

Conclusiones

Una de las consecuencias de concebir el desarrollo como libertad es reconocer la participación de las personas como agentes en la generación de sus propias oportunidades y la necesidad de que las políticas públicas incentiven el esfuerzo individual en la obtención de estos logros. Esto es particularmente cierto cuando se habla de desarrollo local.

Las considerables diferencias de desarrollo entre regiones, estados y géneros llama a reconocer la desigualdad como el problema más persistente que habrá de enfrentar la sociedad mexicana y que requerirá esfuerzos específicos de política pública para su reducción. Por otra parte, los avances en los niveles del IDH nacional entre 2000 y 2003 van en la dirección correcta, pero la convergencia observada entre las distintas entidades del país es claramente insuficiente dada la magnitud del problema de desigualdad que se enfrenta.

Al plantear alternativas de desarrollo desde el ámbito local debe considerarse el municipio como unidad básica para el análisis, hacer énfasis

en los elementos económicos que tienen mayor peso en las desigualdades del IDH, e incorporar las políticas públicas, la participación ciudadana y el entorno institucional.

Aunque es considerable la desigualdad entre los indicadores de desarrollo humano de las entidades federativas, el hecho de que el mayor desequilibrio se dé entre municipios conduce a pensar que las entidades federativas tienen el mayor reto para reducir las disparidades por medio de sus políticas públicas.

Dada la importancia del indicador de ingreso en la desigualdad de los niveles de desarrollo municipales, el desafío que enfrentan las políticas públicas locales es reducir las diferencias en la dotación de activos productivos entre municipios, procurar un mayor uso de la riqueza productiva de las zonas con mayor rezago e impulsar condiciones económicas adecuadas que reduzcan las disparidades regionales en niveles de productividad. Con el propósito de aminorar lo más posible las desigualdades en desarrollo humano en el país es conveniente enfocar acciones

de política pública de todos los niveles de gobierno en Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guerrero y el estado de México.

En lo que se refiere a las desigualdades de género, resulta claro que las acciones promotoras del desarrollo deben privilegiar el mejoramiento de la condición de las mujeres, pues las acciones para acercar los logros promedio de las mujeres a los conseguidos por los hombres tienen un elevado potencial de crear bienestar.

La importancia del componente de ingresos en la desigualdad del IDH conduce a plantear políticas económicas que busquen reducir las disparidades regionales en la generación de valor agregado. El planteamiento de tales políticas se puede beneficiar al distinguir aquellas dirigidas al mercado de trabajo de aquellas enfocadas en la aglomeración de la actividad productiva o la convergencia regional.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, la existencia de una relativa eficiencia en su funcionamiento no debe distraer del hecho de que ésta se debe en buena medida a un aumento de la actividad económica informal. El reto es alcanzar tal eficiencia dentro de un mercado formal con normas que favorezcan la movilidad y la flexibilidad. En particular, debe mejorarse el potencial productivo del trabajo en las zonas rurales y en las regiones centro y sur-sureste del país.

Otro reto de las políticas públicas es procurar la atracción de la inversión productiva a zonas con bajos niveles de capital físico, cuestión de gran dificultad, pues la aglomeración de los flujos de inversión refuerza una mayor concentración.

Finalmente, debe mencionarse que resultan cada vez más urgentes políticas que equilibren el desarrollo económico regional, pues la convergencia entre regiones se ha hecho más lenta y se ha dado con cierta polarización: grupos de municipios con características similares (urbanos, del mismo estado o con niveles educativos parecidos) se acercan cada vez más entre sí en términos de su desempeño económico, pero los grupos a los que pertenecen estos municipios no se acercan con la misma velocidad.

Desde un punto de vista económico y político, la municipalización actual es, en muchos casos,

poco propicia para crear y sostener políticas efectivas de desarrollo. La asociación entre municipios se ha abierto como una opción que permite explotar complementariedades y economías de escala para fortalecer su capacidad de acción. Las leyes estatales deberían, como ocurre ya en algunos casos, incentivar y facilitar este tipo de colaboración intermunicipal.

En los ámbitos de generación de ingreso, promoción de la salud y mejoramiento de la educación, existe margen de maniobra para que los gobiernos locales diseñen y apliquen estrategias exitosas, como lo demuestran diversas experiencias observadas en municipios tanto grandes como pequeños y con diferente disponibilidad de recursos humanos y financieros.

El ejercicio de la libertad individual efectiva, eje del concepto de desarrollo humano, depende además del entorno institucional. Este informe ha presentado dos ejemplos: la seguridad pública y el acceso a la justicia. En ambos casos, las dinámicas de desigualdad observadas en otras dimensiones se ven reforzadas, lo que crea un entorno de regresividad en el ejercicio de las libertades y los derechos esenciales.

La inseguridad afecta proporcionalmente más a los más pobres. Asimismo, el perfeccionamiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la provisión de este bien esencial, la seguridad pública, permitiría que las policías respondieran de mejor manera a sus comunidades y no solamente a sus jerarquías. La seguridad es un servicio fundamentalmente local. Fortalecer la prevención, crear un entorno urbano favorable y establecer una rendición de cuentas efectiva a la comunidad son tres condiciones básicas para lograr que los gobiernos locales sean eficaces para garantizar la seguridad.

El acceso a la justicia también es desigual. Dos ejemplos de esto son el débil ejercicio de la defensoría pública y el sesgo en la asignación de recursos hacia el sistema de justicia federal en comparación con los sistemas estatales. En el primer caso, la defensoría de calidad es asequible solamente para aquellos que pueden pagarla. En el segundo caso, la superposición de competencias da origen a la noción de que todo juicio

puede llegar a una instancia federal y, por lo tanto, que es más importante invertir en el sistema a dicho nivel. En la práctica, los ciudadanos con menos recursos no pueden financiar juicios largos que lleguen a instancias superiores. Así, el relativo descuido de la justicia local va en detrimento del acceso equitativo a un servicio de calidad.

En términos de seguridad pública y justicia, los esquemas de desigualdad interpersonal y regional se ven reforzados por distintas razones, que en muchos casos tienen que ver con un diseño institucional imperfecto y con falta de recursos presupuestales. El diagnóstico no es favorable, pero se han propuesto formas específicas de acción pública a nivel municipal y estatal que permitirían mejoramiento sustancial en esos ámbitos. Un primer paso es la decisión política de destinar más recursos que permitan ofrecer un servicio público acorde con la magnitud del problema. Un segundo paso es diseñar sistemas de rendición de cuentas y transparencia que

sean efectivos y que permitan a los ciudadanos estar informados y exigir un mejor desempeño en donde se perciban fallas. Por último, es necesario repensar el esquema de incentivos, tanto en seguridad como en justicia, de manera que se promueva la eficiencia y la eficacia y se reviertan los procesos que generan la inequidad.

Este informe continúa una agenda de investigación que busca ser pertinente y rigurosa para contribuir al debate público sobre la desigualdad y el desarrollo humano en México. El análisis presentado trasciende aspectos relacionados con ingresos, educación y salud para analizar aspectos institucionales que inciden sobre el ejercicio pleno de la libertad individual. Este documento pretende ser un instrumento útil de política pública, e insertarse en el debate sobre los aspectos centrales de la agenda nacional. Si su contenido ayuda a enriquecer la discusión pública y generar nuevas investigaciones y mejores políticas, habrá alcanzado su objetivo central.