

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.

