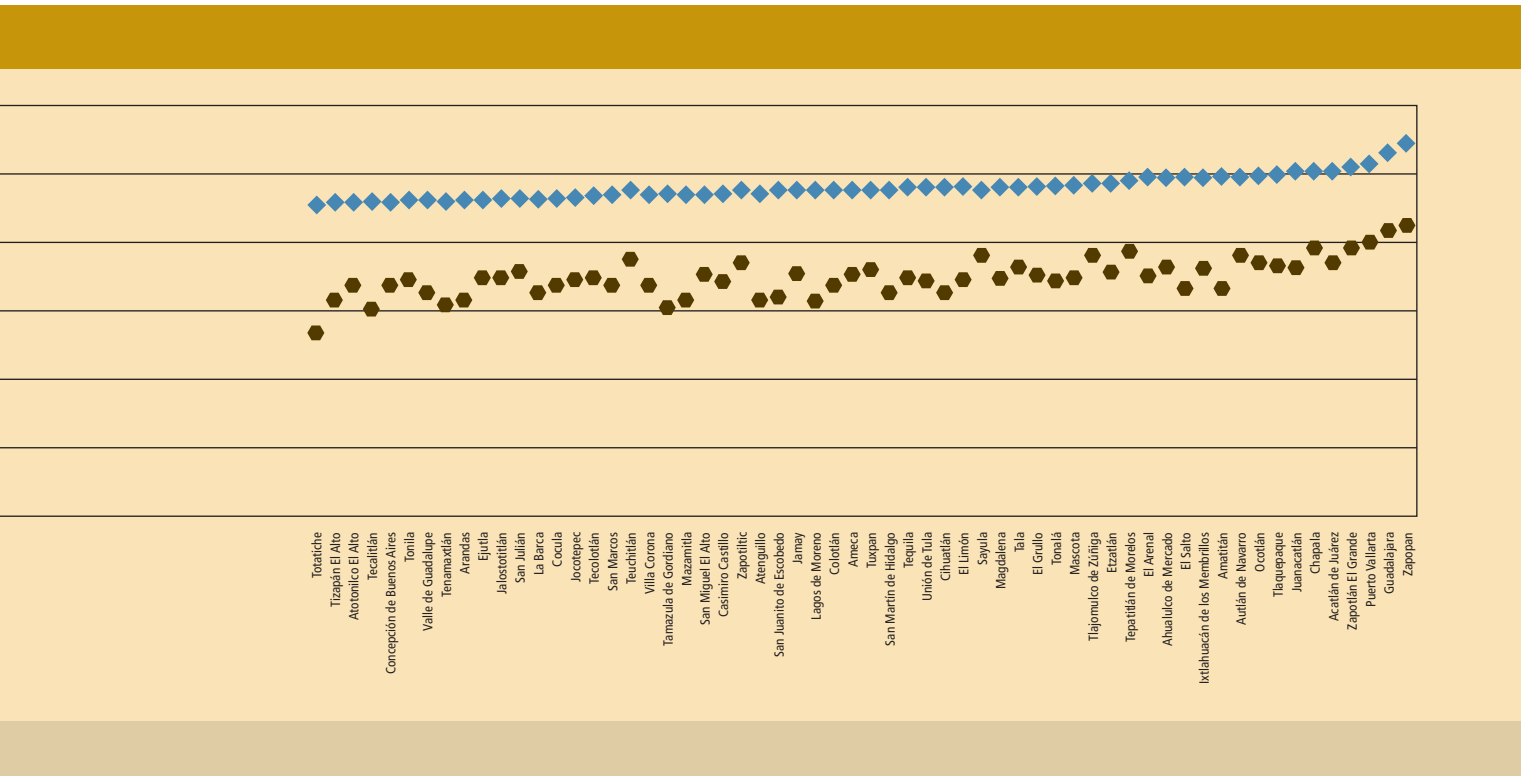
El índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) mide cuatro dimensiones básicas de la arquitectura institucional de los gobiernos municipales de México y del estado de Jalisco. Este índice se compone de:

- Capacidad fiscal: esta dimensión mide el esfuerzo recaudatorio y la inversión realizada en obra pública. Para ello capta información tanto del ingreso como del gasto público municipal.

- Capacidad de dotación de servicios: esta dimensión capta el cumplimiento de algunas de las principales responsabilidades del gobierno municipal, medida por el nivel de cobertura de los servicios de agua y drenaje en el municipio, así como por la cobertura de recolección de basura y alumbrado público en la cabecera municipal.

- Capacidad administrativa: es una dimensión que retrata distintos ámbitos de la administración pública municipal y se mide por la profesionalización de los titulares de las áreas administrativas, la existencia de planes de desarrollo y reglamentos municipales, la forma de administrar el catastro, y los recursos materiales e informáticos con los que cuenta.

- Capacidad de rendición de cuentas: esta dimensión refleja la gobernanza local y mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana y su incidencia en la gestión municipal, así como los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio.



Cada una de estas dimensiones se compone de indicadores que provienen de la Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales (ENGM), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y del Consejo Nacional de Población (Conapo). A partir de estos indicadores se construyen subíndices para cada una de las dimensiones definidos en un intervalo entre cero y cien [0 y 100] donde 100 indica la mayor capacidad institucional.[1] Los indicadores empleados para medir las cuatro dimensiones que componen el ICCIM son los siguientes:

- Subíndice de capacidad fiscal (SICF)
- Subíndice de capacidad de dotación de servicios (SICDS)
- Subíndice de capacidad administrativa (SICA), y
- Subíndice de capacidad de rendición de cuentas (SICRC).

Una vez obtenido el ICCIM se considera su rango de variación para definir categorías y formar grupos de municipios de acuerdo con el valor que presentan en cada subíndice. Así, los municipios pueden ser clasificados según el grado de capacidades institucionales en las siguientes categorías: muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo, para el ICCIM y para cada subíndice. Para el año 2004 éste índice se calculó para un total de 2,166 municipios del país.[2] Como se observa en el cuadro 6.1, para el caso de Jalisco, 119 de los 124 municipios con los que contaba la entidad en 2004 tienen información completa para realizar el cálculo correspondiente.

Cuadro 6.1 Numeralia de municipios para el cálculo del ICCIM 2004

	Nacional	Jalisco
Cálculo completo ICCIM	2166	119
Sin cálculo del ICCIM	270	5
SICF no disponible	176	3/a
ENGM no disponible	94	2/b
Total	**2,436**	**124**

Fuente: De Dios (2008).
Notas: /a Cuautla, Tapalpa y Valle de Juárez; /b Ameca y San Sebastián del Oeste.

1 El valor alcanzado por el ICCIM y cada uno de sus componentes es una herramienta para ubicar la posición del municipio en el ordenamiento dentro de la totalidad de municipios. También se puede clasificar a los municipios en varios grupos según la similitud de sus índices, para lo cual se definen puntos de corte que dan origen a intervalos para cada uno de dichos índices. Esto se hace con base en el valor de la media (ME) y la desviación estándar (DE) de los índices. Los intervalos obtenidos se etiquetan de manera tal que es posible clasificar a los municipios en el grado de capacidad correspondiente según el valor alcanzado por el índice (ver nota técnica sobre la construcción del ICCIM al final de este informe). Para mayor información sobre los valores de los ponderadores, véase De Dios (2008).

2 En el año 2004 había en el país 2,436 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal. Se excluyeron del cálculo las 16 delegaciones del DF dado que no se levantó la correspondiente ENGM al no ser consideradas propiamente como municipios. También se excluyeron 270 municipios para los que no se contó con la información necesaria.

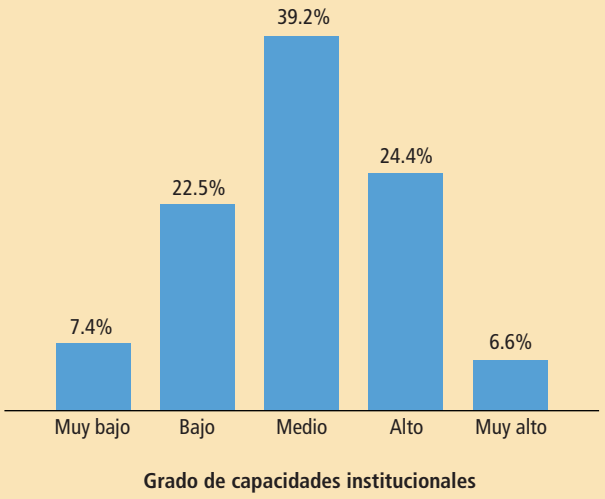
LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES EN EL ÁMBITO NACIONAL

En el ámbito nacional, el valor promedio del ICCIM es de 52, su valor máximo es 76.2 y el mínimo 19.1. La capacidad fiscal es la dimensión en la cual los municipios presentan los valores más bajos, con un promedio de 22.3, mientras que la dotación de servicios es la dimensión con el promedio más alto de 83.6 (ver gráfica 6.4).

La distribución de los municipios de México según el grado de capacidades institucionales es prácticamente simétrica. El 31 por ciento de los municipios se encuentra en los grados alto y muy alto de capacidades institucionales; 39 por ciento en grado medio, y 30 por ciento en los grados bajo y muy bajo (ver gráfica 6.5).

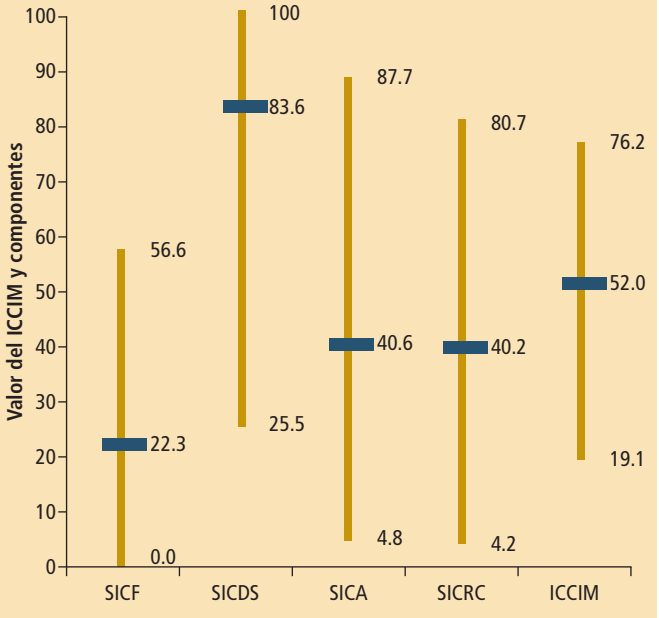
El municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, presenta el valor más alto a nivel nacional con un ICCIM de 76.2 y un grado de capacidades institucionales muy alto. Por otro lado, San Pedro Taviche, en Oaxaca, tiene el valor más bajo del ICCIM con 19.1 y un grado de capacidades institucionales muy bajo. A éste le siguen otros municipios principalmente de Oaxaca, Guerrero y Chiapas (ver gráfica 6.6).

Gráfica 6.5 Porcentaje de municipios según grado de capacidades institucionales, 2004



Fuente: De Dios (2008).

Gráfica 6.4 ICCIM y sus dimensiones, 2004. Promedio, máximo y mínimo



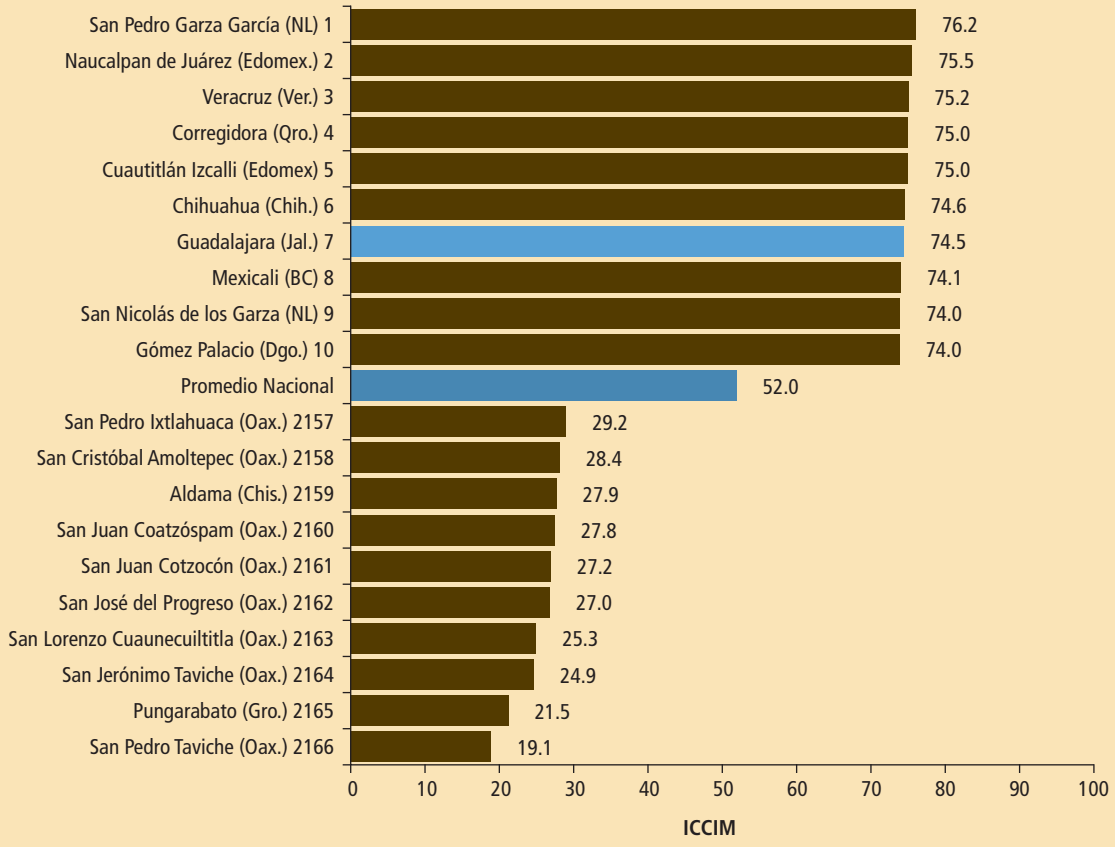
Fuente: De Dios (2008).

Los diferentes niveles de capacidades institucionales muestran grandes disparidades. El municipio con el mayor ICCIM es cuatro veces superior al municipio con el menor valor. Si se analizan las dimensiones que componen al ICCIM, se observa que la brecha mayor se presenta en la capacidad administrativa (SICA) que es hasta 11 veces mayor entre San Pedro Garza García (NL) y San Pedro Tabiche (Oax.) (Ver gráfica 6.7).

Al analizar el ICCIM se observa una tendencia creciente en el valor promedio conforme los municipios muestran una mayor población. En los municipios menores a 2,500 habitantes, el promedio de ICCIM es de 45.7, y aumenta a 62.7 en el grupo de 100 mil habitantes o más (la brecha en el desarrollo de capacidades institucionales es de 37% entre estos dos grupos de municipios). Sin embargo, los resultados muestran que ningún municipio con una población menor a 2,500 habitantes aparece en la categoría "muy alto" del ICCIM. De manera similar, ningún municipio con 100 mil habitantes o más aparece en la categoría "muy bajo" del ICCIM (ver gráfica 6.8).[3]

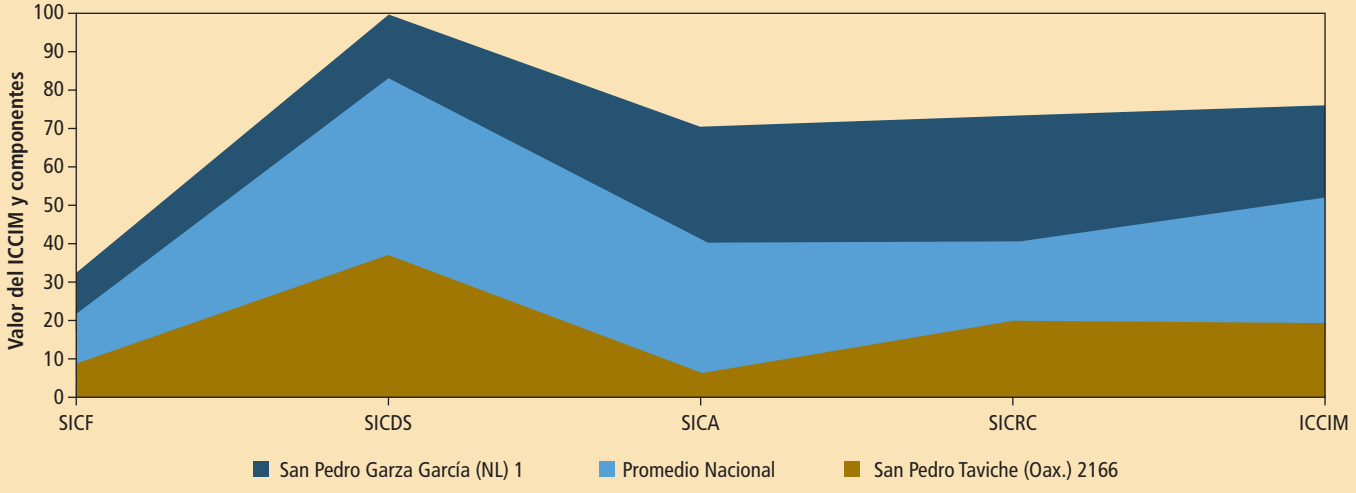
3 Los umbrales que definen estas categorías se pueden consultar en la nota técnica sobre el cálculo del ICCIM, al final del documento.

Gráfica 6.6 Posición de los municipios en la clasificación nacional del ICCIM



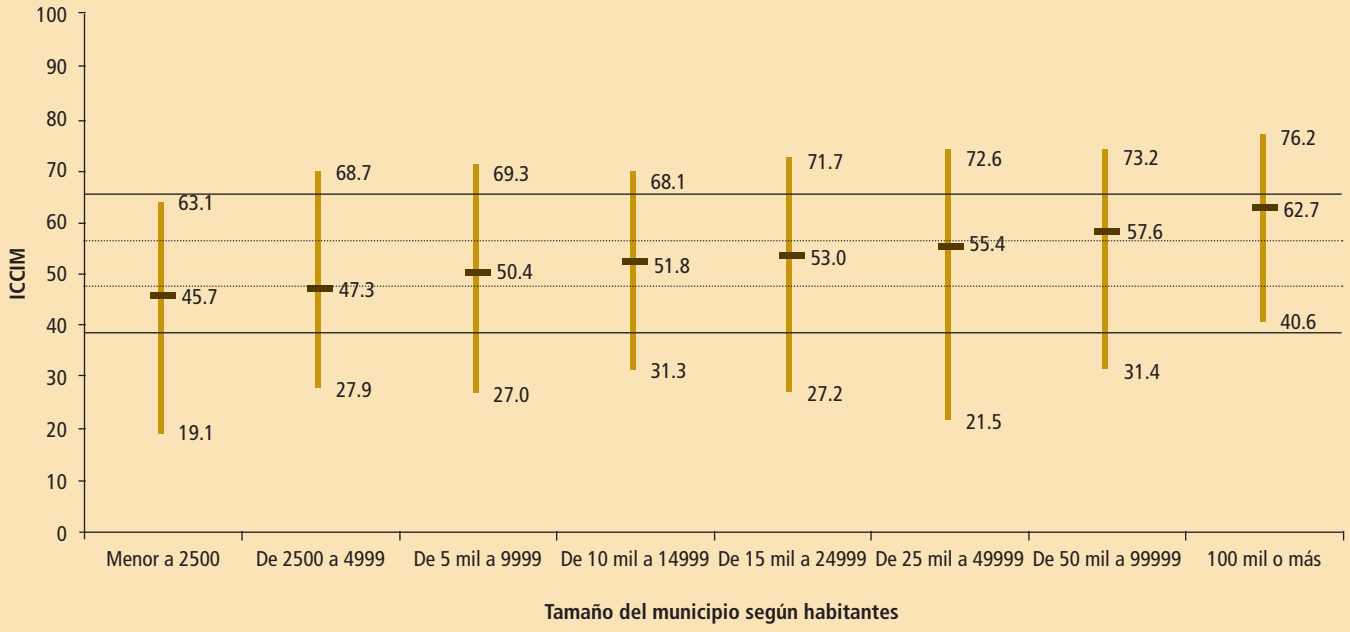
Fuente: De Dios (2008).
Nota: El número después del nombre del municipio indica el lugar que ocupa en el ordenamiento nacional.

Gráfica 6.7 ICCIM y sus componentes en los municipios extremos del ordenamiento nacional



Fuente: De Dios (2008).
Nota: El número después del nombre del municipio indica el lugar que ocupa en el ordenamiento nacional.

Gráfica 6.8 ICCIM según tamaño del municipio a nivel nacional, 2004. Promedio, máximo y mínimo



Fuente: De Dios (2008).
Nota: Las líneas horizontales indican los umbrales para las categorías: muy alto; alto; medio; bajo, y muy bajo.

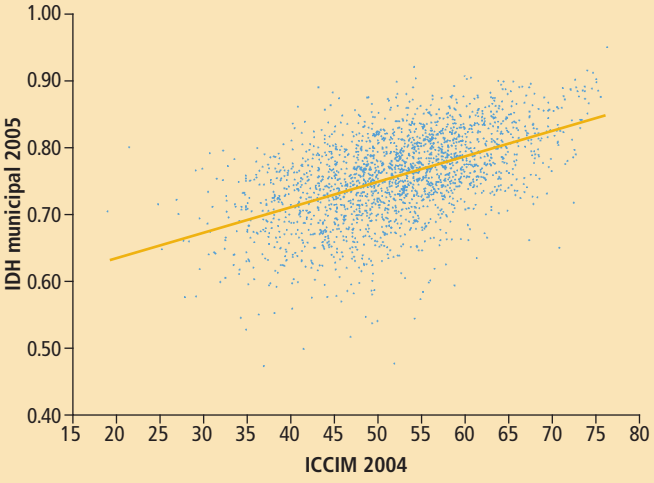
CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DESARROLLO HUMANO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL EN MÉXICO

El coeficiente de correlación entre el ICCIM 2004 y el IDH 2005 a nivel nacional es de 0.52, una correlación positiva pero moderada (ver gráfica 6.9), que indica que un mayor grado de capacidades institucionales de los gobiernos locales parece encontrarse asociado con un mayor nivel de desarrollo humano.

Por otra parte, al comparar el ICCIM 2004 con la variación del IDH municipal en el periodo 2000-2005, se observa que a medida que los municipios tienen capacidades institucionales mayores, el crecimiento en el IDH es menor (ver gráfica 6.10). Este hallazgo no es necesariamente sorprendente pues, como se explicó antes, los municipios con mayor grado de capacidades institucionales y con mayores niveles de desarrollo humano son los municipios más poblados; y por tanto, es muy probable que el esfuerzo que requieren estos municipios para aumentar el nivel de desarrollo humano sea mucho mayor que el de municipios que cuentan con una población menor.

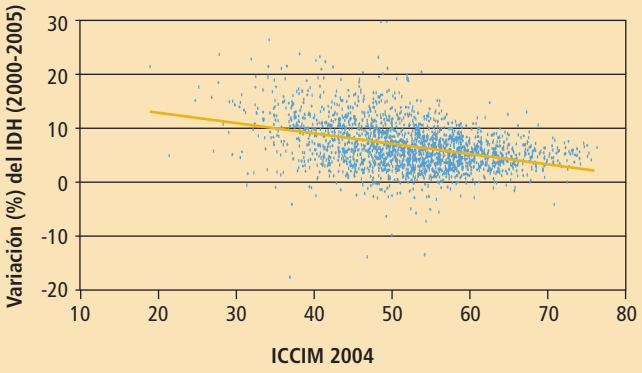
Sin embargo, la relación entre el grado de las capacidades institucionales y el nivel de desarrollo humano de los municipios no es inequívoca. Las capacidades institucionales provienen de un proceso endógeno, mientras que el desarrollo humano necesariamente se ve influenciado por factores externos a los propios municipios –incluidas las decisiones y acciones de otros ámbitos de gobierno. Además, los vínculos causales entre capacidades institucionales y desarrollo humano son complejos y de doble dirección, por lo que es posible encontrar círculos virtuosos de municipios con sólidas capacidades institucionales que promueven el desarrollo humano y que, en consecuencia, pueden fortalecer aún más su arquitectura institucional y viceversa. En todo caso, la relación causal no es unidireccional.

Gráfica 6.9 Relación del ICCIM 2004 y el IDH municipal 2005



Fuente: De Dios (2008).

Gráfica 6.10 Relación del ICCIM 2004 y variación porcentual del IDH municipal 2000-2005



Fuente: De Dios (2008).

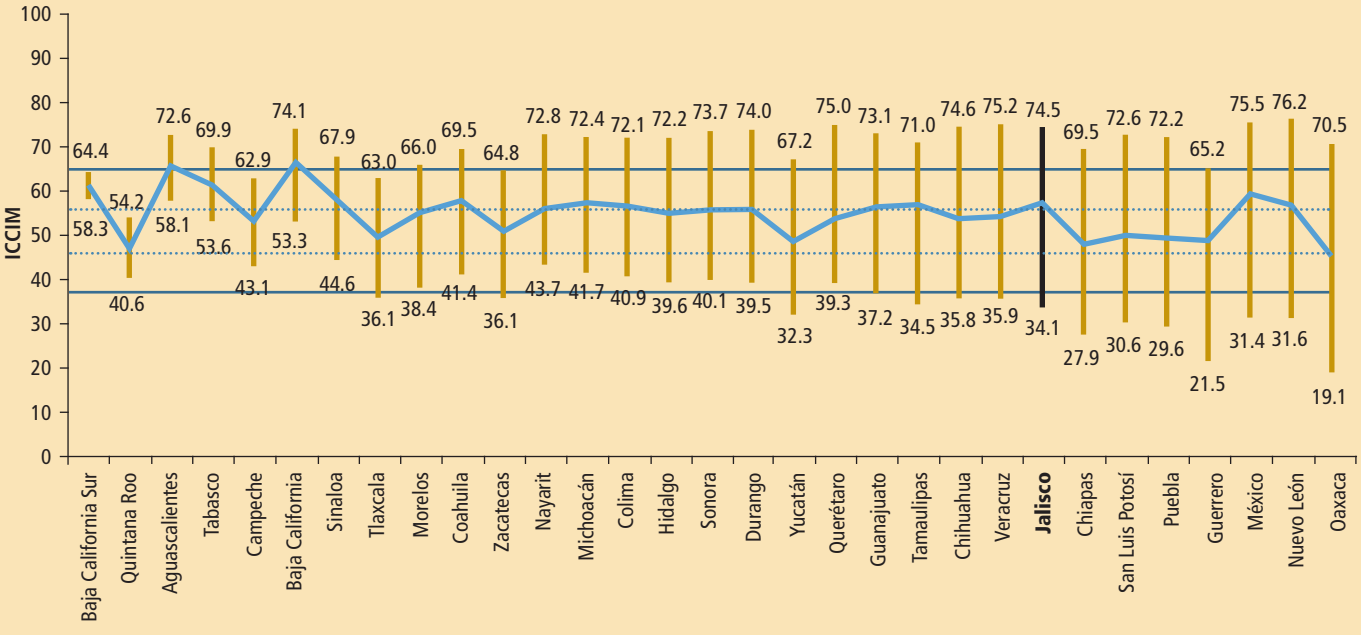
CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Entre las entidades federativas, Baja California presenta el promedio del ICCIM más alto con un valor de 66.6. Le siguen Aguascalientes, Baja California Sur y Tabasco con valores de 66.0, 61.6 y 61.4, respectivamente. En el otro extremo se encuentra Oaxaca con un valor promedio del ICCIM de 44.6, seguido de Quintana Roo, Chiapas y Yucatán con 46.7, 48.1 y 48.7, respectivamente (ver gráfica 6.11).

Oaxaca presenta la mayor desigualdad entre municipios (una diferencia de 51.4) seguida por Nuevo León y el estado de México (rangos de 44.7 y 44.1, respectivamente). En contraste, Baja California Sur presenta una mayor similitud en capacidades institucionales entre municipios, con un rango de variación de sólo 6.1, seguida por Quintana Roo con un valor de variación de 13.6 (siendo esta entidad la segunda con menor valor promedio del ICCIM).

Jalisco ocupa la posición ocho entre las entidades con mayor valor promedio del ICCIM, con 57.6; sin embargo es la entidad número 24 en el ordenamiento por rango de variación, es decir, es de las entidades con mayores diferencias en capacidades institucionales municipales, con un rango de variación de 40.4.

Gráfica 6.11 Promedio, máximo y mínimo del ICCIM por entidad federativa, 2004



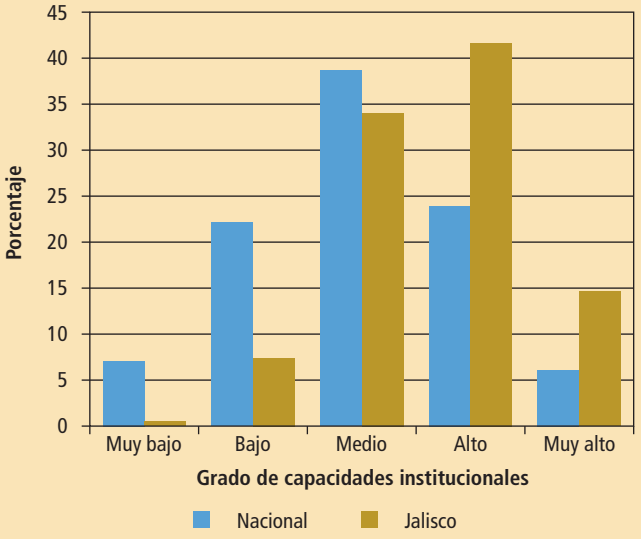
Fuente: De Dios (2008).
Nota: Entidades ordenadas de menor a mayor rango de variación.
Las líneas horizontales indican los umbrales para las categorías muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO EN EL CONTEXTO NACIONAL

Según el ICCIM, Jalisco es una de las entidades con mayor porcentaje de municipios con un grado de capacidades institucionales alto y muy alto (54%), mientras que a nivel nacional este porcentaje apenas alcanza 31%. De acuerdo con este criterio, Jalisco ocupa la posición siete del ordenamiento nacional (ver gráfica 6.12). Pese a ello, 8% de los municipios jaliscienses tienen valores del ICCIM que los clasifican en las categorías bajo y muy bajo, cifra que contrasta con el 30% en el mismo rubro en el ámbito nacional (Ver gráfica 6.13).

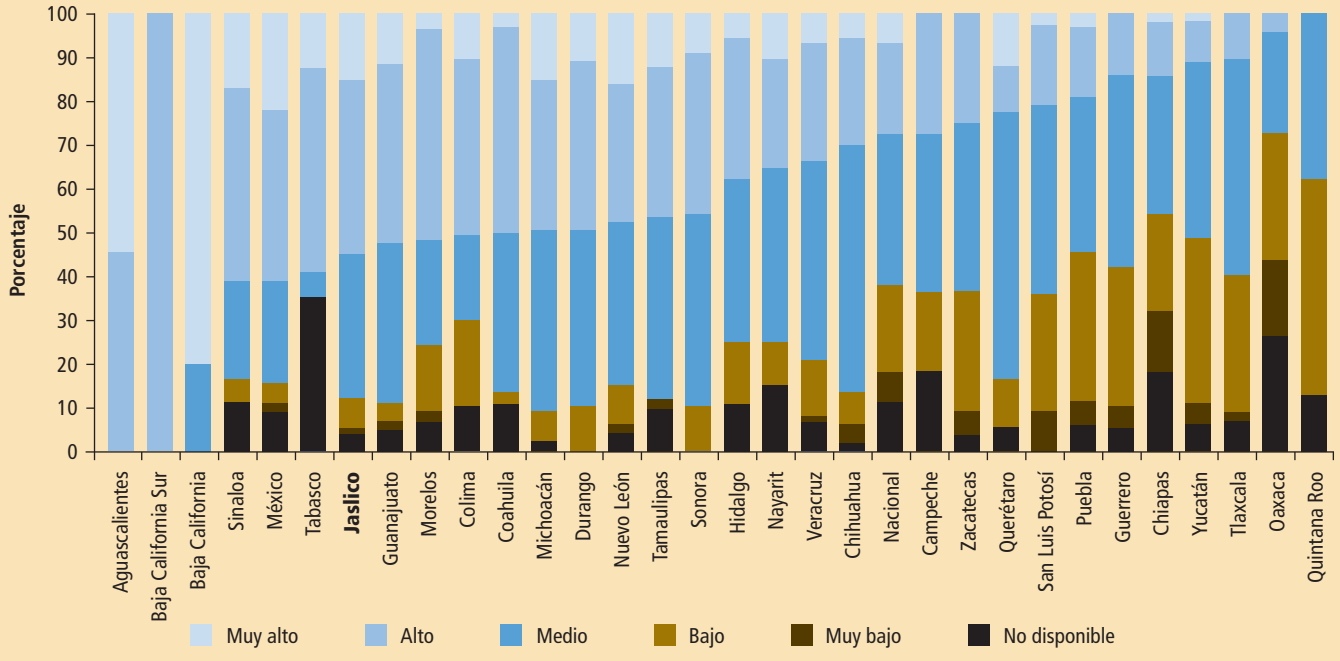
En general, los municipios jaliscienses cuentan con capacidades institucionales más desarrolladas que el resto del país. Esta diferencia se debe principalmente a la mayor capacidad que tienen los municipios de Jalisco para dotar de servicios públicos a la población, ya que el promedio del SICDS para Jalisco es 91.1 y su valor mínimo 76.3; mientras que a nivel nacional se observa un promedio de 83.6 y un mínimo de 25.5. Así, la entidad muestra valores municipales promedio mayores que los observados a nivel nacional, tanto en el ICCIM como en sus subíndices (ver gráfica 6.14).

Gráfica 6.13 Porcentaje de municipios según grado de capacidades institucionales, 2004



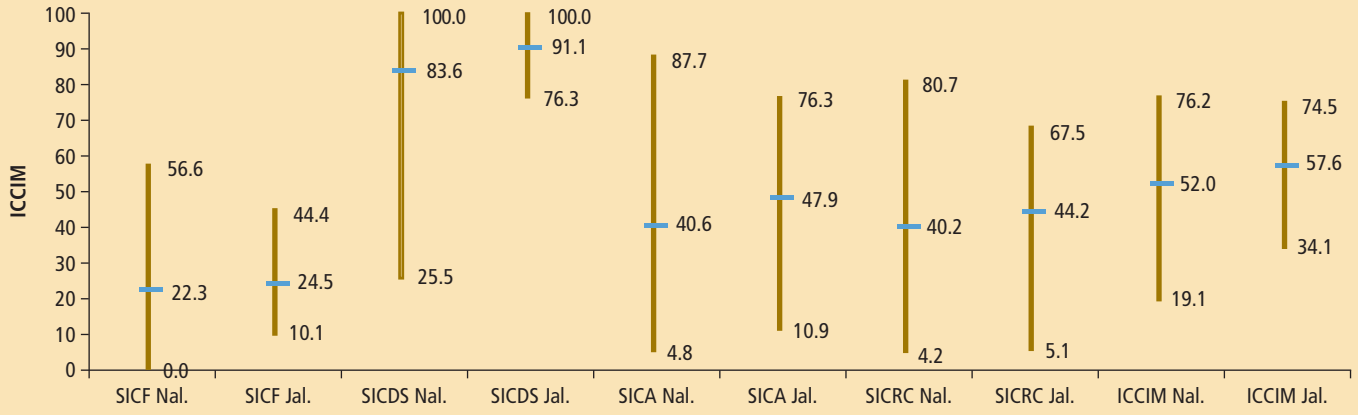
Fuente: De Dios (2008).

Gráfica 6.12 Distribución de municipios por grado de capacidades institucionales y entidad federativa, 2004



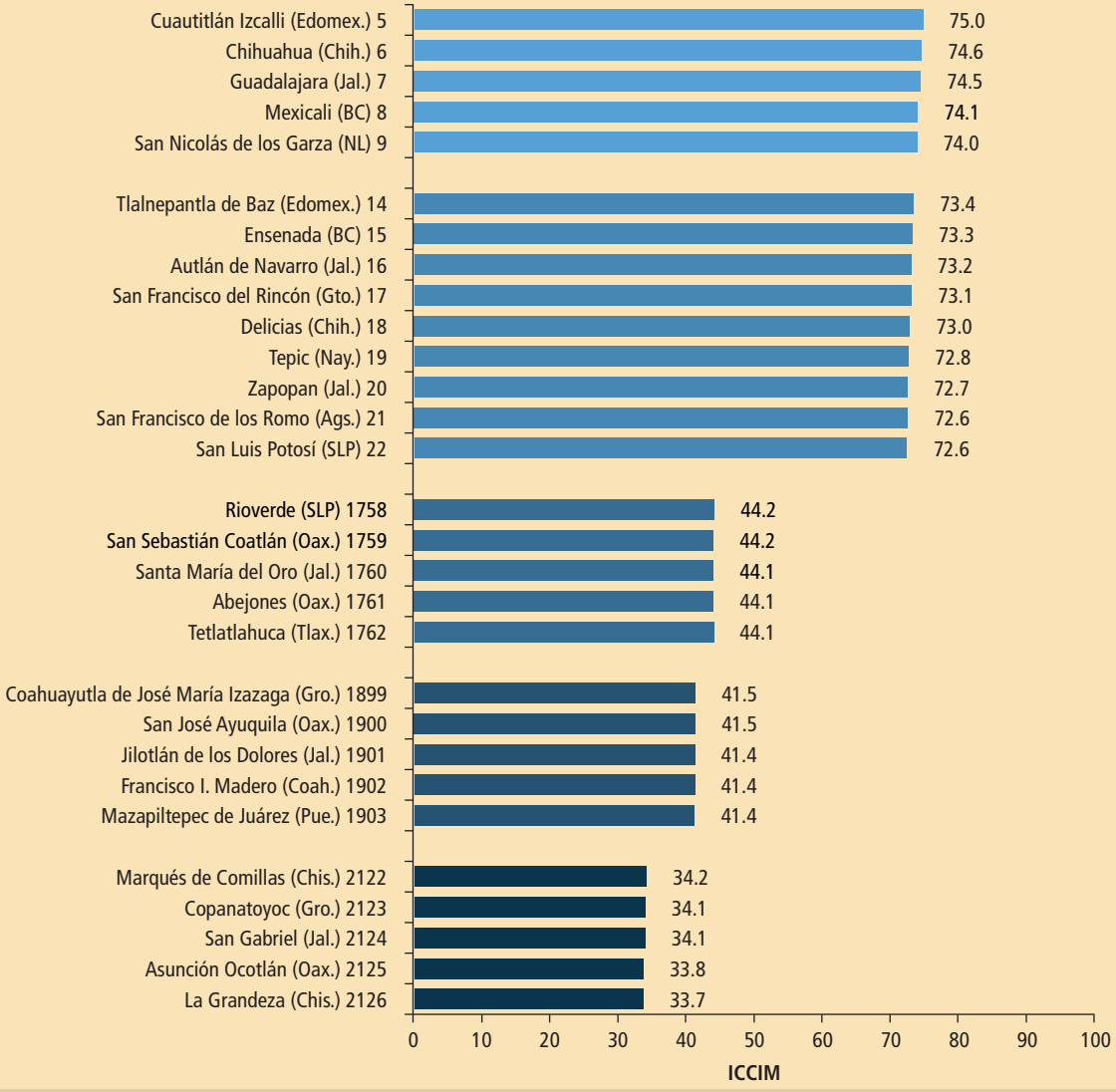
Fuente: De Dios (2008).

Gráfica 6.14 ICCIM y sus componentes a nivel nacional y Jalisco. Promedio, máximo y mínimo, 2004



Fuente: De Dios (2008).

Gráfica 6.15 Posición de municipios seleccionados de Jalisco en la clasificación nacional del ICCIM, 2004



Fuente: De Dios (2008).

Nota: El número después del nombre del municipio indica el lugar que ocupa en el ordenamiento nacional respecto a los 2,166 municipios considerados en el cálculo.

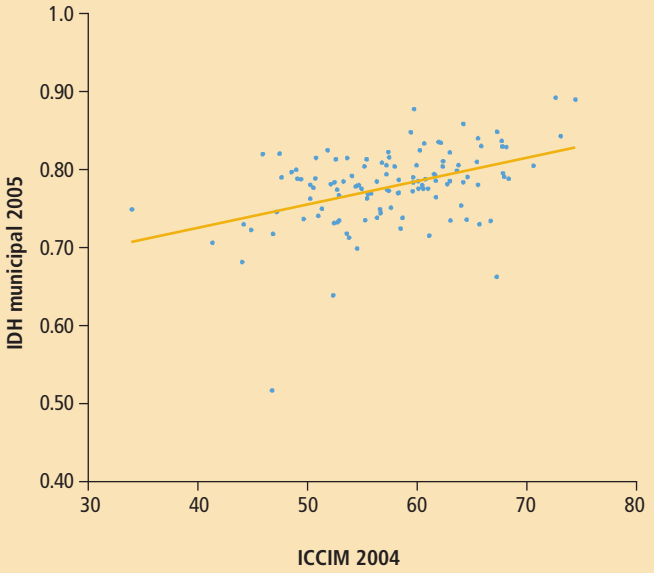
En el ordenamiento de municipios según el ICCIM, Guadalajara es el municipio con el mayor nivel de capacidades institucionales de Jalisco con un valor de 74.51, y se ubica en el lugar siete del ordenamiento nacional, mostrando un grado de capacidades institucionales muy alto y comparándose con municipios como Cuautitlán Izcalli (Edomex), Chihuahua (Chih.), Mexicali (BC) y San Nicolás de los Garza (NL). En contraste, San Gabriel es el municipio jalisciense con el menor ICCIM con un valor de 34.1, se ubica en el lugar 2,124 de un total de 2,166 municipios, es el único municipio del estado considerado con grado de capacidades institucionales muy bajo, y es comparable con municipios como Marqués de Comillas y La Grandeza, en Chiapas; Copanatoyac, en Guerrero, y Asunción Ocotlán, en Oaxaca (ver gráfica 6.15).

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DESARROLLO HUMANO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL EN JALISCO

En el caso de Jalisco, el grado de asociación estadística entre el ICCIM y el IDH es muy similar al observado en el ámbito nacional, con un coeficiente de correlación de 0.43 (ver gráfica 6.16).

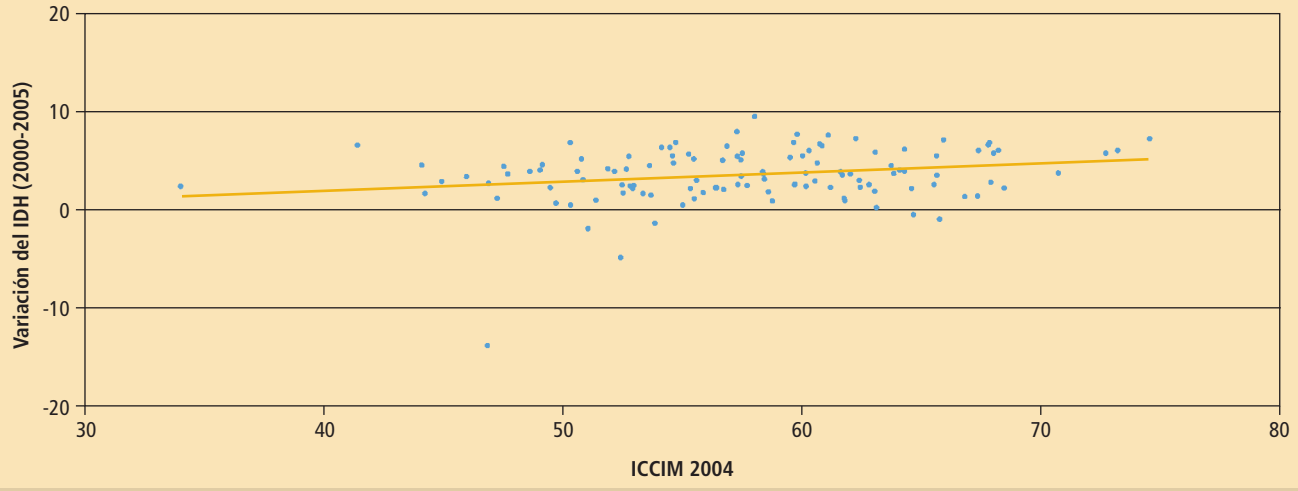
A diferencia del ámbito nacional, la relación entre el ICCIM y la variación del IDH entre 2000 y 2005 de los municipios de Jalisco, es positiva, aunque débil, con un coeficiente de correlación de 0.24. A mayores capacidades institucionales de los municipios el crecimiento en el IDH es positivo, aunque pequeño (ver gráfica 6.17).

Gráfica 6.16 Relación del ICCIM 2004 y el IDH 2005 de los municipios en Jalisco



Fuente: De Dios (2008).

Gráfica 6.17 Relación del ICCIM 2004 y variación del IDH municipal en Jalisco 2000-2005



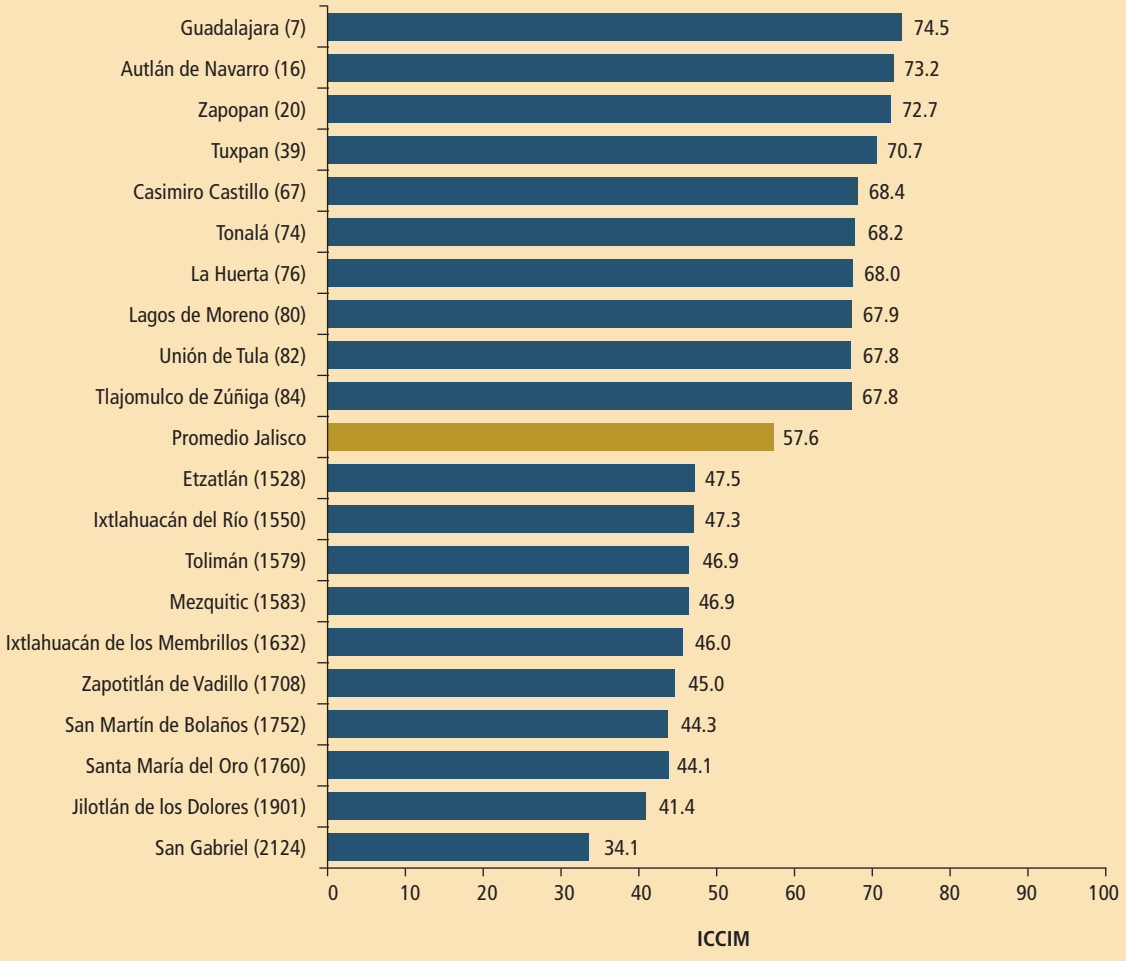
Fuente: De Dios (2008).

CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO POR ÍNDICE COMPONENTE

Como se vio con anterioridad, Jalisco se encuentra entre las primeras diez entidades con mejores grados de capacidades institucionales. Sin embargo, es una de las entidades con mayores desigualdades en el ICCIM. Los municipios con mayor ICCIM (ver mapa 6.1) en Jalisco son Guadalajara (74.5), Autlán de Navarro (73.2), Zapopan (72.7) y Tuxpan (70.7), todos con grado de capacidades institucionales muy alto. En contraste, el municipio de San Gabriel tiene el menor ICCIM con un valor de 34.1 y le siguen Jilotlán de los Dolores (41.4), Santa María del Oro (44.1) y San Martín de Bolaños (44.3), todos ellos con grado de capacidades institucionales bajo, con excepción del primero que tiene un grado muy bajo de capacidades institucionales (ver gráfica 6.18 y cuadro 6.2).

El análisis de las dimensiones del ICCIM revela que muchos de los municipios que tienen un grado bajo o muy bajo de capacidades institucionales alcanzan un grado bajo o muy bajo en las dimensiones de capacidades administrativas y de rendición de cuentas. Sin embargo, las variaciones dependen del valor relativo de los índices y de sus ponderaciones. Mezquitic, por ejemplo, obtiene un valor del ICCIM de grado bajo, pese a alcanzar un grado medio en todos los subindices, con excepción del relativo a la capacidad de dotación de servicios, donde presenta un grado bajo.

Gráfica 6.18 Municipios de Jalisco con mayor y menor ICCIM, 2004

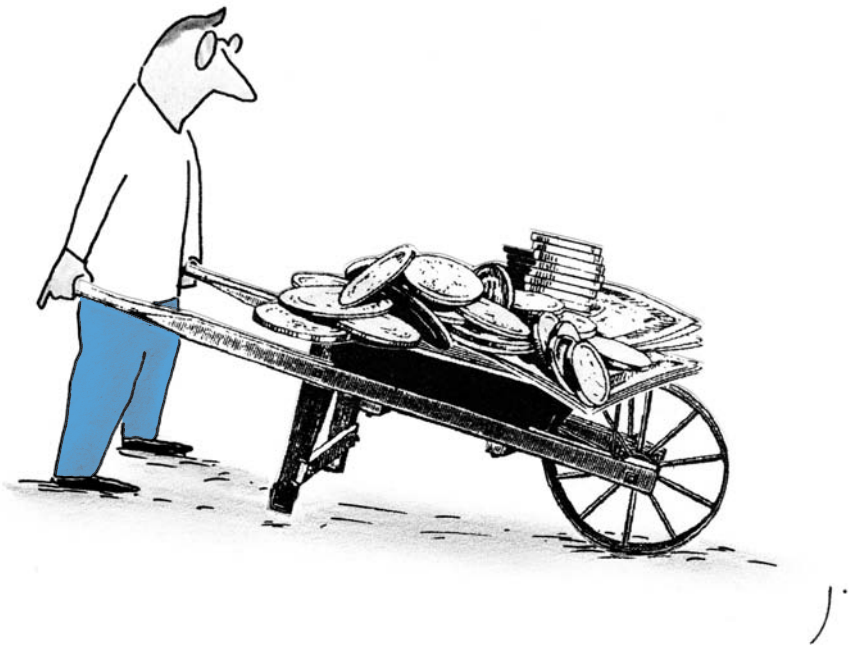


Fuente: De Dios (2008).
Nota: El número entre paréntesis después del nombre del municipio, indica el lugar que ocupa en el ordenamiento nacional.

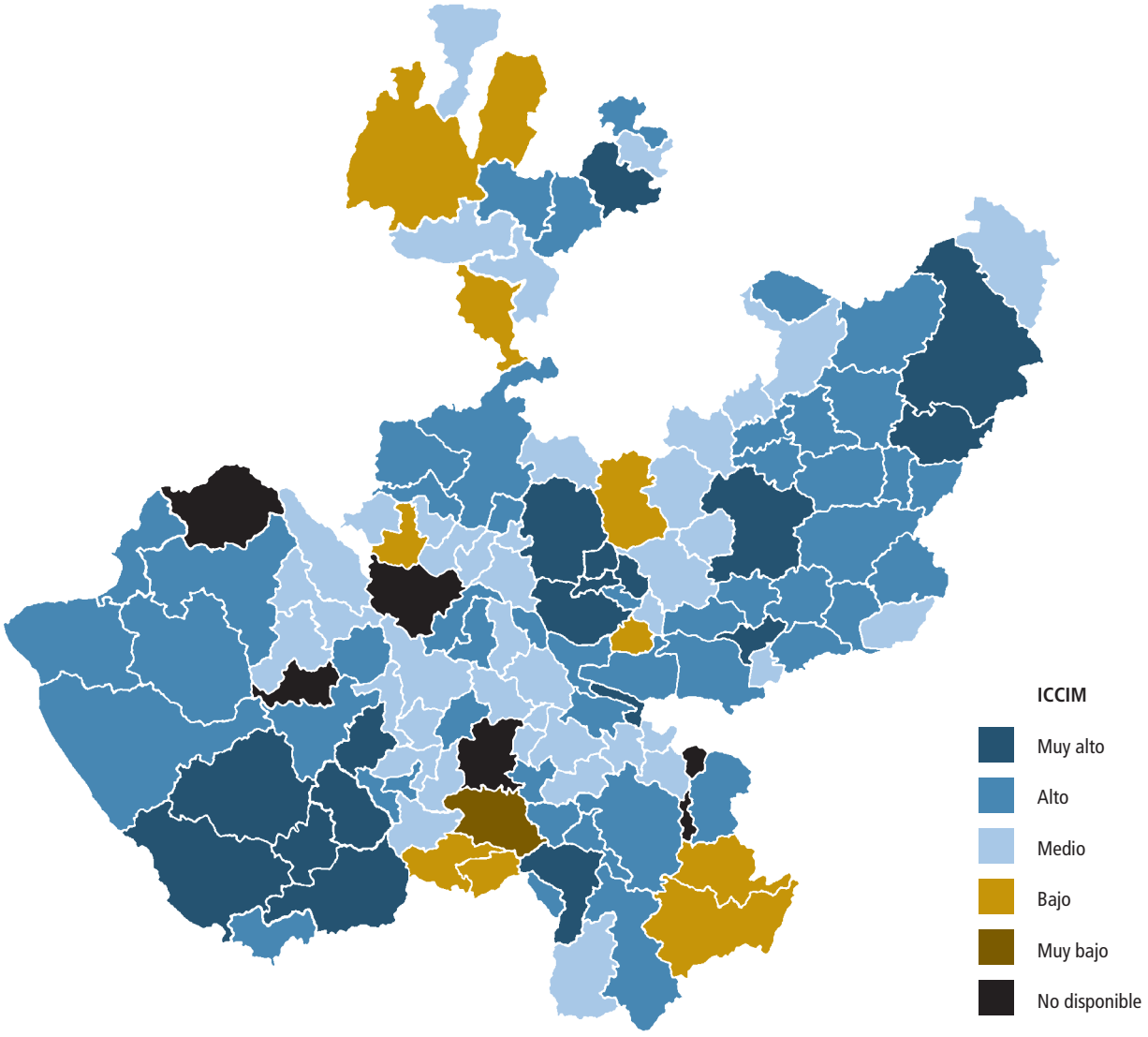
Cuadro 6.2 Los diez municipios de Jalisco con mayor y menor valor del ICCIM y sus componentes, 2004

Municipio	SICF		SICDS		SICA		SICRC		ICCIM		Posición	
	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Nacional	Estatal
Guadalajara	28.26	Alto	99.97	Muy Alto	73.54	Muy Alto	63.80	Muy Alto	74.51	Muy Alto	7	1
Autlán de Navarro	34.06	Alto	97.35	Muy Alto	75.50	Muy Alto	56.51	Muy Alto	73.16	Muy Alto	16	2
Zapopan	30.15	Alto	98.85	Muy Alto	75.43	Muy Alto	54.40	Alto	72.67	Muy Alto	20	3
Tuxpan	26.98	Medio	99.29	Muy Alto	66.61	Muy Alto	59.53	Muy Alto	70.68	Muy Alto	39	4
Casimiro Castillo	25.93	Medio	90.01	Medio	71.52	Muy Alto	55.20	Muy Alto	68.43	Muy Alto	67	5
Tonalá	29.97	Alto	97.39	Muy Alto	73.29	Muy Alto	41.33	Medio	68.20	Muy Alto	74	6
La Huerta	20.52	Medio	86.90	Medio	73.79	Muy Alto	56.20	Muy Alto	68.00	Muy Alto	76	7
Lagos de Moreno	32.52	Alto	96.01	Alto	66.66	Muy Alto	50.00	Alto	67.89	Muy Alto	80	8
Unión de Tula	23.44	Medio	99.29	Muy Alto	66.24	Muy Alto	50.07	Alto	67.83	Muy Alto	82	9
Tlajomulco de Zúñiga	41.75	Muy Alto	83.59	Medio	69.93	Muy Alto	56.13	Muy Alto	67.76	Muy Alto	84	10
Etzatlán	18.11	Medio	97.85	Muy Alto	42.50	Medio	6.03	Muy Bajo	47.55	Bajo	1528	110
Ixtlahuacán del Río	20.18	Medio	90.39	Alto	21.71	Bajo	42.13	Medio	47.27	Bajo	1550	111
Tolimán	12.01	Bajo	87.15	Medio	27.08	Bajo	40.33	Medio	46.91	Bajo	1579	112
Mezquitic	21.44	Medio	76.29	Bajo	36.08	Medio	36.80	Medio	46.86	Bajo	1583	113
Ixtlahuacán de los Membrillos	23.19	Medio	86.53	Medio	46.95	Medio	5.10	Muy Bajo	45.98	Bajo	1632	114
Zapotitlán de Vadillo	23.64	Medio	94.95	Alto	19.70	Bajo	28.83	Bajo	44.95	Bajo	1708	115
San Martín de Bolaños	13.13	Bajo	91.80	Alto	24.63	Bajo	27.13	Bajo	44.26	Bajo	1752	116
Santa María del Oro	16.02	Bajo	81.89	Medio	27.28	Bajo	33.63	Bajo	44.13	Bajo	1760	117
Jilotlán de los Dolores	21.20	Medio	88.63	Medio	23.84	Bajo	17.50	Muy Bajo	41.43	Bajo	1901	118
San Gabriel	28.42	Alto	87.06	Medio	10.93	Muy Bajo	5.10	Muy Bajo	34.06	Muy Bajo	2124	119

Fuente: De Dios (2008).



Mapa 6.1 Municipios de Jalisco según grado del ICCIM, 2004



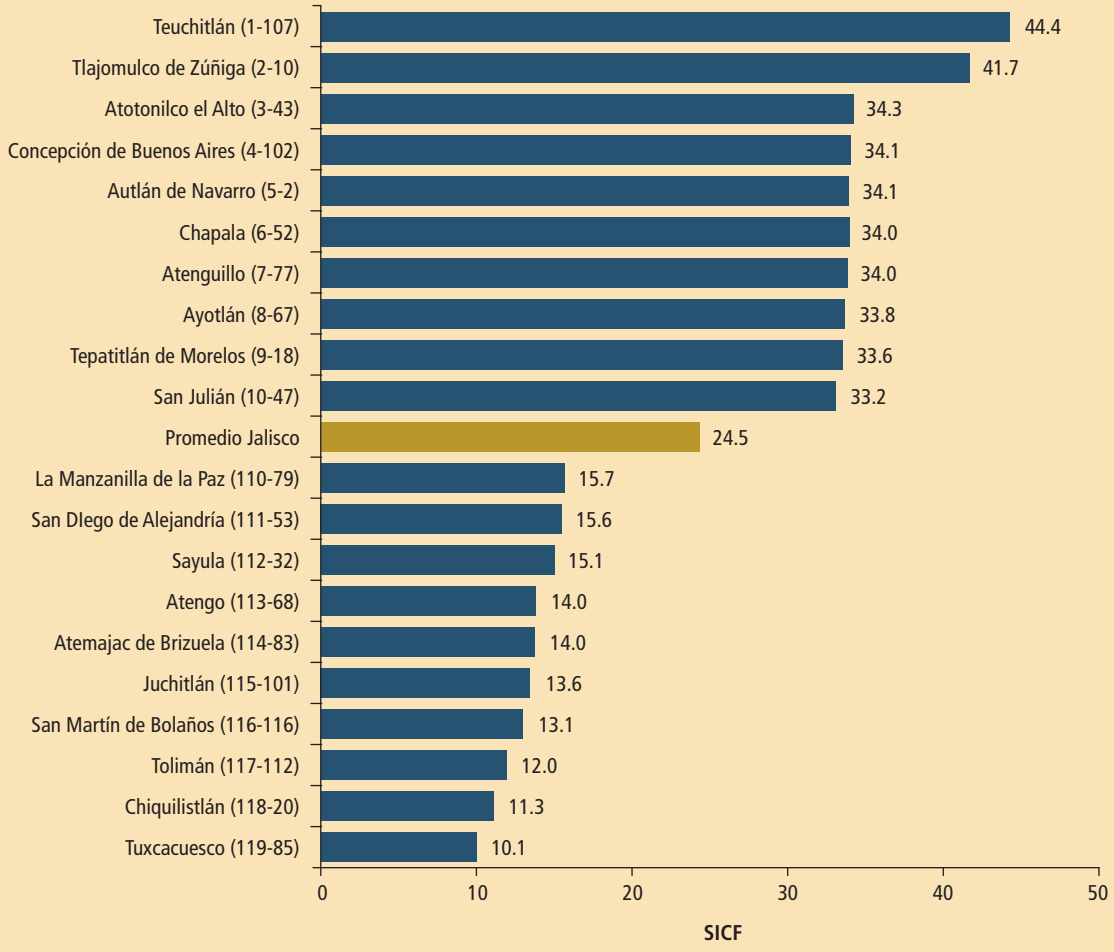
Fuente: De Dios (2008).

Capacidad fiscal de los municipios de Jalisco

El subíndice de capacidad fiscal (SICF) mide tanto la autonomía financiera como el tipo de gasto del municipio. Se compone del esfuerzo recaudatorio (porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos del municipio) y de la inversión que realiza el municipio en obra pública (porcentaje del gasto en obra pública respecto del total de egresos del municipio).

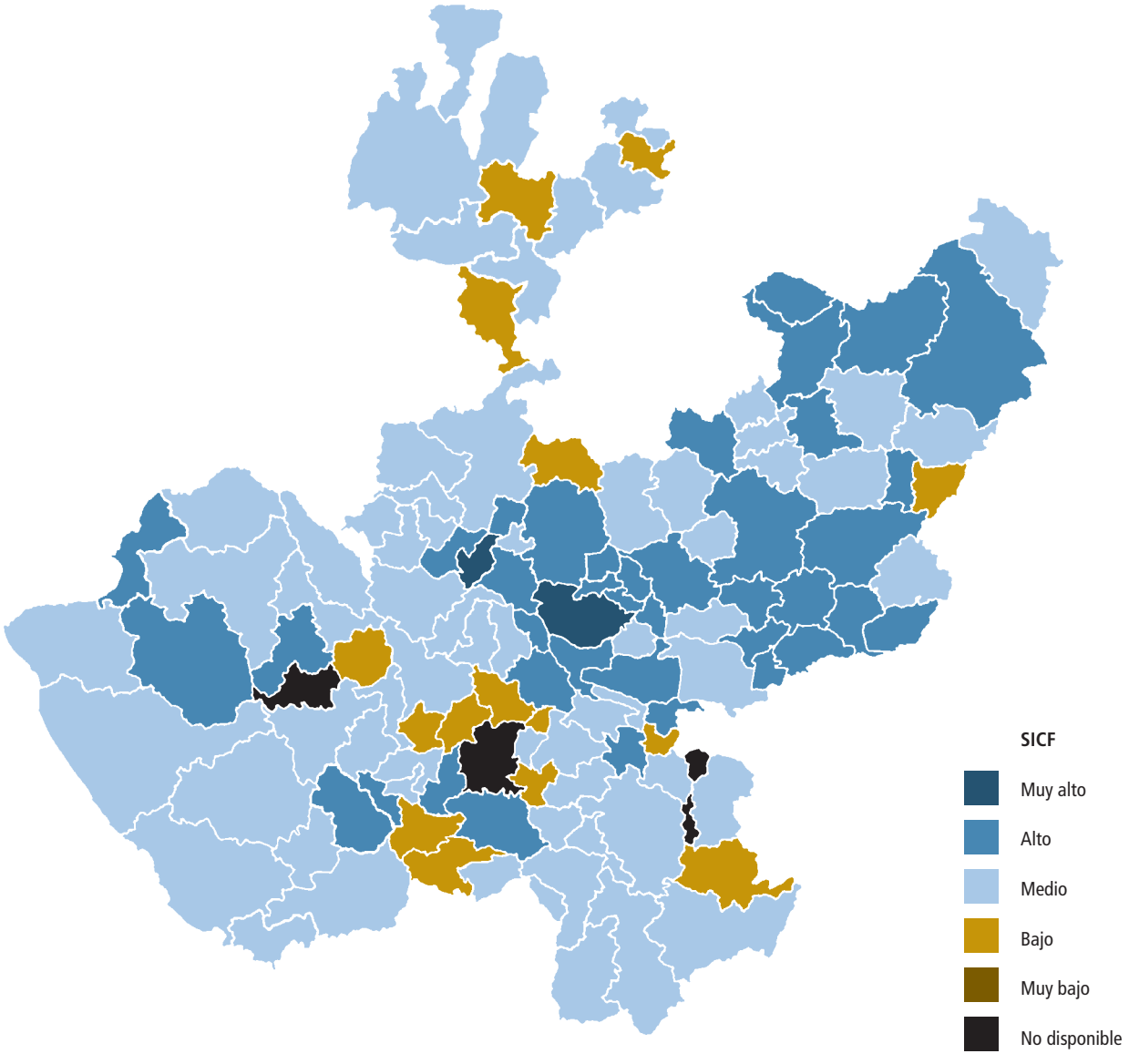
El municipio de Teuchitlán presenta el mayor SICF en Jalisco, y contrasta con la posición 107 que ocupa en el estado con el ICCIM. En situación similar se encuentra Concepción de Buenos Aires, que ocupa el cuarto lugar estatal del SICF pero el 102 del ICCIM. En contraparte, Chiquilistlán es el penúltimo municipio en SICF, sólo después de Tuxcacuesco, y sin embargo ocupa la posición 20 en el ICCIM (ver gráfica 6.19 y mapa 6.2).

Gráfica 6.19 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICF, 2004



Fuente: De Dios (2008).
Nota: Los números entre paréntesis después del nombre del municipio indican el lugar que ocupa en el ordenamiento estatal de acuerdo al valor del (SICF – ICCIM) respectivamente.

Mapa 6.2 Municipios de Jalisco según grado del SICF, 2004



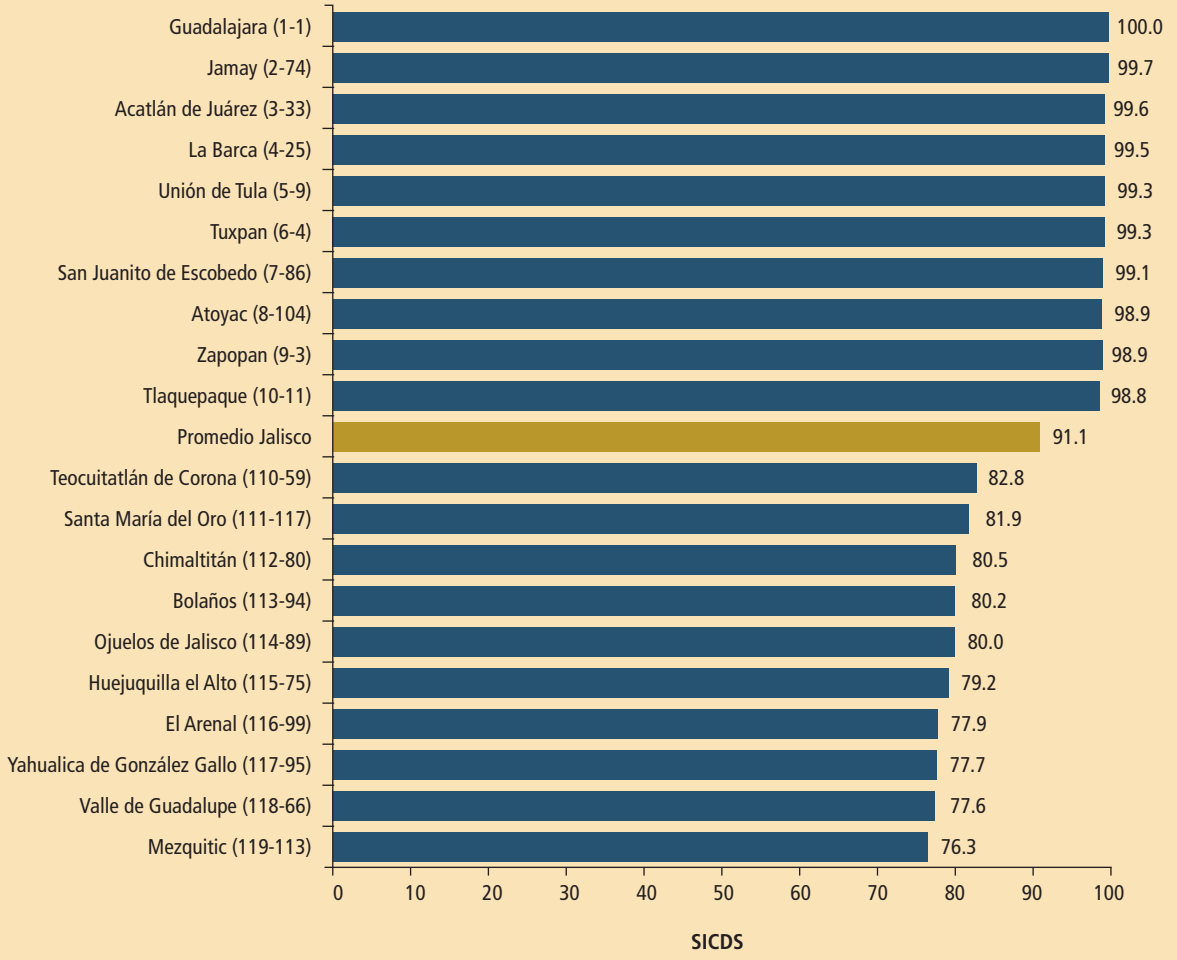
Fuente: De Dios (2008).

Capacidad de dotación de servicios de los municipios de Jalisco

Este subíndice mide la capacidad del municipio para dotar a la población de ciertos servicios públicos básicos de competencia municipal. En estos servicios se incluye la cobertura de agua, medida por el porcentaje de ocupantes en viviendas con agua entubada, y la del drenaje, medido por el porcentaje de viviendas con drenaje y servicio sanitario exclusivo. También se incluye, en términos porcentuales, la cobertura de los servicios de recolección de basura y alumbrado público en la cabecera municipal.

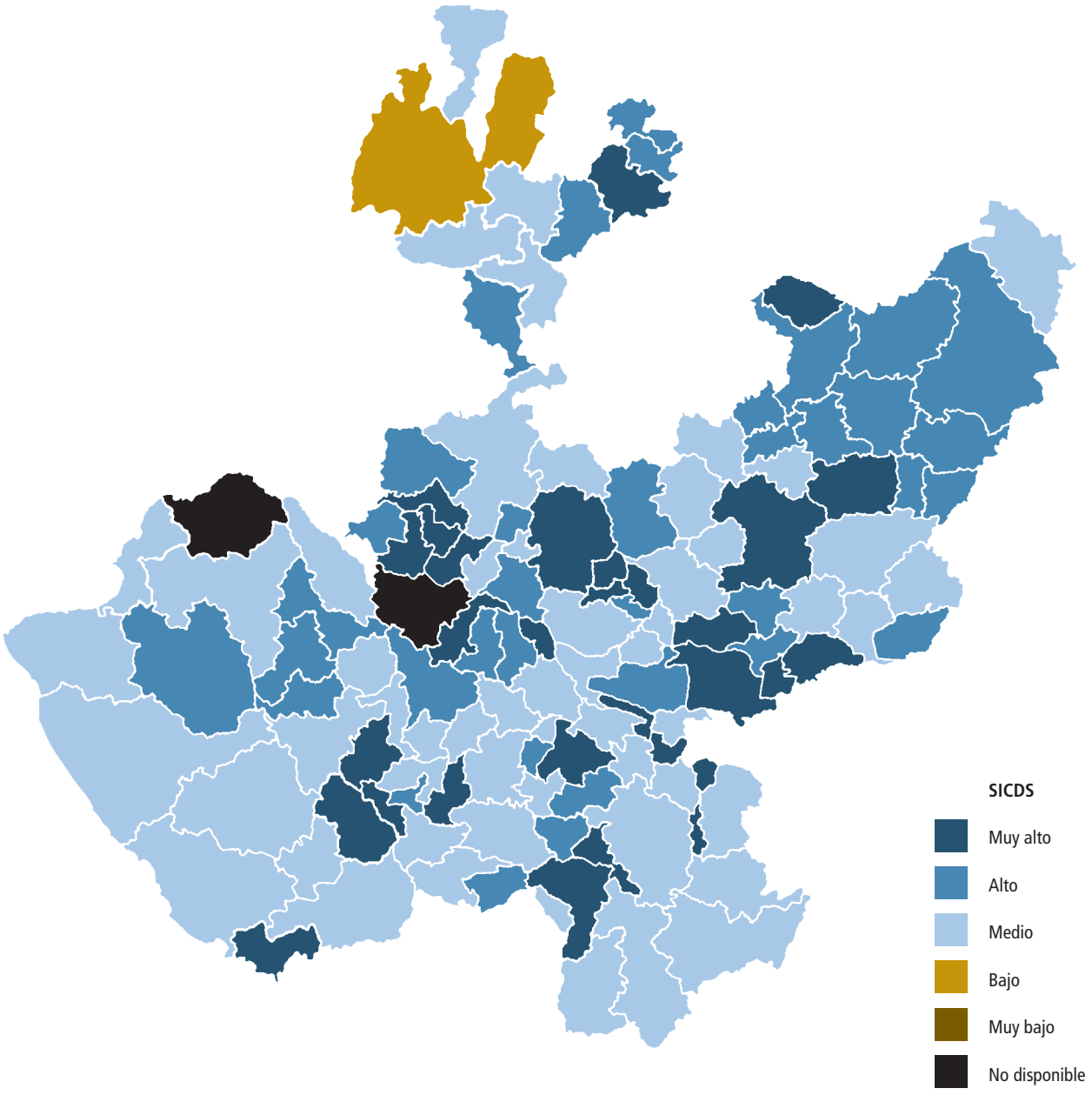
En el SICDS, Guadalajara es el municipio con mayor valor, seguido de Jamay, Acatlán de Juárez, La Barca, Unión de Tula, Tuxpan, San Juanito de Escobedo, Atoyac y Zapopan. Mezquitic tiene el menor valor del SICDS y es el único municipio de Jalisco con grado bajo en este índice (ver gráfica 6.20 y mapa 6.3).

Gráfica 6.20 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICDS, 2004



Fuente: De Dios (2008).
Nota: Los números entre paréntesis después del nombre del municipio indican el lugar que ocupa en el ordenamiento estatal de acuerdo al valor del (SICDS – ICCIM) respectivamente.

Mapa 6.3 Municipios de Jalisco según grado del SICDS, 2004



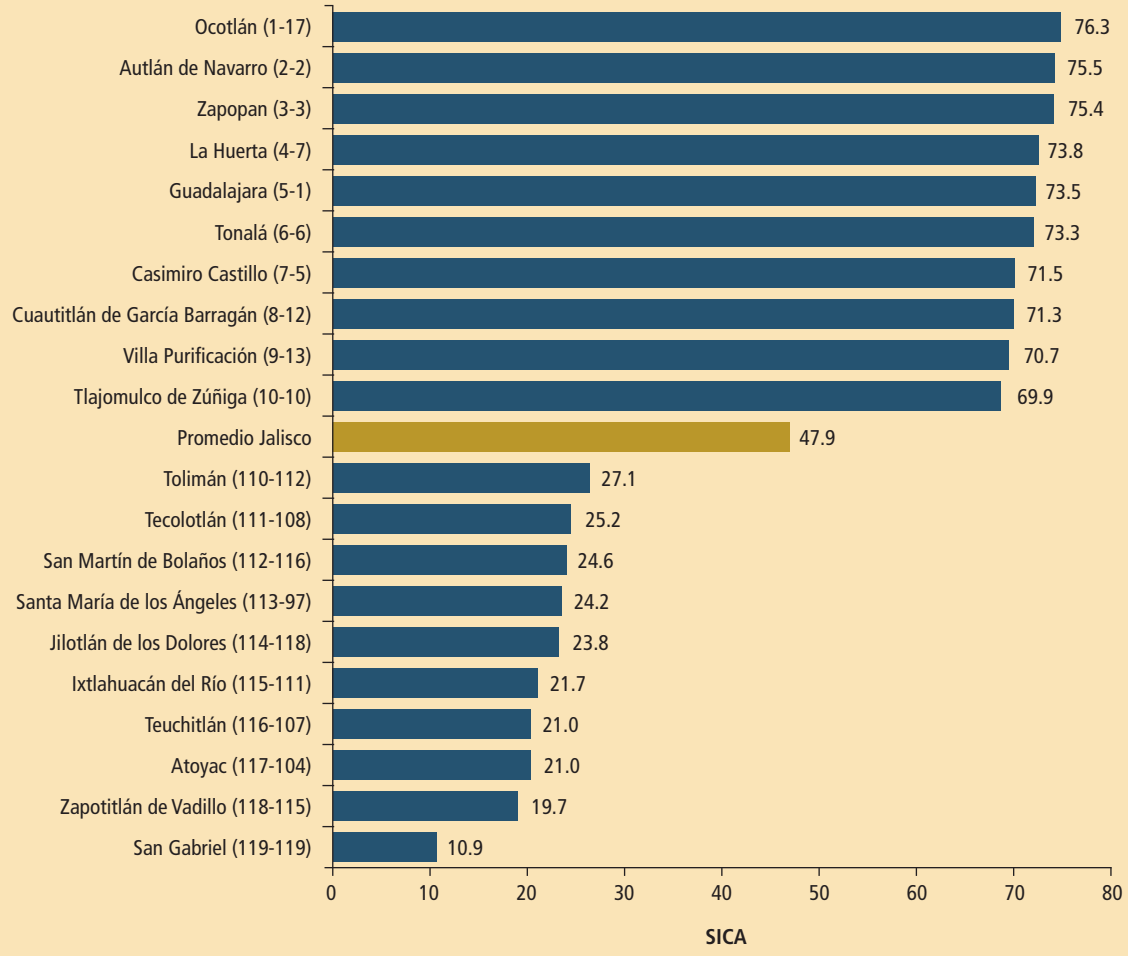
Fuente: De Dios (2008).

Capacidad administrativa de los municipios de Jalisco

Este subíndice capta la capacidad administrativa del municipio para realizar las funciones que le competen. Se compone de indicadores que incluyen desde el nivel de profesionalización de los servidores públicos del ayuntamiento hasta el grado de planeación del propio municipio.

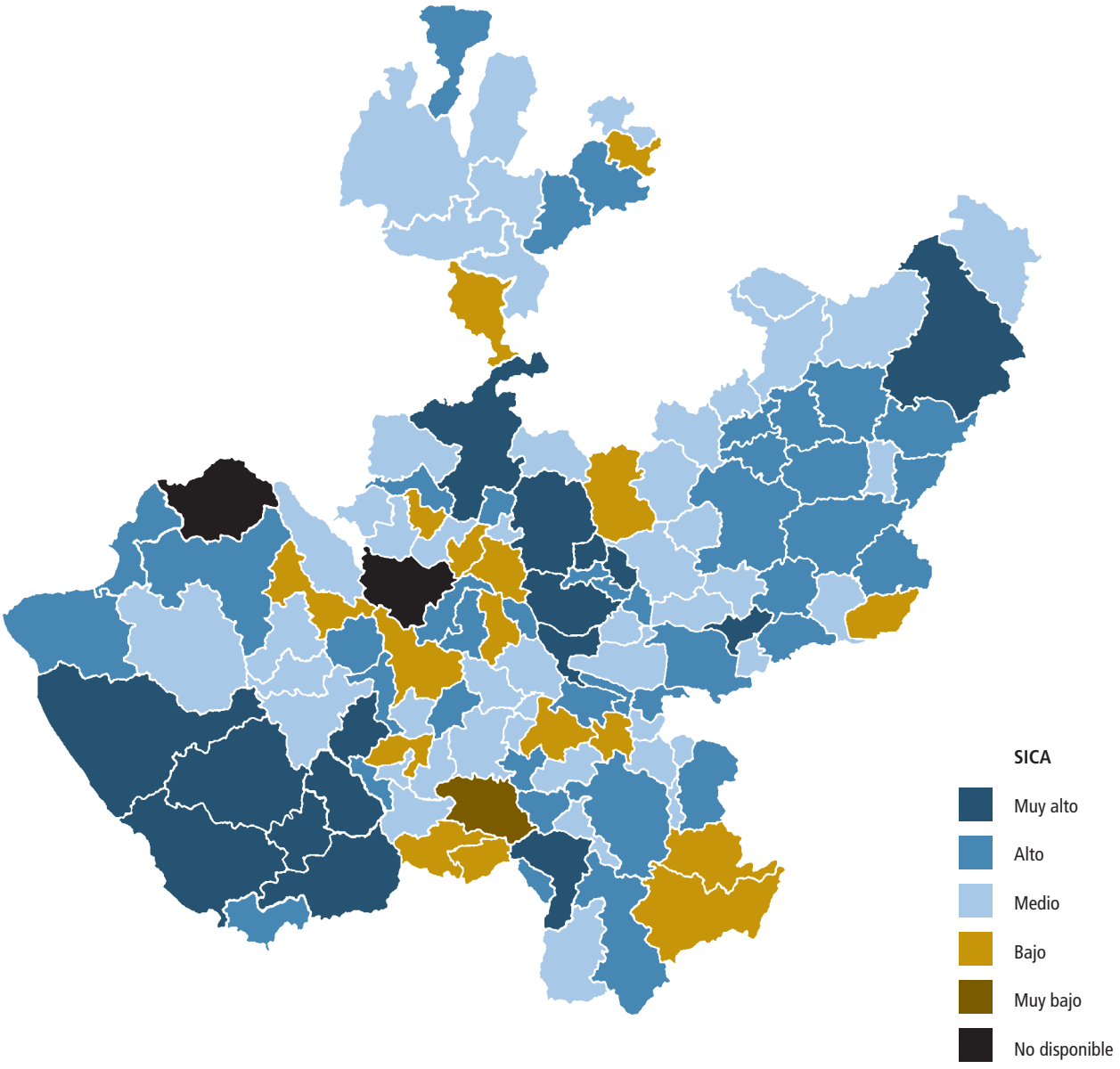
El SICA es el subíndice que presenta mayor variabilidad en Jalisco, siendo San Gabriel un municipio con un valor de tan sólo 10.9 (San Gabriel ocupa también la última posición a nivel estatal en el indicador global) que contrasta con Ocotlán, Autlán de Navarro, Zapopan y La Huerta, los cuales presentan los mayores valores en Jalisco –76.3, 75.5, 75.4 y 73.8, respectivamente (ver gráfica 6.21 y mapa 6.4).

Gráfica 6.21 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICA, 2004



Fuente: De Dios (2008).
Nota: Los números entre paréntesis después del nombre del municipio indican el lugar que ocupa en el ordenamiento estatal de acuerdo al valor del (SICA – ICCIM) respectivamente.

Mapa 6.4 Municipios de Jalisco según grado del SICA, 2004



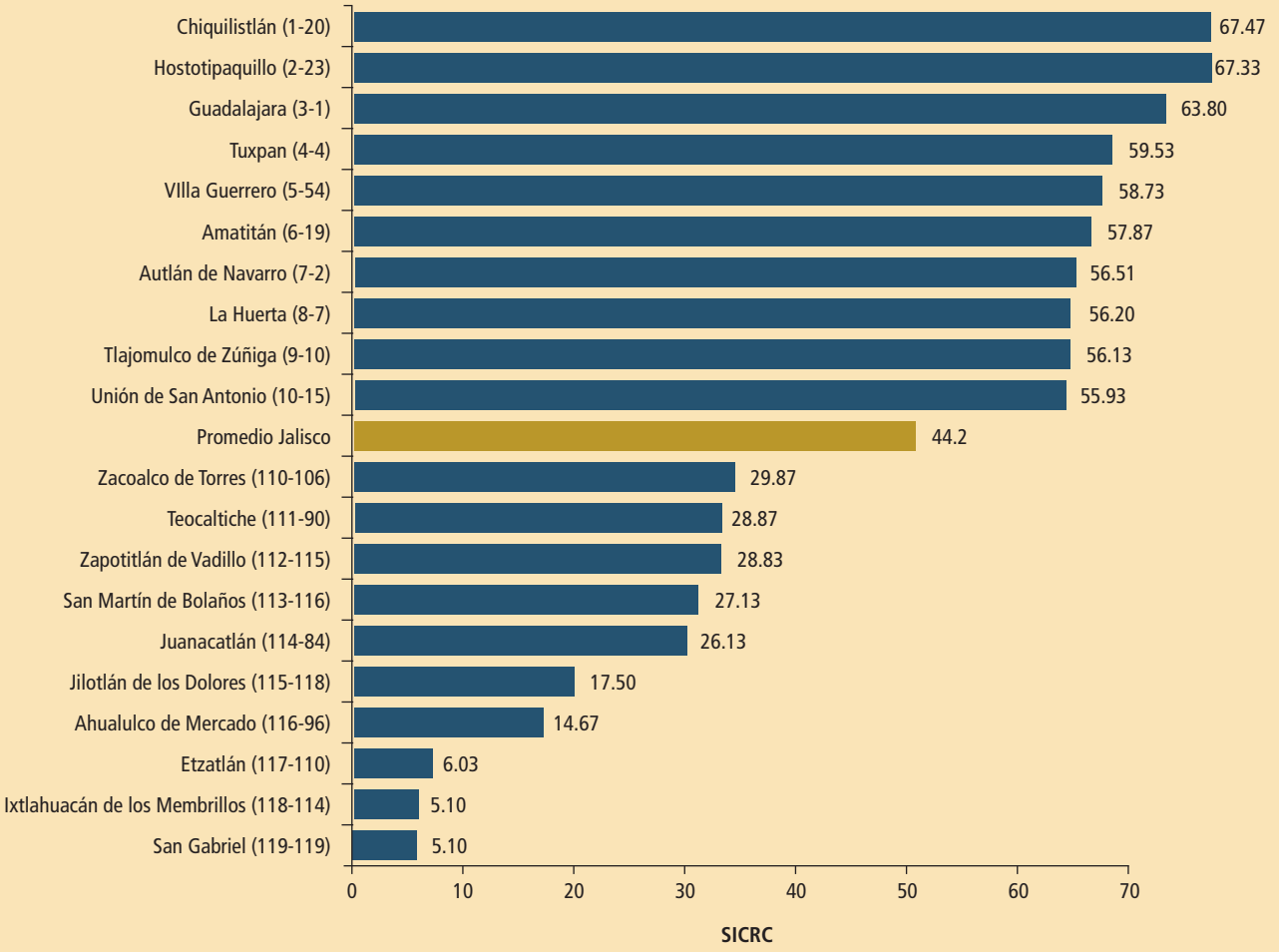
Fuente: De Dios (2008).

Capacidad de rendición de cuentas de los municipios de Jalisco

El subíndice de Capacidad de Rendición de Cuentas (SICRC) se compone por indicadores que captan, por un lado, los mecanismos e instancias de participación ciudadana y, por otro, la forma como el municipio rinde cuentas y transparenta su gestión.

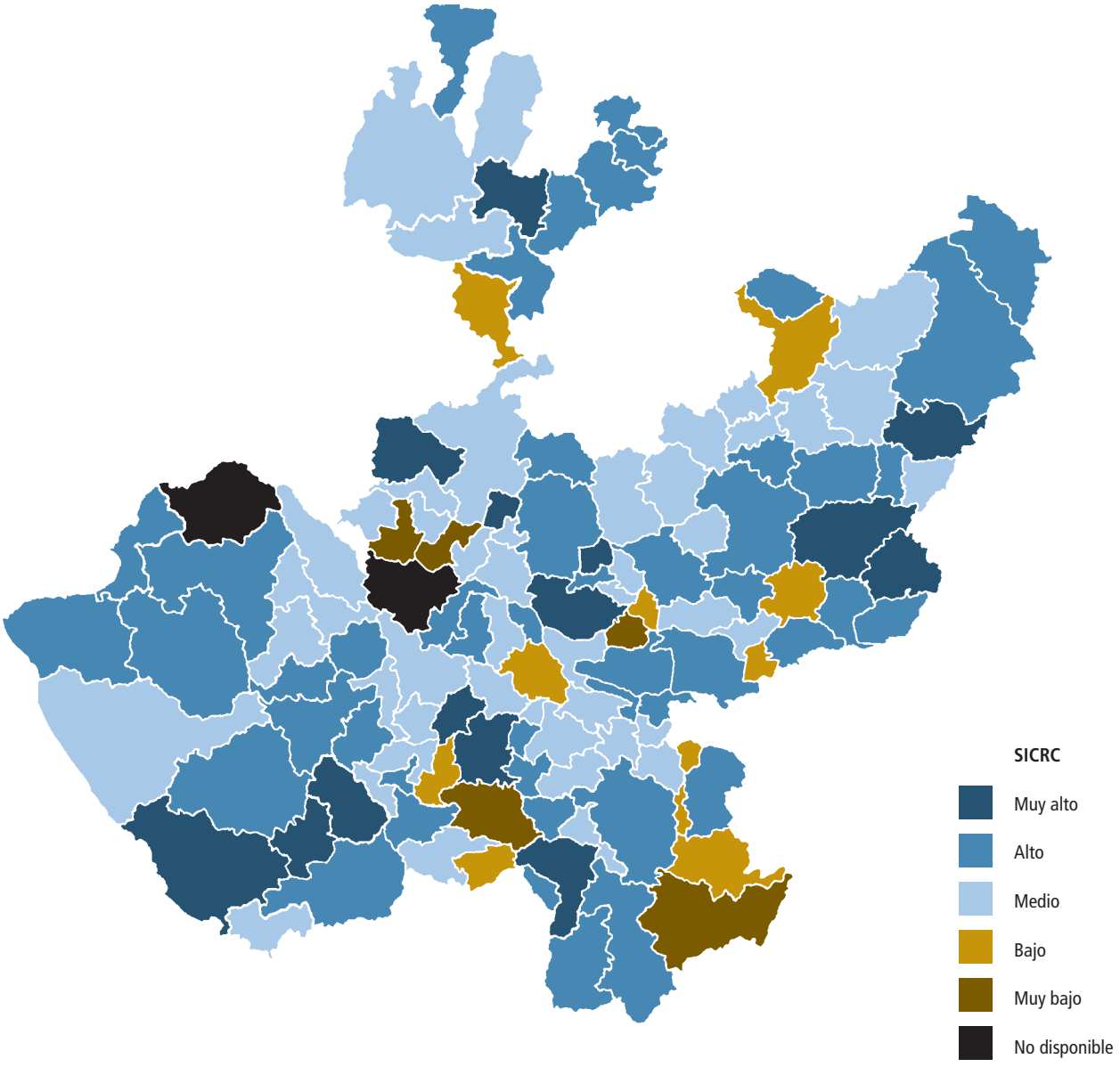
El grado de rendición de cuentas en Jalisco también es muy variado entre los municipios. Chiquilistlán, Hostotipaquillo y Guadalajara tienen los mayores valores del SICRC y se consideran con grado muy alto. En el otro extremo, San Gabriel, Ixtlahuacán de los Membrillos, Etzatlán, Ahualulco de Mercado y Jilotlán de los Dolores son los municipios que presentan un grado muy bajo del SICRC en Jalisco (ver gráfica 6.22 y mapa 6.5).

Gráfica 6.22 Posición de los municipios de Jalisco en la clasificación estatal del SICRC, 2004



Fuente: De Dios (2008).
Nota: Los números entre paréntesis después del nombre del municipio indican el lugar que ocupa en el ordenamiento estatal de acuerdo al valor del (SICRC – ICCIM) respectivamente.

Mapa 6.5 Municipios de Jalisco según grado del SICRC, 2004



Fuente: De Dios (2008).

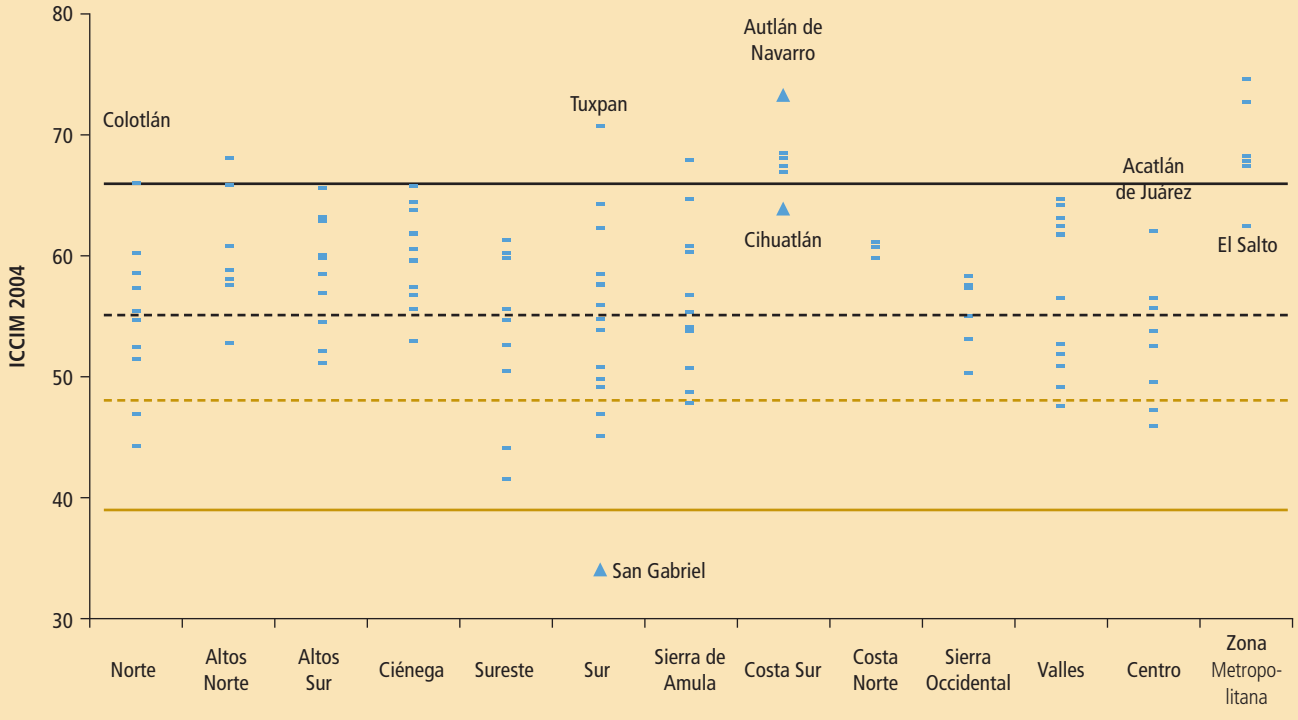
CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS REGIONES DE JALISCO

El análisis de los municipios en el ámbito regional marca una clara diferenciación dentro de cada región, a excepción de la Costa Norte, que es la región más homogénea, donde los tres municipios tienen valores similares en el ICCIM (y todos se encuentran dentro del grado alto). La región Norte se distingue por ser una de las menos desarrolladas. Sin embargo, sobresale el municipio de Colotlán como un potencial polo de desarrollo regional, por el valor de su ICCIM (65.9) considerado como de grado muy alto.

La región con mayor variación es la Sur, donde se puede identificar el ICCIM de San Gabriel (34.1) como un valor atípico dentro de la misma, pues es el único municipio de Jalisco con grado muy bajo. En el otro extremo se encuentra Tuxpan, con un ICCIM de 70.7, considerado como grado muy alto. Por su parte, la mayoría de los municipios de la región Costa Sur tienen un grado muy alto del ICCIM, al igual que los seis municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG).[4] Finalmente, en los municipios de la región Centro (sin incluir a la ZMG), destaca Acatlán de Juárez con ICCIM de 62.0, considerado como grado alto, mientras que la mayor parte de los municipios de esta región tienen un grado medio y dos municipios tienen un grado bajo (ver gráfica 6.23).

4 La zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) se integra por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. Estos municipios pertenecen a la región centro, sin embargo, en este estudio se hace la división debido a las claras diferencias en el desarrollo de estos dos grupos de municipios, influenciada principalmente por ser la ZMG el segundo polo de desarrollo en el país.

Gráfica 6.23 Valor del ICCIM por grupos de municipios según regiones de Jalisco, 2004



Fuente: De Dios (2008).
Nota: ▲Representa valores atípicos.
Las líneas horizontales indican los umbrales para las categorías muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

COMENTARIOS FINALES

El cálculo del ICCIM considera dimensiones cuyo avance depende primordialmente del esfuerzo endógeno de los municipios y representa el estado de un fenómeno que hasta ahora no se había medido de manera concisa. Sus principales hallazgos para el estado de Jalisco revelan que, a pesar de que la entidad se ubica entre aquellas por encima del promedio nacional en el ICCIM y sus componentes, existe una fuerte desigualdad entre los municipios que conforman a las regiones de la entidad, lo cual en primer lugar podría sugerir la necesidad de valorar una redefinición de las regiones con base en criterios más integrales, incluyendo aspectos del desarrollo y no sólo geográficos.

La relación positiva entre capacidades institucionales y nivel de desarrollo humano dan la pauta para el argumento central en este informe: así como un alto grado de capacidades institucionales puede incidir positivamente en el desarrollo humano al abrir el camino para políticas públicas de calidad que atiendan necesidades ciudadanas y aspiraciones sociales, un bajo nivel de capacidades institucionales es un obstáculo para el desarrollo, pues es un reflejo de recursos desperdiciados, políticas desviadas de sus propósitos e incapacidad para convertir los insumos del gobierno en resultados concretos que mejoren el bienestar de la población.

Para promover un desarrollo basado en libertades no basta con impulsar políticas sociales bien diseñadas; es necesario contar con la maquinaria gubernamental –las instituciones, las organizaciones, los procesos, los recursos y las personas– que habrán de llevarlas a la práctica. El diagnóstico presentado a partir del ICCIM da cuenta de una amplia agenda de intervenciones necesarias para mejorar las capacidades institucionales de los municipios de Jalisco y para disminuir la brecha de desigualdad de capacidades de los gobiernos locales que, a su vez, se relaciona con la desigualdad que existe en el desarrollo humano de los mismos.

Conclusiones

EL *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO JALISCO 2009* utiliza el concepto de *capacidades institucionales* como eje articulador de un diagnóstico sobre la situación del desarrollo humano en el estado, y de la forma en que el entorno institucional y las capacidades de gestión inciden en la ampliación equitativa de la libertad que los individuos tienen para plantearse opciones y elegir entre ellas. Este informe ha estudiado cómo las instituciones locales en el estado de Jalisco –tanto las municipales como las correspondientes a la administración estatal– inciden en el desarrollo humano.

Los argumentos centrales del informe son dos. En primer lugar, sostiene que las capacidades institucionales del gobierno estatal y de los gobiernos municipales de Jalisco importan por la asociación con la heterogénea distribución del desarrollo humano en el ámbito local. Estas capacidades son relevantes porque pueden constituir un motor de la desigualdad: en términos generales, aquellos municipios rezagados en sus capacidades institucionales lo están también en su desarrollo humano, mientras que los municipios con niveles altos de capacidad institucional tienen niveles igualmente altos en los componentes del índice de desarrollo humano. Estas dos realidades contrastantes se convierten en círculos viciosos y virtuosos que se han fortalecido con el tiempo y que en el futuro pueden intensificar las profundas diferencias observadas.

El segundo argumento es que Jalisco también muestra contrastes en los avances logrados en la construcción de capacidades institucionales. Es un estado a la vanguardia en áreas como transparencia e institucionalización de la política social, pero muchos otros rubros muestran datos menos alentadores. Jalisco, en pocas palabras, sigue buscando estar a la altura de su potencial: su dinámica económica y política lo sitúan entre los estados con mayor desarrollo económico en el país, con una competencia política ya establecida, con partidos institucionalizados en el ámbito local y con una legislatura que refleja en buena medida la pluralidad del estado; no obstante, diversos indicadores dan cuenta de un gobierno estatal y varios ayuntamientos aún lejos de estándares deseables.

La implicación general de ambos argumentos es que no puede obviarse el desarrollo de capacidades institucionales en el estado de Jalisco y sus municipios, pues los rezagos son problemáticos no sólo por las consecuencias administrativas, legales y presupuestales sino, ante todo, por los efectos perversos que tienen en el desarrollo humano. Hoy, resulta decisivo detonar una serie de políticas públicas deliberadas para incidir en las capacidades institucionales –mediante reformas legales, administrativas y financieras, y mediante la construcción de sistemas efectivos de fiscalización, monitoreo, evaluación y profesionalización. Suponer que la desigualdad de capacidades institucionales será revertida con el tiempo es un error: ésta sólo podrá ser corregida mediante intervenciones focalizadas y diferenciadas con base en un diagnóstico preciso, y pensadas siempre con el desarrollo humano como su objetivo final.

Capacidades institucionales para el desarrollo humano

Como ya se explicó, la premisa central del enfoque de capacidades institucionales para el desarrollo humano es que esas capacidades determinan en buena medida las posibilidades de que un gobierno concreto incida en las libertades de que dispone el individuo en una comunidad. En este sentido, los estados y los municipios de México tienen un papel central en la provisión de bienes y servicios básicos, y en la ejecución de

políticas públicas que provean a los ciudadanos del entorno y los instrumentos para tomar decisiones libres. Un gobierno con funcionarios profesionales, con organizaciones eficaces, procesos presupuestales transparentes, políticas públicas bien diseñadas y que opera en un entorno de seguridad jurídica, vigilancia legislativa, rendición de cuentas y participación ciudadana, tiene mayores posibilidades para propiciar procesos de desarrollo sustentables en sus comunidades. En cambio, un gobierno que carece de dichos atributos y opera en un entorno distinto no sólo no promovería el desarrollo humano sino que podría convertirse en un obstáculo para éste. Es por ello que el informe ha enfatizado cómo las capacidades institucionales no sólo son un determinante del desarrollo humano sino también pueden ser un motor de la desigualdad. En efecto, la desigualdad en los niveles de desarrollo humano entre los municipios y regiones de Jalisco –y del país en su conjunto– es parcialmente un reflejo de la desigual distribución de capacidades institucionales en los gobiernos locales.

Con este diagnóstico, el estado de Jalisco encuentra una potencial agenda de políticas públicas útiles para aliviar las deficiencias en las capacidades institucionales de la entidad y de sus municipios. Estas políticas públicas deberán reconocer las diferencias sustanciales que existen entre distintos gobiernos locales, para ofrecer soluciones específicas a los problemas concretos de cada comunidad.

Mejorar el entorno institucional

El entorno institucional define no sólo las reglas con las que los gobiernos operan, sino, sobre todo, las condiciones en las que los individuos toman decisiones sobre su vida y la de sus comunidades. El entorno institucional en Jalisco tiene un amplio potencial para mejorar. Si bien al compararlo con el entorno en otros estados de la República su posición es relativamente buena, hay varios rubros que requieren ser reforzados. Además, es necesario promover –ya sea mediante intervenciones directas o con estímulos indirectos– cambios en el entorno de los municipios, que muestran –como en otros indicadores – una heterogeneidad preocupante.

Un primer rubro –que corresponde a la misión central del gobierno– es avanzar en la consolidación de un Estado de derecho que ofrezca garantías de certeza jurídica, acceso a la justicia y seguridad ciudadana. Desde luego, esta consolidación requiere una serie de cambios en múltiples áreas; este informe ha señalado algunas en las que Jalisco tiene retos importantes. Destaca, por su importancia y sus consecuencias, el desempeño judicial: la falta de capacidad institucional para resolver jurisdiccionalmente controversias tiene efectos nocivos para la actividad económica, para la seguridad jurídica y, en última instancia, para la libertad de los individuos. En paralelo, un reto de igual magnitud es la protección de los derechos humanos, agenda siempre pendiente en entornos que requieren el fortalecimiento de sus instituciones. En tercer lugar, la actualización y la agilización de los procesos en los registros públicos de la propiedad son instrumentos relativamente simples pero de gran potencial, cuyo funcionamiento en Jalisco aún está por debajo de la media nacional.

En materia de rendición de cuentas –pilar fundamental de cualquier sistema democrático– el dato más notorio se refiere al trabajo legislativo. Si bien ha habido esfuerzos recientes en términos de la dotación de recursos presupuestarios suficientes para el desempeño de las labores de la legislatura local, esto no ha estado acompañado de mayor actividad legislativa. El Congreso de Jalisco tiene capacidades formales amplias que no han sido aprovechadas a cabalidad, debido a la baja profesionalización legislativa, la precaria memoria institucional y la elevada rotación de funcionarios legislativos. Un escenario similar se encuentra en el área de fiscalización, pues la revisión del ejercicio del presupuesto público es precaria: los instrumentos con que cuenta la Auditoría Superior del Estado de Jalisco son aún débiles; la revisión de la cuenta pública estatal, y sobre todo de las cuentas municipales, son deficientes, y no tienen las consecuencias legales, administrativas y presupuestales que deberían tener. En cambio, en materia de transparencia y rendición de cuentas, Jalisco muestra un panorama más alentador: diversos índices normativos colocan al estado en los primeros lugares a nivel nacional. Esta afirmación, sin embargo, se ve matizada debido a la significativa variación en el grado de transparencia entre los poderes públicos del estado y entre las distintas dependencias de la administración estatal. Además, aún hay rezagos en el impulso a prácticas de mayor transparencia en los municipios del estado.

La coordinación intergubernamental es otro componente del entorno institucional que requiere ser reforzada en Jalisco. Hay experiencias alentadoras –como la regionalización y la operación de los comités de planeación para el desarrollo – que, no obstante, tendrán que adecuarse a una situación de mayores responsabilidades de políticas públicas y mayores recursos para los gobiernos subnacionales. La coherencia entre los distintos instrumentos desplegados por los gobiernos federal, estatal y municipales es una condición básica de la eficacia de las políticas, pues frente a necesidades crecientes y recursos escasos es fundamental generar complementariedad entre las políticas públicas de los distintos órdenes de gobierno.

Por último, respecto a la participación ciudadana, el gobierno del estado y los ayuntamientos tienen que trabajar frente a una sociedad activa e informada, que no aceptará estar al margen de los procesos de decisión. Las libertades de los individuos sólo podrán ser maximizadas en un entorno que propicie la in-

corporación de ciudadanos que directamente hacen llegar sus necesidades y aspiraciones al proceso de diseño y de ejecución de políticas públicas, de forma que éstas respondan adecuadamente a las prioridades de la población.

Ampliar las capacidades de gestión

Un entorno institucional favorable para el desarrollo humano sienta las bases para que los gobiernos generen los bienes y servicios necesarios para ampliar las libertades individuales. Pero para que esta responsabilidad pueda ser ejercida, es necesario contar con capacidades de gestión que se constituyan en instrumentos eficaces para el desarrollo. En este rubro, Jalisco es un estado con avances notables, que sin embargo no reflejan el potencial de un estado con una economía vigorosa y una democracia competitiva. El reto de los próximos años será diseñar políticas que conviertan a los gobiernos en agentes con capacidades sólidas en el cumplimiento de sus responsabilidades y en el manejo de sus recursos financieros, humanos y organizacionales para atender con eficacia los problemas públicos de sus comunidades.

Jalisco, al igual que casi todas las entidades del país, tiene mucho por mejorar en términos de su capacidad de gestión financiera y de gasto público. Es cierto que tanto el estado como los municipios cuentan cada vez con mayores recursos, pero hay dos problemas significativos. En primer lugar, del lado de los ingresos, la dependencia financiera es notable: tanto el estado como los municipios dependen en gran medida de transferencias federales y –con notables excepciones– no se han esforzado en aumentar su recaudación directa. En segundo lugar, por el lado del gasto, es necesario poner atención no sólo en los montos y los destinos, sino en la calidad del gasto, buscando traducir presupuestos relativamente amplios en bienes y servicios públicos que incidan en el desarrollo humano.

A la par de los recursos financieros, los recursos humanos de cada gobierno son el insumo principal para realizar sus tareas. El estado de Jalisco tiene la oportunidad de potenciar drásticamente la calidad de sus servidores públicos con una política de profesionalización –tanto para el estado como para los municipios– que rompa la tradición de nombramientos personalizados por lealtad política o personal y la sustituya por el mérito y el desempeño como los criterios para designar, premiar y castigar funcionarios. Jalisco puede ser pionero en el país con una ley de profesionalización que convierta el servicio público en una carrera de largo aliento sustentada en resultados y no en decisiones exclusivamente personales. Este cambio, difícil por el compromiso político que requiere y la complejidad técnica que involucra, podría ser el detonador de mejores políticas públicas que se traduzcan en mejores condiciones de educación, salud e ingreso para los jaliscienses.

Ambas políticas –la dirigida a reducir la dependencia financiera y la orientada a profesionalizar el servicio público– reforzarían una tercera capacidad de gestión: la que busca dotar de servicios públicos de calidad a todos los ciudadanos del estado. Esta tarea, responsabilidad básica del espacio municipal, tiene grados de avances diferenciados por región y por municipio. Estas diferencias son determinantes de las variaciones en el desarrollo humano pues son precisamente los servicios básicos los que hacen una diferencia inmediata en la calidad de vida de los ciudadanos.

Un rubro en el que Jalisco tiene una posición privilegiada es la institucionalización de la política social, donde tiene avances –legales y administrativos– que han llevado políticas sociales más sólidas y consistentes. Esta experiencia debería replicarse en otras áreas de política en el estado y fomentarse en los espacios municipales, donde la situación es marcadamente distinta. De igual forma, las capacidades para educación, salud y seguridad ciudadana no tienen aún el grado de desarrollo necesario para un estado tan complejo y heterogéneo como Jalisco, lo que explica los rezagos (tanto de Jalisco respecto a los estándares nacionales como de los municipios menos desarrollados respecto al promedio estatal) en estas áreas de política. Como se detalla en el informe, si bien Jalisco se encuentra en general en posiciones superiores al promedio nacional en estos rubros, la diversidad de capacidades en sus municipios hace que sus ciudadanos tengan una oferta gubernamental muy diversa en estas tres áreas, dependiendo del espacio geográfico en que se encuentren.

Un estado que alcance su potencial

Jalisco es un estado con un patrón general de crecimiento económico sólido y con una dinámica política competitiva, que cuenta con recursos por encima de la mayoría de las entidades federativas. Es, además, un estado que muestra avances en los componentes básicos del desarrollo humano: salud, educación e ingreso. Los habitantes del estado cuentan, en promedio, con niveles altos en cada uno de esos componentes y gozan, en consecuencia, de libertades relativamente amplias para decidir sobre sus vidas. No obstante, el estado no ha alcanzado su potencial. Los párrafos anteriores dan cuenta de una larga agenda de reformas necesarias para que los gobiernos en el estado puedan convertirse en agentes más efectivos de promoción del desarrollo y que contribuyan a abatir la desigualdad entre personas, y entre municipios y regiones.

Este informe ha destacado la heterogeneidad en el desarrollo de capacidades institucionales de Jalisco: si bien hay áreas que muestran que el estado cuenta con la posibilidad de colocarse entre los primeros lugares respecto a las demás entidades federativas –como en transparencia y acceso a la información, y en

la institucionalización de la política social–, en general sus posiciones no reflejan el potencial que podría tener un estado con la dinámica política, económica y social como la que éste tiene. El estado y sus municipios se desempeñan por debajo de lo que podrían alcanzar. Las reformas que se impulsen deberán partir de un diagnóstico preciso del punto de partida para evitar prácticas homogenizadoras que ignoren la diversidad. En este sentido, el informe ofrece un insumo de gran potencial, el índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM), que recupera las distintas dimensiones de este concepto, las utiliza para tener un mapa completo de las áreas que requieren mejoras y que puede constituir un instrumento para seleccionar prioridades de política específicas para gobiernos concretos.

Por último, vale la pena recuperar un argumento presente en todo el informe: las capacidades institucionales importan por sí mismas, pero sobre todo importan por sus efectos en términos de las políticas públicas, y los bienes y servicios generados por el gobierno que se traduzcan en mayores libertades ciudadanas en un sentido amplio, y en consecuencia en mayor desarrollo. Cualquier reforma que busque mejorar el entorno institucional o aumentar las capacidades de gestión debe tener como guía el desarrollo de las libertades individuales. Este objetivo permite dejar de ver los cambios en las instituciones como fines en sí mismos –con la clase política o la burocracia como destinatarios– y pensarlas como instrumentos para detonar el desarrollo –con los ciudadanos como los beneficiarios reales.

Para promover el desarrollo humano con buenas intenciones, leyes bien diseñadas, o políticas sociales bien ejecutadas, es indispensable contar con la maquinaria gubernamental –las instituciones, las organizaciones, los procesos, los recursos y las personas– que habrán de llevarlas a la práctica. El diagnóstico presentado en este informe busca servir como una mirada desde el desarrollo humano a las intervenciones necesarias para mejorar las capacidades institucionales de los municipios de Jalisco y de la propia administración estatal, y con ello, potenciar las libertades individuales y disminuir la desigualdad.

Bibliografía

DOCUMENTOS DE APOYO

Carrera Hernández, Ady. 2008. Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cejudo, Guillermo M., Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta. 2008. La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

De Alba, Ana Cecilia y David Gómez-Álvarez. 2008. Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

De Dios López, Jorge. 2008. Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Figueroa Neri, Aimée y Paloma Anayansi Sánchez Guzmán. 2008. Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Flamand, Laura y Sárah Martínez Pellégrini. 2008. Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal Básico. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

García Batís, María Luisa. 2008. La participación ciudadana en la gestión del desarrollo local en Jalisco. Documento de apoyo para el *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Hernández-Valdez, Alfonso. 2008. El desarrollo humano y los claroscuros de la transparencia en Jalisco. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Merino Huerta, Mauricio. 2008. Federalismo vs. Municipalismo. Una hipótesis alternativa al programa de investigación sobre la materia. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Moreno-Jaimes, Carlos. 2008. Gasto público y servicios municipales en México y Jalisco. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ríos Cázares, Alejandra. 2008. Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un congreso fuerte. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sánchez Bernal, Antonio. 2008. Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Treviño González, Germán Iván. 2008. Factores institucionales de la educación en México: bases para un análisis de la perspectiva local. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Uribe Vázquez, Griselda y Gemma C. López López. 2008. Desarrollo humano y salud. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano de Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Zepeda Lecuona, Guillermo. 2008. Seguridad, marco institucional y desarrollo humano en Jalisco. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ESTADÍSTICAS

Aguilar, Luis F. 2007. *Gobernanza y gestión públic*a. México: Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, Jesús, Vicente García Moreno y Harry A. Patrinos. 2007. *Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes*. Washington, DC: World Bank.

Anand, Sudhir y Amartya Sen. 1994. Human Development Index: Methodology and Measurement. Human Development Report Office Occasional Paper 12, United Nations Development Programme.

___. 2000. The Income Component of the Human Development Index. *Journal of Human Development* 1 (1): 83-106.

Arellano, David. 2007. Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. Documento de Trabajo División de Administración Pública 191, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arter, David. 2006. Comparing the Legislative Performance of Legislatures. *The Journal of Legislative Studies* 12 (3): 245-257.

Atkinson, Anthony B. 1970. On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory* 2 (3): 244-263.

Bahl, Roy y Johannes Lynn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

Bazdresch, Miguel. 2001. Consejo democrático municipal, Cuquío, Jalisco. Programa ganador de la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_ganadores.php?Anio=2001 (consultado en 2008).

___. 2002. Agua para el futuro, Zapotlanejo, Jalisco. Programa semifinalista de la edición 2002 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_semifinalistas.php?Anio=2002 (consultado en 2008).

Boesen, Niel y Ole Therkildsen. 2004. Capacity Development Evaluation, Between Naivety and Cynicism: A Pragmatic Approach to Donor Support for Public-Sector Capacity Development. Danish Institute for International Studies, Ministry of Foreign Affairs, Denmark.

Brandolini, Andrea y Giovanni D' Alessio. 1998. Measuring well-being in the functioning space. Banca D' Italia, mimeo.

Cabrero, Enrique. 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

___. 2007. De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: el reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. Documento de trabajo División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cabrero, Enrique, Rodolfo García y Martha Gutiérrez. 1996. *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas- Miguel Ángel Porrúa.

Carey, John M. y Andrew Reynolds. 2007. Parties and Accountable Government in New Democracies. *Party Politics* 13 (2): 255-274.

Carnoy, Martin y Susanna Loeb. 2002. Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24 (4): 305-331.

CCF (Consejo Coordinador Financiero). 2007. *Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas. Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local*. México: Consejo Coordinador Financiero.

Cimtra (Ciudadanos por Municipios Transparentes). 2006. Informe sobre el Acceso a la Información Pública de los Ayuntamientos de Jalisco. Documento de trabajo.

Cohen, John M. 1993. Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention. Development Discussion Paper 473, Harvard Institute for International Development.

Conapo (Consejo Nacional de Población). 2006. Población y principales características por entidad federativa. http://www.conapo.gob.mx/pop/conciliacion/Ppc_x_ent.xls (consultado en octubre de 2007).

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2007. *Mapas de Pobreza por Ingresos y Rezago Social 2005*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Corrales, Javier. 1999. The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks. The Educational Reform an Management Series 2 (1), World Bank.

De Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Lima: Editorial el Barranco.

Díaz M., José Guillermo. 2005. Piso Firme. Tuxcacuesco, Jalisco. Programa semifinalista de la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_semifinalistas.php?Anio=2005 (consultado en 2008).

___. 2006. Los centros de mediación municipal en Guadalajara, Jalisco. Programa finalista de la edición 2006 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2008/pa_semifinalistas.php?Anio=2006 (consultado en 2008).

Foster, James E., Luis F. López-Calva y Miguel Székely. 2004. Medición de la distribución del desarrollo humano: metodología y su aplicación al caso de México. Documento de investigación 11, Secretaría de Desarrollo Social, México.

Fuchs, Thomas y Ludger Woessmann. 2007. What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics* 32 (2): 433-464.

Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes y Khalid Malik, eds. 2002. *Capacity For Development, New Solutions to Old Problems*. London: United Nations Development Programme -EARTH SCAN.

Fukuyama, Francis. 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.

García, Rodolfo, Armando Pérez y Leticia Santín. 2003. La acción de los gobiernos municipales en la política de salud pública: en búsqueda de una primera explicación. En *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, coord. Enrique Cabrero. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.

García, Maria Luisa y Claudia Sánchez. 2002. El cambio institucional en las organizaciones de planeación municipal. El caso del Coplademun de Zapopan. En *La ruta del cambio institucional; ensayos sobre desarrollo local*, coord. Antonio Sánchez. México: Universidad de Guadalajara.

Gentili, Pablo y Daniel Suárez. 2004. La Conflictividad Educativa en América Latina. Documento de trabajo presentado en el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, Río de Janeiro y Buenos Aires.

Gobierno de Jalisco. 2008. http://www.jalisco.gob.mx/nuestroedo/Municipios/index.html (consultado en octubre de 2008).

Gómez-Álvarez, David. 2000. *Educar en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco.

___. 2009. La institucionalización de la política social local. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, mimeo.

Gómez Hermosillo, Rogelio. 2007. Desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en políticas públicas. En *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México: INCIDE Social.

Grindle, Merilee S., ed. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

Guerrero, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba. 2006. La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales. En *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, coord. Sergio López. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información.

Hardy, Godfrey H., John E. Littlewood y Geroge Pólya. 1952. *Inequalities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hicks, Douglas A. 1997. The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal. *World Development* 25:1283-1298.

High Level Forum in Harmonization in Rome. 2003. http://www.aidharmonization.org/secondary-pages/editable?key=106

IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública). 2007. Estudio comparativo de las leyes de acceso a la información. http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/otras_instituciones/vinculacion/estudios/&a=Estudio_Comparativo.pdf

Immergut, Ellen M. 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society* 26:5-34.

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). 2004. *Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2004*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

___. 2007. *Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2007*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2000. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

___. 2005a. Censos económicos 2004. http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10202 (consultado en febrero de 2007).

___. 2005b. Integración Territorial de México 2005 (ITER). Consulta de resultados. Principales resultados por localidad. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395 (consultado en julio de 2006).

___. 2006. Resultados definitivos del II Conteo de Población y Vivienda 2005 para el Estado de Jalisco. Comunicado 100/06. México: Instituto Nacional de Estadística y Geogra-

fía. http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2006/Mayo/comunica17.doc (consultado en enero de 2009).

___. 2007. Estadística de finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289 (consultado en marzo de 2009).

___. 2008. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2001-2006. Sistema de Cuentas Nacionales. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Ingraham, Patricia. 2000. Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity. En *Governance and Performance: New Perspectives*, eds. Carolyn Heinrich y Laurence Lynn, 292-318. Washington, DC: Georgetown University Press.

Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

ITESM (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey). 2005. *Encuesta sobre corrupción*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, mimeo.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón. 1999. Governance Matters. Policy Research Working Paper 2196, World Bank.

Kelley, Allen C. 1991. The Human Development Index: "Handle with Care". *Population and Development Review* 17 (2): 315-324.

Kettl, Donald. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for twenty-first century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

López, Mauricio. 2005. Alianza Intermunicipalista Impulsora de Desarrollo, Sur. Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Ciudad Guzmán, Ciudad Venustiano Carranza, Gómez Farias, Sayula, Tamazula de Gordiano, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Tolimán, Tonila, Tuxpan, Zacoalco de Torres y Zapotiltic; Jalisco. Programa semifinalista de la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=4489&tipo=doc (consultado en 2008).

Lozano, Karen. 2005. Canal 52. Una innovadora Herramienta de transparencia. Tamazula de Gordiano, Jalisco. Programa semifinalista de la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2008/pa_semifinalistas.php?Anio=2005 (consultado en 2008).

Magaloni, Beatriz. 2001. Horizontal accountability, the rule of law and the judiciary: Mexico in comparative perspective. Palo Alto California, mimeo.

McLure, Charles. 1999. *El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas para Lograr la Autonomía Fiscal Subnacional*. Venezuela: Banco Mundial.

Merino, Mauricio. 2006. *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas- Banco Mundial- Secretaría de Desarrollo Social, México.

Mizrahi, Yemile. 2004. Capacity Enhancement Indicators, Review of the Literature. WBI Working Papers, World Bank.

Monitor Legislativo. 2007. Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México: evaluación 2007. http://www.monitorlegislativo.org/documentos/documentos/Transparencia_legis_estados.pdf (consultado en 2008).

Moore, Mick. 1994. Institution Building as a Development Assistance Method: A Review of the Literature and Ideas. A Report to the Swedish International Development Authority (SIDA), IDS Sussex.

Moreno-Jaimes, Carlos. 2009. Nueva Gestión Pública. En *Enciclopedia de la época. Jalisco en el mundo contemporáneo*. Tomo I, coords. Héctor R. Solís y Karla Planter. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, en proceso de publicación.

Morgan, Peter. 1997. The design and use of capacity development indicators. Documento preparado para la Policy Branch of the Canadian International Development Agency.

___. 2006. The Concept of Capacity. Study on Capacity, Change and Performance, versión preeliminar European Centre for Development Policy Management.

Morgensten, Scott y Richard F. Potthoff. 2005. The Components of Elections: District Heterogeneity, District-Time Effects and Volatility. *Electoral Studies* 24 (1): 17-40.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. 1984. *Public Finance in Theory and Practice*. Nueva York: McGraw-Hill.

Nacif, Benito. 2002. Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model. En *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgensten y Benito Nacif, 254-286. Cambridge: Cambridge University Press.

Nava, Salvador. 2004. Servicios de Apoyo Parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos. En *El Poder Legislativo Estatal en México: Análisis y Diagnóstico*, ed. Robert Balkin. Mexico: State University of New York.

North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

___. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Trad. Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica.

O´Donnell, Guillermo. 1999. Horizontal Accountability in New Democracies. En *The self restraining state: power and ac-*

countability in new democracies, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, 29 -52. Boulder: Lynne Rienner.

Oates, Wallace. 1993. *Fiscal Federalism*. England: Gregg Revivals.

OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2000. La Salud en el Desarrollo Humano. Informe Anual del Director 2000.

Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability. 2005. http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1997. Reconceptualising Governance. Discussion paper 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Program Support, United Nations Development Programme.

___. 2002. *Human Development Report. Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press.

___. 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

___. 2004. Decentralized Governance for Development: A combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/ Rural Development. Practice Note, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme.

___. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El reto del desarrollo local*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

___. 2007a. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

___. 2007b. Capacity Development. Practice Note, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme.

___. 2008a. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000- 2005*. México: Producción Creativa.

___. 2008b. Human Development Indices: A Statistical Update 2008. http://hdr.undp.org/en/media/HDI2008Tables.xls (consultado en diciembre de 2008).

___. 2008c. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: 2000- 2005. Base de datos en línea. http://www.undp.org.mx/DesarrolloHumano/competividad/images/IDH%20municipal%202000-2005%20base%20de%20datos.xls (consultado en 2008).

___. 2008d. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2008. Equidad para el Desarrollo*. Paraguay: PNUD Paraguay- Desarrollo Humano Paraguay.

___. 2008e. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Panamá 2007-2008. La Institucionalidad del Estado Panameño*. Panamá: Editorama.

___. 2009. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009*. En proceso de publicación.

Polidano, Charles. 2000. Measuring the Public Sector Capacity. *World Development* 28 (5): 805-822.

Premio Gobierno y Gestión Local. 2003. Base de datos. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/BaseDatosPresenta.php?IdRegistro=2714 (consultado en 2008).

Premio Gobierno y Gestión Local. 2006. Base de datos. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/BaseDatosPresenta.php?IdRegistro=5177 (consultado en 2008).

Ramírez, José de Jesús y José Martínez. 2006. Gestión de los gobiernos locales hacia el desarrollo. Documento presentado en el Seminario "Gestión de los gobiernos locales hacia el desarrollo" organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azacapotzalco, Ciudad de México.

Ravallion, Martin. 1997. Good and Bad Growth: The Human Development Reports. *World Development* 25 (5): 631-638.

Román, Ignacio y Federico Ledesma. 2007. El Consejo Económico y Social: ¿contrapeso ciudadano ante la representación política? En *Agenda para el Desarrollo vol. 15. Democracia y gobernabilidad*, coord. José Luis Calva. México: Miguel Ángel Porrúa- H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Sánchez Bernal, Antonio. 2005a. Transparencia total Guadalajara, Jalisco. Programa semifinalista de la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=3918&tipo=doc (consultado en 2008).

___. 2005b. Programa de Fortalecimiento a los ingresos municipales. Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco. Programa semifinalista de la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=4504&tipo=doc (consultado en 2008).

___. 2006. Microregionalización y Rutas Turísticas para el Desarrollo. Cabo Corrientes, Jalisco. Programa finalista de la edición 2006 del Premio Gobierno y Gestión Local, México. http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_semifinalistas.php?Anio=2006 (consultado en 2008).

Sánchez Bernal, Antonio, Edgar Tovar García y Antonia Sánchez Martínez. 2003. Evaluación del Desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal. *Revista Gestión Municipal* 1(1). Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.

Sarre, Miguel y Antonio López. 2002. *Administración de justicia en México: indicadores en materia mercantil e hipotecaria*. México: Centro de Estudios de Derecho Público del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México – Gaxiola Moraila y Asociados S.C.

Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia 3, Instituto Federal de Acceso a la Información.

Schiefelbein, Ernesto. 2004. The Politics of Decentralization in Latin America. *International Review of Education* 50 (3-4): 359-378.

Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. 2008. Programa Sectorial 08: Protección y Atención Integral a la Salud. http://ssj.jalisco.gob.mx/pdf/ProgEstSalud/programaS.pdf (consultado en 2009).

Secretaría de Salud del Gobierno de Jalisco. 2006. Información Básica en Salud. http://ssj.jalisco.gob.mx/pdf/InfBasSalud_2005.pdf (consultado en octubre de 2006).

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

Shacter, Mark. 2000. "Capacity building": A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations. Policy Brief 6, Institute On Governance, Ottawa.

Squire, Peverill. 2007. Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. S*tate Politics and Policy Quarterly* 7 (2): 211-227.

Srinivasan, T. N. 1994. Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel? *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84 (2): 238-243.

Streeten, Paul. 1994. Human Development: Means and Ends. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84 (2): 232-237.

Székely, Miguel. 2006. Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina. Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Teskey, Graham. 2005. Capacity Development and State Building-Issues, Evidence & Implications for DFID. Department for International Development, Governance and Social Development Group, Japan International Cooperation Agency.

Tobelem, Alain. 1992. Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS). Operations Manual. LATPS Occasional Paper Series Number 9, World Bank.

Transparencia Mexicana. 2007. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados nacionales por entidad federativa. http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/INCBGporEntidad2007.pdf

UN Reform, Harmonization and Alignment to Achieve the Millennium Development Goals. 2005. http://www.undg.org/docs/8991/HLF-UNDGstatement.pdf

Verba, Sidney, Kay Lehman y Henry Brady. 1995. *Voice and Equality: civic voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Watson, David. 2006. Monitoring and evaluation of capacity and capacity development. Discussion paper no. 58B, European Centre for Development Policy Management.

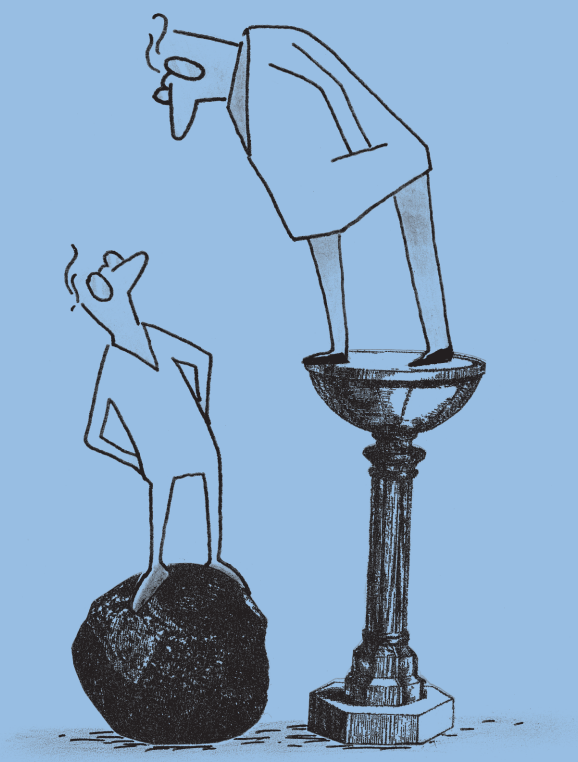
Woo, Guillermo. 2002. El programa de regionalización en Jalisco. En *La regionalización, nuevos horizontes para la gestión pública*. México: Universidad de Guadalajara- UCLA Programa en México y Centro Lindavista.

Wright, Deil. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zepeda Lecuona, Guillermo. 2001. Identificación del Stock Rural. Documento de trabajo del proyecto "La capitalización de los pobres y de las clases medias de México", Instituto para la Libertad y la Democracia del Perú – Centro Internacional Lucas Alamán, México.

___. 2002. Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana. *Criminalia* LXVIII (3): 209-228.

Notas técnicas



Nota técnica 1 Índice de desarrollo humano (IDH)

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer (indicador de salud).
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (indicador de educación).
- Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita (en dólares estadunidenses PPC, indicador de ingreso).

Para calcular el IDH es necesario, en primer término, crear un índice para cada uno de estos componentes –esperanza de vida, educación y PIB per cápita– para lo cual se seleccionan valores mínimos y máximos (valores de referencia), con los cuales se compara el logro del país o estado en cuestión en cada dimensión.

El desempeño en cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1, aplicando la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\textit{valor efectivo} - \textit{valor mínimo}}{\textit{valor máximo} - \textit{valor mínimo}}$$

Para calcular el índice de educación se pondera con dos tercios el logro en la tasa de alfabetización y con un tercio el logro en la tasa bruta de matriculación combinada.

Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD en el ámbito internacional son los siguientes:

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta de matriculación combinada (%)	100	0
PIB per cápita (dólares estadunidenses PPC)	40,000	100

Después de obtener el índice de cada dimensión, se calcula el IDH como promedio simple de los índices de los componentes.

Para ejemplificar el cálculo del IDH se utilizan a continuación datos del estado de Jalisco.

1. Cálculo del índice de salud

El índice de salud mide el logro relativo de un país o estado respecto del valor mínimo de 25 años de esperanza de vida al nacer y el valor máximo de 85 años definidos por el PNUD. Para Jalisco, cuya esperanza de vida en 2005 era de 74.72 años, el índice de salud es de 0.8287.

$$\text{Índice de salud} = \frac{74.72 - 25}{85 - 25} = 0.8287$$

2. Cálculo del índice de educación

El índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria. Como primer paso para su cálculo se obtienen el índice de alfabetización de adultos y el índice de matriculación combinada. Posteriormente se combinan ambos índices con una ponderación de dos tercios para el índice de alfabetización de adultos y de un tercio para el índice de matriculación. En 2005 Jalisco tenía una tasa de alfabetización de adultos (personas de 15 años de edad o más) de 94.51% y una tasa bruta de matriculación combinada (para personas entre seis y 22 años de edad) de 69.43%, por lo que el índice de educación en el estado es de 0.8384.

$$\text{Índice de alfabetización de adultos} = \frac{94.51 - 0}{100 - 0} = 0.9451$$

$$\text{Índice de matriculación} = \frac{69.43 - 0}{100 - 0} = 0.6943$$

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3}(\textit{índice de alfabetización de adultos}) + \frac{1}{3}(\textit{índice de matriculación})$$
$$= \frac{2}{3}(0.9451) + \frac{1}{3}(0.6943) = 0.8615$$

3. Cálculo del índice de ingreso

El índice de ingreso se calcula a partir del producto interno bruto (PIB) per cápita anual ajustado (en dólares estadunidenses PPC). En el IDH, el ingreso se incluye como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos. En el cálculo del índice de ingreso se usa el logaritmo del PIB per cápita. En Jalisco, que en el año 2005 tenía un nivel de PIB per cápita de 10 mil 75 dólares estadunidenses PPC, el índice de ingreso fue de 0.7699.

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log(10{,}075) - \log(100)}{\log(40{,}000) - \log(100)} = 0.7699$$

4. Cálculo del IDH

Una vez que se han calculado los índices de salud, educación e ingreso, el cálculo del IDH se obtiene como un promedio simple de los tres índices componentes:

$$\textit{IDH} = \frac{1}{3}(\textit{índice de salud}) + \frac{1}{3}(\textit{índice de educación}) + \frac{1}{3}(\textit{índice de ingreso})$$
$$= \frac{1}{3}(0.8287) + \frac{1}{3}(0.8615) + \frac{1}{3}(0.7699) = 0.8615$$

Nota técnica 2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG)

Mientras el IDH mide el progreso medio en desarrollo humano para todas las personas, el IDG ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en los siguientes aspectos:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria.
- Un nivel de vida decoroso, medido por la estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares estadunidenses PPC).

El cálculo del IDG se realiza en tres etapas. En primer lugar, se calculan para cada componente los índices masculino y femenino, según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\textit{valor efectivo - valor mínimo}}{\textit{valor máximo - valor mínimo}}$$

En segundo lugar, los índices masculino y femenino de cada componente se combinan en un índice llamado "índice igualmente distribuido", que penaliza las diferencias entre los grados de adelanto de hombres y mujeres, y se calcula mediante la siguiente fórmula general:

$$\textbf{Índice igualmente distribuido} = \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1-\varepsilon})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1-\varepsilon})]\}^{1/(1-\varepsilon)}$$

ε mide la aversión a la desigualdad. En el IDG se utiliza $\varepsilon = 2$. En consecuencia, la ecuación general es:

$$\textbf{Índice igualmente distribuido} = \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})]\}^{-1}$$

Esta fórmula arroja la media armónica de los índices masculino y femenino.
Por último, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.
Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD son:

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer. Mujeres (años)	87.5	27.5
Esperanza de vida al nacer. Hombres (años)	82.5	22.5
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta de matriculación combinada (%)	100	0
Estimación del ingreso obtenido (dólares estadunidenses PPC)	40,000	100

¿Por qué se adopta $\varepsilon = 2$ en el cálculo del IDG?

El valor de ε refleja la magnitud de la penalidad por la desigualdad de género. Cuanto mayor sea su valor, más severamente es penalizada una sociedad por tener desigualdades.

Si $\varepsilon = 0$, no se penaliza la desigualdad de género (en este caso, el IDG tendría el mismo valor que el IDH). A medida que ε aumenta, se asigna una ponderación cada vez mayor al grupo menos adelantado. El valor de $\varepsilon = 2$ asigna una penalidad moderada a la desigualdad de género.

A continuación se muestra un ejemplo del cálculo del IDG con datos del estado de Jalisco correspondientes a 2005.

Nota técnica 2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) (continuación)

1. Cálculo del índice de salud igualmente distribuido.
Primero se calculan, en forma separada, los índices de progreso en esperanza de vida de mujeres y hombres, utilizando los valores de referencia propuestos por el PNUD:

MUJERES
Esperanza de vida: 77.11 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{77.11 - 27.5}{87.5 - 27.5} = 0.8268$$

HOMBRES
Esperanza de vida: 72.34 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{72.34 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.8307$$

A continuación, se combinan los índices masculino y femenino para crear el índice de salud igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para índices igualmente distribuidos.

MUJERES	HOMBRES
Proporción de la población: 0.5076	Proporción de la población: 0.4924
Índice de esperanza de vida: 0.8268	Índice de esperanza de vida: 0.8307

$$\text{Índice de salud igualmente distribuido} = \{[0.5076(0.8268^{-1})] + [0.4924(0.8307^{-1})]\}^{-1} + 0.8287$$

2. Cálculo del índice de educación igualmente distribuido
Se calculan por separado, para mujeres y hombres, los índices para la tasa de alfabetización de adultos (IAA) y para la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (IM). El cálculo de esos índices es directo, dado que los indicadores utilizados ya están normalizados entre 0 y 100.

MUJERES	HOMBRES
Tasa de alfabetización de adultos: 94.11%	Tasa de alfabetización de adultos: 94.94%
Índice de alfabetización de adultos (IAA): 0.9411	Índice de alfabetización de adultos (IAA): 0.9494
Tasa bruta de matriculación: 69.67%	Tasa bruta de matriculación: 69.20%
Índice de matriculación (IM): 0.6967	Índice de matriculación (IM): 0.6920

En segundo lugar, se calculan los índices de educación femenina y masculina por separado, usando una ponderación de dos tercios para el índice de alfabetización de adultos y un tercio para el índice de matriculación.

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3}(IAA) + \frac{1}{3}(IM)$$

$$\text{Índice de educación femenina} = \frac{2}{3}(0.9411) + \frac{1}{3}(0.6967) = 0.8596$$

$$\text{Índice de educación masculina} = \frac{2}{3}(0.9494) + \frac{1}{3}(0.6920) = 0.8636$$

Finalmente, se combinan los índices de educación femenina y masculina para crear el índice de educación igualmente distribuido:

Nota técnica 2 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) (continuación)

MUJERES	HOMBRES
Proporción de la población: 0.5076	Proporción de la población: 0.4924
Índice de educación: 0.8596	Índice de educación: 0.8636

Índice de educación igualmente distribuido = $\{[0.5076(0.8596^{-1})] + [0.4924(0.8636^{-1})]\}^{-1} = 0.8616$

3. Cálculo del índice de ingreso igualmente distribuido

En primer lugar, se estima el ingreso proveniente del trabajo (en dólares estadunidenses PPC) de hombres y mujeres (en la nota técnica 4 se especifican los detalles de este cálculo).

El siguiente paso consiste en calcular el índice de ingreso para cada sexo. De la misma forma en que se construye el IDH, en este caso se utiliza el logaritmo del ingreso estimado proveniente del trabajo (en dólares estadunidenses PPC):

$$\text{Índice del ingreso} = \frac{\log(\textit{valor efectivo}) - \log(\textit{valor mínimo})}{\log(\textit{valor máximo}) - \log(\textit{valor mínimo})}$$

MUJERES

Estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares estadunidenses PPC): 6,893

$$\text{Índice del ingreso mujeres} = \frac{\log(6{,}893) - \log(100)}{\log(40{,}000) - \log(100)} = 0.7065$$

HOMBRES

Estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares estadunidenses PPC): 13,353

$$\text{Índice del ingreso hombres} = \frac{\log(13{,}353) - \log(100)}{\log(40{,}000) - \log(100)} = 0.8169$$

Posteriormente, los índices de ingreso femenino y masculino se combinan para crear el índice de ingreso igualmente distribuido:

MUJERES	HOMBRES
Proporción de la población: 0.5076	Proporción de la población: 0.4924
Índice de ingreso: 0.7065	Índice de ingreso: 0.8169

Índice de ingreso igualmente distribuido = $\{[0.5076(0.7065^{-1})] + [0.4924(0.8169^{-1})]\}^{-1} = 0.7569$

4. Cálculo del IDG

El IDG se calcula como el promedio simple de los tres índices componentes: el índice de salud igualmente distribuido, el índice de educación igualmente distribuido y el índice de ingreso igualmente distribuido

$$IDG = \frac{1}{3}(\textit{índice de salud}) + \frac{1}{3}(\textit{índice de educación}) + \frac{1}{3}(\textit{índice de ingreso})$$
$$= \frac{1}{3}(0.8287) + \frac{1}{3}(0.8616) + \frac{1}{3}(0.7569) = 0.8157$$

Nota técnica 3 Índice de potenciación de género (IPG)

Para el cálculo de este índice se evalúan tres dimensiones, descritas a continuación con sus respectivas variables de medición:

1. Participación política y poder de toma de decisiones.
   Porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.

2. Participación económica en términos del poder para tomar decisiones en puestos altos del ámbito laboral.
   Porcentaje de mujeres y hombres en cargos de altos funcionarios y directivos.
   Porcentaje de mujeres y hombres en puestos de profesionales y técnicos.

3. Poder sobre los recursos económicos.
   Ingreso estimado proveniente del trabajo femenino.
   Ingreso estimado proveniente del trabajo masculino.

Para cada una de las variables de las tres dimensiones se calcula un porcentaje equivalente igualmente distribuido (PEID), mediante la fórmula:

$$PEID = \{\alpha(\text{índice femenino})^{1-c} + (1-\alpha)(\text{índice masculino})^{1-c}\}^{1/1-c}$$

Donde α representa la proporción de población femenina y *c* mide la aversión a la desigualdad.[1]

Una vez calculados los PEID de las primeras dos dimensiones se indizan los resultados dividiendo cada PEID entre 50. Se utiliza esta indización para las dimensiones de participación política y económica porque se parte normativamente de una sociedad ideal en la que ambos sexos tienen iguales facultades y por tanto sus variables corresponden al 50%.

El PEID de la dimensión de participación económica se obtiene mediante un promedio simple de los dos PEID indizados que la conforman, mientras que la dimensión de ingreso se estima siguiendo el procedimiento empleado para el cálculo del IDG.[2] El PEID de esta dimensión se calcula a partir de los índices de ingreso de cada sexo.

Finalmente, el cálculo del IPG es el promedio simple de los PEID de las tres dimensiones. A continuación se ilustra el cálculo del IPG usando datos de 2005 del estado de Jalisco.

1. Cálculo del PEID de participación política y poder para tomar decisiones

El PEID de representación parlamentaria mide el empoderamiento relativo de la mujer en términos de su participación política. El PEID se calcula usando las proporciones femenina y masculina de la población total y las proporciones de mujeres y hombres en escaños parlamentarios, de acuerdo con la siguiente fórmula general:

MUJERES	**HOMBRES**
Proporción de la población: 0.5076	Proporción de la población: 0.4924
Participación parlamentaria: 14.29%	Participación parlamentaria: 85.71%

$$PEID \text{ de participación política} = \{[0.5076\ (14.29)^{-1}] + [0.4924\ (85.71)^{-1}]\}^{-1} = 24.23$$

Posteriormente este PEID inicial es indizado con un valor ideal de 50%.

$$\text{Al indizar el PEID de representación política} = 24.23 / 50 = 0.4846$$

1 El PNUD lo estable en *c* = 2.
2 Para el IPG, el índice de ingreso se basa en valores y no en logaritmos, como el IDG.

Nota técnica 3 Índice de potenciación de género (IPG) (continuación)

2. Cálculo del PEID de participación económica y poder para tomar decisiones

Utilizando la fórmula general, se calculan los PEID masculino y femenino de trabajadores en puestos de altos funcionarios y directivos, y otro para las proporciones de mujeres y hombres en puestos de profesionales y técnicos. El promedio simple de las dos medidas proporciona el PEID de esta esfera.

MUJERES	HOMBRES
Proporción de la población: 0.5076	Proporción de la población: 0.4924
Porcentaje altas funcionarias y directivas: 19.21%	Porcentaje altos funcionarios y directivos: 80.79%
Porcentaje de profesionistas y técnicos: 41.12%	Porcentaje de profesionistas y técnicos: 58.88%

PEID de altos funcionarios y directivos = $\{[0.5076\ (19.21)^{-1}] + [0.4924\ (80.79)^{-1}]\}^{-1} = 30.75$

Indizando el PEID de altos funcionarios y directivos = 30.75 / 50 = 0.615

PEID para profesionistas y técnicos = $\{[0.5076\ (41.12)^{-1}] + [0.4924\ (58.88)^{-1}]\}^{-1} = 48.29$

Indizando el PEID de profesionistas y técnicos = 48.94 / 50 = 0.9658

Los dos PEID indizados se promedian para obtener el PEID de participación económica:

PEID de participación económica = (0.6150 + 0.9658) / 2 = 0.7904

3. Cálculo del PEID del poder sobre los recursos económicos

El ingreso (en dólares PPC) estimado de mujeres y hombres se calcula por separado y después se indiza con los parámetros establecidos, como el IDH y el IDG. Para el IPG, sin embargo, el índice de ingreso está basado en valores y no en logaritmos del ingreso estimado.

MUJERES	HOMBRES
Proporción de la población: 0.5076	Proporción de la población: 0.4924
Ingreso estimado (dólares estadunidenses PPC): 6,893	Ingreso estimado (dólares estadunidenses PPC): 13,353
Índice de Ingreso = (6,893 – 100)/(40,000 – 100) = 0.1703	Índice de Ingreso = (13,353 –100)/(40,000–100) = 0.3322

Los índices femenino y masculino se combinan para crear el PEID:

PEID del poder sobre los recursos económicos = $\{[0.5076\ (0.1703)^{-1}] + [0.4924\ (0.3322)^{-1}]\}^{-1} = 0.2240$

4. Cálculo del IPG

Una vez que se han calculado los PEID de cada una de las tres dimensiones, el IPG se obtiene con el promedio simple de las tres esferas:

IPG = (0.4846 + 0.7904 + 0.2240) / 3 = 0.4997

Nota técnica 4 Estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres

Para ejemplificar la estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres se utilizan datos del estado de Jalisco correspondientes a 2005.

1. Cálculo de la proporción del total de salarios que corresponde a las mujeres

Debido a la mínima frecuencia con que se dispone de información estadística sobre los salarios en zonas rurales y en el sector paralelo o no estructurado (informal), en el *Informe sobre Desarrollo Humano* mundial se utilizan salarios no agrícolas y se parte del supuesto de que la proporción entre salarios para mujeres y para hombres en el sector no agrícola se aplica al resto de la economía. La proporción que corresponde a las mujeres en el total de los salarios se calcula utilizando la proporción del salario no agrícola femenino respecto del salario no agrícola masculino, así como los porcentajes que corresponden a hombres y mujeres en la población económicamente activa. Para los países en que no se dispone de datos sobre la proporción del salario no agrícola femenino respecto del masculino, se utiliza un valor de 0.75. En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) proporcionó al PNUD los salarios no agrícolas femeninos y masculinos de cada entidad federativa. De esta forma es posible calcular la proporción del salario no agrícola femenino respecto del salario no agrícola masculino para cada estado.

Proporción de salarios no agrícolas femeninos y masculinos (W_f / W_m) = 0.85
Porcentaje de mujeres en la población económicamente activa (PEA_f) = 38.36%
Porcentaje de hombres en la población económicamente activa (PEA_m) = 61.64%

Proporción del total de salarios correspondiente a las mujeres:

$$S_f = \frac{(W_f / W_m)(PEA_f)}{[(W_f / W_m)(PEA_f)] + PEA_m} = \frac{0.85\ (38.36)}{[0.85\ (38.36)] + 61.64} = 0.3473$$

2. Cálculo del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres (en dólares PPC)

Para este cálculo es preciso suponer que la participación femenina en el total de salarios es igual a la participación femenina en el PIB.

Proporción del total de salarios correspondiente a las mujeres (S_f) = 0.3473
Total del PIB (dólares PPC) (Y)= 68,332,196,599

Población femenina (N_f)= 3,442,596

Estimación del ingreso proveniente del trabajo de las mujeres (dólares PPC)(Y_f):

$$= \frac{S_f * Y}{N_f} = \frac{(0.3473)(68,332,196,599)}{3,442,596} = 6,893$$

Población masculina (N_m)= 3,340,080

Estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres (dólares PPC) (Y_m):

$$= \frac{Y - S_f * Y}{N_m} = \frac{68,332,196,599 - [0.3473(68,332,196,599)]}{3,340,080} = 13,353$$

Nota técnica 5 Descomposición de la desigualdad

Desagregación del índice de desarrollo humano (IDH) por grupos

Una forma de establecer qué porcentaje de la desigualdad corresponde a la diferencia entre grupos es utilizar el índice de Theil, toda vez que este indicador permite desagregar el componente de la desigualdad *dentro* de los grupos y el correspondiente a la desigualdad *entre* grupos. El índice de Theil, que pondera en mayor medida a los grupos con menor participación en los recursos totales, corresponde al ponderado por población, que consiste en lo siguiente:

Para el caso en que las unidades de análisis son los índices de desarrollo humano de los municipios (IDH_m) y de los estados (IDH_e), las fórmulas utilizadas para la descomposición de la desigualdad son las siguientes:

$$T_{pt} = \left(\sum_{e=1}^{32} P_e T_{pe}\right) + T_{pE}$$

Donde:

T_{pt} es el índice de Theil ponderado por población para el total de las observaciones consideradas

P_e es el porcentaje de población correspondiente al estado *e*

T_{pe} es el índice de Theil para el estado *e*

T_{pE} es el índice de Theil para medir la desigualdad entre estados.

La desigualdad al interior de los estados (T_{pe}) y entre estados (T_{pE}) se calcula como sigue:

$$T_{pe} = \sum_{m=1}^{M_e} P_{me} \log\left(P_{me} \Big/ \frac{IDH_{me}}{IDH_e}\right) \quad \text{Para e = 1 ...32}$$

$$T_{pE} = \sum_{m=1}^{32_e} P_e \log\left(P_e \Big/ \frac{IDH_e}{IDH_N}\right)$$

Donde:

M_e es el número total de municipios en el estado *e*

P_{me} esla proporción de la población del municipio *m* respecto a la población del estado *e*

IDH_N es el IDH nacional obtenido apartir de la suma del IDH municipal ponderado por su población

IDH_e es el IDH del estado *e* obtenido apartir de la suma del IDH municipal ponderado por su población

IDH_{me} es el IDH del municipio *m* en el estado *e* obtenido apartir del IDH municipal ponderado por su población

La contribución de un estado a la desigualdad nacional se obtiene calculando la relación T_{pe}/T_{pt} y la correspondiente a la desigualdad entre estados calculando T_{pE} / T_{pt}.

Desagregación del IDH por índices componentes

Para desagregar la desigualdad del IDH por dimensiones se utiliza la descomposición del coeficiente de variación. La fórmula es la siguiente:

$$CV_{IDH} = \sum_{i=1}^{3} \beta_i \rho_i CV_i$$

Donde:

CV_{IDH} es el coeficiente de variación del IDH

β_i es la contribución de cada índice(I_i) al IDH, es decir $\frac{1}{3}\left(\frac{(I_i)}{IDH}\right)$ para *i = salud, educación e ingreso*

ρ_i es la correlación del índice *i* respecto del IDH

CV_i es el coeficiente de variación del índice *i*

Los índices considerados son: salud, educación e ingreso. La contribución de un componente a la desigualdad del IDH (*Contribución*$_i$) corresponde a:

$$Contribución_i = \frac{\beta_i \rho_i CV_i}{CV_{IDH}}$$

Nota técnica 6 Índice de desarrollo humano con base en medias generalizadas (IDH-MG)

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida práctica y simple del concepto de desarrollo humano. Su fácil construcción e interpretación han hecho del indicador una medida popular del desarrollo humano. Sin embargo, como la metodología de cualquier índice práctico, la del IDH implica muchos supuestos y decisiones, que a su vez han generado debates en muchos niveles.[1]

Uno de los aspectos más problemáticos del IDH es el método de agregación, a partir del cual se combina la información dentro de un índice general de desarrollo humano. El procedimiento para promediar, dentro y luego a través de las distintas dimensiones, puede ser criticado en varios aspectos, y el principal de ellos es el hecho de que el IDH ignora la distribución del desarrollo humano entre las personas, es decir, no distingue si los beneficios del desarrollo están alcanzando a todos los estratos de la sociedad, o si están concentrados entre algunos cuantos.

El índice de desarrollo humano con base en medias generalizadas (IDH-MG) es un índice sensible a la distribución que utiliza un método de agregación basado en generalizaciones de la media aritmética, llamado medias generalizadas.[2] Este nuevo método de agregación del índice de desarrollo humano satisface todas las propiedades básicas, incluyendo la consistencia de subgrupos y por ende es apropiado para un análisis regional del desarrollo humano.[3]

El ejercicio mostrado en el presente informe consiste en calcular el IDH-MG tomando como unidades de observación a los municipios (ponderados por el tamaño poblacional). La fórmula de la media generalizada es la siguiente:

$$\mu_{1-\varepsilon}(D) = \left[\sum_i (x_i^{1-\varepsilon} + y_i^{1-\varepsilon} + z_i^{1-\varepsilon}) / (3n)\right]^{\frac{1}{(1-\varepsilon)}} \quad \text{para } \varepsilon \neq 1$$

$$\mu_{1-\varepsilon}(D) = \left[\prod_i (x_i y_i z_i)\right]^{\frac{1}{(3n)}} \quad \text{para } \varepsilon = 1$$

Donde:
$x_i y_i z_i$ representan las dimensiones de salud, educación e ingreso respectivamente en el municipio *i* y *n* representa la población.

Cada dimensión evalúa el nivel de desarrollo mediante una media generalizada sensible a la distribución, de manera que primero se miden los logros dentro de cada dimensión del desarrollo humano, y en segundo lugar por medio de una agregación entre dimensiones, es decir, el índice es una media de medias generalizadas.

El valor que se de a ε determina el grado de aversión a la desigualdad. De esta forma, un valor de $\varepsilon = 0$ representa el caso en donde no hay preocupación alguna por la desigualdad $H_0(D) = \mu_1(D)$ (la agregación se realizaría aplicando la media aritmética). Cuando $\varepsilon = ½$, el índice sensible a la distribución resultante $H_{½}(D) = \mu_{½}(D)$ transforma las entradas en *D* por la raíz cuadrada antes de promediar y transformar de nuevo; esta transformación asegura que los valores más pequeños reciban un peso relativo mayor, y por consiguiente toda desigualdad adicional reduce el nivel del índice. Con $\varepsilon = 1$ se da un mayor peso en valores menores y en desigualdad, debido a que el índice $H_1(D) = \mu_0(D)$ agrega los valores dentro de D con base en la media geométrica. Finalmente, un valor de $\varepsilon = 2$ lleva a $H_2(D) = \mu_{-1}(D)$, donde los logros son agregados con base en la media armónica y por tanto es más sensible a la desigualdad. Entre mayores sean los valores asignados a ε, mayor será el grado de aversión a la desigualdad.

Referencias

Anand, Sudhir y Amartya Sen. 1994. *Human Development Index: Methodology and Measurement*. Human Development Report Office Occasional Paper 12, United Nations Development Programme.

___. 2000.The Income Component of the Human Development Index. *Journal of Human Development* 1 (1): 83-106.

Atkinson, Anthony B. 1970. On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory* 2 (3): 244-263.

Brandolini, Andrea y Giovanni D' Alessio. 1998. Measuring well-being in the functioning space. Banca D' Italia, mimeo.

1 Para una revisión detallada sobre las críticas y propuestas al IDH véanse Kelley (1991), Anand y Sen (1994), Brandolini y D' Alessio (1998), Srinivasan (1994), Streeten (1994), Hicks (1997), Ravallion (1997) y Anand y Sen (2000).

2 Ver detalles en Hardy, Littlewood y Pólya (1952) y Atkinson (1970).

3 Ver Foster, López-Calva y Székely (2004) para un ejemplo.

Foster, James E., Luis F. López-Calva y Miguel Székely. 2004. Medición de la distribución del desarrollo humano: metodología y su aplicación al caso de México. Documento de investigación 11, Secretaría de Desarrollo Social, México.

Hardy, Godfrey H., John E. Littlewood y George Pólya. 1952. *Inequalities.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hicks, Douglas A. 1997. The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal. *World Development* 25:1283-1298.

Kelley, Allen C. 1991. The Human Development Index: "Handle with Care". *Population and Development Review* 17 (2): 315-324.

Ravallion, Martin. 1997. Good and Bad Growth: The Human Development Reports. *World Development* 25 (5): 631-638.

Srinivasan, T. N. 1994. Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel? *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84 (2): 238-243.

Streeten, Paul. 1994. Human Development: Means and Ends. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84 (2): 232-237.

Nota técnica 7 Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM)

El ICCIM es una medida de las capacidades institucionales de los municipios de México. Para su cálculo se consideran cuatro dimensiones básicas de la arquitectura institucional de los gobiernos municipales, a saber:

- Capacidad fiscal
- Capacidad de dotación de servicios
- Capacidad administrativa
- Capacidad de rendición de cuentas

El cuadro 7.1 presenta las dimensiones e indicadores que componen el índice y sus fuentes de información. De esta manera, al aplicar las formulas del cuadro 7.2 y considerar los valores del cuadro 7.3 se obtienen los límites específicos para el grado de capacidad de cada subíndice (ver cuadro 7.4).

Cuadro 7.1 Dimensiones e indicadores que componen el ICCIM y fuentes de información.

Dimensión	Tema		Fuente	Indicadores
Capacidad fiscal (SICF)	I1.1	Esfuerzo recaudatorio	Inegi	Porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos del municipio
	I1.2	Inversión en obra pública	Inegi	Porcentaje del gasto en obra pública respecto del total de egresos del municipio
Capacidad de dotación de servicios públicos (SICDS)	I2.1	Dotación de agua potable	Conapo	Porcentaje de ocupantes en viviendas con agua entubada
	I2.2	Dotación de drenaje	Conapo	Porcentaje de ocupantes en viviendas con drenaje y servicio sanitario
	I2.3	Recolección de basura en la cabecera municipal	ENGM	Porcentaje de cobertura del servicio de recolección de basura en la cabecera municipal
	I2.4	Dotación de alumbrado público en la cabecera municipal	ENGM	Porcentaje de cobertura del servicio de alumbrado público en la cabecera municipal
Capacidad administrativa (SICA)	I3.1	Profesionalización de la administración pública municipal	ENGM	Grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de los titulares de las áreas administrativas del ayuntamiento
	I3.2	Reglamentación municipal	ENGM	Existencia de reglamentos municipales y su grado de actualización
	I3.3	Planeación municipal	ENGM	Existencia de planes de desarrollo municipal, desarrollo urbano, de protección civil y mejoramiento ambiental o protección ecológica
	I3.4	Administración catastral	ENGM	Forma como se realiza el cobro del impuesto predial, cuándo y cómo se realizó la actualización del catastro y sus valores
	I3.5	Recursos materiales e informáticos	ENGM	Suficiencia del material y equipo de oficina, acceso a internet, equipamiento informático y su utilización
Capacidad de rendición de cuentas (SICRC)	I4.1	Mecanismos e instancias de participación ciudadana	ENGM	Mecanismos e instancias que utilizan la ciudadanía para participar y el municipio para conocer las necesidades de la población
	I4.2	Incidencia ciudadana en la gestión municipal	ENGM	Aspectos de la gestión municipal donde suele participar más la ciudadanía, forma como se manifiesta dicha participación y la influencia que tiene ésta en la propia gestión municipal
	I4.3	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	ENGM	Mecanismos que utiliza el municipio para transparentar su gestión y porcentaje de sesiones de cabildo abiertas a la población

Fuente: De Dios (2008).

Nota técnica 7 Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) (continuación)

Cuadro 7.2 Determinación de los límites inferior (LI) y superior (LS) para los intervalos del ICCIM y sus subíndices componentes.

Intervalo	LI	LS	Grado de capacidad
1	0	VM - 1.5(DE)	Muy bajo
2	VM - 1.5(DE)	VM - 0.5(DE)	Bajo
3	VM - 0.5(DE)	VM + 0.5(DE)	Medio
4	VM + 0.5(DE)	VM + 1.5(DE)	Alto
5	VM + 1.5(DE)	100	Muy alto

Fuente: De Dios (2008).
Nota: VM refiere al valor promedio y DE a la desviación estándar.

Cuadro 7.3 Estadísticas descriptivas básicas del ICCIM y de sus componentes

Índice	Mínimo	Máximo	Valor promedio (VM)	Desviación estándar (DE)
SICF	0.005	56.644	22.324	9.605
SICDS	25.534	100.000	83.633	12.911
SICA	4.765	87.653	40.589	15.965
SICRC	4.166	80.714	40.152	9.959
ICCIM	19.086	76.241	52.040	8.843

Fuente: De Dios (2008).

Cuadro 7.4 Límites específicos del grado de capacidad del ICCIM y sus subíndices componentes.

	Muy bajo		Bajo		Medio		Alto		Muy alto	
Índice	LI	LS	LI	LS	LI	LS	LI	LS	LI	LS
SICF	0	7.92	7.92	17.52	17.52	27.13	27.13	36.73	36.73	100
SICDS	0	64.27	64.27	77.18	77.18	90.09	90.09	96.54[a/]	96.54[a/]	100
SICA	0	16.64	16.64	32.61	32.61	48.57	48.57	64.54	64.54	100
SICRC	0	25.21	25.21	35.17	35.17	45.13	45.13	55.09	55.09	100
ICCIM	0	38.77	38.77	47.62	47.62	56.46	56.46	65.31	65.31	100

Fuente: De Dios (2008).

Nota: a/ Para calcular el valor de este límite específico se utilizó la fórmula VM + DE, considerando que VM + 1.5 (DE) rebasa el límite normativo superior del índice (100).

Fuentes de información

La información utilizada en la construcción del ICCIM proviene principalmente de la Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales 2004 (ENGM). Adicionalmente se utiliza información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) referente a finanzas municipales, y del Consejo Nacional de Población (Conapo) en lo que respecta a cobertura de servicios públicos.

Encuestas a gobiernos municipales

Las ENGM surgen como un esfuerzo para contar con información sobre diversos aspectos de los gobiernos municipales y conocer su capacidad institucional. Éstas encuestas se levantaron para los años 1995, 2000, 2002 y la más reciente en 2004, ésta última después de una redefinición conceptual y metodológica. Existe un número de municipios en los que por diversos motivos no se aplicó la encuesta en 2004. Para el caso específico de Jalisco, los municipios no encuestados fueron Ameca y San Sebastián del Oeste (ver cuadro 7.5).[1]

Cuadro 7.5 Casuística de municipios en la ENGM 2004

Resultado	Nacional	Jalisco
Entrevista completa	2,342	122
No estaba un informante adecuado	5	-
Información no disponible	17	-
Negaron información	3	-
No realizada	69	2
Total	2,436	124

Fuente: De Dios (2008).

1 Un análisis en detalle de la encuesta se puede consultar en De Dios (2008).

Nota técnica 7 Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) (continuación)

Construcción del ICCIM

El ICCIM es un promedio ponderado de sus índices componentes, de acuerdo con los valores del cuadro 6. Los valores de las ponderaciones provienen del análisis de factores de los indicadores utilizando el método de componentes principales (De Dios 2008).

Cuadro 7.6 Ponderaciones de los índices que componen el ICCIM.

Índice	Ponderación
SICF	10%
SICDS	30%
SICA	35%
SICRC	25%
ICCIM	100%

Fuente: De Dios (2008).

El ICCIM se obtiene mediante un promedio ponderado:

ICCIM = 0.1 (SICF) + 0.3 (SICDS) + 0.35 (SICA) + 0.25 (SICRC)

Donde: SICF es el subíndice de capacidad fiscal
SICDS es el subíndice de capacidad de dotación de servicios públicos
SICA es el subíndice de capacidad administrativa y
SICRC es el subíndice de capacidad de rendición de cuentas

Para ejemplificar el cálculo del ICCIM, se utilizan a continuación datos del municipio de Unión de Tula, Jalisco, para el año 2004.

ICCIM = 0.1 (23.44) + 0.3 (99.29) + 0.35 (66.24) + 0.25 (50.07)
= 2.34 + 29.78 + 23.18 + 12.51
= 67.83

Este valor del ICCIM corresponde a un grado muy alto de capacidades institucionales (ver cuadro 4).

Subíndice de capacidad fiscal (SICF)

La fuente de información utilizada para el cálculo del subíndice de capacidad fiscal proviene del Inegi, y corresponde a la información sobre los ingresos y egresos municipales de cada ejercicio fiscal.

El SICF se obtiene mediante un promedio simple de los indicadores descritos en el cuadro 7.1:

SICF = 0.5 (I1.1) + 0.5 (I1.2)

Donde: I1.1 es el porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos del municipio. Estos ingresos refieren a los conceptos de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora.
I1.2 es el porcentaje de gasto en obra pública respecto del total de egresos del municipio.

Cálculo para Unión de Tula, Jalisco, en el año 2004:

$$I1.1 = \frac{\$\ 5{,}713{,}544}{\$\ 20{,}084{,}099} \times 100 = 28.448$$

$$I1.2 = \frac{\$\ 3{,}700{,}380}{\$\ 20{,}084{,}099} \times 100 = 18.424$$

Nota técnica 7 Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) (continuación)

SICF = 0.5 (I1.1) + 0.5 (I1.2)
= 0.5 (28.45) + 0.5 (18.42)
= 14.22 + 9.21
= 23.43

Por el valor obtenido en el SICF, este municipio tiene un grado medio de capacidad fiscal (ver cuadro 7.4).

Subíndice de capacidad de dotación de servicios públicos (SICDS)

La información para el cálculo del subíndice de capacidad de dotación de servicios públicos proviene del Conapo y de la ENGM.

El SICDS se obtiene mediante un promedio ponderado conforme a lo siguiente:

SICDS = 0.2 (I2.1) + 0.2 (I2.2) + 0.3 (I2.3) + 0.3 (I2.4)

Donde: I2.1 es el porcentaje de ocupantes en viviendas con agua entubada
I2.2 es el porcentaje de ocupantes en viviendas con drenaje y servicio sanitario exclusivo
I2.3 es el porcentaje de cobertura del servicio de recolección de basura en la cabecera municipal
I2.4 es el porcentaje de cobertura del servicio de alumbrado público en la cabecera municipal

Cálculo para el municipio Unión de Tula, Jalisco, en el año 2004:

SICDS = 0.2 (98.71) + 0.2 (97.76) + 0.3 (100) + 0.3 (100)
= 19.74 + 19.55 + 30.00 + 30.00
= 99.294

Según el valor obtenido, el municipio tiene un grado muy alto de capacidad de dotación de servicios (ver cuadro 7.4).

Subíndice de capacidad administrativa (SICA)

Los valores de los indicadores para este subíndice se calculan con base en la ENGM y se expresan en términos porcentuales según el nivel alcanzado por el municipio con respecto al máximo nivel posible de alcanzar (De Dios 2008).

El SICA se obtiene mediante un promedio ponderado conforme a lo siguiente:

SICA = 0.25 (I3.1) + 0.2 (I3.2) + 0.2 (I3.3) + 0.15 (I3.4) + 0.2 (I3.5)

Donde: I3.1 = Profesionalización de la administración pública municipal
I3.2 = Reglamentación municipal
I3.3 = Planeación municipal
I3.4 = Administración catastral
I3.5 = Recursos materiales e informáticos

Nota técnica 7 Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) (continuación)

Cálculo para el municipio Unión de Tula, Jalisco:

SICA = 0.25 (63.43) + 0.2 (29.03) + 0.2 (85.71) + 0.15 (62.86) + 0.2 (90.0)
= 15.85 + 5.80 + 17.14 + 9.42 + 18.00
= 66.23

La capacidad administrativa del municipio es de grado muy alto (ver cuadro 7.4).

Subíndice de capacidad de rendición de cuentas (SICRC)

Los valores de los indicadores que componen este subíndice se calculan también con base en la ENGM. Se expresan en términos porcentuales según el nivel alcanzado por el municipio con respecto al máximo nivel posible de alcanzar (De Dios 2008).

El SICRC se obtiene mediante un promedio ponderado de los indicadores que lo conforman:

SICRC = 0.35 (I4.1) + 0.4 (I4.2) + 0.25 (I4.3)

Donde: I4.1 = Mecanismos e instancias de participación ciudadana
I4.2 = Incidencia ciudadana en la gestión municipal
I4.3 = Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

Cálculo para el municipio Unión de Tula, Jalisco, en 2004:

SICRC = 0.35 (30.67) + 0.4 (56.67) + 0.25 (66.66)
= 10.73 + 22.66 + 16.66
= 50.06

El indicador clasifica como grado alto a la capacidad de rendición de cuentas del municipio (ver cuadro 7.4).

Referencias

De Dios López, Jorge. 2008. Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Apéndice estadístico

Cuadro A1 Las regiones de Jalisco y sus municipios

Región 1. Norte	Región 2. Altos Norte	Región 3. Altos Sur	Región 4. Ciénega
Bolaños	Encarnación de Díaz	Acatic	Atotonilco el Alto
Colotlán	Lagos de Moreno	Arandas	Ayotlán
Chimaltitán	Ojuelos de Jalisco	Cañadas de Obregón	Chapala
Huejúcar	San Diego de Alejandría	Jalostotitlán	Degollado
Huejuquilla el Alto	San Juan de los Lagos	Jesús María	Jamay
Mezquitic	Teocaltiche	Mexticacán	Jocotepec
San Martín de Bolaños	Unión de San Antonio	San Julián	La Barca
Santa María de los Ángeles	Villa Hidalgo	San Miguel el Alto	Ocotlán
Totatiche		Tepatitlán de Morelos	Poncitlán
Villa Guerrero		Valle de Guadalupe	Tizapán el Alto
		Yahualica de González Gallo	Tototlán
			Tuxcueca
			Zapotlán del Rey
Región 5. Sureste	**Región 6. Sur**	**Región 7. Sierra de Amula**	**Región 8. Costa Sur**
Concepción de Buenos Aires	Amacueca	Atengo	Autlán de Navarro
Jilotlán de los Dolores	Atemajac de Brizuela	Chiquilistlán	Casimiro Castillo
La Manzanilla de la Paz	Atoyac	Ejutla	Cihuatlán
Santa María del Oro	Gómez Farías	El Grullo	Cuautitlán de García Barragán
Mazamitla	San Gabriel	El Limón	La Huerta
Pihuamo	Sayula	Juchitlán	Villa Purificación
Quitupan	Tapalpa	Tecolotlán	
Tamazula de Gordiano	Techaluta de Montenegro	Tenamaxtlán	
Tecalitlán	Teocuitatlán de Corona	Tonaya	
Valle de Juárez	Tolimán	Tuxcacuesco	
	Tonila	Unión de Tula	
	Tuxpan		
	Zacoalco de Torres		
	Zapotiltic		
	Zapotitlán de Vadillo		
	Zapotlán el Grande		
Región 9. Costa Norte	**Región 10. Sierra Occidental**	**Región 11. Valles**	**Región 12. Centro**
Cabo Corrientes	Atenguillo	Ahualulco de Mercado	Acatlán de Juárez
Puerto Vallarta	Ayutla	Amatitán	Cuquío
Tomatlán	Cuautla	Ameca	El Salto
	Guachinango	Arenal	Guadalajara
	Mascota	Cocula	Ixtlahuacán de los Membrillos
	Mixtlán	Etzatlán	Ixtlahuacán del Río
	San Sebastián del Oeste	Hostotipaquillo	Juanacatlán
	Talpa de Allende	Magdalena	San Cristobal de la Barranca
		San Juanito Escobedo	Tlajomulco de Zúñiga
		San Marcos	Tlaquepaque
		San Martín Hidalgo	Tonalá
		Tala	Villa Corona
		Tequila	Zapopan
		Teuchitlán	Zapotlanejo

Fuente: Gobierno de Jalisco (2008).

Cuadro A2 Índice de desarrollo humano (IDH) y componentes en los municipios de Jalisco

Nombre del municipio	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2000	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2005	Tasa de mortalidad infantil 2000	Tasa de mortalidad infantil 2005	Tasa de alfabetización 2000	Tasa de alfabetización 2005	
Acatic	0.7542	0.7394	25.71	25.83	85.80	86.72	
Acatlán de Juárez	0.8049	0.8338	21.41	14.88	93.35	94.51	
Ahualulco de Mercado	0.7908	0.8232	23.05	17.16	92.37	93.13	
Amacueca	0.7292	0.7785	28.17	25.23	90.12	92.31	
Amatitán	0.7936	0.7892	25.32	20.31	91.49	92.09	
Ameca	0.7741	0.8240	24.55	17.74	92.52	93.40	
San Juanito de Escobedo	0.7714	0.7837	24.17	24.86	91.15	92.00	
Arandas	0.7615	0.7804	25.10	22.48	86.38	88.59	
El Arenal	0.7901	0.8136	22.51	17.82	92.22	93.74	
Atemajac de Brizuela	0.7214	0.7113	31.89	33.29	80.87	80.79	
Atengo	0.7126	0.7481	33.14	32.58	88.03	89.44	
Atenguillo	0.7712	0.7744	25.46	25.27	90.69	90.20	
Atotonilco el Alto	0.7572	0.7787	25.02	22.40	87.98	89.37	
Atoyac	0.7309	0.7353	27.45	32.73	87.11	87.28	
Autlán de Navarro	0.7939	0.8414	22.30	15.67	93.22	94.54	
Ayotlán	0.7287	0.7433	26.91	25.82	84.66	86.18	
Ayutla	0.7524	0.7927	25.94	24.25	90.60	90.95	
La Barca	0.7636	0.7976	23.26	18.56	89.30	90.05	
Bolaños	0.6710	0.6383	38.34	57.93	75.05	77.69	
Cabo Corrientes	0.7199	0.7742	35.22	29.15	90.19	91.50	
Casimiro Castillo	0.7702	0.7867	26.00	21.31	89.93	90.22	
Cihuatlán	0.7762	0.8042	23.50	19.99	91.10	91.28	
Zapotlán el Grande	0.8076	0.8568	20.78	12.74	93.21	94.17	
Cocula	0.7637	0.7927	24.25	20.87	90.16	91.45	
Colotlán	0.7740	0.8286	24.75	19.16	91.73	92.78	
Concepción de Buenos Aires	0.7579	0.7613	26.32	26.80	86.19	86.21	
Cuautitlán de García Barragán	0.6528	0.6615	37.67	49.16	77.36	79.43	
Cuautla	0.7524	0.7753	28.31	21.88	88.46	89.80	
Cuquío	0.7126	0.7301	29.00	27.85	84.37	85.91	
Chapala	0.8046	0.8466	21.06	15.09	93.83	93.96	
Chimaltitán	0.6619	0.6979	39.85	38.46	82.13	83.56	
Chiquilistlán	0.7194	0.7344	30.93	32.88	84.51	86.56	
Degollado	0.7502	0.7658	25.96	23.63	87.20	87.74	
Ejutla	0.7618	0.7890	25.88	27.35	89.81	89.45	
Encarnación de Díaz	0.7467	0.7717	25.93	25.62	87.84	89.13	
Etzatlán	0.7850	0.8192	23.29	17.59	92.95	94.26	
El Grullo	0.7802	0.8320	22.96	17.38	90.55	92.89	
Guachinango	0.7165	0.7338	29.51	34.15	86.70	86.44	
Guadalajara	0.8286	0.8882	18.06	6.97	96.83	97.13	
Hostotipaquillo	0.7240	0.7527	28.37	27.43	87.81	88.66	
Huejúcar	0.7453	0.8043	25.76	19.71	90.15	90.10	
Huejuquilla el Alto	0.7189	0.7341	31.94	35.34	84.66	87.18	
La Huerta	0.7471	0.7895	27.95	22.22	89.00	89.09	
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.7925	0.8186	22.58	18.48	93.46	94.04	

	Tasa de asistencia escolar 2000	Tasa de asistencia escolar 2005	Índice de salud 2000	Índice de salud 2005	Índice de educación 2000	Índice de educación 2005	Índice de ingreso 2000	Índice de ingreso 2005
	50.83	55.25	0.8048	0.8037	0.7414	0.7623	0.7166	0.6524
	64.08	71.87	0.8417	0.8978	0.8359	0.8696	0.7371	0.7340
	63.67	67.58	0.8277	0.8783	0.8280	0.8461	0.7170	0.7453
	56.80	63.28	0.7837	0.8089	0.7901	0.8263	0.6141	0.7005
	59.85	65.39	0.8081	0.8512	0.8094	0.8319	0.7632	0.6846
	58.49	64.81	0.8148	0.8733	0.8117	0.8387	0.6960	0.7603
	60.56	65.92	0.8180	0.8121	0.8196	0.8331	0.6867	0.7061
	52.58	57.11	0.8100	0.8326	0.7511	0.7810	0.7234	0.7278
	60.75	65.37	0.8323	0.8726	0.8173	0.8428	0.7209	0.7255
	54.67	56.95	0.7517	0.7396	0.7214	0.7285	0.6914	0.6659
	61.77	61.18	0.7409	0.7458	0.7928	0.8002	0.6044	0.6984
	58.69	61.06	0.8070	0.8086	0.8002	0.8049	0.7066	0.7099
	56.01	59.16	0.8107	0.8333	0.7732	0.7930	0.6878	0.7098
	51.20	60.53	0.7898	0.7445	0.7514	0.7837	0.6517	0.6778
	64.73	66.16	0.8341	0.8911	0.8373	0.8508	0.7105	0.7824
	48.05	53.60	0.7945	0.8038	0.7246	0.7532	0.6672	0.6731
	56.69	63.42	0.8028	0.8174	0.7930	0.8177	0.6615	0.7431
	57.26	61.91	0.8259	0.8662	0.7862	0.8067	0.6787	0.7200
	56.53	66.73	0.6963	0.5278	0.6888	0.7403	0.6281	0.6468
	62.53	65.59	0.7231	0.7752	0.8197	0.8286	0.6271	0.7190
	60.50	61.74	0.8023	0.8426	0.8012	0.8073	0.7073	0.7102
	57.03	62.61	0.8238	0.8540	0.7974	0.8172	0.7074	0.7416
	68.22	69.14	0.8472	0.9163	0.8488	0.8583	0.7271	0.7960
	58.41	62.94	0.8174	0.8464	0.7957	0.8195	0.6780	0.7123
	62.95	72.00	0.8131	0.8611	0.8214	0.8585	0.6877	0.7664
	56.57	64.16	0.7996	0.7955	0.7632	0.7886	0.7110	0.7000
	60.85	65.66	0.7020	0.6032	0.7186	0.7484	0.5380	0.6331
	60.76	58.88	0.7825	0.8377	0.7923	0.7949	0.6825	0.6934
	54.59	57.78	0.7765	0.7864	0.7444	0.7653	0.6169	0.6388
	58.61	62.63	0.8447	0.8961	0.8209	0.8352	0.7483	0.8086
	61.56	63.38	0.6833	0.6952	0.7527	0.7683	0.5499	0.6302
	61.65	64.57	0.7600	0.7432	0.7689	0.7923	0.6395	0.6679
	53.42	56.95	0.8026	0.8227	0.7594	0.7748	0.6888	0.7002
	58.22	63.82	0.8034	0.7907	0.7928	0.8090	0.6892	0.7674
	51.92	57.94	0.8029	0.8056	0.7587	0.7874	0.6788	0.7224
	61.86	65.05	0.8256	0.8746	0.8259	0.8453	0.7036	0.7378
	59.30	66.40	0.8284	0.8764	0.8014	0.8406	0.7111	0.7791
	55.29	65.69	0.7722	0.7323	0.7623	0.7952	0.6153	0.6739
	65.31	66.96	0.8706	0.9659	0.8633	0.8707	0.7520	0.8281
	56.89	64.78	0.7819	0.7900	0.7751	0.8070	0.6151	0.6613
	59.80	64.92	0.8044	0.8564	0.8003	0.8171	0.6312	0.7396
	58.51	61.93	0.7512	0.7220	0.7594	0.7876	0.6463	0.6927
	57.51	63.68	0.7856	0.8348	0.7850	0.8062	0.6709	0.7277
	60.73	64.34	0.8317	0.8669	0.8255	0.8414	0.7206	0.7477

Cuadro A2 Índice de desarrollo humano (IDH) y componentes en los municipios de Jalisco (continuación)

Nombre del municipio	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2000	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2005	Tasa de mortalidad infantil 2000	Tasa de mortalidad infantil 2005	Tasa de alfabetización 2000	Tasa de alfabetización 2005	
Ixtlahuacán del Río	0.7365	0.7446	27.87	26.68	86.86	87.61	
Jalostotitlán	0.7626	0.7819	23.83	21.30	89.86	91.05	
Jamay	0.7727	0.8120	22.31	14.78	90.30	90.94	
Jesús María	0.7325	0.7335	28.32	29.56	83.75	84.62	
Jilotlán de los Dolores	0.6625	0.7055	36.25	31.79	77.78	80.04	
Jocotepec	0.7649	0.7916	24.13	21.88	90.58	91.53	
Juanacatlán	0.8020	0.8134	21.73	15.86	92.98	93.41	
Juchitlán	0.7467	0.7755	26.45	27.69	91.92	92.73	
Lagos de Moreno	0.7729	0.7941	24.75	22.33	88.47	90.26	
El Limón	0.7768	0.8232	23.15	17.94	89.95	90.09	
Magdalena	0.7799	0.8028	23.25	19.68	92.05	93.50	
Santa María del Oro	0.6515	0.6807	37.78	36.99	74.32	76.73	
La Manzanilla de la Paz	0.7433	0.7781	25.16	24.46	90.45	90.76	
Mascota	0.7819	0.8211	23.98	17.66	93.33	94.23	
Mazamitla	0.7700	0.7827	24.70	21.56	88.94	90.11	
Mexticacán	0.7317	0.7775	27.98	21.94	88.46	89.37	
Mezquitic	0.5998	0.5167	49.62	76.66	65.16	67.13	
Mixtlán	0.7296	0.7790	28.06	24.47	90.57	90.17	
Ocotlán	0.7955	0.8388	19.72	15.13	93.23	93.91	
Ojuelos de Jalisco	0.7146	0.7316	29.05	32.02	86.41	88.10	
Pihuamo	0.7537	0.7618	24.87	21.45	83.08	81.78	
Poncitlán	0.7536	0.7826	25.81	25.39	89.20	90.28	
Puerto Vallarta	0.8139	0.8761	21.17	10.80	95.78	96.28	
Villa Purificación	0.7240	0.7332	31.81	37.16	84.80	86.95	
Quitupan	0.6986	0.7142	31.25	34.86	78.84	80.47	
El Salto	0.7916	0.8093	22.60	17.23	93.22	93.79	
San Cristóbal de la Barranca	0.7218	0.7374	29.07	26.89	88.07	87.31	
San Diego de Alejandría	0.7309	0.7371	29.51	28.57	87.28	87.94	
San Juan de los Lagos	0.7388	0.7865	23.97	21.38	89.62	91.77	
San Julián	0.7629	0.8042	23.20	16.85	90.69	91.98	
San Marcos	0.7671	0.7837	27.77	25.75	90.43	90.99	
San Martín de Bolaños	0.7173	0.7289	30.10	34.08	88.32	89.25	
San Martín Hidalgo	0.7755	0.8203	22.18	16.05	93.04	93.13	
San Miguel el Alto	0.7701	0.7842	24.21	20.46	87.48	89.56	
Gómez Farías	0.7553	0.7680	26.57	26.51	85.19	87.92	
San Sebastián del Oeste	0.7154	0.7536	30.84	27.53	87.20	88.56	
Santa María de los Ángeles	0.7422	0.7489	29.01	32.07	88.00	88.42	
Sayula	0.7772	0.8329	23.74	17.27	93.45	94.10	
Tala	0.7801	0.8119	22.73	18.46	91.22	92.13	
Talpa de Allende	0.7406	0.7687	29.12	28.82	90.11	90.88	
Tamazula de Gordiano	0.7700	0.7889	24.59	22.55	86.82	88.55	
Tapalpa	0.7184	0.7259	29.62	33.53	85.86	88.06	
Tecalitlán	0.7572	0.7746	25.51	23.51	86.16	86.80	
Tecolotlán	0.7661	0.7956	24.43	22.15	91.04	92.04	

	Tasa de asistencia escolar 2000	Tasa de asistencia escolar 2005	Índice de salud 2000	Índice de salud 2005	Índice de educación 2000	Índice de educación 2005	Índice de ingreso 2000	Índice de ingreso 2005
	58.13	58.52	0.7863	0.7964	0.7728	0.7791	0.6506	0.6583
	53.17	56.37	0.8210	0.8427	0.7763	0.7949	0.6905	0.7084
	53.30	59.64	0.8340	0.8988	0.7897	0.8051	0.7046	0.7324
	50.88	52.91	0.7824	0.7717	0.7279	0.7405	0.6874	0.6883
	52.12	58.80	0.7142	0.7525	0.6923	0.7296	0.5812	0.6344
	54.68	58.73	0.8183	0.8377	0.7861	0.8059	0.6905	0.7312
	61.61	61.68	0.8390	0.8895	0.8252	0.8283	0.7418	0.7225
	57.55	59.88	0.7984	0.7878	0.8046	0.8178	0.6371	0.7211
	59.96	62.17	0.8130	0.8339	0.7896	0.8089	0.7162	0.7397
	66.42	68.58	0.8268	0.8716	0.8211	0.8292	0.6827	0.7691
	63.02	66.99	0.8259	0.8567	0.8237	0.8466	0.6903	0.7052
	52.94	56.16	0.7011	0.7078	0.6720	0.6987	0.5816	0.6358
	57.04	61.28	0.8095	0.8156	0.7931	0.8093	0.6274	0.7096
	63.71	67.08	0.8197	0.8740	0.8345	0.8518	0.6917	0.7377
	58.70	58.81	0.8135	0.8405	0.7886	0.7967	0.7081	0.7109
	56.36	58.56	0.7853	0.8372	0.7776	0.7910	0.6322	0.7045
	52.54	55.17	0.5993	0.3669	0.6095	0.6314	0.5907	0.5520
	54.76	64.85	0.7846	0.8154	0.7863	0.8173	0.6182	0.7044
	62.13	65.20	0.8563	0.8957	0.8286	0.8434	0.7015	0.7776
	56.00	59.28	0.7761	0.7506	0.7627	0.7849	0.6050	0.6596
	56.76	60.89	0.8120	0.8414	0.7430	0.7481	0.7061	0.6961
	59.24	61.09	0.8040	0.8075	0.7921	0.8055	0.6650	0.7350
	61.31	65.25	0.8438	0.9330	0.8429	0.8594	0.7553	0.8362
	61.23	65.48	0.7524	0.7064	0.7694	0.7980	0.6503	0.6955
	47.78	55.37	0.7572	0.7262	0.6848	0.7211	0.6538	0.6959
	58.69	60.47	0.8315	0.8777	0.8171	0.8269	0.7263	0.7235
	62.75	59.07	0.7759	0.7946	0.7963	0.7790	0.5934	0.6386
	50.33	53.78	0.7722	0.7802	0.7496	0.7655	0.6711	0.6658
	53.38	57.23	0.8197	0.8420	0.7754	0.8026	0.6214	0.7152
	55.97	55.21	0.8263	0.8810	0.7912	0.7972	0.6715	0.7346
	67.68	69.71	0.7871	0.8045	0.8285	0.8390	0.6859	0.7077
	56.71	59.44	0.7671	0.7329	0.7778	0.7931	0.6072	0.6607
	60.17	66.02	0.8352	0.8878	0.8208	0.8409	0.6707	0.7324
	54.29	55.37	0.8177	0.8499	0.7642	0.7816	0.7285	0.7213
	58.59	60.34	0.7974	0.7979	0.7633	0.7873	0.7055	0.7189
	61.18	65.90	0.7607	0.7892	0.7852	0.8101	0.6004	0.6615
	55.91	62.74	0.7764	0.7501	0.7731	0.7986	0.6771	0.6982
	61.23	65.32	0.8217	0.8773	0.8271	0.8451	0.6830	0.7765
	57.49	63.55	0.8304	0.8672	0.7997	0.8260	0.7104	0.7428
	60.39	65.50	0.7755	0.7781	0.8020	0.8242	0.6445	0.7040
	58.65	61.75	0.8145	0.8320	0.7743	0.7962	0.7213	0.7388
	54.66	57.90	0.7712	0.7376	0.7546	0.7801	0.6295	0.6600
	54.88	60.96	0.8065	0.8237	0.7573	0.7819	0.7081	0.7182
	59.74	63.86	0.8158	0.8354	0.8060	0.8264	0.6765	0.7250

Cuadro A2 Índice de desarrollo humano (IDH) y componentes en los municipios de Jalisco (continuación)

Nombre del municipio	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2000	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2005	Tasa de mortalidad infantil 2000	Tasa de mortalidad infantil 2005	Tasa de alfabetización 2000	Tasa de alfabetización 2005	
Techaluta de Montenegro	0.7492	0.7875	25.74	23.04	92.00	93.02	
Tenamaxtlán	0.7602	0.8027	25.80	19.28	91.15	91.63	
Teocaltiche	0.7337	0.7731	27.36	24.42	88.57	89.52	
Teocuitatlán de Corona	0.7322	0.7497	27.51	29.61	88.78	89.33	
Tepatitlán de Morelos	0.7886	0.8083	22.30	16.65	90.09	91.66	
Tequila	0.7757	0.7844	24.87	22.48	92.53	93.14	
Teuchitlán	0.7678	0.7985	24.58	22.67	90.46	91.37	
Tizapán el Alto	0.7565	0.7632	27.35	23.61	87.19	88.45	
Tlajomulco de Zúñiga	0.7841	0.8353	22.98	15.85	92.84	94.87	
Tlaquepaque	0.7995	0.8470	21.03	12.79	94.39	95.05	
Tolimán	0.6979	0.7164	32.17	36.89	82.56	84.45	
Tomatlán	0.7397	0.7744	27.05	26.23	88.48	88.79	
Tonalá	0.7809	0.8279	23.02	15.09	94.44	94.99	
Tonaya	0.7443	0.7909	25.66	19.82	88.82	89.25	
Tonila	0.7584	0.7855	25.07	20.70	89.06	89.40	
Totatiche	0.7562	0.7838	28.02	21.33	89.12	89.60	
Tototlán	0.7546	0.7736	25.47	21.77	87.79	88.94	
Tuxcacuesco	0.6864	0.7168	32.03	34.02	82.25	84.50	
Tuxcueca	0.7533	0.7791	25.19	26.07	91.46	92.01	
Tuxpan	0.7750	0.8035	23.91	20.29	91.50	92.50	
Unión de San Antonio	0.7363	0.7288	28.11	29.87	84.29	85.84	
Unión de Tula	0.7758	0.8283	22.77	14.07	92.70	92.25	
Valle de Guadalupe	0.7586	0.8074	25.22	17.78	89.60	91.68	
Valle de Juárez	0.7546	0.7678	25.00	25.77	87.09	86.10	
San Gabriel	0.7310	0.7479	27.96	30.60	87.70	88.09	
Villa Corona	0.7698	0.7865	23.68	21.21	90.16	91.03	
Villa Guerrero	0.7109	0.7234	33.98	33.70	84.20	83.77	
Villa Hidalgo	0.7335	0.8028	23.99	20.90	92.25	93.26	
Cañadas de Obregón	0.7463	0.7689	27.83	21.83	84.46	87.07	
Yahualica de González Gallo	0.7516	0.7804	24.80	24.13	88.75	89.42	
Zacoalco de Torres	0.7528	0.7867	24.64	23.38	91.37	91.95	
Zapopan	0.8426	0.8905	19.86	8.40	96.36	96.31	
Zapotiltic	0.7705	0.8144	25.22	17.93	91.14	92.37	
Zapotitlán de Vadillo	0.7022	0.7218	32.63	35.47	85.28	86.75	
Zapotlán del Rey	0.7219	0.7708	29.77	22.47	86.87	88.15	
Zapotlanejo	0.7450	0.7671	26.32	23.02	89.00	90.31	

Fuente: PNUD (2008c).

	Tasa de asistencia escolar 2000	Tasa de asistencia escolar 2005	Índice de salud 2000	Índice de salud 2005	Índice de educación 2000	Índice de educación 2005	Índice de ingreso 2000	Índice de ingreso 2005
	53.50	59.88	0.8046	0.8278	0.7916	0.8197	0.6514	0.7151
	63.80	67.98	0.8041	0.8601	0.8204	0.8375	0.6563	0.7106
	53.02	57.51	0.7906	0.8159	0.7672	0.7885	0.6435	0.7149
	54.81	60.85	0.7894	0.7712	0.7746	0.7984	0.6328	0.6797
	57.95	59.39	0.8341	0.8827	0.7938	0.8091	0.7380	0.7332
	59.24	66.37	0.8120	0.8325	0.8143	0.8422	0.7011	0.6786
	59.76	66.59	0.8145	0.8309	0.8022	0.8311	0.6869	0.7337
	53.21	57.25	0.7907	0.8228	0.7586	0.7805	0.7204	0.6865
	57.62	62.85	0.8282	0.8895	0.8110	0.8419	0.7130	0.7744
	59.68	62.80	0.8451	0.9159	0.8282	0.8430	0.7253	0.7823
	59.85	62.25	0.7493	0.7087	0.7499	0.7705	0.5945	0.6701
	61.67	65.96	0.7932	0.8003	0.7955	0.8118	0.6304	0.7112
	59.15	61.92	0.8279	0.8961	0.8268	0.8397	0.6880	0.7482
	55.61	56.73	0.8053	0.8554	0.7775	0.7841	0.6502	0.7335
	58.91	61.85	0.8103	0.8479	0.7901	0.8022	0.6750	0.7066
	62.02	63.66	0.7850	0.8425	0.8009	0.8096	0.6830	0.6997
	52.59	56.63	0.8068	0.8387	0.7605	0.7817	0.6966	0.7006
	52.53	54.96	0.7505	0.7334	0.7234	0.7466	0.5854	0.6707
	55.39	61.07	0.8093	0.8017	0.7944	0.8175	0.6565	0.7181
	63.43	65.47	0.8203	0.8514	0.8214	0.8349	0.6834	0.7245
	50.62	53.98	0.7842	0.7690	0.7307	0.7522	0.6943	0.6653
	63.74	66.59	0.8301	0.9048	0.8305	0.8370	0.6669	0.7433
	54.96	58.79	0.8090	0.8730	0.7805	0.8071	0.6865	0.7421
	55.76	60.95	0.8109	0.8043	0.7665	0.7772	0.6865	0.7220
	58.95	58.90	0.7854	0.7627	0.7812	0.7836	0.6264	0.6974
	59.75	60.67	0.8223	0.8435	0.8002	0.8091	0.6872	0.7071
	53.68	59.14	0.7337	0.7361	0.7403	0.7566	0.6588	0.6786
	51.17	58.71	0.8196	0.8461	0.7856	0.8174	0.5954	0.7451
	56.78	53.94	0.7866	0.8382	0.7523	0.7603	0.7003	0.7084
	55.65	59.25	0.8126	0.8184	0.7771	0.7936	0.6653	0.7293
	58.13	62.27	0.8140	0.8248	0.8029	0.8206	0.6417	0.7147
	66.32	67.60	0.8550	0.9536	0.8634	0.8674	0.8096	0.8507
	61.51	64.44	0.8090	0.8717	0.8127	0.8306	0.6899	0.7411
	60.80	67.61	0.7453	0.7209	0.7712	0.8037	0.5903	0.6410
	51.73	57.42	0.7699	0.8326	0.7516	0.7791	0.6445	0.7009
	52.43	55.95	0.7995	0.8279	0.7681	0.7886	0.6677	0.6850

Cuadro A3 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) y componentes e índice de potenciación de género (IPG) en los municipios de Jalisco

Nombre del municipio	Valor del índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2000	Valor del índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2005	Valor del índice de potenciación de género (IPG) 2000	Tasa de alfabetización 2000		Tasa de alfabetización 2005		
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Acatic	0.7424	0.7297	0.6670	85.66	85.92	86.34	87.03	
Acatlán de Juárez	0.7953	0.8274	0.5848	93.69	93.02	94.92	94.10	
Ahualulco de Mercado	0.7781	0.8135	0.6643	92.14	92.58	92.65	93.57	
Amacueca	0.7186	0.7700	0.6065	88.90	91.17	92.07	92.51	
Amatitán	0.7728	0.7713	0.5959	92.75	90.27	92.65	91.57	
Ameca	0.7577	0.8111	0.5260	92.40	92.62	93.05	93.70	
San Juanito de Escobedo	0.7537	0.7694	0.6314	91.01	91.29	91.40	92.56	
Arandas	0.7479	0.7700	0.5987	86.89	85.96	88.82	88.39	
El Arenal	0.7748	0.8014	0.6182	92.16	92.27	93.56	93.89	
Atemajac de Brizuela	0.6938	0.6860	0.6509	81.20	80.56	80.25	81.28	
Atengo	0.6832	0.7244	0.6145	86.95	89.12	88.23	90.64	
Atenguillo	0.7555	0.7626	0.6662	89.51	91.71	89.41	90.91	
Atotonilco el Alto	0.7438	0.7684	0.6170	87.53	88.36	89.02	89.68	
Atoyac	0.7136	0.7202	0.5092	85.32	88.67	85.70	88.61	
Autlán de Navarro	0.7840	0.8344	0.6617	93.03	93.40	94.43	94.64	
Ayotlán	0.7171	0.7344	0.6185	85.00	84.38	85.97	86.37	
Ayutla	0.7286	0.7733	0.6250	90.61	90.59	90.34	91.52	
La Barca	0.7480	0.7856	0.5907	90.03	88.69	90.61	89.57	
Bolaños	0.6582	0.6289	0.3907	83.84	67.03	84.98	71.01	
Cabo Corrientes	0.6991	0.7574	0.5650	90.42	89.92	91.18	91.84	
Casimiro Castillo	0.7528	0.7719	0.4479	89.44	90.39	89.42	90.95	
Cihuatlán	0.7630	0.7936	0.6222	91.26	90.95	91.44	91.13	
Zapotlán el Grande	0.8001	0.8521	0.5946	93.92	92.60	94.68	93.72	
Cocula	0.7477	0.7804	0.5812	89.62	90.62	90.90	91.92	
Colotlán	0.7647	0.8219	0.6528	91.65	91.80	92.71	92.84	
Concepción de Buenos Aires	0.7363	0.7432	0.6785	84.39	87.88	84.54	87.76	
Cuautitlán de García Barragán	0.6168	0.6307	0.4359	79.57	75.08	81.65	77.18	
Cuautla	0.7321	0.7584	0.6147	84.80	91.46	86.83	92.16	
Cuquío	0.6874	0.7079	0.6319	84.85	83.98	85.76	86.02	
Chapala	0.7964	0.8408	0.6249	93.83	93.83	93.89	94.02	
Chimaltitán	0.6369	0.6768	0.5841	84.07	80.31	86.46	80.90	
Chiquilistlán	0.6925	0.7113	0.5452	84.59	84.43	85.86	87.17	
Degollado	0.7322	0.7511	0.5882	87.60	86.88	87.46	87.97	
Ejutla	0.7519	0.7814	0.4726	85.99	93.25	85.07	93.50	
Encarnación de Díaz	0.7330	0.7612	0.6049	88.31	87.46	89.10	89.16	
Etzatlán	0.7720	0.8093	0.6153	93.04	92.87	93.70	94.78	
El Grullo	0.7685	0.8231	0.5347	89.70	91.34	92.76	93.00	
Guachinango	0.6891	0.7103	0.6368	85.70	87.70	85.12	87.75	
Guadalajara	0.8221	0.8844	0.6765	97.49	96.26	97.61	96.71	
Hostotipaquillo	0.7021	0.7344	0.6176	87.13	88.52	87.77	89.54	
Huejúcar	0.7248	0.7882	0.5659	90.01	90.27	90.56	89.74	
Huejuquilla el Alto	0.7033	0.7218	0.6106	85.09	84.32	87.80	86.67	

	Tasa de asistencia escolar 2000		Tasa de asistencia escolar 2005		Índice de salud (componente del IDG) 2000	Índice de salud (componente del IDG) 2005	Índice de educación (componente del IDG) 2000	Índice de educación (componente del IDG) 2005	Índice de ingreso (componente del IDG) 2000	Índice de ingreso (componente del IDG) 2005
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres						
	52.82	48.93	56.06	54.48	0.8047	0.8035	0.7413	0.7621	0.6812	0.6235
	70.61	55.62	77.59	63.07	0.8420	0.8988	0.8330	0.8656	0.7110	0.7178
	62.92	64.41	67.03	68.10	0.8279	0.8792	0.8280	0.8461	0.6784	0.7152
	57.83	55.80	65.30	61.31	0.7833	0.8088	0.7897	0.8259	0.5826	0.6753
	60.74	58.93	65.97	64.82	0.8080	0.8516	0.8093	0.8319	0.7011	0.6302
	60.15	56.89	65.53	64.12	0.8149	0.8741	0.8117	0.8386	0.6465	0.7205
	60.42	60.70	66.52	65.33	0.8180	0.8120	0.8095	0.8330	0.6335	0.6632
	53.39	51.85	58.25	56.07	0.8101	0.8328	0.7512	0.7810	0.6823	0.6962
	62.84	58.87	66.63	64.19	0.8327	0.8734	0.8174	0.8428	0.6743	0.6881
	55.56	53.72	58.59	55.37	0.7507	0.7384	0.7213	0.7283	0.6094	0.5912
	62.30	61.22	60.66	61.72	0.7397	0.7445	0.7926	0.7999	0.5174	0.6290
	61.03	56.51	59.92	62.20	0.8070	0.8084	0.8000	0.8048	0.6594	0.6747
	58.22	53.99	60.93	57.50	0.8108	0.8335	0.7731	0.7929	0.6475	0.6788
	53.78	48.88	62.59	58.69	0.7896	0.7435	0.7512	0.7834	0.6001	0.6339
	65.22	64.25	66.12	66.20	0.8344	0.8922	0.8372	0.8508	0.6804	0.7602
	51.41	44.99	55.85	51.50	0.7943	0.8036	0.7245	0.7530	0.6325	0.6465
	56.15	57.23	61.95	64.79	0.8026	0.8173	0.7930	0.8175	0.5902	0.6851
	60.73	54.06	64.04	59.87	0.8262	0.8670	0.7859	0.8064	0.6319	0.6835
	60.15	53.12	69.90	63.57	0.6946	0.5232	0.6833	0.7377	0.5967	0.6258
	61.70	63.40	65.22	65.98	0.7214	0.7743	0.8096	0.8286	0.5664	0.6694
	61.61	59.41	62.66	60.87	0.8021	0.8429	0.8012	0.8072	0.6552	0.6656
	56.92	57.14	62.87	62.35	0.8238	0.8544	0.7975	0.8172	0.6678	0.7091
	69.23	67.24	69.73	68.56	0.8478	0.9177	0.8487	0.8583	0.7037	0.7802
	61.30	55.71	64.40	61.58	0.8176	0.8469	0.7954	0.8193	0.6301	0.6751
	65.16	60.89	72.75	71.29	0.8132	0.8618	0.8212	0.8584	0.6598	0.7455
	54.58	58.63	62.36	65.99	0.7994	0.7950	0.7626	0.7880	0.6471	0.6466
	60.69	61.02	64.71	66.60	0.7002	0.5998	0.7183	0.7482	0.4288	0.5442
	62.58	59.27	63.74	54.62	0.7822	0.8381	0.7912	0.7940	0.6229	0.6430
	58.59	50.84	62.92	53.24	0.7761	0.7860	0.7441	0.7649	0.5420	0.5728
	59.23	58.00	63.78	61.47	0.8452	0.8972	0.8209	0.8350	0.7230	0.7903
	60.74	62.33	62.87	63.87	0.6813	0.6934	0.7528	0.7681	0.4765	0.5688
	61.26	62.03	63.20	65.91	0.7592	0.7420	0.7689	0.7921	0.5494	0.5688
	56.91	50.28	59.28	54.92	0.8026	0.8228	0.7592	0.7747	0.6348	0.6559
	59.66	56.75	62.50	65.14	0.8032	0.7903	0.7913	0.8074	0.6612	0.7466
	54.65	49.50	59.42	56.63	0.8029	0.8054	0.7586	0.7873	0.6375	0.6907
	61.75	61.96	64.79	65.31	0.8258	0.8754	0.8259	0.8452	0.6644	0.7072
	60.14	58.47	67.14	65.66	0.8286	0.8773	0.8012	0.8405	0.6757	0.7515
	57.25	53.36	64.41	66.99	0.7714	0.7309	0.7624	0.7950	0.5334	0.6050
	65.93	64.70	67.35	66.57	0.8715	0.9681	0.8632	0.8707	0.7317	0.8142
	56.54	57.25	64.73	64.82	0.7813	0.7895	0.7750	0.8069	0.5498	0.6067
	63.43	56.48	66.75	63.23	0.8045	0.8571	0.7999	0.8168	0.5701	0.6907
	61.11	56.14	63.28	60.69	0.7506	0.7207	0.7592	0.7876	0.6001	0.6573

Cuadro A3 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) y componentes e índice de potenciación de género (IPG) en los municipios de Jalisco

Nombre del municipio	Valor del índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2000	Valor del índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2005	Valor del índice de potenciación de género (IPG) 2000	Tasa de alfabetización 2000		Tasa de alfabetización 2005		
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
La Huerta	0.7293	0.7749	0.5672	88.22	89.77	88.19	89.94	
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.7802	0.8096	0.6120	93.35	93.55	93.78	94.28	
Ixtlahuacán del Río	0.7206	0.7317	0.6061	85.85	87.69	86.74	88.32	
Jalostotitlán	0.7516	0.7742	0.6505	89.97	89.77	90.82	91.25	
Jamay	0.7572	0.7997	0.5876	90.82	89.80	91.10	90.79	
Jesús María	0.7159	0.7191	0.5957	84.66	83.02	85.02	84.32	
Jilotlán de los Dolores	0.6333	0.6799	0.6352	78.14	77.42	79.46	80.60	
Jocotepec	0.7523	0.7820	0.6055	90.45	90.69	91.14	91.88	
Juanacatlán	0.7896	0.8039	0.6923	93.81	92.17	93.65	93.18	
Juchitlán	0.7321	0.7643	0.6028	89.94	93.63	90.89	94.26	
Lagos de Moreno	0.7602	0.7844	0.6010	90.34	86.85	91.68	89.04	
El Limón	0.7620	0.8115	0.6664	88.41	91.41	89.07	91.06	
Magdalena	0.7681	0.7939	0.5639	92.12	91.98	93.53	93.48	
Santa María del Oro	0.6271	0.6616	0.6070	72.53	75.99	74.79	78.52	
La Manzanilla de la Paz	0.7261	0.7646	0.6079	88.04	92.45	87.92	93.13	
Mascota	0.7659	0.8083	0.5477	92.60	93.99	93.21	95.16	
Mazamitla	0.7531	0.7690	0.4990	89.19	88.73	90.29	89.95	
Mexticacán	0.7135	0.7639	0.6477	87.35	89.25	88.91	89.69	
Mezquitic	0.5913	0.5087	0.4896	76.43	55.34	78.81	56.54	
Mixtlán	0.7066	0.7598	0.5251	89.77	91.33	88.92	91.26	
Ocotlán	0.7853	0.8317	0.5413	94.03	92.51	94.47	93.40	
Ojuelos de Jalisco	0.6951	0.7164	0.5832	88.76	84.39	89.66	86.73	
Pihuamo	0.7305	0.7430	0.5199	82.26	83.85	79.95	83.51	
Poncitlán	0.7397	0.7717	0.5877	90.74	87.78	91.44	89.22	
Puerto Vallarta	0.8068	0.8716	0.5309	96.19	95.38	96.52	96.05	
Villa Purificación	0.6965	0.7105	0.6028	82.93	86.66	85.12	88.76	
Quitupan	0.6724	0.6901	0.5461	78.27	79.31	79.37	81.30	
El Salto	0.7792	0.7997	0.6478	94.00	92.46	94.21	93.39	
San Cristóbal de la Barranca	0.6901	0.7082	0.6355	86.94	89.08	85.21	88.96	
San Diego de Alejandría	0.7209	0.7293	0.5511	89.05	85.86	88.47	87.53	
San Juan de los Lagos	0.7271	0.7784	0.6185	90.26	89.07	92.23	91.37	
San Julián	0.7506	0.7949	0.6425	90.65	90.72	91.82	92.10	
San Marcos	0.7495	0.7693	0.5571	90.86	90.00	90.81	91.17	
San Martín de Bolaños	0.6940	0.7086	0.5199	88.63	87.99	90.06	88.42	
San Martín Hidalgo	0.7602	0.8083	0.5800	92.40	93.60	92.32	93.82	
San Miguel el Alto	0.7615	0.7784	0.5237	87.58	87.41	89.76	89.39	
Gómez Farías	0.7380	0.7540	0.5385	86.03	84.45	88.33	87.57	
San Sebastián del Oeste	0.6855	0.7398	0.5952	86.13	88.28	87.28	89.83	
Santa María de los Ángeles	0.7144	0.7259	0.6054	87.39	88.49	89.10	87.87	
Sayula	0.7646	0.8238	0.6096	94.22	92.78	94.63	93.64	
Tala	0.7668	0.8016	0.6484	90.93	91.48	91.75	92.48	
Talpa de Allende	0.7269	0.7577	0.6094	89.75	90.45	90.36	91.36	

(continuación)

Tasa de asistencia escolar 2000		Tasa de asistencia escolar 2005		Índice de salud (componente del IDG) 2000	Índice de salud (componente del IDG) 2005	Índice de educación (componente del IDG) 2000	Índice de educación (componente del IDG) 2005	Índice de ingreso (componente del IDG) 2000	Índice de ingreso (componente del IDG) 2005
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres						
57.52	57.49	64.29	63.10	0.7851	0.8349	0.7850	0.8061	0.6178	0.6838
61.38	60.10	64.46	64.22	0.8320	0.8676	0.8254	0.8414	0.6832	0.7199
61.73	55.00	63.74	53.86	0.7860	0.7961	0.7728	0.7788	0.6031	0.6202
55.54	51.03	56.56	56.21	0.8212	0.8431	0.7762	0.7949	0.6574	0.6846
53.33	53.27	59.58	59.70	0.8343	0.9000	0.7797	0.8051	0.6575	0.6939
55.47	47.00	56.50	50.00	0.7822	0.7712	0.7278	0.7405	0.6377	0.6456
52.04	52.20	57.25	60.32	0.7125	0.7514	0.6923	0.7294	0.4950	0.5588
55.61	53.77	59.41	58.06	0.8184	0.8380	0.7861	0.8058	0.6526	0.7021
63.71	59.53	61.55	61.81	0.8393	0.8904	0.8251	0.8284	0.7043	0.6929
58.67	56.62	62.22	57.91	0.7984	0.7874	0.8045	0.8177	0.5933	0.6877
61.25	58.74	63.28	61.11	0.8131	0.8341	0.7897	0.8090	0.6779	0.7102
67.19	65.64	69.38	67.77	0.8270	0.8723	0.8208	0.8291	0.6382	0.7332
64.25	61.84	67.87	66.11	0.8261	0.8572	0.8237	0.8466	0.6546	0.6781
53.47	52.42	58.38	54.10	0.6994	0.7061	0.6716	0.6985	0.5104	0.5803
57.54	56.63	64.68	58.45	0.8096	0.8156	0.7925	0.8091	0.5761	0.6690
65.21	62.22	67.83	66.35	0.8198	0.8749	0.8344	0.8516	0.6436	0.6983
59.84	57.67	59.35	58.32	0.8136	0.8409	0.7886	0.7967	0.6572	0.6695
60.49	53.18	60.76	56.71	0.7853	0.8377	0.7774	0.7907	0.5778	0.6635
58.81	46.72	60.20	50.30	0.5963	0.3598	0.5983	0.6202	0.5794	0.5460
55.07	54.46	66.72	63.09	0.7842	0.8154	0.7863	0.8170	0.5494	0.6469
62.72	61.54	65.73	64.67	0.8570	0.8968	0.8287	0.8434	0.6701	0.7548
59.15	53.00	61.33	57.27	0.7756	0.7495	0.7625	0.7848	0.5471	0.6150
56.20	57.29	59.96	61.80	0.8120	0.8417	0.7429	0.7476	0.6366	0.6397
61.01	57.50	63.05	59.16	0.8038	0.8073	0.7920	0.8053	0.6234	0.7025
61.15	61.47	64.98	65.52	0.8442	0.9347	0.8429	0.8594	0.7332	0.8206
61.45	61.01	66.09	64.91	0.7514	0.7045	0.7692	0.7978	0.5688	0.6294
51.44	44.55	59.91	51.64	0.7566	0.7250	0.6847	0.7207	0.5761	0.6247
59.53	57.85	60.77	60.16	0.8317	0.8785	0.8171	0.8269	0.6889	0.6938
64.40	61.21	63.73	55.24	0.7754	0.7944	0.7961	0.7787	0.4987	0.5515
53.17	47.90	57.32	50.74	0.7717	0.7798	0.7498	0.7656	0.6412	0.6427
54.36	52.48	58.12	56.38	0.8199	0.8423	0.7755	0.8026	0.5858	0.6902
59.13	53.24	56.95	53.72	0.8267	0.8820	0.7910	0.7971	0.6342	0.7057
67.41	67.97	70.32	69.05	0.7865	0.8041	0.8285	0.8389	0.6334	0.6649
58.29	55.07	55.68	63.14	0.7663	0.7315	0.7778	0.7929	0.5379	0.6015
61.17	59.26	66.81	65.30	0.8356	0.8889	0.8208	0.8408	0.6241	0.6952
56.97	51.97	57.20	53.69	0.8179	0.8504	0.7642	0.7815	0.7024	0.7031
59.06	58.15	59.67	60.95	0.7973	0.7977	0.7633	0.7873	0.6535	0.6769
60.89	61.45	67.13	64.65	0.7598	0.7886	0.7851	0.8099	0.5116	0.5909
58.82	53.56	64.32	61.34	0.7762	0.7492	0.7731	0.7985	0.5938	0.6300
61.71	60.77	65.35	65.28	0.8219	0.8782	0.8271	0.8451	0.6448	0.7482
58.60	56.40	64.82	62.30	0.8306	0.8679	0.7997	0.8259	0.6701	0.7109
60.77	60.00	66.77	64.21	0.7749	0.7774	0.8020	0.8240	0.6040	0.6718

Cuadro A3 Índice de desarrollo relativo al género (IDG) y componentes e índice de potenciación de género (IPG) en los municipios de Jalisco

Nombre del municipio	Valor del índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2000	Valor del índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2005	Valor del índice de potenciación de género (IPG) 2000	Tasa de alfabetización 2000		Tasa de alfabetización 2005		
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Tamazula de Gordiano	0.7504	0.7729	0.5418	85.93	87.59	88.00	89.04	
Tapalpa	0.6992	0.7095	0.5805	86.73	85.05	88.28	87.87	
Tecalitlán	0.7380	0.7581	0.5551	85.28	86.94	85.80	87.67	
Tecolotlán	0.7483	0.7813	0.6045	90.77	91.29	91.48	92.55	
Techaluta de Montenegro	0.7266	0.7685	0.6071	91.30	92.62	91.85	94.03	
Tenamaxtlán	0.7441	0.7913	0.5422	90.04	92.17	90.54	92.69	
Teocaltiche	0.7214	0.7635	0.6463	89.42	87.89	89.93	89.19	
Teocuitatlán de Corona	0.7092	0.7311	0.5261	86.89	90.40	87.51	90.93	
Tepatitlán de Morelos	0.7784	0.8011	0.6018	90.73	89.54	92.11	91.27	
Tequila	0.7596	0.7714	0.6045	92.99	92.09	93.61	92.70	
Teuchitlán	0.7531	0.7873	0.6054	88.76	91.90	89.69	92.79	
Tizapán el Alto	0.7370	0.7464	0.5842	85.58	88.61	86.72	89.95	
Tlajomulco de Zúñiga	0.7717	0.8263	0.5113	92.94	92.76	95.00	94.74	
Tlaquepaque	0.7896	0.8400	0.5417	95.40	93.45	95.64	94.49	
Tolimán	0.6780	0.6998	0.6198	82.15	82.95	84.06	84.78	
Tomatlán	0.7190	0.7574	0.6081	88.49	88.47	88.80	88.77	
Tonalá	0.7695	0.8200	0.6385	95.11	93.77	95.42	94.55	
Tonaya	0.7278	0.7783	0.6084	86.19	91.14	86.77	91.48	
Tonila	0.7393	0.7697	0.4865	88.25	89.83	88.47	90.24	
Totatiche	0.7434	0.7739	0.6552	88.73	89.44	89.57	89.63	
Tototlán	0.7355	0.7578	0.5883	87.49	88.05	88.61	89.23	
Tuxcacuesco	0.6643	0.6979	0.5870	80.34	84.17	81.87	86.97	
Tuxcueca	0.7376	0.7664	0.6204	91.10	91.78	91.29	92.79	
Tuxpan	0.7586	0.7906	0.6096	92.68	90.45	93.61	91.54	
Unión de San Antonio	0.7216	0.7163	0.5469	84.98	83.71	86.37	85.42	
Unión de Tula	0.7607	0.8171	0.4163	91.20	93.95	90.80	93.47	
Valle de Guadalupe	0.7467	0.7983	0.3682	89.53	89.66	91.73	91.63	
Valle de Juárez	0.7378	0.7536	0.5763	85.88	88.11	84.12	87.73	
San Gabriel	0.7113	0.7314	0.5137	85.74	89.47	86.04	89.83	
Villa Corona	0.7535	0.7740	0.4322	88.72	91.40	90.14	91.81	
Villa Guerrero	0.6970	0.7118	0.4272	83.78	84.56	83.82	83.74	
Villa Hidalgo	0.7252	0.7972	0.4535	92.39	92.12	93.13	93.37	
Cañadas de Obregón	0.7310	0.7575	0.6682	82.35	86.04	86.06	87.87	
Yahualica de González Gallo	0.7383	0.7707	0.4468	88.61	88.85	89.21	89.58	
Zacoalco de Torres	0.7371	0.7748	0.6133	91.46	91.29	91.90	92.00	
Zapopan	0.8357	0.8861	0.6268	96.90	95.86	96.61	96.04	
Zapotiltic	0.7552	0.8027	0.6343	91.53	90.81	92.94	91.87	
Zapotitlán de Vadillo	0.6822	0.7055	0.5294	86.41	84.26	87.55	86.05	
Zapotlán del Rey	0.7027	0.7556	0.5963	85.70	87.96	87.38	88.84	
Zapotlanejo	0.7353	0.7600	0.4928	89.02	88.98	90.30	90.32	

Fuente: PNUD (2008c).

(continuación)

Tasa de asistencia escolar 2000		Tasa de asistencia escolar 2005		Índice de salud (componente del IDG) 2000	Índice de salud (componente del IDG) 2005	Índice de educación (componente del IDG) 2000	Índice de educación (componente del IDG) 2005	Índice de ingreso (componente del IDG) 2000	Índice de ingreso (componente del IDG) 2005
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres						
60.37	57.00	63.18	60.37	0.8145	0.8322	0.7740	0.7960	0.6625	0.6904
56.20	53.11	58.35	57.48	0.7706	0.7364	0.7544	0.7801	0.5727	0.6122
56.36	53.44	62.25	59.73	0.8064	0.8238	0.7571	0.7816	0.6505	0.6688
60.98	58.52	65.35	62.37	0.8158	0.8356	0.8060	0.8263	0.6231	0.6821
55.17	51.94	61.45	58.47	0.8045	0.8279	0.7915	0.8196	0.5838	0.6580
65.41	62.22	68.31	67.64	0.8039	0.8606	0.8201	0.8373	0.6081	0.6759
56.40	49.94	60.79	54.59	0.7905	0.8160	0.7669	0.7882	0.6068	0.6864
57.21	52.59	62.21	59.55	0.7891	0.7706	0.7742	0.7980	0.5642	0.6247
59.18	56.79	60.18	58.64	0.8345	0.8836	0.7938	0.8091	0.7071	0.7105
59.24	59.23	66.19	66.55	0.8120	0.8327	0.8143	0.8423	0.6525	0.6392
62.57	57.24	69.28	64.15	0.8147	0.8312	0.8020	0.8308	0.6426	0.6998
54.16	52.30	58.47	56.11	0.7905	0.8229	0.7583	0.7801	0.6623	0.6362
59.17	56.07	64.00	61.70	0.8284	0.8905	0.8110	0.8419	0.6756	0.7464
60.44	58.93	62.87	62.73	0.8455	0.9173	0.8282	0.8430	0.6951	0.7598
60.26	59.47	64.66	60.10	0.7484	0.7070	0.7499	0.7705	0.5356	0.6218
61.02	62.37	64.46	67.51	0.7928	0.7999	0.7954	0.8118	0.5689	0.6605
59.44	58.86	61.53	62.31	0.8281	0.8971	0.8268	0.8397	0.6536	0.7232
58.96	52.14	59.01	54.45	0.8052	0.8560	0.7764	0.7835	0.6019	0.6955
58.24	59.55	61.90	61.81	0.8103	0.8483	0.7900	0.8020	0.6178	0.6587
63.55	60.47	66.57	60.72	0.7846	0.8428	0.8005	0.8090	0.6452	0.6699
54.87	50.40	58.86	54.51	0.8068	0.8390	0.7604	0.7815	0.6393	0.6530
50.36	54.62	53.66	56.15	0.7495	0.7320	0.7226	0.7456	0.5207	0.6162
58.10	52.77	63.38	58.79	0.8093	0.8015	0.7941	0.8171	0.6093	0.6805
65.26	61.69	66.42	64.57	0.8205	0.8519	0.8213	0.8349	0.6339	0.6850
53.15	48.41	57.56	50.83	0.7839	0.7684	0.7306	0.7520	0.6501	0.6286
64.59	62.99	69.09	64.25	0.8305	0.9062	0.8301	0.8365	0.6217	0.7085
57.16	52.99	62.41	55.27	0.8090	0.8738	0.7806	0.8066	0.6506	0.7144
58.79	53.09	62.04	59.96	0.8109	0.8042	0.7663	0.7766	0.6362	0.6801
59.39	58.55	61.01	57.01	0.7851	0.7619	0.7809	0.7832	0.5679	0.6491
61.97	57.72	63.51	57.96	0.8225	0.8439	0.8000	0.8088	0.6381	0.6692
55.94	51.56	61.59	56.77	0.7326	0.7349	0.7401	0.7553	0.6184	0.6453
56.20	46.56	62.85	54.99	0.8197	0.8466	0.7853	0.8173	0.5707	0.7277
58.00	55.70	56.80	51.37	0.7864	0.8385	0.7514	0.7598	0.6551	0.6742
59.45	52.24	61.98	56.77	0.8128	0.8185	0.7767	0.7933	0.6253	0.7002
60.71	55.72	63.90	60.72	0.8140	0.8249	0.8028	0.8205	0.5946	0.6789
67.48	65.17	68.43	66.77	0.8557	0.9556	0.8634	0.8674	0.7879	0.8355
63.97	59.22	67.02	61.93	0.8091	0.8725	0.8125	0.8302	0.6440	0.7053
61.62	60.01	68.90	66.34	0.7443	0.7194	0.7713	0.8037	0.5311	0.5932
54.15	49.38	59.16	55.79	0.7693	0.8328	0.7514	0.7790	0.5875	0.6550
54.91	50.16	57.68	54.37	0.7994	0.8281	0.7680	0.7886	0.6385	0.6634

Cuadro A4. Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) y sus componentes para los municipios de Jalisco, 2004

Región	Municipio	Población 2005	Subíndice de capacidad fiscal (SICF)		Subíndice de capacidad de dotación de servicios (SICDS)		
			Valor	Grado	Valor	Grado	
Zona Metropolitana	Guadalajara	1,600,940	28.26	Alto	99.97	Muy Alto	
Costa Sur	Autlán de Navarro	53,269	34.06	Alto	97.35	Muy Alto	
Zona Metropolitana	Zapopan	1,155,790	30.15	Alto	98.85	Muy Alto	
Sur	Tuxpan	32,462	26.98	Medio	99.29	Muy Alto	
Costa Sur	Casimiro Castillo	18,913	25.93	Medio	90.01	Medio	
Zona Metropolitana	Tonalá	408,729	29.97	Alto	97.39	Muy Alto	
Costa Sur	La Huerta	20,161	20.52	Medio	86.90	Medio	
Altos Norte	Lagos de Moreno	140,001	32.52	Alto	96.01	Alto	
Sierra de Amula	Unión de Tula	13,133	23.44	Medio	99.29	Muy Alto	
Zona Metropolitana	Tlajomulco de Zúñiga	220,630	41.75	Muy Alto	83.59	Medio	
Zona Metropolitana	Tlaquepaque	563,006	28.64	Alto	98.77	Muy Alto	
Costa Sur	Cuautitlán de García Barragán	16,408	23.92	Medio	88.68	Medio	
Costa Sur	Villa Purificación	10,975	23.98	Medio	86.66	Medio	
Norte	Colotlán	16,404	24.61	Medio	97.96	Muy Alto	
Altos Norte	Unión de San Antonio	15,484	25.95	Medio	93.53	Alto	
Ciénega	Tuxcueca	5,765	24.35	Medio	97.67	Muy Alto	
Ciénega	Ocotlán	89,340	28.88	Alto	90.55	Alto	
Altos Sur	Tepatitlán de Morelos	126,625	33.61	Alto	97.51	Muy Alto	
Valles	Amatitán	13,435	32.53	Alto	92.60	Alto	
Sierra de Amula	Chiquilistlán	5,098	11.28	Bajo	88.47	Medio	
Ciénega	Poncitlán	43,817	20.31	Medio	98.23	Muy Alto	
Sur	Zapotlán el Grande	96,050	18.64	Medio	93.79	Alto	
Valles	Hostotipaquillo	8,228	24.10	Medio	94.26	Alto	
Costa Sur	Cihuatlán	30,241	26.49	Medio	97.82	Muy Alto	
Ciénega	La Barca	59,990	30.47	Alto	99.49	Muy Alto	
Altos Sur	Jesús María	17,884	25.03	Medio	84.32	Medio	
Valles	San Martín Hidalgo	24,127	24.37	Medio	97.20	Muy Alto	
Altos Sur	San Miguel el Alto	26,971	21.97	Medio	96.75	Muy Alto	
Altos Sur	Arandas	80,193	29.23	Alto	88.32	Medio	
Zona Metropolitana	El Salto	111,436	32.77	Alto	94.98	Alto	
Valles	Magdalena	18,924	24.05	Medio	97.92	Muy Alto	
Sur	Sayula	34,755	15.12	Bajo	89.39	Medio	
Centro	Acatlán de Juárez	22,540	29.77	Alto	99.58	Muy Alto	
Ciénega	Tizapán el Alto	19,076	31.27	Alto	89.98	Medio	
Valles	Tequila	38,534	23.80	Medio	87.99	Medio	
Ciénega	Jocotepec	37,972	27.29	Alto	89.86	Medio	
Valles	Cocula	25,119	23.98	Medio	96.06	Alto	
Sureste	Quitupan	8,491	19.30	Medio	83.55	Medio	
Costa Norte	Cabo Corrientes	9,034	22.31	Medio	84.25	Medio	
Altos Norte	San Juan de los Lagos	57,104	23.58	Medio	94.86	Alto	
Sierra de Amula	El Grullo	21,825	28.52	Alto	97.64	Muy Alto	
Costa Norte	Tomatlán	31,798	19.62	Medio	83.75	Medio	
Ciénega	Atotonilco el Alto	52,204	34.28	Alto	88.45	Medio	
Sierra de Amula	El Limón	5,410	24.46	Medio	91.67	Alto	

	Subíndice de capacidad administrativa (SICA)		Subíndice de capacidad de rendición de cuentas (SICRC)		ICCIM		Posición relativa	
	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Nacional	Estatal
	73.54	Muy Alto	63.80	Muy Alto	74.51	Muy Alto	7	1
	75.50	Muy Alto	56.51	Muy Alto	73.16	Muy Alto	16	2
	75.43	Muy Alto	54.40	Alto	72.67	Muy Alto	20	3
	66.61	Muy Alto	59.53	Muy Alto	70.68	Muy Alto	39	4
	71.52	Muy Alto	55.20	Muy Alto	68.43	Muy Alto	67	5
	73.29	Muy Alto	41.33	Medio	68.20	Muy Alto	74	6
	73.79	Muy Alto	56.20	Muy Alto	68.00	Muy Alto	76	7
	66.66	Muy Alto	50.00	Alto	67.89	Muy Alto	80	8
	66.24	Muy Alto	50.07	Alto	67.83	Muy Alto	82	9
	69.93	Muy Alto	56.13	Muy Alto	67.76	Muy Alto	84	10
	61.38	Alto	53.57	Alto	67.37	Muy Alto	94	11
	71.28	Muy Alto	53.53	Alto	67.33	Muy Alto	97	12
	70.71	Muy Alto	54.53	Alto	66.78	Muy Alto	108	13
	60.49	Alto	51.53	Alto	65.90	Muy Alto	121	14
	60.30	Alto	55.93	Muy Alto	65.74	Muy Alto	127	15
	62.51	Alto	48.00	Alto	65.61	Muy Alto	131	16
	76.25	Muy Alto	35.43	Medio	65.60	Muy Alto	132	17
	60.63	Alto	46.73	Alto	65.52	Muy Alto	134	18
	54.69	Alto	57.87	Muy Alto	64.64	Alto	164	19
	57.26	Alto	67.47	Muy Alto	64.58	Alto	167	20
	58.86	Alto	48.70	Alto	64.28	Alto	175	21
	62.88	Alto	49.07	Alto	64.28	Alto	176	22
	47.30	Medio	67.33	Muy Alto	64.08	Alto	187	23
	61.59	Alto	41.13	Medio	63.83	Alto	194	24
	53.95	Alto	47.73	Alto	63.71	Alto	205	25
	61.02	Alto	55.80	Muy Alto	63.11	Alto	233	26
	55.30	Alto	48.40	Alto	63.05	Alto	236	27
	54.43	Alto	51.07	Alto	63.04	Alto	238	28
	55.55	Alto	55.73	Muy Alto	62.80	Alto	253	29
	59.55	Alto	39.27	Medio	62.43	Alto	261	30
	56.11	Alto	43.87	Medio	62.39	Alto	263	31
	61.60	Alto	49.40	Alto	62.24	Alto	272	32
	49.04	Alto	47.97	Alto	62.01	Alto	282	33
	57.60	Alto	46.07	Alto	61.80	Alto	291	34
	66.94	Muy Alto	38.17	Medio	61.75	Alto	294	35
	66.15	Muy Alto	35.33	Medio	61.67	Alto	296	36
	52.67	Alto	47.80	Alto	61.60	Alto	297	37
	59.51	Alto	53.40	Alto	61.18	Alto	323	38
	57.41	Alto	53.93	Alto	61.08	Alto	327	39
	59.16	Alto	37.26	Medio	60.84	Alto	343	40
	51.49	Alto	42.27	Medio	60.73	Alto	347	41
	65.06	Muy Alto	43.04	Medio	60.62	Alto	353	42
	64.05	Alto	32.60	Bajo	60.53	Alto	360	43
	48.48	Medio	53.53	Alto	60.30	Alto	374	44

Cuadro A4. Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) y sus componentes para los municipios de Jalisco, 2004

Región	Municipio	Población 2005	Subíndice de capacidad fiscal (SICF)		Subíndice de capacidad de dotación de servicios (SICDS)		
			Valor	Grado	Valor	Grado	
Sureste	Tecalitlán	16,042	20.30	Medio	88.00	Medio	
Norte	Totatiche	4,217	20.02	Medio	96.01	Alto	
Altos Sur	San Julián	12,974	33.20	Alto	96.07	Alto	
Costa Norte	Puerto Vallarta	220,368	29.29	Alto	88.51	Medio	
Altos Sur	Jalostotitlán	28,462	33.19	Alto	90.56	Alto	
Sureste	Tamazula de Gordiano	35,987	20.42	Medio	85.74	Medio	
Ciénega	Zapotlán del Rey	16,274	24.88	Medio	98.77	Muy Alto	
Ciénega	Chapala	43,345	33.99	Alto	95.68	Alto	
Altos Norte	San Diego de Alejandría	6,181	15.64	Bajo	96.37	Alto	
Norte	Villa Guerrero	5,182	16.12	Bajo	87.38	Medio	
Altos Sur	Cañadas de Obregón	3,978	24.60	Medio	91.84	Alto	
Sur	Tonila	7,179	19.60	Medio	84.60	Medio	
Sierra Occidental	Talpa de Allende	13,612	27.48	Alto	90.72	Alto	
Altos Norte	Villa Hidalgo	17,291	32.74	Alto	97.87	Muy Alto	
Sur	Teocuitatlán de Corona	10,226	22.12	Medio	82.79	Medio	
Sur	Zapotiltic	27,290	25.30	Medio	97.50	Muy Alto	
Altos Norte	Encarnación de Díaz	47,397	31.97	Alto	95.15	Alto	
Sierra Occidental	Mascota	13,136	19.00	Medio	86.10	Medio	
Ciénega	Tototlán	19,710	31.59	Alto	91.95	Alto	
Sierra Occidental	Ayutla	12,221	24.19	Medio	87.70	Medio	
Norte	Huejúcar	5,236	21.84	Medio	91.20	Alto	
Altos Sur	Valle de Guadalupe	6,052	22.05	Medio	77.59	Medio	
Ciénega	Ayotlán	35,150	33.77	Alto	87.01	Medio	
Sierra de Amula	Atengo	4,918	13.98	Bajo	85.35	Medio	
Centro	San Cristóbal de la Barranca	3,207	17.12	Bajo	86.79	Medio	
Valles	San Marcos	3,533	20.16	Medio	92.24	Alto	
Sur	Gómez Farías	12,720	18.88	Medio	93.47	Alto	
Centro	Zapotlanejo	55,827	31.83	Alto	86.99	Medio	
Sureste	Pihuamo	11,681	23.43	Medio	86.76	Medio	
Ciénega	Jamay	21,223	28.22	Alto	99.71	Muy Alto	
Norte	Huejuquilla el Alto	7,926	19.75	Medio	79.19	Medio	
Sierra de Amula	Tenamaxtlán	7,047	21.29	Medio	82.85	Medio	
Sierra Occidental	Atenguillo	4,107	33.98	Alto	96.25	Alto	
Sur	Amacueca	5,065	20.81	Medio	96.27	Alto	
Sureste	La Manzanilla de la Paz	3,623	15.70	Bajo	98.76	Muy Alto	
Norte	Chimaltitán	3,382	18.11	Medio	80.50	Medio	
Altos Sur	Mexticacán	6,084	21.72	Medio	96.42	Alto	
Sierra de Amula	Tonaya	5,557	31.51	Alto	98.13	Muy Alto	
Sur	Atemajac de Brizuela	6,236	13.95	Bajo	86.72	Medio	
Centro	Juanacatlán	11,902	29.02	Alto	89.86	Medio	
Sierra de Amula	Tuxcacuesco	3,770	10.09	Bajo	89.65	Medio	
Valles	San Juanito de Escobedo	8,379	21.43	Medio	99.15	Muy Alto	
Sierra Occidental	Guachinango	4,138	25.51	Medio	87.65	Medio	
Ciénega	Degollado	19,173	29.05	Alto	91.09	Alto	

(continuación)

	Subíndice de capacidad administrativa (SICA)		Subíndice de capacidad de rendición de cuentas (SICRC)		ICCIM		Posición relativa	
	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Nacional	Estatal
	57.44	Alto	46.53	Alto	60.17	Alto	378	45
	49.78	Alto	47.65	Alto	60.14	Alto	383	46
	43.76	Medio	50.20	Alto	60.01	Alto	387	47
	52.52	Alto	47.73	Alto	59.80	Alto	398	48
	53.64	Alto	41.80	Medio	59.71	Alto	401	49
	53.96	Alto	52.13	Alto	59.68	Alto	404	50
	46.90	Medio	44.47	Medio	59.65	Alto	407	51
	44.83	Medio	46.80	Alto	59.49	Alto	418	52
	49.50	Alto	43.80	Medio	58.75	Alto	471	53
	45.92	Medio	58.73	Muy Alto	58.58	Alto	485	54
	51.34	Alto	41.73	Medio	58.41	Alto	502	55
	54.46	Alto	47.93	Alto	58.38	Alto	507	56
	46.46	Medio	48.47	Alto	58.34	Alto	509	57
	37.17	Medio	49.47	Alto	58.01	Alto	538	58
	60.11	Alto	38.43	Medio	57.69	Alto	569	59
	43.40	Medio	42.13	Medio	57.50	Alto	581	60
	41.97	Medio	44.13	Medio	57.47	Alto	587	61
	49.30	Alto	49.80	Alto	57.44	Alto	591	62
	42.47	Medio	46.80	Alto	57.31	Alto	606	63
	46.08	Medio	49.73	Alto	57.29	Alto	610	64
	46.65	Medio	45.63	Alto	57.28	Alto	612	65
	51.03	Alto	54.13	Alto	56.88	Alto	643	66
	40.45	Medio	52.33	Alto	56.72	Alto	653	67
	49.15	Alto	49.93	Alto	56.69	Alto	658	68
	44.80	Medio	52.00	Alto	56.43	Medio	672	69
	47.87	Medio	39.80	Medio	56.39	Medio	675	70
	48.21	Medio	36.27	Medio	55.87	Medio	735	71
	41.61	Medio	47.01	Alto	55.60	Medio	760	72
	41.15	Medio	50.93	Alto	55.51	Medio	769	73
	43.10	Medio	30.63	Bajo	55.48	Medio	772	74
	51.05	Alto	46.93	Alto	55.33	Medio	786	75
	49.10	Alto	44.33	Medio	55.25	Medio	793	76
	33.48	Medio	44.13	Medio	55.02	Medio	811	77
	35.48	Medio	45.40	Alto	54.73	Medio	831	78
	34.93	Medio	44.80	Medio	54.62	Medio	844	79
	45.88	Medio	50.33	Alto	54.60	Medio	848	80
	41.42	Medio	35.57	Medio	54.49	Medio	856	81
	37.14	Medio	34.20	Bajo	54.14	Medio	893	82
	47.60	Medio	39.13	Medio	53.85	Medio	929	83
	49.41	Alto	26.13	Bajo	53.69	Medio	944	84
	37.28	Medio	50.73	Alto	53.63	Medio	945	85
	31.79	Bajo	41.33	Medio	53.35	Medio	976	86
	39.91	Medio	40.64	Medio	52.97	Medio	1010	87
	31.19	Bajo	47.09	Alto	52.92	Medio	1013	88

Cuadro A4. Índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) y sus componentes para los municipios de Jalisco, 2004

Región	Municipio	Población 2005	Subíndice de capacidad fiscal (SICF)		Subíndice de capacidad de dotación de servicios (SICDS)		
			Valor	Grado	Valor	Grado	
Altos Norte	Ojuelos de Jalisco	28,081	24.63	Medio	80.00	Medio	
Altos Norte	Teocaltiche	36,976	29.95	Alto	94.68	Alto	
Valles	Tala	56,291	29.12	Alto	94.73	Alto	
Sureste	Mazamitla	11,671	24.25	Medio	88.15	Medio	
Centro	Cuquío	16,236	22.21	Medio	84.83	Medio	
Norte	Bolaños	5,019	21.87	Medio	80.22	Medio	
Altos Sur	Yahualica de González Gallo	22,920	27.15	Alto	77.70	Medio	
Valles	Ahualulco de Mercado	21,465	28.09	Alto	97.95	Muy Alto	
Norte	Santa María de los Ángeles	3,687	17.13	Bajo	96.27	Alto	
Altos Sur	Acatic	18,551	22.71	Medio	86.12	Medio	
Valles	El Arenal	15,064	24.44	Medio	77.91	Medio	
Sur	Techaluta de Montenegro	3,044	15.83	Bajo	87.07	Medio	
Sierra de Amula	Juchitlán	5,282	13.60	Bajo	88.63	Medio	
Sureste	Concepción de Buenos Aires	5,221	34.11	Alto	87.60	Medio	
Sierra Occidental	Mixtlán	3,279	19.67	Medio	93.48	Alto	
Sur	Atoyac	7,870	21.85	Medio	98.90	Muy Alto	
Centro	Villa Corona	15,196	20.98	Medio	90.61	Alto	
Sur	Zacoalco de Torres	25,529	29.66	Alto	88.15	Medio	
Valles	Teuchitlán	7,743	44.36	Muy Alto	87.81	Medio	
Sierra de Amula	Tecolotlán	14,984	23.23	Medio	93.62	Alto	
Sierra de Amula	Ejutla	1,888	24.62	Medio	82.83	Medio	
Valles	Etzatlán	17,564	18.11	Medio	97.85	Muy Alto	
Centro	Ixtlahuacán del Río	18,157	20.18	Medio	90.39	Alto	
Sur	Tolimán	8,756	12.01	Bajo	87.15	Medio	
Norte	Mezquitic	15,674	21.44	Medio	76.29	Bajo	
Centro	Ixtlahuacán de los Membrillos	23,420	23.19	Medio	86.53	Medio	
Sur	Zapotitlán de Vadillo	6,345	23.64	Medio	94.95	Alto	
Norte	San Martín de Bolaños	3,205	13.13	Bajo	91.80	Alto	
Sureste	Santa María del Oro	2,653	16.02	Bajo	81.89	Medio	
Sureste	Jilotlán de los Dolores	8,579	21.20	Medio	88.63	Medio	
Sur	San Gabriel	13,378	28.42	Alto	87.06	Medio	
Valles	Ameca	54,161	24.88	Medio	ND	ND	
Sierra Occidental	Cuautla	2,024	ND	ND	96.11	Alto	
Sierra Occidental	San Sebastián del Oeste	5,626	19.51	Medio	ND	ND	
Sur	Tapalpa	16,057	ND	ND	84.47	Medio	
Sureste	Valle de Juárez	5,218	ND	ND	97.73	Muy Alto	

Fuente: De Dios (2008).
Nota: ND: información no disponible para su cálculo. En 2004 Jalisco contaba con 124 municipios, de los cuales 119 tenían información suficiente para el cómputo del ICCIM. Ver notas técnicas para los criterios de asignación de categorías (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto).

(continuación)

	Subíndice de capacidad administrativa (SICA)		Subíndice de capacidad de rendición de cuentas (SICRC)		ICCIM		Posición relativa	
	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Nacional	Estatal
	38.61	Medio	51.40	Alto	52.83	Medio	1026	89
	40.41	Medio	28.87	Bajo	52.76	Medio	1032	90
	31.67	Bajo	41.00	Medio	52.67	Medio	1046	91
	37.57	Medio	42.00	Medio	52.52	Medio	1064	92
	38.79	Medio	44.93	Medio	52.48	Medio	1067	93
	46.25	Medio	39.93	Medio	52.42	Medio	1073	94
	43.17	Medio	44.13	Medio	52.17	Medio	1096	95
	45.81	Medio	14.67	Muy Bajo	51.89	Medio	1127	96
	24.24	Bajo	49.27	Alto	51.40	Medio	1168	97
	35.73	Medio	41.80	Medio	51.06	Medio	1195	98
	40.85	Medio	42.93	Medio	50.85	Medio	1210	99
	38.27	Medio	38.73	Medio	50.78	Medio	1216	100
	35.13	Medio	41.47	Medio	50.61	Medio	1234	101
	32.60	Bajo	36.93	Medio	50.33	Medio	1258	102
	30.81	Bajo	38.13	Medio	50.33	Medio	1259	103
	20.97	Bajo	42.13	Medio	49.73	Medio	1305	104
	30.63	Bajo	37.97	Medio	49.49	Medio	1329	105
	35.05	Medio	29.87	Bajo	49.14	Medio	1370	106
	21.02	Bajo	43.67	Medio	49.05	Medio	1382	107
	25.22	Bajo	37.62	Medio	48.64	Medio	1419	108
	29.87	Bajo	39.80	Medio	47.72	Medio	1510	109
	42.50	Medio	6.03	Muy Bajo	47.55	Bajo	1528	110
	21.71	Bajo	42.13	Medio	47.27	Bajo	1550	111
	27.08	Bajo	40.33	Medio	46.91	Bajo	1579	112
	36.08	Medio	36.80	Medio	46.86	Bajo	1583	113
	46.95	Medio	5.10	Muy Bajo	45.98	Bajo	1632	114
	19.70	Bajo	28.83	Bajo	44.95	Bajo	1708	115
	24.63	Bajo	27.13	Bajo	44.26	Bajo	1752	116
	27.28	Bajo	33.63	Bajo	44.13	Bajo	1760	117
	23.84	Bajo	17.50	Muy Bajo	41.43	Bajo	1901	118
	10.93	Muy Bajo	5.10	Muy Bajo	34.06	Muy Bajo	2124	119
	ND	ND	ND	ND	ND	ND	–	–
	42.06	Medio	53.33	Alto	ND	ND	–	–
	ND	ND	ND	ND	ND	ND	–	–
	33.94	Medio	57.27	Muy Alto	ND	ND	–	–
	37.74	Medio	25.73	Bajo	ND	ND	–	–

El *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009* es la tercera publicación estatal de este tipo inspirada, en gran medida, en los informes nacionales sobre desarrollo humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México elabora desde inicios de esta década. Su contenido es resultado del esfuerzo y el compromiso de una multiplicidad de actores locales, entre los cuales destacan académicos, representantes de la sociedad civil y funcionarios públicos de Jalisco.

Este documento enfatiza una visión del desarrollo que va más allá del crecimiento económico para incorporar otros factores que inciden en la calidad de vida de las personas. Desde la perspectiva del desarrollo humano, *desarrollo* implica la condición en que se encuentran las libertades de las personas y el proceso de ampliación de las posibilidades que ellas tienen para elegir entre distintas alternativas de vida de acuerdo a sus preferencias. En esta tesitura, el informe da cuenta de las tendencias recientes en distintas dimensiones del desarrollo en la entidad; identifica los principales retos a enfrentar, y destaca al mismo tiempo un conjunto de oportunidades que pueden ser aprovechadas mediante la acción pública, privada y social para mejorar la calidad de vida de los jaliscienses. El análisis revela que Jalisco es un estado con nivel de desarrollo humano alto que, sin embargo, también presenta una desigualdad importante, no sólo entre individuos y regiones, sino entre capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Así, la entidad enfrenta el reto de reducir, y eventualmente de cerrar, las brechas de desigualdad socioeconómica e institucional con el fin de alcanzar un desarrollo más equilibrado y sustentable.

El informe muestra de manera novedosa cómo para promover el desarrollo humano con leyes o políticas sociales bien diseñadas, es indispensable contar con la maquinaria gubernamental –las instituciones, las organizaciones, los procesos, los recursos y las personas– que habrá de llevarlas a la práctica. Mediante un diagnóstico riguroso y propositivo, este documento brinda una mirada desde el desarrollo humano a las intervenciones necesarias para mejorar las capacidades institucionales de los municipios de Jalisco y de la propia administración estatal, y con ello, potenciar las libertades individuales y disminuir la desigualdad en la entidad.

ISBN: 978-92-1-326033-3 • S.09.III.B.28