

Resumen ejecutivo

Desarrollo humano y capacidades institucionales

1. El desarrollo humano implica la expansión sostenida y equitativa de las libertades individuales, pero requiere de una noción amplia de libertad que vaya más allá de la simple ausencia de restricciones e incluya una mínima disponibilidad de alternativas entre las cuales elegir. Un medio para promover la expansión de la libertad es la ampliación de las capacidades básicas sobre las que se ejerce la iniciativa individual y que permiten el diseño de proyectos de vida con valores propios, mismos que, a su vez, son concebidos y vinculados al contexto espacial y temporal de las personas.
2. El entorno en el que se desarrollan los individuos ejerce la mayor influencia sobre las oportunidades disponibles y las acciones necesarias para llevar a cabo dichos proyectos. Si se reconoce la importante influencia que ejerce el entorno sobre las personas, este informe muestra un nuevo panorama del estado del desarrollo humano en Jalisco y explora sus particularidades desde el ámbito local mediante indicadores desagregados a nivel municipal.
3. 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, se ven 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, pueden ser también causa de desigualdad.
4. Tanto en los estados, como en los municipios de México se observa una gran diversidad en el grado de desarrollo hu-

mano. De la misma forma, es posible identificar variaciones equivalentes si se habla de capacidades institucionales. 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 subnacionales tienen mayor incidencia e impactan de manera directa o indirecta en el desarrollo humano.

5. 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, que 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 los ciudadanos) puede ser uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano.

Desarrollo humano reciente en Jalisco

6. Los cálculos más recientes muestran que en 2005 la entidad alcanzó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.8200, ubicándose en la categoría de desarrollo humano alto (definida por un valor del IDH igual o superior a 0.8000). Considerando que el nivel de desarrollo humano del estado en el año 2000 era de 0.8101, se observa que la entidad registró un

crecimiento en este indicador 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 componente educativo con una variación de 1.4% y el componente de ingreso con un incremento de 0.4%.

7. Jalisco mantuvo en 2005 la misma posición relativa que en 2000 y se ubicó en la posición número 14 en el ordenamiento nacional de entidades. Lo anterior ocurrió pese al desempeño relativo del estado respecto al resto del país, pues mientras el IDH de la entidad creció en 1.2% en este periodo, el del país lo hizo en 1.6%. Con lo anterior, el IDH de la entidad es ahora equivalente al promedio nacional de desarrollo humano, que en 2005 fue de 0.8200.
8. Al emplear una versión del IDH ajustada para el análisis del periodo 1950-2000, se encontró que durante las últimas cinco décadas del siglo XX Jalisco experimentó una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4% en este indicador, similar al crecimiento observado a nivel nacional. Durante los primeros años del periodo se observa una mejora que permite a Jalisco avanzar tres posiciones en la clasificación nacional, y pasar de la posición 12 en 1950 a la posición 9 en 1970. A pesar de esto, la entidad regresa a su posición inicial hacia el final del periodo en el año 2000.
9. En el contexto internacional, el Informe sobre Desarrollo Humano mundial de 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. Al aplicar la metodología internacional para el cálculo del IDH en las entidades federativas, Jalisco obtiene un IDH de 0.820. 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; se encontraría, también, en la categoría de desarrollo humano alto (IDH mayor o igual a 0.800) y con un IDH comparable al de países como Antigua y Barbuda o Trinidad y Tobago.

Desarrollo humano en las regiones de Jalisco

10. Según el Plan Estatal de Desarrollo más reciente, Jalisco se divide geográficamente en doce regiones que agrupan a sus 125 municipios.¹ Estas regiones son: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles y Centro.² En el año 2005 las regiones con los mayores niveles de desarrollo humano en la entidad fueron: Centro, Costa Norte y Valles; ubicándose en la categoría de desarrollo humano alto. Por

su parte, las regiones con los menores niveles de desarrollo humano en este año fueron: Norte, Sureste y Altos Norte, todas ellas con niveles de desarrollo humano medio. En 2005 el nivel de desarrollo humano de la región Norte (el más bajo de todas las regiones de la entidad), representó 81% del IDH en la región Centro (la región con el mayor nivel de IDH en el estado).

11. En cuanto a la evolución del IDH durante el periodo 2000-2005, se observa que la región con el crecimiento más dinámico fue Costa Norte seguida por Centro y Sierra de Amula. Por otra parte, entre las regiones que menos crecieron durante esos años se ubicaron las que en el año 2000 mostraban menores niveles de desarrollo humano, es decir, las regiones Sureste y Norte (de hecho esta última registra en 2005 un ligera reducción en comparación con el valor registrado en 2000). La región Altos Sur también se encontró entre las que registraron menor crecimiento durante el periodo, aunque a diferencia de las dos anteriores, ésta sí ocupaba una posición relativamente mejor en el año 2000.

Desarrollo humano en el ámbito municipal

12. En el año 2000 la mayor parte de los municipios jaliscienses tenía un nivel de desarrollo humano medio (IDH entre 0.5000 y 0.7999), y aunque ningún municipio mostraba un nivel de desarrollo humano bajo (IDH inferior a 0.5000), tan sólo el 5.65% de estos podían clasificarse en la categoría de desarrollo humano alto (IDH igual o superior a 0.8000). Para 2005, aunque la mayoría de los municipios aún presentaron un nivel de desarrollo humano medio, el 29.84% alcanzaron un nivel de desarrollo humano alto. En este año ningún municipio mostró un nivel de desarrollo humano bajo.
13. La brecha de desarrollo entre los municipios es alta y ha seguido creciendo. En el año 2000, el nivel de desarrollo humano de Mezquitic (municipio con el menor IDH en la entidad) equivalía a 71% del nivel alcanzado por Zapopan (municipio con el mayor IDH en el estado). Para 2005 esta brecha se había incrementado, de manera que el nivel de desarrollo de Mezquitic (aún el municipio con el menor IDH en la entidad), equivalía sólo a 58% del alcanzado por Zapopan (municipio con el mayor IDH en el estado).
14. En el año 2000 los cinco municipios con el mayor nivel de desarrollo humano en la entidad fueron Zapopan, Guadalajara, Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande y Acatlán de Juárez, todos ellos clasificados como municipios con desarrollo humano alto. Cinco años después, los cuatro primeros conservaron su posición pero Acatlán de Juárez perdió cinco posiciones para ubicarse en la posición diez y fue sustituido por Tlaquepaque –que en 2000 ocupaba la octava posición de la clasificación estatal.

1 El presente documento contempla los municipios existentes hasta el levantamiento del II Censo de Población y Vivienda de 2005. Hasta ese momento el municipio de Arandas aún no se fragmentaba para dar lugar al municipio de San Ignacio Cerro Gordo que constituye el municipio de más reciente creación en Jalisco.

2 El apéndice describe la lista de los municipios que conforman a cada una de las regiones.

15. En el extremo opuesto, los cinco municipios que en el año 2000 registraron el menor nivel de desarrollo humano en la entidad fueron Mezquitic, Santa María del Oro, Cuautitlán de García Barragán, Chimaltitán y Jicotlán de Dolores. Todos ellos clasificados como municipios con nivel de desarrollo humano medio. Cinco años después, Mezquitic permaneció en la última posición, mientras que Bolaños ocupó la penúltima, antecedido por Cuautitlán de García Barragán, Santa María del Oro y Chimaltitán.

Desigualdad en el desarrollo humano

16. 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 claros oscuros. Así, aunque la desigualdad en la entidad es menor al promedio nacional, ésta parece ir en aumento.

17. 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, 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 hay retos importantes para la equidad del desarrollo en la entidad. 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.

18. 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.

19. Según el índice de desarrollo relativo al género (IDG), las desigualdades existentes 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%).

20. El índice de potenciación de género (IPG) se enfoca en la participación política, económica y laboral de las mujeres, centrándose así en su poder de decisión. Este indicador ubicó a Jalisco en la posición 26 en el ordenamiento nacional de 2005, con un valor de 0.4996.

21. 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%. Por esta razón, es difícil establecer una relación estadística sólida entre el porcentaje de población hablante de alguna lengua indígena y el nivel de desarrollo humano. Sin embargo, los dos municipios con mayor población hablante de lengua indígena en la entidad presentan niveles notablemente bajos en su IDH.

22. En el año 2000, la mayor contribución a la desigualdad provino del índice de ingresos, que representó el 41% de la desigualdad total. Sin embargo, en 2005 este índice sólo contribuyó con el 36%, y pasó 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%, a ser el primero, representando 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%.

23. La mayor parte de la desigualdad del índice de ingreso en el estado 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.

24. 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.

Instituciones y desarrollo humano

25. El entorno institucional es una variable crucial para el desarrollo humano desde múltiples perspectivas. 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.

26. El desarrollo basado en las capacidades de las personas no puede dissociarse del carácter local que lo caracteriza. Entre los factores determinantes del desarrollo humano destacan los relacionados con la acción directa de los gobiernos, pues son resultado de la decisión de una mayoría ciudadana. Estos factores institucionales pueden clasificarse en dos grupos: el entorno institucional, que enmarca las políticas públicas, y las capacidades institucionales de gestión de políticas públicas.

- 27.** 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. 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.
- 28.** 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. Sin embargo, al mismo tiempo 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.
- 29.** 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. El punto de partida es reconocer que así como el arreglo institucional apropiado puede ser el detonador de un proceso de expansión de las libertades de los ciudadanos y del desarrollo humano sostenido, su opuesto puede ser uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano.

Entorno institucional del desarrollo humano

- 30.** El análisis del desarrollo humano como la ampliación de las libertades individuales requiere identificar el entorno institucional que las promueve y permite ejercerlas.
- 31.** El ambiente institucional, que estructura al funcionamiento del Estado de derecho, la rendición de cuentas, la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana, es importante por dos razones: porque 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 diseñados para mejorar el bienestar de los ciudadanos, y porque éste será el que permita o restrinja el ejercicio de las libertades de los individuos.
- 32.** El análisis del entorno institucional para el desarrollo humano en Jalisco da cuenta de la posición del estado 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.

- 33.** Jalisco ha logrado avances notables en transparencia y acceso a la información. Sin embargo, tiene un potencial no aprovechado en términos de la 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 de 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.
- 34.** Los municipios de Jalisco funcionan cotidianamente en entornos institucionales contrastantes. Aunque no todos los rubros analizados en el informe han podido ser desagregados hasta el ámbito local, queda claro que las reglas del juego tienen un fuerte componente de diversidad entre municipios. Si bien no puede esperarse que todos los municipios tengan el mismo entorno institucional, es claro que los incentivos y las restricciones de diversos municipios son, cuando menos, poco propicios para la promoción efectiva del desarrollo humano en la entidad.

Capacidades de gestión y desarrollo humano

- 35.** 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 con sus funciones. El desarrollo de estas capacidades permite a un gobierno ejercer sus atribuciones legales, hacer uso de recursos humanos, administrativos y financieros, diseñar e implementar políticas públicas, y proveer bienes y servicios a la población.
- 36.** A pesar de la importancia de las capacidades de gestión, la descentralización en México 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.
- 37.** 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 explica por la ausencia de una descentralización efectiva de atribuciones y recursos, sino más bien porque ha pasado inadvertida la importancia de fortalecer la gestión de los gobiernos locales. Así, el énfasis en presupuestos y facultades ha hecho a un lado la discusión sobre las capacidades para ejercerlos.
- 38.** 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 vuelve más difusa. Más aún, esto limita las capacidades de dotar de servicios públicos a la población y acentúa la desigualdad entre los municipios del estado.

39. En los gobiernos subnacionales de México los puestos públicos no se otorgan en función del mérito ni con base en sistemas integrales de profesionalización. En consecuencia, en Jalisco, como en otros estados, la profesionalización de los funcionarios estatales y municipales es prácticamente nula. Las consecuencias de esta práctica son ya conocidas: baja institucionalización de rutinas gubernamentales, servicio público poco atractivo para profesionistas capacitados y sin relaciones políticas, pérdida de memoria institucional, y poca confianza ciudadana en la función pública.
40. Un área en la que Jalisco se compara favorablemente con otros estados es la de capacidades para el desarrollo social, y en concreto la institucionalización de la política social. En un lapso breve, el gobierno estatal ha consolidado 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.
41. 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. De la misma forma, la diversidad de capacidades en sus municipios hace que la eficacia de los servicios ofrecidos a los ciudadanos sea muy desigual de una región a otra.

Medición de las capacidades institucionales

42. El desarrollo humano no puede ser desligado de las capacidades institucionales de los gobiernos encargados de promoverlo en cada unidad territorial. Si bien la relación entre capacidades institucionales y el desarrollo humano no es directa ni unidireccional, sí es posible encontrar un vínculo claro entre las dimensiones del IDH y las decisiones y acciones de política pública generadas por las instituciones que aplican las normas, ejercen las responsabilidades públicas y aplican los recursos presupuestales obtenidos de los impuestos de los ciudadanos.

43. Con el objeto de establecer dicho vínculo y retratar la diversidad en las capacidades institucionales, tanto entre los estados como entre los municipios de Jalisco, el informe propone la construcción del índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM), que incorpora cuatro tipos de capacidades: fiscal, de dotación de servicios, administrativa y de rendición de cuentas. Este índice permite diagnosticar, con base en datos censales y encuestas especializadas, la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus responsabilidades.
44. 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 con mayor promedio en el ICCIM y sus componentes, existe una fuerte desigualdad entre los municipios que conforman a las regiones de la entidad.
45. Jalisco ocupa la posición ocho entre las entidades con mayor valor promedio del ICCIM, con un valor de 57.6; sin embargo es la entidad número 24 en el ordenamiento por rango de variación, es decir, es uno de los estados con mayores diferencias en capacidades institucionales municipales.
46. 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 el 31%. Pese a ello, 8% de los municipios jaliscienses tienen valores del ICCIM que les clasifican en las categorías bajo y muy bajo, cifra que contrasta con el 30% en el mismo rubro en el ámbito nacional.
47. Los municipios con mayor ICCIM 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 de capacidades institucionales muy bajo.
48. El ICCIM 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 términos de las políticas públicas y los bienes y servicios generados por el gobierno, que se traducen en mayores libertades ciudadanas y en mayor desarrollo humano.