

Capacidades
institucionales
para
el **desarrollo humano**
conceptos, índices y políticas públicas

Capacidades institucionales para el desarrollo humano

conceptos, índices y políticas públicas

David Gómez Álvarez
Coordinador



Programa de las
Naciones Unidas
para el Desarrollo



Universidad
de Guadalajara

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2010

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2010

© 2010

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

© 2010

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-279-8

Ilustración de portada: Josel

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

A Redu

Prefacio

David Gómez Álvarez

Este libro es el resultado de la conjunción de más de una docena de visiones distintas en torno a un mismo tema: la relación entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y el desarrollo humano. Su relevancia y pertinencia radican no sólo en la diversidad de aproximaciones conceptuales, sino en la actualidad de los enfoques metodológicos utilizados en los textos aquí reunidos. Se trata de una compilación multidisciplinaria que ofrece un panorama amplio de una de las discusiones más actuales de las ciencias sociales: la relación entre los gobiernos y los individuos; entre las autoridades y los ciudadanos, en torno al desarrollo de éstos.

La información y argumentos contenidos en cada uno de sus capítulos aportan distintas pistas que, debidamente unidas, le dan sentido y cohesión al complejo rompecabezas que conforma este libro. Los textos que forman esta compilación fueron originalmente encargados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a diversos especialistas, para la elaboración del Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de Jalisco 2009, titulado: “Capacidades institucionales para el desarrollo humano”. Se trata de una serie de documentos inéditos que fueron elaborados con tal objetivo académico inicial y, más tarde, reelaborados con propósitos editoriales. Por tanto, se trata de una publicación largamente concebida y cuidada.

La circunstancia por la que actualmente atraviesa la inmensa mayoría de los municipios mexicanos –baja recaudación fiscal, entramados normativos débiles, recursos financieros escasos, provisión deficiente

de servicios públicos básicos, nula rendición de cuentas– tornan a este libro en un referente obligado para entender los incentivos, lógicas y dinámicas que explican la debilidad endémica de los gobiernos locales del país y, en consecuencia, su dificultad para promover el desarrollo humano desde su ámbito de acción: lo local.

Es un libro que ofrece distintos tipos de discusiones a la vez: conceptual, empírica y casuística. En efecto, los textos tienen una estructura común: parten de una discusión teórica en la que se definen conceptos, diagnostican problemáticas utilizando evidencia empírica, y se refieren al caso mexicano en general y/o del estado de Jalisco en particular. Van de lo abstracto a lo concreto; de lo general a lo particular. Algunos textos también esbozan implicaciones e incluso recomendaciones de política pública. En suma, se trata de un libro que, en su diversidad temática, ofrece claves compartidas para entender el proceso de gobierno local en México y cómo incide en el desarrollo humano de las personas.

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, el desarrollo humano va más allá del crecimiento económico: implica la expansión sostenida y equitativa de las libertades de los individuos para elegir entre distintas alternativas. Sin embargo, para que esa elección entre opciones incida positivamente en la calidad de vida de los individuos, no basta con la ausencia de restricciones a la acción individual, sino que supone la existencia de un mínimo de alternativas reales entre las cuales elegir. El instrumento más importante generador de ese mínimo de alternativas sigue siendo el Estado: el principal promotor del desarrollo, particularmente en sociedades desiguales como la mexicana. En consecuencia, el Estado –en sus diversos órdenes de gobierno, poderes públicos e instituciones públicas– es el agente por antonomasia que puede generar los entornos que habilitan al individuo para desenvolverse con libertad, potenciando así sus capacidades individuales como persona.

Sin embargo, cuando el Estado, en cualquiera de sus expresiones institucionales, carece de reglas e instrumentos mínimos para generar entornos de elección adecuados, los individuos ven limitadas sus capacidades potenciales para mejorar su calidad de vida. De este modo, la

desigualdad institucional –entendida como la capacidad diferenciada de respuesta gubernamental a demandas sociales específicas– puede incidir negativamente en el desarrollo humano de los individuos al producir entornos de oportunidad desiguales o limitados. De ahí la importancia de los gobiernos locales, como parte del entramado institucional del Estado, para propiciar, o por el contrario, inhibir el desarrollo humano de los individuos en su entorno más inmediato: el ámbito local. Es ahí donde inicia la potenciación de las capacidades de los individuos y es ahí también donde el Estado puede incidir en la creación de las condiciones iniciales para el desarrollo humano.

A primera impresión, el argumento de que los gobiernos locales son importantes para el desarrollo humano pareciera obvio. Pero no lo es. Es un argumento lógico, pero complejo. Para lograr un desarrollo humano sostenido y equitativo se requiere de un cúmulo de capacidades institucionales que, de manera simultánea y coordinada, detonen la expansión de las distintas libertades del individuo. No se trata de un proceso secuencial, sino multifactorial. Para lo cual se requiere la actuación conjunta de los diversos agentes que componen al Estado, comenzando por la autoridad más cercana a la gente: los gobiernos locales. Ahí radica la importancia de los municipios en el desarrollo humano, a pesar de los límites que enfrentan para realizar sus funciones.

Para el caso de México, los componentes básicos del desarrollo humano, visto desde el enfoque del PNUD –educación, ingreso y salud– son competencias concurrentes, cuando no federales. A los gobiernos municipales no les corresponden funciones sustantivas, sino complementarias en estos ámbitos de competencia. Sin embargo, los municipios son responsables de otras funciones que, justamente, crean las condiciones necesarias para que dichas competencias puedan incidir en la calidad de vida de los individuos. Por ejemplo, la participación en la política de salud de un determinado gobierno municipal es limitada, pero su función en la provisión de agua potable y alcantarillado es determinante en la efectividad de los programas de salud, aun cuando éstos sean federales.

El caso del estado de Jalisco fue el laboratorio para la mayor parte de los capítulos, aunque muchos de los hallazgos y conclusiones son

extrapolables a otras entidades del país. Como en el resto de México, Jalisco es un mosaico complejo que refleja, en los datos, los contrastes, por no decir las contradicciones, del desarrollo local en México. Jalisco es, hasta cierto punto, un espejo del país: es una entidad de profundas desigualdades sociales e institucionales. Jalisco, al igual que el resto del país, contiene metrópolis pero también comunidades dispersas; ciudades medias al igual que regiones rurales; gobiernos urbanos boyantes y ayuntamientos paupérrimos. Por tanto, la característica principal del desarrollo de Jalisco es la misma que la de todo el país: la desigualdad.

El libro está dividido en dos secciones: por un lado, los capítulos generales y, por el otro, los particulares. Los textos generales se refieren a cuestiones teóricas, nacionales o históricas, mientras que los artículos específicos se refieren a temáticas concretas. Así, el libro ofrece visiones de conjunto en su primera parte y acotadas en su segunda sección.

El libro comienza con un texto de Mauricio Merino, titulado “Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo”, que plantea la hipótesis de que existe una contradicción inherente en las visiones propuestas de *federalismo* y *municipalismo*. Busca aclarar, desde una revisión exhaustiva, el panorama conceptual y constitucional, así como la visión que en distintos momentos de la historia, sobre el gobierno nacional *vis a vis* al gobierno local mexicanos. A juicio del autor, al no estar éstos plenamente aclarados, han dificultado la consolidación del federalismo mexicano y, en cierto sentido, la relación que este último tiene con el municipalismo como un concepto complementario. Un texto por lo demás sugerente que aporta a la reflexión en torno a la tensión entre las visiones centralistas y localistas del gobierno municipal.

En el texto de mi autoría con Ana Cecilia de Alba González titulado “Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo”, se revisan los conceptos fundamentales que giran en torno a las capacidades institucionales. Se abordan también aspectos relacionados con las metodologías, herramientas, procesos y sistemas necesarios para evaluar el desempeño institucional. No obstante, se reconoce la dificultad inherente de lograr una visión unificada y, sobre todo, perenne, debido a las

múltiples variables que intervienen en un constructo tan multifacético como el de las capacidades institucionales. Es, en todo caso, un mapeo inicial de una compleja discusión.

“La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco”, es el título del texto realizado por Guillermo M. Cejudo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta. A partir de una definición de trabajo para clarificar el concepto de calidad gubernamental, los autores proponen dos dimensiones que interactúan en función de controlar la discrecionalidad en la burocracia: la arquitectura institucional y las prácticas de gestión burocráticas. El enfoque es básico, pero no por ello reduccionista: apunta a dos frentes pendientes en la administración pública, que son, por un lado, la prevención de malas prácticas derivadas de diseños gubernamentales obsoletos y, por el otro, a propuestas concretas para la mejora del desempeño de las autoridades. Los autores ofrecen un interesante índice para medir la calidad gubernamental a partir de diversos indicadores, ofreciendo una innovadora medición de una preocupación actual: la calidad de los gobiernos.

Laura Flamand y Sárah Martínez Pellégrini en su texto “Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal básico” plantean en dos apartados la importancia de la inclusión de la dimensión institucional para obtener una imagen más precisa del desarrollo local de los municipios mexicanos; junto a esta inclusión, destacan la incorporación de la variable ambiental y la centralidad del espacio como referente del análisis del nivel de desarrollo local. Además, realizan una comparación entre el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Municipal básico, donde se ratifica la importancia de haber incorporado las dimensiones institucionales. Se trata de un sugerente capítulo que, al igual que los anteriores, hace una importante contribución a la métrica de los gobiernos locales mexicanos.

En su texto “Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco”, Antonio Sánchez Bernal plantea que a partir del proceso de globalización y de descentralización en América Latina, los municipios en general, y en particular los de Jalisco

han adquirido un rol protagónico, a pesar de las limitaciones que han enfrentado. Realiza una evaluación de los gobiernos municipales en el periodo comprendido del año 1990 al año 2005, en el que establece las tendencias y desempeño que han tomado los municipios en el estado de Jalisco en particular. Finalmente, explora la relación entre el desempeño de los gobiernos municipales y el desarrollo humano, precisamente, en el ámbito municipal de esa entidad, ofreciendo interesantes conclusiones acerca de la interacción entre ambos conceptos.

“Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad” es el título correspondiente al segundo texto de mi autoría, junto con Jorge de Dios López. Este capítulo desarrolla la metodología para la elaboración de una métrica del concepto de capacidades institucionales aplicado al caso mexicano: el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM), basado en una serie de indicadores que, al combinarse, buscan ofrecer una medición más exhaustiva del desempeño institucional de los gobiernos locales. Este índice permite así ordenar de mayor a menor a los municipios del país, y los de Jalisco en particular, de acuerdo al grado de capacidad institucional. Además, se analiza la interacción de este índice compuesto con el de desarrollo humano para intentar explorar la incidencia de las capacidades institucionales en el cambio en el desarrollo humano.

La segunda parte del libro abre con el texto: “Nivel, evolución y desigualdad del desarrollo humano en el estado de Jalisco”, Rodolfo de la Torre y Cristina Rodríguez, en el que abordan la desigualdad en el desarrollo humano en el caso de Jalisco. Sitúan al estado respecto al nivel internacional, luego el nacional, para finalmente llevar su análisis al interior del estado y sus regiones. Cuantifican de ese modo, el impacto que tienen la desigualdad en el desarrollo humano y concluyen que, siendo Jalisco una entidad que en promedio presenta un índice de desarrollo humano alto, en sus regiones prevalece la desigualdad, y también, presenta un avance inferior al resto de país. Este capítulo aporta novedosas formas de medir la desigualdad en el desarrollo humano no sólo entre, sino dentro de los municipios de una misma entidad.

Alejandra Ríos Cázares, en su texto “Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un congreso fuerte” analiza a detalle las competencias y lógicas de operación del congreso estatal. Apunta que las tres funciones básicas de este poder, son: representar, legislar y fiscalizar. Sostiene la hipótesis de que una representación débil, afectará a grupos sociales. Plantea contar con una legislatura con influencia en la creación de políticas públicas, y con capacidad de negociación. Avanza en las preguntas claves para desentrañar la cuestión. Por una parte, sobre las habilidades que la constitución le otorga a este poder público para negociar o contener al poder ejecutivo; y por la otra, respecto a si cuenta con los recursos institucionales necesarios para concretar dichas habilidades.

En su texto “Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de las cuentas públicas”, Aimée Figueroa Neri, realiza un análisis del andamiaje legal que soporta la fiscalización en el país y, en particular, en el estado de Jalisco. El propósito del análisis es detectar, como lo menciona la autora, “los aciertos y las desventajas del diseño configurado por la normatividad”, esto, con la finalidad de exponer cómo se evalúa el uso de los recursos públicos, cuál es el estado actual de la cuestión en la entidad, y también, cuáles son las áreas de mejora en la materia. Se trata de un sugerente texto que, a partir de la explicación de las reglas institucionales de la fiscalización, identifica la lógica de la vigilancia de los recursos públicos, entre ellos los destinados al desarrollo humano.

“El desarrollo humano y los claroscuros de la transparencia en Jalisco” es el tema que aborda Alfonso Hernández-Valdez. En él explora la relación que existe entre la transparencia y el desarrollo humano, desde un plano hipotético, aunque anclado en evidencia empírica. Enseguida propone un marco conceptual para entender la transparencia, diferenciándola de conceptos que le son afines, como la rendición de cuentas y el derecho al acceso a la información. Hacia la parte final profundiza en la Ley de Transparencia e Información Pública que dio origen al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), tratando de exponer las claves para comprender el ejercicio de este derecho fundamental, el de la información, en esta entidad

federativa. Un texto que se adentra en la inexplorada relación entre transparencia y desarrollo humano, lo cual, en sí mismo es una gran aportación al debate.

En su texto “Seguridad, marco institucional y desarrollo humano en Jalisco”, Guillermo Zepeda Lecuona plantea la importancia de la libertad de los individuos en el marco del desarrollo humano, misma que se ve amenazada por la inseguridad. Señala como vital esta característica, recientemente incorporada por las Naciones Unidas como parte del concepto mismo de desarrollo humano, en cuanto a que contribuye a ampliar las capacidades potenciales de los individuos, sus oportunidades de desarrollo y la equidad entre los individuos ante la ley y la justicia. Contrario a ello, en un contexto de inseguridad e incertidumbre, el marco legal puede contribuir en agudizar las desigualdades en el desarrollo humano. Se trata de un capítulo rico en evidencia empírica y preocupante por sus evidentes hallazgos.

En el texto “Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense”, Ady P. Carrera Hernández destaca la importancia tanto de la recaudación como de la descentralización fiscal en su impacto financiero de los gobiernos subnacionales de México. Pone a examen el sistema de coordinación fiscal mexicano, para establecer en qué medida este sistema contribuye al fortalecimiento financiero y, en última instancia, institucional de los municipios. Se trata de un riguroso análisis de los incentivos de la coordinación fiscal que intentan explicar el comportamiento de los gobiernos locales, un tema central de las capacidades institucionales municipales.

Carlos Moreno-Jaimes, analiza en su trabajo titulado “Gasto público y servicios municipales en México y Jalisco”, la efectividad del gasto municipal en dos temas sensibles y fundamentales para el desarrollo humano: la cobertura de agua potable y drenaje. El propósito del artículo es determinar el impacto que la inversión municipal ha tenido en este rubro durante el periodo comprendido entre el año 2000 al 2005. El autor identifica como una variable fundamental en el acceso a estos servicios, la dispersión territorial, y apunta que además de inversión, se requiere plantear estrategias que mitiguen el efecto negativo de la dispersión poblacional. Es un capítulo que explica con precisión el

rol clave que juegan los municipios en la creación de las condiciones para el desarrollo humano.

Finalmente, el libro cierra con el texto “Factores institucionales de la educación en México: bases para un análisis de la perspectiva local”, de Germán Treviño González, que realiza una rigurosa ponderación de los factores familiares y de la escuela; los mecanismos de operación de las instituciones educativas; revisa también el rol que juegan la descentralización y autonomía escolar; la evaluación y rendición de cuentas, así como la organización sindical. Junto con ello, aborda la situación del sector educativo en México y en particular en Jalisco. Concluyendo que con un arreglo institucional distinto en el nivel municipal, se podría tener un mayor impacto en los resultados educativos nacionales. Un capítulo que, desde la óptica local, identifica el rol que juegan los gobiernos locales en la política educativa.

A grandes rasgos, estos son los puntos de partida de cada una de los trabajos que componen esta recopilación. El libro ofrece de esta manera, muy diversos abordajes sobre las capacidades institucionales: desde el enfoque del marco institucional, desde los arreglos financiero y fiscal, desde la provisión de servicios públicos básicos, desde el diseño constitucional y legal, desde la incidencia de la seguridad ciudadana, desde las distintas métricas e índices, desde la perspectiva de la calidad y el desempeño gubernamentales, desde la revisión histórica y teórica, entre otros.

También contribuyen, de un modo u otro, a propiciar un diálogo constante y complejo entre los dos ejes articuladores del libro: las capacidades institucionales y el desarrollo humano. De este diálogo se pueden llegar a muchas conclusiones. Hay que fortalecer las libertades de elección de los individuos para ampliar sus oportunidades y capacidades potenciales. Pero también hay que fortalecer las capacidades institucionales para que la arquitectura y la gestión de los gobiernos locales contribuyan a crear los entornos institucionales propicios para la detonación del desarrollo humano.

Lo que está en juego es la característica central del desarrollo humano: la desigualdad, en un sentido amplio. Desigualdad que se refleja tanto en el índice de desarrollo humano de los estados y municipios de México, como en la desigualdad institucional de los gobiernos locales del país.

La agenda que se vislumbra en el largo y mediano plazos atañe a la mejora del entorno institucional en distintos ámbitos, pero sobre todo en el local: ese espacio donde el individuo encuentra las oportunidades para desarrollar sus capacidades individuales. Se habla de reglas y, por ende, de estado de derecho, de certeza jurídica, de acceso a la justicia y de seguridad ciudadana. Pero también se habla de bienes y servicios públicos y, por ende, de salud, educación, infraestructura y programas sociales.

Los ciudadanos esperan del gobierno certidumbre institucional, certeza jurídica y respeto a sus derechos elementales; pero también seguridad social, servicios públicos de calidad y empleos con ingresos dignos. Dicho de otro modo: los individuos demandan derechos, pero también oportunidades mínimas para su desenvolvimiento en libertad. Este libro busca ofrecer algunas claves, desde lo local, para entender la centralidad de los gobiernos municipales en la satisfacción de las expectativas y demandas ciudadanas.

Primera parte

Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo

Mauricio Merino

LA HIPÓTESIS ALTERNATIVA

La hipótesis que me gustaría plantear en este ensayo es todavía tentativa: sostengo que las decisiones políticas que se han implementado en México bajo los rubros de *federalismo* y *municipalismo* han sido diferentes y, en ocasiones, contradictorias: dos proyectos distintos y contrapuestos. Asumo que la prueba de esa hipótesis implicaría un programa de investigación de largo aliento, que aquí apenas alcanzo a bosquejar. De modo que los propósitos de este ensayo son modestos: se trata de un alegato sobre la importancia de esa hipótesis y sobre las razones por las que valdría la pena considerarla como una explicación alternativa a las dificultades que ha enfrentado el fortalecimiento del federalismo mexicano (en oposición al refuerzo de las instituciones municipales), durante los últimos veinticinco años.

La hipótesis que propongo está planteada como una afirmación: *el federalismo* en México, entendido como un régimen integrado por entidades políticamente autónomas (estados miembros, en el sentido de Hermann Heller),¹ con plenas facultades de gobierno interior y poderes residuales, pero unidas por un proyecto nacional compartido y relaciones de cooperación horizontal, *ha sido incompatible* con *el municipalismo*, entendido éste como un proyecto político impulsado por el Estado nacional en busca de mayor autonomía de gestión de los gobiernos municipales, a partir de la construcción de un ámbito

¹Ver Hermann Heller, *La Soberanía*, México, UNAM, 1965, p. 222.

constitucional de atribuciones propias de ese nivel de gobierno, de un marco legal y administrativo específicamente diseñado para ese fin y de un sistema de transferencias fiscales independiente del control de las entidades federativas.²

Esa hipótesis podría plantearse, en términos llanos, como una disyuntiva entre federalismo y municipalismo. O dicho de otra manera, como una invitación a observar que ambas líneas de política (que se habían considerado complementarias en la literatura habitual sobre el tema), se han vuelto antagónicas durante los últimos cinco lustros, hasta producir una visión contrapuesta: mientras más se ha intentado fortalecer a los gobiernos de los estados, más se ha debilitado el ámbito de actuación de los gobiernos municipales; y mientras más medios de gobernación se han ofrecido a los municipios, más se ha debilitado el control y la autoridad formal de las entidades federativas. Mi lectura inicial de los cambios registrados en este periodo de cinco lustros (desde 1983 a la fecha) me dice que los gobiernos de los estados han ganado recursos, pero han visto limitada su autonomía política y acotada su libertad de actuación, mientras que los gobiernos municipales han ganado un espacio de atribuciones propias y mayor libertad para tomar decisiones (aun con las limitaciones fiscales y las que se derivan del diseño institucional vigente para ese nivel de gobierno). La consecuencia de esas transformaciones ha consistido en una contraposición entre los proyectos de *federalismo* y *municipalismo*.

Para confirmar o desechar esa hipótesis de manera plausible, propongo una línea de investigación apoyada en criterios formales y en evidencia empírica que pueden ser verificados con variables puntuales. En este ensayo haré algunos apuntes, que quizás podrían servir para guiar esa investigación de mayor calado. Pero me gustaría subrayar, desde un principio, que si bien mi interés estaría referido a la investigación sobre la evolución de ambos proyectos durante los últimos veinticinco años, me parece imprescindible acudir a algunos referentes

²La definición de federalismo se retoma de Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima, 1997. Por su parte, la propuesta de municipalismo se desarrolla en Mauricio Merino, *El régimen municipal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.

históricos sin los cuales sería prácticamente imposible comprender las contradicciones que ha afrontado el federalismo en México.

EL PROYECTO DEL FEDERALISMO

No sería exagerado afirmar que el federalismo mexicano fue un proyecto largamente aplazado y que no comenzó a cobrar forma sino hasta que la creciente alternancia política fue modificando el mapa de la distribución regional del poder.³ Pero ese proceso ha sido paulatino y, debido a la construcción institucional previa, ha descansado en la lógica de la creciente devolución de recursos y facultades del gobierno nacional hacia las entidades federativas. En ese sentido, es necesario advertir que la hipótesis que se propone en este ensayo parte de la idea de que la reconstrucción del federalismo se fue convirtiendo en un proyecto posible, en la medida en que la pluralidad política se fue extendiendo en el territorio. Pero el supuesto necesario de esa afirmación es que, antes de que ese proyecto cobrara identidad política propia, el federalismo mexicano estaba capturado por el régimen de partido hegemónico previo a la transición democrática.⁴

El federalismo no se volvió un proyecto político sino hasta finales del siglo XX, porque a despecho de la formalidad constitucional, el régimen anterior produjo un sistema político centralista, dirigido por la

³Cfr. Alonso Lujambio, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000; Rafael Aranda, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004; Guillermo Cejudo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007; y Mauricio Merino, *La transición votada. crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003. La tesis según la cual la transición democrática comenzó en los municipios (y especialmente en las zonas urbanas), para desdoblarse tras cada nueva elección en los congresos y los gobiernos de los estados, hasta alcanzar al poder legislativo federal y, finalmente, la presidencia de la república, ha sido ya plenamente aceptada en la comunidad académica. En cambio, todavía se debate si ese proceso de cambio paulatino de la periferia al centro produjo, al mismo tiempo, mayor democracia local y un federalismo más activo. En este ensayo, se recupera la idea de Guillermo Cejudo, quien sostiene que la pluralidad política sí generó mayor autonomía de decisión y gestión en las entidades federativas.

⁴Sobre este particular, además de los textos ya citados en la nota anterior, remito a Mauricio Merino, *Fuera del Centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992 y a Enrique Cabrero, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.

presidencia de la república y respaldado y aun controlado por las redes del aparato político del partido hegemónico. Sobre esto se ha escrito mucho y no creo necesario añadir nada más.⁵ Sin embargo, mientras cumplieran las reglas políticas establecidas por ese régimen, los gobernadores de los estados podían ser tan o más poderosos que ahora.⁶ Como correas de transmisión de órdenes, favores y privilegios, como representantes del partido en sus entidades y como colaboradores leales del presidente de la república en turno, los gobernadores de los estados (más que los gobiernos estatales, propiamente dichos), contaban con medios de dominación política dentro de sus territorios, que eran equivalentes (o aun superiores) a los que tenía a su alcance el titular del ejecutivo federal. Esos medios eran tanto formales como informales, en el mismo sentido establecido por Jorge Carpizo en su estudio clásico sobre las facultades metaconstitucionales de la presidencia.⁷ Pero no eran autónomos. El formato federal en el que se sostenía el régimen no consistía, como dicen los libros de texto, en “la unión indestructible de estados indestructibles”, ni los poderes asumidos por el gobierno nacional eran delegados (otorgados) por los estados miembros de la federación, ni éstos contaban con verdaderos poderes residuales.⁸ Se trataba de un formato federal, sin federalismo.

⁵La transición a la democracia en México es analizada ampliamente por José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Árena, 2000; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana*, México, Cal y Árena, 1993; Carlos Elizondo y Benito Nacif, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económicas, 2002; José Antonio Crespo, *PR: de la hegemonía a la oposición, un estudio comparado 1994-2001*, México, CEPACOM, 2001; y de Héctor Aguilar Camín, *México, la ceniza y la semilla*, México, Cal y Árena, 2000, entre otros.

⁶Este planteamiento ha sido desarrollado por Joy Langston en *After the End: Mexico's PRI in the Aftermath of the 2000 Presidential Defeat*, DTEP, núm. 172, México, CIDE, 2005; “Breaking Out is Hard to Do: Exit, Voice, and Loyalty in Mexico's One-Party Hegemonic Regime”, *Latin American Politics and Society*, vol. 44, no. 3, 2002; y de Joy Langston y Alberto Díaz-Cayeros, *The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico, 1994-2000*, DTEP núm. 169, México CIDE, 2003.

⁷Véase a Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1978.

⁸Estos rasgos del federalismo se retoman de Deil S. Wright, “Del federalismo a las RIG en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, 1978, Madrid, pp. 5-28; pero también del capítulo “RIGS y federalismo: conceptos y modelos”, en *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 91-131.

Esa contradicción no fue el producto del régimen posterior a la Revolución mexicana. En otros lugares he sostenido que el federalismo en México nació como una solución coyuntural al conflicto que generó la declaración de independencia de 1821.⁹ Desde un principio, nuestro federalismo no fue el resultado de un pacto entre entidades autónomas, ni el producto de la evolución propia de regiones con una fuerte tradición de autogobierno, sino que fue la oferta institucional apropiada para mantener cohesionadas a las elites políticas que habían gobernado las diputaciones provinciales durante la última etapa colonial del país.¹⁰ Remito a esos textos anteriores, porque creo que no aluden solamente al origen de nuestro federalismo, sino que indican tendencias que se han mantenido vigentes a todo lo largo de nuestra historia política. Algunas de las más visibles están en la ausencia de una solución de consenso entre el predominio del gobierno nacional y la autonomía relativa de los estados que, de manera análoga a la hipótesis que propongo para este ensayo, ha significado también un conflicto sin solución: donde más poder han ganado los gobiernos de los estados (y especialmente los gobernadores de cada entidad), mayores disputas se han desatado con el gobierno de la República. Y hasta ahora, esa ecuación no ha encontrado ninguna alternativa.

No fue sino hasta principios de los años noventa del siglo xx, que la inyección de pluralidad política comenzó a desafiar las contradicciones entre los rasgos formales y las prácticas reales de nuestro federalismo. Si bien, desde 1983 se aprobaron las primeras reformas constitucionales en busca de una mejor coordinación entre los gobiernos de los estados y de la federación, a través del establecimiento del llamado *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, que generó la creación de comités estatales de planeación en cada entidad federativa, presididos por los gobernadores de los estados, y de la suscripción

⁹Sobre este análisis, ver a Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998. Remito, en particular, a los capítulos titulados: “La guerra” y “los aparatos”, donde se describen los conflictos entre las entidades federativas y el gobierno nacional durante la conformación del Estado nacional mexicano.

¹⁰Véase a Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México-UNAM, 1994.

anual de convenios de desarrollo entre los gobiernos de los estados y la administración pública federal, apoyados financieramente por un ramo especial del presupuesto de egresos de la federación (Ramo 26), que albergó la mayor parte de las transferencias de fondos federales hacia las entidades federativas (bajo el rubro de desarrollo regional), lo cierto es que no fue sino hasta principios de la década siguiente cuando la irrupción del primer gobierno estatal de oposición al PRI comenzó a desafiar el diseño institucional del federalismo.

El estado de Baja California, con el gobernador Ernesto Ruffo Appel, fue el primero que tuvo un gobierno estatal de signo político opuesto al PRI. De ahí que el año de 1989 haya quedado registrado como el del comienzo de una larga cadena de derrotas electorales locales del otrora partido hegemónico, que en apenas diez años modificaron el mapa de la distribución del poder político en México, hasta desembocar en la alternancia en la presidencia de la República del año 2000.¹¹ No hay duda de que este último cambio modificó dramáticamente la correlación de signos políticos en la conformación del federalismo mexicano, pues cuando el PAN ganó la presidencia de la República con la candidatura de Vicente Fox, 24 gobernadores (88 por ciento) y 2 mil 113 presidentes municipales (87 por ciento) habían obtenido sus cargos a través de partidos distintos al PAN.¹²

No es casual, por lo tanto, que a partir de ese momento el proyecto político del federalismo cambiara de dueños: si desde 1989 y hasta el año 2000 ese proyecto fue defendido cada vez más por el PAN, al despuntar el siglo XXI fue recuperado con el mismo vigor por el PRI. Pero fue la izquierda política del país, en octubre de 1999, quien dio el primer paso mediante la creación de la llamada Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), cuyo propósito original fue “avivar el federalismo, impulsar el desarrollo regional y proponer a la federación nuevos esquemas de interrelación entre el gobierno federal y los ejecutivos

¹¹El desarrollo de la pluralidad política en los gobiernos estatales de México se encuentra en Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000; y en Rafael Aranda, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

¹²María Amparo Casar, “Nuevo mapa del poder político”, en *Revista Nexos*, México, agosto de 2006,

estatales”.¹³ Una reacción al centralismo político tradicional, un medio de defensa y presión política de los gobernadores del PRD (a la que se sumarían antes de las elecciones del año 2000 los del PAN, sin asociarse formalmente a la nueva organización), y una anticipación a los resultados del proceso electoral que ya estaba en marcha. Pero también, como veremos más adelante, una forma de organización destinada expresamente a obtener mayores recursos fiscales del gobierno federal, como reacción a la reforma que ese mismo año de 1999 se hizo al artículo 115 de la Constitución, con la intención de fortalecer la autonomía de los gobiernos municipales.

Dos años más tarde, en el año 2002 y tras la alternancia en la presidencia de la República, nacería la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que a partir de ese momento contaría con un claro predominio de los ejecutivos estatales del PRI (dado el sistema de consenso que adoptó para la toma de decisiones) y con una agenda orientada, principalmente, a modificar los términos de la coordinación entre el gobierno federal y los ejecutivos estatales y, sobre todo, a tratar de obtener más recursos fiscales para los gobiernos de los estados. De ahí que haya sido la Conago la organización que impulsó la celebración de una nueva Convención Nacional Hacendaria, que durante la segunda mitad del sexenio de Vicente Fox habría de convertirse en el principal núcleo de negociaciones entre esos dos niveles de gobierno. Si durante la última década del siglo XX cambió el mapa de la distribución del poder, en la primera del siglo XXI esa nueva correlación de fuerzas políticas se convertiría en el motor de tensiones inéditas (e inimaginables diez años antes) entre los niveles federal y estatal de gobierno. Y especialmente en materia fiscal.¹⁴

¹³Los fundadores de esa primera asociación, creada el 23 de octubre de 1999, fueron los ejecutivos estatales de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila; del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga; de Baja California Sur, Leonel Cota Montaño; de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya; y de Nayarit, Antonio Echavarría Domínguez: todos ellos vinculados con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Cfr. Conferencia Nacional de Gobernadores. *Declaratorias 2001-2002*. México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C. 2005. p. 7.

¹⁴En la reunión celebrada en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto del 2001, un año antes de la organización formal de la Conago, veinte gobernadores estatales (la mayoría del PRI y del PRD), coincidieron en la necesidad de “impulsar la modernización de las haciendas públicas federal, estatales y municipales que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y

En la segunda mitad del sexenio gobernado por Vicente Fox, el proyecto político del federalismo cobró nuevos bríos, además, tanto por la nueva composición de la Cámara de Diputados que arrojaron las elecciones intermedias del 2003,¹⁵ como por la creciente disputa política entre el presidente de la República y el jefe de gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador. Ambos hechos hablaban, quizás como nunca antes, de la debilidad del gobierno nacional para impulsar en el Congreso reformas constitucionales y legislativas favorables a su propio proyecto político, y de la fuerza política propia del titular del gobierno local más poderoso del país.¹⁶ Esos dos hechos no sólo marcaron la segunda mitad del sexenio del presidente Fox, sino que se convirtieron a la postre en la causa de buena parte de los problemas que afrontaría el país tras las elecciones presidenciales del 2006.

Si la contienda entre los líderes políticos locales y los presidentes de la república en turno había sido uno de los principales componentes de la dinámica del conflicto político mexicano durante casi todo el siglo XIX, al comenzar el XXI esa misma dinámica pareció imponerse de nuevo. Pero a diferencia del XIX, las disputas no desembocaron en hechos violentos, ni el Congreso de la Unión dejó de funcionar, pese a su franca oposición a las iniciativas del Presidente. A despecho del nivel de tensión que llegó a generarse en los últimos dos años de ese sexenio, las instituciones políticas lograron mantener la gobernabilidad, y los

gasto...". En esa misma reunión, acordaron: "que los legisladores, en sus trabajos parlamentarios, tomen en consideración el sentir, las recomendaciones y los consensos de los gobiernos estatales a fin a efecto de fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno e impulsar en el nivel constitucional un renovado espíritu federalista". Cfr. Conago. *Declaratoria de la reunión de gobernadores*. Mazatlán, 10 de agosto de 2001.

¹⁵Durante el periodo 2000-2003, la Cámara de Diputados tenía la siguiente composición: el PAN ocupaba el 41 por ciento de los curules (206 escaños), el PRI el 42 por ciento (211 escaños), el PRD el 10 por ciento (50 curules) y otros partidos, el 6.2 por ciento (33 escaños, de los cuales, 17 correspondían al PVEM, ocho al PT, tres al PSN, dos al PAS y tres al CDDPN). Por su parte, durante la legislatura 2003-2006, el PAN ocupaba el 30 por ciento (152 curules), el PRI 45 por ciento (224 curules), el PRD el 19 por ciento (96 curules) y otros partidos, el 6 por ciento (28 curules, de los cuales 17 correspondían al PVEM, seis al PT y cinco al CDDPN). Los datos son retomados de María Amparo Casar, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP, núm. 195, México, CIDE, 2007.

¹⁶No hay duda de que el momento más conflictivo de esa relación entre el presidente de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal fue el desafuero de este último, promovido por el primero. Esa operación, que quizás en otras épocas habría formado parte de las rutinas del aparato político gobernante, se convirtió en el año 2005 en el principio del conflicto electoral más relevante que haya vivido México desde el periodo de la Revolución mexicana.

adversarios encauzar sus diferencias a través de medios legales. Algo que un poco tarde se volvería mucho más difícil.

Esos conflictos han sido estudiados y aun discutidos con creces. Y de hecho, la dinámica del bloqueo del Legislativo al Ejecutivo despertó un acalorado debate sobre las virtudes y los defectos del régimen presidencial mexicano.¹⁷ Sin embargo, se ha estudiado mucho menos la influencia que tuvieron los gobernadores de los estados durante ese periodo de desencuentros, a través de los diputados y senadores proclives a su liderazgo. Llama la atención que la mayor parte de los estudios presentados habla del Congreso de la Unión como si éste fuera un órgano que respondiera solamente a las líneas trazadas por las dirigencias formales de los partidos políticos, omitiendo con frecuencia el factor clave del papel que juegan los gobernadores de los estados. He aquí uno de los temas que mayor investigación están reclamando: las relaciones de conveniencia, intercambio o subordinación de los legisladores federales, con los gobernadores de los estados y/o con los dirigentes nacionales de los partidos políticos.

Con todo, y a pesar del fracaso de las negociaciones emprendidas en la Convención Nacional Hacendaria y de la reforma fiscal planteada por el gobierno de Fox, los años noventa y los primeros del siglo XXI rindieron frutos financieros para los gobiernos de los estados. Tantos, que con frecuencia se asume que el éxito del proyecto político federal debe medirse solamente por esas razones pues, en efecto, los gobiernos de las entidades federativas han visto un notable incremento de su capacidad de gasto (ver cuadro 1).¹⁸ Pero no más. En cambio, las tendencias a la centralización de las decisiones y a la homogeneización de los formatos federales no se han interrumpido durante estos lustros. Dos tendencias dominantes en la historia política del país, a las que se suma el avance del proyecto político del municipalismo. Todo eso significa que, en la práctica, los gobiernos de las entidades federativas han ganado capacidad de gasto, pero no han incrementado del mismo modo sus facultades de gobierno interior.

¹⁷Sobre este análisis, remito a María Amparo Casar, *Los gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006*, DTAP, núm. 195, México, CIDE, 2007; y a María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría, 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002.

¹⁸Cfr. Guillermo Cejudo, en *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.

Cuadro 1

RECURSOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS A ENTIDADES FEDERATIVAS, 1998-2006
(Millones de pesos)

Concepto	Recursos federales descentralizados a entidades federativas											Porcentaje anual respecto a la recaudación federal participable										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ²				
Entidades federativas	390,992.20	413,040.90	463,906.20	497,519.70	511,093.90	526,535.40	544,731.80	556,068.30	590,289.60	46.9	45.3	45.6	48	49.4	48.3	50	47.7	46.9				
I. Participaciones federales ¹	163,120.60	175,485.20	197,995.20	205,062.60	213,766.20	207,669.10	209,432.10	221,086.00	246,318.50	19.6	19.2	19.5	19.8	20.7	19.1	19.2	19	19.6				
1. Participaciones	148,021.60	158,824.20	180,598.70	183,523.00	194,476.60	189,069.70	189,798.10	200,368.50	220,987.50	17.8	17.4	17.7	17.7	18.8	17.4	17.4	17.2	17.5				
Fondo general de participaciones	143,072.90	153,340.70	174,070.90	178,282.10	188,528.60	183,387.30	183,777.30	194,065.70	217,827.90	17.2	16.8	17.1	17.2	18.2	16.8	16.9	16.7	17.3				
Reserva de contingencia	1,611.10	1,708.50	1,973,104.55	2,030.40	2,150.10	2,054.80	2,076.90	2,219.70	2,526.00	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2				
Impuesto especial sobre producción y servicios	3,337.60	3,775.00	5,701,395.50	3,210.60	3,797.90	3,647.50	3,943.90	4,083.10	4,108.90	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.1				
2. Incentivos económicos	15,099.10	16,661.00	10,471.40	21,539.50	19,289.60	18,599.40	19,634.00	20,717.50	25,331.00	1.8	1.8	1.7	2.1	1.9	1.7	1.8	1.8	2				
Incentivos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	10,556.60	11,016.00	5,814.80	12,343.50	13,121.20	12,109.40	11,995.70	12,682.00	14,663.80	1.3	1.2	1	1.2	1.3	1.1	1.1	1.1	1.2				
Fondo de compensación del ISAN	3,295.70	4,430.40	1,109.30	5,131.90	4,665.50	4,148.50	4,226.50	4,505.50	3,962.60	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3				
Incentivos del impuesto sobre automóviles nuevos	1,246.80	1,214.60	2,65,910.90	4,064.00	1,502.80	2,341.50	3,411.80	3,530.10	5,739.80	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.2	0.3	0.5				
Otros incentivos económicos	227,871.60	237,555.70	222,156.70	292,457.10	297,327.70	318,866.30	335,299.70	334,982.30	343,971.10	27.3	26	26.1	28.2	28.8	29.3	30.8	28.8	27.3				
II. Gasto estatal	185,826.20	206,960.20	167,882.50	238,278.00	237,594.40	243,261.50	236,305.90	249,682.70	257,475.20	22.3	22.7	21.8	23	22.3	21.7	21.4	20.4	20.4				
3. Ramo 33 ²	150,422.60	159,102.20	33,255.50	179,816.30	181,629.30	185,389.40	179,118.90	188,607.80	195,360.60	18	17.4	16.5	17.4	17.6	17	16.5	16.2	15.5				
FAEB ²	26,035.80	29,708.10	2,822.60	34,871.90	35,493.40	39,043.00	38,118.80	39,735.80	40,598.90	3.1	3.3	3.3	3.4	3.4	3.6	3.5	3.4	3.2				
FASA	2,371.30	2,758.10	7,594.10	3,180.20	3,396.80	3,208.60	3,145.60	3,372.40	3,452.40	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3				
FISE	0	7,700.60	7,613.70	7,964.00	4,129.80	3,239.70	3,863.50	5,222.50	5,000.00	0	0.8	0.7	0.8	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4				
FASP	6,996.60	7,444.20	2,988.20	8,576.10	9,153.90	8,638.90	8,450.50	9,059.70	9,274.70	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7				
FAM	0	247.10	33,748.00	3,869.60	3,791.20	3,741.90	3,608.50	3,694.40	3,788.60	0	0	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3				
FAETA	0	0	10,006.20	36,551.40	40,821.10	40,687.60	44,137.80	44,248.80	40,225.60	5	3.4	3.3	3.5	3.9	3.7	4.1	3.8	3.2				
4. Convenios de descentralización	0	0	0	0	17,627.70	18,912.20	20,152.00	25,717.50	23,013.40	0	0	1	1.7	1.8	1.8	2.7	1.5	1.8				
5. PAEFF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.4	2.4	2				
6. FIES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				

¹Preeliminar.

²Para 2002 incluye 14,805.8 por concepto de anticipo a cuenta de Participaciones de 2003.

³Incluye previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos

Fuente: Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Mayo, 2007.

La mayor parte del gasto público en México sigue siendo de índole federal. Y si bien su ejercicio se ha trasladado cada vez más hacia la órbita de las entidades federativas, lo cierto es que la decisión y el control de ese gasto se han mantenido centralizados en las oficinas de las secretarías de Estado del gobierno de la república. Además, durante el periodo que nos interesa se han registrado al menos dos giros en las llamadas políticas de descentralización diseñadas por el gobierno nacional, cuyas delegaciones en las entidades federativas siguen teniendo un gran peso propio en la definición de la acción pública regional y aun local del país. He ahí otra área que está reclamando mayor investigación empírica.

Si en 1983 el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó la descentralización de la vida nacional (como se le llamó entonces), a través de la reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, donde se estableció el Sistema Nacional de Planeación democrática y se dio origen, como ya se dijo antes, a los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades), cuya presidencia y dirección recayó en los titulares de los ejecutivos estatales, a partir de 1989 hubo una primera rectificación apenas al comenzar el gobierno de Carlos Salinas. Todavía bajo la hegemonía de las siglas del PRI, y a pesar de que la mecánica de la coordinación entre los gobiernos nacional y los estatales le había permitido a los gobernadores de los estados ganar mayor capacidad de influencia sobre las políticas federales a través de los Coplades, el presidente Salinas decidió retomar la dirección de la política social del gobierno, mediante el llamado Programa Nacional de Solidaridad.¹⁹ Un giro que, con modalidades operativas distintas y con una nueva filosofía económica, sería ratificado en 1994 con el gobierno de Ernesto Zedillo y la conversión de Solidaridad al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

En ambos casos (y a pesar de las notables diferencias entre ambos programas, los gobernadores perdieron lo (poco) que ya habían ganado

¹⁹Estoy obligado a remitir al lector a otro texto de Mauricio Merino, “La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, México, 1996, donde describo con mucha más amplitud el giro que tomó la política de descentralización en el sexenio 1988-1994, cuando el gobierno nacional retomó la decisión y la operación sobre las políticas sociales más importantes del país, en busca de la legitimidad política que le fue negada en las urnas.

en el sexenio de Miguel de la Madrid. Y de ahí en más, ya no participarían en el diseño de esa política social, sino marginalmente. Y aunque el gobierno nacional mantendría el control directo de la operación a través de las delegaciones de las secretarías responsables de implementarla, serían los gobiernos municipales los principales beneficiarios de la nueva política al colaborar activamente en su puesta en operación. Incluso puede decirse que, entre las razones que llevarían más tarde a la modificación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estaría el reclamo de los gobernadores por haber quedado excluidos de la red de implementación de la política social más importante de México. Y en el mismo sentido, los procesos de descentralización de la educación y de la salud, a pesar de su importancia en aquellos años, significaron también un avance muy relativo para los ejecutivos locales: asumieron mayor responsabilidad, pero el diseño de las políticas y el control de los recursos para llevarlas a cabo, siguieron concentrados en los mandos del gobierno de la república.²⁰

El segundo giro de la descentralización vendría en el sexenio de Vicente Fox. Después del año 2000, el control de la política social se mantuvo centralizado y, a despecho del discurso federalista de Fox, tampoco hubo cambios significativos en el resto de las políticas públicas que estaban a cargo del gobierno de la república, ni en la influencia de las delegaciones de la administración pública federal en las entidades. Para todo efecto práctico, las reformas al Sistema de Coordinación Fiscal de 1997-98 aumentaron los recursos ejercidos por los ejecutivos de las entidades federativas sistemáticamente y, más tarde, esos recursos se vieron incrementados aun más por las rentas petroleras (derivadas del aumento de precios del crudo), que también se distribuyeron a los gobiernos de los estados. Pero esas decisiones fiscales no modificaron la correlación de autoridad respecto las políticas diseñadas y dirigidas por el gobierno nacional. Los gobernadores vieron crecer los presu-

²⁰Véase a David Gómez-Álvarez, *Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*, México, ITESO-Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, 2000; a Enrique Cabrero, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: el reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*, DTAP, núm. 197, México, CIDE, 2007; y a Carlos Moreno, *La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación*, DTAP, núm. 95, México, CIDE, 2001.

puestos de sus estados, pero no su influencia en las políticas federales orquestadas por el ejecutivo de la república.

En cambio, a partir del año 2000 se han venido aprobando reformas constitucionales y leyes reglamentarias que han aumentado el nivel de exigencia a los ejecutivos locales y que han reforzado, a la vez, la capacidad de decisión de los órganos federales. Sería largo hacer un relato minucioso de esos cambios constitucionales y legales que han vuelto a modificar las relaciones entre las entidades y la federación en su conjunto. Pero vale la pena subrayar al menos dos hechos significativos para sostener la hipótesis que nos interesa: de un lado, las leyes generales de desarrollo rural y social, que obligan a los tres niveles de gobierno por igual, y al mismo tiempo limitan e igualan la capacidad de acción de las entidades federativas. Esas leyes representaron un nuevo giro en la dinámica de las principales políticas sociales de México y en la concepción previa de la descentralización. Ambas diseñan procedimientos inéditos para la asignación de recursos federales, en los que participan activamente los gobiernos de los estados y de los municipios; ambas crean consejos consultivos que buscan controlar mejor la asignación del dinero y la evaluación de los resultados; ambas utilizaron las rutinas previas de planeación y coordinación entre distintos niveles para afirmar la utilidad social de los recursos que se destinan al desarrollo rural sustentable y a los programas de desarrollo social.²¹ Pero el origen de los recursos y las decisiones principales

²¹En términos de la participación de los tres niveles de gobierno, la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001, señala en su artículo 12 que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que éste celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución”. Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero del 2004, también señala la participación directa de estos tres niveles de gobierno, resaltando a los gobiernos municipales, como los principales ejecutores de la política social: “La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo.” (Art. 4) “Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal (Art. 17).

sobre su destino se depositaron, en ambos casos, en instancias propias del gobierno de la república. Y aunque en ambas se incluye la colaboración de las entidades federativas, también es cierto que en las dos se pensó en los gobiernos municipales como los principales ejecutores de la política social del país.

Por otra parte, durante la segunda mitad del sexenio de Vicente Fox y en los primeros años del gobierno de Felipe Calderón, los gobiernos de los estados están afrontando la exigencia de incorporarse a una nueva política nacional de transparencia y de rendición de cuentas, cuyos frutos todavía están por verse. La historia de esas reformas, en una nuez, es la siguiente: tras las modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la creación de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y de los Fondos para el Fortalecimiento de Estados y Municipios, comenzó a ser cada vez más evidente que los sistemas de control y de 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 o de indicadores de evaluación comparables y confiables, se convirtió en un nuevo problema público asociado a la transparencia. A la vez, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el año 2003, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), creó un nuevo contexto de exigencia a las entidades federativas (y también a los gobiernos municipales) para promover el acceso a la información.

Hacia el final del sexenio de Vicente Fox, ambas líneas comenzaron a entrelazarse, para producir un entorno favorable a las reformas constitucionales a los artículos 6, 26 y 116, que sucederían en 2006 y 2007, por los cuales se obliga a las entidades federativas, sucesivamente, a cumplir mínimos de transparencia y acceso a la información; a participar en un sistema nacional de información estadística y geográfica, en el marco de la planeación nacional del desarrollo; a fortalecer y homologar los sistemas contables de las auditorías superiores de fiscalización de las entidades federativas; y a generar indicadores de gestión y de evaluación de todos los recursos públicos disponibles, a partir de formatos homogéneos y comparables para todo el país. En el mismo

sentido, en el 2007 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 recién promulgada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (que se publicó en marzo del 2006).

El resultado neto de ese conjunto de reformas (que ameritan, en sí mismas, un estudio y un seguimiento mucho más detallado),²² ha sido la creación de un entorno constitucional y legal que reclamará cambios de fondo en las administraciones públicas de las entidades federativas y que, a la vez, limitará mucho más la capacidad de decisión y de autonomía de sus gobiernos y aun de sus congresos locales. El efecto definitivo de esas reformas todavía no concluye, pues al escribir estas notas estaban corriendo los plazos transitorios establecidos en ellas para que los congresos de los estados les dieran cumplimiento puntual, mediante la reforma a las leyes locales. Pero ya puede anticiparse que se trata de una nueva versión del proyecto federalista. Si bien los gobiernos estatales han incrementado sus recursos fiscales, también serán más vigilados y más 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 mayor parte de las administraciones públicas de las entidades (y también de los municipios).

Si al comienzo del periodo de cinco lustros que aquí se ha planteado, los gobernadores de los estados podían contar con una amplia autonomía de gestión y de decisión (que incluía el control de los congresos locales y aun de los poderes judiciales de los estados), siempre que mantuvieran relaciones de apoyo mutuo y lealtad con el presidente de la república en turno (gracias al régimen político de partido hegemónico y autoritario), al cabo de veinticinco años esa situación ha cambiado dramáticamente: no sólo por la autonomía que han ganado los gobiernos municipales (de la que nos ocuparemos en el siguiente

²²Una parte de ese análisis ya se desarrolla en Pedro Salazar (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI, IJ-UNAM, 2008.

apartado), sino por la pluralidad política que hoy caracteriza a los congresos de los estados y por la creación de nuevas leyes generales, reglas de operación y mandatos constitucionales que limitan su libertad de gestión y crean contextos de exigencia inimaginables en el pasado reciente. Es cierto que los gobiernos de los estados tienen más recursos fiscales que antes. Pero el predominio del presupuesto, de las políticas y de las normas establecidas por el gobierno federal sigue presente, mientras el proyecto municipalista ha ganado un amplio terreno y la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en un desafío inédito para todos. Sin duda, el federalismo mexicano se ha transformado con creces en veinticinco años, pero es por lo menos discutible que los gobiernos de los estados tengan ahora más soberanía o más libertad que antes.

EL PROYECTO DEL MUNICIPALISMO

En cambio, el fortalecimiento de los gobiernos municipales ha sido mucho más exitoso.²³ Para los efectos de este ensayo, lo que me interesa subrayar es que, ante la ausencia de los atributos mínimos necesarios para considerar la existencia real (y no sólo formal y declarativa) del federalismo mexicano a partir de entidades autónomas con plena capacidad de gobierno interior propio, y ante la persistencia de los mecanismos de control federal y de los conflictos (reales o potenciales) entre los estados miembros y el gobierno nacional, el proyecto municipalista evolucionó en estos veinticinco años como una alternativa de

²³Para un recuento de estos avances remito a Enrique Cabrero, *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005; y del mismo autor, *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003; *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE, 2002; *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal de México*, México, CIDE, 2000; de Tonatiuh Guillén y Pablo Rojo, *Gobernar con calidad y para el desarrollo: experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, México, CIDE-Fundación Ford, 2005; de Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, 1996; de Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades del siglo XXI: competitividad o cooperación*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2006; y al *Premio de Gobierno y Gestión Local*, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en sus seis ediciones 2001-2006.

gestión pública territorial, impulsada invariablemente desde el gobierno nacional. De aquí la segunda parte de la hipótesis que propongo.

Hasta 1982, si bien el país ya estaba inmerso en plena transición demográfica del campo hacia la ciudad y ya había vivido los primeros cambios que liberalizaron el régimen político (tras las rebeliones sindicales de finales de los años cincuenta, los movimientos sociales de los sesenta y las reformas políticas de los años setenta), lo cierto es que el régimen seguía gobernado por un solo partido, y la transición hacia la pluralidad partidaria parecía lejana. Sin embargo, ese año estalló la crisis económica que quebró en definitiva el modelo de desarrollo que se había seguido hasta entonces y que mostró, con claridad, que el gobierno nacional no sólo estaba obligado a emprender reformas económicas de muy amplio calado, sino que también necesitaba ensanchar su capacidad de respuesta con recursos públicos cada vez más limitados. Como se diría entonces: debía hacer más, con menos.

Vale la pena recordar ese momento de crisis, pues la primera reforma constitucional que emprendió el gobierno de Miguel de la Madrid no apuntó hacia el refuerzo del federalismo (en los términos en que se ha definido en este texto), sino hacia el fortalecimiento municipal. La apuesta de ese gobierno para sortear las consecuencias de las reformas económicas que habría de emprender durante los años siguientes no fue el traslado de mayores atribuciones y recursos hacia los gobiernos de los estados, sino la construcción de un nuevo ámbito de atribuciones y medios fiscales otorgados a los gobiernos municipales. Fue hace cinco lustros que comenzó a cambiar la capacidad de gobierno de los ayuntamientos, en una nueva tendencia que se ha mantenido vigente hasta la fecha, como un proyecto deliberado y sistemático del gobierno nacional.

En 1983, en efecto, se aprobó la primera reforma al artículo 115 constitucional, para dotar a las administraciones municipales de un conjunto de atribuciones nuevas y mayor autonomía de gestión. El propósito deliberado fue que los municipios asumieran mayores responsabilidades en la gestión del desarrollo de pueblos y ciudades del país, con recursos propios crecientes y con mayor libertad de los gobiernos de los estados. La reforma imaginó administraciones públicas locales capaces de dotar de mejores servicios públicos y de mayor infraestructura a los asenta-

mientos humanos del país. Fue una reforma pensada para gestionar el desarrollo urbano y para albergar, en los ayuntamientos, mayor pluralidad política y mayor capacidad de respuesta a las demandas sociales. Y sin lugar a dudas, ese proyecto fue ideado y promovido desde un principio por el gobierno de la república.

Cuadro 2

PRINCIPALES MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL
A PARTIR DE LA REFORMA DE 1983

Primero: Reglamentó las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido por la legislatura de los estados y les ofreció, formalmente, el derecho de audiencia: la posibilidad de defenderse públicamente ante una decisión estatal de echar fuera a los representantes elegidos por la comunidad. Y aunque dejó en manos de los estados la descripción precisa de esas causas, al menos buscó que ese acto de autoridad, que formó parte de las prácticas políticas que vivió el país durante tanto tiempo, no se aplicara a rajatabla.

Segundo: Aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica, sino patrimonio propio, el cual pueden manejar con tanta libertad como les permitan las leyes locales. Y aunque éstas sean aprobadas por las legislaturas de los estados, a partir de la reforma de 1983 el patrimonio municipal no puede ser enajenado por otra instancia.

Tercero. Les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. La reforma precisó que esa facultad quedaría restringida por las “bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados”, pero también liberó la vida de los municipios del control legal permanente de los gobiernos de los estados y les dio la posibilidad de inaugurar una nueva etapa de organización interna, reglamentada por ellos mismos.

Cuarto: Definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal: agua potable; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; y seguridad pública y tránsito, que delimitó, al menos en principio, el papel que correspondería a los municipios dentro del cuadro de funciones propias de la administración pública de cada entidad.

Quinto: Precisó, con bastante claridad, las fuentes de ingreso propias de los municipios: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Sexto: Estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas de los estados. Es decir, determinó que los gobiernos municipales definirían, con total libertad, el destino del gasto derivado de los ingresos que la propia reforma precisó.

Séptimo: Otorgó facultades a los municipios para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” y para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la

tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias de construcción; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Es decir, los invistió de lleno como autoridades de pleno derecho para planear y regular el desarrollo urbano de pueblos y ciudades.

Octavo: Amplió el principio de representación proporcional para la formación política de los ayuntamientos, a todos los municipios del país, independientemente de su población. Antes de 1983 y desde 1977, solamente los municipios con más de cien mil habitantes tenían regidores de representación proporcional en la conformación de sus ayuntamientos (lo que equivalía a diez municipios en todo el país). Pero después de 1983, todos los municipios de México se han gobernado con una mezcla de regidores electos por mayoría (la lista de candidatos a regidor que obtiene el mayor número de votos) y regidores de representación proporcional otorgados a los partidos con menores números de votos en cada elección.

Noveno: Se ocupó también de la seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto.

Décimo: Abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y entre sí, para la atención de problemas comunes a dos o más municipios.

Fuente: Este decálogo de la reforma de 1983, se retoma de Mauricio Merino, Fuera del Centro, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 114-115.

No obstante, como he tratado de mostrar en la primera sección de este ensayo, ese proyecto no se hizo acompañar de una estrategia de igual peso para fortalecer la autonomía de los poderes y los gobiernos de las entidades federativas, sino que más bien el municipalismo fue concebido a pesar de las resistencias manifiestas de los estados miembros (y de los gobernadores, en particular). Desde entonces, el proyecto municipalista ha significado una arena de disputa de atribuciones entre municipios y entidades federativas, que ha tenido manifestaciones tan claras como los muy diversos intentos de los gobiernos estatales por controlar y aun dirigir las funciones asignadas a los municipios, ya desde las propias legislaciones locales, ya desde los sistemas de planeación y evaluación coordinados por los gobernadores o ya desde las restricciones impuestas a los recursos que deben entregarse a los ayuntamientos. En cambio, las aportaciones de las entidades federativas al fortalecimiento municipal han sido tan excepcionales como ambiguas: en los estados donde han tenido lugar, se han acompañado

casi invariablemente de nuevos instrumentos de autoridad y control por parte de los gobernadores o de los congresos locales.

Las resistencias al proyecto municipalista comenzaron, de hecho, tan pronto como se cumplió el plazo para llevar a las constituciones y a las leyes de los estados miembros los cambios registrados en el nuevo artículo 115 constitucional de 1983. No todos los congresos locales respondieron con la misma celeridad, ni todos aceptaron la existencia de un ámbito de atribuciones municipales a salvo de los controles de los gobiernos o las legislaturas locales.

No obstante esas resistencias, los municipios han sido beneficiarios de una política explícita de fortalecimiento de sus atribuciones, y no sólo de sus recursos, que se ha manifestado en una larga lista de modificaciones legales que, de más en más, incluyen a los gobiernos municipales como un actor clave en la operación de las políticas públicas diseñadas por la federación.²⁴ Pero en esa trayectoria, quizás lo más destacable es que, luego de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, vendría una segunda modificación a ese texto en el año de 1999, que de hecho respondió a las limitaciones que los gobiernos y los congresos de los estados habían establecido para impedir que los municipios escaparan en definitiva de su órbita de control. Tal como se señaló en su momento en la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados:

Se dice que *el municipio es libre* y, sin embargo, se le confunde con los gobiernos estatales y federal, a título de concurso o concurrencia. Al municipio, a través de su ayuntamiento se le confirió *facultades reglamentarias*, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio (...). Se les reconoce *personalidad jurídica* pero los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera

²⁴Ver Mauricio Merino e Ignacio Macedo, *La política autista: crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, DTAP no. 168, México, CIDE, 2005. En este análisis, después de revisar las leyes emitidas por el Congreso Federal que involucran a los gobiernos municipales, se encontró: por un lado, que en por lo menos 126 leyes promulgadas por el Congreso, se incluyen distintas facultades y obligaciones que amplían la órbita de actuación de los gobiernos municipales; y por otro, que al menos 844 artículos vigentes incluyen a los municipios, de los cuales se desprenden más de 120 reglas de operación diseñadas por el Gobierno Federal, en las que están incluidos los gobiernos municipales a través de muy distintos procedimientos formales.

que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes. Se les confiere *patrimonio propio* mas éste está sujeto a decisiones de las legislaturas estatales, como si no existiera la madurez ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes (...). Se les confiere *libertad para el manejo de su hacienda*, al mismo tiempo que las legislaturas la limitan a ultranza y sobremanera, fundados en el reenvío que a los congresos locales hizo el propio constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. (...) El Constituyente Permanente, les asignó a los municipios un *catálogo de servicios* a prestar y funciones a ejercer, pero no se garantizan estas funciones como expresión mínima y exclusiva de este ámbito de competencia con la suficiente claridad, ya que el propio constituyente, en la fracción III del artículo 115, puso de nueva cuenta a consideración de las legislaturas locales y sin limitación alguna, el que éstas puedan determinar si aquellas funciones primigeniamente municipales pasan a los estados.²⁵

Pero lo más relevante para la hipótesis que sugiero es que ese proceso de fortalecimiento municipal no se ha acompañado de la ampliación de las esferas de acción propias de los gobiernos de los estados. Esto ha sido particularmente evidente en relación con algunas de las atribuciones concedidas a los gobiernos municipales durante este periodo: la planeación del desarrollo urbano, el otorgamiento de permisos de construcción derivados de esos planes, la prestación de servicios públicos y la incursión de los municipios a la seguridad pública preventiva, han representado verdaderas pérdidas de autoridad para los gobernadores de los estados y, en no pocas ocasiones, nuevas fuentes de conflicto con los ayuntamientos.

No es casual, como ya se ha dicho, que los poderes legislativos de los estados hayan sido morosos y hasta omisos en el cumplimiento de las reformas a las legislaciones locales que ordenó la Constitución en 1999. Aunque el plazo transitorio establecido para llevar esa reforma a las constituciones y las leyes locales vencía el 23 de marzo del

²⁵Iniciativa de reforma a la Constitución sobre municipio presentada por el grupo parlamentario del PAN, a través del diputado Juan Marcos Gutiérrez González, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 287-303.

2001, solamente veinte entidades federativas lo hicieron (y no todas del mismo modo en que lo ordenó el constituyente), mientras que la demora en los ajustes a la legislación secundaria local fueron mayores y, en algunos casos, todavía están pendientes.

Cuadro 3
FECHAS DE LAS REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES ESTATALES
Y A LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES
DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1999

No.	Entidad	Número de municipios	Reforma a la Constitución estatal	Reforma a las Leyes Orgánicas Municipales
1	Aguascalientes	11	22 de octubre de 2000	30 de octubre de 2000
2	Baja California	5	13 de abril de 2001	15 de octubre de 2001
3	Baja California Sur	5	14 de diciembre de 2000	16 de enero de 2004
4	Campeche	11	22 de junio de 2000 02 de febrero de 2001	29 de junio de 2000
5	Chiapas	38	14 de junio del 2001	No se han realizado
6	Chihuahua	10	12 de mayo de 2001	12 de mayo de 2001
7	Coahuila	118	20 de marzo de 2001	20 de marzo de 2001
8	Colima	67	30 de septiembre de 2000	31 de marzo de 2001
9	Durango	39	26 de noviembre de 2000	15 de junio de 2003
10	Estado de México	46	14 de agosto de 2001	4 de septiembre de 2003
11	Guanajuato	81	20 de marzo de 2001	17 de junio del 2001
12	Guerrero	84	27 de julio de 2004	2006 y 2007
13	Hidalgo	125	26 de febrero de 2001	16 de abril de 2001
14	Jalisco	125	19 de diciembre de 2000	22 de mayo de 2001
15	Michoacán	113	3 de junio de 2001	31 de diciembre de 2001
16	Morelos	33	1 de septiembre de 2000	13 de agosto de 2003
17	Nayarit	20	24 de enero de 2001	4 de agosto de 2001
18	Nuevo León	51	13 de octubre de 2000	2005 y 2006
19	Oaxaca	570	8 de diciembre de 2000	23 de marzo de 2001
20	Puebla	217	5 de marzo de 2001	22 de mayo de 2001
21	Querétaro	18	15 de septiembre de 2000	24 de mayo de 2001
22	Quintana Roo	8	24 de octubre de 2003	20 de diciembre de 2004

No.	Entidad	Número de municipios	Reforma a la Constitución estatal	Reforma a las Leyes Orgánicas Municipales
23	San Luis Potosí	58	30 de junio de 2000	11 de julio de 2000
24	Sinaloa	18	20 de junio de 2001	26 de noviembre de 2001
25	Sonora	72	29 de marzo de 2001	15 de octubre de 2001
26	Tabasco	17	25 de junio de 2001	3 de diciembre de 2003
27	Tamaulipas	43	14 de marzo de 2001	14 de marzo de 2001
28	Tlaxcala	60	13 de marzo de 2001	4 de mayo de 2001
29	Veracruz	212	3 de febrero de 2000	5 de enero de 2001
30	Yucatán	106	26 de mayo de 2005	25 de enero de 2006
31	Zacatecas	58	22 de mayo de 2001	14 de septiembre de 2001

Nota: En los casos de Baja California Sur, Chiapas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas las fechas señaladas de las reformas constitucionales, corresponden a las fechas de aprobación de dichas reformas. Para el caso de Veracruz, la fecha de reforma señalada en la Ley Orgánica corresponde a su fecha de aprobación. En Chiapas, la última reforma registrada a la Ley Orgánica Municipal es la del 24 de octubre de 2000.

Fuente: Algunos de los datos aquí señalados son investigación propia, y otros, se retoman del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed); y de Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi, *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Cámara de Diputados, 2004.

En ese mismo sentido, tampoco es casual que a partir del momento en que la propia Constitución estableció las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional, se hayan venido acrecentando sistemáticamente las controversias de atribuciones iniciadas por los gobiernos municipales en contra de las incursiones indebidas de los gobiernos de los estados.²⁶ De acuerdo con José Ramón Cossío, “entre 1917 y 1994, se suscitaron apenas 55 controversias constitucionales: 14 entre la Federación y un estado; 22 entre los poderes de un mismo estado; uno entre estados; 12 entre

²⁶La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, “estableció en la fracción I del artículo 105, una nueva reglamentación de las controversias constitucionales. Las principales modificaciones respecto al texto son las siguientes: 1) se agregan los supuestos de controversia entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, alguna de sus cámaras o la Comisión permanente. 2) Se incluye expresamente a los municipios y se especifican los supuestos en que éstos pueden ser parte de las controversias constitucionales. 3) Se determina que las controversias entre los poderes de los estados y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal pueden versar no sólo sobre la constitucionalidad de actos sino también de disposiciones generales. Y 4) se especifican los efectos de las resoluciones que dicte la Suprema Corte en las controversias constitucionales.” Héctor Fix-Fierro, “Controversias constitucionales y federalismo: un análisis jurídico-político”, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2003 (pp. 166-167).

Cuadro 4

NÚMERO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PRESENTADAS, 1993-2005

<i>Año</i>	<i>Número de controversias presentadas</i>	<i>Número de controversias presentadas por municipios</i>	<i>%</i>
1993	3	3	100
1994	2	2	100
1995	19	15	79
1996	57	54	95
1997	36	20	56
1998	27	15	56
1999	37	12	32
2000	37	19	51
2001	68	27	40
2002	67	35	52
2003	112	53	47
2004	109	52	48
2005	40	13	33
Total	614	320	52

Fuente: El número total de controversias constitucionales es retomado de los estudios de Beatriz Magaloni, "An Authoritarian Enclave? The Supreme Court in Mexico's Emerging Democracy", presentado en, The Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia; de Laura Flamand, The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico, Tesis doctoral, University of Rochester, New York; de Aimee Figueroa, "Controversias constitucionales financieras", conferencia presentada en la Universidad de Guadalajara, 2006; y de Susana Berruecos, "The Mexican Supreme Court under New Federalism: An Analysis of the Constitutional Controversies (1995-2000)", London School of Economics and Political Science. El número de controversias interpuestas por los municipios es elaboración propia.

Cuadro 5

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PRESENTADAS
POR LOS MUNICIPIOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1993-2007

<i>Entidad</i>	<i>Número de controversias presentadas por sus municipios</i>	<i>Entidad</i>	<i>Número de controversias presentadas por sus municipios</i>
Nayarit	1	Hidalgo	9
Campeche	1	Morelos	9
Quintana Roo	1	Guerrero	9
Coahuila	1	San Luis	10
Baja California	3	Jalisco	14
Querétaro	3	Puebla	16

<i>Entidad</i>	<i>Número de controversias presentadas por sus municipios</i>	<i>Entidad</i>	<i>Número de controversias presentadas por sus municipios</i>
Yucatán	3	Chiapas	16
Durango	4	Chihuahua	17
Colima	4	Tamaulipas	20
Tabasco	5	Veracruz	25
Aguascalientes	5	Nuevo León	28
Tlaxcala	8	Estado de México	31
Zacatecas	8	Sonora	38
Michoacán	8	Oaxaca	84
		Total	737

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/Jurisprudencia/

Cuadro 6
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SEGÚN PARTES ACTORES
O DEMANDADAS, 1995-1998

	<i>Municipio vs. legislativo/ejecutivo estatales</i>	<i>Municipio vs. Federación</i>	<i>Municipios. Otros</i>	<i>Estado vs. Federación</i>	<i>Estado vs. municipio</i>	<i>Federación vs. municipio</i>	<i>Federación vs. poderes</i>
Controversias	82 82%	4 4%	5 5%	2 2%	3 3%	1 1%	5 5%

Fuente: Héctor Fix-Fierro, "Controversias constitucionales y federalismo: un análisis jurídico-político", en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 173.

municipios y estados; y uno entre un municipio y un estado".²⁷ Sin embargo, después de la reforma de diciembre de 1994 y hasta el año 2005, se habían presentado más de 600 y, de ellas, más de la mitad han sido interpuestas por los ayuntamientos. Y si bien puede decirse que la pluralidad política surgida desde los propios espacios municipales

²⁷Citando en Héctor Fix-Fierro, *op. cit.*, p. 165.

ha sido un elemento clave para explicar la creciente utilización de ese nuevo recurso, también es cierto que éstas carecerían de materia si los ejecutivos y los congresos locales no intentaran arrogarse las atribuciones que la Constitución General les otorgó de manera exclusiva a los municipios.²⁸ De ahí que en el periodo que va de 1995 a 1998 (es decir, durante los primeros tres años de vigencia de ese nuevo medio de defensa de atribuciones constitucionales) el 82 por ciento de las controversias hayan sido presentadas por ayuntamientos en contra de los ejecutivos o de los congresos locales.

Por otra parte, hay evidencia que muestra que las entidades federativas han reaccionado negativamente al fortalecimiento de la autonomía municipal, tanto por el lado de la promulgación de legislaciones estatales hostiles a ese propósito, como del lado de la vulneración de las atribuciones exclusivas de los municipios. Como lo prueba Héctor Fix-Fierro, los temas generales de las controversias presentadas por los ayuntamientos en contra de los gobiernos estatales, han sido los siguientes:

- a) Falta de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de un estado para conocer de controversias entre los ciudadanos y la administración pública municipal.
- b) Criterios, fórmulas, condiciones de asignación, retención y entrega de recursos provenientes de los ramos 26 (más tarde 33) del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) Creación de Coordinaciones de Desarrollo Regional. (...)
- d) Presentación de declaración patrimonial de los servidores públicos ante órganos de gobierno del estado, así como el fincamiento de responsabilidades a los primeros por los segundos. (...)
- e) Leyes de ingresos que no prevén el cobro y disfrute de ciertos derechos o contribuciones a los municipios.

²⁸En este sentido, de acuerdo con Beatriz Magaloni, “el 88 por ciento de las controversias constitucionales se han presentado en contra de entidades públicas controladas por el PRI, el 9 por ciento de los acusados han sido en contra de entidades controladas por el PAN, y el tres por ciento por el PRD.” Ver Beatriz Magaloni, “An Authoritarian Enclave? The Supreme Court in Mexico’s Emerging Democracy”, p. 16. Otros de los análisis que plantean una correlación entre el aumento del número de controversias presentadas y el aumento de la pluralidad política en los gobiernos locales, son los trabajos realizados por Laura Flamand y Susana Berruecos.

f) Revocación del mandato del presidente municipal por el Congreso; “imposición” del presidente municipal sustituto.²⁹

Aunado a esto, de acuerdo con Beatriz Magaloni, del total de controversias interpuestas por los gobiernos municipales entre 1995 y 2005, el 7 por ciento corresponde a temas de planeación y provisión de servicios públicos; el 31 por ciento a temas fiscales; el 32 por ciento a temas de asignación de responsabilidad a los miembros del ayuntamiento; el 10 por ciento corresponde a temas de demarcación territorial; y el 19 por ciento a temas correspondientes al establecimiento y reforma del control de los gobernadores sobre los consejos administrativos de las agencias descentralizadas.³⁰

No hay duda de que la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 se fundó con la intención de reforzar la vigencia de la autonomía municipal, frente a las resistencias de las entidades federativas. Ni tampoco la hay de que las reformas al sistema de coordinación fiscal aprobadas en 1997 buscaron, de manera explícita, crear fondos y procedimientos claramente diferenciados para financiar el gasto de los gobiernos de los estados y de los municipios, sin que hubiera interferencia entre ellos. Y menos aun, de que las políticas federales que han reclamado mayor descentralización se han utilizado, en distintos momentos del periodo que sugiere la hipótesis que propongo, como medios para distribuir funciones y recursos entre estados y municipios, sin solución de continuidad entre ellos.

Pero sí las hay respecto de la aceptación y el acompañamiento de los gobiernos y los congresos de las entidades federativas ante el fortalecimiento de las atribuciones y los medios concedidos a los gobiernos municipales. Los conflictos que revelan las controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación muestran apenas una parte de esa evidencia, que está reclamando mayor inves-

²⁹Héctor Fix-Fierro, “Controversias constitucionales y federalismo: un análisis jurídico-político”, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 180-181.

³⁰Beatriz Magaloni, “An Authoritarian Enclave? The Supreme Court in Mexico’s Emerging Democracy”, *op. cit.*, p. 36.

tigación. Sin embargo, son suficientes para sostener la importancia de la hipótesis que propongo: el proyecto municipalista no surgió de las entidades federativas, sino que nació y se ha impulsado desde los órganos federales. Y no ha significado una ampliación de facultades ni de medios de acción para los gobiernos de los estados, sino un nuevo conjunto de restricciones. Para todo efecto práctico, la emergencia del municipalismo durante los últimos cinco lustros ha significado un desafío para la autonomía de los poderes de los estados miembros y una nueva arena de conflicto, cuya solución todavía está pendiente.

REFLEXIONES FINALES

Con todo, como en otros momentos de nuestra historia política, las nuevas dificultades que han surgido a partir de la confrontación entre los proyectos del federalismo y el municipalismo han tendido a resolverse cada vez más en el terreno de las reglas no escritas, que a través del diseño institucional. Aunque mi hipótesis no pretende llegar tan lejos, no sobra añadir que la consolidación del régimen de partidos en las entidades federativas ha servido, a un tiempo, como un paliativo y como un revulsivo de los conflictos entre ambos proyectos. Hay evidencia de sobra para probar que, en términos generales, cuando los ayuntamientos y los gobiernos de los estados responden a las mismas siglas partidarias, las disputas entre ambos niveles de gobierno tienden a disiparse con mayor eficacia. Y cada vez hay más estudios empíricos que prueban que la combinación entre gobiernos divididos (donde el gobierno estatal y los congresos locales responden a partidos distintos) y fragmentados (donde gobernadores y alcaldes provienen de siglas partidarias opuestas), tiende a favorecer los medios de control informal de las dirigencias partidarias que cuentan con mayoría relativa. No se trata de una regla, sino de una tendencia. Pero sirve a nuestra hipótesis, en tanto que revela una situación política que hace veinticinco años hubiera sido impensable.

Finalmente, la hipótesis que propongo podría ayudar quizás en la búsqueda de otras opciones institucionales para romper esa disyunti-

va. Si bien todavía debe probarse o desecharse, su estudio sistemático podría arrojar luces nuevas para modificar la tendencia de conflicto que se ha seguido hasta ahora. Por ejemplo, podría ofrecer datos nuevos para mostrar con mayor claridad las fronteras del diseño y el desarrollo institucional, que han favorecido a los gobiernos de los municipios, pero han creado zonas de incertidumbre y ambigüedad con los poderes de las entidades federativas. Podría revelar, también, que la disputa de poder entre los tres niveles de gobierno obedece más a la indefinición que a la precisión de competencias y responsabilidades de cada uno de ellos. Y podría sugerir que la vigencia y el vigor de las redes informales de poder político, que son controladas por las dirigencias de los partidos, se debe en buena medida a los defectos de ese diseño, muchas veces coyuntural, que ha provocado la tensión entre federalismo y municipalismo.

Quizás ha llegado el momento de imaginar el federalismo mexicano como una oportunidad para distribuir responsabilidades y capacidades de acción, que hasta ahora han estado limitadas por los conflictos de atribuciones y poder político. En este sentido, los indudables avances que ha tenido el municipalismo mexicano durante los últimos cinco lustros estarían llamados a consolidarse, siempre que sea posible contener la tentación de seguir ensanchando las atribuciones de ese nivel de gobierno a costa de los poderes residuales de las entidades federativas. Si el gobierno municipal ha de ser cada vez más responsable de la calidad de la convivencia en los pueblos y las ciudades del país, mediante la construcción y el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento urbanos, la dotación de servicios públicos y la regulación del uso de los espacios públicos, los gobiernos de los estados podrían ocuparse cada vez más del desarrollo social y de la gestión del crecimiento económico, en términos mucho más amplios. Pero romper la disyuntiva que se ha planteado en estos apuntes no sería posible comprender que el problema de origen de nuestro federalismo sigue estando presente en la cultura y en las prácticas de nuestra vida política actual.

Si la ampliación de las órbitas de acción del gobierno nacional fue indispensable en el siglo XIX para conseguir la cohesión del Estado nacional mexicano, y lo fue también en buena parte del siglo XX para

establecer un sistema político capaz de ofrecer estabilidad en el largo plazo, al comienzo del siglo XXI ambas razones han perdido sentido. Lo que en su momento fue una solución al conflicto planteado entre las regiones y el centro, en nuestros días se ha convertido en la causa de nuevas dificultades. En estricto rigor, el federalismo y el municipalismo tendrían que ser complementarios y aun reforzarse recíprocamente. Pero no ha sido así.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, Rafael (2004), *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México-UNAM, 1994.
- BERRUECOS, Susana, “The Mexican Supreme Court under New Federalism: An Analysis of the Constitutional Controversies (1995-2000)”, London School of Economics and Political Science.
- CABRERO, Enrique (2007), *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- _____ (2005), *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- _____ (2002), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE.
- _____ (2000), *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal de México*, México, CIDE.
- CARPIZO, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- CASAR, María Amparo (2007), *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP, núm. 195, México, CIDE.
- _____ (2006), “Nuevo mapa del poder político”, en *Revista Nexos*, México, agosto.
- _____ e Ignacio Marván (2007), *Gobernar sin mayoría: 1867-1997*, México, CIDE-Taurus.
- CEJUDO, Guillermo (2007), *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.

- Conferencia Nacional de Gobernadores (2005), *Declaratorias 2001-2002*. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., México.
- Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales* (2007), México, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Mayo.
- FLAMAND, Laura, *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico*, Tesis doctoral, University of Rochester, New York.
- FIX-FIERRO, Héctor (2003), “Controversias constitucionales y federalismo: un análisis jurídico-político”, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén (coords.) (2000), Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.
- GUILLÉN, Tonatiuh y Pablo Rojo (2005), *Gobernar con calidad y para el desarrollo: experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, México, CIDE-Fundación Ford.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, David (2000), *Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*, México, ITESO-Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco.
- HELLER, Hermann (1965), *La soberanía*, México, UNAM.
- LANGSTON, Joy, *After the End: Mexico's PRI in the Aftermath of the 2000 Presidential Defeat*, DTEP, núm. 172, México, CIDE, 2005.
- _____ (2002), “Breaking Out is Hard to Do: Exit, Voice, and Loyalty in Mexico's One-Party Hegemonic Regime”, *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 3.
- _____ y Alberto Díaz-Cayeros (2003), The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico, 1994-2000, DTEP, núm. 169, México, CIDE.
- Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.
- Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001.
- LUJAMBIO, Alonso (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- MAGALONI, Beatriz, “An Authoritarian Enclave? The Supreme Court in Mexico's Emerging Democracy”, presentado en The Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.

- MERINO, Mauricio (2007), *El régimen municipal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1998), *Gobierno local, poder nacional La contienda por la formación del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México.
- (1992), *Fuera del Centro*, México, Universidad Veracruzana.
- (1996), “La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas”, en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 1-2, enero-junio, México.
- (2005), Ignacio Macedo, *La política autista: crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, DTAP, núm. 168, México, CIDE.
- SALAZAR, Pedro (coord.) (2008), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFA, IJ-UNAM.
- WRIGHT, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1978), “Del federalismo a las RIG en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, Madrid.
- ZICCARDI, Alicia (coord.) (2006), *Ciudades del siglo XXI: competitividad o cooperación*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- y Tonatiuh Guillén (coords.) (2004), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Cámara de Diputados.

Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo

Ana Cecilia de Alba González
David Gómez Álvarez

Una conceptualización amplia del desarrollo humano, más allá de los indicadores tradicionales, necesariamente pasa por la discusión de los determinantes institucionales que inciden en el desarrollo, entendido desde una perspectiva amplia.

El presente capítulo pretende, por lo tanto, presentar el estado del arte respecto del debate sobre el desarrollo de capacidades desde los tres puntos fundamentales del mismo: la definición de capacidades, la metodología para desarrollarlas y la formulación de indicadores para su medición.

REVISIÓN CONCEPTUAL DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

En su acepción más amplia, *capacidad* se entiende como el intangible que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos de acuerdo a sus intereses y necesidades. De esta manera, las capacidades que detentan los individuos, instituciones y sociedades en general se refieren a su habilidad para establecer y lograr objetivos, ejecutar funciones, así como resolver problemas de forma permanente. Es decir, se refieren a la facultad que tienen los agentes para ejercer su libertad en la consecución de una mejor calidad de vida.¹ En este sentido, las capacidades son un medio fundamental para lograr un mayor desarrollo humano.

¹El nivel de logros que éstos alcanzan depende en gran medida de sus posibilidades para obtener, reforzar, adaptar y mantener dichas capacidades, a lo que se denomina *desarrollo de capacidades* (UNDP, 2007a).

La individualización de las capacidades así como el reconocimiento de su carácter endógeno² ha requerido, sin embargo, un cambio en el enfoque, lenguaje y estrategia utilizada para la consecución del desarrollo. En efecto, la utilización del término *capacidad* se ha modificado en el transcurso de las últimas décadas, en paralelo al debate sobre el papel del Estado en –y la noción misma de– el desarrollo. De tal forma que es posible observar una expansión del rango de incidencia del concepto: mientras que algunos autores lo entienden como un insumo, otros como un proceso, y algunos más como un resultado (Morgan, 2006). Asimismo, hay quienes lo consideran una cualidad institucional (Fukuyama, 2004; Israel, 1987), un atributo de la gobernanza (Grindle, 1997), una característica organizacional (Tobelem, 1992, Morgan, 1997; Boesen y Therkildsen, 2004), o un factor habilitador del individuo (Sen, 1999).

El uso laxo del término capacidad ha dificultado su definición, ya que es común su utilización como sinónimo de calidad administrativa, desempeño organizacional, eficiencia de gestión, capacitación, entre otros.³ Por tanto, para propósitos de claridad conceptual, este apartado propone una división de la evolución del término en cuatro etapas o categorías: desarrollo institucional, nuevo institucionalismo, gobernanza democrática y desarrollo de capacidades institucionales.

Desarrollo institucional

La primera escuela de pensamiento sobre capacidades, se puede equiparar con el modelo tradicional de administración pública, que 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

²Se entiende por endógeno la apropiación o reconocimiento de la independencia y unicidad del individuo y su situación, como determinante para el desarrollo (Hernández, 2006).

³Esta situación propicia la crítica de algunos autores, quienes se refieren a las capacidades como un concepto más del argot de las organizaciones internacionales (Boesen & Therkildsen (2004), Moore (1995). Mientras que otros, como Peter Morgan (2006), 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.

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 éstas (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 promuevan el desarrollo (Shacter, 2000).

Esto es, en sentido amplio las capacidades se equiparan con capacitación, y la construcción de capacidades con el mejoramiento del desempeño de los recursos humanos en las administraciones públicas. Sin embargo, dado que esto no basta para que las organizaciones obtengan resultados óptimos, se amplió el enfoque para incluir la totalidad de los componentes de las organizaciones burocráticas; para pensar, entonces, a la capacidad en términos más amplios de mejoramiento de la gestión administrativa del desarrollo (Ross y Heredia, 2003).

Nuevo institucionalismo

Las crisis económicas mundiales de las décadas de 1970 y 1980, y las consecuencias sociales que se derivaron de ellas, propiciaron la incorporación de la noción de distribución de la riqueza como complemento necesario del crecimiento económico para alcanzar el desarrollo. Además, las crisis fueron terreno propicio para las ideas neoliberales de reducción y redimensionamiento del Estado, en la búsqueda de la eficiencia del gasto público y la lucha contra la corrupción (North, 1990).

Este enfoque de la nueva gestión pública (NPM) presta, por tanto, mayor atención al comportamiento económico, donde el mercado define los incentivos para el mejoramiento del desempeño institucional de los gobiernos (Barzelay, 1992; Hood, 1991; March y Olsen, 1997). No busca ya crear instituciones, sino desarrollarlas, definiendo capacidad

como la habilidad del gobierno para implementar políticas y proveer servicios para producir resultados eficientes (Polidano, 2000; Boesen y Therkildsen, 2004; Teskey, 2005). Así, esta perspectiva enfatiza el mejoramiento de las habilidades de gestión, el incremento en el desempeño de las instituciones públicas, la optimización de los recursos en los procesos, y en general la capacidad de respuesta gubernamental.

Gobernanza democrática

Al advertir el riesgo de crear “islas de capacidad” debido a iniciativas limitadas al mejoramiento de algunos procesos, así como la evidencia de que las instituciones y las relaciones de poder constriñen el desempeño de las organizaciones, se comenzó a pensar en términos de fortalecimiento institucional. Éste enfatiza las relaciones inter e intra-organizacionales, esto es, el rol y relación entre los agentes de las organizaciones; la inclusión participativa de los actores públicos, privados y sociales como agentes del desarrollo; y la preocupación por la sostenibilidad de las reformas institucionales (Grindle, 1997; Kaufmann, 1999; Turner y Hulme, 1997).

Desde esta perspectiva las capacidades representan 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 entonces “al aumento de la habilidad 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 sostenibles en el tiempo” (Morgan, 2006). De esta manera, este enfoque de la gobernanza democrática enfatiza 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.

Capacidades institucionales

Finalmente, la perspectiva más reciente del desarrollo de capacidades institucionales, corresponde a la revisión crítica y a la síntesis de las distintas aproximaciones que sobre el desarrollo institucional han existido (Fukuda Parr, 2002; Mizrahi, 2004). Como resultado de ello, adopta un enfoque integral e interdisciplinario que incluye los niveles institucional, organizacional e individual; subraya el carácter endógeno de la construcción de las capacidades; enfatiza la importancia de la sostenibilidad de los procesos; y propone un mayor cuidado del uso del lenguaje.⁴ Define capacidades como “las habilidades de los individuos, organismos y sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos de manera sostenible”; y al desarrollo o fortalecimiento de capacidades, como “el proceso por medio del cual dichas habilidades se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo” (PNUD, 2007a).⁵ Más aún, concluye que las *capacidades* son a su vez herramientas fundamentales del *desarrollo de capacidades*, debido a que para desarrollarlas se requiere en mayor o menor medida de otras capacidades, por lo que éstas representan simultáneamente el fin y el medio del proceso de desarrollo.

⁴La variación conceptual se percibe en el cambio de la terminología, que se ha adecuado para “desarrollar” capacidades en lugar de “construirlas”, debido a que son endógenas; brindando “cooperación” en vez de “asistencia” para el desarrollo, así como en el debate actual sobre la distinción entre “asistencia técnica” y “servicios de conocimiento” para desarrollar capacidades. También se refleja en la diferenciación entre instituciones y organizaciones, antes términos frecuentemente intercambiables, aunado a la inclusión de los individuos como agentes del proceso, y a la aceptación de la dinámica para el desarrollo de capacidades como un proceso que trasciende la relación Norte-Sur, ya que puede ser Sur-Sur e inclusive es un proceso continuo en el Norte (Fukuda Parr, 2002).

En español dicha agudización conceptual es un tanto más compleja, debido a que los análisis sobre el tema han sido elaborados, la mayoría, originalmente en inglés. Muestra de ello es que, pese a no haber mayor diferencia conceptual entre los términos “capacity” y “capability”, el término “capability” se ha utilizado de forma corriente como una especie de sub-componente o capacidad individual, en tanto que “capacity” se utiliza como la sumatoria de capacidad que ostenta un agente del desarrollo o el sistema. En español traduciríamos ambos como capacidad.

⁵Esta 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).

Este nuevo enfoque modifica la percepción tradicional del desarrollo institucional entendido como un mejoramiento preponderantemente administrativo y técnico, por el de un proceso de innovación social e institucional.⁶ Esto implica que el individuo como tal se reconoce como el eje fundamental y razón de ser del desarrollo, aun cuando en la práctica los esfuerzos encaminados a desarrollar sus capacidades se centren en las instituciones y organizaciones.⁷ Además, se reconoce que aunque en última instancia es el propio individuo quien define qué capacidades adquirir y desarrollar, el primer paso para garantizar su libertad de elección consiste en reconocer la existencia de factores que lo limitan o potencian, como el género, la etnicidad, las características del entorno en que habita, los derechos políticos y sociales que se le reconocen, los mecanismos de participación a los que tiene acceso y el ingreso del que dispone, por mencionar algunos elementos de una visión amplia del desarrollo humano (Sen, 1990).

Por tanto, la tarea principal del desarrollo de capacidades es asegurar la existencia de mecanismos necesarios para mitigar los factores que constriñen la decisión de los individuos, a fin de garantizar oportunidades iguales para todos. En este sentido, las iniciativas de desarrollo de capacidades con perspectiva local tienen como valor agregado que en este plano las diferencias son más evidentes, por lo que el potencial para atenderlas es mayor (Tendler, 1997).

De forma gráfica, las cuatro etapas mencionadas podrían corresponder a cuadrantes que relacionan las lógicas política y gerencial en el desarrollo de capacidades, como se observa en la figura 1:

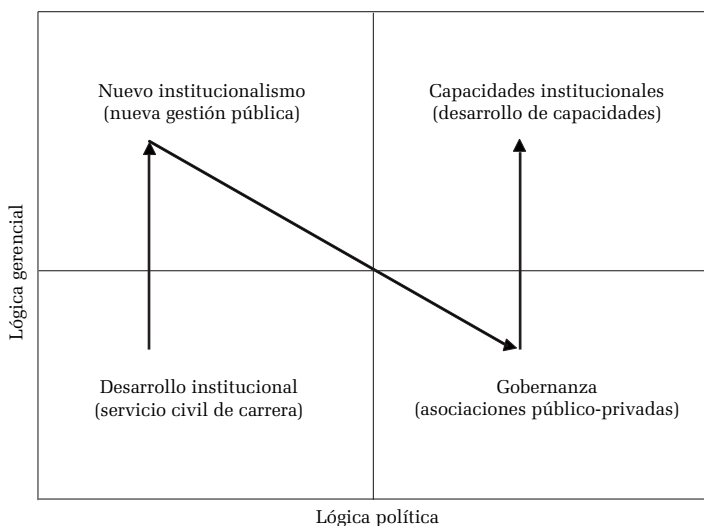
El primer desplazamiento es sobre el eje de la lógica gerencial, desde el cuadrante de *desarrollo institucional*, donde las iniciativas para desarrollar capacidades se centran en la creación del servicio civil de carrera, esto es, una perspectiva weberiana de las capacidades, basada

⁶Esto se ve representado en la definición de capacidad que propone el Centro Europeo para la Gerencia de la Política para el Desarrollo (Watson, 2006): “Capacidad es esa combinación emergente de atributos, fortalezas, habilidades y relaciones que posibilita a los sistemas humanos actuar, sobrevivir y autorenovarse”.

⁷Razón de ello es el efecto multiplicador de las organizaciones e instituciones en el impacto social. Los principales promotores de esta perspectiva son las escuelas de derechos humanos y desarrollo humano.

en la construcción de burocracias profesionales; 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, incorporando temas como el de la participación e 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 de desarrollo de capacidades institucionales, representa una correspondencia alta entre las lógicas gerencial y política.

Figura 1
MARCOS CONCEPTUALES DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES



Fuente: Elaboración propia.

Independientemente del paradigma o cuadrante, la literatura sobre el tema de capacidades se centra en dos elementos fundamentales: las habilidades (¿capacidad para qué?) y los agentes (¿capacidad para quiénes?), por lo que podríamos concluir que *capacidad es el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes, ya sean instituciones, organizaciones o individuos para lograr sus objeti-*

vos. Con base en el marco conceptual elaborado, las respuestas a las preguntas anteriores de acuerdo con las cuatro etapas o paradigmas podrían sintetizarse en la figura 2.

Figura 2
EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LAS CAPACIDADES

	<i>Desarrollo institucional</i>	<i>Nuevo institucionalismo</i>	<i>Gobernanza democrática</i>	<i>Desarrollo de capacidades institucionales</i>
¿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: Elaboración propia.

Es posible observar una ampliación del concepto de capacidades, donde tanto el fin (el objetivo del desarrollo de capacidades) como el medio (los destinatarios de las capacidades), marcan la pauta para estructurar los esfuerzos para su construcción y ampliación. Esto es, 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, es decir, los individuos (funcionarios, empresarios, líderes sociales), las organizaciones (públicas, privadas, sociales) y las instituciones (estatales o no estatales) que promueven el desarrollo de capacidades.

A fin de desarrollar las capacidades de los destinatarios de las mismas, es fundamental determinar una metodología, es decir: *dónde* se iniciará el proceso, *cuáles* capacidades conviene comenzar a desarrollar por su relevancia, *cuándo* es pertinente hacerlo, *cómo* resulta más efectivo y sostenible el proceso, y *con qué* elementos se debe trabajar para lograrlo.

METODOLOGÍAS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

La propuesta metodológica que recoge analítica y sistemáticamente la mayor parte de la teoría y experiencia de las agencias de cooperación para el desarrollo de capacidades, es la propuesta más reciente del PNUD.⁸ Esta consiste en un engranaje metodológico diseñado para ser ajustado a las condiciones locales preexistentes, dado que parte del reconocimiento del desarrollo de capacidades como un proceso endógeno.⁹ Su flexibilidad permite identificar el punto de entrada más apropiado para desarrollar capacidades entre los distintos niveles y ámbitos relacionados; elegir las capacidades a desarrollar, a partir de las categorías propuestas; adoptar el procedimiento para relacionar coherentemente los elementos seleccionados, por medio de un enfoque sistémico; y, finalmente, decidir la técnica adecuada para desarrollarlas, con base en las estrategias y direcciones de aproximación.

Figura 3

PROPUESTA METODOLÓGICA DEL PNUD PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

<i>Elementos</i>	<i>Componentes</i>	<i>A qué se refieren</i>	<i>A qué responden</i>
Niveles	Social	Institucional/entorno	¿Dónde? (Punto de entrada)
	Organizacional	De entidades/agencias	
	Individual	Recursos humanos/per- sonas	
Ámbitos/ aproximaciones	Gubernamental	Público	
	Comunitario	Social/privado	
	Territorial	Demarcación geográfica	
	Sectorial	Público/social/privado	

⁸Dicha agencia se ha planteado desde sus orígenes el desarrollo de capacidades como eje transversal de sus acciones, es decir, las capacidades como hoja de ruta para alinear los esfuerzos de las acciones de ayuda al desarrollo (UNDP, 1997a). Otras propuestas interesantes, que comparten grandes similitudes con la presentada, son las del Centro Europeo para la Gerencia de la Política para el Desarrollo (ECDPM), el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y el Servicio Internacional para la Investigación Nacional sobre Agricultura, con sede en La Haya (ISNAR).

⁹A partir de esta postura las agencias promotoras del desarrollo se convierten en meras facilitadoras del cambio ya que son los propios individuos quienes determinan cuándo y cómo impulsar el desarrollo, de acuerdo al entorno en que se encuentran. La intención es evitar la imposición de criterios únicos en contextos culturales diversos, aunque algunos autores rechazan que la responsabilidad del subdesarrollo recaiga en los propios individuos que lo padecen.

Figura 3 (Continuación)

<i>Elementos</i>	<i>Componentes</i>	<i>A qué se refieren</i>	<i>A qué responden</i>
Ejes	Instituciones Conocimiento Liderazgo Rendición de cuentas	Normas, reglas del juego <i>Know-how</i> , capacitación Legitimidad, redes, líderes Responsabilidad gubernamental	¿Cuáles? (Categorías)
Tipos de capacidad	Funcionales Técnicas	De gestión Sectoriales, específicas	
Enfoque sistémico	Identificación de actores/ diagnóstico Formulación Ejecución Monitoreo/evaluación	Establecimiento de objetivos Acuerdo de estrategias Implementación de estrategias Evaluación de resultados	¿Cómo? (Procedimiento)
Estrategias	Reforma institucional e incentivos. Capacidad de liderazgo Educación, entrenamiento y aprendizaje. Mecanismos de rendición de cuentas.	Inducir al cambio Asegurar legitimidad Fomentar capacitación Propiciar demanda de capacidad	¿Con qué? (Herramientas)
Direcciones de aproximación	Vertical Horizontal	Programas/ políticas específicas Marco conceptual común	

Fuente: Elaboración propia con base en revisión bibliográfica (UNDP, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, UNDP, 2006a, UNDP, 2006b, UNDP, 2006c, UNDP, 2006d, UNDP, 2006e, UNDP, 2006f).

Punto de entrada

Los depositarios o beneficiarios de las capacidades se pueden agrupar en tres: las instituciones, las organizaciones y los individuos. Para desarrollar capacidad en cada uno de los tres destinatarios, se identifican cuatro grandes niveles que, por su influencia, se considera necesario atender. Estos niveles son:

- a) *el entorno*, que se refiere a las variables económicas, políticas y sociales que constituyen el contexto en que se desenvuelven las instituciones, organizaciones e individuos;
- b) *el social o institucional*, que corresponde al conjunto de reglas, normas, valores, políticas, prioridades, formas de operación, etcétera que determinan la interacción y el desempeño de los individuos y organizaciones;
- c) *el organizacional*, como la estructura y los procesos de una agencia en específico, que considera la gestión de los recursos y las interacciones intra e interagenciales; y
- d) *el individual*, que es la entidad unipersonal que conforma, faculta y justifica la existencia de los niveles anteriores.

Dichos niveles (entorno, institucional, organizacional e individual) se fusionan frecuentemente según la lógica operacional del autor. Los dos primeros, relativos al entorno y lo institucional, se refieren frecuentemente como uno solo, equiparable al contexto (PNUD); los dos siguientes niveles, el institucional y el organizacional, se nombran de forma indistinta (Browne, 2002);¹⁰ o bien, se considera a los dos últimos como uno, al incluir al nivel individual como el componente de recursos humanos del nivel organizacional (Tobelem, 1992). El cuadro 3 agrupa cronológicamente la clasificación que proponen diversos autores, considerando los cuatro niveles antes mencionados:

Los autores favorecen, por lo general, un nivel como punto de partida para el desarrollo de capacidades y reconocen que éste se encuadra en un contexto dado y se compone de subelementos. La mayoría toma como centro las organizaciones, siendo el entorno y las instituciones los determinantes macro, y los individuos, como recursos humanos, los elementos que las conforman. También hay quienes acotan la perspectiva de los otros niveles a su relación con el central, como por ejemplo Tobelem, quien se centra en las organizaciones y concibe el nivel individual como el grado de meritocracia (combinación de políticas de personal con habilidades técnicas) presentes; o Fukuyama, que interesado en la estatalidad, obvia al individuo.

¹⁰Browne incluye la cualificación de la burocracia, la habilidad para establecer nexos de cooperación técnica y la corrupción como elementos institucionales.

Figura 4
DIMENSIONES DE LAS CAPACIDADES

<i>Contexto</i>	<i>Institucional Nivel macro</i>	<i>Organizacional Nivel mezzo</i>	<i>Individual Nivel micro</i>	<i>Autor</i>
	Institucional Sistema	Organizacional Entidad	Individual Individuo	PNUD, 2007 Babu & Sengupta, 2006
Estructural	Institucional	Agentes (organizaciones, grupos, individuos)		Boesen & Therkildsen, 2004
Factores culturales y estructurales	Diseño institucional del Estado Base de legitimación del Estado	Diseño y gestión de la organización		Fukuyama, 2004
Sistémico	Institucional	Organizacional	Participativo	Lusthaus <i>et al.</i> , 1999
Entorno	Contexto institucional del sector público Contexto institucional o reglas del juego Relaciones interinstitucionales	Redes Organizaciones Organización interna	Recursos humanos Políticas de personal y sistema de recompensas Habilidades y conocimiento de personal	Grindle, 1997 Tobelem, 1992

Fuente: Elaboración propia con base en revisión bibliográfica (Babu y Sengupta, 2006; Boesen y Therkildsen, 2004; Browne, 2002; Fukuyama, 2004; Grindle, 1997; Lusthaus *et al.*, 1999; Morgan, 2004; PNUI 2007a, Tobelem, 1997).

En adición a los cuatro niveles anteriores el PNUD identifica cuatro aproximaciones para el desarrollo de capacidades a nivel local, como son el gubernamental, el comunitario, el sectorial y el territorial.¹¹

La aproximación gubernamental es considerada como la perspectiva principal o tradicional, tanto por el PNUD como por los autores interesados en la gestión de las políticas públicas. Pretende el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos nacionales y locales para cumplir con sus atribuciones, reforzando la gobernabilidad y perfeccionando el proceso de descentralización. En general intenta desarrollar la capacidad del gobierno para formular planes de desarrollo local, obtener

¹¹Esta sección se basa en UNDP (2007a).

los recursos necesarios para implementarlos, y monitorear la ejecución de los mismos a partir de mecanismos verticales (sociedad-gobierno o gobierno-sociedad) y horizontales (inter-institucionales) de rendición de cuentas. La limitante de esta perspectiva tiene que ver con que el desarrollo local traspasa las barreras políticas y administrativas tradicionales, por lo que la vinculación y mecanismos de coordinación entre las autoridades locales y otras instancias de gobierno, así como entidades no gubernamentales es fundamental para el éxito y sostenibilidad del desarrollo de capacidades.

La aproximación comunitaria se interpreta de dos maneras, la primera, *community-driven* (conducida por la comunidad), recurre a las comunidades cuando los medios “convencionales” para proveer servicios no responden a las necesidades de la sociedad, como puede ser en situaciones posconflicto o crisis naturales; y la segunda, *community-based* (basada en la comunidad), pretende desarrollar capacidades de la propia comunidad para elaborar diagnósticos y evaluaciones, desarrollar proyectos y difundir información a nivel local.¹² El riesgo de este enfoque es que se pueden duplicar funciones de gobierno, socavando su autoridad y menguando las capacidades existentes.

La aproximación sectorial pretende optimizar una capacidad específica, para lo cual desarrolla capacidades en los distintos ámbitos y niveles (gubernamental, social, iniciativa privada) desde el lado de la oferta y la demanda. Ejemplo de ello pueden ser la provisión de servicios públicos, la gestión tributaria o la protección del medio ambiente.¹³ La debilidad de este enfoque es que no promueve una mejor coordinación o coherencia entre los distintos sectores y niveles, por lo que no necesariamente apoya un desarrollo local integral.

Y finalmente, *la aproximación territorial*, se enfoca en el desarrollo de capacidades en áreas geográficas específicas de una o más localidades, por lo general con un enfoque participativo, para influenciar

¹²Un promotor importante de este enfoque es el Banco Mundial.

¹³En lo que a la oferta se refiere, ayuda a definir estándares técnicos y niveles de servicio apropiados, establecer criterios para el uso, promover tecnologías apropiadas y sistemas organizacionales para el servicio y gestión de servicios. Entrena a los actores para gestionar la provisión de servicios y mejorar la calidad del servicio que proveen. Del lado de la demanda, promueve el empoderamiento de los consumidores a través de mecanismos locales de rendición de cuentas y contratos locales para la provisión de servicios.

políticas y programas, así como motivar reformas institucionales. La complejidad de esta perspectiva radica en su utilización para ejecutar iniciativas que involucren más de una entidad político-administrativa, particularmente en lo concerniente a obtener la anuencia de los involucrados y lograr la conjunción de marcos normativos, políticas y programas que son forzosamente distintos.

Dichas aproximaciones no son de forma alguna excluyentes, sino que, por el contrario, en un escenario ideal estarían las cuatro presentes, de manera que se fortalezcan las capacidades tanto del lado de la oferta (aproximación gubernamental) como de la demanda (comunitaria), comenzando por los asuntos prioritarios (sectorial) y focalizando esfuerzos (territorial).

Las aproximaciones se entretajan a su vez con los cuatro niveles de capacidad expuestos con anterioridad, ya que independientemente del enfoque que se priorice deben considerarse el entorno, las instituciones, organizaciones e individuos para que sea exitoso; de la misma forma que una vez seleccionado el nivel que fungirá como punto de entrada para el proceso de desarrollo de capacidades debe elegirse por dónde se comenzará a trabajar: gobierno, sociedad civil, una política pública o una localidad.

Categorías

Una vez establecido dónde o desde dónde se desarrollarán las capacidades, por medio de la selección del nivel de intervención y la forma de aproximación, es necesario determinar cuáles serán las capacidades prioritarias en las que se centrarán los esfuerzos para poder crear, desarrollar o fortalecerlas.

Con base en los retos identificados en los distintos ámbitos (público, social y privado), así como la experiencia acumulada a través de los años, el PNUD sugiere un conjunto de capacidades cardinales, como detonadoras del desarrollo.¹⁴ Las divide en tres categorías intencio-

¹⁴Para una descripción más amplia remitirse a: UNDP, 2007a, 2007b, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e y 2006f.

nalmente generales, a fin de que puedan adaptarse a las necesidades de cada contexto. Éstas corresponden a las capacidades técnicas, las capacidades funcionales y los ejes fundamentales.

Las capacidades técnicas se refieren a competencias sectoriales específicas, determinadas por una situación dada. Algunas son: la provisión de servicios públicos de calidad, la existencia de rutas y medios adecuados de transporte público, una legislación coherente, una gestión fiscal eficiente, una administración de justicia efectiva, la presencia de un servicio civil de carrera, y una adecuada protección medioambiental.

Por su parte, las capacidades funcionales tienen que ver con las habilidades necesarias para ejecutar procesos. El PNUD identifica 5 elementales que son la capacidad para:

- a) involucrar a los actores principales (*stakeholders*) en el proceso,
- b) analizar la situación y definir una misión y visión consensuada,
- c) formular objetivos, políticas y estrategias para alcanzar los resultados deseados,
- d) presupuestar, gestionar e implementar las acciones propuestas, y
- e) monitorear y evaluar los procesos y acciones.

Los pilares que sostienen el desarrollo de capacidades técnicas y funcionales, son los cuatro ejes fundamentales, que corresponden a:

- a) el desarrollo institucional, partiendo de que las instituciones son agentes fundamentales del desarrollo económico y social sostenible;
- b) liderazgo, debido a que una buena dirigencia promueve y maximiza el desarrollo de capacidades al propiciar un mejor entendimiento entre las partes, obteniendo mayores niveles de eficacia y apropiación de los procesos;
- c) conocimiento, ya que el desarrollo de capacidades depende de qué se conoce en general, y qué saben los actores en particular; y
- d) rendición de cuentas, porque el desempeño efectivo y transparente de la administración pública es el nexo central entre el

Estado y una sociedad participativa que cimienta la gobernanza democrática.

Los autores y agencias que plantean propuestas para desarrollar capacidades suelen enfocarse directamente en las capacidades resultantes o los factores que influyen para desarrollar las capacidades. Esto es, el análisis teórico no baja hasta la definición de las capacidades clave, como hace el PNUD, en parte porque considera dicha especificidad muy casuística, como una variable dependiente del objetivo y los beneficiarios del desarrollo de capacidad.

No obstante, algunos autores enumeran las facultades (capabilities) principales que componen o facilitan el desarrollo de capacidades. Por ejemplo, Morgan (2006) considera que los agentes deben tener como mínimo la facultad para actuar, generar resultados, relacionarse, adaptarse e integrarse. Paradójicamente estas facultades son más generales que las capacidades identificadas por el PNUD, ya que, por ejemplo, la facultad para actuar de Morgan, englobaría la totalidad de las capacidades funcionales de PNUD.

Figura 5

EJES FUNDAMENTALES DE CAPACIDAD

<i>Eje</i>	<i>Capacidades reforzadas y/o que facultan los ejes</i>
Desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> a) Definición de la misión y la estrategia b) Optimización de los procesos de negocio c) Maximización en la gestión de recursos humanos d) Utilización de tecnologías de comunicación e información
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> a) Relación y negociación con los distintos actores b) Transmisión de la visión y objetivos c) Administración adecuada del proyecto d) Obtención de un ambiente que motive la participación e) Legitimidad de los procesos
Conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> a) Aprendizaje b) Retroalimentación
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> a) Desempeño efectivo de la administración pública b) Transparencia c) Legitimidad de las instituciones

Fuente: Elaboración propia con base en revisión bibliográfica (UNDP, 2007b, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e y 2006f).

Una vez identificadas las capacidades que se desean desarrollar y el nivel donde es más efectivo hacerlo, es necesario definir cómo se desarrollarán dichas capacidades a fin de que sea un proceso inclusivo, coherente y efectivo. Esto es fundamental debido a que si el proceso no responde a las prioridades nacionales (guarda alineación con los planes y estrategias de desarrollo), atiende a la idiosincrasia local (está inmerso en las instituciones) e incluye y armoniza los esfuerzos de los actores fundamentales, es difícil que sea sostenible.

Además, el soporte para el desarrollo de capacidades no suele ser permanente, por lo que si no se canaliza a través de las estructuras existentes, se corre el riesgo de duplicar funciones o instituciones, reduciendo con ello el margen de acción de las originales. Para ello, el PNUD adopta y propone un enfoque sistémico que pretende maximizar el impacto, armonizar los esfuerzos y garantizar la integralidad y sostenibilidad de los procesos en la realidad local.¹⁵

Este enfoque consta de cuatro pasos fundamentales a implementar, que son:

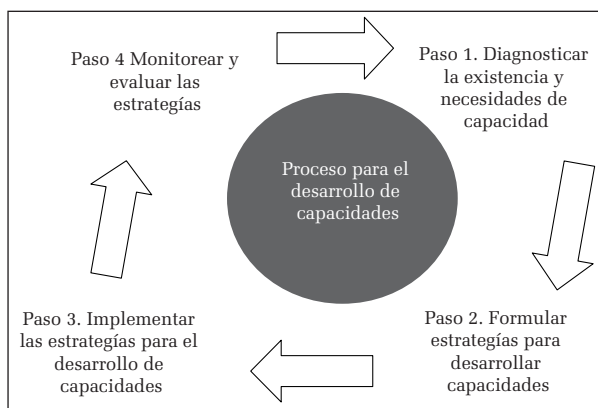
- 1) diagnóstico de la existencia y las necesidades de capacidades
- 2) formulación de estrategias para el desarrollo de capacidades
- 3) implementación de las estrategias para el desarrollo de capacidades, y
- 4) monitoreo y evaluación de las estrategias.¹⁶

El primer paso, que corresponde al diagnóstico, consiste en identificar e involucrar a los actores, adaptar el marco de referencia sobre capacidades a las necesidades locales, evaluar el status de las capa-

¹⁵Véanse: High Level Forum on Harmonization in Rome (2003); Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability (2005); and UN Reform, Harmonization and Alignment to Achieve the Millennium Development Goals (2005).

¹⁶En algunos documentos como UNDP (2007) Capacity Assessment Practice Note, UNDP (2007) Capacity Development for MDG Localization Practice Note, se dividen en cinco al separar el primero en dos: a) identificación e involucramiento de actores y b) elaboración del diagnóstico.

Figura 6
ENFOQUE SISTÉMICO



Fuente: UNDP 2007 Capacity Development Practice Note.

capacidades existentes y establecer el nivel de capacidad al que se quiere llegar, que será el objetivo que guiará el proceso.

Las estrategias tienen como finalidad diseñar y fortalecer sistemáticamente habilidades y procesos, por lo que deben ser integrales, enfocadas en los resultados y con vistas a largo plazo. El segundo paso, sobre la formulación de estrategias, se refiere a la definición de las acciones requeridas para lograr el objetivo, así como el tipo y cantidad de insumos para la implementación de las estrategias, y los indicadores de avance necesarios para evaluarlas.

El tercer paso se refiere a la implementación de estrategias. Esto es, al establecimiento de un programa para ejecutarlas de forma eficiente, que contemple nuevas técnicas de mejoramiento de la gestión administrativa y financiera, el liderazgo y el cambio institucional.

Finalmente, el último paso está relacionado con el monitoreo y evaluación de las estrategias de desarrollo de capacidades. Tiene que ver con el seguimiento que se realiza con base en los indicadores de avance acordados, así como las evaluaciones de impacto del programa implementado, lo que permite identificar avances y puntos a mejorar.

Sobra decir que los cuatro pasos mencionados corresponden al modelo teórico y el propio PNUD reconoce que en la práctica no se efectúan

necesariamente en esa secuencia e inclusive pueden no realizarse en su totalidad. Sin embargo, afirma que con base en la experiencia sistematizada, los proyectos que siguen y completan el ciclo generan un mayor impacto, apropiación y sostenibilidad de capacidades.

Herramientas

Como se mencionó, las estrategias que el PNUD utiliza por su potencial impacto en el desarrollo y retención de capacidades endógenas, están estrechamente ligadas a los ejes fundamentales y son:

- a) *reforma institucional e incentivos* (reformas en los procesos administrativos, de negocios, salarios, etcétera, que faciliten la gestión de proyectos y procesos);
- b) *capacidades de liderazgo* (desarrollo de habilidades para negociar, desarrollar y difundir una visión, así como para entrenar y asesorar); c) *educación, entrenamiento y aprendizaje* (diseño de metodologías de entrenamiento, capacitación, y fortalecimiento de habilidades técnicas específicas); y
- d) *mecanismos de rendición de cuentas* (impulso a la validación y revisión de pares, la supervisión ciudadana, la elaboración de indicadores de monitoreo y evaluación, la retroalimentación de los actores principales y campañas de comunicación masiva).

Estas estrategias son las que se diseñan, ejecutan y monitorean con base en una situación actual dada, utilizando como referencia el enfoque sistémico.¹⁷ Algunos autores identifican dichas estrategias como incentivos fundamentales para garantizar la sostenibilidad del desarrollo de capacidades (DFID, 2003).

Además, se propone que en el transcurso de cada uno de estos pasos que componen la metodología expuesta, se enfoque la atención y los recursos en dirección horizontal y vertical simultánea-

¹⁷UNDP, 2007b

mente, a fin de potenciar el impacto a obtener en el desarrollo de capacidades.¹⁸

Por dirección horizontal se entiende la faceta teórica, el marco conceptual que enmarca el desarrollo de capacidades; se refiere a la determinación de un enfoque común sobre el concepto de capacidad, las estrategias, habilidades e incentivos necesarias para desarrollarla e indicadores de evaluación y desempeño para medir los avances logrados. La dirección vertical se relaciona con las intervenciones específicas en programas y políticas para desarrollar capacidades, a partir del suelo conceptual común. Es decir, el PNUD reconoce que por el carácter endógeno de las capacidades, es necesario “tropicalizar” la teoría (dirección horizontal) con base en las necesidades y la información empírica, puntual, de un contexto dado (dirección vertical).

Este cruce de recursos permite atender las necesidades expresadas de capacidad sin perder la perspectiva, de tal forma que pueda darse, por ejemplo, una situación en la que se detecte la ineficiencia de los servidores públicos de la dirección de egresos de un municipio dado, lo que se pretende subsanar por medio de impartir un taller sobre la gestión efectiva del tiempo. El curso representaría entonces una intervención puntual para desarrollar capacidades de conocimiento a nivel organizacional, que si está sustentado en un programa para desarrollar capacidades institucionales, deberá tener claros los objetivos, programa, resultados esperados e indicadores de avance; además de ser idealmente una intervención relacionada con otras de mayor envergadura para obtener resultados visibles y sostenibles.

Algunos autores como Lusthaus (1999) y Boesen (2004) coinciden con esta perspectiva de direcciones, al enlistar una serie de condiciones o factores necesarios para el éxito de las iniciativas para el desarrollo de capacidades.¹⁹ Puede decirse, *grosso modo*, que consideran dos tipos de elementos:

¹⁸UNDP, 2007a

¹⁹Lusthaus (1999) enumera siete factores a considerar para desarrollar capacidades, que son: acordar una definición de capacidad, tomar en cuenta el tiempo necesario para desarrollarla, conocer el tema a tratar, tener claro el propósito de desarrollar las capacidades, considerar la existencia y relaciones de agentes de poder, utilizar los avances tecnológicos, y saber dónde y cómo comenzar.

- 1) los metodológicos, esto es la definición de capacidad, identificación de los puntos de entrada para desarrollarla, planteamiento de estrategias, etcétera y
- 2) otros factores –capabilities– como liderazgo, participación y recursos.

Al cotejar éstos con la perspectiva de PNUD, pueden etiquetarse como los elementos horizontales y verticales mínimos para el desarrollo de capacidades. De igual forma, las agencias de cooperación que conforman el grupo LENPA (Learning Network on Program-Based Approaches)²⁰ proponen una aproximación basada en programas a implementarse de forma simultánea a los procesos de desarrollo de capacidades, lo que en su descripción asemeja el cruce de direcciones horizontal y vertical.²¹

En síntesis, las capacidades, como un atributo endógeno, están supeditadas para su desarrollo a la sensibilidad y habilidades de los individuos para lograr un cambio sostenible. La selección de la metodología depende del contexto y características propias del sitio a intervenir, así como de la experiencia y determinantes culturales de los agentes que promueven el proceso, quienes determinan en mayor o menor medida el rumbo de las acciones a seguir. De ahí la valía de las propuestas modulares planteadas, ya que recopilan la experiencia y teoría adquiridas por diferentes agencias internacionales.

Aunado a ello, probablemente la pregunta para la que existe un mayor consenso entre los autores en cuanto a su importancia, aunque un menor análisis empírico, por lo que se maneja como una variable al margen, es la relacionada con los tiempos para desarrollar capacidades. Dado que las capacidades son un intangible, es necesario contar

De forma semejante, Boesen y Therkildsen (2004) consideran nueve condiciones para el éxito del desarrollo de capacidades: existencia de presión del lado de la demanda (participación ciudadana), presencia de liderazgo, compromiso de cambio, innovación organizacional, recursos suficientes, utilización de una estrategia adecuada, un acercamiento integral, ganancias notables rápidamente, y que la medida del cambio sea posible.

²⁰Agencias bilaterales de cooperación de: Alemania (GTZ) Dinamarca (DANIDA), Estados Unidos (USAID), Inglaterra (DFID), Japón (JICA), Noruega (NORAD), Suecia (SIDA); y multilaterales como el Banco Mundial (WB), el Centro Europeo para la Gerencia de la Política para el Desarrollo (ECDPM), el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD-DAC), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).

²¹LENPA (2005).

con la voluntad política de los líderes para desarrollarlas, por lo que es responsabilidad de los agentes encontrar el momento apropiado para ejecutar los procesos de cambio, tomando en consideración no sólo el tiempo que llevará el mismo, sino el que tardará en surtir efectos, y por tanto resultados concretos. Lo anterior en el entendido de que el desarrollo de capacidades al ser un proceso inherentemente endógeno se determina por tiempos propios, por lo que no puede ser inducido sino apoyado.

Ahora bien, tanto para avanzar las etapas del desarrollo de capacidades como para lograr el respaldo necesario para efectuar el proceso, es necesario identificar el déficit de capacidad y registrar los avances y resultados logrados.

MEDICIÓN DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Una de las principales preocupaciones en el debate de las capacidades institucionales ha sido la medición de las mismas. Una tarea nada sencilla si se tiene en cuenta que el concepto que se pretende medir no tiene una definición única, y que su finalidad y componentes varían conforme al paradigma dominante, metodologías aplicables y circunstancias específicas.

Independientemente de la perspectiva de la que se parta (desarrollo institucional, nuevo institucionalismo, gobernanza o desarrollo de capacidades institucionales), el reto de la medición ha sido evaluar empíricamente el grado de capacidades, dado que se trata de un estado potencial sujeto a intangibles.

¿Cómo medir entonces un intangible sin confundirlo con las propias estructuras, procesos y acciones que lo habilitan? En un intento de facilitar una respuesta surge el debate conceptual para distinguir entre los términos en cuestión, particularmente entre desempeño y capacidad, locución con que más frecuentemente se equipara.

Por lo general, se expone la diferencia entre ambas nociones, afirmando que el *desempeño* es la ejecución, implementación o resultado de la aplicación y uso de las capacidades; en tanto las *capacidades* son

los elementos que se requieren para articular funciones, o el nivel de aprovechamiento de los recursos para producir los resultados deseados e incrementar la capacidad en el tiempo (Morgan, 2006).

Ahora bien, no debe confundirse la capacidad institucional con el *desempeño* institucional. Este último se refiere al comportamiento que puede expresarse en medidas como eficiencia y eficacia, sobre una acción pasada; mientras que la capacidad institucional alude al potencial de comportamiento, es decir al futuro. Por otra parte, el patrón de comparación del desempeño también se halla en el pasado (las metas, expectativas, circunstancias del entorno, etcétera *pasadas*) mientras que el patrón de comparación del potencial se halla en el futuro (metas, expectativas, escenarios probables o posibles *futuros*).²²

La distinción conceptual de ambos términos hace evidente la doble función que se reconoce a la capacidad, donde ahora en singular es un estado deseable, y en plural, las herramientas para llegar a éste. Incluso, algunos autores como Morgan (2006) distinguen además entre capacidades, facultades y competencias (capabilities); adjudicando las capacidades a las instituciones, como la habilidad global del sistema para crear valor; las facultades a las organizaciones, refiriéndose a las habilidades colectivas técnicas, logísticas y generales; y las competencias a los individuos, siendo las aptitudes, comportamientos, motivaciones, influencias y habilidades de los mismos.

Comprensiblemente esto presenta una dificultad mayor al momento de diseñar indicadores apropiados para diagnosticar, monitorear y evaluar el desarrollo de capacidades, ya que la medición se centra por lo general en la evaluación del desempeño de una organización por medio del cumplimiento y calidad de los resultados, que no es equivalente a la medición de la capacidad de la misma, debido a que este mecanismo de evaluación no permite identificar cuáles capacidades o a qué nivel (individual, organizacional, institucional) favorecieron o impidieron obtener dichos resultados.²³

Las cuatro principales tendencias identificadas en la bibliografía sobre medición de capacidades, consisten en:

²²J. Hintze (2001).

²³Mizrahi (2004).

- 1) el diagnóstico de vacíos de capacidad;
- 2) la evaluación por proyecto o programa de la eficiencia y eficacia de las acciones; y
- 3) la gestión basada en resultados,
- 4) propuestas resultantes de la crítica de las anteriores.²⁴

La primera tendencia concibe la medición de capacidades como la determinación de los vacíos de capacidad, por lo general a manera de diagnóstico, a fin de emprender las acciones necesarias para subsanarlos. Un ejemplo representativo de este tipo de medición es la propuesta de Fukuyama (2004), de una relación alcance/fuerza para medir la estatalidad o capacidad del Estado. Define el alcance como el cúmulo de funciones y objetivos que asumen los gobiernos, es decir, las *capacidades de jure*; y la fuerza como el poder para programar, elaborar políticas y aplicar las leyes, como un equivalente de la capacidad institucional, esto es, *capacidades de facto*. La comparación de ambas se ilustrará gráficamente (véase figura 7).

Esta relación es recuperada por otros autores (DFID, 2003; Polidano, 2000), generalmente para establecer el nivel de capacidad como un vector que relaciona las capacidades institucionales (alcance) con las competencias organizacionales técnicas (fuerza).

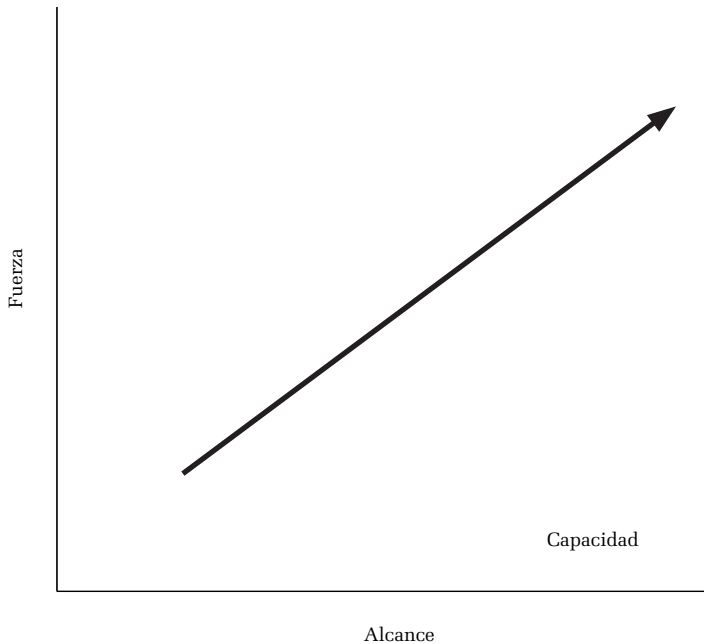
Otro claro ejemplo de este tipo de medición es la metodología ICADS o SADCI por sus siglas en español, propuesta e impulsada por el Banco Mundial.²⁵

La segunda tendencia, relacionada con la evaluación por proyecto o programa, pretende diagnosticar no sólo el vacío de capacidad reflejado en los resultados de la acción gubernamental, sino en el proceso programático de una intervención para desarrollar capacidades. Los indicadores versan en torno a la eficiencia y la eficacia de las acciones realizadas, requiriendo una medición de capacidades para tres fines:

²⁴Estas tendencias podrían empatarse con las cuatro etapas de la evolución conceptual del desarrollo de capacidades.

²⁵Para mayores detalles sobre el Método ICADS (Institutional Capacity Analysis and Development System), en español, Sistema de Análisis de Capacidad Institucional, consúltese: Tobelem (1997) y Oszlak y Orellana (2001).

Figura 7
CAPACIDAD INSTITUCIONAL



Fuente: Fukuyama, 2004.

el diagnóstico de la situación inicial, la determinación de objetivos deseados, y el monitoreo y evaluación del proyecto (ADB, 2006).

Sin embargo, conforme se ha incrementado la cantidad de recursos destinados al desarrollo de capacidades y se amplió el enfoque para considerar los elementos políticos de la gestión pública y otros actores no gubernamentales, se comenzó a debatir la pertinencia de los indicadores utilizados para medir los resultados, arguyéndose que las evaluaciones de resultados por programa confundían frecuentemente las capacidades con la eficiencia o desempeño de las instituciones, al valorar en términos de los resultados generados, sin considerar el impacto de las intervenciones en el entorno donde se desarrollaban.

Surge entonces el auge de la gestión basada en resultados (GBR, en inglés RBM) que propone evaluar los proyectos y programas con base en el impacto de las acciones siguiendo la secuencia: *income-input-output-outcome* (ingreso-insumo-resultado-impacto).²⁶ Ésta, identificada como la tercera tendencia, supone un planteamiento inverso para los proyectos, es decir, a partir de la identificación del impacto deseado se estructura el objetivo de los proyectos.²⁷

No obstante, la revisión de las iniciativas para desarrollar capacidades, así como de la experiencia de los actores involucrados, han mostrado que los indicadores planteados pueden no reflejar los resultados reales deseados en términos de capacidad. Esto es, en algunas ocasiones se cumple con los objetivos de los programas pero esto no corresponde a un incremento de capacidades, o por el contrario, no se cumplen los objetivos deseados, pero se verifica un avance positivo en las capacidades.

En cuanto a la cuarta tendencia, de propuestas resultantes de la crítica de las anteriores, la más exhaustiva es la planteada por el PNUD, la cual incorpora tres conjuntos de indicadores que, usados de manera paralela, podrían responder a la crítica que se hace sobre la pertinencia de los indicadores de medición de capacidades y desarrollo de capacidades (Morgan, 2006). Dichos indicadores pretenden evaluar:

- 1) la coherencia de la iniciativa y su desarrollo con los principios del PNUD para desarrollar capacidades;
- 2) el cumplimiento de las estrategias planteadas para lograr el objetivo propuesto; y

²⁶Boesen y Therkildsen (2004) analizan inclusive la relación entre los niveles de capacidad con una lógica input-output-outcome-impact.

²⁷A manera de ejemplo, puede pensarse en un taller impartido a los servidores públicos, como solución al bajo conocimiento de los procedimientos detectado en una cierta agencia de gobierno. La GBR propondría identificar dónde afecta esta falta de conocimiento para plantear el objetivo general: en este caso podría pensarse que en la cantidad de tiempo que invierten los contribuyentes en realizar sus trámites de actualización de datos, debido a la falta de experiencia de los funcionarios públicos. En este orden de ideas, evaluaría el curso tomando en cuenta el hecho de que se haya realizado como se había previsto en los objetivos y actividades propuestas (income); el número de asistentes al mismo, el material proporcionado, infraestructura adecuada e instructores (input); el aprendizaje efectivo de los participantes sobre los temas desarrollados durante el curso, verificado por una evaluación final (output); y la implementación del aprendizaje, reflejado en la reducción del tiempo promedio necesario para la actualización de datos (outcome).

3) el status y variación en el nivel de las capacidades funcionales de los sujetos implicados.²⁸

Los dos primeros conjuntos de indicadores permitirían evaluar la gestión del programa por parte de la agencia de desarrollo, al cotejar los objetivos globales de la agencia con la labor que realiza un área o departamento específico, esto es, el proceso de desarrollar capacidades. El tercer grupo de indicadores se refiere al desarrollo de capacidades *per se*, al registrar la existencia, carencia y variación en un periodo de tiempo dado, de las capacidades funcionales (por mencionar algunas) de los sujetos en quienes se pretenden desarrollar. Dichos indicadores tienen entonces que ver con el resultado del proceso.

NOTAS FINALES

Las capacidades son un constructo en constante evolución, que no tiene un significado único y que por tanto está sujeto a interpretación. Independientemente de la teoría o metodología utilizada, la preocupación en torno al desarrollo de capacidades institucionales es el punto de convergencia de un debate abierto y en continua evolución. La divergencia mayor en la discusión estriba en la dificultad para la medición de dichas capacidades institucionales, debido precisamente a la falta de un cuerpo teórico unificado, una metodología propia e indicadores empíricos pertinentes.

Por tanto, el impulso de las capacidades institucionales para el desarrollo humano es un proceso inherentemente endógeno, técnicamente complejo y con un alto contenido político, por lo que requiere de una estrategia coherente y una estructura adecuada de incentivos para poder incidir en el comportamiento de los individuos y en el diseño de las instituciones.

²⁸Para la medición del mismo, propone un ranking similar al de Toblem para diagnosticar el nivel de capacidad con base en su ausencia/existencia, donde los valores equivalen a: 1) sin evidencia de capacidad relevante; 2) evidencia anecdótica de capacidad; 3) capacidad parcialmente desarrollada; 4) evidencia amplia, pero no comprehensiva, de capacidad; y 5) capacidad completamente desarrollada. Esto es viable tanto para el diagnóstico inicial como para el monitoreo del avance y la evaluación final.

BIBLIOGRAFÍA

- ADB (2006), *Integrating Capacity Development into Country Programs and Operations*, Proposed Medium-Term Framework and Action Plan 2006-2010, Draft Final Report, Asian Development Bank.
- BABU, S. y Sengupta, D. (2006), *Capacity Development as a Research Domain: Frameworks, Approaches and Analytics*, The Hague, International Service for National Agricultural Research Discussion Paper 9, IFPRI.
- BARZELAY, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy, a New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- BOESEN, N. y Therkildsen, O. (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.
- BOESEN, N. (2005), *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?*, Aid Delivery Methods Concept Paper, EU, Europe Aid.
- COHEN, J. (1993), *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention*, Development Discussion Paper núm. 473, Harvard Institute for International Development.
- DFID (2003), *Promoting institutional & organizational development*, London, Department for International Development, England.
- ECDPM (2004), *Institutional Development: Learning by Doing and Sharing*. Approaches and tools for supporting institutional development, European Centre for Development Policy Management, draft booklet.
- FUKUDA-PARR, S. et al. (2002), *Capacity for Development, New Solutions to Old Problems*. NY, UNDP/EARTHSCAN.
- FUKUYAMA, F. (2004), *State-building, governance and World Order in the 21st Century*. New York, Cornell University Press.
- HERNÁNDEZ, J. (2006), “*Capacidades para el desarrollo: el enfoque de PNUD-Capacidad 2015*”, Tesis para obtener el grado de Maestro en Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- High Level Forum on Harmonization in Rome (2003), Rome.
- HINTZE, J. (2001), *Guía para la evaluación de la capacidad institucional*, Argentina, Herramientas de Gestión TOP, Tecnología para la Organización Pública.

- HOOD, C. (1991), *A Public Management For All Seasons?* Public Administration vol. 69, issue 1, pages 3-19, UK, Blackwell Publishing.
- HORTON, D. (2002), *Planning, Implementing and Evaluating Capacity Development*. ISNAR Briefing Paper núm. 50. The Hague, International Service for National Agricultural Research.
- GRINDLE, M. (ed.) (1997), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- ISRAEL, A. (1987), *Institutional development: Incentives to performance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- KAUFMANN, D.; Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999), *Governance Matters*, World Bank, Policy Research Working Paper 2196.
- KETTL, D. (2002), *The Transformation of Governance, Public Administration for Twenty-First Century America*, The John Hopkins University Press.
- LUSTHAUS, C. et al. (1999), *Capacity development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation*, Universalia Occasional Paper núm. 35.
- MARCH, J. y J. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MIZRAHI, Y. (2004), *Capacity Enhancement Indicators, Review of the Literature*, World Bank, WBI Working Papers.
- MOORE, M. (1995), *Institution Building as a Development Method*, Stockholm, Swedish International Development Agency (SIDA).
- MORGAN, P. (2006), *The Concept of Capacity, Study on Capacity, Change and Performance*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM)
- _____ (1997), *The Design and Use of Capacity Development Indicators*, Paper prepared for the Political and Social Policies Division, Policy Branch, CIDA, Hull, Canadian International Development Agency.
- NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OECD (2006), *The Challenge of Capacity Development, working towards good practice*, DAC Guidelines and Reference Series. Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee.
- OSZLAK, O. y E. Orellana (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Argentina.
- Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results And Mutual Accountability, Paris, High Level Forum, 2005.

- POLIDANO, C. (2000), *Measuring the Public Sector Capacity*, World Development, vol. 28, núm. 5, pp. 805-822, UK, Elsevier Science Ltd.
- ROSS, B. y B. Heredia (eds.) (2003), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami, North-South Center Press.
- SEN, A. (1999), *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press.
- _____ (2005), *Human Rights and Capabilities*, Journal of Human Development Volume 6, number 2, July 2005.
- SHACTER, M. (2000), *Capacity building: a new way of doing business for development assistance organizations*, Policy brief núm. 6, Ottawa, Institute on Governance.
- TENDLER, J. (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- TESKEY, G. (2005), *Capacity Development and State Building-Issues, Evidence & Implications for DFID*, United Kingdom, Governance and Social Development Group, Department for International Development.
- TOBELEM, A. (1992), *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS)*, World Bank, LATPS Occasional Paper Series Number 9 July 14.
- THOMAS, V. (2006), *Linking Individual, Organizational and Institutional Capacity Building Results*, World Bank, Capacity Development Briefs.
- TURNER, M. y D. Hulme (1997), *Governance, Administration, and Development: Making the State Work*. West Hartford, CT, Kumarian Press.
- UNDP (2007a), *Capacity Development Practice Note*, New York, United Nations Development Programme.
- _____ (2007b), *Capacity Assessment Practice Note*, New York, United Nations Development Programme.
- _____ (2007c), *Capacity Assessment Methodology User's Guide*, New York, United Nations Development Programme.
- _____ (2007d), *Supporting Capacities for Integrated Local Development Practice Note*. United Nations Development Programme, New York.
- _____ (2007e), *Capacity Development for MDG localization Practice Note*, New York, United Nations Development Programme.
- _____ (2006a), *Knowledge Services and Learning*, A UNDP Capacity Development Resource, Conference Paper núm. 3, Working Paper Draft, november, CDG/BDP/UNDP.
- _____ (2006B), *Leadership Development: Leading Transformations at the Local Level*, A UNDP Capacity Development Resource, Conference Paper núm. 4, Working Paper Draft, november, CDG/BDP/UNDP.

- _____ (2006c), *Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector Organizations*, A UNDP Capacity Development Resource. Conference Paper núm. 5, Working Paper Draft, november, CDG/BDP/UNDP.
- _____ (2006d), *Mutual Accountability Mechanisms: Accountability, Voice and Responsiveness*, A UNDP Capacity Development Resource, Conference Paper núm. 6, Working Paper Draft, november, CDG/BDP/UNDP.
- _____ (2006e), *Multi-stakeholder Engagement Process*. A UNDP Capacity Development Resource. Conference Paper núm. 7, Working Paper Draft, november, CDG/BDP/UNDP.
- _____ (2006f), *Incentive Systems: Incentives, Motivation, and Development Performance*, A UNDP Capacity Development Resource. Conference Paper núm. 8, Working Paper Draft, november, CDG/BDP/UNDP.
- _____ (2005), *A Brief Review of 20 Tools to Assess Capacity*. Resource Catalogue, CDG/BDP/UNDP.
- _____ (2004), *Decentralised Governance for Development Practice Note*, New York, United Nations Development Programme.
- _____ (1998), *Capacity Assessment and Development, in a Systems and Strategic Management Context*, Technical Advisory Paper 3, New York, Management Development and Governance Division, Bureau of Development Project.
- _____ (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, New York, Human Development Report, United Nations Development Programme.
- _____ (1997a), *Desarrollo de la Capacidad*, Monografía de Asesoramiento Técnico Núm. 2, División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1990), *Human Development Report*, United Nations Development Programme, New York, Oxford University Press.
- United Nations (2005), *Un Reform: Harmonization and Alignment to Achieve the Millennium Development Goals*, New York.
- WATSON, D. (2006), *Monitoring and evaluation of capacity and capacity development*, Discussion paper núm. 58B, april, Maastricht, European Centre for Development Policy Management.
- World Bank (1997), *World Development Report: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press.

La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco

Guillermo M. Cejudo
Gilberto Sánchez
Dionisio Zabaleta*

RESUMEN

Cualquier resultado deseable del desempeño gubernamental (incluidos los componentes del Índice de Desarrollo Humano) depende de las estructuras y los procesos que definen las acciones de cada gobierno. Para contribuir a entender esta relación entre desempeño y resultados, este documento utiliza el concepto de *calidad del gobierno* y ofrece una forma de analizarlo en el ámbito de los gobiernos estatales mexicanos.

En concreto, se propone una definición de la calidad gubernamental centrada en la interacción de dos dimensiones básicas: *la arquitectura institucional y las prácticas de gestión burocrática dirigidas al control de la discrecionalidad*. Cada una de estas dimensiones, a su vez, se desdobra en instituciones y prácticas concretas, que, en conjunto, llevan a un arreglo que no sólo evita los problemas típicos de mal gobierno –desde la corrupción hasta el nepotismo o la negligencia– sino que está en condiciones –es decir tiene alineados sus incentivos y sus capacidades– para responder mejor a los mandatos de las autoridades electas.

Con base en esta definición, se utilizan indicadores disponibles para medir la calidad del gobierno de las entidades federativas mexicanas, lo cual permite identificar distintas configuraciones de instituciones y prácticas en el espacio estatal (para el caso de Jalisco se revisa la situación actual de cada uno de los componentes de la calidad del

*Centro de Investigación y Docencia Económicas..

gobierno). A su vez, esta medición sirve de punto de partida para vincular la calidad del gobierno con los indicadores de educación y salud y, con base en ello, discutir si los componentes del IDH son atribuibles al gobierno estatal.

INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DE GOBIERNO

Hasta hace unos cuantos lustros, cuando un ciudadano se preguntaba “¿por qué no hay buenos gobiernos estatales?”, la respuesta era automática: por la ausencia de métodos democráticos efectivos para elegir a las autoridades y por la falta de atribuciones y recursos. Se trataba, para ponerlo en términos simples, de un asunto de incentivos y capacidades. Sin competencia electoral no existían los incentivos para que los gobiernos estatales respondieran a los estándares esperados de efectividad y buen desempeño; y sin atribuciones y recursos no había la capacidad de ejecutar políticas públicas que respondieran a las necesidades y aspiraciones de los habitantes de cada estado. En consecuencia lógica, las demandas iban por esa ruta: más democracia y mayor descentralización para mejorar la calidad de los gobiernos estatales.

La discusión académica y el discurso político correspondían con este diagnóstico: en primer término, cuando se lograra tener gobiernos estatales encabezados por autoridades electas democráticamente, éstas responderían a las necesidades sociales y estarían interesadas en generar políticas e instituciones dirigidas a atenderlas (los *incentivos*); en segundo lugar, cuando los estados obtuvieran más recursos y recibieran más atribuciones y capacidad de decisión, contarían entonces con los instrumentos legales, administrativos y financieros para resolver los problemas públicos (las *capacidades*). El diagnóstico y la receta parecían irrefutables. Si una parte del problema era la ausencia de los incentivos que provienen de la competencia democrática, el proceso de democratización debería resolverlo. De igual forma, si la otra parte del problema era la carencia de capacidades por la dependencia

administrativa y financiera hacia la federación, la descentralización de atribuciones y recursos lo remediaría.

Al día de hoy, ambos procesos han tenido lugar. A pesar de las complicaciones y rezagos que nadie puede negar, la realidad política, administrativa, económica y social de los gobiernos estatales es sustancialmente distinta de la de hace dos décadas. Estas transformaciones han sido graduales –pues los avances fueron en algunos casos desesperadamente lentos. Y sus efectos han sido heterogéneos –no todos los estados han consolidado democracias competidas ni se han beneficiado por igual de las políticas de descentralización. No obstante, como consecuencia de estos dos procesos puede decirse que, por primera vez en la historia mexicana, la operación del sistema federal mexicano es una realidad y no sólo un ideal constitucional.

Sin embargo, la promesa de que la democratización y la descentralización derivarían en gobiernos de mejor calidad no necesariamente ha ocurrido. Una revisión somera a la prensa de los últimos años muestra cómo los gobiernos estatales enfrentan rutinariamente escándalos de corrupción, son reacios a la fiscalización de los recursos públicos, no siempre están abiertos a la transparencia, reclutan a sus funcionarios por lealtades personales o políticas, ejecutan políticas públicas mal diseñadas o fallidas y tienden al dispendio. Esto no quiere decir que no haya habido cambios sustanciales en los gobiernos estatales, ni que los procesos descritos hayan ocurrido en vano; pero tampoco puede negarse que su desarrollo ha generado nuevos retos para los gobiernos estatales y que la agenda de la calidad del gobierno adquiere ahora una importancia que no tenía antes.

En efecto, mientras los gobiernos no rompieran la dependencia política y administrativa de la federación, no tenía sentido preocuparnos por la calidad del gobierno. Si los gobiernos estatales no se entendían a sí mismos como entes obligados a responder a necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, no importaba que las instituciones del gobierno fueran deficientes. Mientras la legitimidad y la confianza ciudadana no fueran necesarias para acceder y ejercer el poder, no valía la pena poner atención a la capacidad de los gobiernos para ser eficaces. Incluso si a los ciudadanos les interesara la calidad de los

gobiernos estatales, no había los mecanismos para allegarse información o para exigir cuentas.

Ahora que las circunstancias han cambiado, la calidad del gobierno adquiere un papel central; sobre todo cuando nos damos cuenta de que, si bien la democratización y la descentralización generaron efectos claramente positivos, también hubo implicaciones problemáticas para los gobiernos estatales. La democratización generó presiones ciudadanas para mejorar al gobierno, pero también produjo incentivos perversos en los dirigentes políticos –que buscan maximizar beneficios políticos a corto plazo–, complicó el proceso de toma de decisiones y creó expectativas altas –no siempre alcanzables– sobre el desempeño gubernamental. Se trata entonces de regímenes más democráticos, con mayor exposición al escrutinio ciudadano y con más canales para hacer llegar demandas ciudadanas, pero sin mejores capacidades para responder como gobierno.

En el mismo sentido, la descentralización aumentó los recursos y las atribuciones de los estados, pero esto ha significado también nuevas cargas administrativas y financieras para los gobiernos estatales, que han tenido que lidiar con nuevas funciones sin tener necesariamente la capacidad de gestión requerida en términos de recursos humanos y organizacionales. Además, en muchos casos la transferencia de recursos y atribuciones no ha estado acompañada por la descentralización de la autoridad para tomar decisiones. Para los gobiernos estatales la descentralización significa más responsabilidad, sin necesariamente tener más autonomía para decidir, pues buena parte de los recursos transferidos están “etiquetados” (es decir, desde la federación se indica en qué se van a gastar, y los estados no pueden cambiarlos de destino).

En pocas palabras, el proceso de democratización política ha llevado –en distintos grados– a regímenes competitivos en los que los gobiernos estatales deben enfrentar cada vez más demandas en un entorno más competido y vigilado. Y el proceso de descentralización ha impuesto a las entidades federativas nuevas tareas en el diseño y ejecución de políticas públicas y nuevos requerimiento en términos de capacidad de gestión. Es por ello que la calidad del gobierno pasó de ser un tema secundario a ser un asunto central, no sólo por sus

consecuencias en términos de la gestión pública, sino también por sus implicaciones en términos de la legitimidad que confiere al gobierno en turno y al régimen democrático en su conjunto. Aunque sigamos afinando los detalles de las reglas electorales y sigan transfiriéndose recursos y atribuciones a los estados y municipios, la calidad de los gobiernos estatales ya no es, ni puede ser, un tema menor.

LA CALIDAD COMO ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN

Estos largos preliminares demuestran la importancia del tema que estamos tratando, pero poco más. Es necesario entrar a debate sobre a qué nos referimos por calidad del gobierno. Éste es un concepto que recientemente ha ocupado la agenda de investigación de muchos académicos y la agenda de trabajo de más de una organización internacional. Esto no quiere decir, sin embargo, que haya un consenso en torno al concepto. Por el contrario, hay diversas maneras de entender la calidad del gobierno.¹

La más simple es la que compara el buen gobierno con resultados positivos. Desde esta visión, un buen gobierno se puede encontrar en aquellos estados con bajas tasas de mortalidad infantil, altos niveles educativos, y poca desigualdad socioeconómica, o en aquellos con alto desarrollo económico, o cualquier otra medida de “calidad de vida”. El problema con el primer enfoque es que, al equiparar buen gobierno con sus resultados, es imposible distinguir los vínculos causales entre la democracia, la calidad del gobierno y los resultados, puesto que no sería posible observar si esos resultados son explicados por la calidad del gobierno o por otras instituciones o procesos exógenos. Por ejemplo, puede ocurrir que, en algunos estados, haya buenos resultados (en términos de indicadores altos de salud o educación) que se alcanzan a pesar de un gobierno de baja calidad (gracias a la intervención de otras instituciones

¹En nuestro texto “El (casi) inexistente debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, primer semestre del 2009, pp. 114-156, hacemos una revisión del estado del arte sobre este concepto.

u otras condiciones no atribuibles a la calidad del gobierno). En otras palabras, si equiparamos la calidad del gobierno con sus resultados estaríamos en riesgo de dar crédito al gobierno por resultados (tanto positivos como negativos) que se pueden explicar por factores ajenos.

Una segunda perspectiva (promovida por el Banco Mundial) tiene una visión más amplia, al adoptar el concepto más amplio de *good governance* con “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales la autoridad en un país es ejercida para el bien común”, lo cual incluye el modo en que se eligen las autoridades, la capacidad del gobierno para implementar políticas, y la legitimidad que los ciudadanos otorgan a las instituciones. Así, en vez de enfocarse a los resultados de la actividad gubernamental, esta perspectiva equipara la calidad del gobierno con la manera en la que se genera y se ejerce la autoridad. El problema con este segundo enfoque es que es demasiado amplio, ya que abarca dimensiones políticas, culturales y administrativas y, por tanto, hace difícil distinguir entre sus componentes.

Finalmente, desde una perspectiva normativa, la calidad del gobierno puede ser definida en términos de estándares deseables en el ejercicio del gobierno, tales como la imparcialidad o la eficacia. Sin embargo, una definición normativa de la calidad del gobierno puede ser útil al hacer una evaluación sobre cómo los gobiernos actúan según algunos criterios deseables, pero estos estándares son probablemente consecuencias del buen gobierno, más que rasgos fundamentales del mismo.

Aunque cada una de estas visiones tiene sus defensores, la calidad del gobierno sólo tiene sentido si, en vez de pensarse en forma agregada (es decir, gobiernos buenos y malos) se identifican sus atributos específicos, en forma de los mecanismos para el ejercicio de la autoridad pública. Es decir, es necesario rechazar la idea de que la calidad del gobierno es un atributo identificable, y sustituirlo por una visión basada en un agregado de instituciones y procesos de gestión. También es poco conveniente vincular la calidad del gobierno al *contenido* de las decisiones (como hacen aquellos que asocian calidad con políticas específicas como la privatización o la estandarización de procesos).

En cambio, en este documento proponemos entender la calidad del gobierno como el conjunto de arquitectura institucional –es decir,

el marco general de reglas que dirigen la actuación de los gobernantes– y prácticas de gestión –es decir, las decisiones y acciones derivadas del comportamiento cotidiano de los actores gubernamentales– dirigidas a controlar la discrecionalidad en el gobierno. ¿Y por qué el control de la discrecionalidad como el objetivo de instituciones y prácticas? No sólo por los efectos dañinos que la discrecionalidad (entendida como una mezcla de arbitrariedad, lejanía de la ley y parcialidad) tiene en el desempeño del gobierno, sino porque todo lo que asociamos con el “mal gobierno” es, en última instancia, una forma de discrecionalidad: el nepotismo, la negligencia, el compadrazgo, los favoritismos y la corrupción. La calidad del gobierno así entendida descansa en la existencia de reglas y prácticas que restrinjan la discrecionalidad.

En términos generales, nuestra propuesta se basa en entender la calidad gubernamental a partir de dos elementos fundamentales: *en primer lugar, una serie de atributos gubernamentales sobre el ejercicio del poder –llámese la arquitectura institucional–, que se centran en el control de la discrecionalidad gubernamental (la existencia de reglas claras para el acceso al servicio público y de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia); y, en segundo lugar, un conjunto de procesos y prácticas de gestión y de políticas que dichos atributos facilitan y potencian al interior del gobierno (gestión financiera y de capital, de recursos humanos, de recursos informáticos y la orientación estratégica del sector público).*

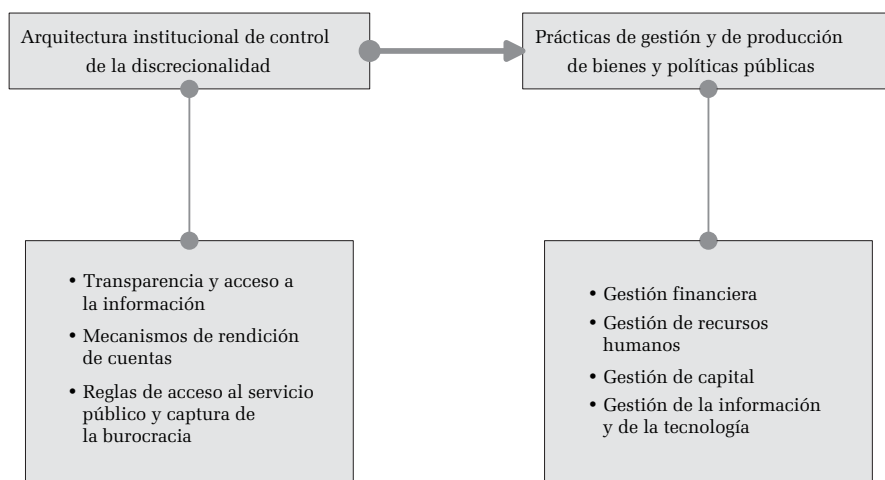
Esta postura no supone que la existencia *per se* de ciertos atributos o estándares institucionales son los que definen la calidad gubernamental, sino que es la interacción entre éstos y los procesos organizacionales que se desarrollan al interior del gobierno los cuales definen distintas configuraciones de ejercicio del gobierno, que por naturaleza identifican distintos arreglos de calidad gubernamental. Esta posición reconoce automáticamente la visión de calidad del gobierno como *ejercicio* del poder y desecha del debate cualquier implicación relacionada con el *acceso* al poder, y se concentra en la interacción entre reglas formales –particularmente aquéllas de control de la discrecionalidad– y la operación diaria de la administración pública.

Arquitectura y prácticas en su conjunto definen una serie de criterios sobre los cuales se puede entender a la calidad gubernamental no como un imperativo normativo (criterios estandarizados para cualquier situación), sino como una serie de configuraciones institucionales y organizacionales diversas que son utilizadas para ejercer la autoridad en un contexto determinado.

En un intento de mostrar de forma más clara la estructura argumentativa, a continuación se presenta un cuadro con sus principales elementos. Dentro del diagrama se hace evidente el doble componente de la relación entre atributos institucionales de imparcialidad (que en este caso se reconocen como la Arquitectura Institucional de Control de la Discrecionalidad) y los procesos que se desprenden de dichos estándares (Prácticas de gestión y de Producción de Bienes y Políticas Públicas). En este diagrama se observa claramente que en este documento se entiende a la calidad del gobierno solamente desde la ventana del ejercicio del poder, por medio de dos dimensiones esenciales: la arquitectura institucional de control de la discrecionalidad y las prácticas de gestión. Es decir, se omiten los debates acerca del acceso al poder.

Diagrama 1

LA CALIDAD DEL GOBIERNO COMO ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, al disociar atributos institucionales y resultados objetivos, es posible realizar la evaluación de distintos tipos de resultados gubernamentales con los estándares de control de la discrecionalidad, y observar cómo existen diferencias sustanciales entre distintos arreglos institucionales y los productos entregados por el gobierno. Un corolario de este punto es que, al ya no construir una definición de calidad guiada por los atributos, ya no es necesario hablar de *buena o mala gobernanza*, sino de distintos tipos de arreglos institucionales que se ubican en un continuo de diversas *configuraciones*, control de la discrecionalidad, así como de prácticas de gestión.

*El primer nivel de la calidad del gobierno:
los atributos institucionales de control de la discrecionalidad*

Como ya se indicó en el apartado anterior, la arquitectura institucional –en particular los atributos encargados del control de la discrecionalidad– constituye la primera dimensión de nuestra definición de calidad del gobierno. Los mecanismos seleccionados son aquellos que, en términos generales, en el debate se reconocen como los más efectivos para controlar la conducta política y burocrática, a saber: las reglas de acceso al servicio público, los instrumentos de rendición de cuentas y, finalmente, los mecanismos de transparencia y acceso a la información.

En efecto, uno de los instrumentos más eficaces para controlar la discrecionalidad de los gobiernos es la existencia de reglas de acceso al servicio público. Como señala Mauricio Merino “(l)as organizaciones públicas han de cumplir funciones establecidas en un cuerpo normativo estable, que no responden a la lógica del interés político inmediato, ideológico, de partido o de grupo” (2006: 19). La ausencia de reglas que limiten la discrecionalidad en este tema abre las puertas a la discrecionalidad en muchos otros. Por lo anterior, se reconoce la necesidad de la existencia, en un primer nivel genérico, de reglas de acceso al servicio público que garanticen que quienes ocupan un cargo público lo hagan con base en criterios de mérito y no por un interés político inmediato y que no necesariamente responde a los intereses de la ciudadanía.

Este primer atributo institucional conecta con nuestra definición de calidad gubernamental porque supone dos formas de control de la discrecionalidad: por un lado, la existencia de reglas de acceso supone, al menos en términos abstractos, que el nombramiento que obtiene el individuo para ocupar el puesto deviene de su capacidad, previamente acreditada, para desempeñarlo y no debido a favores personales; y, por otro lado, porque estos mismos mecanismos reducen la posibilidad de que el funcionario desempeñe sus funciones obedeciendo a lealtades políticas o económicas, sino a su capacidad técnica lo que permite dotar de objetividad y así reducir la posibilidad de que sus acciones tomen rumbos contrarios al interés público.

De esta forma, la existencia de reglas de acceso reduce las posibilidades de captura del Estado, porque evita que un funcionario en una posición de poder otorgue los puestos vacantes a sus amigos y, además, porque disminuye la probabilidad de que aquel que ejecuta las políticas lo haga a favor de quien le otorgó el puesto o a ciertos intereses ajenos a los del servicio público. Estas reglas tienen expresión legal en la normatividad relacionada con el ingreso y permanencia en la función pública, que, además, supone un organismo responsable de su aplicación.

La rendición de cuentas es el segundo de los mecanismos que permiten vigilar y controlar a las autoridades gubernamentales. La rendición de cuentas es un proceso en el que el servidor público está obligado a presentar evidencia sobre sus procedimientos, tareas y resultados. En caso de que se encuentren irregularidades, el funcionario tiene que presentar justificaciones, y en ocasiones debatir la confiabilidad de la información presentada. Posteriormente, quien recibe cuentas, ya sea un organismo de fiscalización, una comisión de derechos humanos, el Poder Legislativo, o el Poder Judicial, etcétera, resuelve si sanciona o no.

Cuando hablamos de mecanismos de rendición de cuentas (horizontal en términos de O'Donnell) nos referimos a acciones como: la presentación del informe que realiza el Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo, la presentación de la ley anual de ingresos y egresos, la revisión de la cuenta pública, la deuda y las finanzas públicas, el juicio político, el control de la constitucionalidad, la comparecencia ante las

comisiones del Congreso, las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, etcétera. Dichas prácticas de rendición de cuentas horizontal permiten conocer si los objetivos que se plantearon en un programa o política se han conseguido, si los recursos se han gastado o movilizado de la manera establecida, si los resultados o impactos se han distribuido de manera equitativa; en resumen, permite a los principales conocer el comportamiento de sus subordinados, pedirles justificaciones y castigarlos (Posner, 2002).

Sin embargo, las instituciones facultadas para exigir que se le rindan cuentas no siempre funcionan de manera efectiva como mecanismos de control. En otras palabras, no basta la existencia *formal* de las instituciones, sino que deben existir los incentivos para que los actores políticos activen dichas instituciones y la capacidad organizacional para operar efectivamente (Cejudo, 2005). Por ejemplo, el control del Legislativo sobre el Poder Ejecutivo no depende de la existencia legal de dos poderes separados, sino en que en el legislativo haya representantes interesados en ejercer la facultad de vigilancia, lo cual suele ocurrir en gobiernos divididos. Pero, además, se requiere –como ha demostrado Beer (2003), que haya la capacidad financiera, de recursos humanos y administrativa para ejercer dicha facultad. Y lo mismo ocurre con todas las instituciones de rendición de cuentas: el contrapeso que, legalmente, deben ejercer tiene sentido únicamente en la presencia de incentivos a activar los mecanismos de rendición de cuentas disponibles y de capacidad para ponerlos a operar efectivamente.

Finalmente, la transparencia, entendida como “el acceso ciudadano, oportuno, suficiente, y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas” (Aguilar, 2006: 11), es el tercer mecanismo que proponemos como atributo institucional para controlar la discrecionalidad del ejercicio gubernamental y, por tanto, el tercer componente de la arquitectura de la calidad del gobierno. La transparencia dota a los ciudadanos de la capacidad de vigilar si los servidores se han desempeñado de acuerdo a sus obligaciones; asimismo, otorga legitimidad y ayuda a reducir la desconfianza en el gobierno; y permite que durante las elecciones los ciudadanos elijan de manera informada.

La transparencia efectiva supone el establecimiento, en un primer nivel, de un conjunto de entramados institucionales que influyen en el ejercicio del poder por medio de la eliminación de las asimetrías de información entre los miembros de la organización mediante la incorporación de la mayoría de los actores al proceso de toma de decisiones y, en segundo lugar, por medio de la instauración de mecanismos que permitan al público constatar si las acciones se realizaron de acuerdo a lo previamente decidido y/o establecido (Arellano, 2007). La transparencia, por ejemplo, al traducirse en la divulgación de la remuneración que reciben los servidores públicos por sus servicios, del directorio de los servidores que laboran en las organizaciones públicas, el presupuesto asignado y ejecutado en éstas, los contratos celebrados y otras funciones gubernamentales, incentiva a los servidores públicos para que no se asignen sueldos excesivos, no se caiga en prácticas de nepotismo al momento de asignar los puestos, o para que no celebren contratos con empresas con las que se tiene algún tipo de relación que ponga en duda la objetividad en el manejo de los recursos. Así, la transparencia “puede convertirse en una forma privilegiada para forzar que las agencias públicas entren en contacto con la sociedad, al menos en los ámbitos específicos de las políticas que los funcionarios tienen bajo su responsabilidad” (Merino, 2005: 7).

*El segundo nivel de la calidad gubernamental:
las prácticas de gestión y producción de bienes y políticas públicas*

Si bien la arquitectura institucional orientada al control de la discrecionalidad juega un papel central al limitar el margen de actuación de los gobernantes y los burócratas, y asegura un nivel mínimo de predictibilidad ante la ciudadanía, no aseguran *per se* una producción efectiva de bienes y servicios públicos, sino que forzosamente debe atravesar por el proceso burocrático y de gestión en el que los objetivos de gobierno son traducidos en acciones concretas de producción de resultados. En este sentido, consideramos indispensable incluir la capacidad de gestión como una segunda dimensión del concepto de

calidad de gobierno, de tal forma que nos permita articular los procesos mediante los cuales los insumos, los objetivos y los marcos institucionales dados son transformados en productos de gobierno.

En términos muy generales, aquí se entiende por prácticas de gestión la “habilidad intrínseca de los gobiernos para (...) desarrollar, dirigir y controlar su capital humano, físico e informático con el fin de apoyar la implementación de las direcciones de las políticas públicas” (Ingraham *et al.*, 2000: 294). En otras palabras, lo que se trata de estudiar en esta vertiente es si los recursos administrativos del gobierno se encuentran en el lugar apropiado en el momento apropiado para alcanzar sus objetivos (Ingraham *et al.*, 2000). Sin embargo, esta articulación y distribución de recursos no es autónoma, sino que responderá, por un lado, al arreglo institucional existente (que en este caso lo relacionamos a la arquitectura de control de la discrecionalidad) y a las dinámicas burocráticas propias de cada contexto. En efecto, se pueden desarrollar configuraciones diferenciadas en las que el desarrollo en ciertos temas de la arquitectura institucional favorezca el desarrollo de alguno de los apartados de la capacidad de gestión.

En el desarrollo de estas articulaciones, recurrimos a una categorización muy básica de cuatro procesos de gestión esenciales: la gestión financiera, la gestión de los recursos humanos, la gestión de la tecnología y la información y, por último, la orientación estratégica del gobierno. Las cuatro categorías se rescatan de la gran cantidad de estudios realizados por Patricia Ingraham (2002, 2001 y 2000) y otros autores (Selden [2000], Moynihan *et al.* [2001] y Kneedler e Ingraham [1997] por citar algunos) en el marco del Proyecto de Desempeño Gubernamental auspiciado por la Universidad de Syracuse y se hacen algunas adiciones en los rubros de gestión de las tecnologías de la información y de la orientación estratégica del gobierno con base en el estudio realizado por José Martínez Vilchis (2007).

Cabe señalar, por último, que, al igual que la relación estrecha entre arquitectura y prácticas, partimos del supuesto de que los cuatro subsistemas de gestión aquí desarrollados no son autónomos de suyo, sino que guardan una relación importante entre cada uno de ellos. Sin embargo, y por motivos de claridad analítica y conceptual, primero se

tratarán de proponer los conceptos más simples y aislados posibles para que, posteriormente cuando se realice una caracterización de las posibles configuraciones, dichos conceptos puedan ser entremezclados.

En primer lugar, se entiende gestión financiera como los subsistemas administrativos encargados de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos a través de procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública y el reporte del uso de los recursos. La importancia de esta vertiente de gestión resulta bastante obvia, ya que en este tipo de prácticas descansa la estabilidad presupuestal de los gobiernos, además de que permite construir horizontes de planeación financiera a mediano y largo plazo. En este sentido, resulta fundamental estudiar la forma en la que este tipo de instrumentos son utilizados por los gobiernos para transferir recursos en las áreas que consideren centrales, y cómo dichas inversiones llegan a transformarse en bienes y servicios para la ciudadanía.

Respecto al segundo grupo de prácticas de gestión, la de recursos humanos, debe recordarse que en el rubro de reglas de acceso al servicio público de los atributos institucionales previamente analizados, se enfatizaba cómo la claridad de los mecanismos de entrada a la burocracia se convierte en un elemento central para controlar la discrecionalidad de los políticos y para evitar, aunque sea indirectamente, la captura del Estado por intereses ajenos. Sin embargo, la caracterización burocrática quedaría incompleta si no identificamos también (desde el ámbito de la gestión) la forma en la que se articulan los procesos de promoción, gratificación y salida de los servidores públicos. Así, la gestión de recursos humanos nos permitirá identificar estas lógicas y cómo éstas se articulan en los procesos de gobierno. Al respecto, Tahoces (2004) y Longo (2006) coinciden en que un sistema efectivo de profesionalización es el que cuenta con los siguientes subsistemas: de selección e ingreso, desarrollo, evaluación del desempeño, capacitación y certificación.

La base de la gestión de los recursos humanos se centra en la capacidad de los gobiernos para asegurarse un nivel *apropiado* de trabajadores, los cuales sean contratados en los tiempos y en las posiciones

que son requeridas. En este sentido, tanto arquitectura como prácticas complementan dos niveles esenciales: por una parte, las prácticas de gestión buscan asegurar un nivel óptimo de servidores públicos los cuales, por otra parte, serían reclutados sobre la base de un sistema institucionalizado de reglas de acceso imparciales, que permitan no solamente la entrada de los más capacitados, sino de aquellos que se atengan a los procedimientos establecidos.

El tercer rubro de las prácticas de gestión se refiere a aquellas prácticas relacionadas con el uso y manejo de las tecnologías de la información al interior de las organizaciones gubernamentales. La gestión de las tecnologías de la información contribuye en el desempeño de las organizaciones públicas desde dos vertientes: en primer lugar, permite estrechar la relación entre el gobierno y la ciudadanía, por medio de la implantación de medidas relacionadas con el *gobierno electrónico* que no solamente se destinen a la sistematización de trámites y servicios públicos, sino que también permitan fortalecer los mecanismos de deliberación y escrutinio público *en línea* y, en segundo lugar, fortalece una visión interna del gobierno por medio de la cual la información ordenada y sistematizada puede ser utilizada como un activo estratégico compartido por todas las dependencias públicas, de tal suerte que los procesos de toma de decisiones se hagan cada vez más eficientes y efectivos.

Por último, la vertiente del subsistema de orientación estratégica del gobierno se entiende de dos formas: en primer lugar, supone la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño que permitan observar la forma en la que los anteriores subsistemas de gestión se van articulando y funcionando para la consecución de los objetivos de gobierno (Ingraham, 2000) y, en segundo lugar, requiere –tomando como referente central los resultados e impactos deseados– de una visión de la dirección pública que esté guiada por la preocupación de largo plazo (más que por los insumos o los resultados inmediatos) y con una clara conciencia de los efectos externos (o ambientales) que podrían afectar la operación gobierno (Martínez, 2007).

El conjunto de todas estas instituciones y prácticas o, mejor dicho, la interacción entre ellas es lo que define la calidad de cualquier gobierno.

EL ÍNDICE DE CALIDAD GUBERNAMENTAL ESTATAL: JALISCO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Con base en la definición de calidad del gobierno propuesta en el apartado anterior, así como en las posibles aplicaciones de esta perspectiva en el ámbito estatal, a continuación se presentan los principales resultados que el Índice de Calidad Gubernamental Estatal² (ICGE) arroja tanto para Jalisco como para los demás estados del país. Para cada uno de los rubros que constituyen la dimensión de arquitectura institucional (transparencia, rendición de cuentas y reglas de acceso al servicio público) y las prácticas de gestión gubernamental (gestión financiera, de recursos humanos, tecnológica y estratégica) se elaboraron índices específicos con base en fuentes de información diversas.

Una vez elaborados los índices para cada categoría se realizó un indicador agregado tanto para la arquitectura institucional como para las prácticas de gestión, los cuales fueron estandarizados para poder realizar una comparación precisa entre todas las entidades federativas, así como para observar el desempeño específico de cada estado en relación con todas las demás entidades. Por último, se utilizaron los resultados de cada uno de los índices elaborados para construir un índice global de calidad del gobierno. En el anexo de este documento se puede observar con mayor detalle la forma de elaboración y las fuentes del índice. Los resultados obtenidos a nivel estatal se presentan en el cuadro 1.

La interpretación de estos índices se realiza en términos de la media de todos los estados (que toma un valor de cero) y, así, todos aquellos estados con valores superiores a cero se encuentran por arriba de la media en dicho rubro, mientras que valores inferiores a cero implican un desempeño por debajo de la media de todos los estados. Por último, mientras más alto o bajo es el valor del índice significa un desempeño muy superior al de la media estatal o, por el contrario, una situación muy por debajo de la misma media. Así, por citar un par de ejemplos, Guanajuato (con un índice de 1.80 en Arquitectura Institu-

²El índice es una elaboración propia y en el anexo metodológico de este artículo se presentan las fuentes y la metodología de elaboración.

cional) es el estado que tiene el mejor desempeño en dicho rubro en comparación con todos los demás estados, mientras que Oaxaca (con un índice de -2.54 en la misma categoría) tiene el desempeño más pobre en la materia.

Cuadro 1
ÍNDICE DE CALIDAD GUBERNAMENTAL A NIVEL ESTATAL

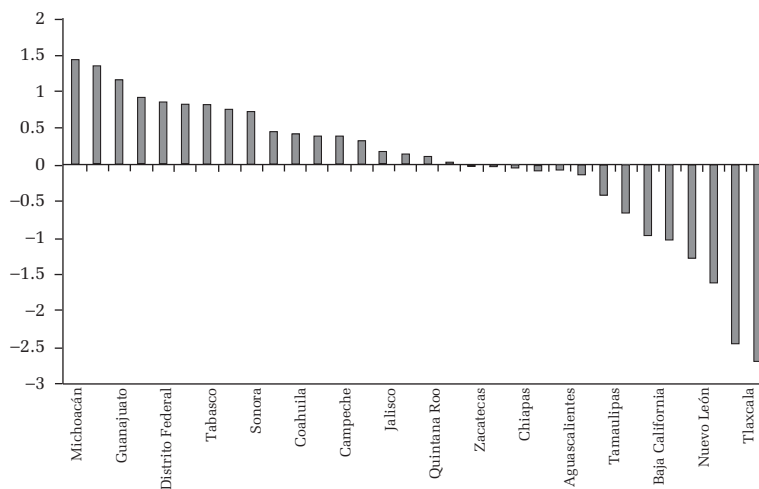
<i>Estado</i>	<i>Arquitectura institucional</i>	<i>Prácticas de gestión</i>	<i>Calidad del gobierno</i>
Aguascalientes	-0.33837	0.12708	-0.08626
Baja California	-0.80846	-0.64008	-0.97666
Baja California Sur	-0.45038	0.14192	-0.13704
Campeche	-0.73367	1.02572	0.42553
Chiapas	-0.10778	-0.00517	-0.06474
Chihuahua	0.50169	0.08683	0.35264
Coahuila	1.31939	-0.37687	0.4332
Colima	-0.77309	0.71945	0.15332
Distrito Federal	0.71749	0.57541	0.87277
Durango	0.17511	-0.2129	-0.0755
Guanajuato	1.80495	0.2163	1.19022
Guerrero	-0.81777	1.08599	0.42752
Hidalgo	-2.49804	0.44823	-1.03682
Jalisco	1.11981	-0.56201	0.16994
México	0.49334	1.32687	1.36049
Michoacán	1.1606	0.98393	1.45518
Morelos	1.58806	0.05746	0.93872
Nayarit	0.05212	-0.86628	-0.67808
Nuevo León	-0.69554	-1.11425	-1.30043
Oaxaca	-2.54565	-0.24198	-1.62714
Puebla	-0.65942	-2.84829	-2.69606
Querétaro	0.60027	-0.36121	0.04215
Quintana Roo	0.25705	-0.03324	0.11721
San Luis Potosí	0.25277	0.86252	0.84623
Sinaloa	0.05288	-0.08319	-0.03823
Sonora	-0.33687	1.16054	0.75845
Tabasco	-0.41973	1.3104	0.83429
Tamaulipas	-1.03331	0.18823	-0.42658
Tlaxcala	0.11106	-3.09629	-2.46588
Veracruz	0.4956	0.22671	0.46344
Yucatán	1.03305	0.26096	0.79321
Zacatecas	0.48285	-0.36281	-0.02509

Fuente: Elaboración propia.

Por la forma en la que está construido el ICGE no se tiene el objetivo particular de generar un *ranking* de calidad gubernamental en el que se muestren los resultados individuales de cada entidad, sino que se busca comparar a cada entidad con el desempeño promedio de todos los estados del país. Evidentemente, los resultados arrojados muestran entidades con mejor desempeño que otros, sin embargo, un análisis sujeto simplemente a posiciones en un cuadro sería bastante limitado.

Para el caso de Jalisco a continuación se hará un análisis detallado de cada uno de los índices generales y particulares de calidad del gobierno. Un vistazo rápido a las cifras agregadas (especialmente el índice de calidad del gobierno) indica que este estado se encuentra muy cercano a la media de todos los estados del país (0.1699). En términos comparativos estados como Guanajuato, México, San Luis Potosí y Michoacán tienen posiciones muy superiores y con desempeños mucho más altos que la media de todos los estados. Asimismo, y con base en este resultado agregado, Jalisco (lugar 15 nacional en este índice) podría ubicarse entre los estados de desempeño medio dentro de los cuales también se podrían incluir a Colima, Querétaro, Veracruz y Aguascalientes.

Gráfica 1
ÍNDICE DE CALIDAD GUBERNAMENTAL A NIVEL ESTATAL



Fuente: Elaboración propia.

La posición intermedia de Jalisco en el índice de calidad de gobierno se puede explicar debido a la existencia de una situación aparentemente contradictoria en la entidad: por una parte, cuenta con un desempeño bastante alto en el subíndice de arquitectura institucional y, por otra parte, registra un comportamiento bastante débil (y muy por debajo de la media) en el subíndice de prácticas de gestión. Dicho contraste provoca que, al momento de elaborar el índice agregado, Jalisco presente un desempeño casi promedio. A continuación se realizará un análisis un poco más detallado de cada subíndice para observar aquellos elementos que más influyen en la situación actual de la entidad.

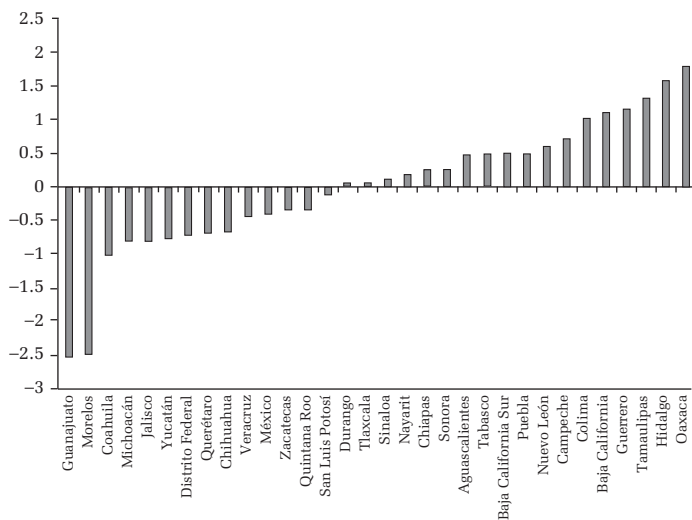
Arquitectura institucional

En el caso del subíndice de arquitectura institucional (construido con base en los resultados de transparencia, rendición de cuentas y de reglas de acceso al servicio público) se observa que Jalisco tiene un desempeño muy superior a la media de los estados y se ubica en el quinto lugar a nivel nacional con un subíndice agregado de 1.11. Un factor explicativo central en este buen desempeño de la entidad en esta categoría es la situación de la transparencia y del acceso a la información pública, variable en la que el estado ocupa el segundo lugar nacional (con un índice de 1.74) solamente superado por Guanajuato.

Si bien el desempeño en el rubro de transparencia es muy positivo, e influye decisivamente en los resultados agregado de la arquitectura institucional, los otros dos componentes de este rubro (rendición de cuentas y reglas de acceso) muestran resultados por debajo de la media de todos los estados, lo que provoca que finalmente Jalisco obtenga un resultado en el subíndice de arquitectura institucional un poco más modesto y se ubique en el quinto lugar nacional. Con respecto a la rendición de cuentas Jalisco ocupa el lugar 22 nacional, con un índice de -0.34 , y se coloca entre las entidades con un desempeño medio bajo en la materia junto con estados como el Distrito Federal, Sonora y Nuevo León. Por su parte, en relación con el índice de reglas de acceso

de al servicio público, Jalisco ocupa el lugar 23 a nivel nacional (con un índice de -0.19) colocándose nuevamente en un nivel medio-bajo, y debajo de la media de todos los estados del país, junto a entidades como Michoacán y Quintana Roo.

Gráfica 2
ÍNDICE DE ARQUITECTURA INSTITUCIONAL A NIVEL ESTATAL



Fuente: Elaboración propia.

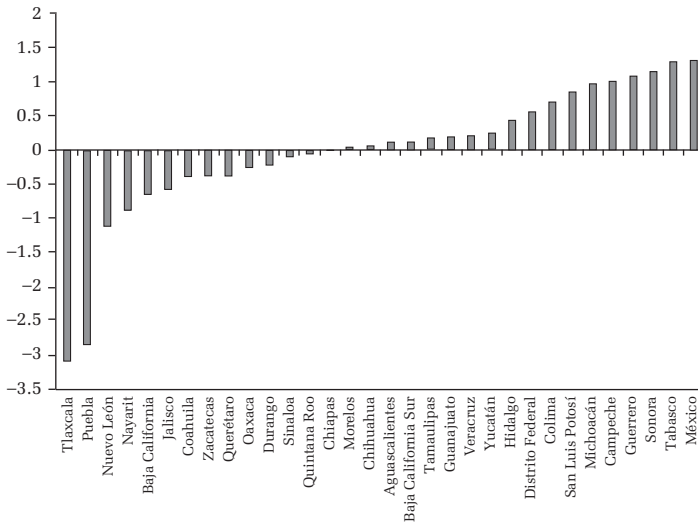
Prácticas de gestión

A diferencia de la arquitectura institucional, Jalisco tiene un desempeño pobre en relación con las variables que constituyen el subíndice de prácticas de gestión (gestión financiera, de recursos humanos, estratégica y de uso de las tecnologías de la información). En términos agregados, la entidad se encuentra en el lugar 27 con un subíndice de -0.56 , comparándose a entidades de desempeño pobre como Coahuila, Baja California y Nayarit. La única variable que muestra un desempeño positivo y por encima de la media de los estados es la gestión estratégica en la que la entidad tiene uno de los mejores desempeños (con

un subíndice de 1.08) junto a estados como San Luis Potosí, Colima, Chihuahua, entre otros.

En relación con los otros tres componentes del subíndice de prácticas de gestión, el desempeño de Jalisco se encuentra por debajo de la media de todos los estados. En términos de su gestión financiera, la entidad ocupa el lugar 27 a nivel nacional con un índice de -0.66 , en relación con la gestión de los recursos humanos, el estado se encuentra en el lugar 29 de todas las entidades del país con un índice de -0.70 y, finalmente, en la materia de la gestión de las tecnologías de la información, Jalisco ocupa el lugar 24 con índice de -0.57 . En todos los casos señalados, los resultados muestran que dicho estado presenta comparativamente un desempeño inferior a la media de las demás entidades mexicanas.

Gráfica 3
ÍNDICE DE PRÁCTICAS DE GESTIÓN A NIVEL ESTATAL



Fuente: Elaboración propia.

Así, como resultado de nuestro estudio de calidad del gobierno (el cual todavía se encuentra en proceso de construcción de mejores indicadores), se puede concluir que Jalisco es un estado con un con-

traste claramente marcado entre un desempeño bueno en términos de la arquitectura institucional del gobierno, particularmente en términos de la transparencia y el acceso a la información pública, pero con un desempeño todavía muy deficiente en la operación diaria del gobierno (esto es, en las prácticas de gestión burocráticas).

RECONSTRUYENDO LOS COMPONENTES DEL ICGE EN EL ESTADO DE JALISCO

El análisis de la calidad gubernamental estaría incompleto si se circunscribiera al análisis de los resultados del índice, ya que éste sólo muestra una fotografía en la forma de resultados numéricos y agregados y no señala la forma en la que operan los mecanismos institucionales que se encuentran detrás de la calidad. Por tal motivo, a continuación se presenta una descripción breve de la estructura institucional y de las prácticas de gestión que sostienen los resultados presentados anteriormente.

La arquitectura institucional en Jalisco

Como ya se ha indicado el concepto de calidad de gobierno aquí propuesto consta de dos dimensiones básicas: arquitectura institucional y prácticas de gestión. Cada uno de estos rubros, a su vez, se encuentra constituido por otros conceptos específicos. En este sentido, para evaluar las características de la arquitectura institucional (esto es, aquellos elementos de más largo alcance y que constituyen aquellos aspectos que establecen las reglas del juego básicas para el ejercicio de la autoridad) es necesario revisar las fortalezas y debilidades del gobierno de Jalisco en los siguientes rubros: transparencia, rendición de cuentas, y reglas de acceso al servicio público.

La transparencia en Jalisco

De los tres rubros que componen la arquitectura institucional, la transparencia es una de las fortalezas del gobierno jalisciense. Sin embargo,

debe notarse que los indicadores utilizados se refieren casi exclusivamente a la disponibilidad de información en los portales web, y no en la internalización efectiva de actitudes y prácticas de transparencia en la burocracia (Arellano, 2007). Aún así, su posición respecto de la realidad de otros estados es notable. Por ejemplo, datos menores como que en el portal del Congreso se presenta de manera accesible el orden del día; el *Diario de Debates* está disponible con los archivos de 1992 en adelante; las iniciativas se presentan de manera detallada; los gastos por concepto de viajes oficiales aparecen muy bien desglosados; los votos y la información básica sobre los diputados se encuentran disponibles en el portal con información desde 2004; y finalmente, porque en el portal del Congreso se promueve cierta participación ciudadana por medio de un buzón de sugerencias (Monitor Legislativo, 2007) dan a Jalisco una posición muy alta en los indicadores usualmente utilizados para medir transparencia.

Sobre esto coincide el Observatorio Ciudadano para la Transparencia (2007): en Jalisco, por parte de los tres poderes, existe un alto cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Las principales secretarías del Gobierno del estado, el Poder Legislativo, y el Poder Judicial publican de manera completa el directorio de los servidores públicos; la remuneración mensual por puesto; el presupuesto asignado y ejecutado; los programas que operan; los trámites requisitos o formatos. Asimismo, el Consejo de la Judicatura y la Cámara de Diputados publican sus informes y los anteproyectos de ley respectivamente.³ De nuevo, trámites que podrían parecer superficiales pero que, en otros estados, siguen siendo pendientes. No en vano en el estudio del Observatorio Ciudadano para la Transparencia (2007) –sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia– Jalisco ocupó el segundo lugar a nivel nacional.

³Sin embargo, en este bloque hay componentes que es necesario perfeccionar en Jalisco. De acuerdo con Monitor Legislativo (2007) para que el gobierno jalisciense se vuelva más transparente es recomendable que en el portal del Congreso se publique la *Gaceta Parlamentaria*; se simplifique el acceso al *Diario de Debates* y los decretos; y que se publique la asistencia a las sesiones del Congreso. De la misma forma, es necesario que el Poder Judicial publique la remuneración mensual de sus funcionarios, así como sus sentencias; y que tanto las Secretarías obligadas, el Congreso Local, y el Poder Judicial publiquen los contratos o convenios celebrados (Observatorio Ciudadano para la Transparencia, 2007).

La rendición de cuentas en Jalisco

En el rubro de la rendición de cuentas, con base en la evaluación de las leyes de fiscalización superior de las entidades federativas mexicanas, dirigida por Figueroa (2007), el marco para la revisión de la cuenta pública de Jalisco es más bajo que el de transparencia, debido a que en la ley de fiscalización superior del estado de Jalisco no se presentan con claridad, precisión y de manera explícita las atribuciones y facultades de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS), los mecanismos para la designación de su titular, así como las garantías para que ésta goce de autonomía técnica y presupuestal (Figueroa, 2007).

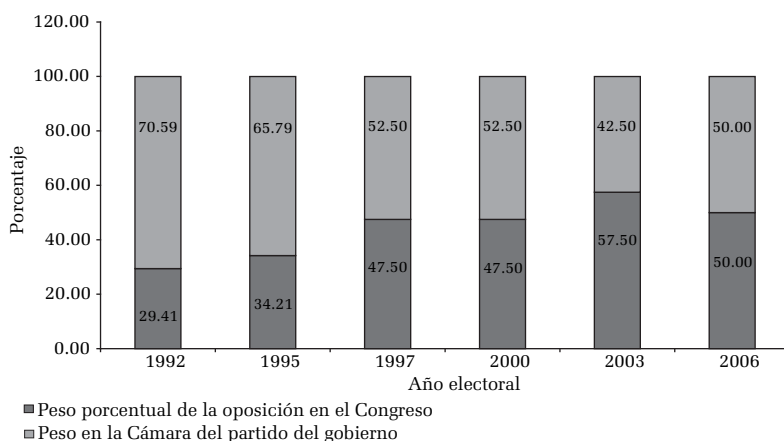
Otra debilidad sobre la rendición de cuentas horizontal es que en la ley de fiscalización superior del estado de Jalisco tampoco se garantiza la autonomía de gestión de la EFS, ya que no se especifican las disposiciones sobre: los nombramientos y organización del personal de la EFS; las auditorías, revisiones y acciones a realizar por la misma; además de que tampoco se especifican las facultades de la EFS para emitir sanciones y procesar las irregularidades. Finalmente, otra dificultad para la rendición de cuentas es que en la ley el plazo para la integración, revisión y emisión del dictamen sobre la cuenta pública es superior a los nueve meses (Figueroa, 2007).

A pesar de estos inconvenientes –de acuerdo con el estudio de Figueroa (2007)– existen las siguientes fortalezas de la ley de fiscalización del estado de Jalisco: es una ley moderna lo que podría facilitar su contribución a la rendición de cuentas en el estado; se presenta un glosario con el que se evita una interpretación jurídica discrecional de los conceptos substanciales presentados en la ley; el reglamento que regula la ejecución de la ley está actualizado. Asimismo, otras fortalezas de la ley de fiscalización es que en ella se consideran revisiones sobre los avances de la gestión financiera; sobre la medición del desempeño y sobre la transparencia de los informes sobre la evaluación de la Cuenta Pública. Del mismo modo, la ley favorece la rendición de cuentas, porque al estipular como necesario para el nombramiento la votación calificada en el Congreso concede legitimidad al nombramiento del titular de la EFS (Figueroa, 2007). Por lo tanto, además de la ley, para evaluar la calidad de la rendición

de cuentas horizontal es imprescindible revisar la presencia de la oposición en el Congreso.

Como se observa en la gráfica, la presencia de la oposición solamente ha superado a la mitad de los diputados en la LVII Legislatura correspondiente al periodo 2003-2006. En este sentido, como la presencia de la oposición en el Congreso Jalisciense es débil, es probable que en el proceso en el que el Congreso le exige cuentas al Ejecutivo no sea tan efectivo.

Gráfica 4
TENDENCIA DE LA PRESENCIA DE LA OPOSICIÓN EN EL CONGRESO DE JALISCO



Fuente: Elaboración propia con datos del CIDAC.

Reglas de acceso al servicio público en Jalisco

Las reglas de acceso al servicio público se refieren a las reglas de selección y contratación de personal a través de las cuales se pretende que el reclutamiento de los servidores públicos sea objetivo, transparente y basado en el mérito. Así, las reglas de acceso se relacionan con la calidad de gobierno porque permiten romper las lógicas clientelistas y dotar de cierta neutralidad al ejercicio del poder.

En el apartado de la burocracia de Jalisco se presenta un desempeño negativo a nivel estatal. Lo anterior porque en la Ley para los

Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios (1984) que regula el acceso de los servidores públicos al gobierno, no se considera la instauración de un subsistema de ingreso basado en la imparcialidad y el mérito, lo que redundaría en un pobre desempeño burocrático y en mayores márgenes de discrecionalidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.⁴

En este sentido, aunque el esfuerzo para transparentar el servicio público ha sido muy significativo, una de las debilidades más importantes de la arquitectura institucional en el Estado de Jalisco es la inexistencia de un sistema de profesionalización que acote la discrecionalidad en la repartición de los puestos públicos. Por ejemplo, en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios (1984) se estipula que los titulares de las entidades públicas (como el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) son los encargados de elaborar su propio reglamento en el que se determinarán las características de organización, funcionamiento y ejercicio de sus sistemas de servicio civil.

Por lo anterior en el Poder Legislativo y en el Sistema de Seguridad Pública Estatal se han emitido dichos reglamentos, pero en éstos tampoco se estableció un subsistema de ingreso basado en la evaluación de las competencias. Por ejemplo, en dichos reglamentos se establece que para el ingreso (ocupar plazas vacantes) se dará preferencia a los servidores de base (sin establecerse un subsistema de evaluación de competencias); y los requisitos o parámetros para los nombramientos son: escolaridad, antigüedad, cursos asistidos, disciplina, o historial laboral, sin considerarse la idoneidad para el puesto.⁵

Las prácticas de gestión en Jalisco

Si bien es cierto que las reglas del juego para el ejercicio de la autoridad constituyen un nivel básico de calidad gubernamental (tal y como

⁴En el estado de Jalisco el 17 por ciento de las empresas reconocieron hacer pagos extraoficiales para determinar el contenido de las leyes y las políticas de regulación. Es decir, para capturar el estado (CEESP, 2005). De igual modo, el 13 por ciento de las empresas reconocieron incurrir en pagos extraoficiales para intervenir en las decisiones de los funcionarios jaliscienses (CEESP, 2005).

⁵Ver: Reglamento Interinstitucional del Servicio Civil de Carrera del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco (2001), y el Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2001).

se proponen en el rubro de arquitectura institucional), es necesario considerar también aquellas prácticas que se desarrollan al interior de la administración pública y que sostienen el ejercicio rutinario de la autoridad por medio de programas, proyectos y acciones de gobierno. En esta dimensión se incluyen los siguientes aspectos: gestión financiera, de recursos humanos, estratégica y de las tecnologías de la información.

La gestión financiera en Jalisco

Este nivel de gestión se entiende como aquellos “subsistemas administrativos encargados de recibir, distribuir y manejar los recursos económicos públicos a través de procesos como la captación fiscal, la presupuestación, la contabilidad gubernamental, el manejo de la deuda pública y el reporte del uso de los recursos” (Ingraham, 2000). Este ámbito define una dimensión básica de ejercicio de la autoridad política y burocrática por medio de la distribución de recursos presupuestales entre las diferentes agencias gubernamentales.

Para la construcción del índice de calidad a nivel estatal se utilizaron algunas variables financieras que miden de forma indirecta las prácticas utilizadas por cada entidad para mantener finanzas públicas sanas, orientadas bajo cierta disciplina fiscal y con cierto grado de autonomía con respecto al sistema fiscal federal (particularmente, la capacidad del estado para recaudar ingresos propios, el nivel de gasto para el pago de la deuda pública como parte del gasto total, así como un indicador de calidad crediticia). Si bien es cierto que son medidas indirectas, y hasta cierto punto incompletas porque no incorporan una vertiente de orientación de resultados, estas medidas son *proxys* adecuados que permiten observar las estrategias financieras de los gobiernos estatales.

En Jalisco se observan los siguientes resultados. En términos de autonomía fiscal. Entre 2002 y 2005 se observa un pequeño incremento en la capacidad del gobierno para captar recursos propios (la recaudación propia per cápita pasa de 655 a 675 pesos). A pesar de esto, el nivel de dependencia fiscal en relación con los recursos que se reciben de la Federación, ya sea en forma de aportaciones o participaciones

federales, aumentó alcanzando un grado de dependencia de casi el 80 por ciento de los recursos totales ejercidos por la entidad (cuando en 2002 esta relación era de poco menos del 75 por ciento). Si bien es cierto que a nivel nacional, y de acuerdo a la forma en la que está configurado el sistema de coordinación fiscal, las entidades tienen un bajo nivel de autonomía fiscal, estas cifras muestran un cierto debilitamiento del esfuerzo fiscal en Jalisco, máxime que otras entidades tuvieron un incremento sustantivo en la recaudación propia per cápita.

En relación con el nivel de endeudamiento público de Jalisco solamente se tomaron cifras para el año 2005⁶ y se observa que, si bien en términos comparados los ingresos provenientes de deuda pública en Jalisco se encuentran muy cercanos a la media de todas las entidades y que potencialmente incrementa los recursos disponibles para el gobierno, las restricciones futuras (justificadas por el pago de la deuda) limitan la capacidad de decisión en términos de la política de gasto. Esto se observa de forma clara al analizar las cifras de los egresos estatales destinadas al pago de pasivos de la deuda per cápita que se incrementa en 10 puntos porcentuales de 2002 a 2005 (se pasa de un egreso de 88 pesos per cápita a poco menos de 98 pesos per cápita entre dichos años).

Más allá de que las cifras financieras agregadas pueden considerarse como indicadores indirectos de las políticas fiscales de las entidades federativas, se puede observar que en el caso de Jalisco ha habido una tendencia en los últimos años a disminuir el esfuerzo fiscal y a incrementar la dependencia a fuentes externas de ingresos (particularmente ingresos federales y deuda pública), lo cual limita la capacidad de respuesta estatal ante shocks económicos y limita la construcción de escenarios de autonomía, al menos en términos fiscales, para las entidades.

La gestión de recursos humanos en Jalisco

Dentro del rubro de la gestión de los recursos humanos se incluyen los procesos de promoción, gratificación y salida de los servidores públicos. Este rubro se vincula de forma directa con la dimensión de

⁶No fue posible realizar una comparación con las cifras de 2002 debido a que, de acuerdo a cifras del Inegi, se registra un nivel de gasto en el pago de la deuda de cero.

reglas de acceso al servicio público (componente de la arquitectura institucional), ya que termina por articular el proceso completo de un subsistema de profesionalización burocrática. A pesar de esta complementariedad, se decidió realizar una separación entre ambos conceptos, ya que las lógicas de ejercicio de la discrecionalidad por parte de la autoridad son diferentes al momento de seleccionar a un servidor público que en la gestión diaria de las estructuras de personal.

En esta dimensión de análisis se incorporaron nuevamente mediciones *indirectas* sobre la situación de los recursos humanos (principalmente cifras financieras) debido a la falta de fuentes oficiales que describan y midan adecuadamente este rubro. A pesar de esto, estos indicadores proporcionan una aproximación sobre las políticas de recursos humanos ejercidas en cada una de las entidades. Particularmente se retomaron mediciones como la relación entre los ingresos propios de la entidad (indicador que ya se utilizó anteriormente como medida de autonomía fiscal estatal) y el gasto efectivo en servicios personales y el gasto per cápita en servicios personales. Las variaciones que se observan entre 2002 y 2005 nos podrían indicar el peso que mantiene la burocracia dentro del gobierno estatal.

En primer lugar, si se observa la variación del gasto en servicios personales (o recursos humanos) per cápita se observa que Jalisco se mantiene ligeramente debajo de la media de crecimiento nacional (poco menos del 20 por ciento) del crecimiento. Este indicador podría señalar que se están realizando esfuerzos por contener el crecimiento burocrático o, por lo menos, para racionalizar dicho crecimiento en las áreas que se consideren relevantes. A pesar de esto, dicho indicador tiene que ser matizado debido a que en términos per cápita el gasto del gobierno de Jalisco en recursos humanos sigue siendo más alto que la media nacional y en 2005 se encontraba en un nivel de 2 349 pesos per cápita, mientras que la media de todos los estados se ubica en una cifra un poco superior a los 1 600 pesos per cápita. En este sentido, si bien hay un proceso de desaceleración en el crecimiento burocrático en Jalisco, el tamaño del sector público sigue siendo relativamente alto.

Por otra parte, observando la relación entre los ingresos propios generados por el gobierno estatal y el gasto en recursos humanos, se observa

que la tendencia de desaceleración en el crecimiento que se observa en el índice anterior es relativamente débil y sigue absorbiendo una buena cantidad de los recursos autogenerados por el gobierno. Durante el periodo 2002-2005 en promedio todos los estados de la república disminuyeron la relación entre sus ingresos propios y el gasto destinado a los recursos humanos (dicha disminución fue importante y alcanzo niveles del 74 por ciento). Esto significaría que además de que buena parte de las entidades están incrementando paulatinamente sus márgenes de autonomía fiscal (aunque sean relativamente pequeños) están estableciendo una estrategia de reorientación del gasto en la que se adelgaza el tamaño del sector público y se liberan recursos para la implementación de programas públicos que inciden en la ciudadanía. A diferencia de esta tendencia estatal, Jalisco mantiene una tendencia de crecimiento per cápita en la relación, lo cual podría significar que además de los reducidos márgenes de autonomía fiscal descritos en el rubro de gestión financiera, el tamaño del sector público (y los gastos asociados a esto) disminuyen las posibilidades de acción del gobierno jalisciense.

La gestión estratégica en Jalisco

La vertiente del subsistema de orientación estratégica del gobierno se entiende de dos formas: en primer lugar, supone la existencia de mecanismos de evaluación del desempeño que permitan observar la forma en la que los anteriores subsistemas de gestión se van articulando y funcionando para la consecución de los objetivos de gobierno (Ingraham, 2000) y, en segundo lugar, requiere –tomando como referente central los resultados e impactos deseados– de una visión de la dirección pública que esté guiada por la preocupación de largo plazo (más que por los insumos o los resultados inmediatos) y con una clara conciencia de los efectos externos (o ambientales) que podrían afectar la operación gobierno (Martínez, 2007).

Para evaluar las prácticas de gestión estratégica se utilizaron los indicadores propuestos por Martínez (2007). En este apartado el estado de Jalisco alcanzó una calificación perfecta de diez. Esto por implementar las siguientes acciones orientadas a la gestión estratégica:

se hace mención de planeación estratégica en documentos oficiales (gestión estratégica discursiva), los directivos cumplen con el perfil necesario para implementar la gestión estratégica, a las oficinas se les denomina con los términos de la planeación estratégica, se identificaron acciones con los elementos de la planeación estratégica, se desarrolla e implementa planeación estratégica, y existen sistemas de evaluación del desempeño.

La gestión de las tecnologías de la información en Jalisco

Por último, se incluye la gestión de las tecnologías de la información, que se refiere a aquellas prácticas relacionadas con el uso y manejo de las tecnologías de la información al interior de las organizaciones gubernamentales, tanto como activo organizacional como hacia el exterior de la agencia burocrática (por ejemplo, mediante la posibilidad de realizar trámites en línea por parte de los ciudadanos). Para medir la gestión de las tecnologías de la información se revisó, con base en la metodología de Martínez (2007), si el gobierno del estado cuenta con: página electrónica, sistema electrónico de quejas y/o guía de trámites, sistemas electrónicos de procesos administrativos internos, automatización de procesos administrativos, redes internas de voz y datos, y prestación de servicios mediante sistemas de e-gobierno. Así, en este rubro el estado de Jalisco obtuvo una calificación de 6.79 sobre 10. Esto porque, de los seis componentes mencionados, el gobierno del estado de Jalisco no tiene programas de comunicación con los ciudadanos a través de radio y/o televisión, ni redes internas de datos.

REFLEXIÓN FINAL (SIN PRETENSÓN DE CONCLUSIÓN)
SOBRE EL ICGE Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO:
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE JALISCO

Un argumento que se ha desarrollado ampliamente en la literatura sobre calidad del gobierno es que la existencia de ciertos atributos institucionales mínimos (asociados con la calidad) que tiene efectos

positivos sobre ciertos resultados deseables de política pública como el crecimiento económico (La Porta *et al.*, 1998) o el desarrollo social. Si bien la propuesta analítica que aquí se elabora no necesariamente parte *ex ante* de este tipo de relación (esto es atributos vinculados a resultados específicos), se podría intuir que un gobierno de calidad (esto es, con una arquitectura institucional sólida y con prácticas de gestión exitosas) es propenso a diseñar e implementar políticas y programas públicos que favorezcan las condiciones de vida de la población.

En este sentido, aquí se hace una aproximación preliminar para observar la relación que existe entre el concepto propuesto de calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas y los indicadores de Desarrollo Humano elaborados por el PNUD. Este análisis centrará su atención en el estado de Jalisco, así como una breve comparación con otros estados con arreglos institucionales y de gestión diferentes.

En primer lugar se puede observar en qué medida están relacionados estadísticamente ambos índices por medio de un ejercicio simple de correlación. Como se observa en el cuadro 2, si bien la relación entre el índice agregado de calidad gubernamental y el IDH (y sus principales subíndices) es baja, ésta sigue siendo positiva. Por tal razón se podría tener una primera intuición de que a mayor calidad de gobierno se podría esperar un mayor esfuerzo gubernamental por mejorar las condiciones de vida en su entidad. A pesar de esto, dicho resultado debe ser tomado con cautela debido a que existe un fuerte debate en la literatura internacional sobre la posible *causalidad revertida* del argumento; esto es, que aquellos estados que ya cuentan con niveles relativamente altos de desarrollo social y económico son lo que pueden construir efectivamente un gobierno de calidad. En los alcances de esta investigación (y de los datos disponibles) difícilmente se podría refutar esta hipótesis y sería necesario contar con series de tiempo de datos que corroboren alguno de los dos argumentos.

Para evitar argumentaciones poco sólidas, y discusiones sobre causalidad revertida, sobre los efectos que tiene la calidad del gobierno sobre las variables de desarrollo social, el análisis del caso de Jalisco,

solamente se realizará sobre su posición actual en los distintos indicadores del IDH y los resultados observados en el índice de calidad del gobierno. Esto es, no se buscará demostrar directamente si las variables institucionales y de gestión tienen un efecto para mejorar las condiciones de educación, salud e ingreso de la población, sino que simplemente se hará una comparación entre casos similares y diferentes a Jalisco para poder hacer un diagnóstico de la situación institucional del estado.

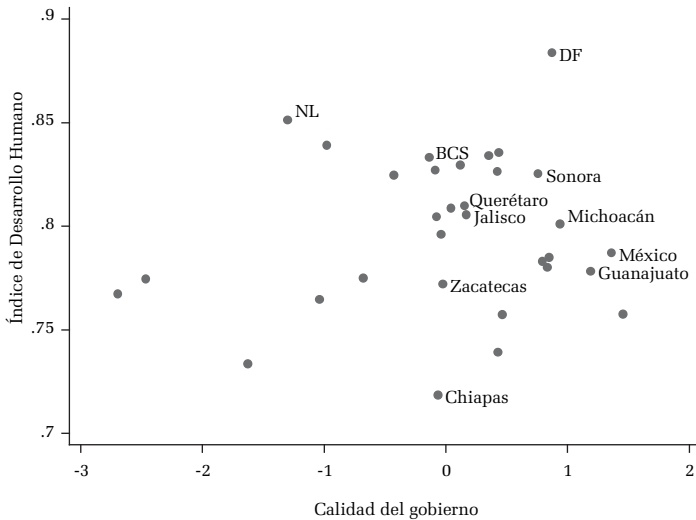
Cuadro 2
COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE EL ICGE Y EL IDH

	<i>Salud</i>	<i>Educación</i>	<i>Ingreso</i>	<i>IDH</i>	<i>ICDG</i>
Índice de salud	1				
Índice de educación	0.8572	1			
Índice de ingreso	0.7151	0.7422	1		
Índice de Desarrollo Humano	0.8383	0.8871	0.9661	1	
Índice de calidad del gobierno	0.0879	0.0316	0.1553	0.122	1

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la relación general entre los índices agregado de Desarrollo Humano y de Calidad del Gobierno a nivel estatal se observa una tenue relación positiva entre las dos variables, aunque la distribución es bastante heterogénea en los estados. Para el caso particular, Jalisco, comparado con estados con niveles de calidad de gobierno relativamente parecidos, cuenta con niveles relativamente altos de Desarrollo Humano dado su nivel de calidad de gobierno. Esta comparación se puede realizar con entidades como Chiapas, Zacatecas y Sinaloa donde a niveles relativamente parecidos de calidad gubernamental, los indicadores del IDH son menores. A pesar de esto, hay entidades que cuentan con niveles parecidos e incluso inferiores en el índice de calidad gubernamental y su relación con el IDH son mucho mayores (como Chihuahua, Campeche y Baja California). En este sentido, se podría extraer una conclusión tentativa en la que Jalisco se encuentra en un nivel intermedio de desarrollo de ambos indicadores y se aproxima mucho a la línea de tendencia nacional.

Gráfica 5
RELACIÓN ENTRE EL ICGE Y EL IDH



Fuente: Elaboración propia.

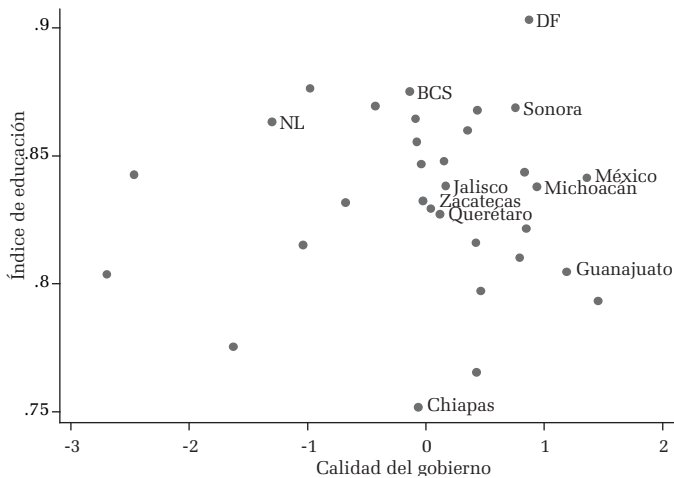
La correlación del Índice de Calidad de Gobierno se puede prolongar a cada uno de los sub-componentes que integran el Índice de Desarrollo Humano para explorar específicamente la influencia que pudiera tener la existencia de instituciones y prácticas de gestión de calidad con variables de desarrollo social como la educación, la salud y el ingreso de los ciudadanos. Específicamente, en relación con el índice de educación se observa una correlación muy tenue, pero positiva (0.03) con la que intuitivamente se podría corroborar la hipótesis de que aquellos estados con un gobierno de mayor calidad impulsan positivamente un mejoramiento en los niveles educativos de la entidad (en términos de alfabetización y matriculación, por ejemplo).

Para el caso específico de Jalisco se observa una vez más que en comparación con estados con niveles de calidad gubernamental (medido a través del ICGE) su posición en relación con el índice educativo del IDH se encuentra en una posición intermedia. Otro resultado que se reconoce es que a pesar de que la relación entre calidad y educación es bastante débil, hay entidades con niveles mucho más bajos de calidad gubernamental

que Jalisco, pero que cuentan con niveles de educación más altos que dicha entidad (particularmente, se muestra el caso de Baja California).

A pesar de esto, resulta importante preguntarse si esta correlación es válida por la construcción misma de los indicadores. Si bien es cierto que el peso de las entidades federativas en torno a la política educativa ha cobrado mayor fuerza en los últimos años (producto de los procesos de descentralización), se podría pensar que hay cierto desfase sobre las mediciones relevantes. El índice de educación rescata indicadores tradicionales de alfabetización y de matriculación en los sistemas de educación básico, rubros en los que entidades como Jalisco tienen cierta participación (alrededor de un tercio del gasto educativo básico) pero limitada a la transferencia de recursos destinados al pago de sueldos y salarios de los profesores. Una medición más precisa en términos de la relación entre los niveles educativos y la calidad gubernamental de las entidades federativas mexicanas se podría situar en relación con la situación de los sistemas de educación media-superior y superior, áreas de una participación mucho más intensa de los gobiernos estatales. Esta reflexión se extenderá un poco más en las consideraciones finales de este documento.

Gráfica 6
RELACIÓN ENTRE EL ICGE Y EL ÍNDICE DE EDUCACIÓN

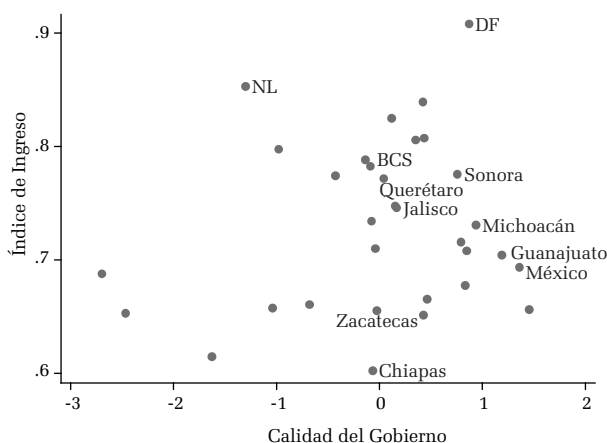


Fuente: Elaboración propia.

Una cuestión similar ocurre con la relación entre el índice de ingreso y el índice calidad gubernamental (que tienen una correlación positiva de 0.15). Para el caso particular se Jalisco se observa nuevamente que comparado con estados con niveles relativamente similares de calidad en el gobierno, su posición con respecto al índice ingreso es intermedia e incluso comparado con la línea de tendencia nacional, el desempeño de la entidad es relativamente bajo.

Particularmente en el caso de la relación entre estas dos variables es difícil pensar en una relación entre las acciones de un gobierno de calidad y el incremento del nivel de vida de los ciudadanos. Esto se debe al problema de *causalidad revertida* comentado anteriormente. En este estudio no se cuenta con la información suficiente (series de tiempo para todos los estados) para poder comprobar alguna de las dos hipótesis alternativas, a saber, que un gobierno de calidad tiene un efecto positivo para incrementar los niveles de ingreso de la ciudadanía (por medio de programas públicos diversos) o, si por el contrario, estados que ya contaban con una base económica y de ingreso importante son los más propensos para contar con gobierno de calidad (debido a las presiones ejercidas por la ciudadanía por un gobierno transparente, que proteja los derechos de propiedad y reduzca los costos de transacción).

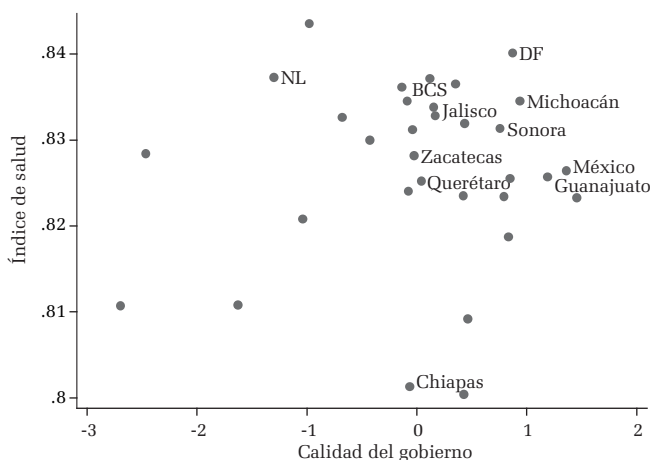
Gráfica 7.
RELACIÓN ENTRE EL ICGE Y EL ÍNDICE DE INGRESO



Fuente: Elaboración Propia.

Al igual que con los subíndices anteriores, se observa una relación positiva entre el índice de salud del IDH y el Índice de calidad gubernamental (correlación de poco más del 8 por ciento). Para Jalisco en este índice es donde se observa el mejor desempeño comparado en relación con entidades con niveles similares de calidad gubernamental, e incluso el índice de salud es comparable con entidades que cuentan con niveles muy superiores de calidad gubernamental.

Gráfica 8
RELACIÓN ENTRE EL ICGE Y EL ÍNDICE DE SALUD



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del sistema de salud ocurre un fenómeno relativamente similar al del caso del sistema educativo. Durante los últimos años se han realizado fuertes procesos de descentralización de la operación de los servicios médicos a las entidades federativas, así como de los recursos financieros necesarios para el mantenimiento del sistema en cada uno de los estados. Adicionalmente a estos recursos, transferidos por medio de participaciones federales, cada entidad transfiere de recursos propios (ya sea generados autónomamente o de las aportaciones federales) para la operación e inversión en los sistemas de salud. A pesar de esto, y como se indicará en el siguiente apartado, buena parte

de los esfuerzos fiscales se han centrado en terminar de cubrir los gastos en la compra de medicamentos e insumos médicos básicos que permitan dar continuidad a los servicios médicos y para una inversión sólida en el crecimiento del mismo sistema. Si bien, esto podría indicar una debilidad en las prácticas de gestión estatal, no necesariamente se puede culpar de una mala calidad institucional a esta situación, sino al sistema federal mexicano –el cual es relativamente desequilibrado financieramente– que obliga a las entidades a cubrir los mínimos de gestión que la demanda por servicios de salud genera y que los recursos fiscales no cubren.

EL ICGE Y EL IDH, UNA RELACIÓN POSITIVA PERO DÉBIL

A la luz de los resultados obtenidos se puede decir que, aunque la relación es débil, existe una relación positiva entre la calidad del gobierno de Jalisco y el Índice de Desarrollo Humano. Sin embargo, es necesario mencionar las explicaciones de por qué la relación entre la calidad de gobierno y el IDH no es tan fuerte. A saber, existen dos elementos explicativos: primero, las características de la descentralización fiscal mexicana, que determina cuántos recursos le corresponde aportar a cada nivel de gobierno; y segundo, cómo se utilizan los recursos que aporta cada nivel de gobierno. Así, la relación es débil porque los sistemas de salud y educación estatales dependen todavía de los recursos de la federación; y porque aunque el gobierno del estado tiene cada vez mayor presencia en los sistemas de salud y educación estatales, su intervención no necesariamente impacta en los indicadores del IDH, esto es educación (alfabetización y cobertura) y salud (esperanza de vida).

Lo anterior porque, en lo que se refiere a educación el gobierno estatal aporta cerca del 50 por ciento de todo el gasto educativo estatal; no obstante, si se divide el gasto por nivel educativo, se tiene que educación básica es el nivel en que el estado tiene menor participación, porque aporta menos del 40 por ciento del gasto total; mientras que en educación media el estado participa, por lo general, con el 90 por

ciento del presupuesto; y en educación superior contribuye con el 80 por ciento de los recursos. Sin embargo, es importante precisar que los recursos destinados a educación media superior y superior apenas representan menos del 20 por ciento del gasto educativo en el estado; y que casi todo el gasto estatal en educación básica se emplea para pagar servicios personales (sueldos), y no para generar obra pública o programas que podrían impulsar la calidad y cobertura educativa. En resumen, si los indicadores del componente de educación del IDH son alfabetismo y cobertura (asistencia) no es tan clara la relación entre la calidad del gobierno del estado y el IDH.

Cuadro 3
GASTO EDUCATIVO EN JALISCO POR NIVEL Y PROCEDENCIA DEL GASTO

	<i>Básica</i>			<i>Media superior</i>		<i>Superior</i>		
	<i>Proporción del presupuesto en educación</i>							
	<i>Estatal</i>	<i>Federal</i>	<i>Municipal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Federal</i>	
2000	31.13	68.53	0.35	77.01	85.58	85.58	75.51	24.49
2001	30.99	68.60	0.42	77.14	91.32	91.32	78.13	21.87
2002	31.31	68.13	0.56	77.44	92.15	92.15	78.16	21.84
2003	31.58	68.17	0.26	77.14	91.43	91.43	78.94	21.06
2004	34.44	65.38	0.19	75.77	92.25	92.25	82.02	17.98
2005	38.18	61.56	0.26	77.08	90.17	90.17	83.19	16.81

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuestionario sobre el Financiamiento Educativo Estatal (CFEE).

En materia de salud, del gasto total en personas no aseguradas, el estado participa por lo general con más del 30 por ciento del gasto total en la entidad.⁷ Sin embargo, el gobierno del estado no influye en las condiciones del sistema de salud para personas aseguradas, esto es

⁷El gasto público en salud se divide entre el presupuesto que se destina a las personas aseguradas y las no aseguradas. El gasto público para las personas aseguradas corresponde al presupuesto ejercido por Pemex, el IMSS, y el ISSSTE; mientras que el gasto para las personas no aseguradas es aquel ejercido por la SSA a través de las aportaciones federales y las aportaciones estatales. Las aportaciones federales se transfieren a las entidades federativas a través del Ramo 12 y de unos de los fondos del Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), ver: Vázquez V. M., Merino M. F. y R. Lozano (2006) *Las Cuentas en Salud en México, 2001-2005*, México, Dirección General de Información de Salud, Secretaría de Salud.

en Pemex, el IMSS, y el ISSSTE. Además, al clasificar el gasto destinado a: servicios personales; materiales y suministros; servicios generales, transferencias; bienes muebles e inmuebles; y obra pública; se tiene que el gobierno del estado participa con recursos para mantener en operación el sistema, pero no para mejorarlo.

Cuadro 4
GASTO EN SALUD EN JALISCO POR DESTINO Y PROCEDENCIA DEL GASTO

		2001	2002	2003	2004	2005
Servicios Personales	Ramo 33	62.72	57	66.34	69.18	69.78
	Estatal	36.24	42.16	33.66	30.82	29.2
	Ramo 12	1.04	0.84	0	0	1.02
	Proporción del gasto total en salud	79.9	83.47	78.75	78.42	72.72
Materiales y Suministros	Ramo 33	52.29	40.63	35.05	34.31	27.13
	Estatal	23.05	51.88	64.49	65.69	67
	Ramo 12	24.65	7.5	0.47	0	5.87
	Proporción del gasto total en salud	10.37	9.94	13.14	13.13	16.1
Servicios generales	Ramo 33	59.62	49	43.16	42.36	28.32
	Estatal	36.17	48.41	56.18	57.64	68.67
	Ramo 12	4.22	2.59	0.66	0	3.01
	Proporción del gasto total en salud	4.48	4.53	5.16	5.12	9.34
Transferencias	Ramo 33	80.61	61.96	64.27	95.86	41.46
	Estatal	0	12.73	20.94	4.14	48.54
	Ramo 12	19.39	25.31	14.79	0	10
	Proporción del gasto total en salud	0.21	0.22	0.7	1.13	0.35
Bienes muebles e inmuebles	Ramo 33	22.45	53.23	57.4	42.24	36.85
	Estatal	76.34	41.08	42.6	57.76	56.48
	Ramo 12	1.21	5.69	0	0	6.66
	Proporción del gasto total en salud	4.71	1.77	1.69	1.61	1.24
Obras públicas	Ramo 33	76.73	36.37	98.87	42.19	100
	Estatal	23.27	63.63	1.13	57.81	0
	Ramo 12	0	0	0	0	
	Proporción del gasto total en salud	0.54	0.29	1.26	1.71	0.61

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información en Salud (sinais).

La mayoría de los recursos estatales se destinan a servicios personales y a la adquisición de materiales y suministros (gasto corriente), conceptos del gasto que corresponden a más del 80 por ciento del gasto en salud para las personas no aseguradas de Jalisco. En servicios personales el estado aporta más del 30 por ciento del gasto, mientras que en materiales y suministros aporta más del 50 por ciento. En las demás categorías del gasto que representan menos del 15 por ciento del gasto total en salud (servicios generales, transferencias, obras públicas, bienes muebles e inmuebles), la participación del estado es muy inestable y con una inversión poco importante.

Estos datos, naturalmente, no bastan para arrojar conclusiones sólidas sobre la relación entre el índice de calidad de gobierno y el de desarrollo humano, pero sí sobre algunas dificultades de encontrar relaciones causales entre los atributos del gobierno y los resultados deseables (sobre todo en un arreglo federal tan complejo e inacabado como el mexicano). Conducen, además, a apuntar la necesidad de precisar qué es lo que se mide con el IDH cuando se aplica al ámbito estatal, cuando la posibilidad de los gobiernos estatales de incidir en políticas de salud o educación (por no decir la política económica del país) es muy reducida.

Finalmente, hay un argumento adicional en torno a la relación tenue entre los dos índices (y que, además, incide en toda discusión sobre los efectos de capacidades institucionales en el desarrollo): los efectos de cualquier cambio en la calidad del gobierno (y, en concreto, en cualquiera de los atributos de arquitectura y prácticas) serán siempre indirectos, pues no es posible vincular estrechamente los productos de la acción gubernamental (más escuelas, mejores programas, más camas de hospital, mejores condiciones para la inversión, etcétera) con los resultados sociales esperados (tasas de escolaridad, esperanza de vida, niveles de ingreso). Pero, además, de ser indirectos, los efectos serán, inevitablemente, de largo plazo, pues los impactos de decisiones tomadas hoy no se reflejarán de inmediato, sino en un futuro no próximo. En el caso de los gobiernos estatales mexicanos, no es sensato esperar ver los efectos de su calidad gubernativa pronto, pues es una variable que, dado lo reciente de los procesos de democratización y descentralización, ha jugado un papel apenas incipiente. Sus efectos, sin duda, serán importantes, pero identificables sólo en el futuro.

ANEXO 1. EJEMPLOS DE IMPLICACIONES DE POLÍTICAS PARA EL ESTADO DE JALISCO

Para mejorar los indicadores de calidad de gobierno en el estado de Jalisco se requeriría:

Reglas de acceso al servicio público

Cambiar las reglas de selección y contratación del personal público. Esto porque las reglas de reclutamiento existentes no contribuyen a que la selección de servidores públicos sea objetiva, transparente y basada en el mérito. En este sentido, se recomienda instaurar una ley de servicio civil que sirva como base para la instauración de un subsistema de ingreso imparcial y meritocrático a la burocracia estatal.

En este subsistema deben especificarse los puestos; el perfil que deben tener sus ocupantes (no nada más en términos de títulos académicos, sino con base en las exigencias de cada puesto); así como los procesos de reclutamiento y selección de los servidores públicos. En suma, con las nuevas reglas de acceso tiene que garantizarse que el reclutamiento debe sea abierto, equitativo, y que la selección no obedezca a criterios políticos sino a capacidades acreditadas. Finalmente, cabe decir que como la ley por sí sola no se traduce en prácticas que doten de imparcialidad al sistema de ingreso, es importante garantizar la independencia, autonomía y profesionalismo de las organizaciones encargadas de la implementación de la ley (Longo, 2006).⁸

Transparencia

Se esperaría que las entidades obligadas por la ley de transparencia (Secretarías de gobierno, Poder Legislativo Local, y el Poder Judicial)

⁸Aunque Longo (2006) hace una separación entre el subsistema de organización del trabajo –que consiste en la definición de los puestos y el perfil que deben tener sus ocupantes– y el subsistema de gestión del empleo –que consiste en los mecanismos de acceso, movilidad, y salida del servicio civil– aquí, para seguir con el orden de nuestra definición de calidad de gobierno, no se hace esa distinción.

publiquen los contratos y/o convenios celebrados y las sentencias en la página de Internet que les corresponda. Lo anterior porque como se publica el ejercicio del gasto o los programas realizados la pinza de la transparencia se consolidaría si se publican los contratos o convenios celebrados.

Además, como la rendición de cuentas y la transparencia se fortalecen mutuamente, es necesario que en la ley de acceso a la información pública de Jalisco se contemplen, como información pública obligatoria, las controversias entre los poderes públicos; y que al órgano estatal encargado de garantizar el acceso a la información pública se le otorguen facultades para sancionar a los sujetos obligados que no cumplan con sus deberes.⁹

Rendición de cuentas

Para fortalecer estas prácticas es necesario que en la ley de fiscalización del estado se especifiquen y garanticen con claridad, precisión y de manera explícita:

- 1) las atribuciones y facultades de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS);
- 2) los procedimientos para la designación de su titular;
- 3) los mecanismos para que ésta goce de autonomía técnica y presupuestal, así como de autonomía de gestión de la EFS –que se refiere a los nombramientos y la organización del personal de la EFS (profesionalización);
- 4) las auditorías, revisiones y acciones a realizar por la misma;
- 5) así como las facultades de la EFS para emitir sanciones y procesar las irregularidades encontradas.¹⁰

⁹Ver: Mauricio Merino (2005), *El desafío de la transparencia, una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, DTAP 169, México, CIDE.

¹⁰Ver: N. Aimée Figueroa (2007) (directora), *Cuenta Pública en México. Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización*, Universidad de Guadalajara/Orienta-Agenda Pública. Reporte de investigación publicado en <http://www.asf.gob.mx/>, y www.udg.mx/secдина2/tmp_para_descarga/cuenta_publica_en_Mexico_2007.pdf

Gestión financiera

Aquí es necesario aumentar la capacidad de recaudación fiscal del estado, esto para reducir la dependencia estatal con respecto a los recursos federales y de deuda, y dotar de certidumbre a los tomadores de decisión locales. Sin conocer los gastos que puede hacer y los recursos de los que dispondrá para ello el gobierno estatal no podrá tener una visión de largo plazo sobre las políticas públicas, ni sobre las operaciones financieras.

Gestión de los recursos humanos

A partir de una nueva ley de servicio civil que implante un subsistema de ingreso meritocrático e imparcial, se recomienda instaurar un subsistema que regule la permanencia, movilidad, y la salida de los servidores públicos del gobierno estatal. Este subsistema debe basarse en procedimientos de evaluación del desempeño, con base en el mérito y la imparcialidad, conectados con las necesidades profesionales del gobierno estatal. En dicho subsistema tienen que establecerse sistemas de capacitación, contratación y despido todo con la finalidad de que el servicio público se desempeñe eficaz (apropiadamente) y eficientemente (cuidando los recursos).

Tecnologías de la información

Como una medida para mejorar la toma de decisiones al interior de la burocracia estatal, en esta materia se recomienda instaurar redes internas de datos. Finalmente, para mejorar la comunicación del gobierno con los ciudadanos es recomendable instaurar programas en los medios de mayor difusión.¹¹

¹¹Para ver más sobre los indicadores de desempeño en prácticas de gestión: Ingraham *et al.* (2000), "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity" en Heinrich C. y L. Lynn (editores) *Governance and Performance, New perspectives*, Washington, Georgetown University Press, pp. 292-318.

ANEXO 2: METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN
DEL ÍNDICE DE CALIDAD GUBERNAMENTAL A NIVEL ESTATAL

En la elaboración del índice de arquitectura institucional se construyeron previamente tres subíndices particulares para cada uno de los temas contemplados dentro de este rubro (transparencia, rendición de cuentas y reglas de acceso al servicio público) a partir de los cuales se produjo un índice agregado de arquitectura institucional. En el siguiente cuadro se presenta la forma de elaboración de cada uno de estos índices parciales, así como el índice general de arquitectura. Posteriormente, se harán algunas anotaciones metodológicas sobre la elaboración del índice, así como los principales resultados obtenidos.

Cuadro 5
FUENTES Y FÓRMULA PARA LA MEDICIÓN DE LA ARQUITECTURA
INSTITUCIONAL EN JALISCO

<i>Índice</i>	<i>Variables utilizadas</i>	<i>Fórmula de elaboración</i>
Transparencia	MONITOR LEGISLATIVO (2007) Amplitud de las Leyes de Transparencia Estatales. Cumplimiento general de las leyes de Transparencia Estatales. Cumplimiento del Legislativo de las Leyes de Transparencia Estatales. OBSERVATORIO CIUDADANO PARA LA TRANSPARENCIA (2007) Calificaciones para los tres poderes de gobierno sobre el cumplimiento de las Leyes de Transparencia (Legislativo2, Ejecutivo, Judicial)	Índice de Transparencia = $(0.25 * ((10 * (\text{Amplitud} + \text{Cumplimiento}))/2) + 0.25 * (((10 * \text{Legislativo})/2) + (\text{Legislativo}2/2)) + 0.25 * (\text{Ejecutivo}) + 0.25 * (\text{Judicial}))$ Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las <i>desviaciones estándar</i> de los estados en relación a la media de todos los estados.
Rendición de cuentas	Figuroa (2007) Calificación de las Leyes de Fiscalización Superior Estatales. CONSEJO COORDINADOR FINANCIERO (2002) Autonomía Poder Judicial de los Estados y Presupuesto del Poder Judicial Estatal. CIDAC El peso porcentual de la oposición en los congresos estatales en la última legislatura de cada estado.	Rendición de Cuentas = $(0.3(\text{Fiscalización}) + 0.3((\text{Autonomía} + \text{Presupuesto Jud})/2) + 0.3(\text{Peso Oposición}))$ Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las <i>desviaciones estándar</i> de los estados en relación a la media de todos los estados.

Cuadro 5 (Continuación)

Índice	Variables utilizadas	Fórmula de elaboración
Reglas de Acceso	ENCUESTA NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO (2005) Indicador de corrupción para entrar a trabajar al gobierno (CorrupEntrar) ENCUESTA DE GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL (2005) Indicador de captura estatal por parte de intereses privados. Indicador de corrupción administrativa. ELABORACIÓN PROPIA (2007) Antigüedad de las leyes administrativas en las entidades federativas.	Reglas de acceso = $-0.5 * (\text{CorrupEntrar}) + (2007 - \text{Antigüedad}) + 0.5 * (10 * (\text{Captura} + \text{Corrupción}))$ Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las <i>desviaciones estándar</i> de los estados en relación a la media de todos los estados.
Arquitectura Institucional	SUBÍNDICE DE TRANSPARENCIA (1) SUBÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS (2) SUBÍNDICE DE REGLAS DE ACCESO (3)	Arquitectura = $0.33 * (1) + 0.33 * 2 + 0.33 * (3)$ Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las <i>desviaciones estándar</i> de los estados en relación a la media de todos los estados.

Al igual que en el caso del índice de arquitectura, el índice agregado de prácticas de gestión se compone por cuatro subíndices relacionados con los cuatro componentes principales de este rubro (gestión financiera, de recursos humanos, de tecnologías de la información y visión estratégica del sector público). En el siguiente cuadro se presenta la forma de elaboración de cada uno de los subíndices y del indicador agregado.

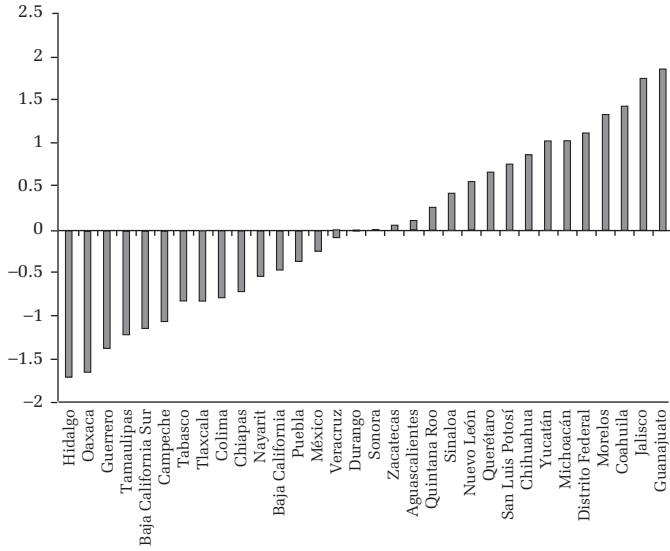
Cuadro 6

FUENTES Y FÓRMULA PARA LA MEDICIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN EN JALISCO

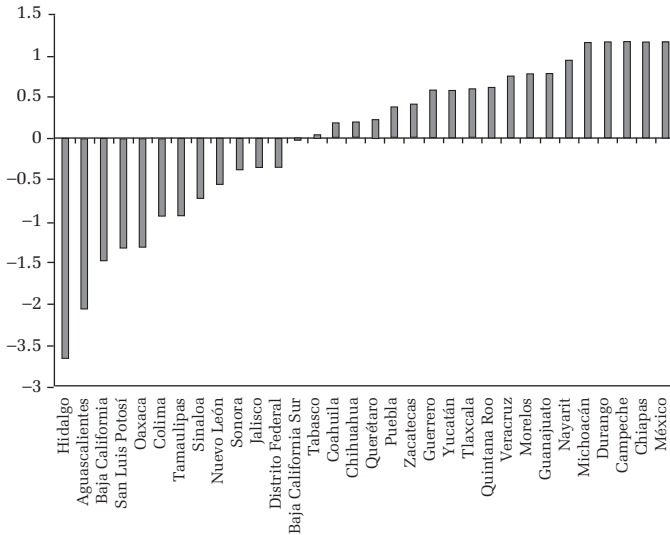
Índice	Variables utilizadas	Fórmula de elaboración
Gestión financiera	ESTADÍSTICAS FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2002-2005) Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE CONAPO (2002-2005) Ingresos Propios Estatales per cápita 2002 y 2005. Porcentaje de los Egresos Estatales destinados al pago de la deuda per cápita 2002 y 2005 Calificación S&P sobre calidad crediticia de los Estados 2007.	Gestión Financiera= (((IngPropios2005-IngPropios2002)-((Deuda2005-Deuda2002)*S&P))) Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.
Gestión de recursos humanos	ESTADÍSTICAS FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2002-2005) Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE CONAPO (2002-2005) Egresos en Servicios Personales como parte de los ingresos propios estatales en 2002 (2002a) y 2005 (2005a). Egresos en Servicios Personales per cápita en 2002 (2002b) y 2005 (2005b).	Gestión de Recursos Humanos =-(((2005a-2005b)/2005a)*100)) -(((2005b-2002b)/2005b)*100)) Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.
Gestión de tecnologías de la información	INDICADOR DE GESTIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Recuperado de Martínez Vilchis (2007). Los estados no incluidos en ese artículo se elaboraron con la misma metodología.	Gestión de Tecnologías de la Información= Indicador de Martínez Vilchis Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.
Orientación estratégica	INDICADOR DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR PÚBLICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Recuperado de Martínez Vilchis (2007). Los estados no incluidos en ese artículo se elaboraron con la misma metodología	Orientación estratégica del sector público= Indicador de Martínez Vilchis Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.
Prácticas de gestión	INDICADOR DE GESTIÓN FINANCIERA. INDICADOR DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS. INDICADOR DE GESTIÓN TECNOLÓGICA. INDICADOR DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA.	Prácticas de Gestión= (0.25*Financiera)+(0.25*Humanos)+(0.25*Tecnología)+(0.25*Estratégica) Una vez obtenido el índice, los resultados se estandarizaron con el propósito de tener una medición en términos de las desviaciones estándar de los estados en relación a la media de todos los estados.

ANEXO 3: OTRAS GRÁFICAS DE INTERÉS.

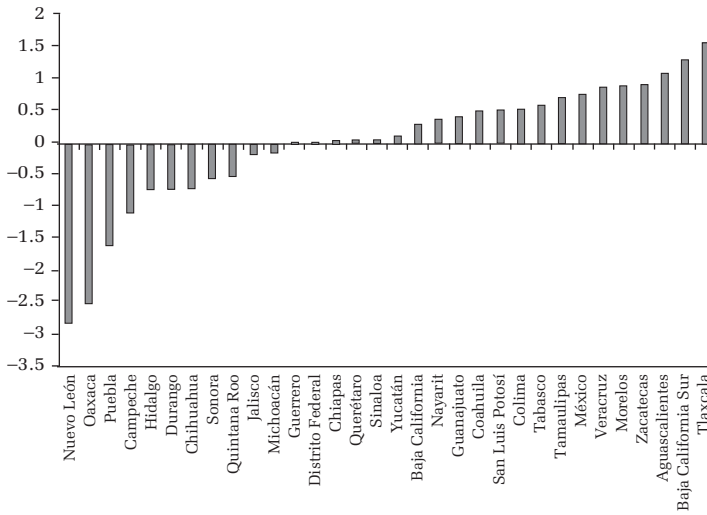
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA A NIVEL ESTATAL



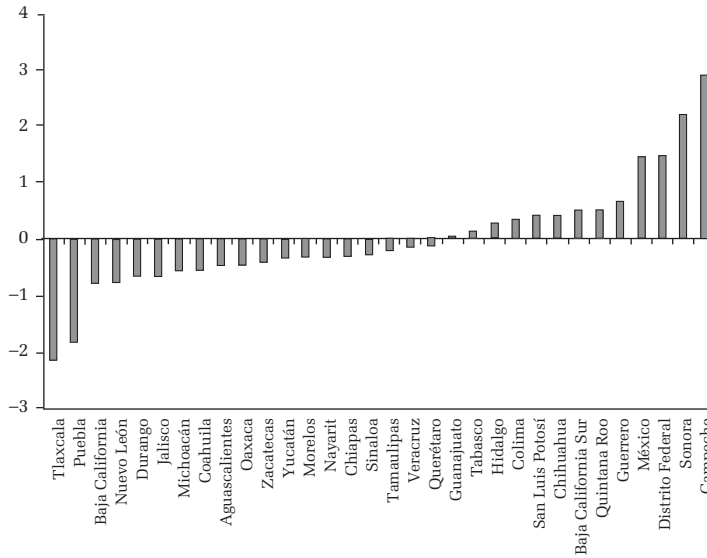
ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS A NIVEL ESTATAL



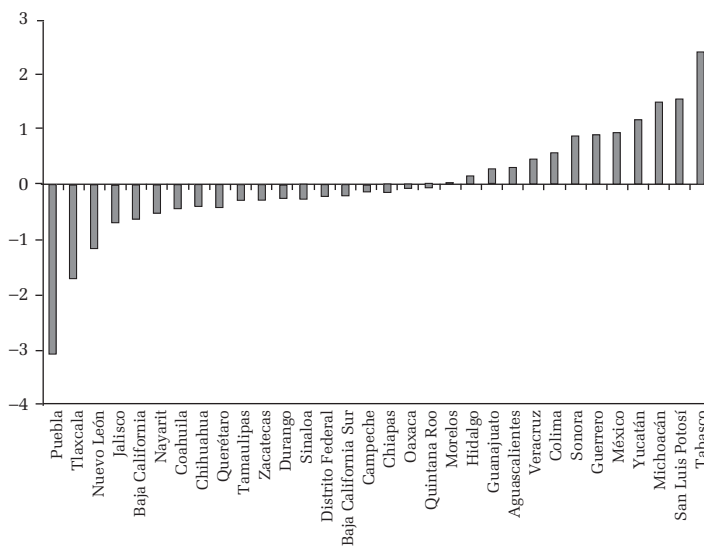
ÍNDICE DE REGLAS DE ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO (ESTATAL)



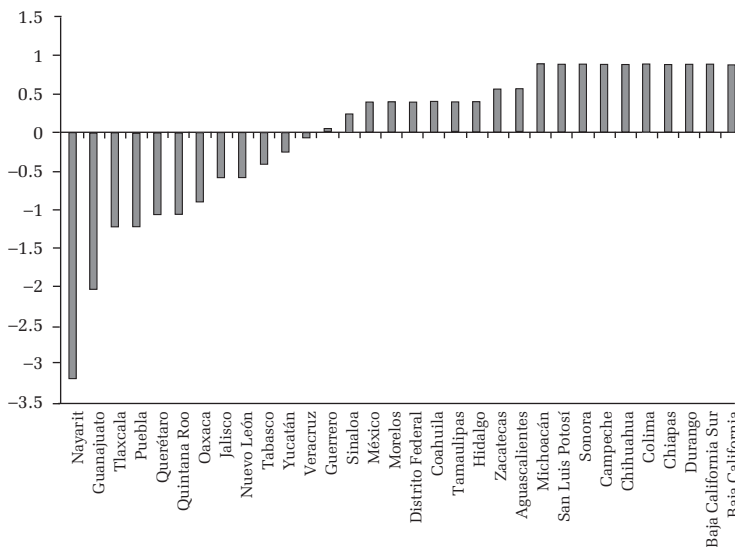
ÍNDICE DE GESTIÓN FINANCIERA A NIVEL ESTATAL



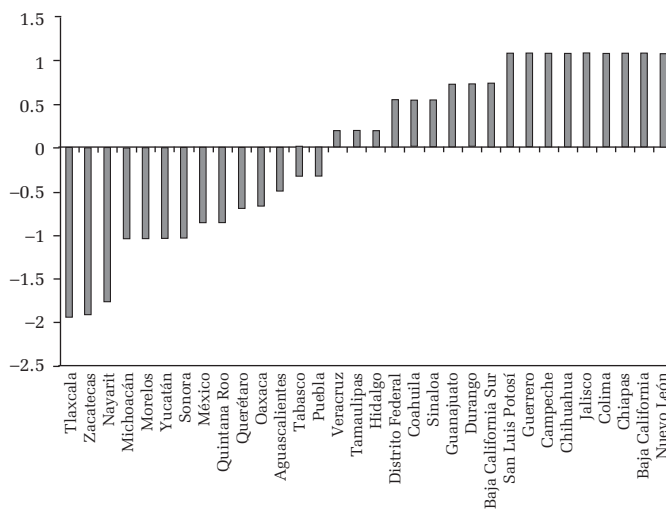
ÍNDICE DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS A NIVEL ESTATAL



ÍNDICE DE GESTIÓN DE LAS TIC'S A NIVEL ESTATAL



ÍNDICE DE GESTIÓN ESTRATÉGICA A NIVEL ESTATAL



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2006), “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, Cuadernos de Transparencia No. 10, México, IFAI.
- BOVENS, Mark (2005), “Public Accountability”, en E. Ferlie *et al.* (editores), *The Oxford Handbook of public management*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 182-208.
- CEJUDO, Guillermo *et al.* (2009), “El (casi) inexistente debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, primer semestre del 2009, pp. 114-156.
- CEESP (2005), “Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial”. Disponible en: <http://www.cce.org.mx/NR/rdonlyres/C28C79772C9240178E1E79628DA43378/0/EGDE2005spf070905.pdf>
- CIDAC (2007), “Composición de Congresos Locales”. Disponible en: http://www.cidac.org/vnm/pdf/xls/congresos_locales.xls
- “Cuestionario sobre el Financiamiento Educativo Estatal” (CFEE). Disponible en: <http://cfee.dgpp.sep.gob.mx/>
- FIGUEROA, N., Aimée (2007) (directora), *Cuenta pública en México. Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización*, Universidad de Guadalajara/Orienta-Agenda Pública.

- Reporte de investigación disponible en: <http://www.asf.gob.mx/>, y www.udg.mx/secdina2/tmp_para_descarga/cuenta_publica_en_Mexico_2007.pdf
- HOFBAUER, H. y J. A. Cepeda (2005), “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE-IFAI.
- INGRAHAM, Patricia (2000), “Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity”, en Lynn, Laurence, Heinrich y Hill, *Governance and Performance: New Perspectives*, Georgetown, Georgetown University Press, pp. 292-318.
- (2002), “Methodology and Criteria”, en *Government Performance Project, Paths to Performance in State and Local Government*, Estados Unidos, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs-Syracuse, University, pp. 27-34.
- LA PORTA, Rafael *et al.* (1998), “The Quality of Government”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper Series No. 6727, Cambridge.
- LÓPEZ-AYLLÓN S. y Alí B. Haddou Ruiz (2006), “Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México”, CIDE, Documento de Trabajo División de Administración Pública Núm. 179, México, p. 5.
- LONGO, Francisco (2006), “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil”, en Koldo Echebarría (editor), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, BID, pp. 3-72.
- Monitor Legislativo (2007), *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México: evaluación 2007*. Disponible en: http://www.monitorlegislativo.org/documentos/documentos/Transparencia_legis_estados.pdf
- O'DONNELL, Guillermo (1999), “Horizontal Accountability in New Democracies”, en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (editores), *The self restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, pp. 29-52.
- Observatorio Ciudadano para la Transparencia (2007), *Estudio comparativo de las leyes de acceso a la información*.
- Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). Disponible en: <http://sinais.salud.gob.mx/>
- VÁZQUEZ, V. M., M. F. Merino y R. Lozano (2006), *Las cuentas en salud en México, 2001-2005*, México, Dirección General de Información de Salud, Secretaría de Salud.

Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal básico

Laura Flamand
Sárah Martínez Pellégrini*

RESUMEN

Este capítulo muestra que la inclusión de la dimensión institucional en los índices de desarrollo matiza los resultados observados en la comparación entre municipios y, por tanto, ofrece una imagen más precisa del desarrollo local en el caso de los municipios mexicanos. Con este propósito, en la primera parte del capítulo, se presentan los antecedentes teóricos y se analizan los resultados del Índice de Desarrollo Municipal básico (IDMb) que mide el nivel de desarrollo de 2 418 municipios mexicanos para el periodo 2000-2005. El Índice parte de las aportaciones teórico-conceptuales de desarrollo humano (Sen, 1999) y de desarrollo endógeno (Beccatini, 1975): el objetivo central del desarrollo es beneficiar a las personas, y la participación de la comunidad es crucial para aumentar el desarrollo local. La innovación central del IDMb es que incorpora, además de las variables socio-económicas empleadas tradicionalmente para medir los niveles de desarrollo, variables ambientales e institucionales. En la segunda parte del capítulo, se comparan los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH), del IDMb y de su subíndice institucional para todos los municipios de Jalisco, para las doce regiones en las que el gobierno estatal ha agru-

*Laura Flamand es profesora-investigadora en El Colegio de México y Sárah Martínez-Pellégrini es investigadora titular en El Colegio de la Frontera Norte. En la preparación de este capítulo, agradecemos el excelente apoyo académico de Ma. Ofelia Camacho, Ana Claudia Coutigno y Rafael Vela. Los valores del IDMb 2000 y 2005 para 2418 municipios mexicanos pueden consultarse en <http://www.colef.mx/indices/index.html>.

pado a estos municipios y para grupos creados a partir de la densidad poblacional de los municipios. Las comparaciones entre índices y la aplicación territorializada del análisis revelan, por un lado, la importancia de las dimensiones incorporadas (institucional y ambiental) y, por otro, la riqueza derivada de considerar al espacio como referente en el análisis del nivel de desarrollo local.

Los *Reportes de Desarrollo Humano* elaborados por Naciones Unidas desde 1990 han revelado las marcadas diferencias que existen entre los niveles de desarrollo humano entre países. Estas diferencias se reproducen entre las entidades subnacionales de un mismo país, como revelan varios estudios en el caso de los estados y municipios mexicanos (Martínez, Flamand y Hernández, 2008; Conapo, 2006; PNUD-México, 2005), y en general se explican por disparidades en alguna dimensión concreta del desarrollo: ambiental, económica, institucional o social. De manera simultánea, las diferencias en los niveles de desarrollo reflejan y causan un acceso desigual a las oportunidades; es decir, parte de la población se encuentra limitada en sus posibilidades de desarrollo por su género, su nivel socio-económico o su ubicación geográfica, entre otros factores.¹

En este documento presentamos las dimensiones del desarrollo y los hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal básico (IDMb), que en su versión 2005 estima valores para 2,418 municipios mexicanos.² El IDMb ubica el nivel de desarrollo de un municipio respecto a los municipios de su estado o del país, complementando los indicadores socio-económicos con indicadores institucionales y ambientales para ofrecer una imagen integral del nivel de desarrollo municipal.

La motivación fundamental para crear este tipo de índices es la conciencia clara de que es necesario generar sistemas de información ordenada y fidedigna, además de instrumentos que permitan interpretar y utilizar esta información, como primer paso hacia una gestión

¹Este acceso desigual a las oportunidades prevalece en México: un recién nacido tiene cuatro veces más probabilidades de sobrevivir el primer año de vida si nace en Aguascalientes que si nace en Puebla y las mujeres ganan, en promedio, un salario 11 por ciento más bajo que los hombres (PNUD-México 2005).

²Este índice básico sigue el ejemplo del sencillo Índice de Desarrollo Humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1990).

local más eficaz y transparente. También, considerando el objetivo de la gestión local es el desarrollo municipal, la construcción de estos instrumentos y bases de información requiere de propuestas multidisciplinarias que aborden el problema del desarrollo desde una óptica integral y de sostenibilidad en el tiempo.

Como parte de esta dinámica de generación de instrumentos de gestión, el IDMb surge como una opción amigable para todo tipo de usuarios por su confiabilidad y sencillez. Los resultados que proporciona el IDMb pueden ser de interés para todos los actores interesados en la acción pública como medio para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, objetivo último de las acciones encaminadas al desarrollo local.

Este capítulo se divide en cinco apartados. En el primero, presentamos la propuesta metodológica del IDMb con sus fundamentos teóricos, las decisiones sobre selección de fuentes de información y dimensiones del desarrollo. En el segundo se resumen y analizan los valores del IDM, obtenidos con datos de 2005, para 2418 municipios de México. En el tercer apartado, presentamos brevemente los antecedentes de la política regional del gobierno del estado de Jalisco y analizamos los resultados del IDMb para los municipios jaliscienses desde la perspectiva estatal, por regiones y por grupos de densidad poblacional. Dedicamos el cuarto apartado a presentar los resultados de un análisis más detallado de indicadores institucionales en los municipios de Jalisco a través del Índice Complementario de Desarrollo Institucional (ICDI). En el quinto apartado, se presentan reflexiones finales.

DESARROLLO, TERRITORIO E INSTITUCIONES: ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL BÁSICO

Recientemente, las interacciones entre los gobiernos y las sociedades locales se desarrollan en nuevos escenarios, dos son las motivaciones centrales para proponer que se utilicen instrumentos como los índices:

- a) Los gobiernos municipales desempeñan un papel cada vez más activo en las actividades de promoción del desarrollo, por lo cual es necesario que cuenten con información desagregada

a nivel municipal y, con instrumentos para diseñar y evaluar programas gubernamentales.

- b) La participación social en el diseño e implementación de políticas de desarrollo local es crucial (garantiza mejores resultados, además de su permanencia en el tiempo) y exige una gestión más transparente que incorpore elementos técnicos en las decisiones tomadas durante la formulación e implementación de las acciones gubernamentales.

Por estas razones, entre otras, es indispensable contar con instrumentos de medición para fundamentar las decisiones públicas de los tres niveles de gobierno y de los actores sociales. Estos instrumentos deben reflejar la heterogeneidad municipal para que sea posible diseñar políticas públicas estatales o federales efectivas en realidades diversas.

El diseño del IDMb parte de los conceptos de desarrollo endógeno y desarrollo humano, es decir, surge de la idea de que el desarrollo significa mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de los habitantes de un territorio o región, en este caso un municipio. El objetivo del desarrollo endógeno es alcanzar el bienestar de la comunidad en su conjunto con la participación activa de la población en el proyecto de desarrollo económico, social y cultural de su territorio. Las políticas y acciones no se concentran en mejorar la posición del sistema productivo local en el escenario económico nacional e internacional, sino en optimizar el potencial endógeno (recursos humanos, económicos, institucionales y culturales) para mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Como complemento, el objetivo básico del desarrollo humano es crear un ambiente en el cual las personas puedan desarrollar plenamente su potencial, además de llevar vidas productivas y creativas de acuerdo a sus necesidades e intereses, el desarrollo consiste en expandir las oportunidades a las que las personas tienen acceso (UNDP, 1990).

Por esta razón, una de las aportaciones fundamentales del IDMb es que incluye las dimensiones ambiental-servicios e institucional. Estas dos dimensiones, que no recuperan otras propuestas de medición del desarrollo, permiten abordar los retos de desarrollo de manera integral.

Además, abren el abanico de opciones de acción para lograr los objetivos de desarrollo local ya que no sólo las políticas aplicadas, sino la mezcla adecuada de políticas e instrumentos puede explicar el inicio de nuevas sendas de desarrollo, las cuales pueden, en principio, reflejarse en las dimensiones que incorpora el IDMb.

En los antecedentes teóricos del IDMb, en especial al incorporar la dimensión territorial, aparece implícita la importancia de los gobiernos locales como actores de su propio cambio. Desde la perspectiva de desarrollo local, el desarrollo es una intervención más efectiva en la medida que se planea de abajo hacia arriba, con objetivos similares a los propuestos en el desarrollo endógeno y el desarrollo humano, pero donde la comunidad local controla el modelo de desarrollo del área. En lo “local” existe una visión de la región o localidad como un territorio construido en torno a un sistema complejo donde interactúan las dimensiones ambiental, económica, social e institucional con lógicas distintas que originan cada una de las opciones de desarrollo existentes. Por esta razón, el IDMb es un instrumento que resume información sobre cuatro dimensiones de la situación municipal a las cuales se otorga el mismo peso: la ambiental, la económica, la institucional y la social.

El Índice de Desarrollo Municipal básico es un instrumento sencillo y transparente que permite ordenar a los municipios de México según sus niveles de desarrollo. Resume información sobre los municipios para orientar las acciones públicas encaminadas al desarrollo local, no califica el desempeño municipal *per se*, sino que es un indicador de la posición de cada municipio respecto al resto de las entidades locales del país.

El IDMb incluye la información necesaria para reflejar la gran heterogeneidad de los municipios mexicanos del país. Las variables que se emplean para calcularlo se eligieron de manera que representaran aspectos centrales del desarrollo de los municipios y, además, tuvieran rangos de variación significativos entre los municipios de todo el país. El IDMb puede calcularse para todos los municipios y permite ubicar a cada uno de ellos en el contexto nacional, de su estado o de otro grupo de municipios, según se requiera para diferentes aplicaciones.

En la *dimensión ambiental/servicios* se incluyeron dos indicadores vinculados con el uso del agua que reflejan la relación entre ambiente y salud pública (*las proporciones de viviendas con agua entubada y con drenaje del total de viviendas habitadas*). Los problemas relacionados con el acceso al agua y la disposición de aguas residuales son centrales en las diferentes regiones del país, pues es un recurso básico y un potencial contaminante.

En la *dimensión económica* se describe la dinámica productiva municipal en forma muy sintética utilizando el *valor agregado censal bruto per cápita*, también se incluye el *nivel de empleo* como una aproximación a la inclusión de la población en el mundo laboral y como indicador del dinamismo económico del sistema productivo.

La *dimensión institucional* incluye el *esfuerzo tributario* como un indicador de desempeño financiero gubernamental y la *participación en elecciones municipales* como reflejo de la intervención de la sociedad municipal en los asuntos públicos.

En la *dimensión social* se incluyen indicadores que representan las oportunidades de adquirir conocimientos mínimos y de llevar una vida saludable, respectivamente: *la proporción de habitantes de 15 años y más que completó la primaria o tiene educación postprimaria*, y la *mortalidad infantil*.

Si se compara el IDMb con otras medidas de desarrollo o de marginación, la gran novedad es la inclusión de las dimensiones ambiental e institucional, a continuación resaltamos la pertinencia e implicaciones de incluir indicadores que retratan estas dimensiones del desarrollo.

Las variables de la dimensión ambiental se proponen capturar el impacto de los sectores público y social sobre el entorno, es decir, el efecto del sistema local sobre las condiciones ambientales. En esta dimensión se incluyen dos variables relacionadas con la gestión del agua y el control de su potencial contaminante después de emplearlo: *viviendas con agua entubada y viviendas con drenaje*. El acceso al agua y la disposición de aguas residuales son temas centrales en las diferentes regiones del país, pues es un recurso básico para todas las actividades humanas, además de que su uso y su contaminación afectan el equilibrio ambiental. Estos indicadores reflejan el grado de

cuidado al entorno y la incidencia de la degradación del medio sobre la salud pública. Como se reporta en trabajos previos en el transcurso de la investigación se revisaron otras opciones (Martínez, Flamand y Hernández, 2008: 159-161),³ sin embargo, en la dimensión ambiental se enfrentaron muy graves carencias de información.

La dimensión institucional considera dos aspectos cruciales, el desempeño del gobierno local y la participación de la ciudadanía. Estos factores son indicadores muy representativos de la organización local, ya que proveen información sobre el gobierno municipal. Como revelan las experiencias de Alemania, Japón y otros países asiáticos, las acciones del gobierno pueden ser cruciales en la promoción del desarrollo.^{4,5} El respeto a la ley, por ejemplo, de los derechos de propiedad y de la seguridad pública, es fundamental para la realización exitosa de innumerables actividades económicas y sociales. En la dimensión institucional se incluyen el esfuerzo tributario y la participación electoral. El primero indica si el gobierno municipal es capaz de promover el desarrollo en su territorio con relativa autonomía. La segunda, como *proxy* de la participación ciudadana, refiere a un factor que explica, en buena medida, el diseño e implementación efectiva de programas gubernamentales. Amartya Sen enfatiza que la participación democrática y la equidad se vinculan estrechamente, pues la primera requiere simetría en los derechos políticos básicos y, además, la participación en movimientos políticos y en acciones públicas puede influir decisivamente en la definición de las prioridades gubernamentales (2001: 9).

³Los siguientes indicadores se consideraron, pero la ausencia de información no permitió calcularlos: proporción de áreas verdes, cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos, proporción de aguas residuales tratadas, rellenos sanitarios y manejo de residuos peligrosos, entre otros.

⁴Diferentes tipos de régimen de gobierno pueden generar resultados económicos distintos. En un análisis que incluye casi todos los países del mundo entre 1950 y 1990, Przeworski *et al.* (2000) demuestran que, en promedio, las democracias y las dictaduras han tenido un desempeño comparable en la promoción del desarrollo económico. Existen, sin embargo, diferencias fundamentales en el desempeño de ambos tipos de régimen, pues aun cuando las dictaduras presidieron sobre la mayoría de los milagros económicos del periodo en estudio, también gobernaban en la mayoría de los países que sufrieron desastres económicos.

⁵El papel del gobierno en el desarrollo económico se ha estudiado con profundidad para tratar de entender el éxito económico de países como Corea del Sur, Taiwán y Singapur (Rodrik, 1994).

Cuadro 1
 LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO EN EL IDMB

<i>IDM social</i>	<i>IDM económico</i>	<i>IDM ambiental/ servicios</i>	<i>IDM institucional</i>
– Mortalidad infantil	– Valor agregado cen- sal bruto per cápita	– Porcentaje de vi- viendas con dre- naje	– Esfuerzo tributa- rio
– Porcentaje de Po- blación con prima- ria terminada	– Nivel de empleo	– Porcentaje de vi- viendas con agua entubada	– Participación elec- toral

Fuente: Elaboración propia.

El índice se construye en tres grandes etapas:

- 1) obtención y organización de la información que alimenta la base para el cálculo,
- 2) cálculo de los índices por dimensión de desarrollo (denominados subíndices) y
- 3) cálculo del IDMB, definido como el promedio de los cuatro subíndices.

El resultado final del IDMB de cada municipio se construye a partir de 28 datos que permiten calcular 8 indicadores, dos por cada una de las dimensiones del desarrollo consideradas, que posteriormente se integran en cuatro subíndices y finalmente en el IDMB.⁶

La información que alimenta al índice proviene de fuentes institucionales, en particular del INEGI, con la intención de que sea posible

⁶La metodología utilizada para el cálculo del IDMB se expone con detalle en Martínez, Flamand y Hernández (2008). Para cada indicador se calcula la distancia entre el valor para el municipio considerado y el del municipio con el valor mínimo del indicador, respecto a la distancia entre los valores máximo y mínimo de este indicador en el conjunto de municipios de referencia:

$$X_{ij, \text{normalizado}} = \frac{X_{ij} - \min X_j}{\max X_j - \min X_j}$$

Donde, $X_{ij, \text{normalizado}}$ es el valor normalizado del indicador j para el municipio i , rango 0 a 1; X_{ij} es el valor del indicador j para el municipio i ; $\max X_j$ es el valor máximo del indicador j para el grupo de municipios considerados y $\min X_j$ es el valor mínimo del indicador j para el grupo de municipios considerados.

calcular el IDMb con una periodicidad trianual o quinquenal. Es fundamental señalar que la decisión final sobre qué indicadores emplear para medir las diferentes dimensiones se encuentra limitada por factores diversos, particularmente la disponibilidad de información. En el diseño del IDM, por tanto, se calibró la calidad del sistema de indicadores para reflejar la realidad mediante dos mecanismos:

- a) contrastes de los resultados del índice con una muestra piloto de 21 municipios que estudiamos con profundidad en campo y
- b) encuentros con los usuarios finales del Índice, los gobiernos municipales, y con expertos en temas de desarrollo municipal.

El cálculo del IDMb y de sus subíndices permite identificar, además del nivel agregado de desarrollo, las oportunidades de acción concretas en cada dimensión de acuerdo a los desequilibrios que se identifiquen entre las cuatro dimensiones del desarrollo consideradas. El concepto de sostenibilidad se incorporó al IDMb de dos maneras:

- a) con la inclusión de indicadores ambientales-servicios para retomar la sostenibilidad en términos del manejo de recursos e impactos sobre el entorno, y
- b) al utilizar información para periodos de cinco años, es decir, se considera la variable tiempo como aspecto de la sostenibilidad del proyecto de desarrollo local para intentar controlar los comportamientos coyunturales de la información que pudiesen llevar a apreciaciones erráticas de los niveles de desarrollo municipales.

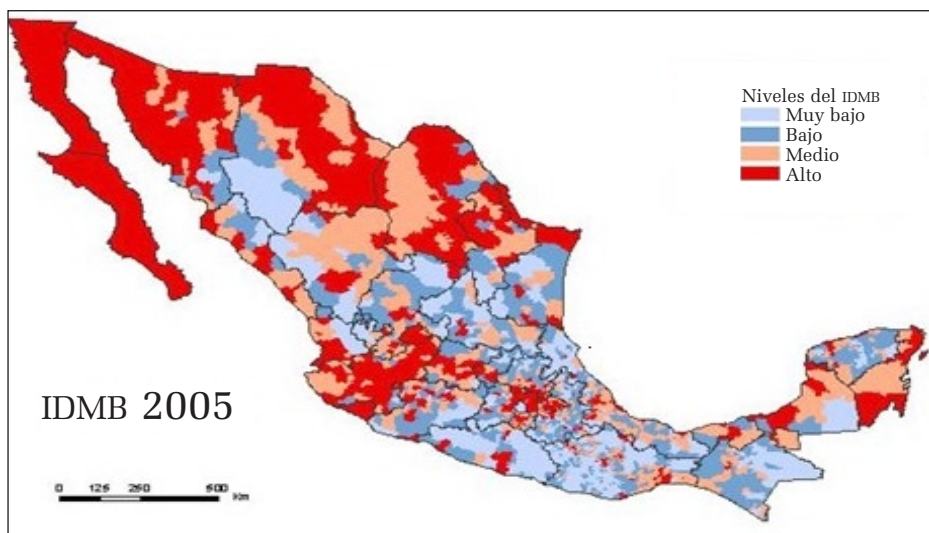
EL ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL BÁSICO 2005 PARA LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Se presentan sucintamente los hallazgos del IDMb 2005 desde tres perspectivas: primero, analizamos los valores del IDM básico para los municipios de cada estado; posteriormente, discutimos los subíndices del IDMb correspondientes a cada una de las cuatro dimensiones del desarrollo consideradas y, finalmente, realizamos un análisis similar al estatal, pero con los municipios agrupados en cinco estratos de acuer-

do a su densidad poblacional. Agrupar a los municipios de acuerdo a su densidad de población permite observar la heterogeneidad del desarrollo local desde un mirador diferente, pues cada municipio se compara con un grupo de municipios semejantes, tanto en su grado de urbanización/ruralidad, como, muy probablemente, en sus posibilidades para proveer bienes y servicios públicos.

En el mapa se presentan los 2,418 municipios en cuatro colores diferentes, de acuerdo al valor de su IDMB 2005. El mapa revela claramente que la heterogeneidad en el desarrollo de los municipios mexicanos está presente en todas las regiones del país: hay municipios con niveles de desarrollo muy bajo en el norte y municipios muy desarrollados tanto en el sur como en el sureste del país. Estos últimos se dedican primordialmente a actividades extractivas y turísticas.

Mapa 1



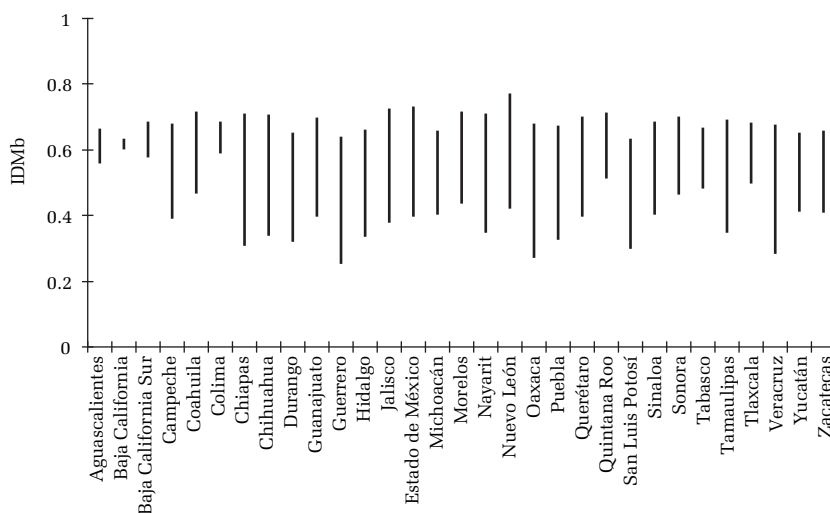
El análisis de los valores del índice en los municipios de cada estado se realiza atendiendo tanto a la media estatal, como a la dispersión de los valores respecto a la media (*i.e.* desviación estándar, σ).⁷

⁷Este estadístico es una medida de la heterogeneidad del desarrollo municipal: cuanto más dispersos se encuentren los valores del IDMB de los municipios de un estado, más heterogéneos serán los niveles de desarrollo municipal.

De acuerdo a los valores estatales promedio del IDMb, los dos estados con los municipios más desarrollados en conjunto son Baja California Sur y Colima, mientras que los estados con municipios menos desarrollados son Guerrero y Oaxaca. La dispersión de los valores del IDMb alrededor de la media muestra que los estados con los municipios más homogéneos en cuanto a su nivel de desarrollo son Baja California y Colima, mientras que los estados más heterogéneos son Quintana Roo y Querétaro.

La gráfica 1 presenta los valores máximos y mínimos del IDMb en cada uno de los 31 estados mexicanos. Baja California, Baja California Sur y Colima son los estados donde la brecha entre los municipios muy desarrollados y los poco desarrollados es relativamente menor (las diferencias más pequeñas entre los valores máximo y mínimo de IDMb). Los estados donde es mayor la brecha entre los niveles de desarrollo de los municipios son Oaxaca y Chiapas. En estos dos estados conviven municipios con los niveles de desarrollo más altos y más bajos del país, lo cual revela que la heterogeneidad municipal nacional, se presenta también en los estados.

Gráfica 1
ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL BÁSICO (IDMb 2005).
VALORES MÁXIMOS Y MÍNIMOS POR ESTADO



Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMb 2005 (Inafed-Colef)
Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Los subíndices del IDMb

Una de las ventajas del IDMb es que, además del índice básico, se calcula un subíndice para cada una de las cuatro dimensiones de desarrollo consideradas: ambiental/servicios, económica, institucional y social. El análisis de los cuatro subíndices permite detectar, con cierta precisión, desequilibrios entre las dimensiones de desarrollo municipal y, por tanto, podría orientar políticas públicas específicas.

En el cuadro 2 se comparan los valores de las cuatro dimensiones para 2 418 municipios mexicanos. El cuadro revela que, tomando como base el subíndice socio-económico del idmb (media=0.48), la dimensión institucional tiende en general a disminuir su valor (media=0.45), mientras que la dimensión ambiental/servicios tiende a aumentarlo (media=0.67). El subíndice ambiental/servicios tiene una dispersión muy alta ($\sigma=0.21$) si se compara con las dispersiones de las otras tres dimensiones (en promedio, $\sigma=0.08$). Es decir, existe mucha heterogeneidad entre los municipios mexicanos en cuanto a la proporción de viviendas del total que cuentan con agua entubada y drenaje. De este resultado, puede derivarse una recomendación inicial de política pública: es necesario focalizar las inversiones en cobertura de servicios públicos, por ejemplo, en cuanto a drenaje, hacia los aproximadamente 900 municipios donde menos del 50 por ciento de las viviendas cuentan con este servicio.

Cuadro 2
COMPARACIÓN DEL IDM BÁSICO Y SUS SUBÍNDICES

<i>IDMb y subíndices</i>	<i>Núm. municipios</i>	<i>Media (IDMb)</i>	<i>Mediana (IDMb)</i>	<i>Desv. estándar (IDMb)</i>	<i>Valor mínimo (IDMb)</i>	<i>Valor máximo (IDMb)</i>	<i>Valor máx- mín (IDMb)</i>
IDM básico	2,418	0.52	0.52	0.08	0.26	0.77	0.51
Socioeconómico	2,418	0.48	0.48	0.05	0.25	0.76	0.5
Ambiental/servicios	2,418	0.67	0.7	0.21	0.01	0.99	0.98
Económico	2,428	0.24	0.24	0.05	0	0.73	0.73
Institucional	2,428	0.45	0.44	0.09	0.1	0.82	0.72
Social	2,418	0.73	0.73	0.09	0.3	0.97	0.67

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del idmb 2005 (Inafed-Colef). Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Los grupos de densidad poblacional⁸

Los valores del IDM básico se analizan agrupando los municipios de acuerdo a su densidad de población, como un indicador de la “ruralidad” de éstos. Esta distinción permite retratar de manera más fina la heterogeneidad del desarrollo municipal, pues permite ubicar a cada municipio en un universo comparable en cuanto a su grado de urbanización/ruralidad y, por tanto, en cuanto a sus condiciones generales para proveer servicios públicos e infraestructura.

El grupo con la media más elevada (0.65) es el de municipios con densidad poblacional muy alta, mientras que el grupo con la media más baja (0.49) es aquél con densidad baja (ver cuadro 3). El grupo con la desviación estándar menor entre los valores del IDMb es el de municipios con densidad poblacional muy alta (más de 1000 hab/km²). Es decir, los municipios muy densamente poblados tienden a tener niveles de desarrollo más parecidos entre sí que los municipios con densidades demográficas menores.

Cuadro 3
IDMB POR GRUPOS DE DENSIDAD POBLACIONAL

<i>Densidad poblacional (hab/km²)</i>	<i>Núm. municipios</i>	<i>Media (IDMb)</i>	<i>Desv. estándar (IDMb)</i>	<i>Valor mínimo (IDMb)</i>	<i>Valor máximo (IDMb)</i>	<i>Valor máximo mín (IDMb)</i>
Muy baja 0<densidad <10)	382	0.53	0.08	0.32	0.71	0.39
Baja 10≤densidad<50	846	0.49	0.07	0.29	0.69	0.4
Media 50≤densidad<100	475	0.51	0.08	0.26	0.71	0.45
Alta 100≤densidad<1000	625	0.55	0.08	0.29	0.71	0.42
Muy alta densidad≥1000	90	0.65	0.06	0.39	0.77	0.38

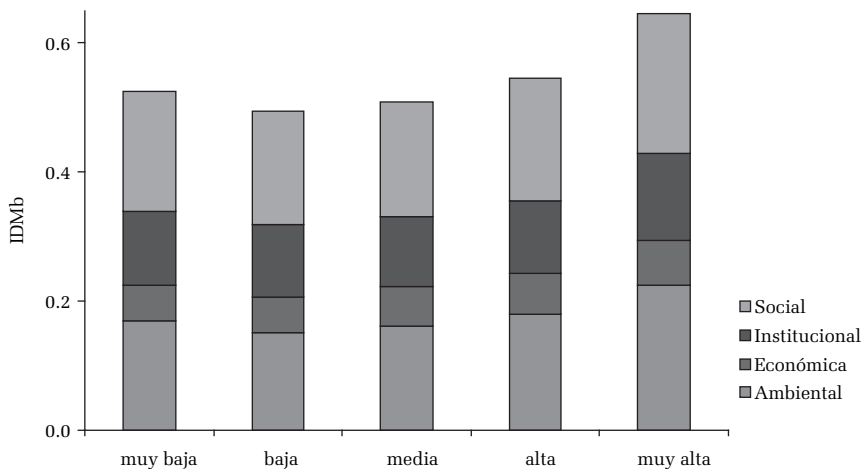
Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMb 2005 (Inafed-Colef). Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

⁸Las categorías de densidad de población (hab/km²) se construyeron como sigue: muy baja (0<densidad<10), baja (10≤densidad<50), media (50≤densidad<100), alta (100≤densidad<1000) y muy alta (densidad≥1000).

La gráfica 2 muestra la contribución de cada dimensión al valor total del IDMb por grupos de densidad poblacional. Es pertinente resaltar dos puntos:

- 1) las dimensiones ambiental/servicios y social son las que más contribuyen al desarrollo municipal, mientras que los municipios mexicanos muestran rezagos generalizados en su desarrollo económico e institucional, y
- 2) el grupo de municipios de densidad muy alta es el que presenta más desequilibrio entre las dimensiones del desarrollo, aunque es también el grupo con la media más alta del IDMb.

Gráfica 2
CONTRIBUCIÓN DE CADA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO AL VALOR DEL IDMB 2005.
MUNICIPIOS MEXICANOS, POR GRUPOS DE DENSIDAD POBLACIONAL

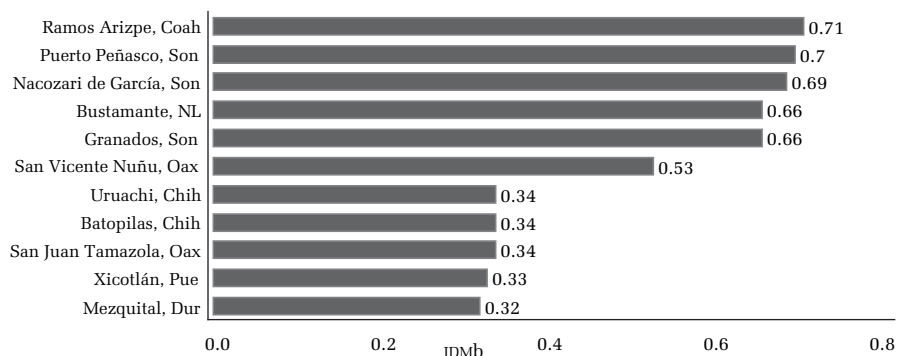


Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMb 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Las gráficas 3 y 4 presentan los cinco municipios con los valores más altos y los cinco con los más bajos del IDM básico para los grupos de densidad de población muy baja y muy alta. El grupo de municipios (90) con densidad muy alta tienen, en promedio, un nivel de desarrollo mayor que el grupo de municipios (382) con densidad poblacional muy baja. Las gráficas muestran que, al comparar entre grupos de densidad,

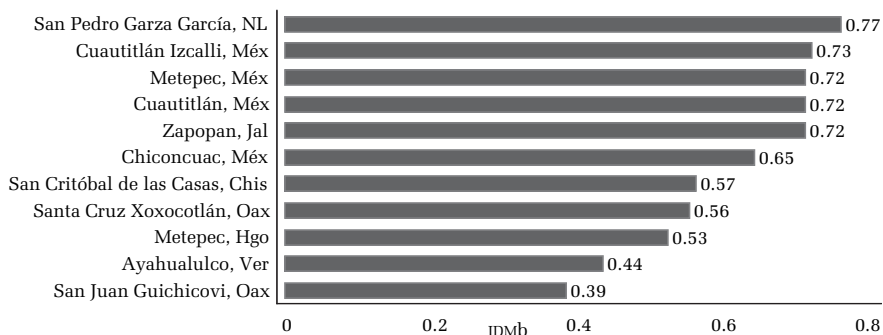
los mayores contrastes se encuentran en los valores del IDMb para los municipios con niveles de desarrollo bajo. Por ejemplo, el promedio del índice de los cinco municipios menos desarrollados en el grupo con *muy alta* densidad es de 0.52, mientras que en el grupo de densidad *muy baja* es de 0.32. Estos datos sugieren que es necesario promover el desarrollo local especialmente en los municipios escasamente poblados.

Gráfica 3
MUNICIPIOS CON VALORES MÁXIMOS, MEDIANAS Y MÍNIMOS DEL IDMB 2005.
DENSIDAD DE POBLACIÓN MUY BAJA.



Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMB 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Gráfica 4
MUNICIPIOS CON VALORES MÁXIMOS, MEDIANAS Y MÍNIMOS DEL IDMB 2005.
DENSIDAD DE POBLACIÓN MUY ALTA



Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMB 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Jalisco es uno de los estados emblemáticos de México en cuanto a política de desarrollo regional, pues ha avanzado en la regionalización de su territorio con mayor o menor éxito desde los años setenta. Como resultado de estos procesos, las regiones definidas y los objetivos del proceso de regionalización han cambiado, sin embargo, es importante revisar de manera breve estos antecedentes como marco de interpretación de los resultados que se obtienen al analizar las regiones y municipios jaliscienses con el IDMb.

Desde el punto de vista teórico, la utilización de regionalizaciones permite ir más allá de la caja negra del crecimiento, como determinante del desarrollo y del potencial de desarrollo (entendido como factores productivos),⁹ para proponer una aproximación a sistemas territoriales en los que se conjugan estructuras sociales, económicas e institucionales para generar identidades propias capaces de determinar sendas de desarrollo. En este contexto, Nelson (2001) propone que si consideramos a las instituciones como tecnologías sociales es posible emplearlas en el análisis del crecimiento y desarrollo económicos. Esta visión implica una evolución en las formas de organización social (tecnologías sociales) para que otras tecnologías (las que en general se asocian de manera más directa a los procesos de innovación productiva) sean realmente efectivas para elevar los niveles de desarrollo. Es decir, el avance tecnológico sería el elemento central de toda propuesta de desarrollo, pero es necesario entenderlo de manera integral para incorporar avances institucionales y culturales.

Retomamos la idea de Nelson sobre tecnología social para vincular el cambio de organización de la planeación y gestión del desarrollo regional en Jalisco con los objetivos de transformación del estado. Es decir, consideramos esta regionalización y las instituciones derivadas como un cambio institucional que afecta tanto la planeación del desarrollo como a los actores institucionales asociados.

⁹En este sentido, en el proceso de evolución identificado como desarrollo se consideran centrales: 1) la formación de capital humano; 2) el cambio tecnológico; 3) la organización de la producción; 4) el desarrollo institucional y la reducción de los costes de transacción y 5) el desarrollo urbano y las economías de aglomeración.

A partir de 1996, se hace patente cierta pérdida de competitividad de Jalisco respecto a otras entidades del país (en particular algunas de la frontera norte), la cual hace necesario un cambio de rumbo en los objetivos y, sobre todo, los instrumentos de desarrollo. En cierta forma, el estado se encuentra en momentos de cambio organizativo, tecnológico e institucional a los que corresponde una dinámica económica marcada por el desarrollo endógeno.¹⁰

En Jalisco, la regionalización inició en 1970 con el Plan Lerma Chapala e implicó la creación de cinco regiones de planeación, las cuales se transformaron en diez a partir del primer Plan de Desarrollo Estatal como tal (1981). En este primer plan, se establecieron líneas de acción para el desarrollo regional que fundamentan las actuales propuestas en gran medida, pues, desde entonces, se enfatizaba la importancia de aprovechar las potencialidades regionales. En los dos planes siguientes, 1984-88 y 1989-95, se mantiene la mención de las regiones del estado como ejes del desarrollo jalisciense. El plan 1995-2001 desaparece el énfasis en el desarrollo regional y, de hecho, no se retoman actividades en esta línea sino hasta 1997 cuando inicia la institucionalización de la regionalización estatal.

La institucionalización¹¹ de las regiones dentro del estado consideró tres grandes aspectos. Primero, se revisó la regionalización previa y se establecieron 12 grandes regiones en las que se integraron los 124 municipios del estado.¹² En segundo lugar, se revisaron los mecanismos de participación ciudadana pre-existentes y se ajustaron para que, en sintonía con las propuestas de desarrollo local, promovieran un proceso de planeación de abajo hacia arriba que coadyuvase de manera efectiva a la descentralización de la toma de decisiones en el

¹⁰Cabe resaltar que el desarrollo endógeno implica la movilización del potencial y la organización local, incorporando elementos exógenos que potencien el desarrollo de la región.

¹¹Este proceso supuso el diseño de un sistema de instancias que permitiesen la participación de municipios y regiones en la planeación del desarrollo estatal. El Subcomité Estatal de Desarrollo Regional (creado en octubre de 1998), consultivo y auxiliar del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, es el encargado de coordinar a los subcomités sectoriales, especiales y regionales para lograr una planeación integral que refleje las prioridades de todas las instancias.

¹²En 2007, entró en funciones el municipio de San Ignacio Cerro Gordo con lo cual Jalisco cuenta a la fecha con 125 municipios. En este capítulo, considerando que no existe información disponible para este nuevo municipio en el periodo de análisis (2000-2005), los diversos índices e indicadores se han calculado únicamente para 124 municipios.

estado. Por último, se diseñaron los mecanismos de financiamiento del desarrollo de las regiones de Jalisco.

Esta reestructuración se llevó a cabo en 1997 de manera conjunta con la Estrategia de Fortalecimiento al Desarrollo Municipal y Regional del Coplade. Dado que los esfuerzos previos de regionalización no resultaron efectivos, en esta etapa se buscó conjugar la participación social con la capacidad técnica de las instancias involucradas desde el proceso de planeación regional, para alcanzar con éxito los objetivos de la regionalización. Los principios rectores de esta estrategia se plantearon de manera explícita como:

- 1) la profundización y fortalecimiento de la descentralización;
- 2) el fortalecimiento de las capacidades de acción y gestión de la ciudadanía;
- 3) la generación de una nueva noción de lo regional basada en la percepción del territorio, y
- 4) el logro de equilibrio y sustentabilidad del desarrollo regional jalisciense (Secretaría de Planeación de Jalisco, 2008).

El Plan de Desarrollo 2001-2007 retoma la regionalización anterior como medio para lograr el desarrollo regional equilibrado y sustentable, como se había establecido a partir de 1997. Como paso posterior a la institucionalización del sistema regionalizado, se impulsa la planeación como instrumento de partida de la estrategia de desarrollo regional y municipal. Los objetivos son la competitividad económica, geoestratégica, social y ambiental, todo ello en el marco de la reforma institucional necesaria para que la regionalización sea efectiva. Si el modelo de regionalización se ha profundizado, incorporando los aportes de desarrollo local y de participación, quizá ya sea posible detectar algunos resultados preliminares de estos ajustes de organización en el análisis del estado con los indicadores desagregados sobre aspectos institucionales.¹³

A continuación se utiliza el IDMb para analizar la situación relativa de desarrollo de las regiones y municipios de Jalisco. Consideramos

¹³En las demás dimensiones es posible que se requiera más tiempo para tener resultados identificables, pues son aspectos en los que los cambios se reflejan a medio plazo y, además, el IDMb utiliza variables agregadas.

que es un instrumento adecuado por su capacidad de identificar las heterogeneidades municipales y porque su planteamiento, a partir de las propuestas de desarrollo endógeno (local) y de desarrollo humano, coincide con las premisas de las políticas de desarrollo regional que se han implementado en Jalisco.

En el contexto mexicano, Jalisco es un estado rico con altos niveles de desarrollo, sin embargo, es también heterogéneo: el municipio con el IDMb más alto es Zapopan (0.722, el sexto más desarrollado entre todos los municipios del país), mientras que Mezquitic presenta el IDMb más bajo (0.384, lugar 2281).

En esta primera parte del análisis de los resultados para Jalisco, comparamos los resultados del IDMb con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población. Después, analizamos los valores del IDMb y sus subíndices para los 124 municipios de Jalisco, agrupando a los municipios de tres maneras diferentes: por estado, por regiones y por grupos de densidad poblacional.

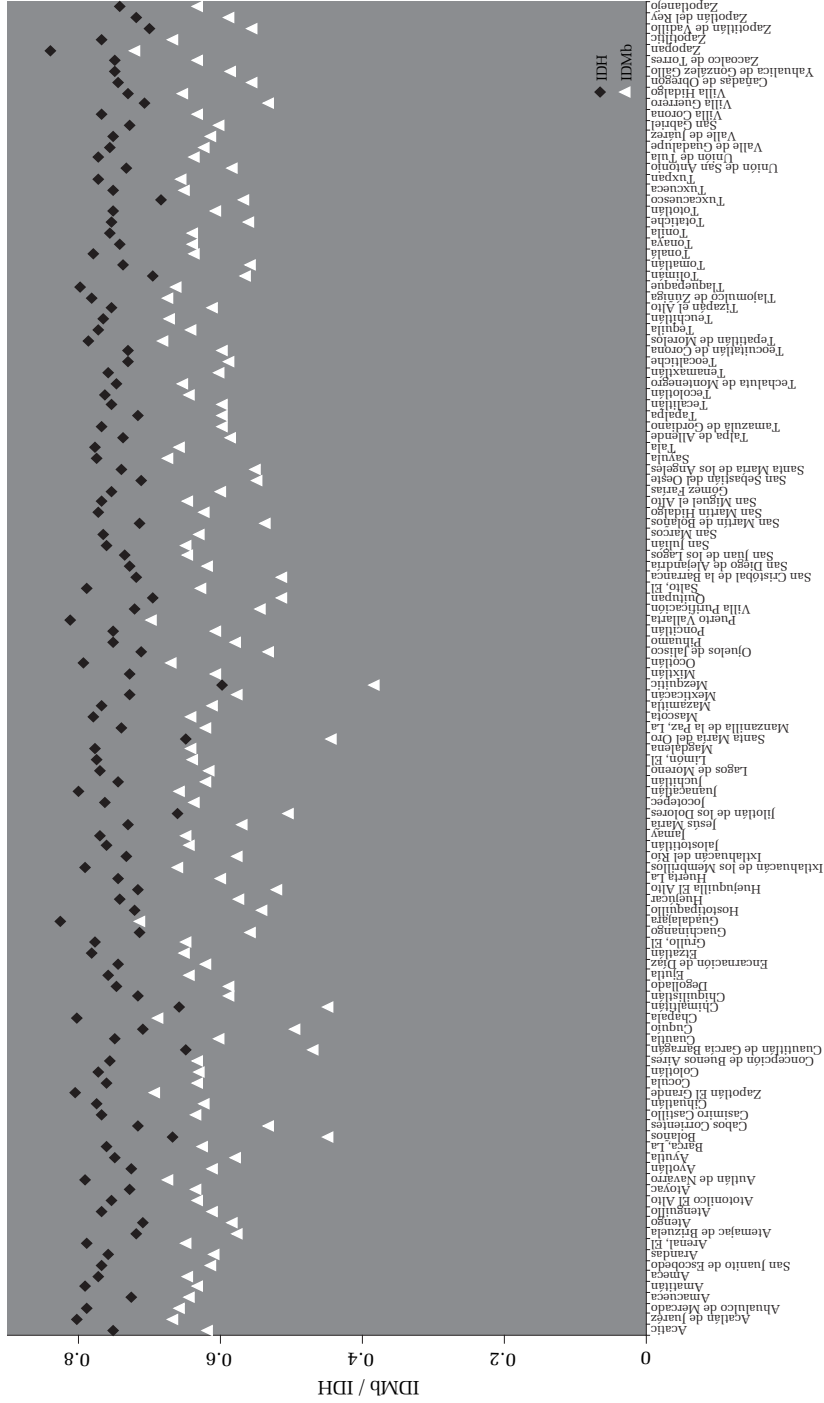
Semblanza estatal: diversas medidas de desarrollo municipal en Jalisco

La característica que distingue al IDMb de otras medidas del desarrollo es que, además de incluir indicadores socio-económicos, considera también indicadores ambientales e institucionales. Además, a diferencia del IDH, los valores máximos y mínimos que se emplean para normalizar los valores de los indicadores en el rango 0 a 1 son valores observados en un grupo de referencia, en este caso, 2 418 municipios mexicanos.

En la gráfica 5, se comparan los valores del IDH y los del IDMb para todos los municipios de Jalisco. La gráfica muestra claramente que los valores del IDH tienden a ser más altos y sus valores presentan una varianza menor que los del IDMb. Es decir que el IDMb matiza los niveles de desarrollo y permite identificar con más claridad las diferencias entre los municipios. Si estas diferencias pueden asociarse a las dimensiones de desarrollo que el IDMb considera, es posible identificar oportunidades de acción concretas.

Gráfica 5

COMPARACIÓN DE LOS VALORES DEL IDMB Y EL IDH. MUNICIPIOS DE JALISCO



Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del idmb 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

En el cuadro 4 observe que, si evaluamos a partir de su dispersión, los índices más precisos para retratar la heterogeneidad de los municipios jaliscienses son el IDMb y el Índice de Marginación con una desviación estándar de 0.06 y 0.11 respectivamente. Esta observación se confirma con el hecho de que las mayores distancias entre el municipio con el valor mínimo y aquél con el máximo de cada índice corresponden también al IDMb y al Índice de Marginación (0.34 y 0.76 respectivamente). La explicación es sencilla, pues ambos índices contienen más información sobre los municipios: en el caso del Índice de Marginación se multiplican las variables socio-económicas, en el IDMb se incorporan las dimensiones ambiental e institucional del desarrollo. La coincidencia del IDH con el IDMb socio-económico refuerza la afirmación anterior.

Cuadro 4
COMPARACIÓN DE DIVERSAS MEDIDAS DEL DESARROLLO MUNICIPAL.
MUNICIPIOS DE JALISCO, 2005

<i>Índices</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor máximo</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Máx-mín</i>
IDMb	0.61	0.62	0.06	0.72	0.38	0.34
IDMb-se	0.51	0.51	0.04	0.62	0.39	0.23
IDH	0.75	0.75	0.04	0.84	0.6	0.24
Índice de Marginación	0.38	0.37	0.11	0.93	0.17	0.76

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMb 2005 (Inafed-Colef). Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

En el cuadro 5, se presentan los subíndices del IDMb, considere, primero, que las dimensiones con las medias más altas son la ambiental y la social (0.85 y 0.77, respectivamente). Segundo, la media más baja corresponde al subíndice económico, apenas 0.24, lo cual revela un claro desequilibrio entre las dimensiones del desarrollo. De manera reiterada, el subíndice económico presenta medias bajas que podrían explicarse por un menor dinamismo de las políticas de desarrollo industrial y económico como tales en los últimos años. La política económica nacional se ha enfocado hacia la exportación y ha dejado como objetivo muy secundario la integración del tejido productivo.

Cuadro 5
COMPARACIÓN DEL IDMB Y SUS SUBÍNDICES.
MUNICIPIOS DE JALISCO, 2005

<i>Índice y subíndices</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Valor máximo</i>	<i>Valor mínimo</i>	<i>Máx-mín</i>
IDMb	0.61	0.62	0.06	0.72	0.38	0.34
Socio-económico	0.51	0.51	0.04	0.62	0.39	0.23
Ambiental	0.85	0.88	0.11	0.99	0.37	0.62
Económico	0.24	0.24	0.04	0.33	0.14	0.19
Institucional	0.57	0.58	0.07	0.74	0.3	0.43
Social	0.77	0.76	0.05	0.92	0.62	0.31

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del idmb 2005 (Inafed-Colef). Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

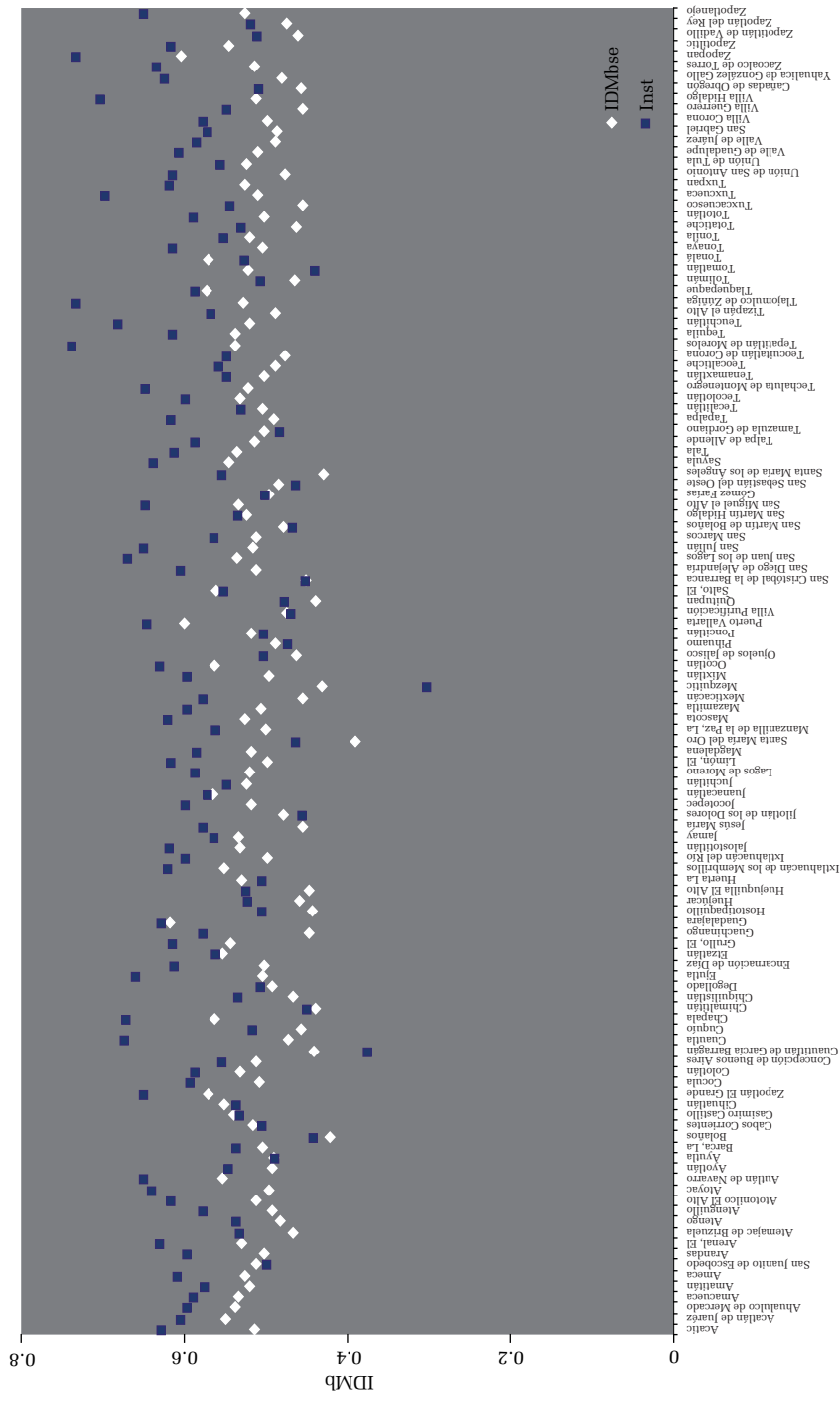
Además, el cuadro 5 revela que las dimensiones donde hay más heterogeneidad entre los municipios de Jalisco, a partir de la desviación estándar de los subíndices, son la ambiental y la institucional. Es decir, si miramos exclusivamente las variables socio-económicas del IDH y del IDMb, Jalisco parece ser un estado relativamente homogéneo, pero si añadimos variables ambientales e institucionales, capturamos 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.¹⁴

En la gráfica 6 se comparan los valores de los subíndices socioeconómico e institucional del IDMb para todos los municipios jaliscienses. La gráfica muestra, en promedio, valores menores para el subíndice socio-económico que para el institucional. Además, los valores del subíndice institucional están más ‘dispersos’ que los del socioeconómico, con desviaciones estándar de 0.04 y 0.07 respectivamente. Para el subíndice institucional podemos identificar el grueso de los municipios en torno a una línea media y dos casos “extremos” hacia arriba y hacia abajo. A reserva de revisar las características específicas

¹⁴Las variables ambientales reflejan fundamentalmente servicios públicos relacionados con el agua.

Gráfica 6

COMPARACIÓN DE LAS DIMENSIONES SOCIOECONÓMICAS E INSTITUCIONAL DEL IDMB. MUNICIPIOS DE JALISCO



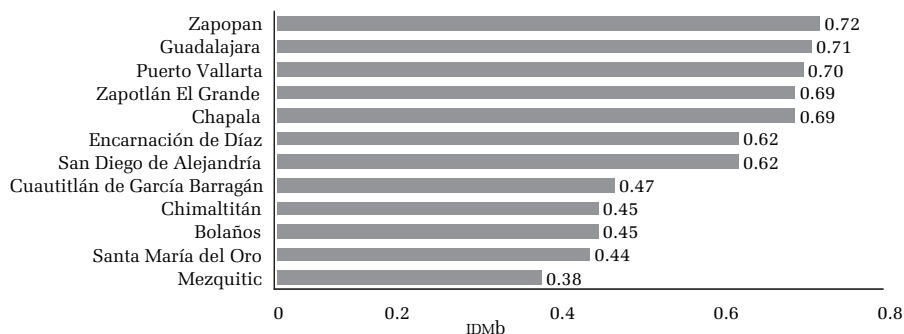
Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del idmb 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

de estos municipios, podría establecerse la necesidad de fortalecer las iniciativas de desarrollo institucional en el grupo que está por debajo de la línea central y quizá considerar como casos exitosos a los del extremo superior.

La diversidad municipal: niveles de desarrollo extremos

En esta sección exploramos los valores del IDMb y sus subíndices para municipios específicos. La gráfica 7 muestra los municipios con los valores más altos, medianas y más bajos del IDMb entre los 124 del estado. Note que los cinco municipios con los valores altos fluctúan alrededor de 0.70, mientras los valores bajos muestran mayor dispersión.

Gráfica 7
MUNICIPIOS CON VALORES MÁXIMOS, MEDIANAS Y MÍNIMOS DEL IDMB 2005.
MUNICIPIOS DE JALISCO

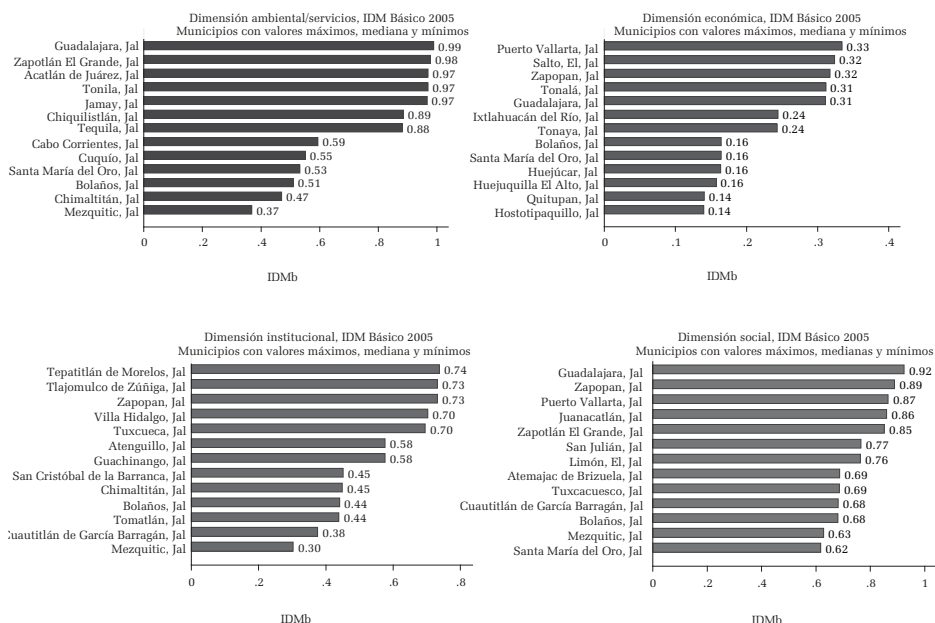


Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMb 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

La gráfica 8 presenta los municipios jaliscienses con los valores más altos, medianas y más bajos de cada uno de los subíndices del IDMb. En las cuatro dimensiones tiende a observarse más homogeneidad entre los municipios con valores altos de los subíndices que entre aquéllos con valores bajos. En el grupo de valores altos, destacan Guadalajara, Puerto Vallarta y Zapopan, pues aparecen en tres de las cuatro dimensiones.

Gráfica 8

DIMENSIÓN AMBIENTAL/SERVICIOS, IDM BÁSICO 2005.
MUNICIPIOS CON VALORES MÁXIMOS, MEDIANA Y MÍNIMOS



Nota: Dimensión económica, IDM Básico 2005. Municipios con valores máximos, mediana y mínimos.

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMb 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Guadalajara aparece en las dimensiones ambiental/servicios, económica y social, es decir su condición de capital y de gran metrópoli explican en gran medida su posición, pues uno de los retos del estado es precisamente la desconcentración de la actividad económica de la zona metropolitana que circunda a la Perla de Occidente. De hecho, los cuatro valores más altos de la dimensión económica son municipios del área de influencia de esta zona metropolitana (Guadalajara, El Salto, Zapopan y Tonalá). Algo similar ocurre en la dimensión social ya que, a excepción de Puerto Vallarta y Zapotlán El Grande, los municipios con valores más elevados pertenecen a la región centro, área de influencia de Guadalajara. Entre los municipios menos desarrollados del estado, resaltan Bolaños y Mezquitic. También llama la atención

que Cuquío, perteneciente a la región centro, se encuentre entre los municipios de menor índice de desarrollo ambiental/servicios.

Los valores del idmb desde la perspectiva regional

En esta sección, examinamos los valores del índice y sus subíndices calculados para cada una de las 12 regiones en las que se agrupan los 124 municipios del estado a partir de la regionalización estatal. El cuadro 6 presenta la media y la desviación estándar del IDMB y sus subíndices para los municipios que conforman cada una de las regiones.

Cuadro 6

<i>Estado/ Región</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>IDMb</i>		<i>Ambiental</i>		<i>Económico</i>		<i>Institucional</i>		<i>Social</i>	
		<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
Jalisco	124	0.61	0.06	0.85	0.11	0.24	0.04	0.57	0.07	0.77	0.05
Norte	10	0.52	0.07	0.67	0.17	0.19	0.03	0.49	0.08	0.72	0.05
Altos Norte	8	0.61	0.04	0.82	0.06	0.25	0.03	0.61	0.06	0.75	0.02
Altos Sur	11	0.61	0.04	0.84	0.05	0.26	0.05	0.62	0.06	0.74	0.03
Ciénega	13	0.63	0.03	0.91	0.04	0.25	0.02	0.58	0.06	0.77	0.04
Sureste	10	0.57	0.06	0.81	0.14	0.22	0.04	0.52	0.05	0.74	0.05
Sur	16	0.62	0.04	0.9	0.06	0.24	0.03	0.58	0.05	0.78	0.05
Sierra de Amula	11	0.62	0.03	0.89	0.04	0.24	0.02	0.58	0.04	0.76	0.04
Costa Sur	6	0.59	0.07	0.82	0.12	0.26	0.03	0.51	0.09	0.77	0.06
Costa Norte	3	0.6	0.09	0.76	0.17	0.29	0.04	0.53	0.11	0.8	0.06
Sierra Occidental	8	0.59	0.03	0.81	0.06	0.22	0.03	0.57	0.07	0.76	0.03
Valles	14	0.64	0.03	0.92	0.05	0.24	0.03	0.58	0.05	0.8	0.02
Centro	14	0.63	0.07	0.86	0.13	0.27	0.05	0.6	0.08	0.81	0.06

Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del idmb 2005 (Inafed-Colef). Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

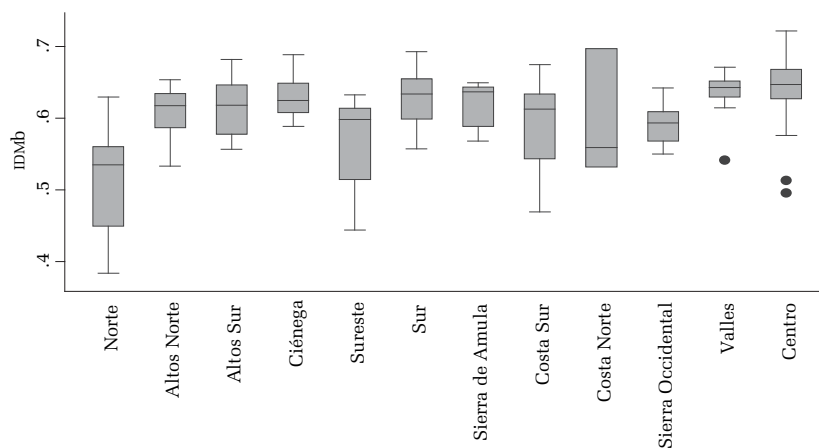
La región Norte presenta las medias menores tanto para el IDMb como para los subíndices. Este hallazgo no es sorprendente dado que cuatro de los municipios de esta región pertenecen al grupo con los 10 valores más bajos del IDMb del estado: Bolaños, Chimaltitlán, Huejuquilla El Alto y Mezquitic. Las medias más altas para el índice y sus subíndices, en cambio, se distribuyen de manera más equitativa entre las regiones, aunque dominan Valles, Centro y Costa Norte

En general las regiones con mayores niveles de IDMb tienen desviaciones estándar menores (de entre 0.03 y 0.04), que indican más homogeneidad. Si partimos de la noción de región como área homogénea, como se menciona en el plan, estas serían las regiones mejor logradas, sin embargo, la consideración de las regiones como sistemas territoriales requiere una mayor profundización en las dinámicas de cooperación-complementariedad de estos grupos de municipios para estimar cuáles tienen un mayor potencial de movilización de su potencial de desarrollo a partir de su actual asociación. Escapan a esta aparente correlación entre homogeneidad y nivel de desarrollo la región Centro, que tiene el segundo valor más alto del IDMb (0.63) y, sin embargo, presenta la mayor dispersión (0.07), y la Sierra Occidental con un valor relativamente bajo del IDMb, pero con poca heterogeneidad.

Como en el análisis general, las dimensiones con más dispersión son la ambiental y la institucional. En la ambiental, regiones como Norte y Costa Norte son cuatro veces más heterogéneas (desviación estándar de 0.17) que Sierra de Amula (0.4). En la institucional, la dispersión de los valores del subíndice es más del doble en Costa Norte (0.11) que en Sierra de Amula (0.04).

En la gráfica 9 se presenta la distribución de los valores del IDMb por región. Para cada una de ellas, los valores del IDMb del 50 por ciento de los municipios se encuentran dentro del rectángulo sombreado y la línea horizontal que está dentro del cuadro corresponde a la mediana. En algunas regiones la dispersión, indicador de heterogeneidad, es muy considerable como en Costa Norte, mientras que en otras es relativamente pequeña como en Ciénega o Valles.

Gráfica 9
 JALISCO: ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL BÁSICO 2005.
 DISTRIBUCIÓN DE VALORES POR REGIÓN

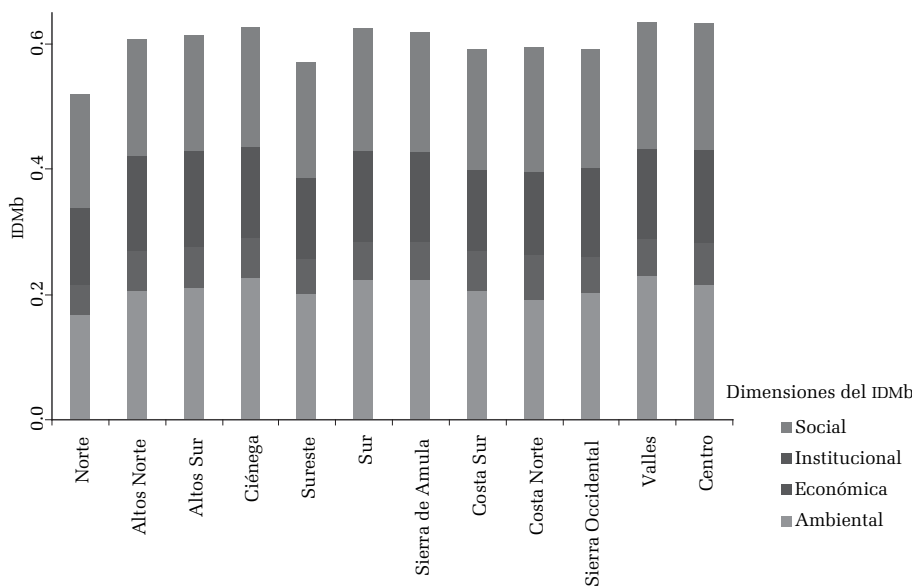


Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMb 2005 (Inafed-Colef)
 Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

En la gráfica también puede observarse que sólo hay tres municipios fuera de rango, es decir, con valores muy distintos a los de la mayoría de los municipios del grupo. En la región Valles, el valor extremo marcado con un círculo es Hostotipaquillo. En la región Centro, los círculos corresponden a Cuquío y a San Cristóbal de la Barranca.

La gráfica 10 presenta la contribución de cada dimensión del desarrollo al valor total del IDMb por región. La revisión de esta gráfica confirma que la dimensión más débil en el caso de Jalisco es la económica para todos los casos. Es importante resaltar que para este estado, independientemente de los niveles globales de IDMb, las aportaciones al índice por dimensión son muy similares. Para otros análisis a partir del IDMb no se mantienen este patrón de homogeneidad del nivel de desarrollo por dimensión entre las regiones o municipios (ver Martínez *et al.*, 2008). Esto podría ser un reflejo de la alta centralización de las políticas de desarrollo implementadas en el estado que han llevado a cierta homogeneidad, al menos en los avances por dimensión del desarrollo.

Gráfica 10
 CONTRIBUCIÓN DE CADA DIMENSIÓN AL VALOR DEL IDMB 2005.
 MUNICIPIOS DE JALISCO POR REGIONES



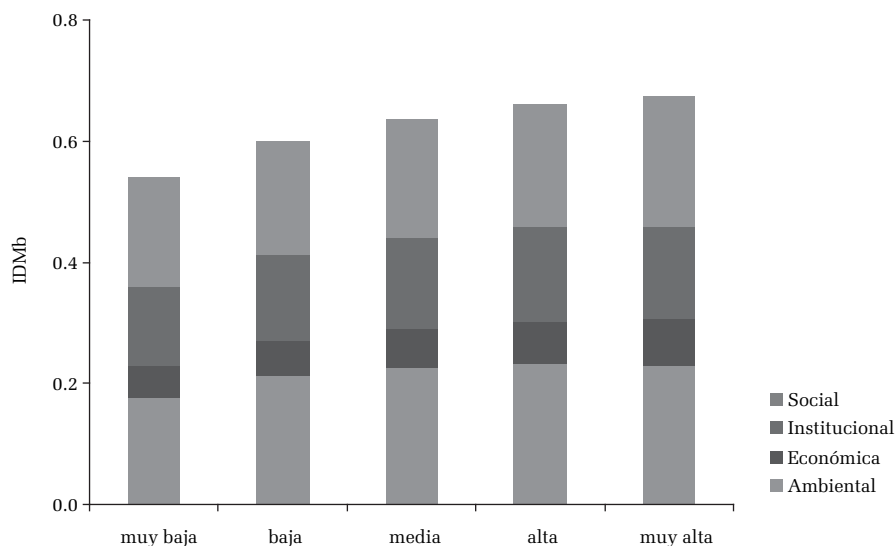
Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del idmb 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Análisis de los valores del IDMB por grupos de densidad poblacional

En sintonía con los hallazgos nacionales, en el caso de Jalisco, también los municipios densamente poblados tienden a estar más desarrollados (ver gráfica 11). En este estado esta circunstancia es particularmente relevante, ya que Guadalajara (Jalisco) es una de las mayores urbes del país y replica el patrón de concentración de recursos y actividades de la Ciudad de México o de Monterrey (Nuevo León). El esquema de centralización se reproduce al interior del estado y las distribuciones dispersas de población y cierta inaccesibilidad explican algunos casos de carencias y rezagos en el desarrollo.

Gráfica 11

CONTRIBUCIÓN DE CADA DIMENSIÓN AL VALOR DEL IDMB 2005.
MUNICIPIOS DE JALISCO POR GRUPOS DE DENSIDAD POBLACIONAL



Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del IDMB 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Es importante destacar que como para las regiones, en el caso de los grupos de densidad poblacional, el comportamiento de las diferentes dimensiones es homogéneo. A partir de la observación recurrente de este comportamiento, en diferentes formas de agrupamiento de los municipios, es posible concluir que Jalisco, a pesar de sus intentos de planeación del desarrollo por regiones, ha tenido una política eminentemente sectorial que explica los resultados alcanzados en cada una de las dimensiones. El gran tema pendiente es el rezago en la dimensión económica, que se relaciona con la concentración de actividad e instituciones en la capital, y la incapacidad de las economías de aglomeración generadas para contrarrestar la pérdida de otras oportunidades de movilización de recursos locales. En este sentido, se estaría perdiendo competitividad territorial por la falta de reorganización de los actores, en particular de los institucionales como muestra el análisis de la siguiente sección.

ANÁLISIS ESPECÍFICO DE INDICADORES INSTITUCIONALES EN JALISCO

De acuerdo con Andrews y Shah (2003), hay cinco temas que es esencial considerar al evaluar a los gobiernos locales:

- 1) apego a las normas legislativas y de proceso,
- 2) sanidad fiscal,
- 3) capacidad de respuesta y participación ciudadana,
- 4) eficiencia, y
- 5) transparencia y rendición de cuentas.

En general, las evaluaciones sobre gobierno local se concentran en los puntos 1 y 2, pero los puntos 3 a 5 dan más profundidad al análisis que presentamos en esta sección.

En esta sección, primero, analizamos con más detalle el subíndice institucional para los municipios de Jalisco al revisar por separado los indicadores de esfuerzo tributario y de participación electoral que lo integran. En la segunda parte, presentamos los resultados de un Índice Complementario de Desempeño Institucional (ICDI) que considera dos aspectos cruciales del desempeño gubernamental: la competencia de los funcionarios locales, y el apego del gobierno local a las normas legislativas y de proceso.

Desagregación del subíndice institucional

El análisis de los indicadores de esfuerzo tributario y de participación electoral corrobora que ambos miden aspectos diferentes de la dimensión institucional del desarrollo, su coeficiente de correlación es de -0.34 .¹⁵

Los valores de los indicadores para todos los municipios de Jalisco se presentan en la gráfica 12. En promedio, los municipios de Jalisco se desempeñan “mejor” en participación electoral (media= 0.68, desviación estándar= 0.06) que en esfuerzo tributario (media= 0.27, desviación estándar= 0.10), lo cual indica mayor avance en aspectos de participación política que de gestión financiera.

¹⁵Esto quiere decir que no aportan información redundante al subíndice institucional o al índice de desarrollo municipal agregado. Algo similar sucede en otras dimensiones del IDMB, por ejemplo, la correlación entre los indicadores de la dimensión social (tasa de mortalidad infantil y proporción de la población con primaria terminada o más) es de -0.11 .

Gráfica 12

INDICADORES DE ESFUERZO TRIBUTARIO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL DEL IDMB INSTITUCIONAL.
MUNICIPIOS DE JALISCO



Fuente: Elaborado por las autoras a partir de la base de datos del idmb 2005 (Inafed-Colef) Disponible en <http://www.colef.mx/indices/index.html>

Índice Complementario de Desempeño Institucional¹⁶

En esta sección analizamos, para el caso de Jalisco, dos elementos cruciales para analizar el desempeño del gobierno local: la competencia de los funcionarios del ayuntamiento (nivel de escolaridad) y el apego a las normas legislativas y de proceso (existencia de reglamentos de administración y transparencia).

En el cuadro 7 se presentan datos sobre el nivel de escolaridad de los funcionarios municipales de alto nivel en Jalisco y destaca el bajo grado de profesionalización. Observe que en 2000, 45 por ciento de los funcionarios de alto rango de los ayuntamientos jaliscienses no contaban con grado universitario.¹⁷ En 2004, el panorama mejora, pues solamente 34 por ciento de estos funcionarios no cuentan con licenciatura.

Cuadro 6
GRADO DE ESCOLARIDAD DE ALTOS FUNCIONARIOS. MUNICIPIOS DE JALISCO

	<i>Grado de escolaridad completo</i>	<i>Funcionarios encuestados 2000</i>	<i>Funcionarios encuestados 2004</i>
		15	13
Ninguno	1.6		1.2
		71	37
Primaria	7.8		3.4
		134	100
Secundaria	14.7		9.2
		74	56
Técnica	8.1		5.2
		120	161
Preparatoria	13.2		14.9
		461	687
Universidad	50.6		63.4
		36	29
Posgrado	4.0		2.7
Total		911	1083

Fuente: Elaborado por las autoras con datos de las *Encuestas a funcionarios municipales* (Sedesol-INEGI) 2000 y 2004.

¹⁶La información sobre la escolaridad de los altos funcionarios de los ayuntamientos y de la existencia de reglamentos de administración y transparencia proviene de las *Encuestas a funcionarios municipales* que elaboraron la Sedesol y el INEGI en 2000 y 2004.

¹⁷Los funcionarios encuestados son: presidente, secretario, oficial mayor o director administrativo, tesorero, responsable del área de servicios públicos y desarrollo urbano, director de seguridad pública, contralor municipal, responsable de la unidad de planeación, responsable del área de participación social, responsable de la unidad de planeación y responsable de la unidad de personal (Sedesol 2000 y 2004).

Otro elemento a considerar al evaluar el desempeño de los ayuntamientos es la presencia de normas legales básicas que ordenen la acción gubernamental. De acuerdo a datos de 2004, sólo 47 de los 124 gobiernos municipales contaban con reglamento de administración, es decir, apenas el 37.9 por ciento del total. En cuanto al reglamento de transparencia, una normatividad mucho más novedosa en el entorno municipal, sólo existía en 23 municipios (18.5 por ciento del total).

El Índice Complementario de Desempeño Institucional (ICDI) permite analizar, en conjunto, los datos sobre nivel educativo y existencia de normas legales y de proceso básicas en el periodo 2000-2004 para todos los ayuntamientos de Jalisco como sigue:

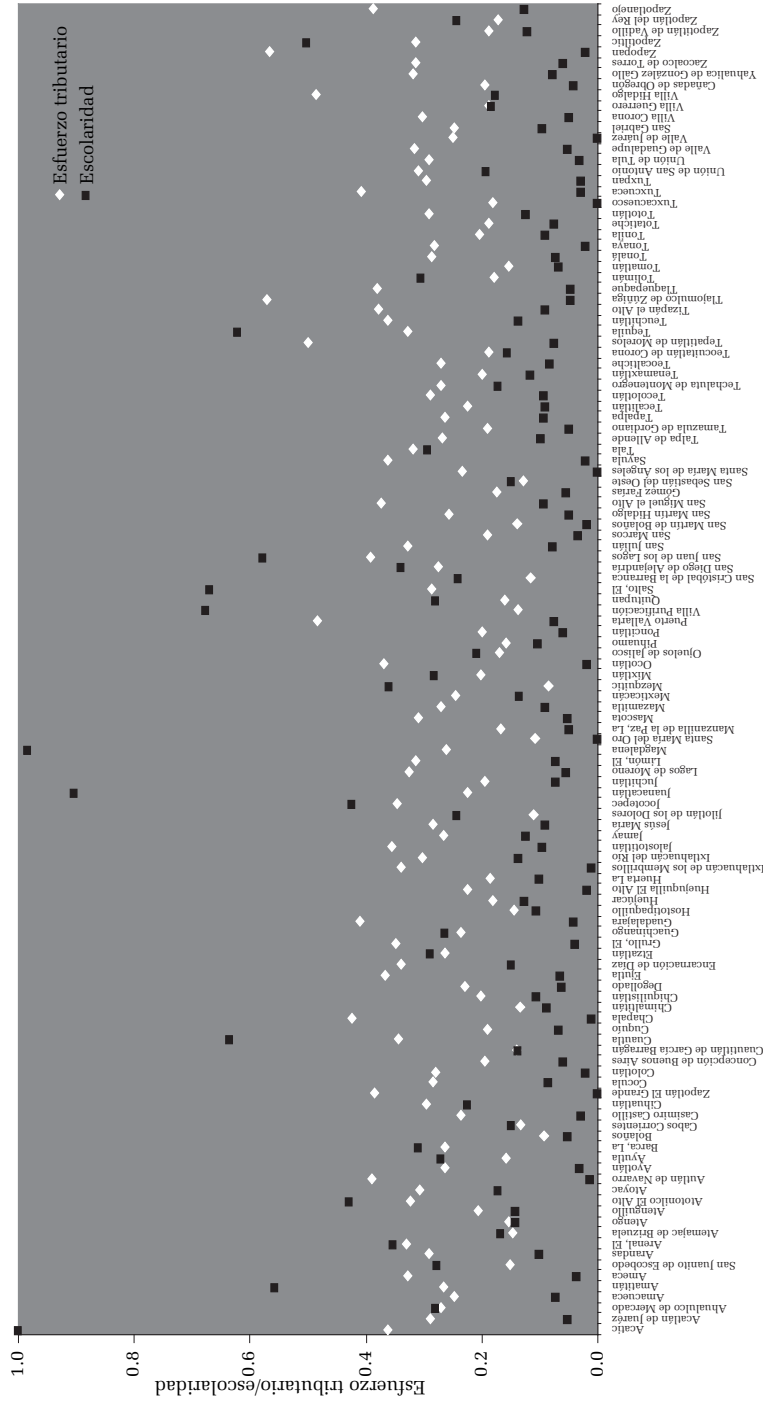
- a. Relativiza la proporción de funcionarios respecto a la de habitantes del municipio con nivel educativo completo específico (v.g. primaria, preparatoria, posgrado). Es decir, si el grado de escolaridad de los funcionarios es el “esperado” dada la escolaridad promedio de los habitantes del municipio, o si el gobierno municipal contrata mandos superiores con escolaridad superior al promedio en aras de elevar su competencia profesional.
- b. Contempla siete “grados” de escolaridad (desde “ninguno completo” hasta “posgrado completo”) y otorga pesos diferentes a cada grado bajo el supuesto implícito de que a mayor nivel educativo, mayor la competencia de los funcionarios del gobierno municipal.
- c. El ICDI también incluye información sobre el apego del ayuntamiento a normas legales y de proceso, pues considera si el municipio cuenta con los reglamentos de administración y de transparencia.¹⁸

En la gráfica 13 se presentan los resultados del indicador de escolaridad del ICDI y el indicador de esfuerzo tributario del IDMb. La correlación entre estos indicadores es muy pequeña y negativa (-0.06). Observe que hay cierta homogeneidad entre los municipios de Jalisco si se observa el indicador de esfuerzo tributario (desviación estándar=0.10), de hecho los valores se distribuyen en una franja entre 0.1 y 0.4. Estos hallazgos permiten inferir la existencia de alguna política

¹⁸En el anexo 2, se presenta de manera detallada la metodología de cálculo del ICDI.

Gráfica 13

INDICADORES DE ESFUERZO TRIBUTARIO Y ESCOLARIDAD DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES, MUNICIPIOS DE JALISCO



Fuente: Elaborado por las autoras. En el caso del indicador de esfuerzo tributario a partir de la base de datos del IDMB 2005 (Inafed-Colef), disponible, en <http://www.colef.mx/indices/index.html> y en el caso del indicador de escolaridad de los funcionarios locales, a partir de los datos de la Encuesta Sedesol-INEGI a funcionarios municipales 2000 y 2004.

compartida respecto al esfuerzo tributario, muy probablemente una iniciativa del gobierno estatal.

Los valores del indicador de escolaridad tienen una distribución más heterogénea (desviación estándar=0.20) con un grupo nutrido de municipios ubicados entre 0 y 0.1, mientras el resto se encuentran mucho más dispersos. Esta variable parece tener un comportamiento aleatorio, ya que tampoco puede asociarse el nivel de escolaridad de los funcionarios con el nivel de desarrollo de los municipios. Los coeficientes de correlación entre el indicador de escolaridad y diversas medidas de desarrollo local son pequeñas y negativas (IDH de -0.03 , IDMb de -0.04). Observe, además, que los cinco municipios con los valores más altos del indicador de escolaridad de los funcionarios de alto nivel son Magdalena (lugar 172 de 2 418 en el valor del IDMb), Juanacatlán (101), Villa Purificación (993), El Salto (271) y Cuautla (462). Recuerde, sin embargo, que este indicador favorece a los municipios donde los funcionarios tienen, en promedio, un nivel educativo superior al de la población en general.

La gráfica 14 muestra los valores del indicador complementario de desempeño institucional (ICDI) de los 124 municipios de Jalisco. El ICDI no está correlacionado con medidas de desarrollo local como el IDH (0.02) o el IDMb (-0.05). Si comparamos su media (0.19) con las medias de los subíndices revisados con anterioridad en el capítulo, ésta es sustancialmente menor, lo que revela una clara debilidad institucional de los municipios tapatíos. La variable que más incide en este comportamiento es la escolaridad de los funcionarios, lo cual indica una oportunidad clara de mejora en el ámbito del capital humano de los ayuntamientos. En una versión futura de este índice, se anticipa la necesidad de completar estos resultados con información sobre la capacitación técnica que ofrecen a los funcionarios locales las instancias federales o estatales responsables del fortalecimiento municipal.

REFLEXIONES FINALES

Para comenzar es importante subrayar que, a pesar de las críticas existentes a los índices de desarrollo (García-Verdú, 2002; Foster *et al.*,

2005), en este capítulo partimos de la premisa de que son herramientas útiles como primer elemento de diagnóstico del nivel de desarrollo de los municipios y las regiones.

Durante la etapa de selección de los indicadores en las diferentes dimensiones del índice enfrentamos importantes restricciones de información, tanto por el tipo de indicador como por la temporalidad de los mismos. La dimensión ambiental es la que presenta más carencias de información, pues muchas de las variables que la literatura recomienda (v.g. áreas verdes, manejo de desechos sólidos, manejo de aguas residuales) no existen a nivel municipal en México. A menudo, además, las series no son comparables en diferentes momentos del tiempo o no están completas para todos los municipios mexicanos. En este sentido, se enfatiza la necesidad de emplear el índice durante un periodo extendido, con actualizaciones trianuales o quinquenales, lo cual permitirá evaluar los cambios en los niveles de desarrollo municipal a través del tiempo.

Después de analizar los valores del IDMb para 124 municipios, las cuatro dimensiones de desarrollo del IDMb parecen proporcionar una medida más completa del nivel de desarrollo municipal que los índices calculados hasta la fecha en el caso mexicano. La incorporación de las dimensiones ambiental/servicios e institucional permite obtener un reflejo integral de la situación municipal y, sobre todo, del equilibrio en su senda de desarrollo. En el caso de Jalisco parecen apuntar una homogeneidad de las aportaciones de cada dimensión al índice que podría ser el reflejo del nivel de centralización de los modelos o acciones de desarrollo implementadas, tanto en las diferentes regiones como en los municipios.

El análisis de las dimensiones por separado y la comparación entre ellas es importante para detectar los puntos fuertes y los puntos críticos del desarrollo de cada municipio. Una situación de equilibrio entre las dimensiones es preferible a un indicador global más alto con polarización entre las dimensiones. La definición de acciones concretas requiere profundizar aún más en el análisis de las causas que explican el valor numérico del índice. La revisión de los datos para Jalisco apunta a la dimensión económica como la gran asignatura pendiente, lo cual se relaciona con una necesidad de reforma institucional entendida como tecnología

social o capacidad de organización para la competitividad sistémica. Esto, desde luego, no depende exclusivamente de las políticas económicas, sino de la capacidad de movilización de recursos en general.

En general, el estado y los municipios de Jalisco muestran disparidades importantes en el nivel agregado de desarrollo, pero pocas variaciones en el análisis por dimensiones entre entidades territoriales diferentes. El modelo seguido parece similar en el peso relativo que se ha otorgado a cada uno de los diferentes aspectos del desarrollo (ambiental, económico, institucional y social) con una desventaja en el aspecto económico y mayor logro en las otras tres dimensiones.

El análisis más profundo de las variables institucionales permite afirmar, en primer lugar, que este aspecto presenta oportunidades de mejora considerables, ya que tanto el esfuerzo tributario como el nivel de escolaridad de los principales funcionarios municipales se mantienen en niveles relativamente bajos de los subíndices, sobre todo el indicador de escolaridad. Este hallazgo indica con claridad que no están agotadas las acciones respecto al capital humano del gobierno municipal, aunque se encuentra bastante alineado con el nivel del capital humano promedio de los municipios, medido por niveles de escolaridad.

Al ampliar las variables consideradas en el análisis institucional con el ICDI, llama la atención que parte de los municipios han involucrado en lo que respecta a su normatividad, pues en el periodo comprendido entre 2000 y 2004 han desechado alguno de los reglamentos considerados en este análisis sin reemplazarlos. En cualquier caso es notorio que este índice más fino presenta una imagen más débil de las instituciones municipales tapatías.

Finalmente, es importante destacar que el índice es una fotografía instantánea que compara entre sí los municipios y regiones en un momento determinado. Si el propósito es emplearlo para comparar las trayectorias en el tiempo de cada municipio, se requieren ciertas adecuaciones que consideren como punto de referencia el propio potencial de desarrollo de cada entidad y la medida en que éste se utiliza. La función del Índice de Desarrollo Municipal básico es evaluar el momento presente y proporcionar un insumo de partida para la toma de decisiones.

ANEXO 1: CÁLCULO DEL ÍNDICE COMPLEMENTARIO DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (icdi)

Paso 1: Construcción del indicador de escolaridad

Los datos sobre el grado de escolaridad de los funcionarios municipales se obtuvieron de las encuestas Sedesol 2000 y 2004. En el cálculo se consideran los siguientes grados *completos* de escolaridad: Ninguno (Ning), Primaria (Prim), Secundaria (Sec), Técnica o comercial (Tec), Preparatoria (Prep), Universidad (Univ), Posgrado (Posg). El subíndice $_{\text{fun}}$ corresponde al número de funcionarios municipales con el grado más alto terminado y el subíndice $_{\text{pop}}$ al número de personas de la población en general del municipio con el grado más alto terminado.

Con los datos del número de funcionarios en cada grado y el número total de funcionarios se calcularon las proporciones que alcanzaron cada nivel de escolaridad (e.g. por ciento Ning_{fun}). Asimismo, con los datos del número de habitantes del municipio que completaron cada grado y la población total municipal se calcularon las proporciones de la población en general que tienen ese nivel de escolaridad completo (e.g. por ciento Ning_{pop}). El rango de las proporciones es de 0 a 1, como ejemplo se muestra la razón de funcionarios a población en general con ningún grado educativo completo:

$$\frac{\% \text{Ning}_{\text{fun}}}{\% \text{Ning}_{\text{pop}}}$$

En los casos en que numerador y denominador sean iguales a 0, la fracción tomará el valor 0. En principio, es imposible que el denominador sea 0, si el numerador es mayor a 0, ya que el funcionario con este nivel de escolaridad, digamos posgrado, residirá en el municipio y, por tanto, una proporción de la población (el funcionario mismo) alcanzó ese nivel educativo.

Después se sumaron las fracciones, multiplicadas por pesos que reflejan el orden de los grados educativos. El supuesto implícito es que a mayor nivel educativo, mayor competencia en las funciones del gobierno municipal. El indicador de *escolaridad* es igual a:

$$\frac{\text{Ning}_{\text{fun}}}{\text{Ning}_{\text{pob}}} + 2 \frac{\text{Prim}_{\text{fun}}}{\text{Prim}_{\text{pob}}} + 3 \frac{\text{Sec}_{\text{fun}}}{\text{Sec}_{\text{pob}}} + 4 \frac{\text{Tec}_{\text{fun}}}{\text{Tec}_{\text{pob}}} + 5 \frac{\text{Prep}_{\text{fun}}}{\text{Prep}_{\text{pob}}} + 6 \frac{\text{Univ}_{\text{fun}}}{\text{Univ}_{\text{pob}}} + 7 \frac{\text{Posg}_{\text{fun}}}{\text{Posg}_{\text{pob}}}$$

Se construyeron dos indicadores de escolaridad, el 2000 se calculó con datos de la Encuesta Sedesol 2000 para la escolaridad de los funcionarios municipales y del Censo de Población y Vivienda 2000 (INEGI) para la escolaridad de la población en general, y el de 2004 se calculó con datos de la Encuesta Sedesol 2004 para los funcionarios y del Censo de Población y Vivienda 2005 (INEGI) para la población en general.

Paso 2: Indicadores de reglamentos

Se crearon tres indicadores relacionados con el apego a las normas legales y de proceso: *reglamento administrativo 2000*, *reglamento administrativo 2004* y *reglamento de transparencia 2004*.¹⁹ En cada caso, el indicador toma el valor 1 cuando la encuesta reporta que el municipio cuenta con este reglamento vigente y 0 en caso contrario.

Paso 3: Cálculo del ICDI 2000 e ICDI 2004

Los ICDI 2000 e ICDI 2004 se calcularon como sigue:

$$\text{ICDI00} = 0.75\text{escolaridad00} + 0.25\text{reglamento administrativo 2000}$$

$$\text{ICDI04} = 0.70\text{escolaridad04} + 0.15\text{reglamento administrativo 2004} + 0.15\text{reglamento transparencia 2004}$$

Paso 4: Cálculo del ICDI agregado

El ICDI agregado es el promedio simple del ICDI 2000 y el ICDI 2004.

¹⁹En la *Encuesta a funcionarios municipales 2000* (Sedesol) no se reportan datos sobre el reglamento de transparencia, por tal razón no se incluye en el cálculo del ICDI00.

BIBLIOGRAFÍA

- AMMONS, D. (ed.) (1995), *Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government*, Washington, International City/County Management Association.
- ANDREWS, M. y A. Shah (2003), “On Measuring the ‘Net Worth’ of a Government”, en A. Shah (ed.), *Ensuring Accountability when there is no Bottom Line* (vol. 1 del *Handbook on Public Sector Performance Review*, Washington, The World Bank, pp. 3.1-3.26).
- AYDALOT, Ph. (1985), *Economie Regionale et Urbaine*, París, Economica.
- BECATTINI, G. (1979), “Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull’unità d’indagine dell’economia industriale”, *Revista di Economia e Politica Industriale*, núm. 1: 7-21.
- BECCATINI, G. (ed.) (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all’industrializzazione leggera*, Florencia, IRPET.
- CABRERO, E., I. Orihuela y A. Ziccardi (2003), “*Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*” (Documento de Trabajo 139, División de Administración Pública), México, CIDE.
- CANUDAS, R. (1999), *El capital humano como fuente de productividad en el sector industrial mexicano*, Tesis doctoral, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- CAMAGNI, R. (2006), “Acerca de la solidez del concepto de competitividad territorial”, en Alex Tarroja y Roberto Camagni (coords.), *Una nueva cultura del territorio* (Colección territorio y gobierno: visiones), Barcelona, Diputación de Barcelona, pp. 111-136.
- Cámara de Diputados (LIX Legislatura) (2004), *Fuentes de Indicadores de Desempeño Gubernamental*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- CIMOLI, M., G. Dosi, R. Nelson y J. Stiglitz (2006). “Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note”, *Working Paper Series*, Pisa, Laboratory of Economics and Management - Sant’Anna School of Advanced Studies.
- Consejo Nacional de Población [Conapo] (1990), *Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal 1990*, México, Conapo.
- _____ (2001), *Índices de Marginación 2000*, México, Conapo.
- _____ (2006), *Índices de Marginación 2005*, México, Conapo.

- DE LEÓN, A. (1999), *Endogenous Growth and Trade Liberalization: Explaining Differences in Urban Manufacturing Growth in México*, Tesis doctoral, Notre Dame University.
- FOSTER, J.E., L.F. López Calva y M. Szekely (2005), "Measuring the distribution of human development: methodology and an application to Mexico", *Journal of Human Development* 6(1): 5-29.
- FRIEDMANN, J. y C. Weaver (1979), *Territory and function*, Londres, Edward Arnold.
- GARCÍA-VERDÚ, R. (2002), "The Human Development Index and its Application to States in Mexico", Documento de trabajo, México, Banco de México.
- GAROFOLI, G. (1992), *Endogenous development and Southern Europe*, Avebury, Aldershot.
- IBARRA, J., A. Sandoval, L. Sotres y R. Pérez (2002), *Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos*, Monterrey, División de Administración y Finanzas, Departamento de Economía, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (2005), *Sistema Municipal de Bases de Datos [SIMBAD]*, México, INEGI.
- MARTÍNEZ PELLEGRINI, S.E. (1999), "Metodología para la evaluación de la situación socioeconómica de estados y municipios" (Documento de Trabajo 19, División de Administración Pública), México, CIDE.
- , S., L. Flamand y A. Hernández (2008), "Panorama del desarrollo de 21 municipios mexicanos. Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal", *Gestión y Política Pública* XVII (1): 145-192.
- NELSON, R. (1999), "How new is new growth theory?", *Challenge* 40 (5): 29-58.
- y B. N. Sampat (2001), "Las instituciones como factor regula el desempeño económico", *Revista de Economía Institucional*, segundo semestre, n° 005, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina México [PNUD-México] (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2004*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PRZEWORSKI, A., M.E. Álvarez, J.A. Cheibub y F. Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROBERTS, A. (2003), "Issues associated with the implementation of government-wide performance monitoring", en A. Shah (ed.), *Measuring government performance in the delivery of public services* (vol. 2 del *Handbook*

- on Public Sector Performance Reviews*, pp. 1.1-1.48) Washington, The World Bank.
- RODRIG, D. (1994), "King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle", en A. Fishlow *et al.* (eds.), *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Washington, Overseas Development Council, capítulo 1.
- Secretaría de Planeación, Gobierno del Estado de Jalisco (2008), *Plan de desarrollo regional. Región Centro*. Último acceso 10 de febrero de 2008 de <http://seplan.jalisco.gob.mx>
- Secretaría de Desarrollo Social (2000), *Encuesta a funcionarios municipales 2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- _____ (2004), *Encuesta a funcionarios municipales 2004*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- SEN, A. (2001), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- United Nations Development Programme [UNDP] (1990), *Human Development Report. Concept and measure of human development*, New York, United Nations Development Programme. Accesado el 8 Oct 2005 de <http://hdr.undp.org/reports/global/1990/en/>
- United Nations Development Programme [UNDP] (2005), *Human Development Report 2005. Internacional cooperation at a crossroads*, New York, United Nations Development Programme. Último acceso 15 de junio de 2006 de http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_complete.pdf.

Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco

Antonio Sánchez Bernal*

INTRODUCCIÓN

La literatura académica argumenta que en las dos últimas décadas, la globalización y la descentralización en América Latina y otras latitudes del mundo, han provocado que los gobiernos locales adquieran un rol protagónico en la promoción de procesos de desarrollo económico local. El presente trabajo muestra una evaluación de los gobiernos municipales (GM) de Jalisco en el periodo 1990-2005, con el fin de establecer la magnitud y tendencias en el desempeño de éstos; al mismo tiempo, se explora la relación que existe entre dicho desempeño y el desarrollo humano en el ámbito municipal de Jalisco. Básicamente se investiga si es posible argumentar que el desempeño de los GM influye en el nivel de desarrollo humano.

A consecuencia de la política de liberalización comercial que inició el gobierno mexicano en la década de los ochenta del siglo pasado, al igual que todos los estados y regiones de México y del mundo, en los últimos veinte años Jalisco se incorporó al proceso de integración económica mundial. Además, Jalisco ha enfrentado los impactos negativos de las crisis cíclicas y generalizadas presentadas en México desde hace más de veinte años. Estos efectos se caracterizan por el declive urba-

*Profesor Investigador y Coordinador del Programa de Estudios para la Descentralización (Proede), Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara. E-mail: antonios@cucea.udg.mx. El autor agradece la colaboración de Yudit Falcón Ramírez, Elizabeth López Quiroz y Jarumy Rosas Arellano en la elaboración de la base de datos.

no, aumento en las desigualdades y pobreza, migración internacional masiva, falta en oportunidades de negocios, y generación de empleo bien remunerado.

Asimismo, Jalisco ha estado inmerso en un rápido proceso de democratización y descentralización; éste ha modificado el proceder de los gobiernos para enfrentar los retos del desarrollo regional, e impulsado el resurgimiento de la sociedad civil y los gobiernos municipales como actores importantes en el desarrollo regional y local del estado. El panorama no ha sido del todo benéfico para Jalisco, pues en los últimos veinte años ha perdido parte del liderazgo económico que lo reconocía en el pasado. Si bien es cierto que la apertura comercial ha impulsado nuevos centros de crecimiento como las ciudades fronterizas del país, el corredor centro-norte (Querétaro, León, San Luis Potosí y Aguascalientes) y fortalecido a viejas zonas como la región centro (Ciudad de México y Toluca) también ha rezagado a otras como Jalisco (Markesen y Campolina, 2003).

Jalisco también ha mostrado estancamiento en sus niveles de desarrollo. El Índice de Desarrollo Humano calculado para México muestra que en 1950, dicho estado ocupaba la posición número 12, mejorando su nivel en 1960, para colocarse en 1970 en el lugar número 9. Sin embargo, a partir de 1980 volvió a disminuir, hasta llegar en el 2002 a la posición número 13. Esto ocurrió mientras México, en términos generales, incrementaba su nivel de desarrollo humano (PNUD, 2005 y 2006). Además es importante señalar que Jalisco presenta fuertes desigualdades al interior de su territorio, pues de los 125 municipios que lo conforman, sólo los ocho que constituyen la zona conurbada de Guadalajara¹ concentran más del 60 por ciento de la población y de establecimientos económicos; esto lo convierte en un estado con serias desigualdades y rezagos regionales.

La posibilidad de impulsar el desarrollo local en Jalisco, al menos en la intención, se abre ante la instrumentación en México de las reformas descentralizadoras de 1983 y 1999; de igual forma, por las modificaciones de los marcos legales estatales y municipales que se han impulsado

¹Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

en el estado, como por ejemplo, el decreto en el año 2000 de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios. A estos cambios también se suman una variedad importante de reglamentos y normativas municipales, como los de participación ciudadana, obras públicas, licencias, y los de ecología, entre otros (Sánchez, 2004 y 2001).

En este contexto, los GM han sufrido un proceso de transformación que les exige incrementar sus capacidades para mejorar el desempeño de su gestión, con el fin de promover esquemas de desarrollo local. Sin embargo, en la práctica se puede observar que los GM enfrentan obstáculos importantes para alcanzar dicho reto. Por lo tanto, es relevante conocer cuál es la tendencia del desempeño de los GM en Jalisco, y la relación de éste con el logro de objetivos de desarrollo humano en el ámbito local.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro apartados: en el primero, se establecen postulados en donde se argumenta que los gobiernos locales juegan un nuevo e importante papel para lograr el desarrollo humano local (DHL); en el segundo, se analiza la tendencia que presenta el desempeño de los GM en Jalisco, a través de la estimación del Índice de Desempeño Gubernamental de los gobiernos municipales (Idegob); en el tercero, se estudia la relación que existe entre el desempeño gubernamental de los municipios de Jalisco y el desarrollo humano, esto se logra a través de los datos estimados del Idegob, y del Índice de Desarrollo Humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Por último, en el cuarto apartado se exponen las conclusiones.

GOBIERNOS MUNICIPALES Y DESARROLLO HUMANO LOCAL

En la actualidad los gobiernos municipales (GM) constituyen un área de investigación importante. Los procesos de descentralización, democratización y globalización les han otorgado un protagonismo significativo en la promoción del desarrollo. La evolución de las concepciones teóricas al respecto, ha impulsado la reflexión acerca de la importancia que tienen los gobiernos locales en la dinámica económica y social en

su respectiva escala. Lo anterior es resultado del quiebre (ocurrido en los años setenta) en el modelo de desarrollo económico predominante hasta ese momento. En América Latina, dicho modelo se caracterizó por una “industrialización dirigista”, orientada a la sustitución de importaciones en mercados altamente protegidos y poco competitivos.

Además, el modelo implicó la ausencia de una política de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, y la falta de atención a los problemas de difusión territorial del desarrollo económico (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002). Este modelo promovido por los gobiernos nacionales, impulsaba como fórmula general, la industrialización concentrada en algunos polos de desarrollo altamente urbanizados, desde los cuales se generaba el crecimiento económico nacional (García y Sánchez, 2001), dando lugar a grandes desigualdades regionales (García *et al.*, 1998).

Por otra parte, la quiebra del modelo ocurrió en medio de una crisis económica generalizada. Este suceso abrió la posibilidad para ir en busca de alternativas que en el corto plazo cambiaran la situación económica. Se apostó a los ajustes estructurales, la liberalización económica, y la apertura creciente a los flujos internacionales. Lo anterior implicó que los gobiernos de América Latina, y en particular México, promovieran importantes políticas: austeridad fiscal, reducción a la inversión pública, abandono de las políticas industrial y regional, privatización, y una extensa política de desregulación. Estas medidas llevaron a una reducción del papel y presencia del Estado, retroceso en la política social, y aumento de las disparidades regionales y de la pobreza (García y Sánchez, 2001; Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002; Markusen y Campolina, 2003).

Además, la persistencia, en algunos casos el agravamiento de las desigualdades, pobreza, y la falta de oportunidades económicas, abrieron espacio para que los actores buscaran en sus ámbitos locales opciones de desarrollo que les permitieran promover el crecimiento económico; y así, mejorar la calidad de vida. De esta forma, las iniciativas locales surgen como parte importante de los procesos de desarrollo que presentan los municipios o los espacios locales. Esto supone un abandono del esquema vertical y cupular de actuación gubernamental,

por uno más horizontal que permitiera la toma de decisiones de “abajo hacia arriba”. De esta manera, se impulsaría el resurgimiento de los gobiernos locales como actores importantes en la promoción del desarrollo local; así como articuladores de las acciones entre los distintos agentes promotores de las iniciativas locales de desarrollo, e innovaciones gubernamentales a escala municipal (Cabrero, 1995; García *et al.*, 1998; Llorens, Albuquerque y Castillo, 2002).

Al mismo tiempo, la evaluación que hacen los organismos internacionales de la eficiencia en su actuación como promotores del desarrollo, especialmente en las regiones menos desarrolladas como América Latina, y en particular México, da lugar para que desde estos organismos se favorezca la implementación de iniciativas locales de desarrollo a partir de la década de los noventa del siglo pasado. Las evaluaciones de diversos organismos internacionales revelaron el impacto negativo que tuvieron las políticas de ajuste económico aplicadas en países como los latinoamericanos (Llorens, Albuquerque y Castillo, 2002: 7). Se plantea entonces la necesidad de reformar los aparatos del Estado para incorporar estrategias de desarrollo local que busquen moderar el efecto de ajuste económico en las localidades y los individuos, aminorar el impacto del rápido cambio económico, y revitalizar las economías locales (OCDE, citado en García *et al.*, 1998: 39-40), dando paso a las propuestas de “ajuste con rostro humano” (Unicef) o de “desarrollo humano” (PNUD) (Llorens, Albuquerque y Castillo, 2002: 7).

Así pues, desde nuevas y diversas nociones teóricas² y acciones empíricas, se empieza a poner atención en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales. La nueva concepción del desarrollo local rompe con las perspectivas tradicionales. Éstas equiparan el desarrollo al crecimiento económico, identifican al Estado nación como el agente gubernamental responsable de promover el crecimiento, y a las empresas como los agentes económicos que lo impulsan (García *et al.*, 1998; García y Sán-

²Una referencia sobre las diferentes visiones teóricas que resaltan la importancia de los recursos endógenos y de la importancia de fortalecer los gobiernos locales, se puede revisar en Llorens, Albuquerque y Castillo, 2002 y Sánchez y García, 2007.

chez, 2001; Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002; PNUD, 2005). Por el contrario, atribuyen a los gobiernos locales, capital social, cultura y contextos institucionales y sociales, un papel importante y enriquecedor en las explicaciones del desarrollo local.

No existe una definición única y acabada del desarrollo local, pero sí encontramos elementos básicos que lo caracterizan. De acuerdo con García y Sánchez (1998) podemos definir al desarrollo económico local como:

un proceso en el cual se organizan el gobierno local, los empresarios y la comunidad para promover el crecimiento económico de un área geográfica específica con el objetivo de incrementar el nivel de vida de la población. Dicho proceso se sustenta en la creación de un espacio óptimo para la actividad empresarial y en la adopción del objetivo de una sociedad sustentable (García y Sánchez, 1998: 65).

Más aún, la visión humana del desarrollo local propone hacer énfasis sobre la necesidad de ampliar las posibilidades de elección de los individuos en el proceso, con el fin de expandir las oportunidades de las personas para vivir una vida saludable y creativa (PNUD, 2005: 8). Esto supone que la dirección o promoción del desarrollo no es una tarea exclusiva del Estado, y que el “clientelismo, patronazgo y el verticalismo deben dejar paso a procesos democráticos de concertación, para fijar criterios de asignación de recursos públicos y objetivos de las políticas de desarrollo” (Llorens, Alburquerque y Castillo, 2002: 8).

En las intenciones de promover el desarrollo local, ha quedado claro que los gobiernos locales son un actor más en el proceso de generación de oportunidades de desarrollo. Por ejemplo, en la experiencia europea se reconoce que las estrategias de desarrollo local tienen como objetivo movilizar los recursos endógenos para aprovechar las oportunidades que ofrecen los factores procedentes del entorno socioeconómico. Sin embargo, el acceso a dichas oportunidades no es igual para todos los grupos de población, por lo tanto, el papel de los gobiernos locales se vuelve fundamental para que el desarrollo sea socialmente equilibrado (Garrido, 2005: 72). Pero además, en todos los estudios realizados para

evaluar el programa europeo LEADER,³ se identificó que en la mayor parte de los territorios donde se aplicaron esquemas de desarrollo local, la sociedad civil todavía no ha alcanzado el grado de madurez suficiente como para liderar los procesos de desarrollo de sus municipios (Garrido, 2005: 73).

Asimismo, Llorens, Albuquerque y Castillo (2002), analizaron diferentes experiencias de desarrollo local llevadas a cabo en América Latina, y reconocen que en casi todos los casos, la iniciativa formal de la experiencia corresponde a los gobiernos locales o subnacionales. Para el caso particular de México, la experiencia del Premio Gobierno y Gestión Local (actualmente en su séptima edición) muestra el liderazgo que los gobiernos locales pueden ejercer para la promoción de innovaciones en la gestión, para lograr objetivos de desarrollo local.⁴ En esta misma línea podemos señalar que en la actualidad existen premios a las innovaciones en la gestión local en países como Estados Unidos, Filipinas, Brasil, Sudáfrica, Chile, México y Perú (Surawski, 2003, citado en Sánchez y García, 2007).

En México, la necesidad de hacer reformas para promover el desarrollo local se relacionan con tres factores:

1. La globalización económica, en cuyo marco se hace necesaria la reorganización de los aparatos del estado, cambiando la relación entre el Estado nación y el Estado local. En la globalización, la diversidad de productores y de estrategias organizacionales empresariales y el surgimiento de nuevas formas de organización ciudadana vuelve necesario contar con estructuras de toma de decisiones más flexibles.
2. Las consecutivas crisis económicas sufridas en el país desde la década de los ochenta del siglo pasado, han impactado a las grandes zonas urbanas que concentraban el crecimiento económico nacional. Los impactos se han manifestado en la pérdida de empleo, bienestar social y de población en las zonas urbanas centrales. Lo anterior incrementó el interés por encontrar otros horizontes territoriales en dónde promover el crecimiento.

³El programa LEADER se formó a iniciativa de la Comunidad Económica Europea con el objetivo de reducir los desequilibrios territoriales que existen, e implica la puesta en marcha de programas de desarrollo rural. La primera de sus versiones inició operaciones en 1992 (Álvarez, 1999).

⁴La base completa de las experiencias que han participado en la diferentes ediciones del Premio Gobierno y Gestión Local se puede consultar en <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2007/>

3. Los cambios globales y las crisis económicas ponen de manifiesto las consecuencias negativas de la visión centralista del federalismo fiscal mexicano. Entre estas consecuencias destacan: el atraso en que viven la mayoría de los municipios en México, y el poco desarrollo en la capacidad de los gobiernos municipales por inducir cambios (García *et al.*, 1998: 40-41).

El gobierno central mexicano respondió a estos cambios promoviendo un proceso de descentralización, dirigido básicamente a fortalecer los gobiernos municipales, a través de dos reformas constitucionales: la de 1983 y de 1999; en ellas se redefinió el ámbito de acción y las atribuciones de los municipios mexicanos. Las reformas de descentralización han otorgado a las autoridades municipales un creciente protagonismo y otorgó una nueva vitalidad a la dinámica local en México. Sin embargo, existen visiones encontradas sobre la capacidad que tienen los gobiernos municipales para impulsar procesos de desarrollo humano en el ámbito local.

Así pues, por un lado tenemos las posiciones optimistas de quienes argumentan que en México transitamos de un centralismo autoritario a un federalismo democrático; esto se refleja en la transformación radical de forma, en donde el gasto público federal se canaliza a los estados y municipios. Por el otro lado existe la visión menos optimista, que sugiere que los gobiernos locales en México se caracterizan por su heterogeneidad, precariedad de sus recursos, pocas capacidades de gestión, y crecientes responsabilidades con un pobre desarrollo institucional. Por lo tanto, la mayoría de los gobiernos locales mexicanos, siguen funcionando como gestores y ejecutores de acciones y programas sobre los que tienen poca capacidad de influencia (PNUD, 2005: 106).

De ahí que la propuesta de desarrollo local en sí misma, no es suficiente para garantizar el logro de objetivos de desarrollo, como la calidad de vida de las personas, por ejemplo. Es así, como la calidad y capacidad en las acciones de los actores promotores de los procesos de desarrollo local, son indispensables para contar con posibilidades reales para impulsar dichos procesos. Por lo tanto, se propone analizar el desempeño de los gobiernos locales como variable *proxy* a la medición de la calidad y capacidad de estos gobiernos, con el fin de pro-

mover el desarrollo local. Esto es, se esperaría que a un mejor desempeño de los gobiernos locales, correspondiera un mayor nivel de desarrollo humano.

A continuación se muestra la metodología empleada para la presente investigación. Dicha metodología ha sido presentada ampliamente en otros trabajos.⁵ Sin embargo, se considera importante exponer de manera resumida el procedimiento a seguir:

1. En primer lugar, es importante señalar que los criterios básicos para la construcción del índice de desempeño municipal (Idegob)⁶ son: primero, que la información utilizada para la estimación esté disponible para cualquier persona, y segundo, que el índice permita comparar el desempeño de los GM.
2. El desempeño de los GM se define como el proceso por el cual la capacidad organizacional se utiliza para conducir tres aspectos de su actividad:
 - a) captación y uso de recursos económicos;
 - b) manejo de recursos humanos; y
 - c) construcción de infraestructura (Sánchez *et al.*, 2003).

En la medida que los GM realicen de manera eficiente estas tres actividades, obtendrán una mejor calificación en el desempeño de la gestión. Es importante mencionar que este indicador está orientado a la medición del desempeño económico de los GM, por lo tanto, es necesario acotar los resultados a esa dimensión.

3. Los indicadores y variables, así como los puntajes asignados para estimar el índice se muestran en el anexo 1. Para el presente estudio se calculó el Idegob de los GM de Jalisco para los años 1990, 1999 y 2005; esto nos permite hacer la comparación en el tiempo del desempeño de los GM. El número de municipios que se utilizaron para estimar el Idegob son 124 de los 125 que conforman el estado de Jalisco, pues uno de ellos es de creación muy reciente y no se cuenta con la información necesaria.

4. La lectura para los resultados que arroja el índice, se lleva a cabo de la siguiente manera:

- a) La primera lectura se realiza analizando los cambios en el nivel del Idegob estimado a partir de una resta simple del Idegob del último periodo (t) menos el índice del periodo anterior (t-1) para cada municipio. Si la

⁵Sánchez, Tovar y Sánchez (2003) y Sánchez y García, 2007.

⁶El Idegob es un índice ponderado, obtenido mediante la aplicación del método Delphi a un conjunto de expertos en el tema. Se estima por medio de cinco indicadores: oferta de servicios públicos, autonomía financiera, eficiencia en el gasto, mecanismos de financiamiento y creación de infraestructura.

diferencia es positiva significa que se avanzó en el nivel de desempeño; si es negativa, entonces disminuyó.

b) La segunda lectura se hace observando los cambios de categoría del desempeño de un periodo a otro. Las categorías del desempeño se definen y calculan de acuerdo a los siguientes criterios:

<i>Grupo</i>	<i>Categoría de Desempeño</i>	<i>Criterio</i>
A	Excelente	Por encima de la media más una desviación estándar
B	Bueno	Entre la media y la media más una desviación estándar
C	Regular	Entre la media y la media menos una desviación estándar
D	Malo	Por debajo de la media menos una desviación estándar

Los límites de los grupos se calcularon con base en la estadística descriptiva, utilizando la media y la desviación estándar

El periodo de estimación se eligió al considerar que los efectos generados por la política de descentralización fueron evidentes, especialmente en Jalisco a partir de 1994 con el primer gobierno de oposición en el ejecutivo estatal, y de un importante número de municipios, lo que dio lugar a intenciones y tendencias distintas en la gestión municipal.⁷

DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN JALISCO

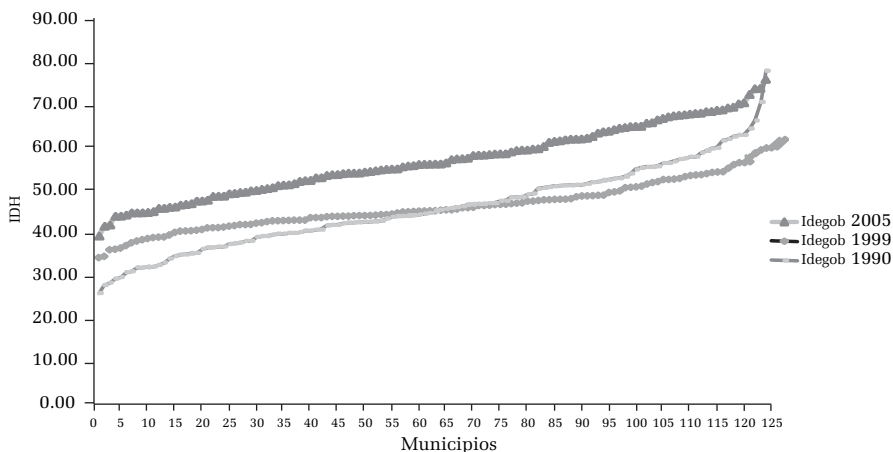
En este apartado se presenta el análisis del cambio en el *nivel* y *categoría* del Índice de Desempeño Gubernamental (Idegob) para los municipios de Jalisco en los años 1990, 1999⁸ y 2005. La intención es exponer de forma clara el comportamiento del desempeño. Además, con el fin de analizar la tendencia del índice simple, se estudian los cambios de éste relacionado con el tamaño del municipio.

La gráfica 1 muestra que el nivel de desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco, presenta una tendencia gradual a mejorar por parte de los gobiernos municipales. Como se puede observar, esta tendencia es más marcada en el año de 2005.

⁷Ramírez Sainz (1998).

⁸La estimación del año 1999 se realizó con la combinación de datos de los años 1999 y 2000. La información de finanzas públicas es del año 1999 y la poblacional y de cobertura de servicios corresponde al año 2000.

Gráfica 1
 ÍNDICE DE DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL
 (Idegob) 1990, 1999, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en la información del anexo 2 cuadro A1.

Si leemos el comportamiento que ha tenido el nivel del Idegob, considerando el tamaño del municipio,⁹ la tendencia de mejora del desempeño para los gobiernos municipales de Jalisco es de vaivén (véase cuadro 1). Se observa que si bien, en todas las categorías por tamaño se presenta el incremento en el nivel del Idegob, También se aprecia una marcada diferencia constante en los distintos años estimados a favor de los municipios grandes sobre los pequeños. Además, como se puede advertir, para los municipios medianos no se identifica una tendencia clara en el comportamiento del nivel de desempeño, ya que para el año 1999 el nivel aumenta, pero vuelve a disminuir en el 2005.

Asimismo, es importante señalar que a pesar de la tendencia general a la mejora del desempeño, en las tres categorías de tamaño de municipios se identifican diferencias relevantes. Es decir, si tomamos en cuenta la desviación estándar calculada para el Idegob por tamaño

⁹El criterio para la clasificación de los municipios según su tamaño fue el siguiente: los municipios pequeños son aquellos que tienen hasta 20 mil habitantes. Los medianos concentran de 20 mil más un habitantes hasta 100 000, mientras que los municipios de más de 100 mil habitantes se clasifican como grandes.

de municipios, podemos observar que en el mejor de los casos (el de los municipios grandes), la desviación para el año 2005 es de casi siete puntos; y en el peor (los municipios pequeños), llega a ser mayor de 8 puntos en el año 2005. Esto evidencia una importante desigualdad en el nivel de desempeño entre los gobiernos del mismo tamaño.

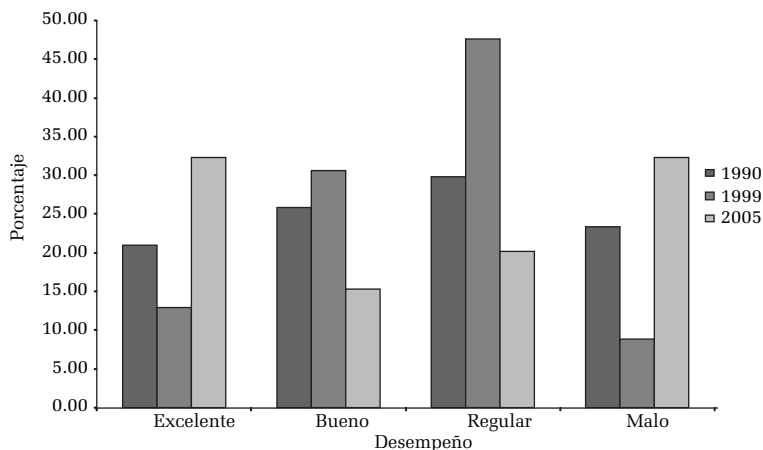
Cuadro 1
 PROMEDIO Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL IDEGOB
 SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO

Tamaño	1990		1999		2005	
	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
Pequeño	43.48	10.02	44.6	5.29	55.41	8.42
Mediano	50.36	7.33	48	4.57	59.41	7.32
Grande	54.5	6.25	52.46	6.54	61.66	6.81

Fuente: Calculado con base en la información del anexo 2 cuadro A1.

Al analizar la gráfica 2, en donde se exponen los resultados del Idegob por categoría (excelente, buena, regular y mala), no podemos definir una tendencia clara hacia la mejora en el desempeño, pues para los años 1999 y 2005, si bien alrededor del 50 por ciento de los municipios presentaban un desempeño entre excelente y bueno, para la otra mitad es de regular a malo. La inexistencia de una tendencia del comportamiento en la categoría de desempeño en los municipios jaliscienses, es más clara cuando observamos que para el año 1990 sólo un poco más del 20 por ciento de los municipios presentaba una categoría de desempeño excelente; porcentaje que disminuye a menos del 15 por ciento en 1999 y vuelve a aumentar a casi 35 por ciento en el 2005. En el extremo opuesto encontramos que para 1999, cerca del 25 por ciento de los municipios de Jalisco presentaron un desempeño malo; esta cifra llega a ser menor al 10 por ciento en 1999, para sobrepasar el 30 por ciento en el 2005. Una situación similar de vaivén se observa para las categorías buena y regular, por lo que se puede concluir que los GM de Jalisco no presentan una consistencia en la mejora de su desempeño.

Gráfica 2
 PORCENTAJE DE MUNICIPIOS SEGÚN DESEMPEÑO MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia con base en la información del anexo 2 cuadro A1.

Al estudiar el comportamiento de la categoría de desempeño por tamaño de municipios, confirmamos la inexistencia de una tendencia clara para respaldar la mejora en el desempeño de los gobiernos municipales en Jalisco. Los resultados (ver cuadro 2) muestran que en el año 1990, incluso había más municipios pequeños con categoría excelente, que municipios grandes.

Cuadro 2
 DESEMPEÑO SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO, 1990

<i>Desempeño</i>	<i>Tamaño de municipio</i>			<i>Total %</i>
	<i>Pequeño %</i>	<i>Mediano %</i>	<i>Grande %</i>	
Excelente	8.90	8.90	3.20	21.00
Bueno	12.90	12.1	0.80	25.80
Regular	20.20	8.90	0.80	29.90
Malo	23.40			23.40
Total	65.40	29.90	4.80	100

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

Por otro lado, para el año 1999 se puede observar una disminución generalizada en la categoría de desempeño para todos los municipios (ver cuadro 3). Para los municipios de tamaño mediano y grande la disminución constituye una caída de excelente a buena; para los pequeños, de excelente a regular. Es importante señalar también el considerable aumento de municipios que subieron su categoría de desempeño de malo a regular. Consiguiendo así, que cerca del 50 por ciento de los municipios de tamaño pequeño se concentren en la categoría de desempeño regular.

Cuadro 3
DESEMPEÑO SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO, 1999

<i>Desempeño</i>	<i>Tamaño de municipio</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Excelente	5.60	4.80	2.40	12.80
Bueno	12.90	14.50	3.20	30.60
Regular	34.70	12.10	0.80	47.60
Malo	8.10	0.80		8.90
total	61.30	32.20	6.40	99.90

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

Para el año 2005 se evidencia un adelanto notable en los municipios, pues su porcentaje aumenta de manera considerable dentro de la categoría de desempeño excelente (ver cuadro 4). Por otra parte, se puede observar que algunos municipios de tamaño grande y mediano, no pueden mantener su categoría de desempeño y caen de la categoría regular a malo. Este fenómeno se puede apreciar mejor dentro de los municipios de tamaño pequeño, pues aun cuando un porcentaje de ellos logra alcanzar la categoría de desempeño excelente, la mayoría, que anteriormente se encontraban en la categoría de regular, desciende para colocarse en la categoría de malo.

Recapitulando, podemos decir que la mejora del desempeño, medida por el incremento en el nivel del Idegob, nos otorga una perspectiva optimista,¹⁰ pues evidencia (ver cuadro 5) que los gobiernos locales de

¹⁰Se resta el Idegob del periodo anterior y si el resultado es mayor que 0 se considera mejora.

Jalisco tienen una tendencia a mejorar, especialmente en el periodo 1999-2005, donde la gran mayoría muestra esta inclinación.

La observación del aumento en el desempeño considerando el tamaño del municipio, sugiere que son los ayuntamientos de municipios de tamaño pequeño quienes más logros han obtenido en este aspecto.

Cuadro 4
DESEMPEÑO SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2005

<i>Desempeño</i>	<i>Tamaño de municipio</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Excelente	16.10	12.10	4.00	32.20
Bueno	8.10	6.50	0.80	15.40
Regular	14.50	4.00	1.60	20.10
Malo	25.00	6.50	0.80	32.30
Total	63.70	29.10	7.20	100.00

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

Cuadro 5
PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE MEJORARON SU DESEMPEÑO
(NIVEL DE IDEGOB)

	<i>Periodo</i>	
	<i>1990-1999</i>	<i>1999-2005</i>
Mejóro su desempeño	54	90.30

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

La limitación en el anterior resultado, es que cualquier mejora en el nivel del Idegob, aun si es marginal se reporta. Por lo tanto, revisar los avances del desempeño observando los cambios en las categorías, nos permite tener un acercamiento más preciso de la dimensión en la cual están mejorando los gobiernos municipales.

El análisis por categorías muestra que si bien sí existe una mejora en el desempeño de los gobiernos municipales, ésta no es generalizada como se muestra en los cambios del nivel del Idegob. El resultado

(ver cuadro 6) reporta que alrededor de una tercera parte de los gobiernos municipales de Jalisco mejoraron su desempeño de manera relevante en el periodo 1990-1999; mientras que para 2000-2005, casi 4 de cada 10 gobiernos locales mejoraron su desempeño. El resultado es más apegado a lo que ocurre en la cotidianidad municipal, pues los analistas reconocen que hay formas de gestión pública por parte de algunos gobiernos municipales más eficientes y coherente, sin embargo, éstas no alcanzan a generar transformaciones sustanciales.

Cuadro 6
MUNICIPIOS QUE MEJORARON SU DESEMPEÑO (NIVEL DE IDEGOB)
SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO

<i>Tamaño de municipio</i>	<i>Periodo</i>	
	<i>1990-1999</i>	<i>1999-2005</i>
Grande	57	91.10
Mediano	55	86.10
Pequeño	25	100

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

Cuadro 7
CAMBIOS EN LA CATEGORÍA DE DESEMPEÑO DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO

<i>Categorías</i>	<i>Periodo</i>	
	<i>1990-1999</i>	<i>1999-2005</i>
Mejóro	30.90	38.70
Se mantuvo	43.10	27.40
Empeoró	26.00	33.90

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

Es importante señalar que en el periodo 1990-1999, la tendencia fue mantener la categoría de desempeño, mientras que en 1999-2005 prevaleció la mejora; pero también una tercera parte de los ayuntamientos mostró caída. La observación del cambio de categorías de desempeño por tamaño de municipio muestra que en el periodo 1990-1999

(ver cuadro 8), en los gobiernos de los municipios pequeños prevaleció la tendencia a mantener la categoría, de la misma manera que en los medianos y grandes.

Cuadro 8
MUNICIPIOS QUE CAMBIARON SU CATEGORÍA DE DESEMPEÑO
SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO, 1990-1999

<i>Categorías</i>	<i>Tamaño de municipio</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Mejoro	20.30	9.80	0.80	30.90
Se mantuvo	27.60	12.20	3.30	43.10
Empeoro	13	10.60	2.60	26.00
Total	61.00	32.50	6.50	100.00

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

El periodo 1999-2005 muestra que, a pesar de las mejoras en las categorías en los municipios pequeños la tendencia fue descendente; sin embargo, para los medianos fue ascendente, y de equilibrio para los grandes.

Cuadro 9
PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE CAMBIARON SU CATEGORÍA DE DESEMPEÑO
SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 1999-2005

<i>Categorías</i>	<i>Tamaño de municipio</i>			<i>Total</i>
	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>	
Mejóro	21.00	15.30	2.40	38.70
Se mantuvo	21.00	4.00	2.40	27.40
Empeoró	22	9.70	2.40	33.90
Total	63.70	29.00	7.30	100.00

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadro A1.

Por todo lo anteriormente expuesto, se afirma que el análisis por cambio de categorías, evidencia los esfuerzos por mejorar el desempeño de los gobiernos municipales en los últimos 15 años; sin embargo, este ha sido insuficiente.

EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y DESARROLLO HUMANO

La política de descentralización en México se sustentó en el fortalecimiento municipal. Se impulsaron cambios constitucionales y nuevas políticas públicas, con la intención de transformar a los gobiernos municipales para hacer frente a nuevas tareas, quizás la más relevante: impulsar el desarrollo local. El presente apartado relaciona la información entre el desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco (Idegob), y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con el objetivo de conocer la magnitud de coincidencia entre los correctos desempeños gubernamentales locales, y desarrollo humano.

Es un hecho que no todos los componentes del IDH son afectados directamente por las políticas públicas de los gobiernos municipales. Sin embargo, los ámbitos de acción municipal que son estipulados en la Constitución mexicana, permiten impulsar acciones dirigidas a impactar los ingresos municipales, desarrollar obras y políticas que impulsan el desarrollo educativo municipal, fomentar entornos saludables (a través de implementar políticas sanitarias), e impulsar la democracia municipal facilitando la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por lo tanto, promover el desarrollo humano en el ámbito local es posible (PNUD, 2005).

El cruce entre categorías de desarrollo humano,¹¹ con las categorías de desempeño gubernamental en el año 1999 (ver cuadro 10), muestra que la mayor parte de los municipios caen en una categoría de desarrollo humano media, y otra gran proporción en la baja. La tendencia de los municipios de desarrollo medio, es a tener gobiernos municipales con desempeño bueno y regular; en tanto que los municipios de desarrollo humano bajo, presentan gobiernos en su mayoría con desempeños regulares y malos.

¹¹Las categorías del Índice de desarrollo humano (IDH) para el 2000 y 2005, se fijaron utilizando la media de cada año, así como la desviación estándar del mismo; quedando la clasificación como se muestra a continuación: cuando el IDH es mayor que la media más dos desviaciones estándar, pertenece a la categoría alto (3); cuando permanece entre la media más dos desviaciones estándar y la media, le corresponde la categoría medio (2); y cuando es menor de la media, pertenece a la categoría bajo (1)

Cuadro 10
CLASIFICACIÓN DEL IDH 2000 Y DESEMPEÑO MUNICIPAL PARA 1999

<i>Desempeño</i>	<i>IDH</i>			
	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>	<i>Total</i>
Excelente	0.80	8.10	4.00	12.90
Bueno	0.80	23.40	6.50	30.60
Regular	0.80	20.20	26.60	47.60
Malo		1.60	7.30	8.90
Total	2.40	53.20	44.40	100

Nota: La clasificación de desempeño municipal corresponde al año de 1999, mientras que el IDH pertenece al año 2000.

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadros A1 y A2.

El año 2005 con respecto al 2000 no reporta resultados distintos en cuanto al desarrollo humano (ver cuadro 11). Es decir, un poco más de la mitad de los municipios tienen una categoría de desarrollo humano medio, y para 4 de cada 10 es baja. Sin embargo, el análisis del cruce de categorías tiene modificaciones importantes, en el caso de los municipios de desarrollo humano medio, las categorías de desempeño se concentra en los extremos; esto es, excelente y malo. En el caso de los municipios con desarrollo humano bajo, éstos muestran una tendencia más clara, pues en el año 2005 la gran mayoría siguen incluyéndose, y se mantienen en la categoría de desempeño regular y malo.

Cuadro 11
CLASIFICACIÓN DEL IDH Y DE DESEMPEÑO MUNICIPAL PARA 2005

<i>Desempeño</i>	<i>IDH</i>			
	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>	<i>Total</i>
Excelente	0.80	25.00	6.50	32.30
Bueno		9.70	5.60	15.30
Regular	0.80	9.70	9.70	20.20
Malo		11.30	21.00	32.30
Total	1.60	55.60	42.70	100

Fuente: Calculado con base en información del anexo 2 cuadros A1 y A2.

CONCLUSIONES

El Idegob, muestra que los GM de Jalisco han mejorado su desempeño a partir de 1990. Sin embargo, según la categoría de desempeño la mejora sólo ha ocurrido en una tercera parte de los ayuntamientos de Jalisco. Además, los gobiernos municipales que han mostrado mejoría no corresponden necesariamente a los medianos o grandes, lo que indica que las carencias en el desempeño ocurren en todos los municipios sin importar el tamaño.

Asimismo, se evidencia que el desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco no tiene una relación clara y positiva con el desarrollo humano. Es decir, se observan desempeños gubernamentales altos con índices de desarrollo humano bajos; lo cual indica en el caso de Jalisco, que las mejoras en el desempeño de los gobiernos municipales han sido insuficientes. Esto es, la política de descentralización, a más de veinticinco años de iniciada, no se concentró en construir capacidades en los gobiernos municipales para reflejar óptimos desempeños gubernamentales, orientados a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Los resultados de la presente investigación sugieren, que transitar por un proceso de gestión pública, en donde los gobiernos municipales realicen aportaciones al desarrollo humano, es una tarea difícil por dos razones: la primera tiene que ver con el gran número de gobiernos municipales en donde se deben construir capacidades. Esto implica transformaciones políticamente complejas (por ejemplo la implementación del servicio civil de carrera); la segunda razón involucra a la clase política estatal, pues ésta mantiene en la práctica una visión de crecimiento económico, sostenido en una constante preocupación por mantener la competitividad de la Zona Metropolitana de Guadalajara, lo cual se traduce en una enorme concentración política y económica.

Finalmente, sólo nos resta afirmar que en la actualidad no se identifican políticas gubernamentales (o propuesta no gubernamentales) claras que busquen revertir esta tendencia; por lo tanto, es difícil que existan incentivos para fortalecer los gobiernos municipales. La propuesta analítica de tener mejores gobiernos municipales que aporten al desarrollo humano es muy atractiva; sin embargo, las transformaciones que requiere Jalisco son sustanciales y de largo plazo, pero en la dinámica política, esto se vuelve muy difícil de realizar.

ANEXO 1

Cuadro A1
LA COMPOSICIÓN DEL IDEGOB Y LA ASIGNACIÓN DE PUNTAJES

<i>Indicador</i>	<i>Puntaje</i>	<i>Variables</i>	<i>Escala</i>	<i>Puntaje</i>
1. Oferta de servicio público	20	1.1 Cobertura de agua	100% = 10 0.0% = 0	10
		1.2 Cobertura de drenaje	100% = 5 0.0% = 0	5
		1.3 Cobertura de electricidad	100% = 5 0.0% = 0	5
2. Autonomía financiera	20	2.1 Porcentaje de ingresos propios (IP/IT)	0 - 25 = 5 26 - 50 = 10 51 - 75 = 15 76 - 100 = 20	20
3. Eficiencia en gasto	20	3.1 Porcentaje de gasto administrativo (GA/GT)	0 - 25 = 8 26 - 50 = 6 51 - 75 = 4 76 - 100 = 2	8
		3.2 Porcentaje de ingresos propios con respecto al gasto administrativo (IP/GA)	0 - 25 = 2 26 - 50 = 4 51 - 75 = 6 76 y más = 8	8
		3.3 Trabajadores en el gobierno (PT/TG)	201 y más = 4 151 - 200 = 3 101 - 150 = 2 Menos de 100 = 1	4
4. Mecanismos de financiamiento	15	4.1 Endeudamiento (DI/GT)	0 - 10 = 2 11 - 20 = 4 21 y más = 6.5	6.5
		4.2 Presión fiscal (IP/PT)	0 - 100 = 1 101 - 200 = 2 201 - 300 = 3 301 - 400 = 4 401 - 500 = 5 501 - 600 = 6 601 y más = 8.5	8.5
5. Creación de infraestructura	25	5.1 Porcentaje de gasto en obra pública (GOP/GT)	0 - 25 = 7 26 - 50 = 13 51 - 75 = 19 76 - 100 = 25	25
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>Total</i>		<i>100</i>
IP = Ingresos Propios.		PT = Población Total.		
IT = Ingresos Totales.		TG = Personal ocupado en actividades del gobierno.		
GT = Egresos Totales.		DI = Deuda en la cuenta de ingresos.		
GA = Gastos Administrativos.		GOP = Gasto en Obra Pública y Fomento.		

Fuente: Sánchez, Tovar y Sánchez (2003).

ANEXO 2

Cuadro A2

ÍNDICE DE DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL (IDEGOB) Y CATEGORÍAS
DE DESEMPEÑO PARA LOS MUNICIPIOS DE JALISCO, 1990, 1999 Y 2005

<i>Clave</i>	<i>Región</i>	<i>Municipio</i>	<i>Idegob 1990</i>	<i>Desempeño 1990</i>	<i>Idegob 1999</i>	<i>Desempeño 1999</i>	<i>Idegob 2005</i>	<i>Desempeño 2005</i>
14001	10	Acatic	48.6062	3	47.7797	3	62.1252	4
14002	12	Acatlán de Juárez	54.0784	4	44.2340	2	57.5700	3
14003	11	Ahualulco de Mercado	42.6044	2	44.0420	2	72.5667	4
14004	6	Amacueca	37.7656	1	53.7543	4	50.3874	1
14005	11	Amatitán	47.2199	3	48.9804	3	55.9397	2
14006	11	Ameca	52.6668	3	44.1974	2	56.2645	2
14007	11	San Juanito de Escobedo	47.1302	3	42.4523	2	58.3965	3
14008	3	Arandas	57.4496	4	47.9475	3	47.8582	1
14009	11	El Arenal	43.0073	2	48.0796	3	65.1211	4
14010	6	Atemajac de Brizuela	35.4440	1	53.6284	4	51.2763	1
14011	7	Atengo	45.7944	2	42.8239	2	58.7021	3
14012	10	Atenguillo	39.4030	2	40.5793	2	65.0695	4
14013	4	Atotonilco El Alto	62.1412	4	48.6413	3	73.9232	4
14014	6	Atoyac	42.4035	2	46.0855	2	55.1727	2
14015	8	Autlán de Navarro	52.1378	3	56.6553	4	67.7115	4
14016	4	Ayotlán	44.2280	2	46.9037	3	67.3537	4
14017	10	Ayutla	50.6107	3	46.5962	3	54.2150	2
14018	4	La Barca	46.2426	3	48.8258	3	59.4693	3
14019	1	Bolaños	42.6137	2	37.1931	1	47.6775	1
14020	9	Cabo Corrientes	28.5003	1	36.3394	1	44.1306	1
14021	8	Casimiro Castillo	49.3166	3	43.9707	2	57.3412	3
14022	8	Cihuatlán	42.7617	2	45.3651	2	52.4927	1
14023	6	Zapotlán El Grande (Ciudad Guzmán)	56.5453	4	54.3466	4	49.7352	1
14024	11	Cocula	55.6088	4	46.1831	2	49.3525	1
14025	1	Colotlán	53.0558	3	50.0209	3	54.9422	2
14026	5	Concepción de Buenos Aires	45.6838	2	49.6477	3	73.9992	4
14027	8	Cuautitlán de García	32.5760	1	38.2673	1	48.8056	1
14028	10	Barragán	42.0714	2	39.2211	2	59.5837	3
14029	12	Quautla	63.1474	4	40.8024	2	48.7974	1
14030	4	Cuquío	63.1474	4	40.8024	2	48.7974	1
14030	4	Chapala	49.1754	3	49.7918	3	65.9748	4
14031	1	Chimaltitán	26.0634	1	34.3764	1	49.6579	1

<i>Clave</i>	<i>Región</i>	<i>Municipio</i>	<i>Idegob 1990</i>	<i>Desempeño 1990</i>	<i>Idegob 1999</i>	<i>Desempeño 1999</i>	<i>Idegob 2005</i>	<i>Desempeño 2005</i>
14032	7	Chiquilistlán	32.1992	1	45.3514	2	45.9655	1
14033	4	Degollado	51.7434	3	54.4550	4	54.5619	2
14034	7	Ejutla	51.2387	3	56.6360	4	56.3108	2
14035	2	Encarnación de Díaz	63.0901	4	45.1849	2	64.3559	4
14036	11	Etzatlán	66.5271	4	44.2322	2	68.9579	4
14037	7	El Grullo	40.0949	2	45.4937	2	65.1261	4
14038	10	Guachinango	55.4551	4	40.2848	2	58.5280	3
14039	12	Guadalajara	43.9621	2	51.6342	3	56.2811	2
14040	11	Hostotipaquillo	52.5109	3	34.6640	1	50.1429	1
14041	1	Huejúcar	45.3556	2	39.1795	2	60.4001	3
14042	1	Huejuquilla El Alto	46.0250	2	44.1099	2	47.0382	1
14043	8	La Huerta	44.6544	2	41.8839	2	57.5289	3
		Itlahuacán de los						
14044	12	Membrillos	35.0701	1	50.7807	3	68.5989	4
14045	12	Itlahuacán del Río	36.7688	1	42.5537	2	54.1946	2
14046	3	Jalostotitlán	51.3841	3	52.9368	3	67.8420	4
14047	4	Jamay	36.3789	1	44.0521	2	58.6735	3
14048	3	Jesús María	42.8052	2	52.7943	3	66.6305	4
14049	5	Jilotlán de Los Dolores	27.9968	1	36.6096	1	50.0643	1
14050	4	Jocotepec	53.4481	3	46.8575	3	46.1922	1
14051	12	Juanacatlán	44.3099	2	44.2577	2	62.7470	4
14052	7	Juchitlán	52.1167	3	44.4501	2	48.7436	1
14053	2	Lagos de Moreno	56.5344	4	52.7001	3	62.1373	4
14054	7	El Limón	44.0833	2	41.5388	2	67.9978	4
14055	11	Magdalena	36.9232	1	47.2137	3	68.8659	4
14056	5	Santa María del Oro	37.8456	1	37.8433	1	39.4739	1
14057	5	La Manzanilla de La Paz	48.5131	3	41.4177	2	54.7476	2
14058	10	Mascota	50.7555	3	48.9004	3	55.8711	2
14059	5	Mazamitla	38.3028	1	43.1717	2	56.2137	2
14060	3	Mexticacán	46.7990	3	43.7565	2	53.0995	2
14061	1	Mezquitic	44.1058	2	36.2094	1	44.9004	1
14062	10	Mixtlán	46.9824	3	47.9192	3	58.3810	3
14063	4	Ocotlán	44.4508	2	52.2013	3	63.8549	4
14064	2	Ojuelos de Jalisco	41.9123	2	43.1660	2	56.5759	2
14065	5	Pihuamo	38.2446	1	44.5858	2	51.4643	1
14066	4	Poncitlán	46.8583	3	40.6851	2	58.3055	3
14067	9	Puerto Vallarta	61.8804	4	58.9630	4	59.8246	3
14068	8	Villa Purificación	40.7435	2	48.1891	3	49.4405	1
14069	5	Quitupan	31.0900	1	43.0642	2	54.4406	2
14070	12	El Salto	51.3285	3	40.6289	2	63.5282	4

Figura A2 (Continuación)

<i>Clave</i>	<i>Región</i>	<i>Municipio</i>	<i>Idegeb 1990</i>	<i>Desempeño 1990</i>	<i>Idegeb 1999</i>	<i>Desempeño 1999</i>	<i>Idegeb 2005</i>	<i>Desempeño 2005</i>
14071	12	San Cristóbal de la Barranca	29.8847	1	39.6801	2	41.7733	1
14072	2	San Diego de Alejandría	35.3742	1	45.5785	2	56.3123	2
14073	2	San Juan de los Lagos	55.0699	4	48.0561	3	61.6117	4
14074	3	San Julián	78.1933	4	50.9588	3	64.6946	4
14075	11	San Marcos	40.7496	2	41.3883	2	51.7264	1
14076	1	San Martín de Bolaños	31.0194	1	39.0726	1	42.0651	1
14077	11	San Martín Hidalgo	58.9607	4	46.0660	2	68.5601	4
14078	3	San Miguel El Alto	46.9260	3	56.8753	4	59.5913	3
14079	6	Gómez Farías	39.7387	2	41.3365	2	53.8347	2
14080	10	San Sebastián del Oeste	40.9956	2	45.2701	2	55.0807	2
14081	1	Santa María de los Ángeles	29.4363	1	42.1126	2	50.5765	1
14082	6	Sayula	51.1052	3	47.0352	3	61.7422	4
14083	11	Tala	47.6659	3	52.6861	3	61.3793	3
14084	10	Talpa de Allende	34.8015	1	43.1620	2	58.7107	3
14085	5	Tamazula de Gordiano	39.2611	2	51.9823	3	47.6520	1
14086	6	Tapalpa	39.9798	2	43.0206	2	44.3775	1
14087	5	Tecalitlán	37.6139	1	45.5793	2	53.8539	2
14088	7	Tecolotlán	57.6165	4	43.1059	2	69.4282	4
14089	6	Techaluta de Montenegro	32.0742	1	45.1060	2	59.8878	3
14090	7	Tenamactlán	43.4767	2	42.9900	2	44.9225	1
14091	2	Teocaltiche	44.8363	2	47.1581	3	55.1565	2
14092	6	Teocuitatlán de Corona	36.7822	1	43.7681	2	46.8762	1
14093	3	Tepatitlán de Morelos	55.8574	4	49.0217	3	70.3701	4
14094	11	Tequila	47.7616	3	53.3731	4	57.6779	3
14095	11	Teuchitlán	48.5372	3	54.0729	4	76.1071	4
14096	4	Tizapán El Alto	60.1090	4	47.6217	3	70.6404	4
14097	12	Tlajomulco de Zúñiga	59.9659	4	63.3006	4	67.5943	4
14098	12	Tlaquepaque	50.9807	3	48.0254	3	51.3947	1
14099	6	Tolimán	39.9842	2	44.4695	2	54.0769	2
14100	9	Tomatlán	42.1358	2	38.8454	1	53.1081	2
14101	12	Tonalá	55.6817	4	42.1695	2	54.2023	2
14102	7	Tonaya	52.9271	3	45.7599	2	44.9972	1
14103	6	Tonila	40.2899	2	44.1012	2	59.1372	3
14104	1	Totatiche	40.1819	2	43.7393	2	45.1923	1
14105	4	Tototlán	36.9101	1	46.5963	3	66.9795	4
14106	7	Tuxcacuesco	32.1696	1	47.6294	3	44.1143	1
14107	4	Tuxcueca	32.0087	1	41.7536	2	46.7155	1
14108	6	Tuxpan	39.4746	2	44.8342	2	62.3417	4

<i>Clave</i>	<i>Región</i>	<i>Municipio</i>	<i>Idegob 1990</i>	<i>Desempeño 1990</i>	<i>Idegob 1999</i>	<i>Desempeño 1999</i>	<i>Idegob 2005</i>	<i>Desempeño 2005</i>
14109	2	Unión de San Antonio	35.1623	1	54.5154	4	64.8513	4
14110	7	Unión de Tula	51.3626	3	46.6597	3	61.9686	4
14111	3	Valle de Guadalupe	62.7905	4	44.3373	2	55.6535	2
14112	5	Valle de Juárez	59.4710	4	55.3584	4	45.9428	1
14113	6	San Gabriel	40.8980	2	45.0677	2	68.1233	4
14114	12	Villa Corona	51.3821	3	46.8175	3	68.2003	4
14115	1	Villa Guerrero	33.2801	1	40.9660	2	44.9025	1
14116	2	Villa Hidalgo	64.6596	4	63.0734	4	62.1712	4
14117	3	Cañadas de Obregón Yahualica de González	57.9991	4	45.3015	2	63.9791	4
14118	3	Gallo	70.9024	4	48.8532	3	52.2591	1
14119	6	Zacoalco de Torres	42.6920	2	51.1429	3	65.8624	4
14120	12	Zapopan	57.9734	4	53.8306	4	69.5898	4
14121	6	Zapotiltic	46.3663	3	50.8651	3	53.6470	2
14122	6	Zapotitlán de Vadillo	34.2006	1	38.5672	1	52.4350	1
14123	4	Zapotlán del Rey	42.8654	2	42.1266	2	46.2644	1
14124	12	Zapotlanejo	56.9239	4	56.1810	4	50.7811	1

Falta información en algún rubro

Cuadro A3
 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y SU CLASIFICACIÓN
 PARA LOS MUNICIPIOS DE JALISCO, 2000, 2005

<i>Municipio</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>Clasificación IDH 2000</i>	<i>IDH 2005</i>	<i>Clasificación IDH 2005</i>
Acatic	0.7520	2	0.7514	2
Acatlán de Juárez	0.7900	2	0.8021	2
Ahualulco de Mercado	0.8130	2	0.7880	2
Amacueca	0.7230	1	0.7264	1
Amatitán	0.7600	2	0.7907	2
Ameca	0.7670	2	0.7713	2
San Juanito de Escobedo	0.7530	2	0.7686	2
Arandas	0.7560	2	0.7586	2
El Arenal	0.7880	2	0.7873	2
Atemajac de Brizuela	0.6920	1	0.7186	1
Atengo	0.6850	1	0.7098	1
Atenguillo	0.7420	2	0.7684	2
Atotonilco El Alto	0.7540	2	0.7544	2

Figura A2 (Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>Clasificación</i>		<i>Clasificación</i>	
	<i>IDH 2000</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>IDH 2005</i>	<i>IDH 2005</i>
Atoyac	0.7110	1	0.7281	1
Autlán de Navarro	0.7960	2	0.7911	2
Ayotlán	0.7140	1	0.7259	1
Ayutla	0.7360	1	0.7496	2
La Barca	0.7560	2	0.7607	2
Bolaños	0.6530	1	0.6682	1
Cabo Corrientes	0.7520	2	0.7170	1
Casimiro Castillo	0.8110	2	0.7674	2
Cihuatlán	0.7730	2	0.7733	2
Zapotlán El Grande (Ciudad Guzmán)	0.8120	2	0.8048	2
Cocula	0.7490	2	0.7608	2
Colotlán	0.7670	2	0.7712	2
Concepción de Buenos Aires	0.7660	2	0.7551	2
Cuautlán de García Barragán	0.6560	1	0.6499	1
Cuautla	0.7180	1	0.7496	2
Cuquío	0.6890	1	0.7097	1
Chapala	0.8010	2	0.8018	2
Chimaltitán	0.6480	1	0.6591	1
Chiquilistlán	0.6930	1	0.7166	1
Degollado	0.7310	1	0.7474	1
Ejutla	0.7380	1	0.7589	2
Encarnación de Díaz	0.7380	1	0.7439	1
Etzatlán	0.7700	2	0.7822	2
El Grullo	0.7710	2	0.7774	2
Guachinango	0.6860	1	0.7137	1
Guadalajara	0.8340	3	0.8258	3
Hostotipaquillo	0.6980	1	0.7212	1
Huejúcar	0.7220	1	0.7424	1
Huejuquilla El Alto	0.6980	1	0.7161	1
La Huerta	0.7610	2	0.7443	1
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.7880	2	0.7897	2
Ixtlahuacán del Río	0.7230	1	0.7337	1
Jalostotitlán	0.7550	2	0.7597	2
Jamay	0.7640	2	0.7699	2
Jesús María	0.7030	1	0.7297	1
Jilotlán de Los Dolores	0.6550	1	0.6597	1
Jocotepec	0.7610	2	0.7621	2
Juanacatlán	0.7890	2	0.7992	2
Juchitlán	0.7400	1	0.7439	1

<i>Municipio</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>Clasificación</i>	
		<i>IDH 2000</i>	<i>IDH 2005</i>
Lagos de Moreno	0.7640	2	2
El Limón	0.7580	2	2
Magdalena	0.7610	2	2
Santa María del Oro	0.6290	1	1
La Manzanilla de La Paz	0.7440	2	1
Mascota	0.7650	2	2
Mazamitla	0.7520	2	2
Mexicacán	0.7030	1	1
Mezquitic	0.5760	1	1
Mixtlán	0.7140	1	1
Ocotlán	0.8050	2	2
Ojuelos de Jalisco	0.7040	1	1
Pihuamo	0.7240	1	2
Poncitlán	0.7720	2	2
Puerto Vallarta	0.8240	2	2
Villa Purificación	0.6990	1	1
Quitupan	0.6570	1	1
El Salto	0.7900	2	2
San Cristóbal de la Barranca	0.6960	1	1
San Diego de Alejandría	0.7280	1	1
San Juan de los Lagos	0.7660	2	1
San Julián	0.7670	2	2
San Marcos	0.7460	2	2
San Martín de Bolaños	0.7350	1	1
San Martín Hidalgo	0.7620	2	2
San Miguel El Alto	0.7670	2	2
Gómez Farías	0.7230	1	2
San Sebastián del Oeste	0.6940	1	1
Santa María de los Ángeles	0.7260	1	1
Sayula	0.7740	2	2
Tala	0.7740	2	2
Talpa de Allende	0.7400	1	1
Tamazula de Gordiano	0.7500	2	2
Tapalpa	0.7320	1	1
Tecalitlán	0.7310	1	2
Tecolotlán	0.7350	1	2
Techaluta de Montenegro	0.7280	1	1
Tenamaxtlán	0.7520	2	2
Teocaltiche	0.7370	1	1
Teocuitatlán de Corona	0.7100	1	1
Tepatitlán de Morelos	0.7810	2	2
Tequila	0.7640	2	2

Figura A3 (Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>Clasificación</i>	
		<i>IDH 2000</i>	<i>IDH 2005</i>
Teuchitlán	0.7600	2	2
Tizapán El Alto	0.7280	1	2
Tlajomulco de Zúñiga	0.7810	2	2
Tlaquepaque	0.8120	2	2
Tolimán	0.6770	1	1
Tomatlán	0.7420	2	1
Tonalá	0.7880	2	2
Tonaya	0.7300	1	1
Tonila	0.7530	2	2
Totatiche	0.7190	1	2
Tototlán	0.7440	2	2
Tuxcacuesco	0.6920	1	1
Tuxcueca	0.7520	2	2
Tuxpan	0.8250	3	2
Unión de San Antonio	0.7150	1	1
Unión de Tula	0.7650	2	2
Valle de Guadalupe	0.7600	2	2
Valle de Juárez	0.7570	2	2
San Gabriel	0.7210	1	1
Villa Corona	0.7560	2	2
Villa Guerrero	0.6840	1	1
Villa Hidalgo	0.7730	2	1
Cañadas de Obregón	0.7230	1	1
Yahualica de González Gallo	0.7440	2	2
Zacoalco de Torres	0.7460	2	2
Zapopan	0.8390	3	3
Zapotiltic	0.7670	2	2
Zapotitlán de Vadillo	0.7320	1	1
Zapotlán del Rey	0.7090	1	1
Zapotlanejo	0.7560	2	1

BIBLIOGRAFÍA

AMMAC <http://www.ammac.org.mx/> consultado el 1 de febrero de 2008.

ARROYO ALEJANDRE, Jesús y Antonio Sánchez Bernal (2003), "Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional", en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas Municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, pp. 87-128.

- CABRERO MENDOZA, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económica.
- CIDE www.cide.edu.mx consultado el 1 de febrero de 2008.
- Consejo Nacional de la Población (Conapo) www.conapo.org.mx consultado el día 20 de enero de 2008.
- GARCÍA BÁTIZ, María Luisa, Sergio M. González Rodríguez, Antonio Sánchez B. y Basilio Verduzco Chávez (1998), *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UCLA Program on Mexico-Juan Pablos Editor.
- GARRIDO FERNÁNDEZ, Fernando (2005), “Una década de programas Leader en las zonas rurales, en *Anuario: Agricultura Familiar en España 2005*, Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos, pp. 66-73, www.upa.es/anuario_2005/pag_066-073_garrido.pdf (consultado el 20 de enero de 2008).
- Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), *Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad)*, en: www.inegi.gob.mx, consultada en junio de 2004.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)*, en www.inafed.gob.mx, consultada: en junio de 2004.
- Interamericano de Desarrollo, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- LLORENS, Juan Luis, Francisco Albuquerque y Jaime del Castillo (2002), *Informe de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Washington, Banco
- MARKUSEN, Ann y Clelio Campolina Diniz (2003), “Las disparidades en la competencia de las regiones latinoamericanas: oportunidades y limitaciones”, documento preparado para el seminario “Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe”, 22 de marzo, Milán, Italia. <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCPonenciaMarkusenSP.pdf> (consultado el 20 de enero de 2008).
- RAMÍREZ SÁINZ, Juan Manuel (coord.) (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- SÁNCHEZ BERNAL, Antonio (2001) “Estrategias de las organizaciones locales ante el cambio institucional. El caso de los municipios de México”, en Antonio Sánchez Bernal, *La ruta del cambio institucional. Ensayos sobre desarrollo local*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

- _____, Edgar Tovar García, y Antonia Sánchez Martínez (2003), “Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal”, en *Revista Gestión Municipal*, vol. 1, año 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- _____ (2004), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México. El caso de los municipios de Jalisco y Guanajuato*. Tesis Doctoral, Universidad de Guadalajara (inédito).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), <http://www.undp.org.mx/> consultado el día 25 de enero 2008, Pagina de Internet 2006.
- _____ (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004*. <http://saul.nueve.com.mx/informes/index.html> consultado el 3 de enero de 2008.
- _____ (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano. San Luis Potosí 2005*. <http://saul.nueve.com.mx/informes/images/01%20-%20Preliminares.pdf> (consultado el 25 de enero de 2008).

Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad

Jorge de Dios López
David Gómez Álvarez

El desarrollo humano no puede verse desligado de las capacidades institucionales de los gobiernos encargados de promoverlo en cada unidad territorial. Si bien, la relación entre capacidades institucionales y desarrollo humano no es directa ni unidireccional, sí es posible encontrar un vínculo claro entre las dimensiones del IDH –salud, educación, ingreso– 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.

En la misma forma en que México muestra una diversidad enorme en términos del grado de desarrollo humano de sus estados y municipios, es posible identificar variaciones equivalentes en términos de capacidades institucionales. Todos los mexicanos –salvo aquellos que habitan el Distrito Federal– tienen su contacto más inmediato con el gobierno en el espacio municipal, 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 –sus recursos humanos, fiscales y administrativos, sus mecanismos de rendición de cuentas, el alcance de los bienes y servicios que provee– muestra extremos dramáticos: del ayuntamiento rico, grande y urbano con personal especializado, instituciones sólidas y recursos abundantes al gobierno local pobre, pequeño y rural con personal de medio tiempo, sin procesos ni organizaciones consolidadas y que depende de las trans-

ferencias de otros niveles de gobierno para cubrir sus necesidades administrativas básicas.

Este capítulo retrata esa diversidad con base en el 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 de encuestas especializadas, la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus responsabilidades.

Medir las capacidades institucionales de un gobierno tiene varios propósitos: dar información sobre la situación de un gobierno en relación con otros; identificar los espacios donde son necesarias intervenciones dirigidas a reformar la capacidad de algún gobierno; y, finalmente, relacionar la variaciones en capacidad institucional con otros indicadores y, así, generar explicaciones causales sobre los efectos de las distintas capacidades instituciones. El ICCIM cumple los tres objetivos. En primer lugar, ofrece un diagnóstico de la situación de los municipios en México y permite comparar las capacidades institucionales entre ellos. También genera información sobre los espacios donde cada municipio está más rezagado o aventajado en términos de capacidades institucionales, por lo que puede ser un insumo útil para una agenda de reforma. Finalmente, sirve para encontrar los puntos de contacto entre los grados de capacidad institucional y el desarrollo humano, con lo que fortalece el argumento central del 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 traduce en mayores libertades ciudadanas y, en consecuencia, en mayor desarrollo.

El capítulo inicia con una explicación del ICCIM: sus componentes y fuentes de información, así como el método de cálculo. Con base en los resultados del índice, las siguientes secciones presentan los resultados nacionales y por entidad federativa. Estos resultados, además, son utilizados para explorar la relación entre capacidades institucionales y desarrollo humano. Finalmente, con el objetivo ilustrar la diversidad que existe entre las capacidades institucionales con las que cuentan los gobiernos locales en México, se analiza con más detalle el caso de los municipios del estado de Jalisco, para compararlos con el resto de

los municipios del país y entre ellos, y, de esta manera, encontrar la relación con los niveles de desarrollo humano en cada municipio del estado y las regiones que lo integran.

EL ÍNDICE COMPUESTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES

El *Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)* mide las capacidades institucionales de los municipios de México. Este índice se compone de cuatro dimensiones básicas de la arquitectura institucional de los gobiernos municipales:

- **Capacidad Fiscal:** se mide por el esfuerzo recaudatorio y la inversión realizada en obra pública. Es una dimensión que capta información tanto del ingreso como del gasto público municipal.
- **Capacidad de Dotación de Servicios:** se mide 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. Se trata de una dimensión que capta el cumplimiento de algunas de las principales responsabilidades del gobierno municipal.
- **Capacidad Administrativa:** es medida por medio del nivel de 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. Es una dimensión que retrata distintos aspectos de la administración pública municipal.
- **Capacidad de Rendición de Cuentas:** mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana, así como la incidencia de ésta en la gestión municipal, y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio. Se trata de una dimensión que refleja la gobernanza local.

Cada una de estas dimensiones se compone de diferentes indicadores, que se miden con los resultados de la Encuesta Nacional a Go-

biernos Municipales (ENGM), así como con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (Conapo). La construcción del índice se basa tanto en datos censales, como de resultados de encuestas, de modo que está formado por una combinación de insumos que hacen del índice un instrumento de medición amplio que captura la complejidad del concepto de capacidades institucionales.

Con base en los indicadores se generó un subíndice para cada una de las dimensiones. Los indicadores que agrupan los subíndices utilizados para medir las cuatro dimensiones que componen el ICCIM –Subíndice de Capacidad Fiscal (SICF), Subíndice de Capacidad de Dotación de Servicios (SICDS), Subíndice de Capacidad Administrativa (SICA), y Subíndice de Capacidad Rendición de Cuentas (SICRC)– se expresan como un valor entre cero y cien (0 y 100). Por lo tanto, los subíndices miden el grado o nivel de desarrollo en cada una de las dimensiones. Para el cálculo del ICCIM se utiliza la siguiente fórmula de promedio ponderado:¹

$$\text{ICCIM} = 0.1 (\text{SICF}) + 0.3 (\text{SICDS}) + 0.35 (\text{SICA}) + 0.25 (\text{SICRC})$$

Los ponderadores se obtuvieron mediante un análisis de componentes principales, tal como se detalla en las notas técnicas. Una vez obtenido el valor para el ICCIM, y para cada uno de los subíndices componentes, se considera el rango de variación para definir categorías, y así formar grupos de municipios de acuerdo al valor que presenten en cada subíndice. Así, un municipio puede tener un grado de capacidades institucionales “muy alto”, “alto”, “medio”, “bajo” o “muy bajo”

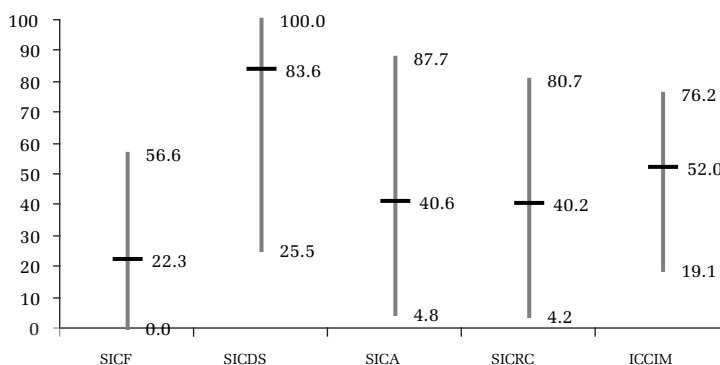
¹El valor alcanzado por el ICCIM y cada uno de sus índices componentes en un municipio es una herramienta para ubicar la posición del mismo en el ordenamiento dentro de la totalidad de municipios. También podemos clasificar a los municipios en varios grupos según la similitud de sus índices, para lo 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 (ver nota técnica cuadro 1.1.2). La desviación estándar es una medida de la dispersión de los índices, por tanto se considera ésta para fijar los límites de los intervalos partiendo del valor ME. De esta forma los índices se categorizan considerando la propia información de su distribución. Los intervalos obtenidos se etiquetan de manera tal que podamos clasificar a los municipios en el grado de capacidad correspondiente según el valor alcanzado por el índice (ver nota técnica cuadro 1.1.3.). Sobre los valores de los ponderadores, véase la nota técnica 9.

(ver nota técnica 2), lo mismo que para cada subíndice. El ICCIM se calculó para un total de 2,166 municipios del país.²

La medición de capacidades institucionales municipales

En el ámbito nacional, el valor promedio del ICCIM es de 52; el valor máximo es 76.2 y el mínimo 19.1. La capacidad fiscal es la dimensión en la cual los municipios presentan valores menores, con un promedio de 22.3; mientras que la dotación de servicios es la dimensión con un promedio más alto de 83.6 (ver gráfica 1).

Gráfica 1
ICCIM Y SUS DIMENSIONES, 2004. PROMEDIO, MÁXIMO Y MÍNIMO

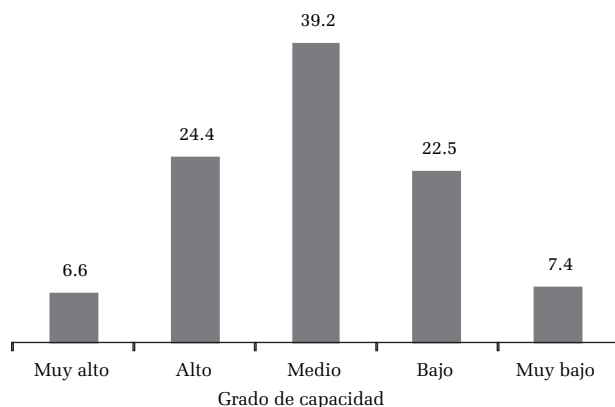


Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

La distribución de los municipios de México según el grado de capacidades institucionales es simétrica, donde el 31 por ciento de los municipios se encuentran 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 2).

²En el año 2004, había en el país 2,436 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal. Para este análisis de capacidades institucionales municipales, se excluyeron del cálculo las 16 delegaciones del Distrito Federal dado que no se levantó la correspondiente ENGM por no ser consideramos propiamente como municipios.

Gráfica 2
 PORCENTAJE DE MUNICIPIOS SEGÚN GRADO
 DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES, 2004



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

El municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, presenta el mayor valor a nivel nacional para el ICCIM con 76.24 y un grado de capacidades institucionales muy alto.

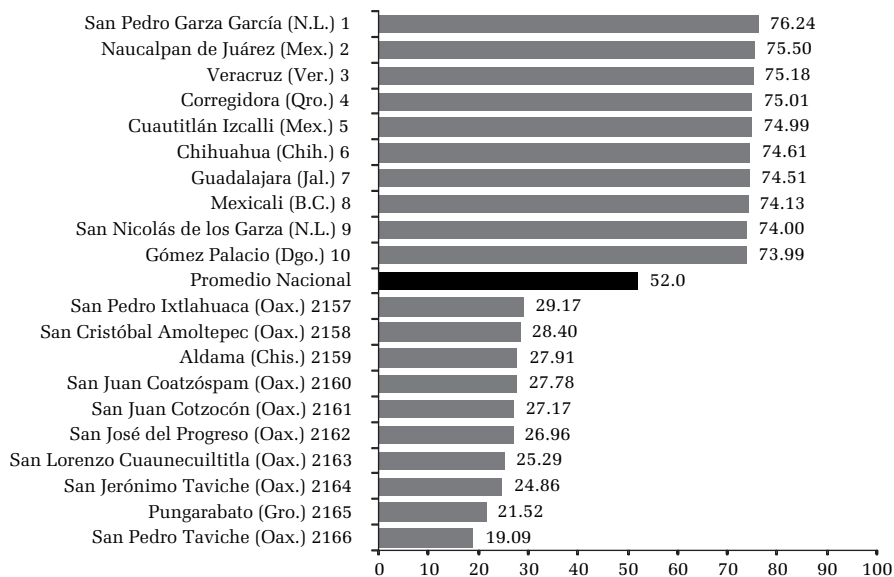
Por otro lado, San Pedro Taviche, en Oaxaca, tiene el menor valor del ICCIM con 19.09 y un grado de capacidades institucionales muy bajo. Le siguen otros municipios principalmente de Oaxaca, Guerrero y Chiapas (ver gráfica 3).

La diferencia de capacidades institucionales indica que el municipio con mayor ICCIM es 3 veces superior que el municipio con menor valor. Analizando las dimensiones que componen el ICCIM, se observa que la brecha en la capacidad administrativa es hasta 10 veces mayor (ver gráfica 4).

Al analizar el ICCIM según el tamaño poblacional del municipio, se observa una tendencia creciente en el valor promedio conforme los municipios son más grandes. En los municipios menores a 2,500 habitantes, el promedio de ICCIM es de 45.7, aumentando a 62.7 en el grupo de 100 mil habitantes o más. Es decir, la brecha en el desarrollo de capacidades institucionales es de 37por ciento entre ambos grupos de municipios.

Gráfica 3

POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA CLASIFICACIÓN NACIONAL DEL ICCIM

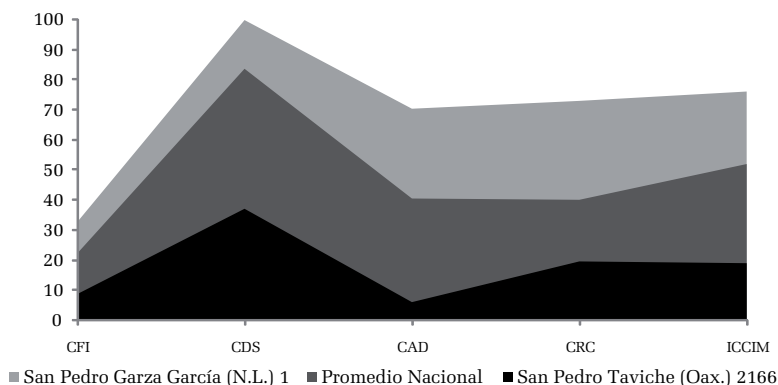


Nota: el número después del nombre del municipio indica el lugar que ocupa en el ordenamiento nacional.

Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Gráfica 4

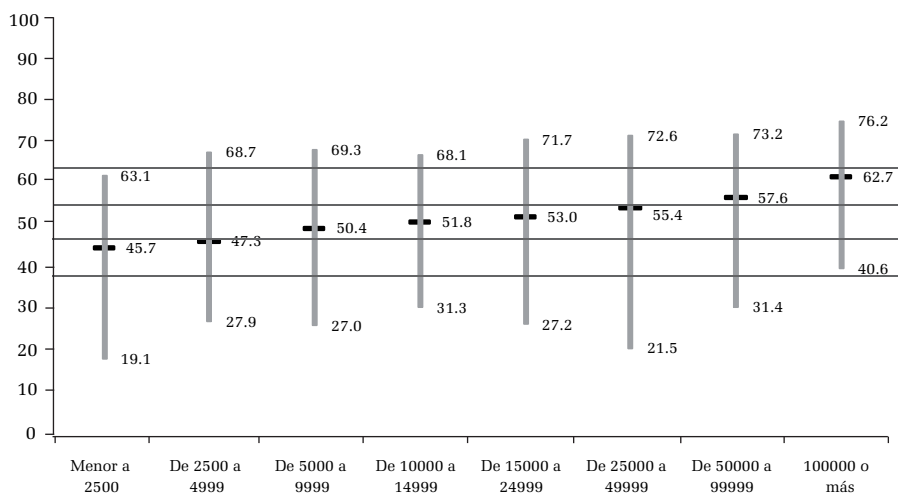
ICCIM Y SUS COMPONENTES EN LOS MUNICIPIOS EXTREMOS DEL RANKING NACIONAL



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Los resultados muestran que ningún municipio con una población menor a 2,500 habitantes presenta un grado muy alto en el valor del ICCIM. De manera similar, ningún municipio con 100 mil habitantes o más presenta un grado muy bajo del ICCIM (ver gráfica 5).

Gráfica 5
ICCIM SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO A NIVEL NACIONAL 2004
PROMEDIO, MÁXIMO Y MÍNIMO



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Por otro lado, se observa que el mayor rango de variación³ se presenta en el grupo de municipios con población de 25 000 a 49 999 habitantes, con 51.1 puntos, mientras que el menor rango de variación es de 35.6 y se presenta en los municipios de 100 000 habitantes o más. Los municipios de este grupo tienen capacidades institucionales más similares.

El Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales y el desarrollo humano en México

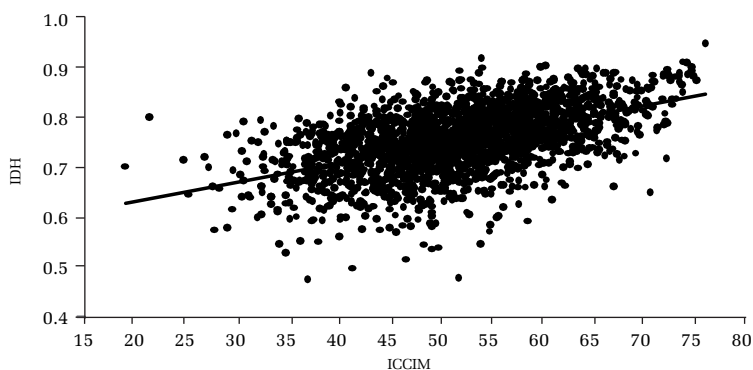
El coeficiente de correlación entre el ICCIM y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional es de 0.52, una correlación positiva pero

³El rango de variación es una medida de dispersión de los datos, definido por la diferencia entre el valor máximo y mínimo.

no fuerte (ver gráfica 6). La tendencia es que a mayor grado de capacidades institucionales, mayor nivel de desarrollo humano.

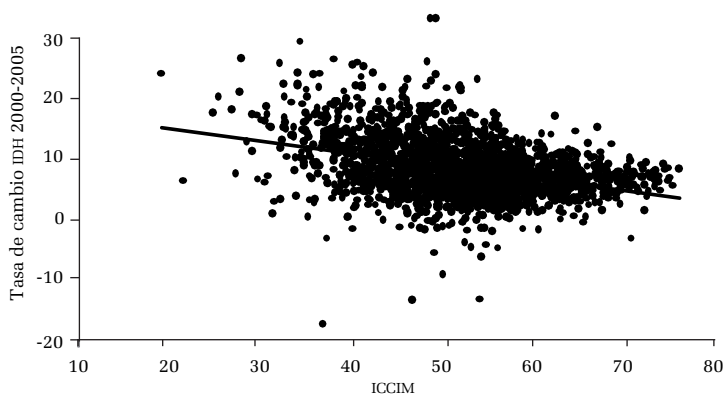
Comparando el ICCIM correspondiente al 2004 con la tasa de cambio del IDH en el periodo 2000-2005, se observa que a medida que los municipios tienen capacidades institucionales mayores, el crecimiento en el IDH es menor (ver gráfica 7).

Gráfica 6
RELACIÓN DEL ICCIM Y EL IDH A NIVEL NACIONAL 2004



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Gráfica 7
RELACIÓN DEL ICCIM Y LA TASA DE CAMBIO DE IDH A NIVEL NACIONAL 2000-2005



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Este hallazgo no es sorprendente pues, como se explicó anteriormente, los municipios con mayor grado de capacidades institucionales y con mayores niveles de desarrollo humano son los municipios más grandes en cuanto a población. Por lo tanto, el esfuerzo que requieren estos municipios para aumentar el nivel de desarrollo humano es mucho mayor que el de municipios que cuentan con una población menor. Aún más, el punto de partida importa: es de esperar que aumentar los valores del IDH en municipios donde los valores son ya altos requiere de un esfuerzo y de inversión mucho mayor que la de tener avances donde los valores son muy bajos y, por tanto, cualquier intervención puede tener efectos grandes.

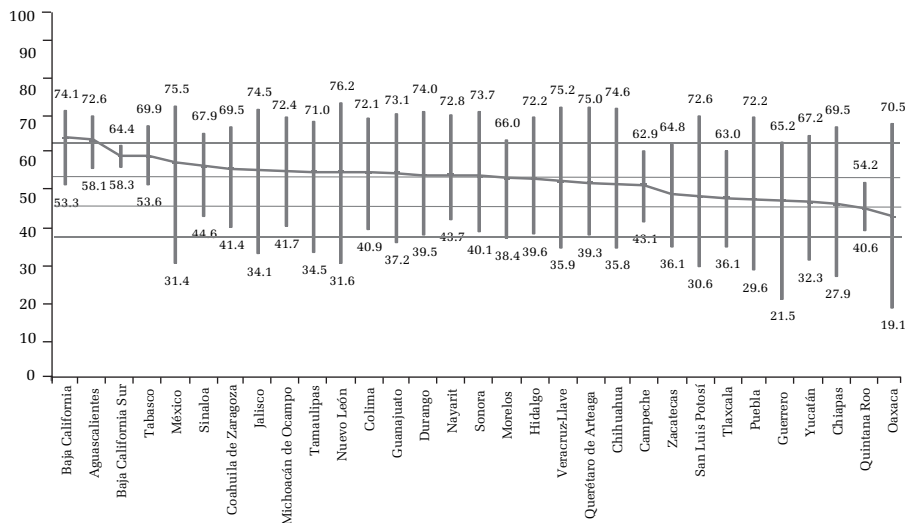
Sin embargo, la relación entre el grado de las capacidades institucionales y el nivel de desarrollo humano de los municipios no es inequívoca. En primer lugar, por el origen de cada uno de estos conceptos: las capacidades institucionales son un proceso meramente endógeno, mientras que el desarrollo humano 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, al tiempo que existen círculos viciosos con la dinámica opuesta. En todo caso, la relación causal no es unidireccional.

Entidades federativas y capacidades institucionales de sus municipios

Entre las entidades federativas, Baja California presenta el promedio del ICCIM más alto con 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 8).

Gráfica 8

PROMEDIO, MÁXIMO Y MÍNIMO DEL ICCIM POR ENTIDAD FEDERATIVA.



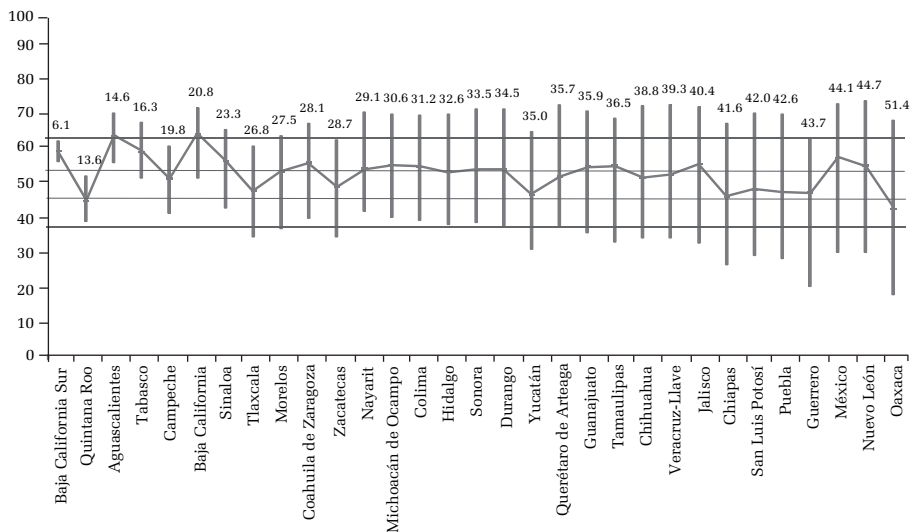
Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Oaxaca presenta la mayor desigualdad entre municipios con un rango de variación de 51.4. En Nuevo León se encuentra el municipio con mayores capacidades institucionales. No obstante, esta entidad es la segunda del país con mayor rango de variación con un valor de 44.7. En contraste, Baja California Sur presenta mayor similitud en capacidades institucionales entre municipios con un rango de variación de sólo 6.1; le sigue Quintana Roo con un valor de variación de 13.6 siendo esta entidad la segunda con menor valor promedio del ICCIM. (ver gráfica 9).

Sin embargo, se pueden observar entidades que a pesar de tener los rangos más altos de variación entre sus municipios, también presentan los mayores porcentajes de municipios en grado alto y muy alto en capacidades institucionales, por lo que ocupan las primeras posiciones del ordenamiento bajo este criterio (ver gráfica 10). Esto significa que el amplio rango de variación del ICCIM que presentan los municipios de algunas entidades del país se debe a que algunos de ellos presentan un valor bajo, pero se pueden considerar como casos aislados.

Gráfica 9

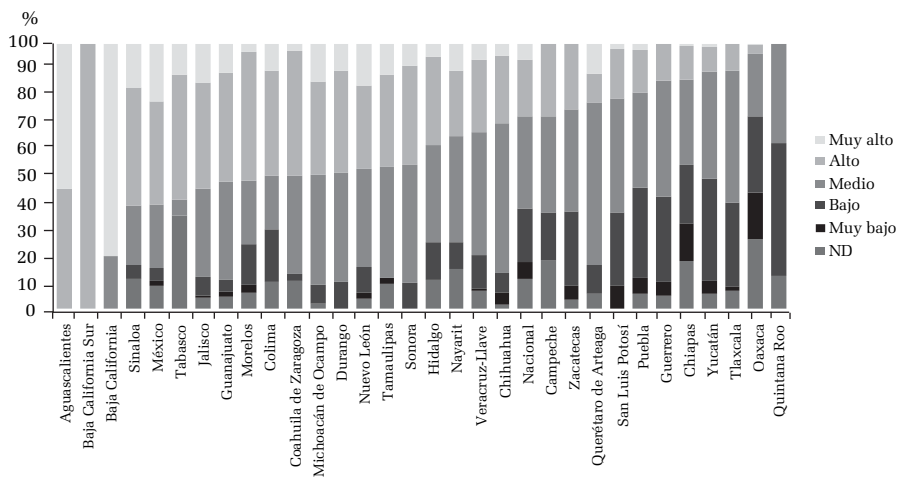
RANGO DE VARIACIÓN DEL ICCIM POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Gráfica 10

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS POR GRADO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

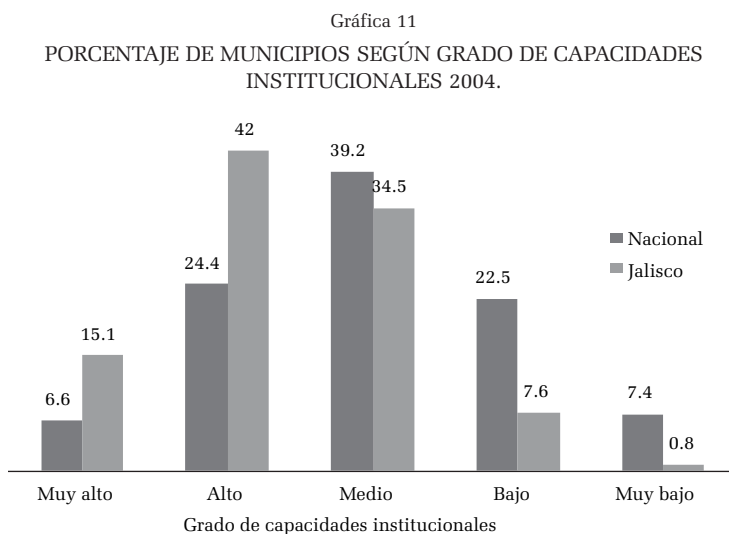


Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

*Capacidades institucionales en el contexto nacional:
el caso de los municipios de Jalisco*

Más de la mitad de los municipios de Jalisco presentan un grado de capacidades institucionales alto o muy alto (57 por ciento), mientras que a nivel nacional, poco menos de una tercera parte (31 por ciento) se encuentra en este rango.

Por otro lado, el 30 por ciento de los municipios de México tienen grado de capacidades institucionales bajo o muy bajo y en Jalisco tan sólo el 8.4 por ciento presenta esta situación (ver gráfica 11).



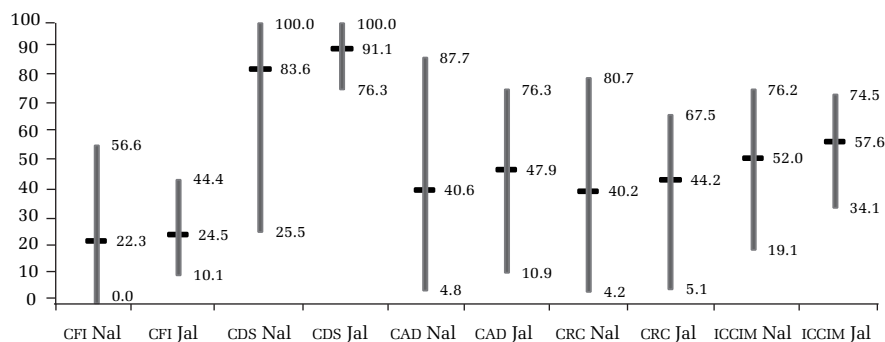
Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

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, muy por debajo de los valores correspondientes para Jalisco.

De igual manera, se muestra que los municipios de Jalisco cuentan con valores promedio mayores que a nivel nacional, tanto en el ICCIM como en sus subíndices (ver gráfica 12).

Gráfica 12
 ICCIM Y SUS COMPONENTES A NIVEL NACIONAL Y JALISCO.
 PROMEDIO, MÁXIMO Y MÍNIMO



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

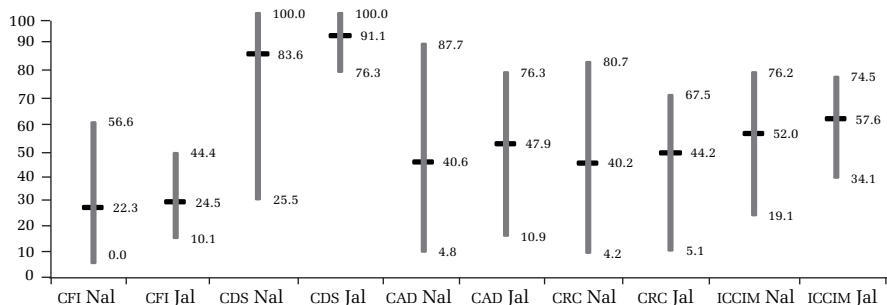
Los valores promedio del ICCIM por grupo de municipios según tamaño, son mayores en Jalisco que a nivel nacional; los grupos son también más homogéneos dado que los rangos de variación son menores. Ejutla es el único municipio de Jalisco que se encuentra en el grupo de municipios con población menor a 2 500 habitantes, y cuenta con un valor mayor al promedio nacional (ver gráfica 13).

En el ordenamiento de municipios según el ICCIM, Guadalajara es el mejor municipio de Jalisco con un valor de 74.51; se ubica en el lugar siete del ranking nacional y tiene un grado de capacidades institucionales muy alto. Se compara con municipios como Cuautitlán Izcalli (Mex.), Chihuahua (Chih.), Mexicali (B.C.) y San Nicolás de los Garza (N.L.).

El municipio que presenta el menor valor del ICCIM en Jalisco es San Gabriel con 34.06, ubicándose en el lugar 2,124 de un total de 2,166 municipios; es también el único municipio del estado considerado con grado de capacidades institucionales muy bajo. Es comparable con municipios como Marqués de Comillas y La Grandeza en Chiapas, Copanatoyac en Guerrero y Asunción Ocotlán en Oaxaca (ver gráfica 14).

Gráfica 13

COMPARACIÓN DEL ICCIM NACIONAL Y JALISCO SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO. PROMEDIO, MÁXIMO Y MÍNIMO

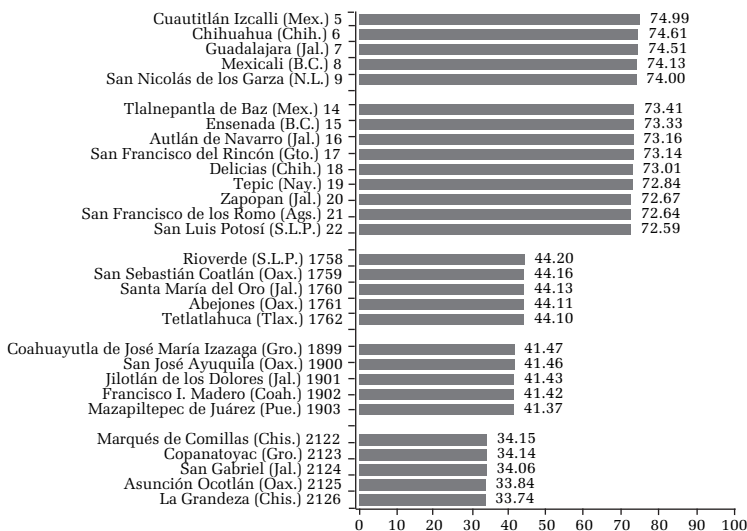


Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

A nivel nacional, el municipio con mejor ICCIM es casi cuatro veces mayor al municipio con menor valor; en los municipios de Jalisco, la diferencia es apenas poco más del doble.

Gráfica 14

POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO EN LA CLASIFICACIÓN NACIONAL DEL ICCIM



Nota: el número después del nombre del municipio indica el lugar que ocupa en el ordenamiento nacional.

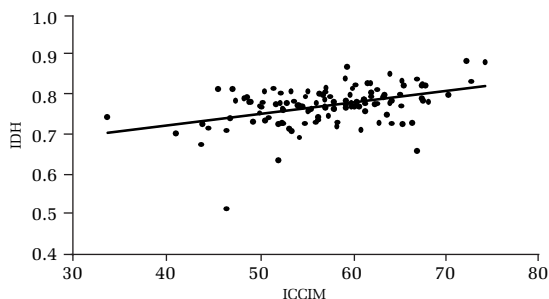
Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

El Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales y el desarrollo humano en Jalisco

En el caso de Jalisco, la relación del ICCIM y el IDH es muy similar a la observada a nivel nacional, con un coeficiente de correlación de 0.43 (ver gráfica 15).

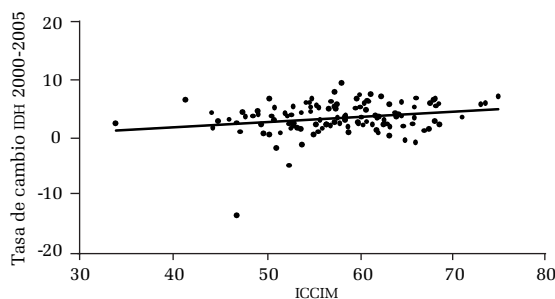
A diferencia del ámbito nacional, el ICCIM y la tasa de cambio del IDH en el periodo 2000-2005 de los municipios de Jalisco tiene una relación positiva, aunque débil, con un coeficiente de correlación de 0.24. Se observa una tendencia creciente: a medida que los municipios tienen capacidades institucionales mayores, el crecimiento en el IDH es positivo, aunque pequeño (ver gráfica 16).

Gráfica 15
RELACIÓN DEL ICCIM Y EL IDH DE LOS MUNICIPIOS EN JALISCO



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Gráfica 16
RELACIÓN DEL ICCIM Y LA TASA DE CAMBIO DE IDH EN JALISCO, 2000-2005



Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

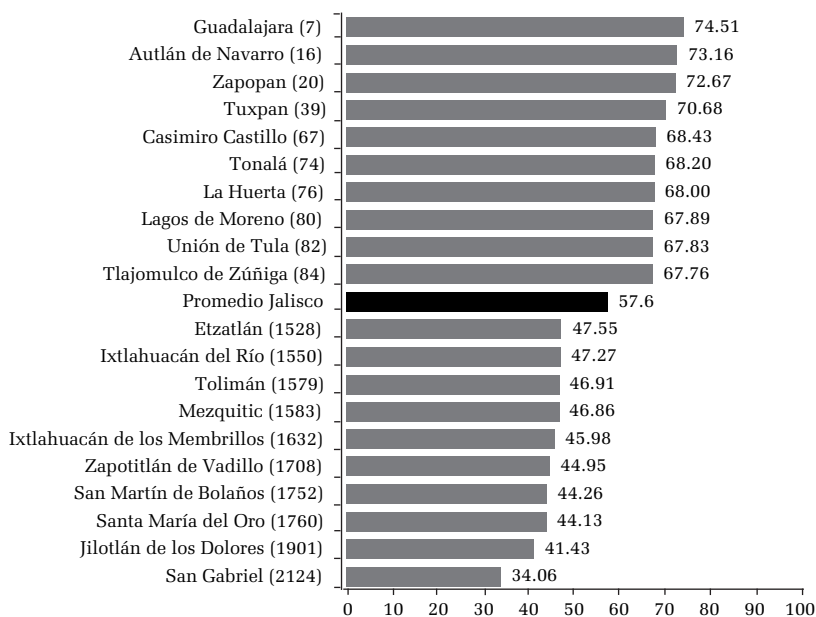
Capacidades institucionales de los municipios de Jalisco

Jalisco está entre las primeras diez entidades con mejores grados de capacidades institucionales. Sin embargo, es una de las entidades con mayores diferencias al interior.

Los municipios con mayor ICCIM en Jalisco son Guadalajara (74.51), Autlán de Navarro (73.16), Zapopan (72.67) y Tuxpan (70.68); todos con grado de capacidades institucionales muy alto. En contraste, el municipio de San Gabriel tiene un ICCIM de 34.06, considerado como grado muy bajo de capacidades institucionales. Le siguen Jilotlán de los Dolores (41.43), Santa María del Oro (44.13) y San Martín de Bolaños (44.26); todos ellos con grado de capacidades institucionales bajo (ver gráfica 17 y cuadro 2).

Gráfica 17

POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA CLASIFICACIÓN ESTATAL DEL ICCIM



Nota: el número entre paréntesis después del nombre del municipio, indica el lugar que ocupa en el ordenamiento nacional.

Fuente: elaboración propia con base en la información del cuadro 3.

Cuadro 1.2.

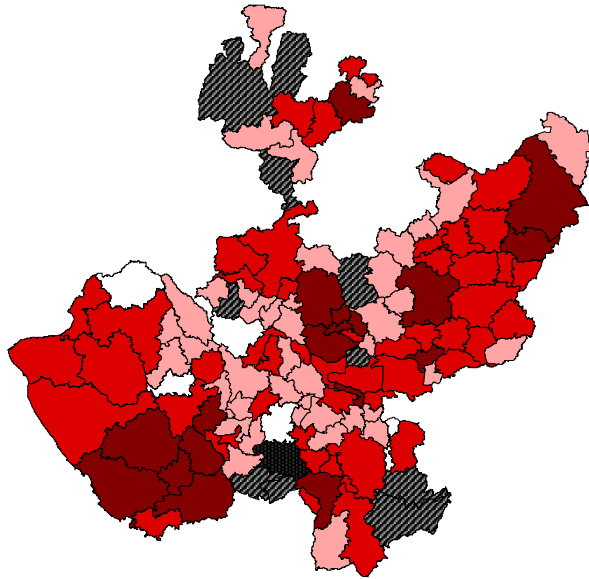
LOS DIEZ MUNICIPIOS DE JALISCO CON MAYOR Y MENOR VALOR DEL ICCIM Y SUS COMPONENTES

Clave	Municipio	SICF		SICDS		SICA		SICRC		ICCIM		Lugar
		Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	
14039	Guadalajara	28.26	Alto	99.97	Muy Alto	73.54	Muy Alto	63.80	Muy Alto	74.51	Muy Alto	7
14015	Autlán de Navarro	34.06	Alto	97.35	Muy Alto	75.50	Muy Alto	56.51	Muy Alto	73.16	Muy Alto	16
14120	Zapopan	30.15	Alto	98.85	Muy Alto	75.43	Muy Alto	54.40	Alto	72.67	Muy Alto	20
14108	Tuxpan	26.98	Medio	99.29	Muy Alto	66.61	Muy Alto	59.53	Muy Alto	70.68	Muy Alto	39
14021	Casimiro Castillo	25.93	Medio	90.01	Medio	71.52	Muy Alto	55.20	Muy Alto	68.43	Muy Alto	67
14101	Tonalá	29.97	Alto	97.39	Muy Alto	73.29	Muy Alto	41.33	Medio	68.20	Muy Alto	74
14043	La Huerta	20.52	Medio	86.90	Medio	73.79	Muy Alto	56.20	Muy Alto	68.00	Muy Alto	76
14053	Lagos de Moreno	32.52	Alto	96.01	Alto	66.66	Muy Alto	50.00	Alto	67.89	Muy Alto	80
14110	Unión de Tula	23.44	Medio	99.29	Muy Alto	66.24	Muy Alto	50.07	Alto	67.83	Muy Alto	82

14097	Tlajomulco de Zúñiga	41.75	Muy Alto	83.59	Medio	69.93	Muy Alto	56.13	Muy Alto	67.76	Muy Alto	84	10
14036	Etzatlán	18.11	Medio	97.85	Muy Alto	42.50	Medio	6.03	Muy Bajo	47.55	Bajo	1528	110
14045	Ixtlahuacán del Río	20.18	Medio	90.39	Alto	21.71	Bajo	42.13	Medio	47.27	Bajo	1550	111
14099	Tolimán	12.01	Bajo	87.15	Medio	27.08	Bajo	40.33	Medio	46.91	Bajo	1579	112
14061	Mezquitic	21.44	Medio	76.29	Bajo	36.08	Medio	36.80	Medio	46.86	Bajo	1583	113
14044	Ixtlahuacán de los Membrillos	23.19	Medio	86.53	Medio	46.95	Medio	5.10	Muy Bajo	45.98	Bajo	1632	114
14122	Zapotitlán de Vadillo	23.64	Medio	94.95	Alto	19.70	Bajo	28.83	Bajo	44.95	Bajo	1708	115
14076	San Martín de Bolaños	13.13	Bajo	91.80	Alto	24.63	Bajo	27.13	Bajo	44.26	Bajo	1752	116
14056	Santa María del Oro	16.02	Bajo	81.89	Medio	27.28	Bajo	33.63	Bajo	44.13	Bajo	1760	117
14049	Jilotlán de los Dolores	21.20	Medio	88.63	Medio	23.84	Bajo	17.50	Muy Bajo	41.43	Bajo	1901	118
14113	San Gabriel	28.42	Alto	87.06	Medio	10.93	Muy Bajo	5.10	Muy Bajo	34.06	Muy Bajo	2124	119

Fuente: elaboración propia con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Figura 1
MUNICIPIOS DE JALISCO SEGÚN GRADO DEL ICCIM



Fuente: elaboración propia con base en los resultado finales del calculo del ICCIM.

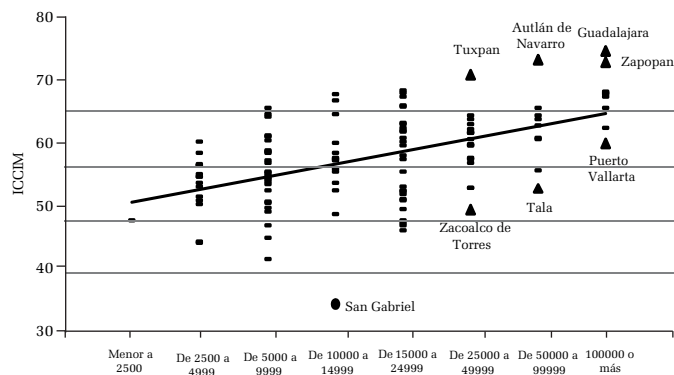
El análisis de las dimensiones componentes del ICCIM revela que los municipios con grado bajo o muy bajo de capacidades institucionales tienen un grado bajo o muy bajo principalmente en las dimensiones de capacidades administrativas y de rendición de cuentas según la ENGM. En el caso de Mezquitic, la capacidad de dotación de servicios es la dimensión donde presenta el menor grado (bajo).

Capacidades institucionales y población de los municipios de Jalisco

Al realizar un análisis más exhaustivo, que considere el tamaño poblacional, se aprecian municipios con valor del ICCIM atípicos, de acuerdo a la cantidad de habitantes con los que cuentan. Tal es el caso de Tuxpan, Autlán de Navarro, Guadalajara y Zapopan, con valores del ICCIM que sobresalen en su respectivo grupo. Por otro lado, Zacoalco de Torres, Tala y Puerto Vallarta presentan valores del ICCIM por debajo de lo esperado según su tamaño.

San Gabriel es el caso de un valor extremo entre los municipios de 10,000 a 14,999 habitantes, ya que el valor del ICCIM que presenta está muy por debajo de los valores del resto de los municipios en este grupo (ver gráfica 22).

Gráfica 22
VALOR DEL ICCIM POR GRUPOS DE MUNICIPIOS SEGÚN TAMAÑO EN JALISCO



Nota: Representa valores atípicos.

Representa valores extremos.

Cf-Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

De igual manera, se aprecia una tendencia creciente en el valor del ICCIM a medida que el municipio cuenta con mayor número de habitantes. Esto explica que Guadalajara y Zapopan tengan valores atípicos en el grupo de municipios de 100 000 habitantes o más, puesto que ambos municipios tienen más de un millón de habitantes. Esta cifra rebasa en gran medida a la cantidad de población del resto de municipios en el grupo, siendo Tlaquepaque el que les sigue con poco más de 56 000 habitantes.

Capacidades institucionales de los municipios de Jalisco por regiones

El análisis de los municipios en el ámbito regional nos marca una clara diferenciación dentro de la región a la que pertenecen, a excepción de la Costa Norte, donde los tres municipios tienen valores similares del ICCIM y todos se encuentran dentro del grado alto, siendo ésta la región más homogénea.

En Jalisco la región Norte se distingue por ser una de las más subdesarrolladas. Sin embargo, se distingue el municipio de Colotlán como un polo de desarrollo regional, el cual se ve reflejado en el valor del ICCIM (65.9) considerado como de grado muy alto.

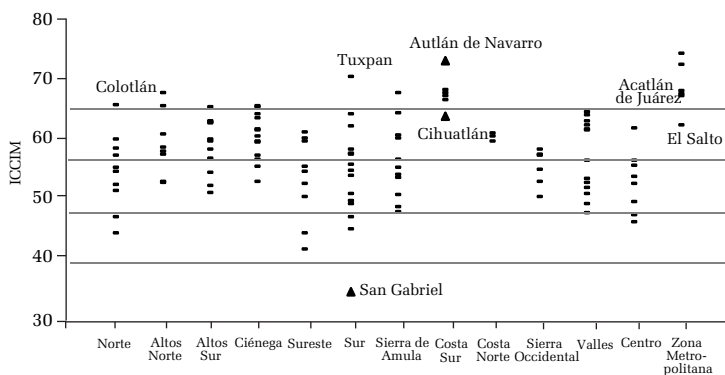
La región con mayor variación es la Sur, donde se refleja el ICCIM de San Gabriel (34.06) como un valor atípico dentro de la misma, pues es el único municipio de Jalisco con grado muy bajo. En el otro extremo de valores, Tuxpan se desprende hasta lograr un ICCIM de 70.68, considerado como grado muy alto.

La mayoría de los municipios de la Costa Sur tienen un grado muy alto del ICCIM, a excepción de Cihuatlán que presenta un grado alto. De manera similar, de los seis municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).⁴ El Salto es el único con un ICCIM en grado alto y el resto presenta un grado muy alto.

En los municipios de la región Centro (sin incluir a la ZMG), destaca Acatlán de Juárez con ICCIM de 62.01, considerado como grado alto, mientras que la mayor parte de los municipios de esta región tienen un grado medio y dos municipios con un grado bajo (ver gráfica 23).

Gráfica 23

VALOR DEL ICCIM POR GRUPOS DE MUNICIPIOS SEGÚN REGIONES DE JALISCO.



Nota: Representa valores atípicos.

Fuente: PNUD, 2008 con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

⁴La 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.

El estado de Jalisco se distingue por ser una de las entidades con mayor producto interno bruto en el país (cuarto lugar después del Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León). Sin embargo, en la medición de indicadores de desarrollo tales como el IDH, aparece en lugares entre el diez y el trece. Esta diferencia de posiciones se atribuye principalmente a que la Zona Metropolitana de Guadalajara concentra poco más del 60 por ciento de la población de la entidad y por ende es el polo del desarrollo en Jalisco. Esto hace que al interior del estado existan brechas de desigualdad en el desarrollo local que no se perciben en los índices con información agregada.

En particular, el cálculo del ICCIM considera dimensiones cuyo avance depende primordialmente del esfuerzo netamente endógeno de los municipios. En este sentido, el resultado del grado de capacidades institucionales en el cual se encuentran los municipios de México refleja de alguna manera el avance en aspectos que hasta ahora no se habían medido de manera concisa. Esto es posible en gran medida por la aportación de información que hace la ENGM en el presente estudio.

Los principales hallazgos que se tienen en el estado de Jalisco revelan que, a pesar de ubicarse entre las entidades con mayor promedio del ICCIM y sus índices componentes, existe una fuerte desigualdad en los municipios de la entidad, incluso al interior de las mismas regiones. Esto nos lleva a revalorar una redefinición de las regiones con base en criterios más integrales, incluyendo aspectos del desarrollo y no sólo geográficos.

La relación tenue pero positiva entre capacidades institucionales y nivel de desarrollo humano da la pauta para un argumento central en el Informe del IDH Jalisco 2009: 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 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, es fuente de desigualdad en el desarrollo humano.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

VALOR DEL ICCIM Y SUS COMPONENTES PARA LOS MUNICIPIOS DE JALISCO

Región	Clave	Municipio	Población 2005	SICF		SICDS		SICA		SICRC		ICCIM		Lugar Nacional Estatal
				Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	
Zona Metropolitana Costa Sur	14039	Guadalajara	1600940	28.26	Alto	99.97	Muy Alto	73.54	Muy Alto	63.80	Muy Alto	74.51	Muy Alto	7
	14015	Autlán de Navarro	53269	34.06	Alto	97.35	Muy Alto	75.50	Muy Alto	56.51	Muy Alto	73.16	Muy Alto	16
Zona Metropolitana Sur	14120	Zapopan	1155790	30.15	Alto	98.85	Muy Alto	75.43	Muy Alto	54.40	Alto	72.67	Muy Alto	20
	14108	Tuxpan	32462	26.98	Medio	99.29	Muy Alto	66.61	Muy Alto	59.53	Muy Alto	70.68	Muy Alto	39
Costa Sur	14021	Casimiro Castillo	18913	25.93	Medio	90.01	Medio	71.52	Muy Alto	55.20	Muy Alto	68.43	Muy Alto	67
Zona Metropolitana Costa Sur	14101	Tonalá	408729	29.97	Alto	97.39	Muy Alto	73.29	Muy Alto	41.33	Medio	68.20	Muy Alto	74
	14043	La Huerta	20161	20.52	Medio	86.90	Medio	73.79	Muy Alto	56.20	Muy Alto	68.00	Muy Alto	76
Altos Norte	14053	Lagos de Moreno	140001	32.52	Alto	96.01	Alto	66.66	Muy Alto	50.00	Alto	67.89	Muy Alto	80
Sierra de Amula	14110	Unión de Tula	13133	23.44	Medio	99.29	Muy Alto	66.24	Muy Alto	50.07	Alto	67.83	Muy Alto	82
Zona Metropolitana Zona Metropolitana Costa Sur	14097	Tlajomulco de Zúñiga	220630	41.75	Muy Alto	83.59	Medio	69.93	Muy Alto	56.13	Muy Alto	67.76	Muy Alto	84
	14098	Tlaquepaque	563006	28.64	Alto	98.77	Muy Alto	61.38	Alto	53.57	Alto	67.37	Muy Alto	94
Costa Sur	14027	Cuautitlán de García Barragán	16408	23.92	Medio	88.68	Medio	71.28	Muy Alto	53.53	Alto	67.33	Muy Alto	97
	14068	Villa Purificación	10975	23.98	Medio	86.66	Medio	70.71	Muy Alto	54.53	Alto	66.78	Muy Alto	108
Norte	14025	Colotlán	16404	24.61	Medio	97.96	Muy Alto	60.49	Alto	51.53	Alto	65.90	Muy Alto	121

(Continuación)

Región	Clave	Municipio	Población 2005	SICF		SICDS		SICA		SICRC		ICCIM		Lugar Nacional Estatal		
				Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado		Valor	Grado
Altos Norte	14109	Unión de San Antonio	15484	25.95	Medio	93.53	Alto	60.30	Alto	55.93	Muy Alto	65.74	Muy Alto	127	15	
Ciénega	14107	Tuxteuca	5765	24.35	Medio	97.67	Muy Alto	62.51	Alto	48.00	Alto	65.61	Muy Alto	131	16	
Ciénega	14063	Ocotlán	89340	28.88	Alto	90.55	Alto	76.25	Muy Alto	35.43	Medio	65.60	Muy Alto	132	17	
Altos Sur	14093	Tepatitlán de Morelos	126625	33.61	Alto	97.51	Muy Alto	60.63	Alto	46.73	Alto	65.52	Muy Alto	134	18	
Valles	14005	Amatitán	13435	32.53	Alto	92.60	Alto	54.69	Alto	57.87	Muy Alto	64.64	Alto	164	19	
Sierra de Amula	14032	Chiquilistlán	5098	11.28	Bajo	88.47	Medio	57.26	Alto	67.47	Muy Alto	64.58	Alto	167	20	
Ciénega	14066	Poncitlán	43817	20.31	Medio	98.23	Muy Alto	58.86	Alto	48.70	Alto	64.28	Alto	175	21	
Sur	14023	Zapotlán el Grande	96050	18.64	Medio	93.79	Alto	62.88	Alto	49.07	Alto	64.28	Alto	176	22	
Valles	14040	Hostotipaquillo	8228	24.10	Medio	94.26	Alto	47.30	Medio	67.33	Muy Alto	64.08	Alto	187	23	
Costa Sur	14022	Cihuatlán	30241	26.49	Medio	97.82	Muy Alto	61.59	Alto	41.13	Medio	63.83	Alto	194	24	
Ciénega	14018	La Barca	59990	30.47	Alto	99.49	Muy Alto	53.95	Alto	47.73	Alto	63.71	Alto	205	25	
Altos Sur	14048	Jesús María	17884	25.03	Medio	84.32	Medio	61.02	Alto	55.80	Muy Alto	63.11	Alto	233	26	
Valles	14077	San Martín Hidalgo	24127	24.37	Medio	97.20	Muy Alto	55.30	Alto	48.40	Alto	63.05	Alto	236	27	
Altos Sur	14078	San Miguel el Alto	26971	21.97	Medio	96.75	Muy Alto	54.43	Alto	51.07	Alto	63.04	Alto	238	28	
Altos Sur	14008	Arandas	80193	29.23	Alto	88.32	Medio	55.55	Alto	55.73	Muy Alto	62.80	Alto	253	29	

Zona Metropolitana	14070	El Salto	111436	32.77	Alto	94.98	Alto	59.55	Alto	39.27	Medio	62.43	Alto	261	30
Valles	14055	Magdalena	18924	24.05	Medio	97.92	Muy Alto	56.11	Alto	43.87	Medio	62.39	Alto	263	31
Sur	14082	Sayula	34755	15.12	Bajo	89.39	Medio	61.60	Alto	49.40	Alto	62.24	Alto	272	32
Centro	14002	Acatlán de Juárez	22540	29.77	Alto	99.58	Muy Alto	49.04	Alto	47.97	Alto	62.01	Alto	282	33
Ciénega	14096	Tizapán el Alto	19076	31.27	Alto	89.98	Medio	57.60	Alto	46.07	Alto	61.80	Alto	291	34
Valles	14094	Tequila	38534	23.80	Medio	87.99	Medio	66.94	Muy Alto	38.17	Medio	61.75	Alto	294	35
Ciénega	14050	Jocotepec	37972	27.29	Alto	89.86	Medio	66.15	Muy Alto	35.33	Medio	61.67	Alto	296	36
Valles	14024	Cocula	25119	23.98	Medio	96.06	Alto	52.67	Alto	47.80	Alto	61.60	Alto	297	37
Sureste	14069	Quitupan	8491	19.30	Medio	83.55	Medio	59.51	Alto	53.40	Alto	61.18	Alto	323	38
Costa Norte	14020	Cabo Corrientes	9034	22.31	Medio	84.25	Medio	57.41	Alto	53.93	Alto	61.08	Alto	327	39
Altos Norte	14073	San Juan de los Lagos	57104	23.58	Medio	94.86	Alto	59.16	Alto	37.26	Medio	60.84	Alto	343	40
Sierra de Amula	14037	El Grullo	21825	28.52	Alto	97.64	Muy Alto	51.49	Alto	42.27	Medio	60.73	Alto	347	41
Costa Norte	14100	Tomatlán	31798	19.62	Medio	83.75	Medio	65.06	Muy Alto	43.04	Medio	60.62	Alto	353	42
Ciénega	14013	Atomilco el Alto	52204	34.28	Alto	88.45	Medio	64.05	Alto	32.60	Bajo	60.53	Alto	360	43
Sierra de Amula	14054	El Limón	5410	24.46	Medio	91.67	Alto	48.48	Medio	53.53	Alto	60.30	Alto	374	44
Sureste	14087	Tecalitlán	16042	20.30	Medio	88.00	Medio	57.44	Alto	46.53	Alto	60.17	Alto	378	45
Norte	14104	Totatiche	4217	20.02	Medio	96.01	Alto	49.78	Alto	47.65	Alto	60.14	Alto	383	46
Altos Sur	14074	San Julián	12974	33.20	Alto	96.07	Alto	43.76	Medio	50.20	Alto	60.01	Alto	387	47
Costa Norte	14067	Puerto Vallarta	220368	29.29	Alto	88.51	Medio	52.52	Alto	47.73	Alto	59.80	Alto	398	48
Altos Sur	14046	Jalostotlán	28462	33.19	Alto	90.56	Alto	53.64	Alto	41.80	Medio	59.71	Alto	401	49
Sureste	14085	Tamazula de Gordiano	35987	20.42	Medio	85.74	Medio	53.96	Alto	52.13	Alto	59.68	Alto	404	50
Ciénega	14123	Zapotlán del Rey	16274	24.88	Medio	98.77	Muy Alto	46.90	Medio	44.47	Medio	59.65	Alto	407	51
Ciénega	14030	Chapala	43345	33.99	Alto	95.68	Alto	44.83	Medio	46.80	Alto	59.49	Alto	418	52
Altos Norte	14072	San Diego de Alejandria	6181	15.64	Bajo	96.37	Alto	49.50	Alto	43.80	Medio	58.75	Alto	471	53
Norte	14115	Villa Guerrero	5182	16.12	Bajo	87.38	Medio	45.92	Medio	58.73	Muy Alto	58.58	Alto	485	54

(Continuación)

Región	Clave	Municipio	Población 2005	SICF		SICDS		SICA		SICRC		ICCIM		Lugar			
				Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Nacional	Estatal
				Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado
Altos Sur	14117	Cañadas de Obregón	3978	24.60	Medio	91.84	Alto	51.34	Alto	41.73	Medio	58.41	Alto	502	55		
Sur	14103	Tonila	7179	19.60	Medio	84.60	Medio	54.46	Alto	47.93	Alto	58.38	Alto	507	56		
Sierra Occidental	14084	Talpa de Allende	13612	27.48	Alto	90.72	Alto	46.46	Medio	48.47	Alto	58.34	Alto	509	57		
Altos Norte	14116	Villa Hidalgo	17291	32.74	Alto	97.87	Muy Alto	37.17	Medio	49.47	Alto	58.01	Alto	538	58		
Sur	14092	Teocuitlán de Corona	10226	22.12	Medio	82.79	Medio	60.11	Alto	38.43	Medio	57.69	Alto	569	59		
Sur	14121	Zapotiltic	27290	25.30	Medio	97.50	Muy Alto	43.40	Medio	42.13	Medio	57.50	Alto	581	60		
Altos Norte	14035	Encarnación de Díaz	47397	31.97	Alto	95.15	Alto	41.97	Medio	44.13	Medio	57.47	Alto	587	61		
Sierra Occidental	14058	Mascota	13136	19.00	Medio	86.10	Medio	49.30	Alto	49.80	Alto	57.44	Alto	591	62		
Ciénega	14105	Tototlán	19710	31.59	Alto	91.95	Alto	42.47	Medio	46.80	Alto	57.31	Alto	606	63		
Sierra Occidental	14017	Ayutla	12221	24.19	Medio	87.70	Medio	46.08	Medio	49.73	Alto	57.29	Alto	610	64		
Norte	14041	Huejúcar	5236	21.84	Medio	91.20	Alto	46.65	Medio	45.63	Alto	57.28	Alto	612	65		
Altos Sur	14111	Valle de Guadalupe	6052	22.05	Medio	77.59	Medio	51.03	Alto	54.13	Alto	56.88	Alto	643	66		
Ciénega	14016	Ayotlán	35150	33.77	Alto	87.01	Medio	40.45	Medio	52.33	Alto	56.72	Alto	653	67		
Sierra de Amula	14011	Atengo	4918	13.98	Bajo	85.35	Medio	49.15	Alto	49.93	Alto	56.69	Alto	658	68		
Centro	14071	San Cristóbal de la Barranca	3207	17.12	Bajo	86.79	Medio	44.80	Medio	52.00	Alto	56.43	Medio	672	69		
Valles	14075	San Marcos	3533	20.16	Medio	92.24	Alto	47.87	Medio	39.80	Medio	56.39	Medio	675	70		
Sur	14079	Gómez Farías	12720	18.88	Medio	93.47	Alto	48.21	Medio	36.27	Medio	55.87	Medio	735	71		
Centro	14124	Zapotlanejo	55827	31.83	Alto	86.99	Medio	41.61	Medio	47.01	Alto	55.60	Medio	760	72		
Sureste	14065	Pihuamo	11681	23.43	Medio	86.76	Medio	41.15	Medio	50.93	Alto	55.51	Medio	769	73		

Ciénega	14047	Jamay	21223	28.22	Alto	99.71	Muy Alto	43.10	Medio	30.63	Bajo	55.48	Medio	772	74
Norte	14042	Huejuquilla el Alto	7926	19.75	Medio	79.19	Medio	51.05	Alto	46.93	Alto	55.33	Medio	786	75
Sierra de Amula	14090	Tenamaxtlán	7047	21.29	Medio	82.85	Medio	49.10	Alto	44.33	Medio	55.25	Medio	793	76
Sierra Occidental	14012	Atenguillo	4107	33.98	Alto	96.25	Alto	33.48	Medio	44.13	Medio	55.02	Medio	811	77
Sur	14004	Amacueca	5065	20.81	Medio	96.27	Alto	35.48	Medio	45.40	Alto	54.73	Medio	831	78
Sureste	14057	La Manzana de la Paz	3623	15.70	Bajo	98.76	Muy Alto	34.93	Medio	44.80	Medio	54.62	Medio	844	79
Norte	14031	Chimalitlán	3382	18.11	Medio	80.50	Medio	45.88	Medio	50.33	Alto	54.60	Medio	848	80
Altos Sur	14060	Mexitcacán	6084	21.72	Medio	96.42	Alto	41.42	Medio	35.57	Medio	54.49	Medio	856	81
Sierra de Amula	14102	Tonaya	5557	31.51	Alto	98.13	Muy Alto	37.14	Medio	34.20	Bajo	54.14	Medio	893	82
Sur	14010	Atemajac de Brizuela	6236	13.95	Bajo	86.72	Medio	47.60	Medio	39.13	Medio	53.85	Medio	929	83
Centro	14051	Juanacatlán	11902	29.02	Alto	89.86	Medio	49.41	Alto	26.13	Bajo	53.69	Medio	944	84
Sierra de Amula	14106	Tuxcacuesco	3770	10.09	Bajo	89.65	Medio	37.28	Medio	50.73	Alto	53.63	Medio	945	85
Valles	14007	San Juanito de Escobedo	8379	21.43	Medio	99.15	Muy Alto	31.79	Bajo	41.33	Medio	53.35	Medio	976	86
Sierra Occidental	14038	Guachimango	4138	25.51	Medio	87.65	Medio	39.91	Medio	40.64	Medio	52.97	Medio	1010	87
Ciénega	14033	Degollado	19173	29.05	Alto	91.09	Alto	31.19	Bajo	47.09	Alto	52.92	Medio	1013	88
Altos Norte	14064	Ojuelos de Jalisco	28081	24.63	Medio	80.00	Medio	38.61	Medio	51.40	Alto	52.83	Medio	1026	89
Altos Norte	14091	Teocaltiche	36976	29.95	Alto	94.68	Alto	40.41	Medio	28.87	Bajo	52.76	Medio	1032	90
Valles	14083	Tala	56291	29.12	Alto	94.73	Alto	31.67	Bajo	41.00	Medio	52.67	Medio	1046	91
Sureste	14059	Mazamitla	11671	24.25	Medio	88.15	Medio	37.57	Medio	42.00	Medio	52.52	Medio	1064	92
Centro	14029	Cuquío	16236	22.21	Medio	84.83	Medio	38.79	Medio	44.93	Medio	52.48	Medio	1067	93
Norte	14019	Bolaños	5019	21.87	Medio	80.22	Medio	46.25	Medio	39.93	Medio	52.42	Medio	1073	94
Altos Sur	14118	Yahualica de González Gallo	22920	27.15	Alto	77.70	Medio	43.17	Medio	44.13	Medio	52.17	Medio	1096	95
Valles	14003	Ahualulco de Mercado	21465	28.09	Alto	97.95	Muy Alto	45.81	Medio	14.67	Muy Bajo	51.89	Medio	1127	96
Norte	14081	Santa María de los Ángeles	3687	17.13	Bajo	96.27	Alto	24.24	Bajo	49.27	Alto	51.40	Medio	1168	97
Altos Sur	14001	Acatic	18551	22.71	Medio	86.12	Medio	35.73	Medio	41.80	Medio	51.06	Medio	1195	98

(Continuación)

Región	Clave	Municipio	Población 2005	SICF		SICDS		SICA		SICRC		ICCIM		Lugar Nacional Estatal	
				Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado	Valor	Grado		
Valles Sur	14009	El Arenal	15064	24.44	Medio	77.91	Medio	40.85	Medio	42.93	Medio	50.85	Medio	1210	99
	14089	Techaluta de Montenegro	3044	15.83	Bajo	87.07	Medio	38.27	Medio	38.73	Medio	50.78	Medio	1216	100
Sierra de Amula Sureste	14052	Juchitlán	5282	13.60	Bajo	88.63	Medio	35.13	Medio	41.47	Medio	50.61	Medio	1234	101
	14026	Concepción de Buenos Aires	5221	34.11	Alto	87.60	Medio	32.60	Bajo	36.93	Medio	50.33	Medio	1258	102
Sierra Occidental Sur	14062	Mixtlán	3279	19.67	Medio	93.48	Alto	30.81	Bajo	38.13	Medio	50.33	Medio	1259	103
Centro Sur	14014	Atoyac	7870	21.85	Medio	98.90	Muy Alto	20.97	Bajo	42.13	Medio	49.73	Medio	1305	104
	14114	Villa Corona	15196	20.98	Medio	90.61	Alto	30.63	Bajo	37.97	Medio	49.49	Medio	1329	105
Valles	14119	Zacoalco de Torres	25529	29.66	Alto	88.15	Medio	35.05	Medio	29.87	Bajo	49.14	Medio	1370	106
	14095	Teuchitlán	7743	44.36	Muy Alto	87.81	Medio	21.02	Bajo	43.67	Medio	49.05	Medio	1382	107
Sierra de Amula	14088	Tecolotlán	14984	23.23	Medio	93.62	Alto	25.22	Bajo	37.62	Medio	48.64	Medio	1419	108
Sierra de Amula	14034	Ejutla	1888	24.62	Medio	82.83	Medio	29.87	Bajo	39.80	Medio	47.72	Medio	1510	109
Valles	14036	Etzatlán	17564	18.11	Medio	97.85	Muy Alto	42.50	Medio	6.03	Muy Bajo	47.55	Bajo	1528	110

Centro	14045	Ixtlahuacán del Río	18157	20.18	Medio	90.39	Alto	21.71	Bajo	42.13	Medio	47.27	Bajo	1550	111
Sur	14099	Tolimán	8756	12.01	Bajo	87.15	Medio	27.08	Bajo	40.33	Medio	46.91	Bajo	1579	112
Norte	14061	Mezquitic	15674	21.44	Medio	76.29	Bajo	36.08	Medio	36.80	Medio	46.86	Bajo	1583	113
Centro	14044	Ixtlahuacán de los Membrillos	23420	23.19	Medio	86.53	Medio	46.95	Medio	5.10	Muy Bajo	45.98	Bajo	1632	114
Sur	14122	Zapotitlán de Vadillo	6345	23.64	Medio	94.95	Alto	19.70	Bajo	28.83	Bajo	44.95	Bajo	1708	115
Norte	14076	San Martín de Bolaños	3205	13.13	Bajo	91.80	Alto	24.63	Bajo	27.13	Bajo	44.26	Bajo	1752	116
Sureste	14056	Santa María del Oro	2653	16.02	Bajo	81.89	Medio	27.28	Bajo	33.63	Bajo	44.13	Bajo	1760	117
Sureste	14049	Jilotlán de los Dolores	8579	21.20	Medio	88.63	Medio	23.84	Bajo	17.50	Muy Bajo	41.43	Bajo	1901	118
Sur	14113	San Gabriel	13378	28.42	Alto	87.06	Medio	10.93	Muy Bajo	5.10	Muy Bajo	34.06	Muy Bajo	2124	119
Valles	14006	Ameca	54161	24.88	Medio	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND		
Sierra Occidental	14028	Cuautla	2024	ND	ND	96.11	Alto	42.06	Medio	53.33	Alto	ND	ND		
Sierra Occidental	14080	San Sebastián del Oeste	5626	19.51	Medio	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND		
Sur	14086	Tapalpa	16057	ND	ND	84.47	Medio	33.94	Medio	57.27	Muy Alto	ND	ND		
Sureste	14112	Valle de Juárez	5218	ND	ND	97.73	Muy Alto	37.74	Medio	25.73	Bajo	ND	ND		

ANEXO TÉCNICO

Nota técnica 1. Metodología para la construcción del Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)

Construcción del 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

En el cuadro 1.1 se presentan las dimensiones y los subtemas que componen en Índice y sus fuentes de información.

Cuadro 1.1
DIMENSIONES QUE COMPONEN EL ICCIM Y FUENTES DE INFORMACIÓN

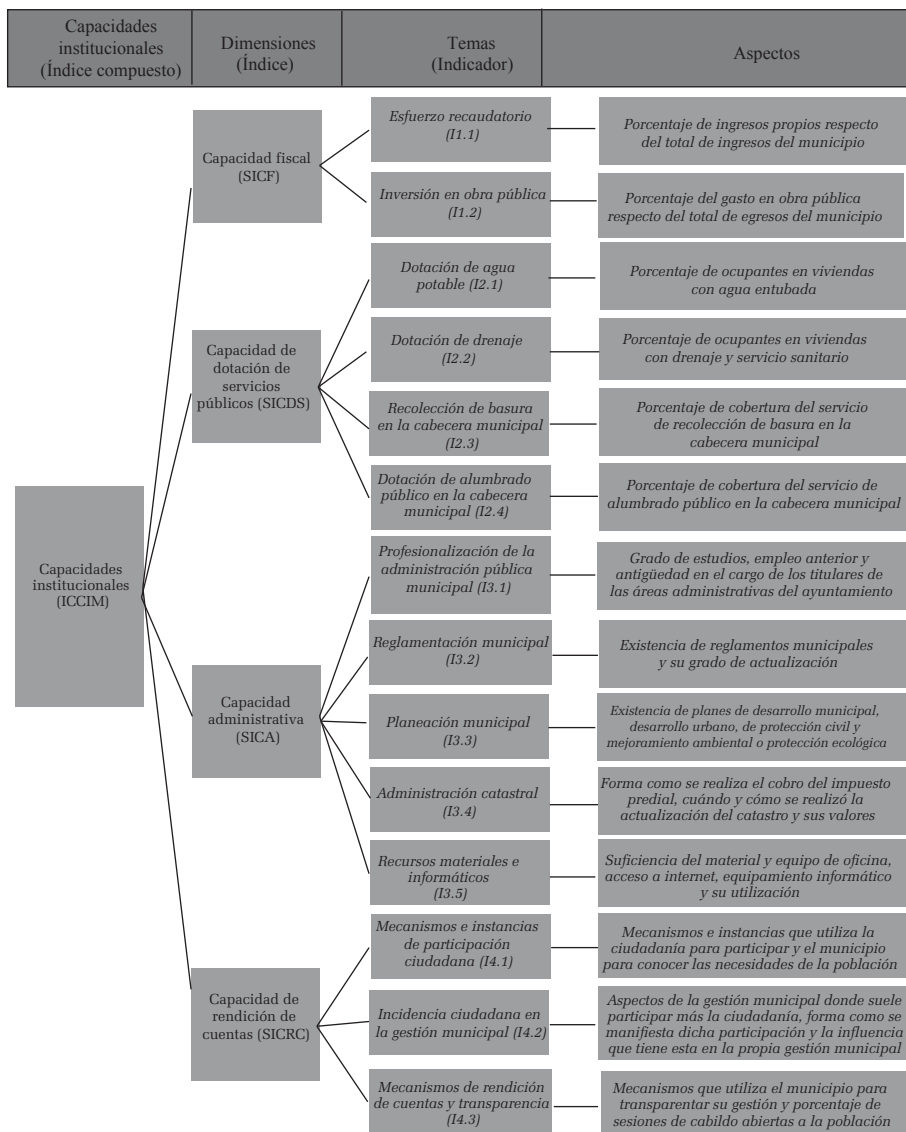
<i>Índice/ Indicador</i>	<i>Dimensiones/ITEM</i>	<i>Fuente</i>	<i>Indicadores</i>
SICF	Capacidad fiscal		
I1.1	Esfuerzo recaudatorio	INEGI	Porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos del municipio
I1.2	Inversión en obra pública	INEGI	Porcentaje del gasto en obra pública respecto del total de egresos del municipio
SICDS	Capacidad de dotación de servicios públicos		
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

<i>Índice/ Indicador</i>	<i>Dimensiones/ITEM</i>	<i>Fuente</i>	<i>Indicadores</i>
SICA	Capacidad administrativa		
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
SICRC	Capacidad de rendición de cuentas		
I4.1	Mecanismos e instancias de participación ciudadana	ENGM	Mecanismos e instancias que utiliza 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 esta 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

La lógica de construcción del ICCIM reflejada en el cuadro anterior, se puede ver esquemáticamente en la figura 1

Fuente: elaboración propia.

Figura 1
MAPA CONCEPTUAL DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ICCIM



Cuadro 1.2
 ÍNDICES COMPONENTES DEL ICCIM Y SUS MEDIDAS DESCRIPTIVAS

Índice	Mínimo	Máximo	Media (ME)	Desviación estándar (DE)
SICF	0.005	56.644	22.324	9.605
SICDS	25.534	100.00	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: elaboración propia con base en los resultados finales del cálculo del ICCIM.

Cuadro 1.3
 DETERMINACIÓN DE LOS LÍMITES INFERIOR (LI) Y SUPERIOR (LS)
 PARA LOS INTERVALOS DEL ICCIM Y SUS ÍNDICES 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: elaboración propia.

Aplicando las fórmulas del cuadro 1.3, se obtienen los límites específicos para el grado de capacidad de cada índice (ver cuadro 1.4).

Cuadro 1.4
 LÍMITES ESPECÍFICOS DEL GRADO DE CAPACIDAD DEL ICCIM
 Y SUS ÍNDICES COMPONENTES

Índice	Muy bajo		Bajo		Medio		Alto		Muy alto	
	LI	LS	LI	LS	LI	LS	LI	LS	LI	LS
SICF	0	7.917	7.917	17.522	17.522	27.127	27.127	36.731	36.731	100
SICDS	0	64.265	64.265	77.176	77.176	90.088	90.088	96.543 ^{a/}	96.543 ^{a/}	100
SICA	0	16.641	16.641	32.606	32.606	48.571	48.571	64.537	64.537	100
SICRC	0	25.214	25.214	35.173	35.173	45.132	45.132	55.091	55.091	100
ICCIM	0	38.774	38.774	47.618	47.618	56.461	56.461	65.305	65.305	100

Nota: a/ Para calcular el valor de este límite específico se utilizó la fórmula VM + DE, considerando que VM + 1.5 (DE) es igual a 103, lo que rebasa el límite superior del índice.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los cuadros 1.3 y 1.4.

FUENTES DE INFORMACIÓN

La información utilizada en la construcción del ICCIM proviene principalmente de las Encuestas Nacionales a Gobiernos Municipales (ENGM) llevadas a cabo en los años 2000, 2002 y 2004. Adicionalmente se utiliza información del INEGI referente a finanzas municipales (se puede consultar mediante la consulta interactiva de datos en la página web del Instituto), y del Conapo en lo que respecta a cobertura de servicios públicos (información disponible en su página web).

Se calculó un valor aproximado del ICCIM para los años 2000 y 2002, considerando menor cantidad de información que en el año 2004, dado que las encuestas de los dos primeros años son comparables sólo parcialmente con la última, siendo ésta la que contempla una temática más completa (ver Nota técnica 6). Sin embargo, el ICCIM calculado para estos años se utiliza como referente para observar el comportamiento en el nivel de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en el periodo 2000 a 2004.

Particularmente, en los años 2002 y 2004 no hubo evento censal que aportara la información necesaria para determinar el valor de los indicadores correspondientes a la dotación de servicios públicos de agua potable y drenaje, por lo cual el SICDS se compone sólo de la información proveniente de la ENGM para el caso del 2002, y para el 2004 se usa información correspondiente al 2005.

Encuestas a gobiernos municipales

Las ENGM surgen como un esfuerzo por contar con instrumentos de medición (percepción) que permitan tener información para realizar un diagnóstico sobre diversos aspectos de los gobiernos municipales y conocer la capacidad institucional de los mismos. Se levantaron encuestas para los años 1995, 2000, 2002 y la más reciente en el 2004, esta última después de una redefinición conceptual y metodológica.

Existe un número de municipios a los cuales no se les aplicó la encuesta en el año 2004. Para el caso específico de Jalisco, los municipios que no se encuestaron fueron Ameca y San Sebastián del Oeste (ver cuadro 1.5).

Cuadro 1.5
CASUÍSTICA DE MUNICIPIOS EN LA ENGM 2004

<i>Resultado</i>	<i>Nacional</i>	<i>Jalisco</i>
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: Elaboración propia con base en los resultados de la ENGM 2004.

Nota técnica 2. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM)

El ICCIM es un promedio ponderado de sus índices componentes, de acuerdo a los valores del cuadro 2.1. Los valores de las ponderaciones provienen del análisis de factores de los indicadores utilizando el método de componentes principales (ver nota técnica 9).

Cuadro 2.1
PONDERACIONES DE LOS ÍNDICES QUE COMPONEN EL ICCIM

<i>Índice</i>	<i>Ponderación (porcentaje)</i>
SICF	10
SICDS	30
SICA	35
SICRC	25
ICCIM	100

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del análisis de componentes principales.

Para calcular el ICCIM se aplica entonces la siguiente fórmula de promedio ponderado:

$$\text{ICCIM} = 0.1 (\text{SICF}) + 0.3 (\text{SICDS}) + 0.35 (\text{SICA}) + 0.25 (\text{SICRC})$$

Para ejemplificar el cálculo del ICCIM, se utilizan a continuación datos del municipio de Unión de Tula, Jalisco, para el año 2004.

$$\begin{aligned} \text{ICCIM} &= 0.1 (\text{SICF}) + 0.3 (\text{SICDS}) + 0.35 (\text{SICA}) + 0.25 (\text{SICRC}) \\ &= 0.1 (23.44) + 0.3 (99.29) + 0.35 (66.24) + 0.25 (50.07) \\ &= 2.344 + 29.787 + 23.184 + 12.517 \\ &= 67.832 \end{aligned}$$

Este valor del ICCIM corresponde a un grado muy alto de capacidades institucionales.

Nota técnica 2 bis: asignación de las ponderaciones con base en el Análisis por Componentes Principales (ACP)

El ICCIM está compuesto de 14 indicadores originales. Al utilizar el método de ACP se analizó la varianza de los indicadores, asignándole a cada uno la ponderación que corresponda con base en la cantidad de información (varianza) que contiene cada indicador.

El cálculo del ICCIM permite conocer el impacto de cada indicador dentro de los factores con mayores cargas de varianza. Esto permite determinar el peso que se asignará a cada indicador dentro de la fórmula del ICCIM, para lo cual se determinan los factores con valor característico mayor a 1, que son los más representativos para el análisis.

El resultado es que existen cuatro factores con valor característico mayor a 1, los cuales reúnen el 51.84 por ciento de la varianza total. Cada uno de estos factores contiene cierta cantidad de varianza de cada indicador.

Al realizar la rotación de los factores se aprecian claramente las cargas que tiene cada indicador dentro de los mismos, por lo cual es fácil ubicar los indicadores que determinan a cada factor.

Cuadro 2.1 bis
ANÁLISIS DE FACTORES: VARIANZA EXPLICADA

Componente	Valor característico	porcentaje de Varianza	porcentaje Acumulado	Resultados de la extracción			Resultados de la extracción con rotación		
				Valor característico	porcentaje de Varianza	porcentaje Acumulado	Valor característico	porcentaje de Varianza	porcentaje Acumulado
1	3.486	24.9	24.9	3.486	24.9	24.9	2.5	17.86	17.86 (3)
2	1.405	10.03	34.93	1.405	10.03	34.93	1.769	12.63	30.49
3	1.222	8.726	43.66	1.222	8.726	43.66	1.622	11.59	42.08
4	1.145	8.178	51.84	1.145	8.178	51.84	1.366	9.761	51.84 (4)

Cuadro 2.2 bis
ANÁLISIS DE FACTORES: MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS Y PORCENTAJE ASIGNADO

Indicadores	Componentes				Peso aproximado por asignar
	1	2	3	4	
I3.1 Profesionalización de la administración pública municipal	0.714(1)	0.037	-0.042	0.085	7.9 (5)
I3.3 Planeación municipal	0.679	0.128	0.245	0.136	7.5
I3.5 Recursos materiales e informáticos	0.661	0.09	0.209	0.161	7.3
I3.2 Reglamentación municipal	0.602	0.083	0.004	0.163	6.6
I3.4 Administración catastral	0.505	0.048	0.196	-0.121	5.6
I2.1 Dotación de agua	-0.07	0.717	0.208	0.134	6.8
I1.1 Esfuerzo recaudatorio	0.393	0.631	0.078	0.025	6
I2.2 Dotación de drenaje	0.216	0.628	-0.291	-0.217	6
I1.2 Inversión en obra pública	-0.04	-0.611	-0.256	-0.191	5.8
I4.2 Incidencia ciudadana en la gestión municipal	0.207	0.002	0.75	-0.016	8.8
I4.1 Mecanismos e instancias de participación ciudadana	0.433	0.072	0.684	-0.023	8
I4.3 Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	-0	0.186	0.493	0.079	5.7
I2.4 Alumbrado público en la cabecera municipal	0.117	0.027	-0.01	0.765	9
I2.3 Recolección de basura en la cabecera municipal	0.149	0.111	0.069	0.761	9
<i>Total</i>					100

A manera de ejemplo se calcula el peso aproximado del indicador I3.1 utilizando la fórmula contenida en la nota técnica 9:

$$\text{Peso (5)} = \frac{\text{coeficiente (1)}}{\text{Suma de coeficiente}} * \frac{\text{varianza (3)}}{\text{varianza acumulada (4)}} * 100$$

$$\text{Peso} = (0.714 / 3.161) * (17.86 / 51.84) * 100 \\ (0.2259) * (0.3445) * 100 = 7.9$$

El peso calculado para el indicador tiene también un peso particular dentro de la dimensión de la cual forma parte. Este último peso se asigna de tal manera que las cargas finales de cada indicador dentro de su dimensión y las cargas de la propia dimensión dentro del ICCIM sea sencilla de interpretar, pero apegados a una realidad obtenida por medio del análisis de las CP.

Nota técnica 3. Subíndice de Capacidad Fiscal (SICF).

La fuente de información utilizada para el cálculo del subíndice de Capacidad Fiscal proviene del INEGI, dentro de la consulta interactiva de datos disponible en la página web del Instituto.

El cálculo del SICF es un promedio simple de los dos indicadores antes mencionados.

$$\text{SICF} = 0.5 \text{ (I1.1)} + 0.5 \text{ (I1.2)}$$

Donde:

$$\text{I1.1} = \text{Porcentaje de ingresos propios respecto del total de ingresos del municipio} = \frac{\text{ingresos propios por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora}}{\text{total de ingresos}} * 100$$

$$\text{I1.2} = \text{Porcentaje del gasto en obra pública respecto del total de egresos del municipio} = \frac{\text{gasto en obra pública}}{\text{Total de egresos}} * 100$$

Cálculo para Unión de Tula, Jalisco, en el año 2004:

$$I1.1 = \frac{\$ 5'713,544}{\$ 20'084,099} * 100 = 28.448$$

$$I1.2 = \frac{\$ 3'700,380}{\$ 20'084,099} * 100 = 18.424$$

$$\begin{aligned} SICF &= 0.5 (I1.1) + 0.5 (I1.2) \\ &= 0.5 (28.45) + 0.5 (18.42) \\ &= 14.225 + 9.210 \\ &= 23.435 \end{aligned}$$

Por el valor obtenido en el SICF, el municipio tiene un grado medio de capacidad fiscal.

Nota técnica 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 cálculo del SICDS es un promedio ponderado conforme a la siguiente fórmula:

$$SICDS = 0.2 (I2.1) + 0.2 (I2.2) + 0.3 (I2.3) + 0.3 (I2.4)$$

Donde:

- I2.1 = Porcentaje de ocupantes en viviendas con agua entubada.
- I2.2 = Porcentaje de ocupantes en viviendas con drenaje y servicio sanitario exclusivo.
- I2.3 = Porcentaje de cobertura del servicio de recolección de basura en la cabecera municipal.
- I2.4 = Porcentaje de cobertura del servicio de alumbrado público en la cabecera municipal.

Cálculo para Unión de Tula, Jalisco, en el año 2004:

$$\begin{aligned} SICDS &= 0.2 (I2.1) + 0.2 (I2.2) + 0.3 (I2.3) + 0.3 (I2.4) \\ &= 0.2 (98.71) + 0.2 (97.76) + 0.3 (100) + 0.3 (100) \\ &= 19.742 + 19.552 + 30.00 + 30.00 \\ &= 99.294 \end{aligned}$$

Según el valor obtenido, el municipio tiene un grado muy alto de capacidad de dotación de servicios.

Nota técnica 5. 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 (ver nota técnica 7).

El SICA es un promedio ponderado de acuerdo a la fórmula:

$$SICA = 0.25 (I3.1) + 0.2 (I3.2) + 0.2 (I3.3) + 0.15 (I3.4) + 0.2 (I3.5)$$

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.

Cálculo para Unión de Tula, Jalisco:

$$\begin{aligned} SICA &= 0.25 (I3.1) + 0.2 (I3.2) + 0.2 (I3.3) + 0.15 (I3.4) + 0.2 (I3.5) \\ &= 0.25 (63.43) + 0.2 (29.03) + 0.2 (85.71) + 0.15 (62.86) + 0.2 (90.0) \\ &= 15.857 + 5.806 + 17.142 + 9.429 + 18.00 \\ &= 66.235 \end{aligned}$$

La capacidad administrativa del municipio es grado muy alto.

Nota técnica 6. 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 (ver nota técnica 7).

El SICRC es un promedio ponderado de los indicadores que lo conforman:

$$\text{SICRC} = 0.35 \text{ (I4.1)} + 0.4 \text{ (I4.2)} + 0.25 \text{ (I4.3)}$$

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 Unión de Tula, Jalisco, en el 2004:

$$\begin{aligned} \text{SICRC} &= 0.35 \text{ (I4.1)} + 0.4 \text{ (I4.2)} + 0.25 \text{ (I4.3)} \\ &= 0.35 (30.67) + 0.4 (56.67) + 0.25 (66.66) \\ &= 10.734 + 22.668 + 16.665 \\ &= 50.067 \end{aligned}$$

El indicador clasifica como grado alto a la capacidad de rendición de cuentas del municipio.

Nota técnica 7. Análisis de las Encuestas Nacionales a Gobiernos Municipales (ENGM)

Para efectos de poder realizar un análisis cuantitativo con la información contenida en las engm, se otorgó un puntaje a las preguntas con

relevancia para el presente estudio, descartando de entrada aquellas preguntas que no proveyeran información relevante respecto de las capacidades institucionales municipales consideradas, o bien que se prestan a situaciones subjetivas tomando en cuenta que una de las particularidades del levantamiento de las encuestas es que el principal respondiente es el presidente municipal.

Algunas de las preguntas relevantes para el estudio y que son coincidentes en las tres encuestas analizadas (2000, 2002 y 2004), tienen una estructura de respuestas con diferente codificación en los distintos años, por tanto se realizó una recodificación de dichas respuestas para homogeneizarlas de acuerdo a la escala de medición utilizada para el año 2004.

Para darle un valor cuantitativo a cada pregunta bajo un mismo criterio, la asignación de puntajes fue de la siguiente manera:

- Las preguntas con opción de respuesta bivariada (Sí/No), se asignó un punto a cada respuesta vertida en sentido positivo (ver nota técnica 8).
- En las preguntas con respuestas en escala tipo Likert (respuesta con opciones tales como: bueno, regular, malo), se asignó un punto al valor más alto de la escala en sentido positivo y a partir de ahí se fue disminuyendo el valor asignado para el resto de las opciones (ver nota técnica 8).

Las preguntas se agruparon según el tema al cual hacen referencia y se obtienen así puntajes mínimos y máximos para cada tema. Dado que las tres encuestas contemplan reactivos diferentes y la más completa es la del año 2004, en algunos temas se tiene un puntaje máximo menor para los años 2000 y 2002 (ver cuadro 7.1). Por la importancia de algunos aspectos de la encuesta, se les consideró como subtemas y se asignó el peso correspondiente dentro del tema de manera empírica.

Cuadro 7.1.

PUNTAJES MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE LOS TEMAS Y SUBTEMAS PROVENIENTES DE LAS ENGM, SEGÚN AÑO DE LEVANTAMIENTO.

No.	Dimensión/Tema/Subtema	Pregunta ENGM 2004	2000		2002		2004	
			Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.
3	<i>Capacidad administrativa</i>							
3.1	Profesionalización de la administración pública municipal							
3.1.1	Grado de estudios y empleo anterior del Presidente y Síndico	2	0	2	0	2	0	4
3.1.2	Grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de los Titulares de las áreas administrativas	3	0	30	0	26	0	51
3.2	Reglamentación municipal	10	0	24	0	24	0	62
3.3	Planeación municipal	11, 13, 95, 96, 99, 103, 107	0	7	0	1	0	7
3.4	Administración catastral	29, 30, 31, 32	0	1.6	0	2.1	0	7
3.5	Recursos materiales e informáticos	51, 52, 54, 65	0	20	N/A	N/A	0	20
4	<i>Capacidad de rendición de cuentas</i>							
4.1	Mecanismos e instancias de participación ciudadana							
4.1.1	Mecanismos e instancias de participación ciudadana en el FISM	35, 36	0	7	0	4	0	15
4.1.2	Mecanismos e instancias de participación ciudadana en general	67, 68, 77	0	10	0	9	0	20
4.2	Incidencia ciudadana en la gestión municipal	69, 73, 74, 75	N/A	N/A	0	6	0	15
4.3	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	70	N/A	N/A	N/A	N/A	0	5
4.3.1	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	71, 72	0	1	N/A	N/A	0	1
4.3.2	Sesiones de cabildo abiertas a la población							

Nota: N/A = la encuesta correspondiente no contempló el levantamiento de la información.

Fuente: elaboración propia.

Se calculó un indicador estandarizado para cada uno de los temas y subtemas de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Indicador} = \frac{\text{valor} - \text{mínimo}}{\text{máximo} - \text{mínimo}} * 100$$

Donde:

- Indicador = indicador estandarizado del tema o subtema según la puntuación alcanzada.
- Valor = puntuación alcanzada por el municipio en el tema o subtema correspondiente.
- Mínimo = valor mínimo que puede presentar un municipio en el tema o subtema correspondiente.
- Máximo = valor máximo que puede presentar un municipio en el tema o subtema correspondiente.

De esta manera se tienen los temas y subtemas valuados con un indicador en una misma escala en el intervalo de 0 a 100.

Para los temas que se componen de subtemas, el peso asignado es como se muestra en el cuadro 7.2.

Cuadro 7.2
PESO ASIGNADO A LOS SUBTEMAS DENTRO DE CADA TEMA

No.	Tema/Subtema	Ponderación
3.1	Profesionalización de la administración pública municipal	100
3.1.1	<i>Grado de estudios y empleo anterior del Presidente y Síndico</i>	50
3.1.2	<i>Grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de los Titulares de las áreas administrativas</i>	50
4.1	Mecanismos e instancias de participación ciudadana	100
4.1.1	Mecanismos e instancias de participación ciudadana en el FISM	40
4.1.2	<i>Mecanismos e instancias de participación ciudadana en general</i>	60
4.3	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	100
4.3.1	<i>Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia</i>	50
4.3.2	<i>Sesiones de cabildo abiertas a la población</i>	50

Fuente: Elaboración propia.

Nota técnica 8. Dimensiones y temas con desglose de puntajes otorgados por reactivo de la ENGM 2004 y sus equivalentes en el año 2000 y 2002

Dimensión 3: capacidad administrativa

Tema 3.1. Profesionalización de la administración pública municipal

Subtema 3.1.1. Grado de estudios y empleo anterior del Presidente y Síndico

Cuadro 8.1
PUNTAJE OTORGADO AL GRADO DE ESTUDIOS Y EMPLEO ANTERIOR DEL PRESIDENTE Y SÍNDICO

No.	Pregunta Subtotal	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
2	¿Cuál es el grado de estudios y empleo anterior de las autoridades municipales electas? (<i>Respuesta múltiple con puntajes acumulables</i>)				
	1. Presidente Municipal				
	2. Síndico ^{a/ b/}				
	<i>Grado de Estudios</i>				
	1 Ninguno	0	1	1	2
	2 Primaria	0.2			
	3 Secundaria	0.4			
	4 Técnica/Comercial	0.6			
	5 Preparatoria	0.6			
	6 Licenciatura	0.8			
	7 Posgrado	1			
	9 NS/NC	0			
	<i>Empleo anterior</i>				
	1 Gobierno federal	1	1	1	2
	2 Gobierno estatal	1			
	3 Gobierno municipal	0.8			
	4 Negocio propio	0.6			
	5 Empresa privada	0.6			
	6 Independiente	0.6			
	7 Cargo Elec. Popular	0.4			
	8 Rep. Sindical	0.2			
	9 Cargo partido político	0.2			
	10 Es primer trabajo	0			
	99 NS/NC	0			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Subtema 3.1.2. Grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de los Titulares de las áreas administrativas.

Cuadro 8.2

PUNTAJE OTORGADO AL GRADO DE ESTUDIOS, EMPLEO ANTERIOR Y ANTIGÜEDAD EN EL CARGO DE LOS TITULARES DE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS

No.	Pregunta	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
	Subtotal		30	26	51
	¿Cuál es el grado de estudios, empleo anterior y antigüedad en el cargo de los TITULARES en el Área Administrativa? (<i>Respuesta múltiple con puntajes acumulables</i>)				
3	1 Secretario del Ayuntamiento	9 Evaluación			
	2 Oficialía Mayor o Director Administrativo	10 Participación Social			
	3 Tesorería	11 Personal			
	4 Servicios Públicos	12 Obras Públicas ^{a/ b/}			
	5 Seguridad Pública y Tránsito	13 Desarrollo Urbano y Ecología ^{a/}			
	6 Jurídico ^{a/ b/}	14 Fomento Económico ^{a/}			
	7 Contraloría Municipal	15 Cultura y Deporte ^{a/ b/}			
	8 Planeación	16 Desarrollo municipal ^{a/}			
	<i>Grado de Estudios</i>	17 Turismo ^{a/ b/}			
	1 Ninguno		0		
	2 Primaria		0.2		
	3 Secundaria		0.4		
	4 Técnica/Comercial		0.6		
	5 Preparatoria		0.6		
	6 Licenciatura		0.8		
	7 Posgrado		1		
	9 NS/NC		0	10	13 17
	<i>Empleo anterior</i>				
	1 Gobierno federal		1		
	2 Gobierno estatal		1		
	3 Gobierno municipal		0.8		
	4 Negocio propio		0.6		
	5 Empresa privada		0.6		
	6 Independiente		0.6		
	7 Cargo Elec. Popular		0.4	10	13 17

8 Rep. sindical	0.2		
9 Cargo partido político	0.2		
10 Es primer trabajo	0		
99 NS / NC	0		
<i>Antigüedad en el cargo</i>			
1 Menos de 1 año	0.2		
2 De 1 a 3 años	0.5		
3 De 3 a 5 años	0.7		
4 Más de 5 años	1	10	17

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Tema 3.2. Reglamentación municipal

Cuadro 8.3

PUNTAJE OTORGADO A LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL.

No.	Pregunta	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
	<i>Subtotal</i>		24	24	62
	De los Reglamentos Municipales que mencionaré a continuación, ¿Con cuáles cuenta el Municipio y si han sido actualizados en los últimos 3 años? (<i>Respuesta múltiple</i>)		24	24	62
	<i>Existe</i> 1 <i>Actualizado</i>				
	<i>Si/2 No</i> 1 <i>Si/2 No</i>				
	<i>Reglamento</i>				
10	1 Bando de Policía y Buen Gobierno	1			
	2 Reglamento Interior del Ayuntamiento	1			
	3 Administración Pública Municipal	1			
	4 Seguridad Pública	1			
	5 Servicio Público de Limpia y Sanidad ^{a/ b/}	1			
	6 Tránsito, Vialidad y Transporte ^{a/ b/}	1			
	7 Mercados y Comercios ^{a/ b/}	1			
	8 Espectáculos y Diversiones Públicas	1			

No.	Pregunta	Subtotal	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
				2000	2002	2004
				24	24	62
		9 Expendio de Bebidas Alcohólicas	1			
		10 Servicio de Alumbrado Público Municipal ^{a/ b/}	1			
		11 Bomberos	1			
		12 Rastro Municipal ^{a/ b/}	1			
		13 Servicio Público de Cementerios ^{a/ b/}	1			
		14 Participación ciudadana ^{a/ b/}	1			
		15 Protección Civil	1			
		16 Salud ^{a/ b/}	1			
		17 Expendio de Carnes y Aves ^{a/ b/}	1			
		18 Industria y Prestación de Servicios Priv. ^{a/ b/}	1			
		19 Catastro Municipal ^{a/ b/}	1			
		20 Planeación ^{a/ b/}	1			
		21 Reglamento de Obra Pública Municipal	1			
		22 Zonificación y Uso de Suelo	1			
		23 Fraccionamiento y Municipalización	1			
		24 Ecología y Protección al Ambiente	1			
		25 Justicia cívica municipal ^{a/ b/}	1			
		26 Integración Social de Personas c/Discapa. ^{a/ b/}	1			
		27 Archivo Municipal ^{a/ b/}	1			
		28 Ordenamiento Ecológico ^{a/ b/}	1			
		29 Transparencia ^{a/ b/}	1			
		30 Recursos Humanos ^{a/ b/}	1			
		31 Reglamento de la Construcción ^{a/ b/}	1			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Tema 3.3. Planeación municipal

Cuadro 8.4
PUNTAJE OTORGADO A LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

No.	Pregunta Subtotal	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
			7	1	7
11	¿Cuenta el municipio con un Plan de Desarrollo Municipal?				
	1 Sí	1	1	1	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			
13	¿Cuenta el municipio con un Plan de Desarrollo Urbano? ^{b/}				
	1 Sí	1	1	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			
95	¿Existe en el Ayuntamiento la Unidad Municipal de Protección Civil? ^{b/}				
	1 Sí	1	1	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			
96	¿Cuenta el Municipio con un programa de Protección Civil o un plan de contingencia a nivel municipal? ^{b/}				
	1 Sí	1	1	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			
99	¿Cuenta el municipio con un mapa donde se establezcan las zonas más propensas a siniestros? (Atlas de Riesgos) ^{b/}				
	1 Sí	1	1	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			
103	¿Existen reservas territoriales en el municipio? ^{b/}				
	1 Sí	1	1	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			
107	¿Existe en el municipio un programa para el Mejoramiento Ambiental y la Protección Ecológica? ^{b/}				
	1 Sí	1	1	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Tema 3.4. Administración fiscal catastral

Cuadro 8.5

PUNTAJE OTORGADO A LA ADMINISTRACIÓN FISCAL CATASTRAL

No.	Pregunta	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
	<i>Subtotal</i>		1.6	2.1	7
29	¿Cómo se realiza el cobro del impuesto predial?				
	1 El municipio directamente	1	1	1	1
	2 El municipio en convenio con el estado	0.7			
	3 Otro	0.3			
	9 NS/NC	0			
30	¿Cuándo se realizó la última actualización del catastro?				
	1 Menos de un año ^{a/b/}	0.8	0.6	0.5	1
	2 Hace un año ^{a/b/}	0.7			
	3 Hace dos años ^{b/}	0.6			
	4 Hace tres años ^{a/}	0.5			
	5 Más de 3 años ^{a/b/}	0.3			
	6 Es labor permanente ^{a/b/}	1			
	9 NS/NC ^{a/ b/}	0			
31	¿A través de qué medio se actualizó el catastro? (Respuesta múltiple) ^{a/b/}				
	1 Cartografía digital	1	0	0	4
	2 Fotografía aérea	1			
	3 Inspección física	1			
	4 Registro documental	1			
	5 Otro	0			
	9 NS/NC	0			
32	¿Cuándo se realizó la última actualización de los valores catastrales?				
	1 Menos de un año ^{a/b/}	1	0	0.6	1
	2 Hace un año ^{a/b/}	0.8			
	3 Hace dos años ^{a/}	0.6			
	4 Hace tres años ^{a/b/}	0.4			
	5 Más de tres años ^{a/b/}	0.2			
	9 NS/NC ^{a/b/}	0			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Tema 3.5. Recursos materiales e informáticos

Cuadro 8.6

PUNTAJE OTORGADO A LOS RECURSOS MATERIALES E INFORMÁTICOS

No.	Pregunta	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
	<i>Subtotal</i>		20	0	20
51	El material y equipo de oficina con que cuenta el Municipio es: ^{b/}				
	1 Suficiente	1	1	0	1
	2 Insuficiente	0			
	9 NS/NC	0			
52	¿Cuenta el Ayuntamiento con equipo de cómputo para apoyar el trabajo administrativo? ^{b/}				
	1 Si	1	1	0	
	2 No	0			1
	9 NS/NC	0			
54	¿Cuenta con servicio de internet la administración Municipal? ^{b/}				
	1 Si	1	1	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			
65	¿En cuáles procesos utiliza su equipo de cómputo? (<i>Respuesta múltiple</i>) ^{b/}				
	1 Procesador de textos diversos	1	17	0	17
	2 Control de impuestos y derechos	1			
	3 Catastro público	1			
	4 Control de servicios de agua	1			
	5 Control de personal	1			
	6 Control de inventario del municipio	1			
	7 Control de finanzas municipales	1			
	8 Control de obras municipales	1			
	10 Control presupuestal	1			
	12 Control de bitácora de vehículos	1			
	13 Control de licencias municipales	1			
	14 Registros de población	1			
	15 Registros de empresas	1			
	16 Registros de comercios	1			
	17 Operación y control de programas sociales	1			
	18 Control de proveedores	1			
	19 Registro civil	1			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Dimensión 4: capacidad de rendición de cuentas

Tema 4.1. Mecanismos e instancias de participación ciudadana.

Subtema 4.1.1. Mecanismos e instancias de participación ciudadana en el FISM

Cuadro 8.7

PUNTAJE OTORGADO A LOS MECANISMOS E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL FISM

No.	Pregunta	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
	<i>Subtotal</i>		7	4	15
35	¿Qué instancias participan en la selección de las obras y acciones en que se emplean los recursos del FISM? (<i>Respuesta múltiple</i>)				
	1 Ayuntamiento	0	7	4	7
	2 Coplademun	1			
	3 Consejo de Desarrollo Municipal ^{b/}	1			
	4 Consejo Ciudadano ^{b/}	1			
	5 Consultores externos	1			
	6 Instituciones estatales	1			
	7 Instituciones federales ^{b/}	1			
	8 Otro	1			
	9 Ninguno	0			
	99 NS/NC	0			
36	¿A través de qué mecanismo participa la ciudadanía en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM (Fondo III, Ramo 33)? (<i>Respuesta múltiple</i>) ^{a/ b/}				
	1 Coplademun	1	0	0	8
	2 Consejo de Desarrollo Municipal	1			
	3 Consejo Ciudadano	1			
	4 Organizaciones vecinales y de obra	1			
	5 Organización tradicional (vg. tequio)	1			
	6 Organizaciones gremiales y clubes de servicios	1			
	7 Organizaciones religiosas	1			
	8 Organizaciones de beneficencia	1			
	9 Otro	0			
	99 NS/NC	0			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Subtema 4.1.2. Mecanismos e instancias de participación ciudadana en general.

Cuadro 8.8

PUNTAJE OTORGADO A LOS MECANISMOS E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GENERAL

No.	Pregunta Subtotal	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
67	¿Cuáles mecanismos utiliza el municipio para conocer las necesidades de la población? (Respuesta múltiple) ^{a/ b/}				
	1 Módulos de recepción de peticiones	1	0	0	10
	2 Asambleas de consultas populares	1			
	3 Juntas y consultas con ONG	1			
	4 Recolección de demandas en visitas de autoridades a barrios y cols.	1			
	5 Agencias de Desarrollo Hábitat	1			
	6 Cédulas de Información Socioeconómica en áreas marginales	1			
	7 Registros de beneficiarios de Programas Sociales Federales, Estatales y Municipales	1			
	8 Registro de población vulnerable	1			
	9 A través de encuestas	1			
	10 Supervisión	1			
	11 Ninguno	0			
	99 NS/NC	0			
68	¿A través de qué instancias se lleva a cabo la participación ciudadana? (Respuesta múltiple)				
	1 Coplademun	1	10	9	10
	2 Consejos ciudadanos	1			
	3 Organizaciones vecinales o de obra	1			
	4 Organizaciones ciudadanas y/o sociales	1			
	5 Organizaciones no gubernamentales (ONG)	1			
	6 Organizaciones tradicional (v.g. Tequio)	1			
	7 Organizaciones gremiales y clubes de servicios	1			
	8 Organizaciones religiosas	1			
	9 Organizaciones de beneficencia ^{b/}	1			
	10 Otras	1			
	99 NS/NC	0			
77	¿Cuenta el Ayuntamiento con un módulo de sugerencias, quejas y denuncias de la ciudadanía? ^{a/b/}				
	1 Sí	1	0	0	1
	2 No	0			
	9 NS/NC	0			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Tema 4.2. Incidencia ciudadana en la gestión municipal.

Cuadro 8.9.

PUNTAJE OTORGADO A LA INCIDENCIA CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

No.	Pregunta Subtotal	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
			0	6	15
69	¿En qué actividades realizadas por el Ayuntamiento suele participar más la ciudadanía? (<i>Respuesta múltiple</i>) ^{a/}				
	1 Seguridad pública	1	0	5	5
	2 Servicios públicos	1			
	3 Desarrollo económico	1			
	4 Desarrollo social	1			
	5 Evaluación y control	1			
	6 Otras	0			
	9 NS/NC	0			
73	¿En qué aspectos de la gestión municipal se considera la participación ciudadana? (<i>Respuesta múltiple</i>) ^{a/ b/}				
	1 Determinación de prioridades	1	0	0	4
	2 Seguimiento de los programas municipales	1			
	3 Evaluación de los programas municipales	1			
	4 Otras	1			
	9 NS/NC	0			
74	La Participación de la Ciudadanía respecto al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se manifiesta principalmente a través de ...(<i>Respuesta múltiple</i>) ^{a/ b/}				
	1 No participa	0	0	0	5
	2 Presentación de propuestas	1			
	3 Determinación de prioridades	1			
	4 Aportaciones financieras o en especie	1			
	5 Ejecución	1			
	6 Evaluación	1			
	7 Otro	0			
	9 NS/NC	0			
75	¿Cómo influye la participación ciudadana en la gestión municipal? ^{a/}				
	1 La mayoría de las veces dificultan las actividades	0.25	0	1	1
	2 Algunas veces dificultan actividades	0.5			
	3 Facilitan las actividades	1			
	4 No participan	0			
	9 NS/NC	0			

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Tema 4.3. Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

Subtema 4.3.1. Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

Cuadro 8.10
PUNTAJE OTORGADO A LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS
Y TRANSPARENCIA

No.	Pregunta	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
	<i>Subtotal</i>		0	0	5
70	¿Cuáles mecanismos utiliza el municipio para transparentar su gestión? (<i>Respuesta múltiple</i>) ^{a/ b/}	1	0	0	5
	1 Publicación de estados financieros	1			
	2 Participación ciudadana en la evaluación	1			
	4 Boletines informativos	1			
	5 Comparecencia pública	0			
	6 Otros				
	9 NS/NC				

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Subtema 4.3.2. Sesiones de cabildo abiertas a la población.

Cuadro 8.11
PUNTAJE OTORGADO A LAS SESIONES DE CABILDO ABIERTAS A LA POBLACIÓN

No.	Pregunta	Puntaje otorgado	Puntaje máximo		
			2000	2002	2004
	<i>Subtotal</i>		1	0	1
71/72	Porcentaje de las sesiones de cabildo abiertas a la población. ^{b/} ¿Cuántas fueron abiertas a la población? / ¿Cuántas sesiones de cabildo hubo durante el año 2003? (Sesiones de cabildo abiertas a la población / total de sesiones de cabildo)		1	0	1

Notas: /a.- No existe información disponible para el año 2000.

/b.- No existe información disponible para el año 2002.

Fuente: elaboración propia con base en las ENGM.

Nota técnica 9. Análisis factorial⁵ de los indicadores que conforman el ICCIM

Se utilizó el análisis factorial (AF) con la finalidad de determinar la ponderación correspondiente a cada uno de los 14 indicadores que componen el ICCIM, puesto que no necesariamente se debe asignar el mismo peso a cada indicador, pero tampoco podemos establecer éste de manera arbitraria.

El AF es una técnica de análisis multivariante (análisis conjunto de múltiples variables) que se utiliza para el estudio e interpretación de las correlaciones⁶ entre un grupo de variables. Parte de la idea de que dichas correlaciones no son aleatorias sino que se deben a la existencia de factores comunes entre ellas. El objetivo general del AF es la identificación y cuantificación de dichos factores comunes que no son observables.

Es importante resaltar el hecho de que el concepto de mayor información se relaciona con el de mayor variabilidad o varianza. Cuanto mayor sea la variabilidad de los datos (varianza) se considera que existe mayor información.

Dentro del AF existen varios métodos de extracción de varianza, entre los más utilizados se encuentra el análisis de componentes principales (ACP). En este caso, se realizó el ACP para identificar un pequeño número de componentes que expliquen la mayor parte de la varianza observada en el conjunto completo de los 14 indicadores.

De manera sencilla, se puede decir que mediante el ACP, la información contenida en los 14 indicadores originales se redistribuye en un número igual de componentes, pero con la característica de que la mayor carga de información de un subgrupo de indicadores estará en un solo componente.

De esta forma, los componentes contienen cierta información de todos los indicadores. La cantidad de información que un componente contiene

⁵No es materia de este estudio realizar un análisis factorial exhaustivo, sólo se utiliza el método como elemento que nos permite asignar la ponderación a cada indicador mediante una forma imparcial y metódica. El análisis factorial generalmente se usa como paso previo a otro tipo de análisis, ya que intenta identificar variables subyacentes, o *factores*, que expliquen la configuración de las correlaciones dentro de un conjunto de variables observadas. Para mayores referencias sobre el método, puede consultarse literatura específica.

⁶La correlación se define como la relación existente entre dos variables.

de cada indicador se ve reflejada en el valor del coeficiente del indicador dentro del componente. Estos coeficientes y el porcentaje de varianza que acumula cada componente, son los elementos que nos ayudan a determinar el peso aproximado del indicador dentro del cálculo del ICCIM.

Debido a que las cargas originales (definidas por el valor del coeficiente) de cada indicador dentro de los componentes no pueden ser interpretadas fácilmente, se hace una rotación de los componentes para lograr una estructura más simple y encontrar un patrón de cargas de modo que cada indicador tenga una carga alta sobre un solo componente y tenga cargas pequeñas sobre los componentes restantes. El método de rotación utilizado es el varimax (varianza máxima), dado que conserva propiedades deseables de los componentes rotados, que por el alcance de este estudio no se detallarán.

Es claro que el propósito de la aplicación del ACP en el cálculo del ICCIM no es mantener el menor número posible de componentes que expliquen una parte significativa de varianza (objetivo usual en las aplicaciones del análisis de CP), sino contar con elementos estadísticos robustos que nos permita asignar la ponderación final correspondiente a cada uno de los 14 indicadores que intervienen en el cálculo del ICCIM.

El resultado de la aplicación del ACP a los 14 indicadores es la extracción y rotación de cuatro componentes que explican el 51.84 por ciento de la variabilidad total (ver cuadro 9.1).

Estos componentes extraídos y su varianza acumulada, nos ayuda a determinar de manera aproximada el porcentaje de varianza que cada indicador aporta al total de varianza del modelo, con base al valor de su coeficiente significativo⁷ en la matriz de componentes rotados. Es decir, el peso del coeficiente significativo dentro del componente y la varianza que este último representa, son los elementos que determinan el peso aproximado que se puede otorgar al indicador para la construcción del ICCIM (ver cuadro 9.2), utilizando para esto la fórmula:

$$\text{Peso} = \frac{\text{coeficiente}}{\text{Suma de coeficiente}} * \frac{\text{varianza}}{\text{varianza acumulada}} * 100$$

⁷El coeficiente significativo para cada indicador es aquel de mayor valor absoluto.

Cuadro 9.1

ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES Y PORCENTAJE DE VARIANZA EXPLICADA

Componente	Resultados de la extracción						Resultados de la extracción con rotación		
	Valor característico	porcentaje de varianza	porcentaje acumulado	Valor característico	Porcentaje de varianza	Porcentaje acumulado	Valor característico	Porcentaje de varianza	Porcentaje acumulado
1	3.486	24.9	24.9	3.486	24.9	24.9	2.5	17.86	17.86
2	1.405	10.03	34.93	1.405	10.03	34.93	1.769	12.63	30.49
3	1.222	8.726	43.66	1.222	8.726	43.66	1.622	11.59	42.08
4	1.145	8.178	51.84	1.145	8.178	51.84	1.366	9.761	51.84
5	0.976	6.973	58.81						
6	0.888	6.346	65.15						
7	0.777	5.551	70.71						
8	0.716	5.112	75.82						
9	0.674	4.814	80.63						
10	0.642	4.588	85.22						
11	0.572	4.085	89.3						
12	0.556	3.969	93.27						
13	0.507	3.622	96.9						
14	0.435	3.104	100						

Notas: Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del análisis de componentes principales.

Donde:

- **Peso:** peso aproximado del indicador según resultados del ACP.
- **Coficiente:** valor absoluto del coeficiente significativo del indicador correspondiente.
- **Suma de coeficientes:** es la suma de coeficientes significativos en términos absolutos dentro del componente en el cual el indicador correspondiente presenta su coeficiente significativo.
- **Varianza:** porcentaje de varianza del componente correspondiente con base en la extracción con rotación.
- **Varianza acumulada:** porcentaje de varianza acumulada por los componentes extraídos.

Cuadro 9.2

MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS Y PESO APROXIMADO DE LOS INDICADORES

<i>Indicadores</i>	<i>Componentes</i>				<i>Peso aproximado según el ACP</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	
I3.1 Profesionalización de la administración pública municipal	0.714	0.037	-0.042	0.085	7.78
I3.3 Planeación municipal	0.679	0.128	0.245	0.136	7.40
I3.5 Recursos materiales e informáticos	0.661	0.09	0.209	0.161	7.20
I3.2 Reglamentación municipal	0.602	0.083	0.004	0.163	6.56
I3.4 Administración catastral	0.505	0.048	0.196	-0.121	5.51
I2.1 Dotación de agua	-0.07	0.717	0.208	0.134	6.75
I1.1 Esfuerzo recaudatorio	0.393	0.631	0.078	0.025	5.94
I2.2 Dotación de drenaje	0.216	0.628	-0.291	-0.217	5.92
I1.2 Inversión en obra pública	-0.04	-0.611	-0.256	-0.191	5.76
I4.2 Incidencia ciudadana en la gestión municipal	0.207	0.002	0.75	-0.016	8.70
I4.1 Mecanismos e instancias de participación ciudadana	0.433	0.072	0.684	-0.023	7.93
I4.3 Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	-0	0.186	0.493	0.079	5.72
I2.4 Alumbrado público en la cabecera municipal	0.117	0.027	-0.01	0.765	9.44
I2.3 Recolección de basura en la cabecera municipal	0.149	0.111	0.069	0.761	9.39
<i>Total</i>					<i>100.00</i>

Notas: Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Varimax con Normalización Kaiser.

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del análisis de componentes principales.

Una vez calculado el peso aproximado de cada indicador, se reagrupan éstos según la dimensión a la que pertenecen para determinar ahora el peso aproximado también de cada una de ellas y tener los elementos para definir la ponderación final que se asignará a cada dimensión y sus indicadores.

Con la finalidad de que la interpretación de las ponderaciones finales sea simple, se determina que el peso asignado final de las dimensiones sea un valor múltiplo de 5. En este sentido, el procedimiento realizado para determinar el peso para cada dimensión es:

- a. Para las tres primeras dimensiones, se redondea el valor de su peso aproximado al valor más cercano que sea múltiplo de 5.
- b. El valor de la cuarta dimensión es aquel necesario para que la suma sea del 100 por ciento.

Para asignar el peso final a los indicadores dentro de la dimensión a la cual pertenecen, también se siguen los criterios antes descritos. De esta manera, se obtiene la ponderación de cada indicador dentro de la dimensión a la cual pertenece, y a su vez también se tiene la ponderación correspondiente a cada dimensión que forma parte del cálculo del ICCIM. Así, finalmente se puede proceder al cálculo del ICCIM como un índice compuesto (ver cuadro 9.3).

Los resultados del ACP realizado, permiten pues asignar el peso correspondiente a cada indicador y dimensión, el cual se desprende de la propia variabilidad de cada uno de los indicadores y la aportación que ésta hace a la variabilidad total.

NOTA TÉCNICA: MÉTODO DE ANÁLISIS POR COMPONENTES PRINCIPALES (ACP)

El método de Análisis por Componentes Principales (ACP) es una de las técnicas estadísticas de extracción de varianza del Análisis Factorial (AF), que se utiliza para el estudio de las correlaciones entre un grupo de variables. Este método se basa en que las correlaciones entre va-

Cuadro 9.3

ASIGNACIÓN DE PONDERACIONES PARA LAS DIMENSIONES COMPONENTES DEL ICCIM
Y PESO DE INDICADORES AL INTERIOR DE CADA DIMENSIÓN

<i>Indicadores</i>	<i>Peso aproximado según el ACP</i>			<i>Peso final asignado</i>	
	<i>Del indicador</i>	<i>De la dimensión</i>	<i>Del indicador dentro de la dimensión</i>	<i>A la dimensión</i>	<i>Al indicador dentro de la dimensión</i>
I1.1 Esfuerzo recaudatorio	5.94	11.70	50.80	10	50
I1.2 Inversión en obra pública	5.76		49.20		50
I2.1 Dotación de agua	6.75		21.43		20
I2.2 Dotación de drenaje	5.92	31.50	18.79	30	20
I2.3 Recolección de basura en la cabecera municipal	9.39		29.80		30
I2.4 Alumbrado público en la cabecera municipal	9.44		29.98		30
I3.1 Profesionalización de la administración pública municipal	7.78		22.57		25
I3.2 Reglamentación municipal	6.56	34.45	19.05	35	20
I3.3 Planeación municipal	7.40		21.48		20
I3.4 Administración catastral	5.51		15.99		15
I3.5 Recursos materiales e informáticos	7.20		20.91		20
I4.1 Mecanismos e instancias de participación ciudadana	7.93		35.48		35
I4.2 Incidencia ciudadana en la gestión municipal	8.70	22.35	38.94	25	40
I4.3 Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	5.72		25.58		25
<i>Total</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>		<i>100.00</i>	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuadro 9.2.

riables no son aleatorias, sino que se deben a la existencia de factores comunes que no son observables. Así, el concepto de mayor información se relaciona con el de mayor variabilidad o varianza, de modo que cuanto mayor sea la variabilidad de los datos (varianza) se considera que existe mayor información.

El AF busca identificar variables subyacentes, o factores, que expliquen la configuración de las correlaciones dentro de un conjunto de variables observadas. El AF se usa en la reducción de datos para identificar un pequeño número de factores que explique la mayoría de la varianza observada en un número mayor de variables manifiestas. También puede utilizarse para generar hipótesis relacionadas con los mecanismos causales o, como en el caso del cálculo del ICCIM, para inspeccionar las variables originales y realizar análisis subsiguientes.

Para estudiar las relaciones que se presentan entre un grupo de p variables correlacionadas (que miden información común) se puede transformar el conjunto original de variables en otro conjunto menor de nuevas variables independientes entre sí (que no tengan repetición o redundancia en la información) llamado conjunto de componentes principales (CP).

Las nuevas variables son combinaciones lineales de las anteriores y se van construyendo según el orden de importancia en cuanto a la variabilidad total que recogen de la muestra. De modo ideal, se buscan $m < p$ variables que sean combinaciones lineales de las p originales, y que no tengan relación entre sí, de modo que capturen la mayor parte de la información o variabilidad de los datos. La información contenida en las p variables originales se redistribuye en un número igual de nuevas variables, pero con la característica de que la mayor carga de información estará en un número menor m de las nuevas variables que son los componentes principales.

El propósito de la aplicación del ACP en el cálculo del ICCIM no es mantener el menor número posible de componentes que expliquen una parte significativa de la varianza (objetivo usual en las aplicaciones de ACP), sino contar con elementos estadísticos robustos que permita asignar la ponderación correspondiente a cada uno de los 14 indicadores que intervienen en el cálculo del ICCIM.

NOTA TÉCNICA: MODELO MATEMÁTICO DEL ANÁLISIS FACTORIAL

El modelo matemático del AF supone que cada una de las p variables observadas es función de un número m factores comunes ($m < p$) más un factor específico o único. Tanto los factores comunes como los específicos no son observables y su determinación e interpretación es el resultado del AF.

Analíticamente, supondremos un total de p variables observables estandarizadas y la existencia de m factores comunes. El modelo se define de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} X_1 &= l_{11} F_1 + l_{12} F_2 + l_{1m} F_m + e_1 \\ X_2 &= l_{21} F_1 + l_{22} F_2 + l_{2m} F_m + e_2 \\ &\dots \\ X_p &= l_{p1} F_1 + l_{p2} F_2 + l_{pm} F_m + e_p \end{aligned}$$

que podemos expresar de forma matricial como: $X = Lf + e$

donde:

- X es el vector de las variables originales.
- L es la matriz factorial. Recoge las cargas factoriales o (saturaciones).
- l_{ih} es la correlación entre la variable j y el factor h .
- f es el vector de factores comunes.
- e es el vector de factores únicos.

Como tanto los factores comunes como los específicos son variables hipotéticas, se supone que:

1. Los factores comunes son variables con media cero y varianza 1. Además se suponen no correlacionados entre sí.
2. Los factores únicos son variables con media cero. Sus varianzas pueden ser distintas. Se supone que están no correlacionados entre sí. De lo contrario la información contenida en ellos estaría en los factores comunes.

3. Los factores comunes y los factores únicos están no correlacionados entre sí. Esta hipótesis nos permite realizar inferencias que permitan distinguir entre los factores comunes y los específicos.

Basándonos en el modelo y en las hipótesis formuladas, se puede demostrar que la varianza (información contenida en una variable) de cada variable se puede descomponer en:

- aquella parte de la variabilidad que viene explicada por una serie de factores comunes con el resto de variables que llamaremos comunalidad de la variable.
- y la parte de la variabilidad que es propia a cada variable y que, por tanto, es no común con el resto de variables. A esta parte se le llama factor único o especificidad de la variable.

$$\begin{aligned}\text{Var}(x_j) &= 1 \\ &= l^2_{j1} \text{Var}(F_1) + l^2_{j2} \text{Var}(F_2) + \dots + l^2_{jm} \text{Var}(F_m) + \text{Var}(e_j) \\ &= l^2_{j1} + l^2_{j2} + l^2_{jm} + \text{Var}(e_j)\end{aligned}$$

donde:

- l^2_{jh} representa la proporción de varianza total de la variable X_j explicada por el factor h .
- $h^2_j = l^2_{j1} + l^2_{j2} + \dots + l^2_{jm}$ es la comunalidad de la variable X_j y representa la proporción de varianza que los distintos factores en su conjunto explican de la variable X_j . Es, por tanto, la parte de esa variable que entra en contacto con el resto de variables. Varía entre 0 (los factores no explican nada de la variable) y 1 (los factores explican el 100 por ciento de la variable).
- $\text{Var}(e_j)$ es lo que llamamos especificidad y representa la contribución del factor único a la variabilidad total de X_j .
- $l^2_{1h} + l^2_{2h} + \dots + l^2_{ph} = g_h$ es lo que se llama eigenvalue (autovalor o valor característico) y representa la capacidad del factor h para explicar la varianza total de las variables. Si las variables originales estuviesen tipificadas, la varianza total sería igual a p y g_h/p representaría el porcentaje de varianza total atribuible al factor h .

El objetivo del AF será, por tanto, obtener los factores comunes de modo que expliquen una buena parte de la variabilidad total de las variables.

Extracción de Factores Comunes

Existen distintos métodos de estimación de los coeficientes de la matriz factorial L : los más comunes (para un AF exploratorio) son el método de las Componentes Principales y el método de Ejes Factoriales.

Método de Componentes Principales (cp)

El método de componentes principales se basa en suponer que los factores comunes explican el comportamiento de las variables originales en su totalidad de manera que el modelo es:

$$X = Lf$$

Las comunalidades iniciales de cada variable son igual a 1, porque el 100 por ciento de la variabilidad de las p variables se explicará por los p factores. Evidentemente, carecería de interés sustituir las p variables originales por p factores que, en ocasiones, son de difícil interpretación. No obstante, si las correlaciones entre las p variables fuesen muy altas, sería de esperar que unos pocos factores explicasen gran parte de la variabilidad total. Supongamos que decidimos seleccionar r factores. La comunalidad final de cada variable indicará la proporción de variabilidad total que explican los r factores finalmente seleccionados.

La estimación de los coeficientes L , se obtiene diagonalizando la matriz de correlaciones.

Rotación de factores

La interpretación de los resultados del AF se basará en el análisis de las correlaciones entre las variables y los factores que como sabemos viene dado por las cargas factoriales.

Para que dicha interpretación sea factible, es recomendable que:

- Las cargas factoriales de un factor con las variables estén cerca de 0 o de 1. Así, las variables con cargas próximas a 1 se explican en gran parte por el factor, mientras que las que tengan cargas próximas a 0 no se explican por el factor.
- Una variable debe tener cargas factoriales elevadas con un solo factor. Es deseable que la mayor parte de la variabilidad de una variable sea explicada por un solo factor.
- No debe haber factores con similares cargas factoriales

Así, si con la solución inicial no se consiguiese una fácil interpretación de los factores, éstos pueden ser rotados de manera que cada una de las variables tenga una correlación lo más próxima a 1 con un factor y a 0 con el resto de factores. Como hay menos factores que variables, conseguiremos que cada factor tenga altas correlaciones con un grupo de variables y baja con el resto. Si examinásemos las características de las variables de un grupo asociado a un factor, se podrían encontrar rasgos comunes que permitan identificar el factor y darle una denominación que responda a esos rasgos comunes. Así, conseguiremos revelar la naturaleza de las interrelaciones existentes entre las variables originales. Los tipos de rotaciones más habituales son la ortogonal y la oblicua.

La rotación ortogonal permite rotar los factores estimados inicialmente, de manera que se mantenga la no correlación entre los mismos. El método más utilizado de rotación es la varimax (Varianza máxima), ideado por Kaiser. La rotación oblicua no mantiene la ortogonalidad de los factores, lo que nos lleva a aceptar que dos o más factores expliquen a la vez una misma realidad. Las comunalidades finales de cada variable permanecen inalteradas con la rotación.

La rotación realizada en el análisis de los indicadores del ICCIM fue precisamente la rotación varimax.

Cálculo de las puntuaciones factoriales

Una vez estimados los factores comunes y en caso de requerir un análisis utilizando ahora las CP como variables, es importante calcular las

puntuaciones de los sujetos (individuos u objetos) investigados para saber cuánto puntúan en cada factor. Así, podremos:

- Sustituir los valores de las p variables originales para cada objeto de la muestra por las puntuaciones factoriales obtenidas. En la medida en que el número de factores es menor que el número de variables iniciales, si el porcentaje de explicación de la varianza total fuese elevado, dichas puntuaciones factoriales podrían sustituir a las variables originales en muchos problemas de análisis o predicción. Además, muchas técnicas estadísticas se ven seriamente afectadas por la correlación entre las variables originales. En la medida en que las puntuaciones factoriales estén no correlacionadas podrán utilizarse en posteriores análisis.
- Colocar a cada objeto en una determinada posición en el espacio factorial y conocer cuáles son los más raros o extremos, dónde se ubican ciertos grupos de la muestra, obteniendo en qué factores sobresalen unos y otros.

El alcance del AF realizado para el cálculo del ICCIM no requiere el cálculo de estas puntuaciones, pues basta con conocer el impacto de cada indicador dentro de los factores con mayores cargas de varianza para determinar el peso que se asignará a cada indicador. Esto se obtiene una vez que se ha realizado la rotación varimax a los factores con valor característico mayor a 1, que son los más representativos y reúnen más de la mitad de la variabilidad total de los 14 indicadores.

BIBLIOGRAFÍA

- CABRERO, E. 2004, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II semestre, pp. 753-784.
- FLAMAND, L, S. Martínez y A. Hernández. 2007, "Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005 (IDMb)", Documento de Análisis, Fondo de Investigación y Desarrollo Segob-Conacyt.

- VALENZUELA, J., 2007, "Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile" (Serie de estudios económicos y sociales del Cono Sur), Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 3-27.
- ZAMUDIO, F., A. Alvarado, 2000, *Notas de métodos multivariados I*, Universidad Autónoma Chapingo. México, pp. 168-201.

Segunda parte

Nivel, evolución y desigualdad del desarrollo humano en el estado de Jalisco*

Rodolfo de la Torre
Cristina Rodríguez**

RESUMEN

En términos del enfoque de desarrollo humano y sus indicadores propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), existe un conocimiento limitado de las entidades federativas en México, de sus regiones y sus municipios. El presente documento explora el nivel, la evolución y particularmente la desigualdad del desarrollo, concebido y medido de esta forma, de uno de los estados mexicanos de mayor población y actividad económica: Jalisco. Para ello se examina brevemente la concepción multidimensional del desarrollo en la que se basan los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y se explora el nivel y la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) en el estado, contextualizándolo a nivel internacional, nacional y al interior de la entidad. Posteriormente, mediante índices obtenidos a partir de medias generalizadas se hace posible cuantificar el impacto de la desigualdad en el desarrollo humano. Asimismo, se estiman coeficientes de variación, índices de Theil y Gini para dar seguimiento a la desigualdad en el desarrollo humano y la evolución de la misma. Los resultados muestran que Jalisco es una entidad de desarrollo hu-

*El presente trabajo fue elaborado con el apoyo de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD México y forma parte del material de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. Agradecemos particularmente la colaboración de Perla Praz Becerril.

**Rodolfo de la Torre es Director de la OIDH y profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Cristina Rodríguez es encargada del área de Análisis de Políticas Públicas de la OIDH.

mano alto que, sin embargo, presenta un avance en el IDH inferior al promedio del país. En el ordenamiento nacional la entidad no ha mostrado variación alguna, y si bien su desigualdad regional y municipal no es tan alta como el promedio del país, ésta es costosa en términos de desarrollo y parece estar incrementando.

INTRODUCCIÓN

El análisis de las entidades federativas bajo un enfoque de desarrollo humano tiene una historia considerable,¹ pero no es sino hasta el primer informe nacional de desarrollo humano, PNUD (2003), que se realiza bajo una metodología homogénea y que permite comparaciones internacionales. Pese a lo anterior, no ha sido hasta el *Informe sobre Desarrollo Humano San Luis Potosí 2005*, PNUD (2006), que se extiende este análisis a una entidad federativa, sus regiones y sus municipios.

El presente trabajo extiende el análisis de las entidades federativas bajo la perspectiva del desarrollo humano a uno de los estados más poblados (6.5 por ciento de la población del país en 2005) y con mayor actividad económica (6.35 por ciento del PIB nacional en 2005): Jalisco. Para ello, primero se presenta una breve introducción al concepto de desarrollo humano y sus principales indicadores. En una segunda sección se muestran indicadores sociodemográficos y económicos contextualizando al estado de Jalisco.

La tercera sección muestra los cálculos del índice de desarrollo humano (IDH) para el periodo 1950-2005 comparando las variaciones del indicador para Jalisco respecto de la media nacional y el resto de las entidades federativas. Asimismo, se realizan comparaciones de la entidad tanto con las entidades de mayor cercanía geográfica como con sus referentes internacionales. Dentro de esta misma sección se muestran los resultados del IDH tanto para cada municipio de Jalisco como para las regiones de la entidad; asimismo, muestra las brechas entre valores máximos y mínimos entre regiones y municipios.

¹ver López y Calva y Vélez (2003).

La cuarta sección utiliza los resultados del IDH municipal para calcular diversos índices de desigualdad, entre ellos el de Theil y coeficientes de variación, mismos que permiten observar la evolución de la desigualdad en la entidad y compararla con el referente nacional. Un siguiente apartado de esta misma sección muestra el índice de desarrollo humano con base en medias generalizadas (IDH-MG).

Una sección final resume los principales hallazgos y comenta la forma en que éstos podrían ser aprovechados para futuros análisis y la planeación de la política pública del estado.

CONCEPTO Y MEDICIÓN DEL DESARROLLO

El concepto de desarrollo humano ubica a las personas como su elemento central. El desarrollo humano implica la expansión sostenida y equitativa de las libertades individuales para ser o hacer lo que se considera valioso. Esto implica una noción amplia de libertad que va más allá de la simple ausencia de restricciones e incluye una mínima disponibilidad de alternativas entre las cuales puede elegirse.

Esta noción de desarrollo refiere a un *proceso* de expansión equitativa de las alternativas de elección a través de la *formación* de capacidades humanas elementales (Sen, 1999). Por ello, el desarrollo humano involucra un concepto de igualdad de *oportunidades* más que de igualdad de *resultados*. Son las oportunidades las que delimitarán los resultados producto, también, de los objetivos personales.

Desde este enfoque analítico, 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 propios. Estos proyectos están a su vez concebidos y vinculados al contexto espacial y temporal de las personas. El contexto más próximo a los individuos es el que ejerce la mayor influencia sobre las oportunidades disponibles y las acciones necesarias para llevar a cabo dichos proyectos. En este sentido, el desarrollo humano es local, y así debe analizarse.

Existen diversas maneras de medir el desarrollo. Entre los indicadores comúnmente utilizados está el Producto Interno Bruto (PIB), que cuantifica la capacidad de una economía para generar satisfactores para su población, sin embargo, este indicador es muy limitado para reflejar el desarrollo en un sentido más amplio.

Ante estas limitantes, el PNUD propone hacer operacionales las ideas de Sen mediante una concepción multidimensional del desarrollo. Aproxima sus elementos básicos mediante el índice de desarrollo humano (IDH), el cual combina tres dimensiones del bienestar: la salud, la educación y los recursos disponibles para una vida digna. En esencia, el IDH mide en una escala de cero a cien puntos el promedio de los logros en las dimensiones mencionadas.²

Cada dimensión se mide a través de un índice que considera las desviaciones o rezagos con respecto a algún valor de referencia o logro deseable. Una vez calculados los índices de cada dimensión se promedian con ponderaciones iguales las tres.

La dimensión de salud se mide a través de la esperanza de vida al nacer (EVN) comparada con los valores de referencia de 25 años para el mínimo y 85 años para el máximo o logro ideal.

$$\text{Índice de salud} = \frac{\text{valor EVN} - \text{mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

La dimensión de educación se mide a través de la tasa de alfabetización de adultos (considera a los individuos de 15 años o más de edad) y la tasa bruta de matriculación escolar (TME) (considera a la población matriculada en educación primaria hasta terciaria), y utiliza como denominador a la población en edad de estudiar (se consideran los individuos entre seis y 22 años). Estas dos variables educativas se promedian de manera que el índice de alfabetización tenga un peso de dos tercios y el índice de matriculación de 1/3.

$$\text{Índice de educación} = \frac{2(\text{TAA}) + \text{TME}}{3}$$

²Ver nota técnica 1 en PNUD (2003).

En cuanto a la dimensión de ingreso, ésta se calcula a partir del PIB per cápita (en dólares estadounidenses ajustados al poder de paridad de compra (PPC)); los valores de referencia son 100 y 40 000 dólares PPC. Los valores de esta dimensión se utilizan en logaritmos.

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log(\text{PIBpc}) - \log(\text{valor mínimo})}{\log(\text{valor máximo}) - \log(\text{valor mínimo})}$$

Una vez obtenido el índice de cada dimensión, se calcula el IDH como promedio simple de los índices de los componentes.

$$\text{IDH} = 1/3(\text{Índice de salud}) + 1/3(\text{Índice de educación}) + 1/3(\text{Índice de ingreso})$$

Debido a la simplicidad de la metodología y a que la información requerida generalmente está disponible, el IDH se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales de desarrollo desde 1990.

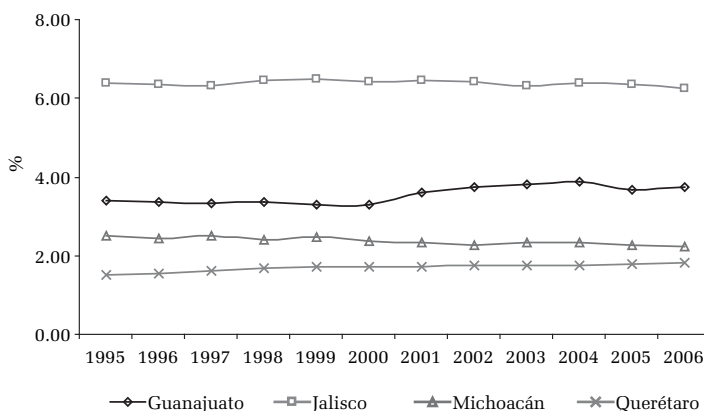
Sin embargo, para proceder a una desagregación mayor es necesario hacer algunas modificaciones al IDH dado que no siempre existe la información requerida. Así, para los cálculos municipales la esperanza de vida es sustituida por la tasa de sobrevivencia infantil, la tasa de matriculación por la de asistencia escolar, y el PIB per cápita por el ingreso per cápita neto de transferencias.

JALISCO: ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS BÁSICOS

El estado de Jalisco ocupa cerca del 4 por ciento del territorio nacional y en 2005 albergaba al 6.5 por ciento de la población del país. La escolaridad promedio de la población Jalisciense entre 15 y 64 años es de 8 años, similar al promedio nacional de 7.9 años, INEE (2004). En cuanto al crecimiento poblacional se refiere, durante los últimos 25 años, Jalisco ha reducido a la mitad su tasa anual de crecimiento poblacional de 2.2 por ciento entre 1980 y 1990 a 1.1 por ciento entre 2000 y 2005. El crecimiento poblacional promedio de todo el periodo 1980-2005

fue de 1.7 por ciento. Por otra parte, en 2005 la entidad concentraba 3 por ciento de valor total de los activos fijos del país y la economía jalisciense aportaba el 6.35 por ciento del PIB nacional, lo que la ubicaba como la cuarta economía en el ámbito nacional. Su PIB constituye el más grande de la zona occidente seguido por los de Guanajuato y Michoacán, que en 2005 aportaron 3.69 por ciento y 2.25 por ciento de la producción nacional, respectivamente.³ La economía jalisciense ha mantenido constante su aportación relativa a la economía nacional durante los últimos diez años (ver gráfica 1).

Gráfica 1
 APORTACIONES ESTATALES AL PIB NACIONAL EN ALGUNAS ENTIDADES
 DE LA ZONA OCCIDENTE DEL PAÍS, 2000-2006



Fuente: Elaborado con información de INEGI (2008).

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco se divide geográficamente en doce regiones que agrupan a sus 125 municipios.⁴ Estas regiones son: Norte; Altos Norte; Altos Sur; Ciénega; Sureste; Sur; Sierra de Amula; Costa Sur; Costa Norte; Sierra Occidental; Valles, y

³La zona occidente está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. La regionalización corresponde a la definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en este documento sólo tiene fines ilustrativos.

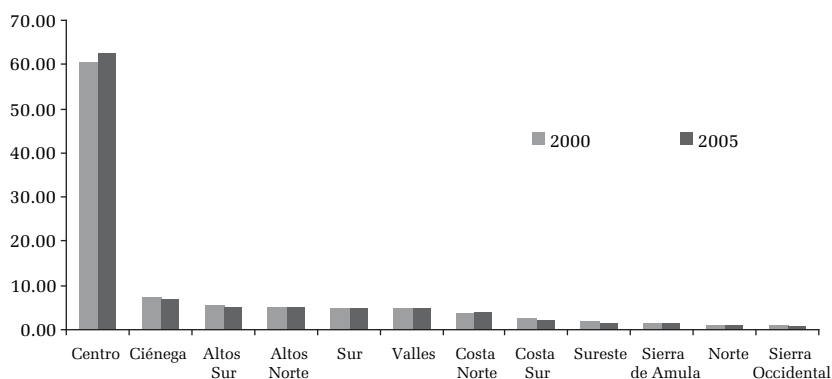
⁴El presente documento contempla los municipios existentes hasta el levantamiento del II Censo de Población y Vivienda de 2005. Hasta ese momento el municipio de Arandas aún no se fragmentaba para dar lugar al municipio de San Ignacio Cerro Gordo que constituye el municipio de más reciente creación en Jalisco.

Centro.⁵ La región con menos municipios es Costa Norte (con sólo tres), mientras que la región Sur es la que más municipios concentra (16).

La región Centro, que concentra a la capital y a otros 13 municipios, es la región más poblada del estado, con más del 60 por ciento de los habitantes de Jalisco en 2005. Entre las regiones más pobladas también están Ciénega, Altos Sur y Altos Norte, aunque ninguna llegó a concentrar más del 7 por ciento de la población estatal. En contraste, la región Sierra Occidental, con ocho municipios, es la de menor población con menos del uno por ciento de la población estatal. Entre las menos pobladas también se encuentran las regiones Sureste, Sierra Amula y Norte, ninguna concentra a más del 2 por ciento de la población en la entidad (ver gráfica 2).

Gráfica 2

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ESTATAL EN LAS REGIONES DE JALISCO, 2000-2005



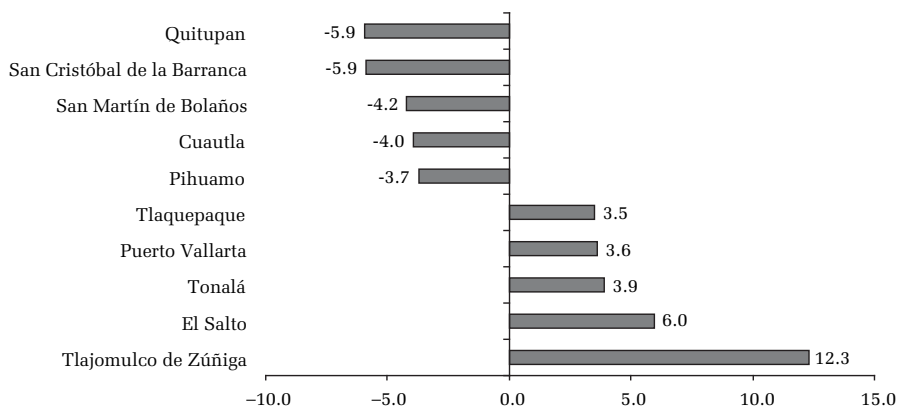
Fuente: Elaborado con información de INEGI (2000, 2006).

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 una población superior a un millón de habitantes. Por otro lado, los municipios de Ejutla, Cuautla y Santa María del Oro son los menos poblados. Ninguno tenía una población superior a 3 mil habitantes, según información del año 2005.

⁵En el anexo 1 se enlistan los municipios que conforman a cada una de las regiones.

Durante el periodo 2000-2005, 43 de 125 municipios registraron un crecimiento poblacional positivo, los incrementos más altos se presentaron en Tlajomulco de Zuñiga (12.3 por ciento), El Salto (6.0 por ciento) y Tonalá (3.9 por ciento), todos con variaciones de población superiores al 3 por ciento promedio anual. Por otra parte el 65 por ciento de los municipios jaliscienses redujeron su población. Las mayores reducciones se registraron en Quitupan (5.9 por ciento), San Cristóbal de la Barranca (5.9 por ciento) y San Martín de Bolaños (4.2 por ciento) (ver gráfica 3).

Gráfica 3
TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN ALGUNOS MUNICIPIOS, 2000-2005
(Porcentaje promedio anual)



Fuente: Elaborado con información de INEGI (2000, 2006).

Con base en la densidad poblacional de las localidades en 2005, se establece una clasificación de los municipios en cuatro categorías: urbano, semi urbano, rural y mixto.⁶ En estos términos, el 24.19 por ciento de los municipios jaliscienses podrían considerarse urbanos,

⁶La categoría de *urbano* corresponde a los municipios en los que más del 50 por ciento de su población reside en localidades de 15 mil habitantes y más. La de *rural* a aquellos donde más del 50 por ciento de su población reside en localidades de 2 mil 500 habitantes o menos. La de *semiurbano* a aquellos municipios en los que más del 50 por ciento de su población reside en localidades inferiores a 15 mil habitantes, pero superiores a 2 mil quinientos habitantes. Y *mixto* a aquellos cuya población se reparte entre las categorías anteriores sin que ninguna de ellas representa a más del 50 por ciento.

el 39.52 por ciento semiurbanos, 32.26 por ciento rurales, y el resto de los municipios, mixtos. Los municipios urbanos concentran a más del 80 por ciento de la población estatal, mientras que los rurales sólo acumulan alrededor del 5 por ciento de la misma.

Los municipios más urbanos de la entidad en 2005 fueron Guadalajara, Zapotlán el Grande, Tlaquepaque, Zapopan, Puerto Vallarta, Tonalá y Ocotlán, todos con más del 90 por ciento de su población residiendo en localidades de más de 15 mil habitantes. Por otro lado, 23 municipios del estado tienen al 100 por ciento de sus localidades con una población inferior a 2 mil 500 habitantes, entre ellos Chimaltitán, Quitupan, Mixtlán, Guachinango, Mezquitic y Cañadas de Obregón por mencionar algunos.

Según el II Censo de Población y Vivienda 2005, menos del uno por ciento de la población mayor a cinco años en la entidad habla alguna lengua indígena. Sin embargo, los municipios de Mezquitic y Bolaños, ambos en la región Norte, registran una alta proporción de población con esta característica (69.4 por ciento y 52.5 por ciento de su población, respectivamente). El resto de los municipios con población que habla alguna lengua indígena registran porcentajes muy inferiores, como el caso de Huejuquilla al Alto (4.6 por ciento), San Martín de Bolaños (2.0 por ciento), Villa Guerrero (1.9 por ciento) o Chimaltitán (1.6 por ciento).

NIVEL, EVOLUCIÓN Y DESIGUALDAD DEL DESARROLLO HUMANO EN JALISCO

Nivel y evolución reciente del IDH

Cálculos propios 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 0.8000). Considerando que el nivel de desarrollo humano de la entidad al año 2000 era de 0.8101, la entidad registró un crecimiento en este indicador de 1.2 por ciento entre 2000 y 2005. La dimensión que más impulsó el crecimiento del IDH fue el componente de salud con un incremento de 1.7 por ciento, seguido por el educativo con una variación de 1.4 por ciento y el componente de ingreso con un incremento de 0.4 por ciento.

Cuadro 1

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y COMPONENTES POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2000 Y 2005

Entidad	Índice de salud			Índice de educación			Índice de ingreso			IDH	Var. en posición relativa 2000-2005						
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000			2005					
	valor	lugar	valor	lugar	valor	lugar	valor	lugar	valor	lugar	valor	lugar					
Aguascalientes	0.8200	6	0.8287	15	0.8715	7	0.8865	8	0.7933	11	0.8027	10	0.8283	10	0.8393	10	0
Baja California	0.8301	1	0.8397	3	0.8825	2	0.8953	4	0.8320	5	0.8214	7	0.8482	3	0.8522	3	0
Baja California Sur	0.8209	4	0.8390	4	0.8769	5	0.9047	2	0.8034	8	0.8109	8	0.8337	6	0.8515	5	1
Campeche	0.8004	26	0.8236	21	0.8364	19	0.8362	24	0.8582	3	0.8702	3	0.8317	9	0.8433	8	1
Coahuila	0.8160	9	0.8210	23	0.8742	6	0.8917	6	0.8128	7	0.8279	6	0.8343	5	0.8469	6	-1
Colima	0.8143	12	0.8320	10	0.8551	11	0.8662	15	0.7741	13	0.7707	13	0.8145	12	0.8230	13	-1
Chiapas	0.7769	32	0.8051	30	0.7334	32	0.7637	32	0.6173	32	0.6222	32	0.7092	32	0.7303	32	0
Chihuahua	0.8204	5	0.8351	7	0.8644	9	0.8815	9	0.8307	6	0.8379	5	0.8385	4	0.8515	4	0
Distrito Federal	0.8281	2	0.8409	2	0.9325	1	0.9435	1	0.9335	1	0.9317	1	0.8980	1	0.9054	1	0
Durango	0.8063	19	0.8148	28	0.8616	10	0.8765	11	0.7308	16	0.7558	15	0.7996	15	0.8157	16	-1
Guanajuato	0.8087	18	0.8288	13	0.8044	26	0.8246	27	0.7062	22	0.7205	20	0.7731	24	0.7913	22	2
Guerrero	0.7792	31	0.7961	32	0.7576	31	0.7786	31	0.6655	28	0.6717	29	0.7341	30	0.7488	30	0

Hidalgo	0.7969	27	0.8195	24	0.8092	25	0.8398	23	0.6822	25	0.6837	26	0.7628	27	0.7810	27	0
Jalisco	0.8147	11	0.8287	14	0.8492	13	0.8615	17	0.7664	14	0.7699	14	0.8101	14	0.8200	14	0
Estado de México	0.8128	14	0.8349	8	0.8477	15	0.8691	12	0.7181	18	0.7186	21	0.7929	17	0.8075	18	-1
Michoacán	0.8039	22	0.8181	25	0.7934	29	0.8126	29	0.6693	27	0.6781	27	0.7555	29	0.7696	29	0
Morelos	0.8160	8	0.8379	5	0.8353	20	0.8627	16	0.7367	15	0.7548	16	0.7960	16	0.8185	15	1
Nayarit	0.8109	16	0.8235	22	0.8479	14	0.8527	19	0.6815	26	0.6864	25	0.7801	22	0.7875	25	-3
Nuevo León	0.8235	3	0.8309	11	0.8775	4	0.8939	5	0.8645	2	0.8769	2	0.8552	2	0.8672	2	0
Oaxaca	0.7818	30	0.8088	29	0.7586	30	0.7936	30	0.6342	31	0.6429	31	0.7249	31	0.7485	31	0
Puebla	0.7930	28	0.8243	20	0.8024	27	0.8275	26	0.7115	21	0.7164	22	0.7690	25	0.7894	24	1
Querétaro	0.8044	20	0.8297	12	0.8301	21	0.8551	18	0.7982	9	0.8013	11	0.8109	13	0.8287	12	1
Quintana Roo	0.8196	7	0.8439	1	0.8368	18	0.8460	21	0.8407	4	0.8422	4	0.8324	7	0.8440	7	0
San Luis Potosí	0.8033	23	0.8250	17	0.8209	24	0.8407	22	0.7169	19	0.7396	18	0.7804	21	0.8018	19	2
Sinaloa	0.8098	17	0.8174	26	0.8510	12	0.8769	10	0.7165	20	0.7284	19	0.7925	18	0.8075	17	1
Sonora	0.8154	10	0.8271	16	0.8819	3	0.8958	3	0.7978	10	0.8044	9	0.8317	8	0.8424	9	-1
Tabasco	0.8017	24	0.8155	27	0.8413	17	0.8671	14	0.7036	23	0.7073	23	0.7822	20	0.7966	21	-1
Tamaulipas	0.8124	15	0.8249	19	0.8679	8	0.8875	7	0.7836	12	0.7990	12	0.8213	11	0.8372	11	0
Tlaxcala	0.8130	13	0.8375	6	0.8435	16	0.8683	13	0.6651	29	0.6633	30	0.7738	23	0.7897	23	0
Veracruz	0.7906	29	0.8034	31	0.7944	28	0.8178	28	0.6833	24	0.6945	24	0.7561	28	0.7719	28	0
Yucatán	0.8009	25	0.8249	18	0.8243	23	0.8334	25	0.7286	17	0.7417	17	0.7846	19	0.8000	20	-1
Zacatecas	0.8043	21	0.8333	9	0.8300	22	0.8512	20	0.6543	30	0.6770	28	0.7629	26	0.7872	26	0
Nacional	0.8148		0.8272		0.8370	18	0.8568		0.7701		0.7758		0.8073		0.8200		

Fuente: PNUD (2009a).

Pese al crecimiento antes descrito, Jalisco mantiene en el 2005 la posición relativa que ocupaba en 2000 y se ubica en la posición número 14 en el ordenamiento nacional. Lo anterior ocurre dado el desempeño relativo del estado respecto al resto del país, pues mientras el IDH de la entidad creció en 1.2 por ciento, el país lo hizo en 1.6 por ciento entre 2000 y 2005 (ver cuadro 1). Con lo anterior el IDH de la entidad es ahora equivalente al promedio nacional de desarrollo humano que en 2005 fue de 0.8200.

Las entidades de la zona occidente que mostraron el mayor dinamismo, y con ello escalaron posiciones relativas en el ordenamiento nacional del IDH, fueron Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro. Las dos primeras registran los mayores incrementos a nivel nacional con un avance de dos posiciones. Por otra parte, las entidades de esta zona que más han perdido posiciones relativas son Nayarit y Colima donde destaca la primera con un descenso de tres posiciones.

En el análisis de los componentes del IDH para el mismo periodo, Jalisco retrocedió cuatro posiciones en el índice de educación, tres en el índice de salud y mantuvo su lugar en el índice de ingreso. Este desempeño contrasta con los extremos observados de la región occidente. Por ejemplo en el componente educativo Querétaro avanza tres posiciones, mientras Nayarit pierde cinco; para el índice de salud Zacatecas avanza doce posiciones mientras Aguascalientes retrocede nueve y finalmente, para el índice de ingreso, Guanajuato y Zacatecas avanzan dos posiciones al tiempo que Querétaro retrocede dos.

*Jalisco en el contexto internacional*⁷

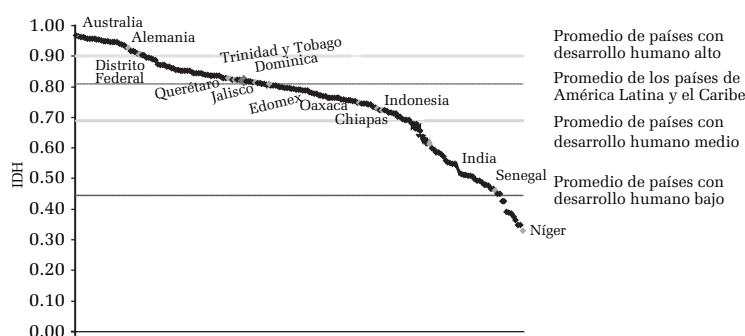
Empleando información comparable internacionalmente para el año 2005, el informe mundial sobre desarrollo humano ubica a México en la posición 48 entre un total de 166 países, mostrando niveles de desarrollo similares a los de Bahamas y Cuba. En ese informe se presentan tres rangos de desarrollo humano: alto (IDH de 0.800 a 1.000) medio (IDH de 0.500 a 0.799) y bajo (IDH menor a 0.500). De acuerdo

⁷Las comparaciones internacionales se realizan con base en PNUD (2009b).

a estas estimaciones internacionales México obtiene un IDH de 0.844 con el cual forma parte del conjunto de países catalogados con un nivel de desarrollo humano alto.

Empleando la metodología internacional para el cálculo del IDH en las entidades federativas, Jalisco obtiene un IDH de 0.820 de manera que si se le situara en el ordenamiento mundial, como si fuera un país, habría alcanzado la posición 62 y se ubicaría por arriba del valor medio de América Latina y el Caribe (ver gráfica 4). Siguiendo con este ejercicio, la entidad se podría situar en la categoría de desarrollo humano alto, con un IDH comparable con el de países como Malasia y Venezuela. Asimismo, Jalisco tendría un nivel de desarrollo humano ligeramente superior al de Serbia o Dominica aunque sería ligeramente menor al de Trinidad y Tobago o Rumania (ver gráfica 4).

Gráfica 4
JALISCO Y ALGUNOS ESTADOS EN LA CLASIFICACIÓN MUNDIAL DEL IDH, 2005



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

Evolución histórica del IDH en Jalisco, 1950-20⁸

Empleando una versión del IDH ajustada que permite hacer un análisis histórico del desarrollo humano en la entidad, se encuentra que

⁸Los datos corresponden al índice modificado de desarrollo humano y sus componentes en el periodo 1950-2000 (PNUD 2003).

durante las últimas cinco décadas del siglo XX Jalisco experimentó una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4 por ciento en este indicador, similar al crecimiento observado a nivel nacional (PNUD, 2003). Al inicio del periodo de análisis también se observa una mejora que le permite avanzar hasta tres posiciones en la clasificación nacional, pasando 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 de ese periodo de análisis, ubicándose en el año 2000 nuevamente en la posición 12 (ver cuadro 2).

Este comportamiento contrasta con el de otros estados de la región occidente que muestran avances y retrocesos significativos. Por un lado, están los estados que perdieron posiciones relativas durante el periodo antes mencionado, como Nayarit y Zacatecas, que pasaron de la posición 16 a la 22 y de la 14 a la 25, respectivamente, ampliando más la brecha que las separaba de Jalisco. Por otro lado, se encuentran los estados que han logrado avances considerables como Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes o Colima. Los dos primeros pasaron de la posición 29 a la 11 y de la 27 a la 21, respectivamente. Querétaro destaca además porque, a pesar de haber iniciado con una posición muy rezagada, logró rebasar el nivel de desarrollo humano de Jalisco durante el periodo en cuestión.

En términos generales, se observa un patrón de convergencia en el desarrollo humano de las entidades del país durante la segunda mitad de siglo XX. Este proceso refiere a una reducción en la brecha que existe entre la entidad con el valor máximo del IDH y aquella que obtiene el valor mínimo. Entre 1950 y 2000, Jalisco se aproximó hacia la entidad con el valor más alto del 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 entonces, era 32 por ciento superior al de Jalisco. Para 2000 esta diferencia se redujo al 12 por ciento, aunque esta vez con respecto al Distrito Federal, que en ese año fue la entidad con mayor IDH en el país.

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
Agascalientes	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

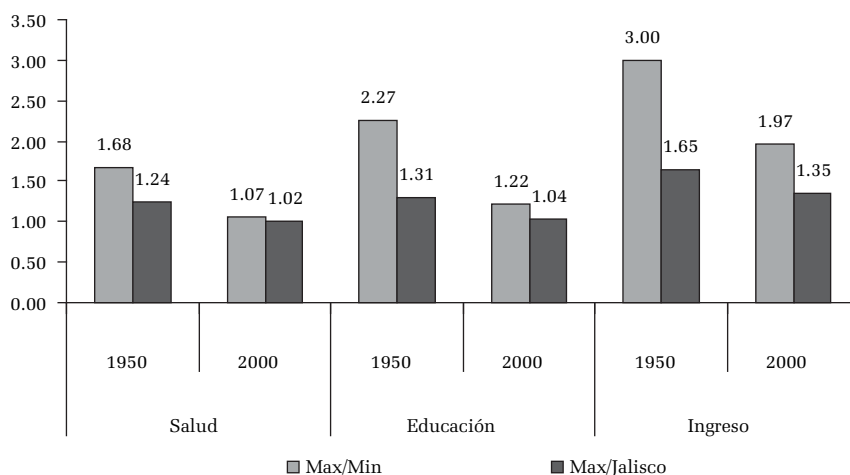
Cuadro 2 (Continuación)

	1950		1960		1970		1980		1990		1995		2000	
	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar	IMDH	Lugar
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).

Para los índices componentes del IDH también se observa una continua reducción en la brecha histórica que existe entre Jalisco y las entidades de mayor grado de desarrollo en este periodo. En 1950 la entidad con mayor índice de salud superaba al índice de salud de Jalisco en 24 por ciento, y para 2000 esta diferencia era ya de tan sólo el 2 por ciento. En el índice de educación esta diferencia pasó del 31 por ciento al 4 por ciento; mientras que en el de ingreso pasó del 65 por ciento al 35 por ciento. Pese al avance registrado, la mayor distancia hasta el año 2000 seguía observándose en la dimensión de ingreso (ver gráfica 5).

Gráfica 5
BRECHAS DE DESARROLLO HUMANO: MÁXIMO, MÍNIMO Y JALISCO, 1950-2000



Fuente: PNUD (2003).

La evolución histórica de los componentes del IDH muestra un progreso general en el que Jalisco no ha sido la excepción. En el componente de salud, la entidad casi duplicó su índice de esperanza de vida, al pasar de un índice de 0.4311 en 1950, a uno de 0.8267 en 2000. El índice de educación también mostró incrementos notables, pasando de 0.5769 a 0.9265 en el mismo lapso. Finalmente, el índice de PIB per cápita también describe un claro progreso, aunque menos vigoroso que el observado por los otros componentes, pasando de 0.4659 a 0.7349.

*El desarrollo humano en las regiones de Jalisco*⁹

En el año 2000 las regiones con los mayores niveles de desarrollo humano en la entidad fueron Centro, Costa Norte y Valles, aunque entonces sólo en la primera se observó un nivel de desarrollo humano alto. Cinco años después, las tres regiones conservan su posición relativa y sus indicadores registran un claro progreso en términos de desarrollo humano, ubicándolas a todas en la categoría de desarrollo humano alto. Así, en 2005 el IDH de la región Centro alcanzó un valor de 0.8685, el de la región Costa Norte uno de 0.8603 y el de la región Valles 0.8065.

Por su parte, las regiones con los menores niveles de desarrollo humano en el año 2000 fueron la Norte, Sureste y Sierra Occidental, todas ellas con niveles de desarrollo humano 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.

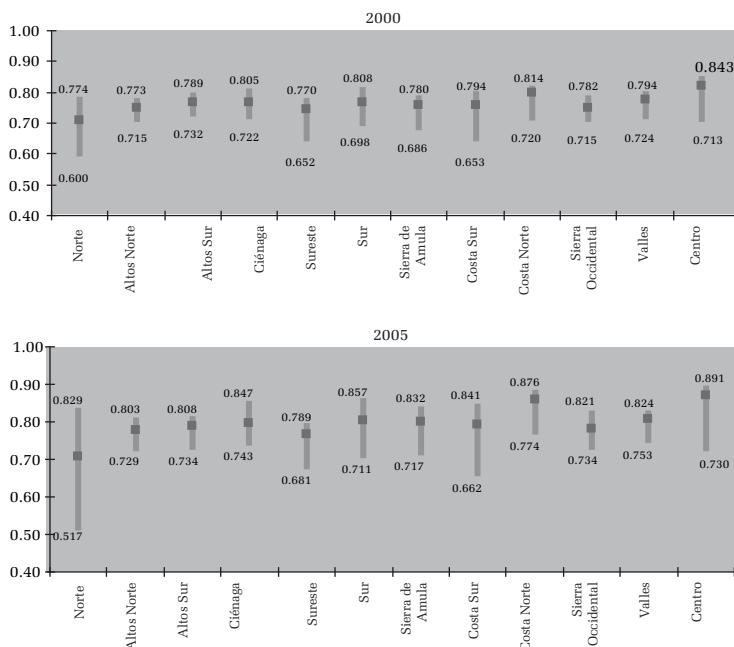
La distribución del desarrollo humano en la entidad resulta notoriamente heterogénea si se observan los extremos del desarrollo humano en 2005. Por ejemplo, el nivel de desarrollo humano de la región Norte (el más bajo de todas las regiones de la entidad), equivalió en ese año al 81 por ciento del IDH de la región Centro (la región con el mayor nivel de IDH en el estado). Sin embargo, es al interior de la región Norte donde se encuentran las distancias más notables (ver gráfica 6).

El desarrollo humano del municipio con el menor IDH en la región Norte equivalió tan sólo al 62 por ciento del desarrollo humano en el

⁹El cálculo del IDH municipal en México, utilizado en el análisis de este apartado y el siguiente, requiere entre otras cosas 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 haga referencia a los 124 municipios que existían hasta entonces. Cabe enfatizar, sin embargo, como se ha hecho brevemente con anterioridad en este capítulo, que debido a la naturaleza de las variables que conforman a cada una de las dimensiones 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.

Gráfica 6

VALORES EXTREMOS DEL IDH EN LAS REGIONES DE JALISCO, 2000 Y 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

municipio con el mayor IDH de esta región. Lo anterior es relevante por sí mismo, pero se vuelve inquietante si se considera que no es en esta región donde se encuentran los más altos niveles de desarrollo humano en la entidad (ver cuadros 3 y 4). Por otra parte, las regiones más homogéneas entre sus municipios en 2005 fueron Valles y Altos Norte. En estas regiones el IDH del municipio con menor desarrollo humano equivalió al 91 por ciento del IDH del municipio con el mayor desarrollo humano de su región.

Cuando el análisis se realiza por índices componentes, la mayor distancia entre regiones se encuentra en el índice de salud. Así, en la región Norte en el año 2005, el valor más bajo del índice de supervivencia infantil por municipio equivale apenas al 43 por ciento del índice que muestra el valor más alto en este rubro. En el extremo opuesto,

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y COMPONENTES EN LAS REGIONES DE JALISCO, 2000

Región	Altos		Sierra de Amula		Costa Sur		Costa Norte		Sierra Occidental		Valles		Centro	
	Norte	Sur	Ciénega	Sureste	Sur	Sierra de Amula	Costa Sur	Costa Norte	Sierra Occidental	Valles	Centro			
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		
	<i>IDH</i>													
	<i>Índice de Salud</i>													
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	0.5993	0.7722	0.7824	0.7699	0.7011	0.7453	0.7409	0.7020	0.7231	0.7607	0.7819	0.7759		
	<i>Índice de Educación</i>													
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		
	<i>Índice de Ingreso</i>													
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: Elaborado con base en PNUD (2008).

Cuadro 4

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y COMPONENTES EN LAS REGIONES DE JALISCO, 2005

Región	Altos Norte		Altos Sur		Ciénega Sureste		Sur		Sierra de Amula		Costa Sur		Costa Norte		Sierra Occidental		Valles Centro	
	12	10	8	6	11	4	5	7	2	9	3	1						
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						
	<i>IDH</i>																	
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						
	<i>Índice de Salud</i>																	
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						
	<i>Índice de Ingreso</i>																	
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: Elaborado con base en PNUD (2008).

la región Ciénega registra la mayor homogeneidad en la materia, pues la relación que existe entre los valores mínimo y máximo del índice de supervivencia infantil por municipio, es del 89 por ciento.

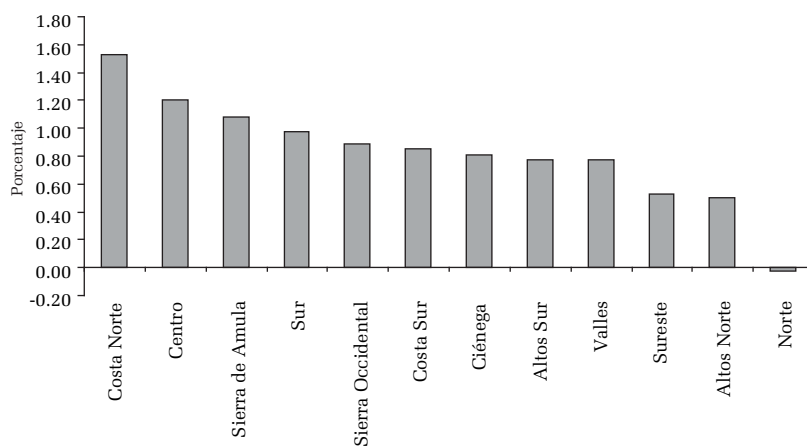
Por su parte, el índice de educación al año 2005 muestra una distribución relativamente menos extrema, aunque no homogénea. Nuevamente es en la región Norte donde el menor índice de educación municipal equivale al 74 por ciento del índice de educación del municipio más aventajado en este rubro. Por el contrario, en la región Valles la relación entre los valores mínimo y máximo del índice de educación por municipio es de tan sólo el 95 por ciento.

Una situación cercana se observa en el índice de ingreso en este mismo año, pues es en la región Norte donde el menor índice de ingreso municipal equivale al 72 por ciento del índice de ingreso del municipio más aventajado. Mientras tanto, es en la región Sierra Occidental donde se registra la mayor homogeneidad con una relación del 89 por ciento entre extremos.

En cuanto al crecimiento del IDH durante el periodo 2000-2005, se observa que la región más dinámica fue la Costa Norte seguida por la Centro y la Sierra de Amula. Por otra parte, entre las regiones que menos crecieron durante esos años se ubicaron las que en el 2000 ya mostraban los menores niveles de desarrollo humano, es decir, las regiones Sureste y Norte (esta última de hecho registra en 2005 una ligera reducción con respecto al valor mostrado en 2000 (ver gráfica 7). La región Altos Sur también se encontró entre las regiones de menor crecimiento durante el periodo, aunque a diferencia de las dos anteriores, ésta sí ocupaba una posición relativamente mejor en el año 2000.

En lo que respecta a la variación de los componentes del IDH en el periodo 2000-2005, se observa un notable desempeño en el componente de ingresos. Mientras que el índice de salud registró un incremento promedio de 2.7 por ciento en las regiones del estado, el índice de educación registró uno de 2.6 por ciento y el índice de ingreso lo hizo a razón del 7 por ciento. En conjunto, el aumento promedio en el desarrollo humano de las regiones de Jalisco, medido por el IDH, fue de 4 por ciento (ver cuadro 5).

Gráfica 7
 CRECIMIENTO DEL IDH EN LAS REGIONES, 2000-2005
 (Promedio anual)



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

Cuadro 5
 TASA DE CRECIMIENTO DEL IDH Y SUS COMPONENTES EN LAS REGIONES
 DE JALISCO, 2000-2005

Región	Índice de salud	Índice de educación	Índice de ingreso	Índice de IDH	Posición relativa IDH 2005	Cambio en posición relativa de IDH 2005-2000
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
<i>Promedio regional</i>	<i>2.7</i>	<i>2.6</i>	<i>7.0</i>	<i>4.0</i>		

Nota: El promedio regional es ponderado por población. Las cifras de este cuadro provienen de la información municipal y pueden diferir de las que provienen de registros estatales.

Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

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

Panorama del IDH municipal en Jalisco, 2000-2005

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 por ciento de estos podían clasificarse como de desarrollo humano alto (IDH igual o superior a 0.8000). Cinco años después, en 2005, aunque la mayoría de los municipios aún presentaron un nivel de desarrollo humano medio, se observó un notable incremento entre aquellos situados en la categoría de desarrollo humano alto, alcanzando esta categoría el 29.84 por ciento de los municipios jaliscienses. En 2005 ningún municipio mostró un nivel de desarrollo humano bajo (ver gráfica 8).

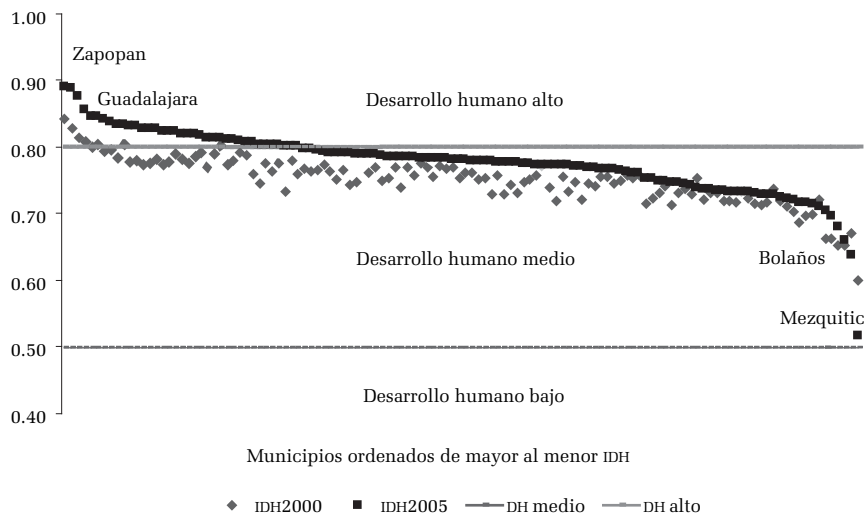
Sin embargo, la brecha de desarrollo entre los municipios extremos es alta y ha seguido creciendo. En el año 2000 el nivel de desarrollo humano de Mezquitic (municipio con el menor IDH en la entidad) equivalía al 71 por ciento del nivel alcanzado por Zapopan (municipio con el mayor IDH en el estado). 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) tan sólo obtenía el 58 por ciento del nivel de desarrollo alcanzado por Zapopan (todavía el municipio con el mayor idh en el estado).

Estas distancias varían al considerar los indicadores componentes del IDH, siendo particularmente preocupante la brecha en el índice de salud (38 por ciento). En educación esta proporción es de 73 por ciento y en ingreso de 65 por ciento (ver gráfica 9).

En el año 2000 los cinco municipios con el mayor nivel de desarrollo humano en la entidad fueron Zapopan, Guadalajara, Puerto Vallarta,

Gráfica 8

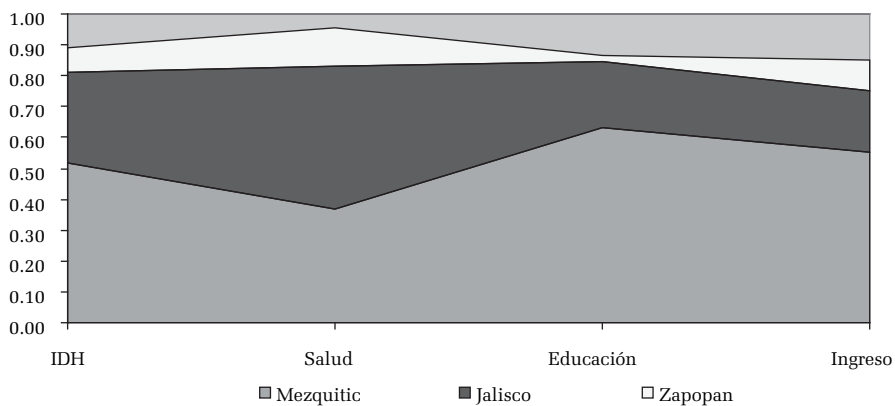
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 2000 Y 2005 EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

Gráfica 9

IDH Y SUS COMPONENTES EN JALISCO, 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

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, siendo sustituida por el municipio de Tlaquepaque –el cual en 2000 ocupaba la octava posición de la clasificación estatal (ver anexo 2).

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 ya se clasificaban 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 (ver anexo 2).

En el año 2000 los cinco municipios con el mayor índice de salud en la entidad fueron Guadalajara, Ocotlán, Zapopan, Zapotlán el Grande y Tlaquepaque. Cinco años después, la capital del estado sigue ocupando 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, cae hasta la posición once, mientras que Puerto Vallarta, que antes ocupaba la séptima, ahora ocupa la tercera entre los municipios del estado (ver anexo 2).

Por su parte, los cinco municipios que en 2000 registraron el menor índice de salud en la entidad fueron Mezquitic, Chimaltitán, Bolaños, Santa María del Oro y Cuautitlán de García Barragán. Cinco años después, Mezquitic sigue ocupando la última posición de la lista, Bolaños la penúltima, y a ambos anteceden Cuautitlán de García Barragán, Chimaltitán y Villa Purificación. El municipio de Villa Purificación cayó diez posiciones con respecto a su ubicación en 2000, para ocupar una de las últimas cinco posiciones de la clasificación en 2005, mientras que Santa María del Oro mejoró marginalmente, pues en 2005 aparece ocupando la sexta posición de este ordenamiento.

En 2000, los cinco municipios con el mayor índice de educación en la entidad fueron Zapopan, Guadalajara, Zapotlán el Grande, Puerto Vallarta y Autlán de Navarro. Cinco años después, la capital de la entidad

ocupa la primera posición; Acatlán de Juárez, que antes ocupaba la sexta posición, ocupa la segunda; Zapopan ocupa la tercera, Puerto Vallarta la cuarta y Colotlán la quinta –destaca sin duda el considerable avance de este último, que en 2000 ocupaba la posición 20 (ver anexo 2).

Por su parte, los cinco municipios con el menor índice educativo en 2000 fueron Mezquitic, Santa María del Oro, Quitupan, Bolaños y Jilotlán de Dolores. Cinco años después, Mezquitic, Santa María del Oro y Quitupan encabezan este grupo de municipios pero se une a ellos Atemajac de Brisuela, con Jilotlán de Dolores completando esta lista. Destaca el caso de Atemajac de Brisuela, que entre 2000 y 2005 perdió tres posiciones para ubicarse entre los últimos lugares en este rubro.

En el año 2000 los cinco municipios con el mayor índice de ingreso en la entidad fueron Zapopan, Amatitán, Puerto Vallarta, Guadalajara y Chapala. Al término del periodo de análisis, Zapopan encabeza nuevamente la lista, pero Puerto Vallarta ocupa ahora la segunda posición, Guadalajara ocupa la tercera, Chapala la cuarta y Zapotlán el Grande se incorpora a esta lista. El municipio de Amatitán, que en 2000 ocupaba la segunda posición, cayó hasta la posición 96 en 2005, mientras que Zapotlán el Grande avanzó cinco posiciones en el mismo periodo (ver anexo 2).

En el otro extremo, los cinco municipios con el menor índice de ingreso en el año 2000 fueron Cuautitlán de García Barragán, Chimaltitán, Jilotlán de los Dolores, Santa María del Oro y Tuxcacuesco. En 2005, Mezquitic ocupa la última posición, Chimaltitán la penúltima y éste es antecedido por Cuautitlán de García Barragán, Jilotlán de los Dolores y Santa María del Oro. Destacan los casos de Mezquitic, que en 2000 tenía la posición 118 y en 2005 ocupó el último lugar de la clasificación estatal, y de Tuxcacuesco, que pasó de la posición 120 a la posición 102 de esta clasificación.

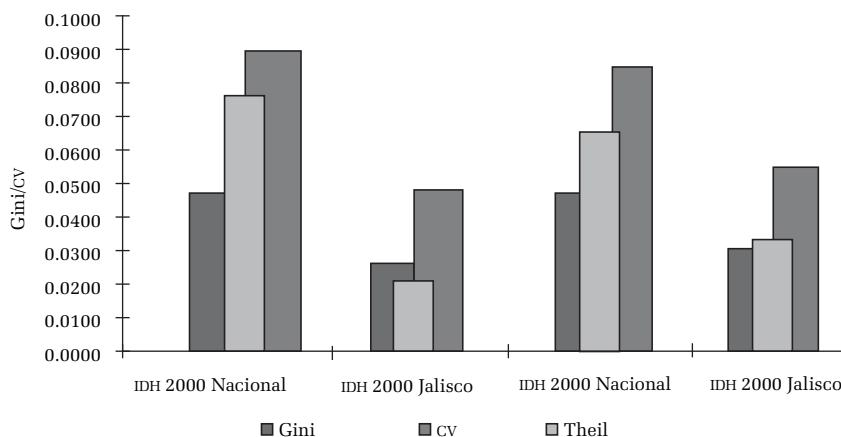
LA DESIGUALDAD DEL DESARROLLO HUMANO

Existen dos tipos de indicadores de la desigualdad: los positivos concentrados exclusivamente en la dispersión estadística de la variable de

interés; y los normativos, anclados en una noción social del bienestar, lo que requiere la introducción de elementos éticos en la medición, como el grado de aversión a la desigualdad.

Dentro del primer grupo, existen una gran variedad de índices, siendo los más conocidos el Gini, el de Theil y el Coeficiente de Variación (ver anexo 3). La gráfica 10 muestra la desigualdad en los niveles de desarrollo humano de los municipios de Jalisco mediante estos tres indicadores y los compara con la desigualdad que se registra a nivel nacional. Se observa que la desigualdad entre los municipios de Jalisco es menor al promedio nacional, pero también se observa que esta desigualdad se ha incrementado.

Gráfica 10
DESIGUALDAD EN LOS NIVELES DE DESARROLLO HUMANO
CON INFORMACIÓN MUNICIPAL, 2000-2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

En 2005, el Coeficiente de Variación del IDH de los municipios de Jalisco fue de 0.0606 y equivalía al 73 por ciento de la registrada a nivel nacional. Por otra parte, el índice de Theil del IDH para los municipios jaliscienses indica que en 2005 la desigualdad al interior de Jalisco tomaba un valor de 0.0008 y equivalía al 52 por ciento de la registrada en el país, mientras el índice de Gini indicaba que esta

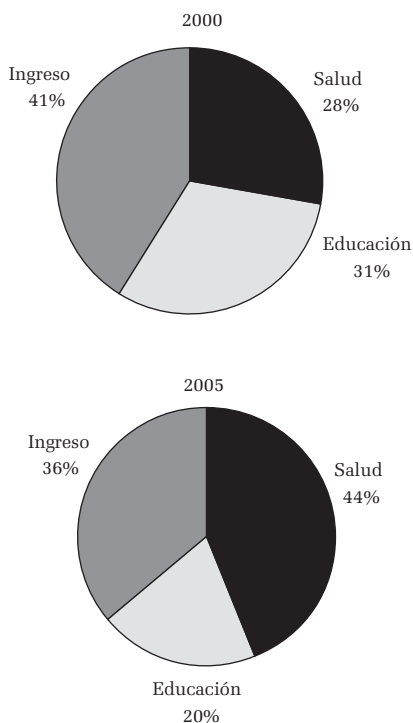
desigualdad era de 0.0322 con una equivalencia de 72 por ciento respecto a la nacional. Los tres indicadores muestran que la desigualdad al interior de Jalisco es menor que la observada en el país tanto en 2000 como en 2005. Sin embargo, la tendencia de la desigualdad en los niveles de IDH entre 2000 y 2005, medida por cualquiera de los tres índices presentados, ha ido en aumento. Este resultado va en dirección contraria al promedio nacional, que presentó una reducción de la desigualdad entre 2000 y 2005 en los tres indicadores.

Uno de los usos posibles del Coeficiente de Variación es establecer qué dimensión (salud, educación o ingreso) es responsable de la mayor parte de la desigualdad en el IDH, lo que es de gran utilidad para focalizar los esfuerzos por reducir la desigualdad en los elementos de mayor peso en el problema. Asimismo, es muy importante conocer dónde se genera la mayor parte de la desigualdad, esto es, entre municipios (al interior de la entidad) o entre entidades, para lo cual el índice de Theil es particularmente útil. El IDH calculado a nivel municipal permite realizar un ejercicio de descomposición de la desigualdad tanto por fuentes como por regiones.

En cuanto al primer ejercicio, los resultados obtenidos señalan que en el estado de Jalisco en el año 2000, la mayor contribución a la desigualdad provino del índice de ingresos, representando el 41 por ciento de la desigualdad total. Sin embargo, en 2005 éste sólo contribuye con el 36 por ciento, pasando 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 por ciento, a ser el primero, representando el 44 por ciento de la desigualdad en 2005. Finalmente, la educación, que en 2000 contribuía con el 31 por ciento a la desigualdad total, en 2005 constituyó el 20 por ciento (ver gráfica 11).

Los resultados de la gráfica 11 muestran que los hallazgos para Jalisco son consistentes con los registrados a nivel nacional, pues en este ámbito, la educación también registró la menor contribución a la desigualdad en el año 2005. 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.

Gráfica 11
CONTRIBUCIÓN DE CADA COMPONENTE A LA DESIGUALDAD
EN EL IDH DE JALISCO, 2000 Y 2005



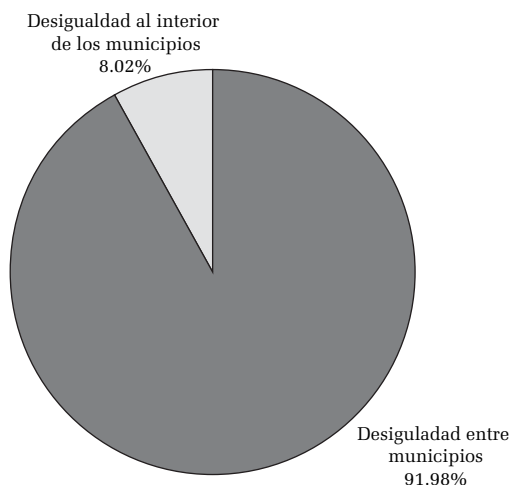
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

Dado que la desigualdad más importante en el IDH es producida por el componente de ingreso es pertinente examinar las disparidades más significativas en esta dimensión. Si bien, la desigualdad total en el ingreso del estado de Jalisco se debe a las diferencias entre municipios, también las disparidades al interior de cada municipio son parcialmente responsables de la desigualdad. Por ello cabe distinguir los porcentajes en que cada uno de estos dos factores contribuye a la desigualdad total. Un ejercicio que permite identificar esto es la descomposición del índice de Theil.

Los resultados presentados para este ejercicio en la gráfica 12 muestran que la mayor parte de la desigualdad estatal se debe a las diferen-

Gráfica 12

-DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESO EN EL ESTADO DE JALISCO, 2005



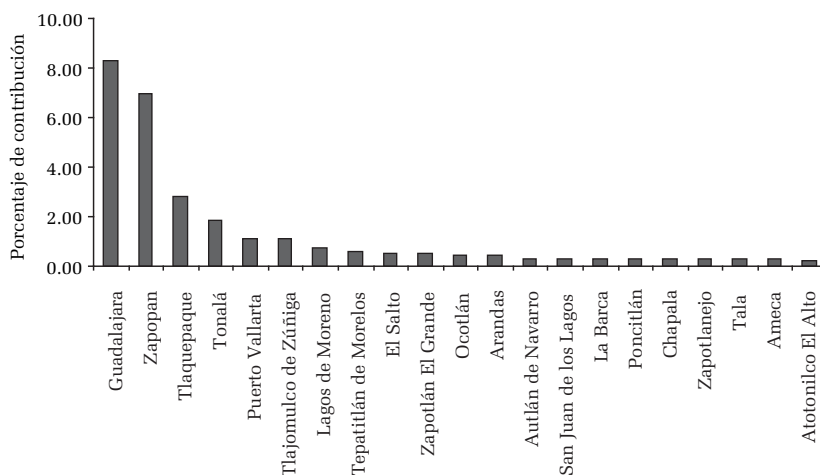
Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

cias que existen al interior de los municipios (91.98 por ciento), ya que las diferencias entre municipios representan sólo el 8.02 por ciento 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, 2008). Asimismo, en la gráfica 13 se presentan los municipios que más contribuyen a la desigualdad estatal en el ingreso, los principales son Guadalajara (8.3 por ciento), Zapopan (7.0 por ciento), Tlaquepaque (2.8 por ciento), Tonalá (1.9 por ciento), y Puerto Vallarta (1.1 por ciento). Estos municipios concentran el 21.1 por ciento de la desigualdad estatal del ingreso.

En lo que corresponde al segundo tipo de indicadores, los de carácter normativo, recientemente Foster, López-Calva y Székeley (2003) han propuesto uno que incorpora explícitamente la aversión a la desigualdad entre dimensiones y personas en la medición del desarrollo, lo que trae como consecuencia un nuevo IDH que se reduce conforme las diferencias entre los niveles de desarrollo de las personas o los componentes de este desarrollo son mayores.

Gráfica 13

MUNICIPIOS CON MAYOR CONTRIBUCIÓN A LA DESIGUALDAD
DEL INGRESO EN JALISCO, 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

Pese a que la equidad es un elemento central en del concepto de desarrollo humano, el IDH se basa en una metodología de agregación que ignora la distribución del desarrollo humano entre las personas, y tampoco considera la distribución de los valores de cada dimensión que lo compone. Esto impide distinguir si el nivel del IDH se concentra en alguna dimensión o en algún estrato de la población. De ahí que la propuesta de calcular el IDH-MG con base en el concepto de *media generalizada* para hacerlo sensible a la desigualdad (ver anexo 4).

El cuadro 6 contiene los resultados del cálculo del IDH-MG para niveles de aversión a la desigualdad que disminuyen el desarrollo ante la presencia de ésta ($\epsilon=0$ y $\epsilon=3$). Se observa que los resultados para todas las entidades muestran valores menores cuando más se *penaliza* por la desigualdad existente ($\epsilon=3$).

Desde esta perspectiva, la desigualdad entre los municipios de Jalisco representó en el año 2005 una pérdida en desarrollo del 1.28 por ciento en la entidad. Puesto de otra forma, si el nivel promedio de los indicadores de salud, educación e ingreso se mantuviera constante, y

Cuadro 6

IDH INCORPORANDO DESIGUALDAD ENTRE DIMENSIONES
Y ENTRE MUNICIPIOS, 2005

<i>Entidad</i>	<i>IDH MG e=0</i>	<i>Clasificación</i>	<i>IDH MG e=3</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Cambio de clasificación</i>	<i>Pérdida en desarrollo humano</i>
Agascalientes	0.8444	11	0.8344	10	1	-1.18
Baja California	0.8676	4	0.8650	3	1	-0.30
Baja California Sur	0.8776	1	0.8749	1	0	-0.30
Campeche	0.8254	18	0.8138	16	2	-1.40
Chiapas	0.7387	32	0.7130	32	0	-3.47
Chihuahua	0.8571	6	0.8332	12	-6	-2.78
Coahuila	0.8499	10	0.8405	9	1	-1.11
Colima	0.8516	8	0.8445	6	2	-0.84
Distrito Federal	0.8748	2	0.8699	2	0	-0.55
Durango	0.8222	19	0.8044	19	0	-2.16
Guanajuato	0.8115	22	0.8024	21	1	-1.13
Guerrero	0.7528	31	0.7275	30	1	-3.36
Hidalgo	0.7961	25	0.7729	27	-2	-2.91
<i>Jalisco</i>	<i>0.8420</i>	<i>13</i>	<i>0.8312</i>	<i>13</i>	<i>0</i>	<i>-1.28</i>
Michoacán	0.7914	28	0.7779	25	3	-1.72
Morelos	0.8366	15	0.8262	14	1	-1.24
México	0.8371	14	0.8228	15	-1	-1.71
Nayarit	0.8279	17	0.8069	18	-1	-2.54
Nuevo León	0.8719	3	0.8640	4	-1	-0.90
Oaxaca	0.7562	30	0.7265	31	-1	-3.92
Puebla	0.7914	29	0.7682	29	0	-2.92

Cuadro 6 (Continuación)

<i>Entidad</i>	<i>IDH MG e=0</i>	<i>Clasificación</i>	<i>IDH MG e=3</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Cambio de clasificación</i>	<i>Pérdida en desarrollo humano</i>
Querétaro	0.8311	16	0.8097	17	-1	-2.58
Quintana Roo	0.8543	7	0.8439	7	0	-1.22
San Luis Potosí	0.8165	21	0.7970	22	-1	-2.39
Sinaloa	0.8424	12	0.8335	11	1	-1.06
Sonora	0.8580	5	0.8504	5	0	-0.89
Tabasco	0.7956	26	0.7760	26	0	-2.46
Tamaulipas	0.8500	9	0.8417	8	1	-0.98
Tlaxcala	0.8085	23	0.7930	23	0	-1.91
Veracruz	0.7929	27	0.7720	28	-1	-2.63
Yucatán	0.8210	20	0.8030	20	0	-2.18
Zacatecas	0.8049	24	0.7909	24	0	-1.75

Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

eliminaría 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.

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 por ciento). 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.

En el cuadro 6 también se aprecia que la mayor pérdida en desarrollo debida a la desigualdad en 2005 correspondió a Oaxaca (3.92 por ciento), mientras que la menor pérdida fue de Baja California Sur (0.30 por ciento); en promedio la reducción en el nivel de desarrollo en todo el país atribuible a la desigualdad entre municipios fue de 2.24 por ciento.

Por otra parte, una variante en el uso de las medias generalizadas permite incorporar y valorar en la medición del desarrollo la diferencia específica entre hombres y mujeres. Esta desigualdad no sólo puede referirse a las dimensiones tradicionalmente consideradas, sino pueden incorporarse otras de diferente carácter, como lo hacen el índice de desarrollo relativo al género (IDG) y el índice de potenciación de género (IPG). El IDG se integra de las mismas dimensiones que el IDH, pero se centra en la desigualdad entre hombres y mujeres. La metodología utilizada impone una penalización a la desigualdad, de manera que el valor del IDG disminuye cuando cae el progreso medio ya sea de los hombres o de las mujeres o cuando incrementa la disparidad entre los logros alcanzados por los hombres y las mujeres.

La fórmula utilizada para agregar las tres dimensiones corresponde a la misma que el IDH, que es el promedio simple de las tres dimensiones. A diferencia del IDH, el IDG agrega los logros de hombres y mujeres en cada dimensión mediante la utilización de la siguiente media armónica:

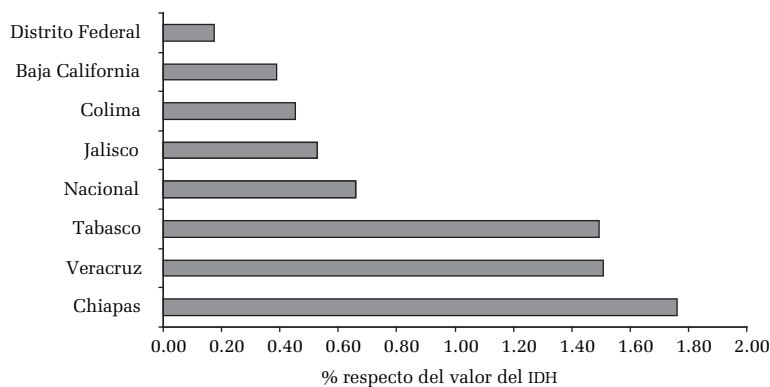
$$\text{Dimensión}_i = \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1-\varepsilon})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1-\varepsilon})]\}^{1/(1-\varepsilon)}$$

El IPG parte de la misma metodología de medición, sin embargo, lo que busca medir es si las mujeres y los hombres están en condiciones de participar activamente en la vida económica, política y en la adopción de decisiones. Mientras el IDG se centra en la ampliación de las capacidades, el IPG se centra en la utilización de esa capacidad para aprovechar las oportunidades presentadas. De esta forma el IPG toma como dimensiones la participación política, económica y laboral de las mujeres, así como el poder de decisión que ejercen.¹⁰

Los resultados del cálculo del IDG, presentados en la gráfica 14 muestran que las desigualdades de género en Jalisco representaron una pérdida de desarrollo de 0.74 por ciento en 2000 y 0.53 por ciento en 2005 –en este último año la pérdida nacional en desarrollo por el mismo concepto fue mayor que la del estado (0.66 por ciento).

En el cuadro 7 se muestran los cálculos del IDG para las regiones de Jalisco. Como se puede apreciar, el Sureste registra en el año 2005 la mayor pérdida de desarrollo por la desigualdad de género, 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.

Gráfica 14
PÉRDIDA EN DESARROLLO HUMANO ATRIBUIBLE
A LA DESIGUALDAD DE GÉNERO, 2005



Fuente: Elaborado con base en PNUD (2009a).

¹⁰Ver detalles sobre la metodología del IDG e IPG en las notas técnicas del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006/2007* (PNUD, 2007).

Cuadro 7

PÉRDIDA DE DESARROLLO ATRIBUIBLE A LA DESIGUALDAD
ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN LAS REGIONES DE JALISCO, 2000 Y 2005

<i>Región</i>	<i>IDH</i>		<i>IDG</i>		<i>Pérdida en desarrollo respecto al IDH</i>	
	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
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 (2008).

Los cálculos de este mismo indicador a nivel municipal indican que en Jalisco, el municipio que más retrocede en el ordenamiento municipal de los niveles de desarrollo debido a las desigualdades de género es Techaluta de Montenegro, cayendo 16 lugares en el ordenamiento municipal en 2005. En el año 2000 los mayores retrocesos se registraron en San Miguel el Alto y Yahualica de González Gallo (los resultados para todos los municipios se presentan en el anexo 5).

Los resultados obtenidos para el IPG colocan a Jalisco en la posición 26 en el ordenamiento nacional de 2005 con un valor en el indicador de 0.4996. El IPG muestra un comportamiento distinto del IDG. Los resultados en el cuadro 8 muestran que las 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. Entre los municipios, la mayor igualdad de género detectada por el IPG en 2000 correspondió a Juanacatlán, mientras que las mayores desigualdades en este rubro se encontraron en Valle de Guadalupe. Desafortuna-

Cuadro 8
IDG E IPG EN LAS REGIONES DE JALISCO, 2000

<i>Región</i>	<i>IDG 2000</i>		<i>Pérdida de desarrollo atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres</i>		<i>IPG 2000</i>	
	<i>Posición</i>	<i>Valor</i>	<i>Posición</i>	<i>Total</i>	<i>Posición</i>	<i>Valor</i>
Norte	12	0.6934	0	2.02	9	0.5576
Altos Norte	9	0.7369	0	1.74	3	0.5950
Altos Sur	4	0.7562	0	1.55	6	0.5872
Ciénega	5	0.7532	-1	1.77	5	0.5876
Sureste	11	0.7249	0	2.84	10	0.5542
Sur	6	0.7528	1	1.88	7	0.5865
Sierra de Amula	8	0.7428	0	2.18	11	0.5501
Costa Sur	7	0.7430	0	2.24	8	0.5791
Costa Norte	2	0.7893	0	1.22	12	0.5393
Sierra Occidental	10	0.7296	0	2.68	2	0.5962
Valles	3	0.7611	0	1.98	4	0.5935
Centro	1	0.8112	0	0.99	1	0.6272

Fuente: Elaborado con base en PNUD (2008).

damente la falta de información sobre la población empleada por sector laboral impide el cálculo del IPG municipal para el año 2005.

COMENTARIOS FINALES

El presente trabajo ha analizado desde la perspectiva del desarrollo humano a uno de los estados más poblados y de mayor actividad económica del país. El análisis se ha concentrado en la evolución de los niveles y de la desigualdad de los indicadores que aproximan la noción del desarrollo como el conjunto de oportunidades para ser o actuar de las personas. De este análisis pueden derivarse las siguientes conclusiones:

- 1 Aunque Jalisco ha alcanzado actualmente un IDH que lo coloca como una región de alto desarrollo humano, el avance de la entidad ha sido a tasas decrecientes, es decir, atrás quedaron los rápidos avances de las décadas de los cincuenta y sesenta, para

luego presentarse un aumento en el desarrollo menor al promedio nacional. Si bien, este comportamiento no es sorprendente, dado que los primeros aumentos en el IDH suelen ser los más significativos, estados vecinos han presentado progresos mayores que hablan de un potencial de desarrollo para el estado de Jalisco no plenamente aprovechado. En particular, el desempeño económico de Jalisco no se ha traducido en avances equivalentes en materia de salud y educación.

- 2 Si bien, Jalisco presenta una desigualdad del IDH entre municipios menor a la nacional, resulta preocupante que ésta se encuentre en aumento mientras la del país disminuye. El incremento en la desigualdad proviene de las brechas más amplias en los indicadores de salud, que han desplazado a las diferencias de ingreso del primer lugar en importancia. Lo anterior amerita el fortalecimiento de políticas territorialmente focalizadas de atención a la salud, para que se reduzcan más rápidamente las diferencias entre los municipios.
- 3 La desigualdad entre municipios en el estado de Jalisco le representa una pérdida de desarrollo equivalente a lo que el estado eleva su IDH en cinco años. Por otra parte, la desigualdad de género en desarrollo humano representa para la entidad perder el equivalente a casi tres años de avances en el IDH. A esta situación de desigualdades habrá que agregar que el estado presenta rezagos muy superiores al promedio nacional en cuanto a participación de la mujer en aspectos políticos, laborales y económicos.

Finalmente, debe mencionarse que la información desagregada de los niveles del IDH por municipio, así como de su desigualdad, permite guiar la focalización de políticas públicas identificando las carencias más considerables y aquellas que se presentan con mayor desigualdad en las diferentes regiones del estado. De igual o mayor fruto puede ser el ligar los niveles de desarrollo humano y su desigualdad con elementos explicativos de los mismos. Así, por ejemplo, ligar el grado de desarrollo institucional de los municipios con las características de su desarrollo humano ofrece la posibilidad no sólo de encon-

trar explicaciones a las diferencias regionales de desarrollo humano del estado, sino también de establecer una conexión entre aquellos elementos que brindan mayor solidez institucional y en consecuencia se traducen en mejores posibilidades de desarrollo. Esta tarea, sin embargo, corresponde a otra agenda de investigación que se desarrolla en otra parte de este libro.

ANEXO 1

LAS REGIONES DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS

<i>Región 1. Norte</i>	<i>Región 2. Altos Norte</i>	<i>Región 3. Altos Sur</i>	<i>Región 4. Ciénega</i>
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	Mexxicacán	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
<i>Región 5. Sureste</i>	<i>Región 6. Sur</i>	<i>Región 7. Sierra de Amula</i>	<i>Región 8. Costa Sur</i>
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

<i>Región 5. Sureste</i>	<i>Región 6. Sur</i>	<i>Región 7. Sierra de Amula</i>	<i>Región 8. Costa Sur</i>
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		
<i>Región 9. Costa Norte</i>	<i>Región 10. Sierra Occidental</i>	<i>Región 11. Valles</i>	<i>Región 12. Centro</i>
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.

ANEXO 2

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) Y COMPONENTES EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO

<i>Nombre de municipio</i>	<i>Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2000</i>	<i>Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2005</i>	<i>Tasa de mortalidad infantil 2000</i>	<i>Tasa de mortalidad infantil 2005</i>	<i>Tasa de alfabetización 2000</i>	<i>Tasa de alfabetización 2005</i>	<i>Tasa de asistencia escolar 2000</i>	<i>Tasa de asistencia escolar 2005</i>	<i>Índice de salud 2000</i>	<i>Índice de salud 2005</i>	<i>Índice de educación 2000</i>	<i>Índice de educación 2005</i>	<i>Índice de ingreso 2000</i>	<i>Índice de ingreso 2005</i>
Acatic	0.7542	0.7394	25.71	25.83	86.72	85.80	50.83	55.25	0.8048	0.8037	0.7414	0.7623	0.7166	0.6524
Acatlán de Juárez	0.8049	0.8338	21.41	14.88	94.51	93.35	64.08	71.87	0.8417	0.8978	0.8359	0.8696	0.7371	0.7340
Ahualulco de Mercado	0.7908	0.8232	23.05	17.16	93.13	92.37	63.67	67.58	0.8277	0.8783	0.8280	0.8461	0.7170	0.7453
Amacueca	0.7292	0.7785	28.17	25.23	92.31	90.12	56.80	63.28	0.7837	0.8089	0.7901	0.8263	0.6141	0.7005
Amatitán	0.7936	0.7892	25.32	20.31	92.09	91.49	59.85	65.39	0.8081	0.8512	0.8094	0.8319	0.7632	0.6846
Ameca	0.7741	0.8240	24.55	17.74	93.40	92.52	58.49	64.81	0.8148	0.8733	0.8117	0.8387	0.6960	0.7603
San Juanito de Escobedo	0.7714	0.7837	24.17	24.86	92.00	91.15	60.56	65.92	0.8180	0.8121	0.8096	0.8331	0.6867	0.7061
Arandas	0.7615	0.7804	25.10	22.48	88.59	86.38	52.58	57.11	0.8100	0.8326	0.7511	0.7810	0.7234	0.7278
El Arenal	0.7901	0.8136	22.51	17.82	93.74	92.22	60.75	65.37	0.8323	0.8726	0.8173	0.8428	0.7209	0.7255
Atemajac de Brizuela	0.7214	0.7113	31.89	33.29	80.79	80.87	54.67	56.95	0.7517	0.7396	0.7214	0.7285	0.6914	0.6659
Atengo	0.7126	0.7481	33.14	32.58	89.44	88.03	61.77	61.18	0.7409	0.7458	0.7928	0.8002	0.6044	0.6984
Atenguillo	0.7712	0.7744	25.46	25.27	90.69	90.20	58.69	61.06	0.8070	0.8086	0.8002	0.8049	0.7066	0.7099
Atotonilco el Alto	0.7572	0.7787	25.02	22.40	89.37	87.98	56.01	59.16	0.8107	0.8333	0.7732	0.7930	0.6878	0.7098
Atoyac	0.7309	0.7353	27.45	32.73	87.11	87.28	51.20	60.53	0.7898	0.7445	0.7514	0.7837	0.6517	0.6778
Autlán de Navarro	0.7939	0.8414	22.30	15.67	94.54	93.22	64.73	66.16	0.8341	0.8911	0.8373	0.8508	0.7105	0.7824
Ayotlán	0.7287	0.7433	26.91	25.82	86.18	84.66	48.05	53.60	0.7945	0.8038	0.7246	0.7532	0.6672	0.6731
Ayulla	0.7524	0.7927	25.94	24.25	90.95	90.60	56.69	63.42	0.8028	0.8174	0.7930	0.8177	0.6615	0.7431
La Barca	0.7636	0.7976	23.26	18.56	90.05	89.30	57.26	61.91	0.8259	0.8662	0.7862	0.8067	0.6787	0.7200

Bolaños	0.6710	0.6383	38.34	57.93	75.05	77.69	56.53	66.73	0.6963	0.5278	0.6888	0.7403	0.6281	0.6468
Cabo Corrientes	0.7199	0.7742	35.22	29.15	90.19	91.50	62.53	65.59	0.7231	0.7752	0.8097	0.8286	0.6271	0.7190
Casimiro Castillo	0.7702	0.7867	26.00	21.31	89.93	90.22	60.50	61.74	0.8023	0.8426	0.8012	0.8073	0.7073	0.7102
Cihuahatlán	0.7762	0.8042	23.50	19.99	91.10	91.28	57.03	62.61	0.8238	0.8540	0.7974	0.8172	0.7074	0.7416
Zapotlán el Grande	0.8076	0.8568	20.78	12.74	93.21	94.17	68.22	69.14	0.8472	0.9163	0.8488	0.8583	0.6771	0.7960
Cocula	0.7637	0.7927	24.25	20.87	90.16	91.45	58.41	62.94	0.8174	0.8464	0.7957	0.8195	0.6780	0.7123
Colotlán	0.7740	0.8286	24.75	19.16	91.73	92.78	62.95	72.00	0.8131	0.8611	0.8214	0.8585	0.6877	0.7664
Concepción de Buenos Aires	0.7579	0.7613	26.32	26.80	86.19	86.21	56.57	64.16	0.7996	0.7955	0.7632	0.7886	0.7110	0.7000
Cuautilán de García Barragán	0.6528	0.6615	37.67	49.16	77.36	79.43	60.85	65.66	0.7020	0.6032	0.7186	0.7484	0.5380	0.6331
Cuautilán	0.7524	0.7753	28.31	21.88	88.46	89.80	60.76	58.88	0.7825	0.8377	0.7923	0.7949	0.6825	0.6934
Cuquío	0.7126	0.7301	29.00	27.85	84.37	85.91	54.59	57.78	0.7765	0.7864	0.7444	0.7653	0.6169	0.6388
Chapala	0.8046	0.8466	21.06	15.09	93.83	93.96	58.61	62.63	0.8447	0.8961	0.8209	0.8352	0.7483	0.8086
Chimaltitán	0.6619	0.6979	39.85	38.46	82.13	83.56	61.56	63.38	0.6833	0.6952	0.7527	0.7683	0.5499	0.6302
Chiquilistlán	0.7194	0.7344	30.93	32.88	84.51	86.56	61.65	64.57	0.7600	0.7432	0.7689	0.7923	0.6295	0.6679
Degollado	0.7502	0.7658	25.96	23.63	87.20	87.74	53.42	56.95	0.8026	0.8227	0.7594	0.7748	0.6888	0.7002
Ejutla	0.7618	0.7890	25.88	27.35	89.81	89.45	58.22	63.82	0.8034	0.7907	0.7928	0.8090	0.6892	0.7674
Encarnación de Díaz	0.7467	0.7717	25.93	25.62	87.84	89.13	51.92	57.94	0.8029	0.8056	0.7587	0.7874	0.6788	0.7224
Etzatlán	0.7850	0.8192	23.29	17.59	92.95	94.26	61.86	65.05	0.8256	0.8746	0.8259	0.8453	0.7036	0.7378
El Grullo	0.7802	0.8320	22.96	17.38	90.55	92.89	59.30	66.40	0.8284	0.8764	0.8014	0.8406	0.7111	0.7791
Guachinango	0.7165	0.7338	29.51	34.15	86.70	86.44	55.29	65.69	0.7722	0.7323	0.7623	0.7952	0.6153	0.6739
Guadalajara	0.8286	0.8882	18.06	6.97	96.83	97.13	65.31	66.96	0.8706	0.9659	0.8633	0.8707	0.7520	0.8281
Hostotipaquillo	0.7240	0.7527	28.37	27.43	87.81	88.66	56.89	64.78	0.7819	0.7900	0.7751	0.8070	0.6151	0.6613
Huejúcar	0.7453	0.8043	25.76	19.71	90.15	90.10	59.80	64.92	0.8044	0.8564	0.8003	0.8171	0.6312	0.7396
Huejuquilla el Alto	0.7189	0.7341	31.94	35.34	84.66	87.18	58.51	61.93	0.7512	0.7220	0.7594	0.7876	0.6463	0.6927
La Huerta	0.7471	0.7895	27.95	22.22	89.00	89.09	57.51	63.68	0.7856	0.8348	0.7850	0.8062	0.6709	0.7277
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.7925	0.8186	22.58	18.48	93.46	94.04	60.73	64.34	0.8317	0.8669	0.8255	0.8414	0.7206	0.7477
Ixtlahuacán del Río	0.7365	0.7446	27.87	26.68	86.86	87.61	58.13	58.52	0.7863	0.7964	0.7728	0.7791	0.6506	0.6583
Jalostotlán	0.7626	0.7819	23.83	21.30	89.86	91.05	53.17	56.37	0.8210	0.8427	0.7763	0.7949	0.6905	0.7084
Jamay	0.7727	0.8120	22.31	14.78	90.30	90.94	53.30	59.64	0.8340	0.8988	0.7797	0.8051	0.7046	0.7324
Jesús María	0.7325	0.7335	28.32	29.56	83.75	84.62	50.88	52.91	0.7824	0.7717	0.7279	0.7405	0.6874	0.6883

Anexo 2 (Continuación)

Nombre de 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	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
Jilotlán de los Dolores	0.6625	0.7055	36.25	31.79	77.78	80.04	52.12	58.80	0.7142	0.7525	0.6923	0.7296	0.5812	0.6345
Jocotepec	0.7649	0.7916	24.13	21.88	90.58	91.53	54.68	58.73	0.8183	0.8377	0.7861	0.8059	0.6905	0.7312
Juanacatlán	0.8020	0.8134	21.73	15.86	92.98	93.41	61.61	61.68	0.8390	0.8895	0.8252	0.8283	0.7418	0.7225
Juchitán	0.7467	0.7755	26.45	27.69	91.92	92.73	57.55	59.88	0.7984	0.7878	0.8046	0.8178	0.6371	0.7211
Lagos de Moreno	0.7729	0.7941	24.75	22.33	88.47	90.26	59.96	62.17	0.8130	0.8339	0.7896	0.8089	0.7162	0.7397
El Limón	0.7768	0.8232	23.15	17.94	89.95	90.09	66.42	68.58	0.8268	0.8716	0.8211	0.8292	0.6827	0.7691
Magdalena	0.7799	0.8028	23.25	19.68	92.05	93.50	63.02	66.99	0.8259	0.8567	0.8237	0.8466	0.6903	0.7052
Santa María del Oro	0.6515	0.6807	37.78	36.99	74.32	76.73	52.94	56.16	0.7011	0.7078	0.6720	0.6987	0.5816	0.6358
La Manzanilla de la Paz	0.7433	0.7781	25.16	24.46	90.45	90.76	57.04	61.28	0.8095	0.8156	0.7931	0.8093	0.6274	0.7096
Mascota	0.7819	0.8211	23.98	17.66	93.33	94.23	63.71	67.08	0.8197	0.8740	0.8345	0.8518	0.6917	0.7377
Mazamitla	0.7700	0.7827	24.70	21.56	88.94	90.11	58.70	58.81	0.8135	0.8405	0.7886	0.7967	0.7081	0.7109
Mexitlicacán	0.7317	0.7775	27.98	21.94	88.46	89.37	56.36	58.56	0.7853	0.8372	0.7776	0.7910	0.6322	0.7045
Mezquitic	0.5998	0.5167	49.62	76.66	65.16	67.13	52.54	55.17	0.5993	0.3669	0.6095	0.6314	0.5907	0.5520
Mixtlán	0.7296	0.7790	28.06	24.47	90.57	90.17	54.76	64.85	0.7846	0.8154	0.7863	0.8173	0.6182	0.7044
Ocotlán	0.7955	0.8388	19.72	15.13	93.23	93.91	62.13	65.20	0.8563	0.8957	0.8286	0.8434	0.7015	0.7776
Ojuelos de Jalisco	0.7146	0.7316	29.05	32.02	86.41	88.10	56.00	59.28	0.7761	0.7506	0.7627	0.7849	0.6050	0.6596
Pihuamo	0.7537	0.7618	24.87	21.45	83.08	81.78	56.76	60.89	0.8120	0.8414	0.7430	0.7481	0.7061	0.6961
Poncitlán	0.7536	0.7826	25.81	25.39	89.20	90.28	59.24	61.09	0.8040	0.8075	0.7921	0.8055	0.6650	0.7350
Puerto Vallarta	0.8139	0.8761	21.17	10.80	95.78	96.28	61.31	65.25	0.8438	0.9330	0.8429	0.8594	0.7553	0.8362
Villa Purificación	0.7240	0.7332	31.81	37.16	84.80	86.95	61.23	65.48	0.7524	0.7064	0.7694	0.7980	0.6503	0.6955
Quitupan	0.6986	0.7142	31.25	34.86	78.84	80.47	47.78	55.37	0.7572	0.7262	0.6848	0.7211	0.6538	0.6956

El Salto	0.7916	0.8093	22.60	17.23	93.22	93.79	58.69	60.47	0.8315	0.8777	0.8171	0.8269	0.7263	0.7235
San Cristóbal de la Barranca	0.7218	0.7374	29.07	26.89	88.07	87.31	62.75	59.07	0.7759	0.7946	0.7963	0.7790	0.5934	0.6386
San Diego de Alejandría	0.7309	0.7371	29.51	28.57	87.28	87.94	50.33	53.78	0.7722	0.7802	0.7496	0.7655	0.6711	0.6658
San Juan de los Lagos	0.7388	0.7865	23.97	21.38	89.62	91.77	53.38	57.23	0.8197	0.8420	0.7754	0.8026	0.6214	0.7152
San Julián	0.7629	0.8042	23.20	16.85	90.69	91.98	55.97	55.21	0.8263	0.8810	0.7912	0.7972	0.6715	0.7346
San Marcos	0.7671	0.7837	27.77	25.75	90.43	90.99	67.68	69.71	0.7871	0.8045	0.8285	0.8390	0.6859	0.7077
San Martín de Bolaños	0.7173	0.7289	30.10	34.08	88.32	89.25	56.71	59.44	0.7671	0.7329	0.7778	0.7931	0.6072	0.6607
San Martín Hidalgo	0.7755	0.8203	22.18	16.05	93.04	93.13	60.17	66.02	0.8352	0.8878	0.8208	0.8409	0.6707	0.7324
San Miguel el Alto	0.7701	0.7842	24.21	20.46	87.48	89.56	54.29	55.37	0.8177	0.8499	0.7642	0.7816	0.7285	0.7213
Gómez Farías	0.7553	0.7680	26.57	26.51	85.19	87.92	58.59	60.34	0.7974	0.7979	0.7633	0.7873	0.7055	0.7189
San Sebastián del Oeste	0.7154	0.7536	30.84	27.53	87.20	88.56	61.18	65.90	0.7607	0.7892	0.7852	0.8101	0.6004	0.6615
Santa María de los Angeles	0.7422	0.7489	29.01	32.07	88.00	88.42	55.91	62.74	0.7764	0.7501	0.7731	0.7986	0.6771	0.6982
Sayula	0.7772	0.8329	23.74	17.27	93.45	94.10	61.23	65.32	0.8217	0.8773	0.8271	0.8451	0.6830	0.7765
Tala	0.7801	0.8119	22.73	18.46	91.22	92.13	57.49	63.55	0.8304	0.8672	0.7997	0.8260	0.7104	0.7428
Talpa de Allende	0.7406	0.7687	29.12	28.82	90.11	90.88	60.39	65.50	0.7755	0.7781	0.8020	0.8242	0.6445	0.7040
Tamazula de Gordiano	0.7700	0.7889	24.59	22.55	86.82	88.55	58.65	61.75	0.8145	0.8320	0.7743	0.7962	0.7213	0.7388
Tapalpa	0.7184	0.7259	29.62	33.53	85.86	88.06	54.66	57.90	0.7712	0.7376	0.7546	0.7801	0.6295	0.6600
Tecalitlán	0.7572	0.7746	25.51	23.51	86.16	86.80	54.88	60.96	0.8065	0.8237	0.7573	0.7819	0.7081	0.7182
Tecolotlán	0.7661	0.7956	24.43	22.15	91.04	92.04	59.74	63.86	0.8158	0.8354	0.8060	0.8264	0.6765	0.7250
Techaluta de Montenegro	0.7492	0.7875	25.74	23.04	92.00	93.02	53.50	59.88	0.8046	0.8278	0.7916	0.8197	0.6514	0.7151
Tenamaxtlán	0.7602	0.8027	25.80	19.28	91.15	91.63	63.80	67.98	0.8041	0.8601	0.8204	0.8375	0.6563	0.7106
Teocaltiche	0.7337	0.7731	27.36	24.42	88.57	89.52	53.02	57.51	0.7906	0.8159	0.7672	0.7885	0.6435	0.7149
Teocuitatlán de Corona	0.7322	0.7497	27.51	29.61	88.78	89.33	54.81	60.85	0.7894	0.7712	0.7746	0.7984	0.6328	0.6797

Anexo 2 (Continuación)

<i>Nombre de municipio</i>	<i>Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2000</i>	<i>Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2005</i>	<i>Tasa de mortalidad infantil 2000</i>	<i>Tasa de mortalidad infantil 2005</i>	<i>Tasa de alfabetización 2000</i>	<i>Tasa de alfabetización 2005</i>	<i>Tasa de asistencia escolar 2000</i>	<i>Tasa de asistencia escolar 2005</i>	<i>Índice de salud 2000</i>	<i>Índice de salud 2005</i>	<i>Índice de educación 2000</i>	<i>Índice de educación 2005</i>	<i>Índice de ingreso 2000</i>	<i>Índice de ingreso 2005</i>
Tepatitlán de Morelos	0.7886	0.8083	22.30	16.65	90.09	91.66	57.95	59.39	0.8341	0.8827	0.7938	0.8091	0.7380	0.7332
Tequila	0.7757	0.7844	24.87	22.48	92.53	93.14	59.24	66.37	0.8120	0.8325	0.8143	0.8422	0.7011	0.6786
Teuchitlán	0.7678	0.7985	24.58	22.67	90.46	91.37	59.76	66.59	0.8145	0.8309	0.8022	0.8311	0.6869	0.7337
Tizapán el Alto	0.7565	0.7632	27.35	23.61	87.19	88.45	53.21	57.25	0.7907	0.8228	0.7586	0.7805	0.7204	0.6865
Tlajomulco de Zúñiga	0.7841	0.8353	22.98	15.85	92.84	94.87	57.62	62.85	0.8282	0.8895	0.8110	0.8419	0.7130	0.7744
Tlaquepaque	0.7995	0.8470	21.03	12.79	94.39	95.05	59.68	62.80	0.8451	0.9159	0.8282	0.8430	0.7253	0.7823
Tolimán	0.6979	0.7164	32.17	36.89	82.56	84.45	59.85	62.25	0.7493	0.7087	0.7499	0.7705	0.5945	0.6701
Tomatlán	0.7397	0.7744	27.05	26.23	88.48	88.79	61.67	65.96	0.7932	0.8003	0.7955	0.8118	0.6304	0.7112
Tonalá	0.7809	0.8279	23.02	15.09	94.44	94.99	59.15	61.92	0.8279	0.8961	0.8268	0.8397	0.6880	0.7482
Tonaya	0.7443	0.7909	25.66	19.82	88.82	89.25	55.61	56.73	0.8053	0.8554	0.7775	0.7841	0.6502	0.7335
Tomila	0.7584	0.7855	25.07	20.70	89.06	89.40	58.91	61.85	0.8103	0.8479	0.7901	0.8022	0.6750	0.7066
Totatiche	0.7562	0.7838	28.02	21.33	89.12	89.60	62.02	63.66	0.7850	0.8425	0.8009	0.8096	0.6830	0.6997
Tototlán	0.7546	0.7736	25.47	21.77	87.79	88.94	52.59	56.63	0.8068	0.8387	0.7605	0.7817	0.6966	0.7006
Tuxcacuesco	0.6864	0.7168	32.03	34.02	82.25	84.50	52.53	54.96	0.7505	0.7334	0.7234	0.7466	0.5854	0.6707

Tuxtepec	0.7533	0.7791	25.19	26.07	91.46	92.10	55.39	61.07	0.8093	0.8017	0.7944	0.8175	0.6565	0.7181
Tuxpan	0.7750	0.8035	23.91	20.29	91.50	92.50	63.43	65.47	0.8203	0.8514	0.8214	0.8349	0.6634	0.7245
Unión de San Antonio	0.7363	0.7288	28.11	29.87	84.29	85.84	50.62	53.98	0.7842	0.7690	0.7307	0.7522	0.6943	0.6653
Unión de Tula	0.7758	0.8283	22.77	14.07	92.70	92.25	63.74	66.59	0.8301	0.9048	0.8305	0.8370	0.6669	0.7433
Valle de Guadalupe	0.7586	0.8074	25.22	17.78	89.60	91.68	54.96	58.79	0.8090	0.8730	0.7805	0.8071	0.6865	0.7421
Valle de Juárez	0.7546	0.7678	25.00	25.77	87.09	86.10	55.76	60.95	0.8109	0.8043	0.7665	0.7772	0.6865	0.7220
San Gabriel	0.7310	0.7479	27.96	30.60	87.70	88.09	58.95	58.90	0.7854	0.7627	0.7812	0.7836	0.6264	0.6974
Villa Corona	0.7698	0.7865	23.68	21.21	90.16	91.03	59.75	60.67	0.8223	0.8435	0.8002	0.8091	0.6872	0.7071
Villa Guerrero	0.7109	0.7234	33.98	33.70	84.20	83.77	53.68	59.14	0.7337	0.7361	0.7403	0.7556	0.6588	0.6786
Villa Hidalgo	0.7335	0.8028	23.99	20.90	92.25	93.26	51.17	58.71	0.8196	0.8461	0.7856	0.8174	0.5954	0.7451
Cañadas de Obregón	0.7463	0.7689	27.83	21.83	84.46	87.07	56.78	53.94	0.7866	0.8382	0.7523	0.7603	0.7003	0.7084
Yahualica de González Gallo	0.7516	0.7804	24.80	24.13	88.75	89.42	55.65	59.25	0.8126	0.8184	0.7771	0.7936	0.6653	0.7293
Zacoalco de Torres	0.7528	0.7867	24.64	23.38	91.37	91.95	58.13	62.27	0.8140	0.8248	0.8029	0.8206	0.6417	0.7147
Zapopan	0.8426	0.8905	19.86	8.40	96.36	96.31	66.32	67.60	0.8550	0.9536	0.8634	0.8674	0.8096	0.8507
Zapotiltic	0.7705	0.8144	25.22	17.93	91.14	92.37	61.51	64.44	0.8090	0.8717	0.8127	0.8306	0.6899	0.7411
Zapotitlán de Vadillo	0.7022	0.7218	32.63	35.47	85.28	86.75	60.80	67.61	0.7453	0.7209	0.7712	0.8037	0.5903	0.6410
Zapotlán del Rey	0.7219	0.7708	29.77	22.47	86.87	88.15	51.73	57.42	0.7699	0.8326	0.7516	0.7791	0.6445	0.7009
Zapotlanejo	0.7450	0.7671	26.32	23.02	89.00	90.31	52.43	55.95	0.7995	0.8279	0.7681	0.7886	0.6677	0.6850

Fuente: PNUD (2008).

ANEXO 3

Índices de desigualdad

El coeficiente de Gini se define con base en la curva de Lorenz-curva que muestra el porcentaje acumulado del ingreso total que le pertenece a cada porcentaje acumulado de la población.

El coeficiente de Gini (G) se calcula con la siguiente fórmula:

$$G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{\mu N^2} \sum_i Y_i(N+1-i)$$

Donde i indica a las personas o grupos de personas, N es el número de personas o estratos de ingreso, μ indica el ingreso medio e Y_i el ingreso de la persona o estrato i . El índice toma valores entre cero y uno donde cero indica que no hay desigualdad y 1 que hay desigualdad total.

El coeficiente de variación es una medida estadística de dispersión que expresa a cuántas medias corresponde la desviación estándar. Su fórmula es:

$$CV_{IDH} = \left[\sum_{j=1}^n (x_j - \mu)^2 \right]^{1/2} / \mu$$

Donde x_j corresponde al IDH municipal cuya desigualdad va a ser medida y μ al valor medio de dicho indicador.

La descomposición del coeficiente de variación del IDH, permite desagregar la desigualdad por dimensiones, la fórmula utilizada es:

$$CV_{IDH} = \sum_{i=1}^3 \beta_i \rho_i CV_i$$

Donde:

CV_{IDH} es el coeficiente de variación del IDH; β_i es la contribución de cada índice (I_i) al IDH, es decir $1/3 \left(\frac{I_i}{IDH} \right)$ para $i =$ supervivencia

infantil, 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: esperanza de vida, educación e ingreso. La contribución de un componente a la desigualdad del IDH (*Construcción_i*) corresponde a:

$$(Construcción_i) \frac{\beta_i \rho_i CV_i}{CV_{IDH}}$$

El índice de Theil es miembro de una familia de índices denominada Índices de Entropía Generalizada. La fórmula utilizada para calcular estos indicadores es:

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha^2 - \alpha} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right]$$

Estos índices son sensibles a los cambios en el extremo inferior de la distribución cuando $\alpha < 2$. cuando α tiende a cero se obtiene el índice de Theil ponderado por población, el cual da mayor peso a todas las transferencias en la parte inferior de la distribución.

Este indicador permite desagregar el componente de la desigualdad dentro de los grupos y el correspondiente a la desigualdad entre grupos mediante la fórmula siguiente:

$$T_{pt} = \left(\sum_{e=1}^{32} P_e T_{pe} \right) + T_{pE}$$

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:

$$T_{pe} = \sum_{m=1}^{M_e} P_{me} \log \left(P_{me} / \frac{IDH_{me}}{IDH_e} \right) \quad \text{para } e = 1 \dots 32$$

$$T_{pE} = \sum_{m=1}^{32_e} P_e \log \left(P_e / \frac{IDH_e}{IDH_N} \right)$$

Donde:

M_e es el número total de municipios en el estado e ; P_{me} es la proporción de la población del municipio m respecto a la población del estado e ; IDH_N es el IDH nacional obtenido a partir de la suma del IDH municipal ponderado por su población; IDH_e es el IDH del estado e obtenido a partir de la suma del IDH municipal ponderado por su población; IDH_{me} es el IDH del municipio m en el estado e obtenido a partir del IDH municipal ponderado por su población.

ANEXO 4

Índice de desarrollo humano con base en medias generalizadas (IDH-MG)

El IDH con base en medias generalizadas (IDH-MG) utiliza un método de agregación basado en la generalización de la media aritmética,¹¹ que satisface propiedades deseables en un indicador de bienestar, incluyendo la consistencia de subgrupos, lo que lo hace apropiado para un análisis regional.¹² La fórmula de la media generalizada es:

$$\mu_{1-\varepsilon}(D) = \left[\sum_i \left[\left(\frac{x_i^{1-\varepsilon} + y_i^{1-\varepsilon} + z_i^{1-\varepsilon}}{3n} \right) \right] \right]^{1/(1-\varepsilon)} \quad \text{para } \varepsilon \neq 1$$

$$\mu_{1-\varepsilon}(D) = [\Pi (x_i y_i z_i)]^{1/(3n)} \quad \text{para } \varepsilon = 1$$

¹¹Ver detalles en Hardy, Littlewood y Pólya (1952) y Atkinson (1970).

¹²Ver Foster, López Calva y Székely (2003) para un ejemplo.

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 dé 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 $\varepsilon=\frac{1}{2}$, el índice sensible a la distribución resultante $H_{\frac{1}{2}}(D) = \mu_{\frac{1}{2}}(D)$ 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 que es más sensible a la desigualdad. En general, entre mayores sean los valores asignados a ε , mayor será el grado de aversión a la desigualdad.

ANEXO 5

ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GÉNERO. JALISCO, 2005

<i>Municipio</i>	<i>IDG 2005</i>	<i>Posición IDG 2005</i>	<i>Pérdida de posición respecto al IDH 2005</i>
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
Cuautilán 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

<i>Municipio</i>	<i>IDG 2005</i>	<i>Posición IDG 2005</i>	<i>Pérdida de posición respecto al IDH 2005</i>
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
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

(Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>IDG 2005</i>	<i>Posición IDG 2005</i>	<i>Pérdida de posición respecto al IDH 2005</i>
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 (2008).

BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, Anthony B. (1970), "On the Measurement of Inequality", *Journal of Economic Theory* 2 (3): 244-263.
- FOSTER, James E., Luis F. López-Calva y Miguel Székely (2003), *Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an Application to México* (Estudios sobre Desarrollo Humano núm. 2003-4), México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gobierno de Jalisco, *Nuestro estado*. <http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal>
- HARDY, Godfrey H., John E. Littlewood y G. Pólya (1952), *Inequalities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 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.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- (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 Geografía. <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2006/Mayo/comunica17.doc> (consultado en enero de 2009).
- (2008), *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2001-2006. Sistema de Cuentas Nacionales*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe y Roberto Vélez Grajales (2003), *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México* (Serie de Estudios sobre Desarrollo Humano núm. 2003) 1, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México, Ediciones Mundi-Prensa.
- (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano San Luis Potosí 2005*, México, Producción Creativa.
- (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México, Ediciones Mundi-Prensa.
- (2008), *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).

_____ (2009a), *Informe Sobre Desarrollo Humano México 2008-2009*. En
proceso de publicación (Cálculos de IDH y componentes preeliminares).

_____ (2009b), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras:
Movilidad y desarrollo humano*, Nueva York, Mundi Prensa.

SEN, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Knopf.

_____ (2002), *La desigualdad económica*, México, Fondo de Cultura Eco-
nómica.

Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un congreso fuerte

Alejandra Ríos Cázares*

INTRODUCCIÓN

En toda democracia representativa, los ciudadanos delegan a sus representantes la autoridad para definir e implementar políticas públicas. En los regímenes presidenciales, los votantes otorgan esta autoridad al titular del poder ejecutivo y a los legisladores, quienes determinan de manera conjunta la distribución de los recursos y las acciones de política a seguir. Ambos poderes delegan la responsabilidad de ejecutar estas acciones de política a un aparato burocrático al que deben controlar, para que la implementación de dichas acciones ocurra de acuerdo con los criterios originales. De esta idea abstracta y general, casi de maqueta, es posible determinar que las tres principales funciones del poder legislativo en un régimen republicano son representar, legislar y controlar.

Cada una de estas funciones tiene importantes implicaciones para las capacidades que posibilitan el desarrollo humano. Una representación deficiente aumenta el riesgo de decisiones de gobierno sesgadas que favorecen o afectan deliberadamente a ciertos sectores sociales.

*Este trabajo se concluyó en abril del 2008, por lo que todas las referencias a legislación vigente y datos se deben de tomar a partir de este dato. Se hicieron revisiones menores en abril del 2009 en donde *principalmente* se actualizaron datos sobre salarios de los legisladores locales. El resto del documento debe leerse con la salvedad de la fecha de conclusión (a menos que se indique lo contrario a pie de página). La velocidad del cambio legislativo a nivel local hace que datos sobre reformas constitucionales o a legislación secundaria posteriores a esta fecha no hayan sido incorporadas. Esto es particularmente cierto en materia de fiscalización. No obstante estas limitantes, las conclusiones centrales del documento (un congreso institucionalmente fuerte con débiles incentivos) se sostienen. Nota de la autora (diciembre, 2009).

Éste no es un asunto menor, pues el empoderamiento de los grupos más desfavorecidos es una de las condiciones centrales en el combate a la desigualdad y la pobreza (Laurentian Seminar, 2000); y sin embargo, una representación efectiva no es suficiente. Se requiere también de una legislatura que tenga capacidad para influir en la creación de políticas públicas y, que además, pueda confrontar y contener decisiones unilaterales del poder ejecutivo (o del poder judicial). Una legislatura débil y timorata sólo robustece aquellos problemas que dificultan el impulso al desarrollo humano, como la corrupción gubernamental.

Representar, legislar y controlar son funciones interdependientes. El estatus de una afecta el alcance de las demás. Por ello, la evaluación del desempeño del poder legislativo debe, necesariamente, incluirlas todas. Pero, ¿Cómo se evalúa el desempeño legislativo? ¿Cuáles son los criterios que se emplean para definir si una legislatura es efectiva y eficiente? La capacidad de la legislatura para influir en la creación de políticas públicas relevantes y su habilidad para confrontar al poder ejecutivo son dos variables siempre presentes en la evaluación y comparación del poder legislativo (Arter, 2006; Fish, 2006). Sin embargo, el uso de estas variables genera múltiples preguntas al momento de crear indicadores precisos: ¿qué significa influir? ¿Cuál es el nivel ideal de confrontación que hace a una legislatura efectiva (y no obstructiva)? ¿Qué características debe tener una política pública relevante? ¿Cuántas políticas públicas relevantes necesita aprobar una legislatura para ser efectiva y no simplemente influyente? Como resulta evidente, el problema central con el uso de estas variables es de definición y en consecuencia de cómo delimitar las categorías. Un problema secundario –pero no por ello menos importante– es que la mayor parte de las categorías existentes tiende a confundir el desempeño potencial con el desempeño real (Arter, 2006). Y un tercer problema, particularmente relevante para el tema que aquí ocupa, es que la mayoría de las clasificaciones no distingue entre regímenes políticos (presidencialismo vs. parlamentarismo) lo cual dadas las peculiaridades de cada régimen, parece un equívoco.¹

¹Un resumen sucinto e ilustrativo de las características de este debate se encuentra en (Cheibub y Limongi, 2002).

Para este documento propongo abandonar las clasificaciones generales y concentrar el análisis en dos preguntas concretas, que buscan justamente distinguir el desempeño potencial del desempeño real de la legislatura. La primera interrogante versa sobre la habilidad que otorga la constitución a la legislatura para negociar y contener al poder ejecutivo durante la definición de políticas públicas. El objetivo es situar el poder *formal* del congreso dentro del régimen político. La segunda pregunta trae de vuelta el debate al “mundo de lo real” e indaga si la legislatura cuenta con los recursos necesarios para concretar esas habilidades formales, y si los legisladores tienen los incentivos para materializarlos. El objetivo es identificar si el congreso local puede llevar a cabo las funciones que le confieren y ejercer el poder que se le otorga.

El análisis de los aspectos formales demuestra que en Jalisco las normas constitucionales crean una legislatura con amplias habilidades para influir en la toma de decisiones públicas, y para funcionar como contrapeso del poder ejecutivo estatal. Aunado a esto, el sistema electoral y el comportamiento del voto en el estado han consolidado al sistema de partidos, lo que en teoría facilita la acción legislativa (una situación que no es posible observar en otras entidades del país). Sin embargo, el poder de la legislatura jalisciense languidece por la ausencia de legisladores profesionales y los efectos adversos de la disciplina partidista. En Jalisco, como en casi todas las entidades, el yugo es la pobre profesionalización, la falta de memoria legislativa y la renovación constante de cuadros a todos los niveles. El peso de las responsabilidades y los procesos de aprendizaje a los que son sometidos los legisladores locales resulta inevitablemente en una selección natural: pocos son los legisladores que legislan y, por las características del sistema, éstos son usualmente los líderes parlamentarios. La disciplina de partido garantiza el apoyo a las propuestas legislativas de los líderes parlamentarios; sin embargo, la misma disciplina de partido parece obstruir iniciativas individuales no sólo de legislación, sino también de control y vigilancia. Las capacidades reales de los legisladores lejos de fortalecer al congreso lo bloquean.

Este documento está organizado en dos secciones. En la primera, concentro el análisis en cómo el sistema electoral delimita los incentivos que influyen en las decisiones de los legisladores, y analizo las facultades estrictamente formales de la legislatura jalisciense con el objetivo de identificar su poder potencial. En la segunda parte, presento datos sobre los recursos y el nivel de profesionalización del poder legislativo local, que son factores concretos que afectan el desempeño real de la legislatura. En la última sección, concluyo.

EL DESEMPEÑO POTENCIAL DE LA LEGISLATURA LOCAL

Jalisco al igual que el resto de las entidades federativas tiene todas las características institucionales que definen a un régimen presidencial unicameral (como Costa Rica, por citar un ejemplo): El titular del poder ejecutivo y los representantes del poder legislativo son designados en procesos electorales independientes, por lo que cuentan con autoridad y legitimidad propias; el periodo de mando de cada uno de estos poderes está constitucionalmente definido, y ninguno puede modificar el periodo de gobierno del otro (el gobernador no puede disolver a la legislatura y la legislatura no puede deponer al gobernador); el gabinete de gobierno depende directamente del titular del poder ejecutivo; y finalmente, el poder legislativo se deposita en una sola cámara (Shugart y Carey, 1992).

Al analizar regímenes presidenciales es importante recordar la premisa siguiente: Aunque la división de las actividades legislativas y ejecutivas entre dos poderes autónomos que gozan de una legitimidad propia es la característica definitiva del régimen, la diferenciación de objetivos entre los poderes públicos es el corazón del sistema. En otras palabras, la separación de poderes sólo es efectiva si existe una distinción de propósitos entre el ejecutivo y el legislativo. Preferencias distintas es el elemento que pone en movimiento los contrapesos entre poderes, de otra manera, la idea de los controles mutuos se vuelve letra muerta (Cox y McCubbins, 2001).

En las dos secciones siguientes analizo la división de poderes en el estado y repaso cómo las normas electorales y las tendencias del voto influyen en el comportamiento de los legisladores locales. El análisis de estas variables es relevante para entender la capacidad institucional del poder legislativo local, porque el develar el esquema de incentivos que enfrentan los legisladores, permite crear hipótesis concretas sobre quiénes son los actores centrales en el proceso de toma de decisiones y sobre las decisiones que llevarán a cabo. Esta información también ayuda a establecer la probabilidad de que exista una verdadera “diferenciación de propósitos” entre el poder ejecutivo y el legislativo, lo que a su vez genera una idea más precisa de la fortaleza de los contrapesos entre poderes.

*El sistema electoral y el sistema de partidos:
definición de incentivos y actores*

Para qué se compite, cómo se participa en la competencia, los apoyos que se requieren para obtener el éxito son variables nada menores que influyen en el comportamiento de los potenciales legisladores. Por ejemplo, regímenes que fragmentan la competencia política generan incentivos para cultivar el apoyo de grupos sociales específicos; en cambio, en aquellos regímenes que agregan la competencia política, los candidatos buscarán el apoyo del votante medio. Existe una variada lista de estudios legislativos que demuestran que la fragmentación de la competencia (por ejemplo, la existencia de un alto número de fracciones legislativas o la presencia de diputados independientes) está asociada a mayores niveles de déficit público (Kiewiet y McCubbins, 1985) o a regímenes donde la habilidad del gobierno para implementar reformas comprensivas es menor que en aquellos donde la competencia política es más concentrada (Cox y McCubbins, 2001; Macintyre, 2003).

Existen dos tipos de sistemas electorales puros. El primero es el sistema electoral mayoritario (SM), en donde el territorio se divide en

distritos electorales uninominales² y donde el triunfador de la contienda se determina por pluralidad o mayoría simple.³ El segundo sistema electoral se conoce como de representación proporcional (SRP) y se sustenta en distritos plurinominales en donde partidos políticos –y no candidatos individuales– compiten en la contienda. En el SRP los escaños se distribuyen entre los partidos políticos de acuerdo al porcentaje de votación obtenido.⁴ El SM tiende a favorecer la representación –y rendición de cuentas– a nivel local debido a que vincula irremediablemente al candidato con el distrito; en cambio, el SRP modera el apego al distrito a favor de una representación menos localizada. Por tanto, en los SM, el actor relevante es la figura del candidato, mientras que en los SRP se trata del partido.

En décadas recientes ha surgido una tendencia a mezclar características de estos dos sistemas, con el objetivo de generar simultáneamente una rendición de cuentas en lo local con un sistema de partidos que pueda tener una orientación nacional (o estatal) (Shugart y Wattenberg, 2001). México y sus estados pertenecen al grupo de regímenes políticos que han seguido esta línea y optado por un sistema electoral mixto;⁵ por ejemplo, en todas las votaciones legislativas del país,⁶ los electores acuden a las urnas a depositar su voto por el

²Un distrito electoral es la unidad geográfica en la que se divide el territorio para la selección de representantes. Los distritos electorales pueden ser uninominales o plurinominales dependiendo del número de representantes que pueden elegirse por cada distrito (a esto se conoce como magnitud distrital). Los distritos uninominales tienen una magnitud igual a uno, es decir, por cada distrito se elige a un representante. Los distritos plurinominales tienen una magnitud mayor a uno lo que implica que por cada distrito se elige a más de un representante.

³Pluralidad refiere a la situación en la que el candidato triunfa si obtiene el mayor número de votos, pero éste no necesariamente tiene que ser la mayoría simple de la votación (50 por ciento más uno). Por ejemplo, si en una contienda electoral, el X obtiene el 35 por ciento de la votación, el candidato Y el 45 por ciento y el candidato Z el 20 por ciento restante, se dice que X ganó por pluralidad. La regla de pluralidad versus mayoría tiene importantes implicaciones en la conformación del sistema de partidos. Para un análisis detallado ver Cox (1997).

⁴Los sistemas de RP presentan una multiplicidad de variantes, para este documento basta con mencionar que uno de los factores más importantes de la RP es que existe un porcentaje mínimo exigido para participar en la distribución de escaños. A este porcentaje se le conoce como umbral electoral.

⁵Un análisis detallado del origen y las consecuencias del sistema electoral mixto en la variante que se aplica en el país se puede encontrar en los dos capítulos dedicados a México de Juan Molinar Horcaditas y Jeffrey Weldon en Shugart y Wattenberg (2001).

⁶Las votaciones para poder ejecutivo siguen el SM puro.

candidato a legislador en el distrito que corresponda; sin embargo, para la asignación de escaños, este voto se contabiliza de manera doble. Con el primer conteo se identifica al candidato que obtuvo la pluralidad en el distrito electoral uninominal y en el segundo, se contabiliza el voto por partido político de acuerdo a los límites del distrito plurinominal. En el caso de las entidades federativas, los límites del distrito plurinominal coinciden con los del estado, pero el número de escaños que se distribuyen por representación proporcional varía de acuerdo a la legislación local.

A nivel federal, el 40 por ciento de los escaños se reparten de acuerdo a una fórmula de proporcionalidad (este porcentaje corresponde al promedio a nivel estatal) mientras que el 60 por ciento se distribuye de acuerdo al principio de mayoría. En Jalisco, el 50 por ciento de los escaños se distribuyen bajo el principio de proporcionalidad lo que ubica a la legislatura jalisciense como la más equitativa del país (su contraparte es Baja California Sur que distribuye sólo el 24 por ciento de los escaños por este principio, cuadro 1). En Jalisco, por tanto, el sistema electoral tiende a equilibrar los principios de representación; aunque esta alta proporcionalidad implica que la mitad de los legisladores deben su posición a sus méritos dentro del partido político y en consecuencia, será al partido más que a un electorado en concreto a quien dirijan mayor lealtad (Nacif, 2002).

En México para acceder a la distribución de escaños de representación proporcional se determina un porcentaje mínimo de votación y se exige que los partidos políticos presenten candidatos en un número específico de distritos uninominales. A medida que estos requisitos aumentan, el acceso a la arena legislativa se torna más complicado. A nivel federal, para tener derecho a escaños de representación proporcional, el partido político debe obtener una votación total de 2 por ciento y presentar candidatos en el 66 por ciento de los distritos uninominales. A nivel estatal estos criterios varían de manera significativa. Por ejemplo, mientras que en Nuevo León los partidos deben presentar candidatos en sólo un tercio de los distritos uninominales, en Yucatán los partidos deben presentar candidatos en la totalidad de los distritos. Por otro lado, mientras que Oaxaca requiere un mínimo de votación

Cuadro 1

DIPUTADOS POR MAYORÍA Y DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LAS ENTIDADES

	Número total de diputados	Diputados por SM	Diputados por RP	% diputados por RP	Número total de diputados	Diputados por SM	Diputados por RP	% diputados por RP
Fed	500	300	200	40	30	18	12	40
Ags	27	18	9	33	30	18	12	40
BC	25	16	9	36	42	26	16	38
BCS	21	16	5	24	42	25	17	40
Cam	35	21	14	40	41	26	15	37
Chh	33	22	11	33	25	15	10	40
Chs	40	24	16	40	25	15	10	40
Coa	35	20	15	43	40	24	16	40
Col	25	16	9	36	27	15	12	44
DF	66	40	26	39	33	21	12	36
Dgo	25	15	10	40	35	21	14	40
Gro	46	28	18	39	32	19	13	41
Gto	36	22	14	39	32	19	13	41
Hgo	29	18	11	38	50	30	20	40
Jal	40	20	20	50	25	15	10	40
Mex	75	45	30	40	30	18	12	40
Mic	40	24	16	40				

Fuente: Autor. Legislación vigente a noviembre 08 de acuerdo a <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Default.htm> La legislación estatal se obtuvo del sitio de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuando esto no fue posible se recurrió a las páginas electrónicas de las legislaturas estatales. Todas las referencias a la legislación federal provienen de las versiones publicadas en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de 1.5 por ciento, Baja California exige un 4 por ciento. En este rubro, Jalisco se mueve en un nivel intermedio: los partidos deben presentar candidatos en dos tercios de los distritos y obtener una votación mínima del 2 por ciento.⁷

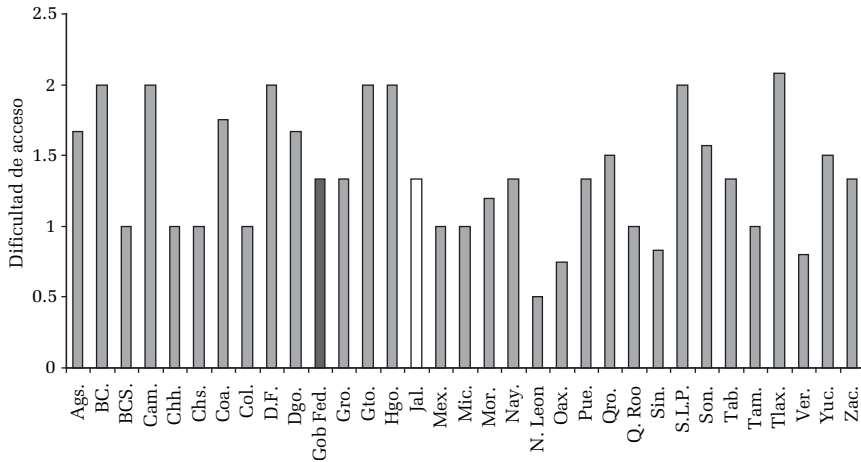
¿De qué nos sirven estos datos? Las reglas para la distribución de escaños de proporcionalidad determinan la facilidad con la cual un partido nuevo o minoritario puede acceder a posiciones de poder y decisión. Entre más complicado es este acceso, mayor será la tendencia a fortalecer partidos ya existentes, de tal manera que candidatos potenciales buscarán integrarse a partidos ya consolidados (Lijphart, 2002). La ventaja es la estabilidad del sistema de partidos; la desventaja posible es el anquilosamiento del mismo sistema, pues si los partidos políticos ya establecidos cuentan con bastiones de apoyo entre sectores específicos de la población, los grupos o sectores sociales que no forman parte de esos bastiones pueden quedar recurrentemente marginados.

La gráfica 1 presenta cómo se distribuyen las entidades de acuerdo a los requisitos arriba expuestos. Los valores que retrata esta gráfica corresponden a la multiplicación del porcentaje de distritos requeridos por el porcentaje mínimo de votación. El resultado es un índice estrictamente descriptivo que captura la dificultad de acceder a las esferas de poder y decisión (a medida que el valor aumenta, la dificultad de acceso se incrementa).⁸ Los valores oscilan entre 2.1 de Tlaxcala y 0.5 de Nuevo León con un promedio de 1.4. Jalisco se ubica por debajo del promedio con un valor de 1.3 lo que equipara al estado con el gobierno federal y las entidades de Guerrero, Nayarit, Puebla, Tabasco y Zacatecas.

⁷Las legislaciones consultadas son del año 2005, excepto Coahuila, Guerrero, Hidalgo; Michoacán (2007).

⁸Multiplico el porcentaje de votación mínima requerida y el porcentaje de distritos donde se exige presentar candidatos, porque ambos tienen el mismo efecto sobre el acceso a la arena de decisión: Un aumento en cualquiera de los dos, incrementa la dificultad. El resultado no captura todas las minucias del proceso, pero da una idea cercana de la dificultad que enfrentan los partidos en distintos estados. Por ejemplo, siempre será más complicado contar con diputados en la totalidad de los distritos cuando se exige una votación mayor al 2 por ciento que cuando la exigencia de votación es 1.5 por ciento. De la misma manera será más complicado conseguir el 4 por ciento de la votación aunque se exija presentar candidatos en sólo la mitad de los distritos que conseguir el 1.5 por ciento. En el primer caso, el indicador adquiere un valor de 2 mientras que en el segundo es de 1.5. En el tercer caso el indicador es igualmente 2 y en el último de 0.8.

Gráfica 1
ACCESO A LA ARENA POLÍTICA



Fuente: Elaboración de la autora. Datos provenientes de la legislación local vigente (abril, 2008).

La legislación electoral de Jalisco fortalece la figura del partido político sobre actores individuales y a pesar de que no se trata de la regulación más restrictiva, sí limita la posibilidad de que partidos nuevos o pequeños adquieran relevancia política. Como veremos enseguida, el comportamiento del voto en las elecciones legislativas del estado tiende a fortalecer esta tendencia.

El voto en elecciones legislativas: La fortaleza del sistema de partidos

El estudio del comportamiento del voto permite identificar el “arraigo” del partido político y, por tanto, la estabilidad del sistema de partidos. La “fortaleza” del sistema de partidos es relevante porque afecta el comportamiento de los legisladores y la capacidad de negociación del propio congreso con respecto al poder ejecutivo en dos sentidos. Primero, un sistema de partidos consolidado facilita la coordinación entre los legisladores y los grupos parlamentarios al interior del congreso y con ello, la toma de decisiones.⁹ Segundo,

⁹A nivel internacional, el caso paradigmático de disciplina partidista es Argentina; mientras que Brasil (antes de las reformas de 1998) se encumbra como el caso clásico de fragmentación política.

el número de partidos y su cohesión impacta también en el tipo de decisiones de política pública que se adoptan. Entre más consolidado es un sistema de partidos, mayor será la tendencia a realizar propuestas de largo aliento, y menos serán las decisiones particularistas de política pública.¹⁰

Para estudiar el comportamiento del voto en el estado, analizo su volatilidad y heterogeneidad y lo que se conoce como el efecto distrito/tiempo (Morgensten y Potthoff, 2005). La volatilidad refleja los cambios en el apoyo general a un partido político determinado en el tiempo, mientras que la heterogeneidad se refiere a la consistencia territorial de ese apoyo. El efecto distrito/tiempo es una variable residual que indica la influencia de características coyunturales asociadas al candidato o al distrito. Un alto efecto distrito/tiempo sugiere que el papel del partido político pierde fuerza frente a variables asociadas con las características del candidato (por ejemplo, una elección estatal concurrente con elecciones federales). A medida que el efecto distrito/tiempo disminuye, la relevancia del partido como referente del voto aumenta. Un alto nivel de volatilidad y contar con un apoyo heterogéneo significa que el partido político no logra consolidar su presencia en ciertos distritos o bien que tiene un débil arraigo en el estado. A medida que la volatilidad y la heterogeneidad bajan, el voto del partido se vuelve mucho más predecible.¹¹

El cuadro 2 presenta los resultados de este ejercicio para los partidos políticos que han participado en elecciones legislativas en Jalisco entre 1997 y 2006. Para efectos de comparación, el cuadro incluye también los resultados para los tres principales partidos políticos, Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), en cuatro estados más de la República Mexicana (Aguascalientes, Campeche, Chiapas y Nuevo León).

¹⁰A medida que el número de actores con poder de bloqueo aumenta, las políticas públicas tienden a alejarse del ideal de “lo público”. Una elaboración de este argumento es (Cox y McCubbins, 2001).

¹¹Un partido político tiene alta volatilidad, alta heterogeneidad o alto efecto de distrito/tiempo si el valor de la variable en cuestión es mayor al voto promedio del partido.

Cuadro 2
COMPORTAMIENTO DEL VOTO

	<i>Efecto Distrito/tiempo</i>			
	<i>Alto</i>		<i>Bajo</i>	
	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
	<i>volatilidad</i>	<i>Volatilidad</i>	<i>volatilidad</i>	<i>volatilidad</i>
Apoyo Heterogeneo	1	3	5	7
	Cam-PAN	Ags-PAN Ags-PRI	Chs-PRI Jal-PRD	N. Leon-PAN N. Leon-PRI N. Leon-PRD
		Chs-PAN Chs-PRD		
Apoyo Homogeneo	2	4	6	8
	Ags-PRD	Cam-PRI	Jal- PVEM	Jal- PAN Jal- PRI Jal- PT
	Cam-PRD			

Aguascalientes 1995-2004; Campeche 1997-2003; Chiapas 1995-2001; Jalisco (1997-2006); Nuevo Leon 1997-2006.

Fuente: Elaboración propia siguiendo la metodología propuesta por (Morgensten y Potthoff, 2005) con datos electorales de contiendas legislativas provenientes de los institutos estatales electorales de los siguientes periodos: Aguascalientes 1995-2004, Campeche 1997-2003, Chiapas 1995-2001, Jalisco 1997-2006, Nuevo León 1997-2006.

Tres ejemplos para entender la información que captura el cuadro 2: La celda 1 nos muestra partidos políticos que presentan violentos cambios en apoyo electoral en el tiempo y en los distritos y que además dependen de factores coyunturales. Esta situación es la pesadilla de cualquier partido político. La celda 5 muestra partidos políticos de arraigo y reconocimiento en el estado que, sin embargo, no consolidan bastiones claros de control. La celda 8 agrupa las características de un “sistema de partidos consolidado” donde el voto es uniforme a través de los distritos y del tiempo y donde el referente principal del votante es el partido político.

Como se observa en este cuadro, Aguascalientes y Campeche son los estados donde factores coyunturales tienen mayor peso. La historia

de las elecciones recientes en Aguascalientes, donde los actores –más que los partidos– han jugado un papel fundamental, confirman esta situación. El arraigo del PRI chiapaneco y los continuos cambios de control a nivel distrito del PRD y del PAN en el mismo estado son también capturados en el cuadro. Nuevo León y Jalisco se erigen como los estados que cuentan con un sistema de partidos más consolidado. De hecho, es Jalisco donde el voto por partido es mucho más predecible. El PAN y el PRI, los principales partidos políticos, junto con el Partido del Trabajo (PT) tienen bastiones de apoyo claros mientras que los partidos “pequeños” (el PRD y el Partido Verde Ecologista de México, PVEM) tienen un voto menos estable.¹²

En Jalisco, los legisladores enfrentan pocos incentivos para “cultivar” el apoyo del distrito, en cambio, tienen todos los incentivos para rendir cuentas al partido. Esta disciplina se ve reforzada por la prohibición de reelección inmediata. Si bien esta restricción no implica que los legisladores uninominales renuncien a dar seguimiento a los asuntos de su distrito electoral, sí limita el alcance de las acciones concretas de los legisladores a nivel distrito y evidentemente, limita la habilidad del electorado para premiar o castigar directamente el desempeño del diputado (en el caso de diputados uninominales).¹³

En suma, las características del sistema electoral, el comportamiento del voto y la restricción constitucional de no reelección inmediata fortalece la figura del partido político en el estado de Jalisco. La pregunta siguiente es saber cómo interactúa la fortaleza del sistema de partidos con las capacidades formales de la legislatura local. Esto último es el tema del apartado siguiente.

¹²Si se amplía este análisis incorporando datos de elecciones anteriores (hasta 1988), aumenta la volatilidad de los tres principales partidos políticos en la entidad, aunque en ningún caso, se pierde la homogeneidad del apoyo. Sólo en el caso del PAN los factores coyunturales aumentan su importancia. A pesar de estos cambios, lo destacable es que en Jalisco los tres principales partidos políticos tienen claros bastiones de apoyo (apoyo homogéneo en el estado).

¹³Aunque existen labores de gestoría, éstas usualmente se limitan a resolver problemas inmediatos. Urge un análisis serio sobre qué hacen los diputados en apoyos de gestoría y el impacto de estas acciones en la comunidad.

Los poderes formales del Poder Legislativo: contrapesos efectivos

La capacidad de legislar

Las legislaturas de casi toda América Latina han sido caracterizadas como de poca relevancia en la definición de la agenda de gobierno, como meras cajas de resonancia del poder ejecutivo. Esta caracterización tiene su razón en dos argumentos. Primero, en la casi inexistente confrontación de las legislaturas al poder ejecutivo; y segundo, en el hecho de que en vez de iniciar la discusión de las bases y directrices de la política pública, las legislaturas *simplemente* reaccionan a las acciones del ejecutivo. La primera parte del argumento se sustenta en la subordinación de los legisladores al poder ejecutivo, debido al control que éste puede ejercer sobre la carrera y el destino político de los segundos. En general, la débil confrontación (es decir, contrapeso) entre poderes es producto de la fragilidad de los procedimientos democráticos; sin embargo, a medida que la democracia electoral toma arraigo en la región, las legislaturas de los países latinoamericanos han recuperado –en distinto grado y con distinto nivel de éxito– el peso que la constitución les otorga. Entonces, no es la falta de confrontación lo que subordina a la legislatura, sino la ausencia de contraste entre los propósitos de ambos poderes.

La segunda parte del argumento (legislaturas inocuas por ser reactivas) surge, me parece, de una visión parcial del papel de la legislatura en un régimen presidencial que se sustenta en la comparación directa con el congreso federal de los Estados Unidos de Norteamérica. El congreso estadounidense es la legislatura que más atención ha recibido en el análisis del poder legislativo, y esta vastedad de estudios lo ubica como el arquetipo de la labor legislativa, como el punto de referencia para juzgar el funcionamiento legislativo en cualquier latitud.¹⁴ La comparación es parcial porque el congreso estadounidense más que ser ejemplo de la estructura usual del poder legislativo, en un régimen presidencial constituye un caso más, casi una anomalía, entre el universo de los regímenes presidenciales (Morgensten, 2002). Las legislaturas latinoamericanas en general (y las legislaturas estatales de México) no

¹⁴Nelson P. Polsby y Erick Schickler (Polsby y Schickler, 2002) ofrecen una revisión sucinta de los estudios legislativos en los Estados Unidos.

funcionan al ritmo y tiempos del congreso estadounidense, pero esa situación no las hace irrelevantes para la definición de políticas públicas. En un contexto democrático, incluso una legislatura poco activa influye en el proceso de toma de decisiones sólo por su capacidad de bloqueo a las posturas del ejecutivo. Las legislaturas latinoamericanas son relevantes en la definición de políticas públicas justamente por ser reactivas (Cox y Morgensten, 2001).

La posibilidad de un rechazo legislativo y la necesidad de legitimar las decisiones de gobierno afectan las estrategias del poder ejecutivo. Un presidente o gobernador que se enfrenta a una “legislatura obstinada” y opuesta a él, intentará por todos los medios gobernar a través de regulaciones y acuerdos informales, minimizando su trato con el congreso. Probablemente, ese mismo presidente o gobernador intente fragmentar las mayorías legislativas “comprando” el apoyo de ciertos legisladores o bancadas parlamentarias, ya sea con prebendas o bien con la promesa de apuntalar políticas particularistas que les beneficien. La necesidad de legitimidad y la ley de las reacciones anticipadas es lo que permite a las legislaturas reactivas, como las nuestras, detentar el poder que la constitución les otorga.¹⁵

La habilidad del ejecutivo para mitigar el poder de reacción de la legislatura parte de sus facultades constitucionales para intervenir en el proceso legislativo. Estas facultades se clasifican en dos tipos: aquellas que buscan cambiar el estatus quo y aquellas que buscan protegerlo (Shugart y Haggard, 2001).¹⁶ En la primera categoría se encuentra la facultad de emitir decretos con fuerza de ley, sin duda, la facultad más poderosa con la que puede contar un ejecutivo para modificar el estatus quo. Muy pocas son las constituciones que otorgan esta prerrogativa, y usualmente sólo lo permiten bajo criterios específicos (Carey y Shugart, 1998).¹⁷ En la misma categoría se encuentra la facultad de iniciar cierto tipo de legislación, de

¹⁵La “ley de las reacciones anticipadas” de Carl Friedrich establece que “si las acciones de X serán sometidas a la revisión de Y, y éste es capaz de recompensar las buenas y castigar las malas, entonces es probable que X prevea y tome en cuenta lo que quiere Y. Aunque X no se ajuste en definitiva a los deseos de Y –y eso dependerá de la magnitud de las posibles recompensas y castigos de Y con respecto a otras consideraciones que afectan la decisión de X-, de todos modos tomará en cuenta su opinión”. (Ver Cox y Morgensten, 2001a).

¹⁶En términos precisos se les denomina poderes proactivos y poderes reactivos. Por razones que serán claras líneas abajo, no utilizó esta denominación,

¹⁷Decretos con fuerza de ley son distintos a los decretos regulatorios.

tal modo que temas específicos no pueden discutirse si el ejecutivo no ha propiciado el debate. Un ejemplo claro y muy común es la facultad de iniciar la discusión en materia presupuestal.

En cuanto a las facultades que permiten al ejecutivo proteger el estatus quo, la más importante es el poder de veto o “la facultad institucionalizada de decir no” (Tsebelis, 2002). El veto permite al poder ejecutivo revertir la intención de la legislatura de cambiar el estatus quo, pero no le otorga la posibilidad de proponer una alternativa. El veto puede ser parcial o total. Un veto parcial es una herramienta más poderosa que el total, pues permite al ejecutivo desechar aspectos precisos de una ley, manteniendo aquellos que sí son de su aprobación. Con el veto total, el ejecutivo está obligado a aprobar o rechazar toda una propuesta aunque existan partes de la misma que sean de su agrado.

En Jalisco, el gobernador no tiene la facultad de emitir decretos de ley, pero cuenta con la facultad exclusiva de introducir la propuesta inicial en materia presupuestal.¹⁸ En cuanto a poderes reactivos, el gobernador del estado tiene la facultad de vetar cualquier tipo de legislación, pero su veto sólo puede ser total. El congreso del estado puede revertir el veto si dos tercios de los diputados vota en este sentido. Jalisco presenta dos características adicionales que son poco comunes en las constituciones estatales. La primera es que el congreso jalisco debe informar al gobernador con 24 horas de anticipación si es que se dispone a discutir un proyecto de ley relacionado con la competencia del poder ejecutivo. La segunda es que el gobernador puede solicitar un referéndum derogatorio total o parcial de decisiones legislativas.¹⁹

El cuadro 3 reproduce parcialmente el análisis constitucional sobre las facultades del poder ejecutivo en regímenes presidenciales latinoamericanos realizado por Matthew S. Shugart y Stephen Haggard

¹⁸El gobernador y los legisladores locales pueden iniciar legislación en cualquier materia. De hecho, por mandato constitucional, cada diputado debe presentar al menos una iniciativa durante el tiempo que dure en el cargo. El supremo tribunal y los ayuntamientos están facultados a iniciar legislación en los asuntos propios de su jurisdicción. Los ciudadanos también pueden iniciar legislación siempre y cuando el número de solicitantes sea igual al 5 por ciento del registro nacional de ciudadanos correspondiente a Jalisco.

¹⁹Este referéndum sólo es válido si participa el 40 por ciento de los empadronados y si la decisión de derogar la ley en cuestión obtiene la mayoría absoluta.

(Shugart and Haggard, 2001) y repite el ejercicio para Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Jalisco y Nuevo León.²⁰ De esta comparación se obtiene un índice que permite identificar la fortaleza formal del poder ejecutivo en contraposición al poder legislativo. Entre mayor es la influencia del presidente o gobernador, más restringidas son las posibilidades de acción de la legislatura y viceversa.

Cuadro 3
LOS PODERES LEGISLATIVOS DEL EJECUTIVO: DEFINICIÓN DE FACULTADES,
DIVISIÓN DE PODERES

	Valor	País/entidad	Veto total	Veto parcial	Poder de decreto	Poder de iniciativa	
Influencia legislativa del poder ejecutivo	Alta	6	Argentina	2	2	2	0
		4	Chile	2	0	0	2
		4	Colombia	0	0	2	2
		4	Perú	0	0	2	2
		3	Brasil	0	0	2	1
		3	Ecuador	1	0	2	0
		2	Bolivia	2	0	0	0
		2	R. Dominicana	2	0	0	0
		2	El Salvador	2	0	0	0
		2	Guatemala	2	0	0	0
	Baja	2	EU	2	0	0	0
		2	Uruguay	0	0	0	2
		2	Jalisco	2	0	0	0
		2	Aguascalientes	2	0	0	0
		1	Costa Rica	1	0	0	0
		1	Honduras	1	0	0	0
		1	México	1	0	0	0
		0	Nicaragua	0	0	0	0
		0	Paraguay	0	0	0	0
		0	Venezuela (antes del 2001)	0	0	0	0
0	Campeche	0	0	0	0		
0	Chiapas	0	0	0	0		
0	Nuevo León	0	0	0	0		
Variable/valor	0		1		2		

²⁰El principal objetivo de este ejercicio es contrastar la capacidad del poder ejecutivo de Jalisco (y otros estados de la República) con el equivalente de otros regímenes presidenciales. La metodología que proponen Stephen Haggard y Matthew S. Shugart aunque sencilla, ofrece una aproximación certera a la capacidad *de jure* de los poderes ejecutivos. (Ver Shugart y Haggard, 2001).

Cuadro 3 (Continuación)

<i>Valor</i>	<i>País/entidad</i>	<i>Veto total</i>	<i>Veto parcial</i>	<i>Poder de decreto</i>	<i>Poder de iniciativa</i>
Veto Total	No veto o el veto se puede revertir por mayoría ²¹	No veto en cuestiones presupuestales, pero existe veto en otras cuestiones. Se requiere mayoría calificada para revertirlo		Cuenta con veto en todo tipo de legislación. Se requiere una mayoría calificada para revertirlo	
Veto parcial (con la facultad de publicar los aspectos no vetados de la ley)	No veto parcial	Veto parcial en algunas legislaciones. Se requiere mayoría calificada para revertirlo		Veto parcial en todo tipo de legislación. Se requiere una mayoría calificada para revertirlo	
Poder de decreto	No estipulado	Permitido			
Facultad de iniciativa exclusiva en áreas específicas de política pública	No estipulado o aplica solamente para la introducción del presupuesto	Estipulado incluso para leyes no presupuestales, pero sin especificar restricciones a posibles reformas por parte del congreso		Estipulado incluso para leyes no presupuestales y con restricciones a posibles reformas por parte del congreso	

De acuerdo con el cuadro 3, el presidente mexicano es uno de los ejecutivos formalmente más débiles; lo que constituye una sorpresa dada la reputación que tuvo el presidente de la República por muchos años y lo poco que han cambiado sus facultades constitucionales en el mismo periodo. Lo sorprendente deja de serlo si se considera que esta clasificación separa “las fuentes reales de la autoridad presidencial”. Hoy en día es un argumento aceptado que el poder del ejecutivo federal en México hasta fines del siglo pasado tuvo su sustento en el liderazgo partidista del presidente (Casar, 2002; Weldon, 1997). En las entidades parece ocurrir una situación similar a la que caracterizó la arena federal, pues la fortaleza del gobernador no reside inicialmente en sus poderes formales. Este simple

²¹Son pocas las legislaturas estatales que indican una votación menor a los dos tercios, la cual se considera mayoría calificada si y sólo si el requisito es que se trate de dos tercios del número total de diputados. Algunas constituciones estatales exigen la aprobación de dos tercios de los diputados presentes en la sesión. Dado que en todas las legislaturas estatales, el quórum reglamentario es de 50 por ciento de los diputados para celebrar sesión, el requisito deja de ser 66 por ciento de aprobación y se convierte en sólo 33 por ciento. Un veto que se puede revertir con 33 por ciento de votación fortalece la posición del gobernador. Para la clasificación de las cinco entidades en este cuadro sólo considero dos tercios de la totalidad de diputados como mayoría calificada.

y llano factor hace a las legislaturas estatales actores relevantes, puesto que los gobernadores se ven obligados a crear apoyo parlamentario por cualquier medio, y obliga a prestar atención a la dinámica partidista.

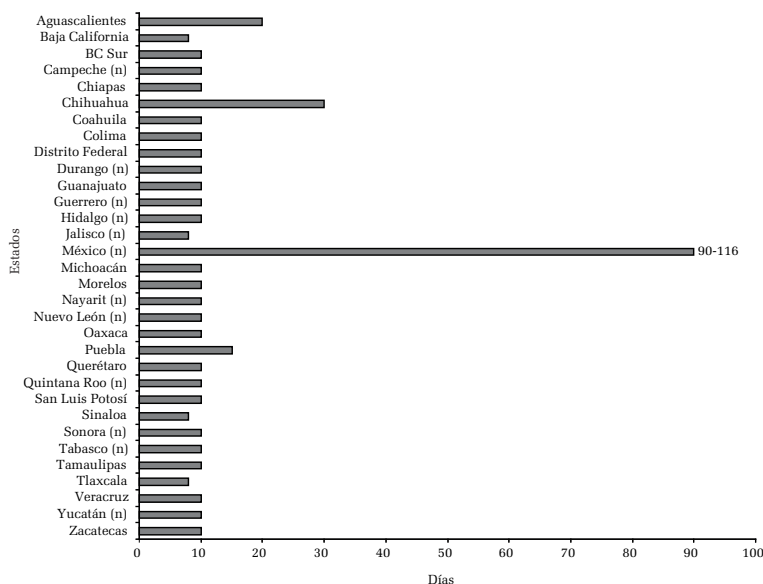
Un aspecto que no se incluye en el análisis anterior, pero que me parece relevante en la comparación del poder de negociación de las legislaturas estatales con los gobernadores, es el periodo que la constitución otorga al ejecutivo para comentar legislación aprobada por el congreso. Éste rasgo del procedimiento legislativo, que presenta gran variación entre las entidades de la república, había pasado desapercibido por la homogeneidad de las cámaras estatales que aseguraban la aprobación de las propuestas del ejecutivo (o bien porque ninguna propuesta legislativa podría iniciarse si no contaba de antemano con la aprobación del ejecutivo estatal) y porque en lo concreto, los gobernadores ejercían veto mediante el silencio: Simplemente no comentaban el proyecto dentro del plazo establecido o no publicaban la ley. La situación cambió a partir de la controversia constitucional 11/2004, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la legislatura estatal puede publicar todo proyecto de ley que cumpla con el procedimiento legislativo si el gobernador ignora los tiempos constitucionales.²² En el aspecto formal, la sentencia de la corte recupera la seriedad y las implicaciones de los tiempos de respuesta que se exigen al poder ejecutivo. Un periodo de respuesta corto incrementa el poder de negociación de la mayoría legislativa, pues obliga al ejecutivo a negociar con el congreso si el proyecto a discusión no es de su agrado o bien, lo obliga a recurrir al veto legislativo.

En Jalisco, el poder ejecutivo tiene ocho días naturales para hacer observaciones a cualquier proyecto de ley aprobado por el congreso. El congreso por su parte puede designar un asunto como urgente y exigir esta respuesta por parte del ejecutivo en tres días. De acuerdo con la constitución estatal, se considera aceptado por el ejecutivo cualquier proyecto de ley que no se devuelva con observaciones dentro de los periodos establecidos. Además, la constitución establece un periodo de quince días como máximo para publicar cualquier proyecto de ley aprobado por

²²Esta fue una controversia presentada por el gobernador del estado de Nayarit (septiembre, 2006) (ver SCJN, 2006).

la cámara y que no hubiere recibido comentarios del ejecutivo. En caso de un proyecto de ley comentado por el ejecutivo, pero ratificado por la cámara, este plazo se reduce a ocho días a partir de la fecha de recepción. La gráfica 2 nos muestra el número de días que las constituciones estatales designan para el comentario de un proyecto de ley aprobado por el congreso local. Entre los cinco casos analizados aquí, la legislatura de Jalisco se ubica entre las más “poderosas” en este rubro.

Gráfica 2
PERIODO PARA EMITIR OBSERVACIONES A PROPUESTAS DE LEY



Fuente: Legislación local aplicable (abril, 2008).

Los datos que se presentan en esta sección indican que en Jalisco el congreso cuenta con la capacidad institucional para contraponerse al poder ejecutivo de una manera efectiva, pues el gobernador no tiene la habilidad de actuar de manera unilateral emitiendo decretos de urgencia o publicando parcialmente leyes y además, está obligado a responder en un periodo limitado a las acciones unilaterales del poder legislativo. Por tanto, la legislatura local podría no sólo iniciar, sino también consolidar

propuestas de ley de manera unilateral. Aún más, la debilidad *formal* del poder ejecutivo lo obliga a depender del apoyo de la mayoría en el congreso para llevar a buen puerto su agenda de gobierno.

La capacidad de controlar

Como se explicaba al inicio de este documento, una de las funciones centrales del poder legislativo consiste en “controlar” que las acciones de los otros poderes se apeguen a directrices establecidas. Entre las múltiples facetas de esta facultad se encuentra el asegurar que las oficinas y agentes de gobierno implementen las políticas públicas tal cual fueron acordadas en la negociación entre los poderes públicos.²³ Los instrumentos con que cuenta el poder legislativo para controlar el comportamiento de la burocracia pueden ser de dos tipos: centralizados o descentralizados (Fiorina, 1981). Un control centralizado implica una sincronización general de esfuerzos para revisar las acciones de la burocracia. Un control descentralizado refiere la existencia de un sistema de monitoreo disperso.²⁴ La distinción entre instrumentos centralizados o descentralizados no tiene *per se* ninguna implicación en la efectividad del control legislativo; es la habilidad de los legisladores para poner en práctica y aplicar estos instrumentos lo que finalmente determina cuán responsable es una oficina burocrática.

En este documento me concentro en un tipo particular de instrumento de control centralizado, fundamental en la política interna de los estados en México: La revisión de la cuenta pública del gobierno estatal (y de los gobiernos municipales). La revisión de la cuenta pública es un examen *a posteriori* de la implementación de políticas públicas y de la administración de los recursos del estado. Los congresos estatales delegan a un órgano externo, pero perteneciente o dependiente del

²³La responsabilidad de controlar es parte de lo que se conoce como rendición de cuentas horizontal. Ver O'Donnell (2003).

²⁴Cuando se emplea un control centralizado, existe una intervención activa y directa de los legisladores en el examen del desempeño de las agencias de gobierno (a esto también se le conoce en la jerga de la ciencia política como “monitoreo de patrullaje” o *police patrol oversight*). Cuando los representantes emplean instrumentos descentralizados, la participación de los representantes en el examen de las acciones burocráticas es menos activa y tienden a apoyarse en mecanismos indirectos de supervisión (“monitoreo de alarma contra incendios” o *fire alarm oversight*). Ver McCubbins y Schwartz (1984).

poder legislativo, las acciones de auditoría y revisión. A esta oficina se le conoce como entidad de fiscalización superior (EFS).

A pesar de que el procedimiento para revisar y fiscalizar la cuenta pública es muy similar entre las entidades, la legislación en la materia y las características de las EFS locales difieren. Para comparar la capacidad de control de las legislaturas, evalué tres características institucionales de las EFS locales: la autonomía de la institución para definir su presupuesto; el nivel de autonomía política que goza con respecto a las mayorías legislativas; y la autoridad de la EFS para sancionar directamente oficinas burocráticas (ver cuadro 4).²⁵

La autonomía de la EFS para decidir por sí misma el monto de los recursos que necesita es una característica fuertemente asociada con dos indicadores más de autonomía: la habilidad para decidir la agenda de trabajo (por ejemplo, qué instituciones auditar) y la independencia de la EFS para definir su organización administrativa. Los estados que garantizan autonomía presupuestal reciben un punto.

La segunda variable se refiere a la autonomía política de los directivos de las EFS, la cual es fundamental para evitar revisiones sesgadas. Determino el nivel de autonomía evaluando el procedimiento de nominación y remoción de los titulares de las EFS de acuerdo con el criterio siguiente: Un nombramiento que requiere mayoría calificada en vez de mayoría simple amplía la posibilidad de participación de la mayor parte de las fuerzas políticas presentes en el congreso, y con ello previene de alguna manera el que una sola fuerza política imponga al director de la EFS. Por razones expuestas en páginas anteriores, una mayoría calificada de diputados presentes es mucho menos restrictiva que una mayoría calificada de la totalidad de los diputados. Por esta razón, clasifico el procedimiento de nominación con tres puntajes: si se requiere una mayoría calificada del total de los miembros del congreso, el estado recibe tres puntos; si la mayoría calificada es de los miembros presentes, recibe dos puntos; finalmente, si el procedimiento especifica que sólo se requiere pluralidad (o no especifica el procedimiento)

²⁵La información de este cuadro está basada en mi propia investigación sobre la legislación local y en el compendio realizado por la Universidad de Guadalajara bajo la coordinación de Aimeé Figueroa (Figueroa, 2005). Es importante puntualizar el año de esta publicación. Revisiones más recientes se encuentran en Figueroa (2005, 2007); Pardinas (2003) para una evaluación de la legislación estatal y Figueroa (2007) para un resumen de la situación en otros países.

Cuadro 4
EL PODER DE FISCALIZACIÓN

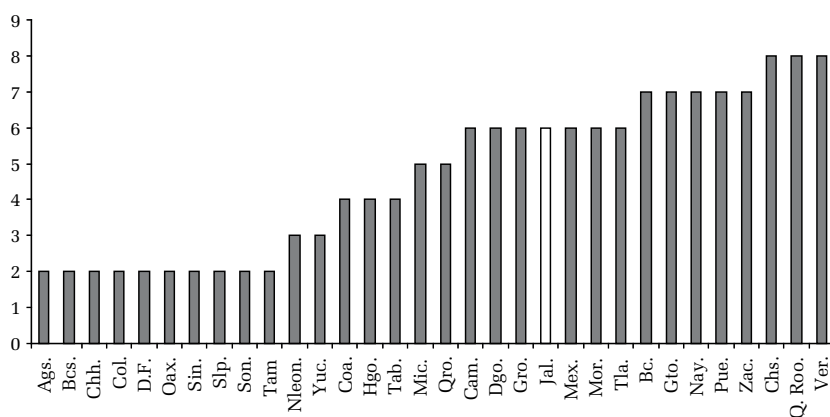
<i>Estado</i>	<i>Fecha de legislación</i>	<i>Autonomía presupuestal</i>	<i>Poderes cuasi-judiciales</i>	<i>Autonomía política</i>	<i>Índice</i>
Ags	1981	0	0	2	2
Bc	2004	1	0	6	7
Bcs	2002	0	0	2	2
Cam	2000	1	1	4	6
Chh	1995	0	0	2	2
Chs	2003	1	1	6	8
Coa	1989	0	1	3	4
Col	1988	0	0	2	2
D.F.	1999	0	0	2	2
Dgo	2001	1	1	4	6
Gro	2002	1	1	4	6
Gto	2003	1	0	6	7
Hgo	1971	0	0	4	4
Jal	2003	0	0	6	6
Mex	2004	0	0	6	6
Mic	2003	0	1	4	5
Mor	2003	1	1	4	6
Nay	2000	1	1	5	7
Nleon	1992	0	1	2	3
Oax	1995	0	0	2	2
Pue	2001	1	0	6	7
Qro	1986	1	1	3	5
Roo	2003	1	1	6	8
Sin	1997	0	0	2	2
Slp	1993	0	0	2	2
Son	1985	0	0	2	2
Tab	2003	0	0	4	4
Tam	2001	0	0	2	2
Tla	2001	1	1	4	6
Ver	2000	1	1	6	8
Yuc	2004	0	1	2	3
Zac	2000	0	1	6	7

el estado recibe un punto. Utilizo el mismo criterio para evaluar el procedimiento de remoción, por tanto, el valor máximo es 6. La última variable se refiere a la capacidad de la EFS para iniciar directamente procesos de sanción ya sea sobre oficinas estatales o municipales. Si la EFS cuenta con esta facultad, el estado recibe un punto.

El cuadro 4 presenta el valor de estas variables para todos los estados. Por ejemplo, en Quintana Roo, la EFS puede determinar su presupuesto (y también la agenda de trabajo y su organización interna); el director de la EFS es nombrado (y puede ser removido) sólo por el voto de la mayoría calificada de los miembros del congreso; finalmente, la EFS cuenta con el poder de solicitar directamente la implementación de sanciones. En contraste, la EFS de Baja California Sur depende del congreso en lo que se refiere a su presupuesto, agenda de trabajo y organización administrativa, y además no existe una mención explícita del procedimiento legislativo de nominación y remoción del director de la EFS. Finalmente, todas las resoluciones de la EFS (por ejemplo, sanciones) requieren de la aprobación del pleno.

La gráfica 3 ilustra los valores referidos. En términos comparados con las demás entidades, el congreso jalisciense está respaldado por una legislación sólida en materia de fiscalización. La pregunta obligada es si las capacidades institucionales del congreso realmente se emplean y si no es el caso cuáles son los factores que lo impiden. Es decir, ¿cuentan los legisladores y las instituciones legislativas del estado con los recursos suficientes para potenciar la capacidad formal de legislación y control que se ha presentado en estas páginas? Los datos sugieren que no. La siguiente sección presenta esta información.

Gráfica 3
LA CAPACIDAD FORMAL DE CONTROLAR



La capacidad real para legislar

En el análisis institucional, se tiende a mencionar a la legislatura como un ente unificado; se dice “el congreso aprobó” o “la legislatura del estado ha decidido”; sin embargo, las legislaturas son la suma de acciones individuales y, por tanto, la capacidad de la institución depende en buena medida de las capacidades de los legisladores que la conforman y de la manera en que éstos distribuyen el trabajo legislativo.

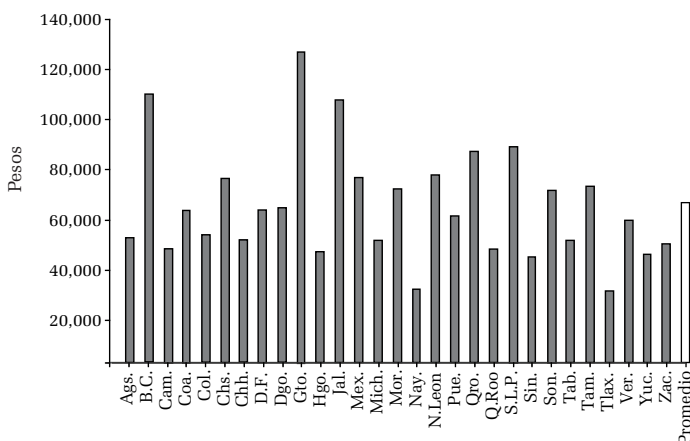
La “profesionalización legislativa” es el concepto usualmente empleado para capturar la capacidad de creación y evaluación de leyes y políticas públicas de los legisladores. Tres son las variables que comúnmente se evalúan: el salario del diputado, el número de días en que el congreso sesiona y la asesoría con la que cuenta el diputado para llevar a cabo las labores legislativas.²⁷ El nivel salarial es relevante porque una remuneración adecuada disminuye los incentivos a fragmentar el tiempo y la atención del diputado (el supuesto es que el nivel de salario afectará si el diputado es un legislador de tiempo completo). El número de días que sesiona el congreso “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, entre más días dure el congreso en sesión, mayor será también la oportunidad para que el legislador aprenda y se familiarice con los intrincados procedimientos legislativos. Finalmente, contar con el apoyo de personal calificado proporciona los recursos para influir de manera puntual en el procedimiento de creación y evaluación de políticas públicas.

²⁶Es de notar, que la ausencia de datos sistematizados dificulta enormemente el análisis minucioso del trabajo legislativo, puesto que los datos disponibles (y organizados) no abarcan más allá de un puñado de años. Este es justamente una de las grandes limitantes en el análisis comparado del poder legislativo a nivel estatal y vale la pena mencionarlo: en ocasiones, la información es simplemente no existente; en otras la información relevante está enterrada en miríadas de páginas de debate legislativo, y sistematizar dicha información requiere de una labor francamente ardua. De manera paulatina, aunque no uniforme, ha mejorado el acceso a información precisa sobre el trabajo legislativo en las entidades. Todavía falta muchísimo por hacer.

²⁷No sin debate. Para una discusión de estas variables y las críticas ver Squire (2007).

En México, un legislador estatal recibe un salario promedio aproximado de 63,774 pesos muy por encima del salario mínimo general del país.²⁸ El ingreso mensual de los legisladores jaliscienses es de 107,235.30 pesos, muy por encima del promedio (ver gráfica 4).

Gráfica 4
SALARIO DE LEGISLADORES LOCALES



Fuente: Elaboración de la autora con información recabada de las páginas electrónicas de los congresos estatales (actualizado abril, 2009)

Los congresos estatales sesionan en promedio 214 días al año.²⁹ En un extremo, están los estados de Baja California y Michoacán que sesionan todo el año; en el extremo contrario se encuentra la legislatura de Yucatán con 151 días de trabajo (igual que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y Jalisco que sesiona sólo 150 días al año (ver gráfica 5).

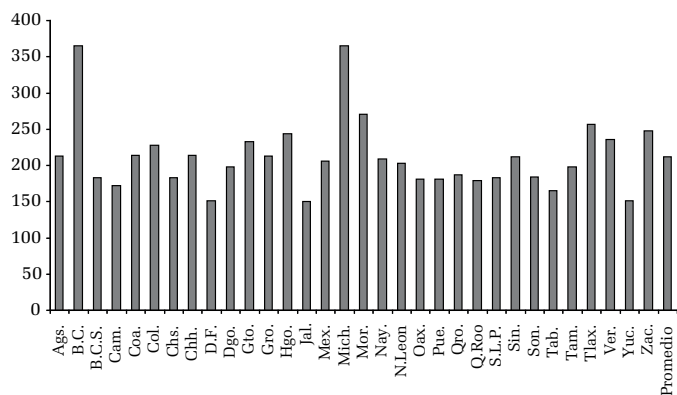
Hay dos formas de asistencia que pueden recibir los diputados. La primera refiere a la presencia de asesores personales o asesores de la frac-

²⁸El promedio que presento es de acuerdo a la información de 29 estados de la república a abril de 2009. Cabe mencionar que uso los ingresos brutos destinados exclusivamente a salario. 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 bien si el monto además incluye compensaciones extras o apoyo para gastos de gestoría. La posible consecuencia de un error en el cálculo es que el salario promedio de un diputado local en México sea menor a 63,774.83 pesos.

²⁹En este rubro me refiero a los días que suman los periodos de sesiones ordinarias tal cual están estipulados en la constitución estatal o en la ley orgánica del congreso.

ción parlamentaria. La segunda consiste en la existencia de oficinas de apoyo parlamentario que atienden –en teoría– a todos los legisladores locales. Datos sobre el número, tipo y perfil del apoyo personal a diputados locales son casi nulos. El mecanismo más eficiente para obtener detalles sobre las características de los asesores legislativos es la entrevista directa con diputados locales.³⁰ En general, la tendencia es que los diputados paguen de su propio bolsillo asesores o asistentes personales. En ciertas legislaturas, los diputados de una misma fracción parlamentaria se unen para contratar uno o dos asesores. En otros lugares, los legisladores simplemente se apoyan en el staff del congreso (por ejemplo, en institutos de investigaciones legislativas); sin embargo, cuando éste es el caso, el personal del congreso tiende a asesorar a los órganos de gobierno (por ejemplo, a una comisión) y no necesariamente al diputado en lo particular. En Jalisco no existen datos concretos de cuántos diputados cuentan con asesores personales o de fracción, pero la recurrencia en otras entidades de lo arriba descrito sugiere que en Jalisco se repite un patrón similar.

Gráfica 5
DÍAS DE SESIÓN³¹



Fuente: Elaboración de la autora con datos de la legislación vigente (abril, 2009).

³⁰Los argumentos siguientes se apoyan justamente en conversaciones con legisladores locales de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Nayarit y Nuevo León entre el otoño del 2006 y el otoño del 2007.

³¹Ver anexo para una descripción detallada de estos periodos.

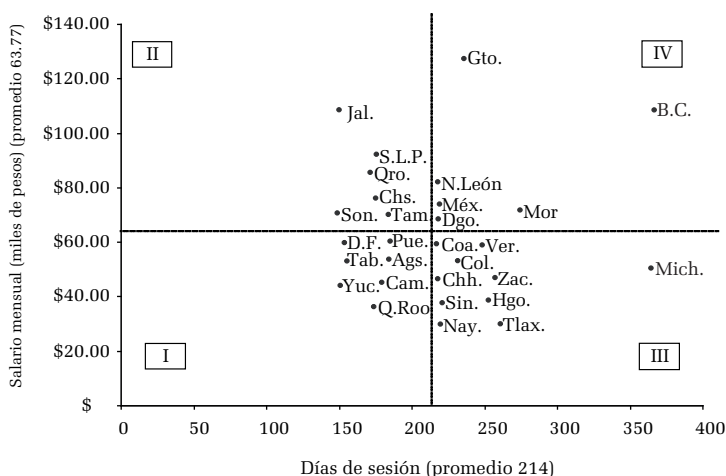
El apoyo parlamentario a diputados locales se refiere también al conjunto de instituciones que facilitan información a los legisladores. Cinco son las instituciones de apoyo parlamentario que se identifican en las legislaturas locales: institutos de investigaciones legislativas, bibliotecas, sistemas de información, sistemas de archivo y asesoría a comisiones (Nava Gomar, 2004). En Jalisco, el congreso cuenta con las cinco instituciones. Destaca en particular, la existencia de oficinas dedicadas exclusivamente al apoyo de ciertas comisiones legislativas como el Órgano Técnico de Responsabilidades o el Órgano Técnico de Hacienda Pública que asisten a la Comisión de Responsabilidades y a la Comisión de Hacienda y Presupuestos respectivamente. Debido a la falta de datos concretos, resulta complicado realizar una evaluación detallada del desempeño de estas instituciones, pues su mera existencia no garantiza un apoyo parlamentario eficiente. Evidencia en otros estados sugiere que el personal que labora en estas instituciones es vulnerable a los cambios de legislatura.

Utilizando los datos de salario y días de sesión, la gráfica 6 ordena los estados con los que se cuenta esta información.³² En la figura se observan cuatro cuadrantes de acuerdo al promedio de días de sesión (214) y al salario promedio (63.7 mil pesos). Si bien no se trata de un análisis exhaustivo, la figura da una idea aproximada de cómo se distribuyen los estados en cuanto a profesionalización de sus legisladores. De acuerdo con la teoría, entre más cercano se encuentre un estado al origen, más pobre será la calidad de sus legisladores (cuadrante I). En el cuadrante II están los estados donde la remuneración es atractiva, pero la familiarización con los procedimientos legislativos es pobre. Jalisco es representativo de esta situación. Ubicarse en el cuadrante III implica que los legisladores tienen mayor oportunidad de familiarizarse con

³²La gráfica 6 muestra el número de días naturales que comprende el periodo de sesiones tal cual lo especifica la legislación local. En ningún caso refiere al número de sesiones que ocurren. El número de sesiones ordinarias siempre será menor, pues las legislaturas locales no sesionan diario (a veces lo hacen cada miércoles, a veces cada martes y jueves de las semanas que comprenden al periodo de sesiones). Por otra parte, las legislaturas funcionan más allá de las sesiones plenarios. Lo que el periodo de sesiones indica es que en esos días los diputados locales deben estar en trabajo legislativo (comisiones, gestoría, etcétera). En la gráfica se incluyen datos actualizados a abril de 2009. No aparecen Baja California Sur, Guerrero y Oaxaca porque no se pudo acceder a los datos correspondientes.

los procedimientos legislativos, pero su retribución económica está por debajo del promedio, lo que probablemente los desincentiva para dedicarse de tiempo completo a los trabajos del congreso. En el cuadrante IV, los legisladores también tienen esta oportunidad pero además, cuentan con una retribución atractiva. En el marco de las legislaturas estatales de México, se esperaría que los legisladores de estos estados fueran más “profesionales” que el resto. Guanajuato y Baja California destacan como estados donde las variables sugieren un nivel de profesionalización más alto. En el extremo opuesto se encontrarían Nayarit o Yucatán.

Gráfica 6
PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA



Un aspecto adicional de la profesionalización legislativa es el nivel de experiencia de los diputados locales, ya sea en los asuntos de trabajo parlamentario o bien en los asuntos específicos de política pública. Esta experiencia se hace incluso más valiosa en las entidades de México debido a la prohibición de reelección inmediata. Para Jalisco, la evidencia muestra que legisladores con experiencia parlamentaria o bien con experiencia de gobierno son los menos.

Entre 1988 y 2006, se eligieron 269 diputados (siete legislaturas). De ellos, sólo veinte han sido legisladores locales en más de una oca-

sión y de éstos, sólo dos lo han sido por tres veces. En la actual legislatura (2007-2010), cuatro diputados de un total de cuarenta (10 por ciento) cuentan con experiencia legislativa en el congreso local, pero sólo dos de ellos ocupan un cargo en las mismas comisiones donde trabajaron durante su experiencia previa. Dos diputados más fueron diputados federales (5 por ciento).³³ Jalisco no parece ser un caso extremo: Datos de 23 congresos estatales del año 2003 (que no incluyen a Jalisco) reportan que el 84.64 por ciento de los diputados locales no contaban con experiencia legislativa, 7.87 por ciento habían sido diputados locales en alguna ocasión, 4.87 por ciento habían sido diputados federales y 2.62 por ciento habían sido diputados locales y federales (Varios, 2004). En cuanto a la experiencia de gobierno, 15 por ciento de los diputados actuales fueron presidentes municipales, 22.5 por ciento regidores y 2.5 por ciento síndicos. Lamentablemente no existen cifras que nos permitan comparar a Jalisco con otras entidades.

El nivel de educación es uno de los factores clave en la capacidad de los legisladores. El 10 por ciento de los actuales diputados tiene doctorado, 15 por ciento maestría, 47.5 por ciento concluyeron estudios de educación superior, 2.5 por ciento cuenta con educación media superior y 2.5 por ciento con educación básica (del resto (22.5 por ciento) no fue posible obtener información). Datos de 22 congresos locales en el 2003 reportan que el 11.04 por ciento de los diputados locales tenían posgrado, 65.84 por ciento educación superior, 14.29 por ciento educación media superior y 4.68 por ciento sólo contaba con educación básica.

La capacidad de los legisladores para participar activamente en el proceso de decisión de políticas públicas también está condicionada a la demanda de trabajo. Los congresos dividen el trabajo legislativo en comisiones parlamentarias que usualmente replican las áreas jurisdiccionales de la administración centralizada. El trabajo de las comisiones legislativas es fundamental, pues de él se derivan los dictámenes que posteriormente evalúa el pleno del congreso. En situaciones donde la disciplina partidista es significativa, como en Jalisco, las discusiones en

³³Estos datos y los que se refieren a la actual legislatura del estado de Jalisco (2007-2010) están disponibles en la página electrónica del congreso.

el pleno del congreso son usualmente intrascendentes para la resolución final de las políticas y sirven en realidad para establecer públicamente posiciones con respecto al asunto en discusión. En estas circunstancias, el poder real de decisión y el debate entre posiciones ocurre en los trabajos de comisión. Es ahí donde se discute y aprueban los cambios a la legislación propuesta y es ahí donde los líderes o representantes de partido acuerdan los términos de la negociación para aprobar o rechazar un asunto determinado. En México, el trabajo legislativo se da principalmente a nivel de comisión o en la negociación de los líderes parlamentarios. Lo preocupante es que el trabajo de comisión es justamente uno de los aspectos más opacos de la actividad legislativa a nivel estatal.

La pluralidad política al interior de los congresos estatales ha ocasionado que en la conformación de las comisiones legislativas se busque garantizar la representación de todas las fuerzas políticas. El resultado si bien abrió espacios a todas las fracciones parlamentarias, no necesariamente es positivo. En Jalisco, cada diputado es miembro activo de 6.5 comisiones legislativas. Hay diputados que pertenecen a trece comisiones (usualmente representantes de partidos pequeños como el PVEM) y diputados que sólo pertenecen a tres. La conclusión es casi obvia: entre más comisiones legislativas deba atender un legislador menos familiarizado estará con los detalles, actores, procedimientos, e instituciones del área de política pública correspondiente y en consecuencia, menor será su influencia.

Los datos anteriores demuestran que Jalisco no difiere de manera significativa en capacidades al resto de los estados de la República; Jalisco destaca por la alta remuneración que perciben los legisladores locales con respecto al promedio, sin embargo, el número de días que la legislación local señala como obligatorios de sesión, dejan a la legislatura del estado por debajo del promedio. Un posible atenuante de esta situación es la calidad de los servicios de apoyo parlamentario y de los servicios de apoyo personal; sin embargo, la ausencia de datos sistemáticos impide la comparación. Del mismo modo, la limitada disponibilidad de información sobre actividades legislativas impide comprobar en un análisis empírico de qué manera las diferencias en capacidades (formales y reales) impactan el trabajo legislativo.

La capacidad real para controlar

A partir de conversaciones y entrevistas con personal de los órganos de fiscalización (auditorías superiores o contadurías mayores de hacienda) es posible identificar tres problemas generales que enfrentan los congresos estatales al momento de procurar que la burocracia estatal rinda cuentas del uso de los recursos públicos: problemas de interpretación jurídica y procedimiento, problemas de manipulación política y problemas de seguimiento de sanciones. En este punto me concentro simplemente en el problema de las sanciones; probablemente la limitación más importante a la capacidad de los congresos para controlar.³⁴

En la mayoría de los estados, las sanciones administrativas que se sugieren a raíz de la revisión de la cuenta pública son, en el mejor de los casos, delegadas a otras oficinas del poder ejecutivo o de los gobiernos municipales (por ejemplo, contralorías). En el peor de los casos estas sanciones son simplemente recomendaciones no obligatorias, lo que deja fuera de las manos del congreso la aplicación de la sanción correspondiente. Aún más, cuando otras oficinas ejercen la sanción sugerida, el servidor público tiene a su alcance herramientas de defensa jurídica, como el amparo, que en la práctica le permiten retrasar o eludir la sanción impuesta. En estos casos, por ejemplo, ni el congreso, ni el órgano de fiscalización pueden intervenir en el juicio de amparo que se inicia, porque ninguno de los dos constituye la autoridad demandada.

El estudio de la capacidad *real* de control de las EFS es asunto todavía pendiente. No hay análisis empíricos publicados que examinen

³⁴Sin embargo, los otros dos problemas enunciados no son menores. La indefinición del informe de cuenta pública como dictamen de comisión (en este caso de la comisión de vigilancia) distorsiona el objetivo de imparcialidad en las labores de auditoría y fiscalización al incorporar un criterio eminentemente político. Un segundo problema que limita al poder legislativo es la indefinición del sujeto de sanción y la intensa confusión en torno a los detalles del procedimiento de responsabilidades. Este problema se agudiza sobre todo en la revisión de las cuentas públicas municipales o bien, en la revisión de acciones burocráticas que derivan de decisiones colegiadas o de la injerencia de una variedad de servidores públicos. Este problema es particularmente preocupante cuando las sanciones buscan resarcir la hacienda pública. El conflicto central radica en cómo repartir la responsabilidad y en consecuencia, el peso de la sanción, sin afectar los derechos básicos del funcionario, como el derecho de audiencia. Detalles de cómo perciben las EFS estos problemas está disponible en OFSP (2006).

y menos comparen la efectividad de la legislación en la materia. En fechas recientes se ha impulsado esta área gracias a un proyecto interinstitucional, cuyo objetivo consiste en analizar y documentar la capacidad de sanción de las EFS de nueve estados (incluyendo Jalisco) a partir de la revisión de la cuenta pública de la administración pública centralizada del estado para los años 2004 y 2005.³⁵ Los resultados aún son preliminares, pero no apuntan ninguna conclusión optimista.

Para el caso de Jalisco, destaca el hecho de que los últimos dos titulares de la EFS ocuparon el cargo por tres meses y un año respectivamente (el actual auditor inició labores en agosto del 2004 y su periodo concluye en agosto del año en curso). La EFS no cuenta con servicio civil de carrera, lo que impacta directamente al grupo de auditores que en la actualidad constituye el 41.31 por ciento del personal que labora en la institución. La misma EFS lo reconoce al indicar que los principales retos a sortear en el trabajo de los auditores (columna vertebral de la fiscalización) son justamente la falta y la rotación del personal.³⁶

Preocupante resulta también que una de las principales limitaciones de la EFS es la ausencia de un marco legal que promueva la *cooperación* entre las entidades fiscalizables y la EFS. En otras palabras, no hay modo de exigir respuesta a los entes fiscalizados. Aunado a esto, la EFS sólo puede iniciar sanciones de tipo administrativo; para cualquier otro tipo de sanción se requiere la aprobación del congreso y, en consecuencia, la sanción pende de la aprobación de las mayorías parlamentarias. Tres factores adicionales agravan la situación: no existe colaboración institucional con la contraloría del estado y se califica como “regular”

³⁵Formalmente el proyecto se titula *Government Accountability in Mexico: An Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States*. Los estados analizados son: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Veracruz. Se incluye también un análisis de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El proyecto concluye con un análisis comparado de información puntual sobre las características de las EFS de la mayoría de los estados (una versión actualizada de este trabajo es (Rios-Cazares and Pardinas, 2008). Los documentos de trabajo resultantes de este proyecto serán publicados de manera electrónica en el verano del 2008 en la página de Internet del Center for US-Mexican Studies de la Universidad de California San Diego URL: <http://usmex.ucsd.edu/research/GovernmentAccountability.shtml> La autora puede proporcionar copia de estos documentos.

³⁶Estos datos provienen de un cuestionario que se solicitó a la EFS del estado en octubre de 2007. Se encuentra en elaboración el reporte que compara la situación de las EFS en estos rubros. Este cuestionario y el reporte también forman parte del proyecto sobre fiscalización en los estados que se mencionó anteriormente.

la relación de la auditoría con el sistema de recaudación del estado, el poder judicial y el ministerio público. Nada menos que las instituciones encargadas de aplicar potenciales sanciones.

Ante la falta de herramientas jurídicas claras que permitan al congreso ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales, la burocracia estatal está blindada de la injerencia legislativa. Aún más, la necesidad de delegar en la misma administración pública estatal la implementación y seguimiento de las sanciones, deja a los legisladores un margen muy pequeño para tomar acciones efectivas ante actos de colusión entre, por ejemplo, contralorías y funcionarios. En resumen, el poder de sanción de la legislatura de Jalisco en la práctica es poco efectivo.

El análisis empírico de la revisión de las cuentas públicas del gobierno estatal confirma este argumento. El equipo de trabajo encargado del caso Jalisco concluye que aunque el estado cuenta

con una ley “moderna” por su fecha de aprobación -2004- estamos frente a una regulación deficiente, que por un lado, no dota de autonomía plena ni facultades suficientes para que la [Auditoría Superior de Jalisco] pueda encauzar debidamente los procedimientos de responsabilidades y sancionadores; y por otro lado, este cuerpo normativo, otorga un poder a una sola Comisión del Congreso y deja amorfas las facultades del Congreso en pleno sobre estos procedimientos tan importantes para la rendición de cuentas. (Figueroa, Ramos, y Tinajero, 2008).

No hay nada que indique una situación radicalmente distinta en las demás entidades. Los exámenes preliminares que existen, “sugieren que la creciente pluralidad política ha influido en la aprobación de nueva legislación en materia de fiscalización de gasto público”. Sin embargo, cuando la diferenciación de propósito entre los poderes de gobierno es mínima (es decir, cuando hay mayorías avasalladoras), “la evidencia anecdótica sugiere que las reformas fueron estrategias para señalar al exterior una posición democrática o bien, reacciones del partido gobernante para controlar el proceso de fiscalización, sobre todo si su fortaleza está en declive” (Rios-Cazares, 2006).

El análisis empírico de la actividad fiscalizadora de los congresos estatales indica que es justamente en este aspecto donde el poder legis-

lativo es más débil a pesar de la calidad de la legislación ya por la poca profesionalización de los legisladores (que podrían alterar la legislación vigente) o por la dependencia del congreso a otras instituciones.

CONCLUSIONES

La primera sección de este documento demuestra que la legislatura de Jalisco tiene la capacidad formal para intervenir de manera activa en la definición de políticas públicas y de hecho, cuenta con una legislación que en teoría debería incrementar su capacidad de control (y evaluación) de la implementación de esas mismas políticas públicas. Sin embargo, la revisión del esquema de incentivos que enfrentan los legisladores y su nivel de profesionalización pintan un panorama muy distinto: el de una legislatura disminuida por la poca capacidad real de los legisladores para ejercer su poder constitucional, o bien para corregir los problemas que dificultan su labor. Al final, limitaciones importantes que enfrenta el poder legislativo podrían resolverse con acciones justamente legislativas (como la corrección de las inconsistencias en la legislación que regula la fiscalización).

Hay dos factores adicionales que me parece importante resaltar que afectan el funcionamiento real de la legislatura de Jalisco. Primero, los efectos de la no reelección inmediata y segundo las implicaciones de la disciplina partidista. La no reelección sin duda agudiza el problema de la profesionalización de los legisladores, pues obliga a los diputados locales a familiarizarse, entender y participar en los procedimientos legislativos en un periodo de sólo tres años. El resultado es la diferenciación entre dos tipos de legisladores: aquellos que se dedican a legislar y aquellos que legislan por indicación, pero que emplean la mayor parte de su tiempo en asuntos de gestoría. Los primeros son los menos. Testimonios indican que la mayoría de los legisladores simplemente delegan la labor de descifrar los vericuetos del procedimiento legislativo a los líderes de bancada, y su papel en la toma de decisiones se limita a votar en el sentido del grupo parlamentario. Los legisladores que optan por realizar labores de gestión se dedican –en el mejor de los casos– a la

propuesta de soluciones coyunturales a conflictos menores, como dar dinero para medicinas, becas, o ayudar a algún ciudadano a realizar procedimientos administrativos con el gobierno estatal.

La disciplina partidista en Jalisco es notable. Esta disciplina procura estabilidad en el sistema político y facilita la coordinación de actividades y decisiones al interior del congreso; sin embargo, esta disciplina puede tener efectos perversos en la independencia de los legisladores y en la rendición de cuentas del mismo congreso. La disciplina partidista es positiva si el partido político sustenta una agenda programática; es decir, si la plataforma del partido persigue fines de política pública de largo aliento o de amplio impacto (Carey y Reynolds, 2007). Cuando éste no es el caso, cuando el partido es disperso en sus demandas y propuestas, la disciplina de partido puede servir como protección a prácticas rapaces, ya que la solidaridad interna erige barreras que limitan la posibilidad de pedir cuentas a aquellos miembros del partido que abusan del poder. En Jalisco queda pendiente el análisis no sólo de las plataformas políticas de los principales partidos políticos, sino también de sus acciones concretas. Al día de hoy, la información disponible sobre el trabajo legislativo, usualmente restringida, impide un estudio exhaustivo (ver anexo).

La disciplina férrea se convierte en un lastre cuando el líder del partido es también titular del poder ejecutivo. Si el partido en cuestión además ostenta la mayoría legislativa, la distinción de propósitos entre los poderes públicos puede desaparecer y con ella la efectividad de los contrapesos institucionales. Conviene apuntar que la coincidencia de la mayoría legislativa del congreso con el partido del gobernador no implica necesariamente la anulación de la distinción de propósitos y, por ende, la anulación de los contrapesos, pues el origen independiente de los poderes (elecciones separadas) crea esta distinción. La dependencia de los diputados al gobernador es lo que afecta esta diferenciación de propósitos.³⁷ Entre mayor es la coincidencia del poder legislativo al “electorado” del gobernador, mayor la dependencia de los legisladores del gobernador. En Jalisco, este es un factor que merece especial aten-

³⁷De hecho, legisladores y gobernador pueden ser de un partido distinto, como lo sugiere la historia reciente de Chiapas.

ción porque el grado de proporcionalidad de la legislación electoral del estado provoca que la mitad de la legislatura no responda a un electorado local, sino estatal, el mismo electorado al que apela el poder ejecutivo. Tal vez por esta razón, la mayor parte del tiempo el gobernador jalisciense ha contado con mayoría en el congreso local (ver anexo).³⁸

De acuerdo con el manual *Legisladores y políticas para reducir la pobreza* (Laurentian Seminar, 2000) las cuatro contribuciones centrales de las legislaturas en conseguir el éxito de programas y políticas anti-pobreza son: asegurar la participación del país y de los pobres en el diagnóstico y análisis de la pobreza; revisar que la asistencia y los servicios del estado se provean donde y cuando es necesario; revisar el presupuesto para evitar cualquier malversación o distribución equívoca de fondos; y monitorear los resultados de los programas sociales. En Jalisco, la representación de los grupos más desfavorecidos es una pregunta aún abierta, debido a la estabilidad del voto para los principales partidos políticos. Dadas las capacidades reales de los legisladores locales, su participación en la definición de las decisiones de gasto es en el mejor de los casos una situación posible; pero el monitoreo de la distribución de los fondos y la evaluación de los programas sociales se antoja una tarea trunca. En suma, la pobre capacidad de legislación y una restringida habilidad de evaluación y control son sólo malas noticias para el desarrollo del estado. La buena noticia es que en potencia, la legislatura de Jalisco cuenta con las herramientas formales para contribuir con el éxito de políticas anti-pobreza; el reto está en alinear de manera correcta los incentivos políticos.

³⁸Sólo un análisis detallado de la actividad legislativa en este periodo podría confirmar si la búsqueda de la mayoría legislativa tuvo un efecto sistemático en las decisiones de gobierno. La limitada disponibilidad de datos impiden este análisis.

ANEXO

SESIONES LEGISLATIVAS

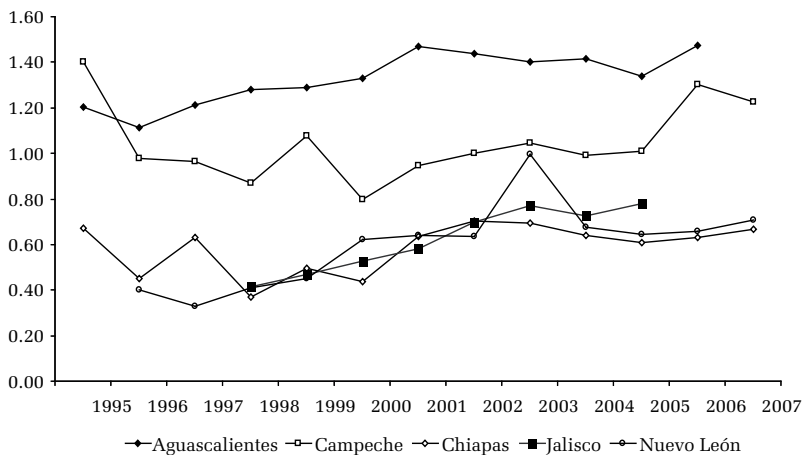
<i>Estado</i>	<i>Sesiones legislativas</i>	<i>Fechas</i>	<i>Días</i>	<i>Estado</i>	<i>Sesiones legislativas</i>	<i>Fechas</i>	<i>Días</i>
Aguascalientes	2	11-15/03-15 04-30/07-31 10-01/01-31	213	Morelos	2	09/01-12/15 02/01-07/15	271
Baja California	3	02-01/05-31 06-01/09-30 03-15/06-15	365	Nayarit	2	08/18-12/17 02/18-05/17	209
BC Sur	2	09-15/12-15	183	Nuevo Leon	2	09/01-12/20 03/30-06/30	203
Campeche	2	10-01/12-20 04-01/06-30	172	Oaxaca	2	11/15-03/31 06/01-07/15 1/15-03/15	181
Coahuila	2	03-01/06-01 10-01/12-31	214	Puebla	3	6/01-7/31 10/15-12/15 9/27-12/31	181
Colima	2	10-01/01-30 04-01/07-15	228	Querétaro	2	5/1-7/31	187
Chiapas	2	11-16/02-15 05-15/08-15	183	Quintana Roo	2	03-26/06-26 09-20/12-15	179
Chihuahua	2	10-01/12-31 03-01/06-30	214	San Luís Potosí	2	09-15/12-15 04-01/06-30	183
Distrito Federal	2	09-17/12-31 03-15/04-30	151	Sinaloa	2	12-01/04-01 06-01/08-01	212
Durango	2	09-01/12-15 03-15/06-15 09-25/12-31	198	Sonora	4	09-16/12-15 04-01/06-30	181 (184)
Guanajuato	3	02-15/05-31 08-01/08-31 11-15/02-15--	233	Tabasco	2	02-01/04-30 10-01/12-15	165
Guerrero	3	04-01/06-15-- 09-01/10-15 04/01-07/31--	213	Tamaulipas	2	03-01/05-31 09-01/12-15	198
Hidalgo	2	09-01-12/31	244	Tlaxcala	2		
Jalisco	1	02/01-03/31-- 09/15-12/15	150	Veracruz	2	11-05/01-31 05-02/07-31 07-01/08-01	236
México	2	09/05-12/30-- 05/02-07/31	206	Yucatán	3	11-16/01-15 03-16/05-15 09-08/12-15	151
Michoacán	1	01-15--01/14	365	Zacatecas	2	02-01/06-30	248

CONFORMACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE JALISCO,
1988-2008

Gobernador	Legislatura	PAN	PRI	PRD	PFCRN	PARM	PT	PVEM	PDM	PNA	Local	Total
PRI	LI 1986-1989	4	20	---	---	1	---	---	1	---	0	26
PRI	LII 1989-1992	7	24	---	---	1	---	---	0	---	2	34
PRI	LIII 1992-1995	7	24	2	1	0	---	---	0	---	0	34
PAN	LIV 1995-ene98	24	12	1	0	0	0	0	0	---	0	37
PAN	LV feb98-ene01	20	17	2	---	0	0	1	---	---	0	40
PAN	LVI feb01-ene04	21	16	2	---	0	0	1	---	---	0	40
PAN	LVII 2004-2007	17	19	2	---	---	0	2	---	---	0	40
PAN	LVIII 2008-2011	20	13	2	---	---	2	1	---	2	0	40

Las celdas sombreadas corresponden a la mayoría legislativa.

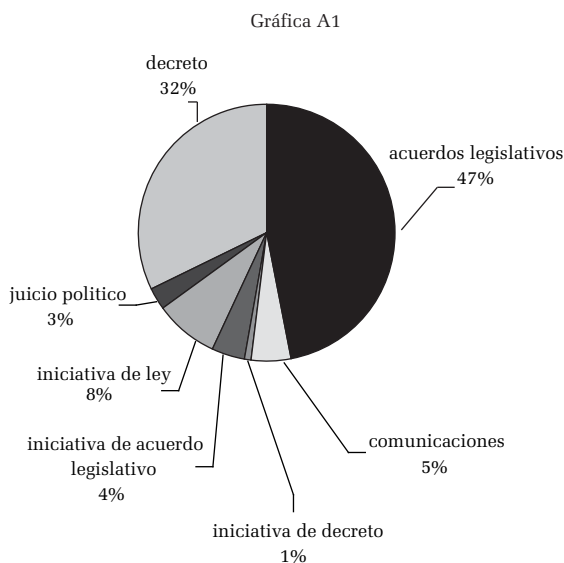
PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO COMO PORCENTAJE
DEL PRESUPUESTO TOTAL DEL ESTADO, 1995-2007



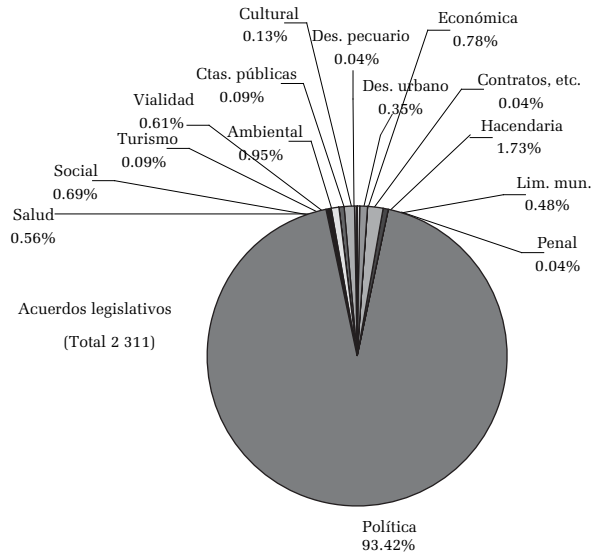
Trabajo legislativo. Legislatura LVII (2004-2007)

Para Jalisco, la evidencia de la legislatura LVII (2004-2007) es la única disponible en un *formato adecuado* para el análisis descriptivo de la labor legislativa. Es imposible establecer conclusiones contundentes sobre el trabajo legislativo con datos de un solo congreso, aún más dado que fue justamente el periodo 2004-2007 el primer y único periodo de gobierno dividido en el estado, lo que bien pudo haber impactado en el número de decretos aprobados.

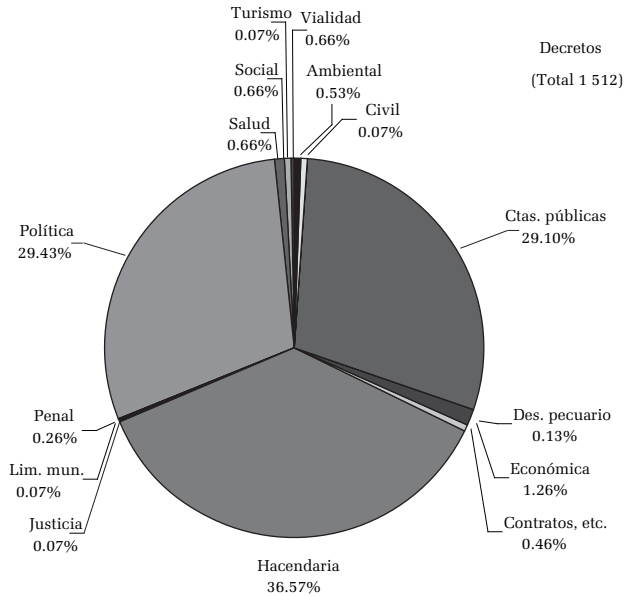
Los datos disponibles documentan 4 818 actividades legislativas. De estas, la mayoría fueron acuerdos legislativos (47 por ciento) y decretos (32 por ciento) (ver gráfica A1). De la totalidad de acuerdos legislativos entre 2004 y 2007, el 93.47 por ciento se relacionaron con asuntos políticos y el resto se fragmentó en catorce áreas de discusión (ver gráfica A2). De los decretos aprobados, que constituyen el producto más importante de la legislatura, el 36.57 por ciento corresponde a materia hacendaria y el 29.43 por ciento al área política. Muy pocos decretos fueron aprobados en materia de salud, social y ambiental (ver gráfica A3).



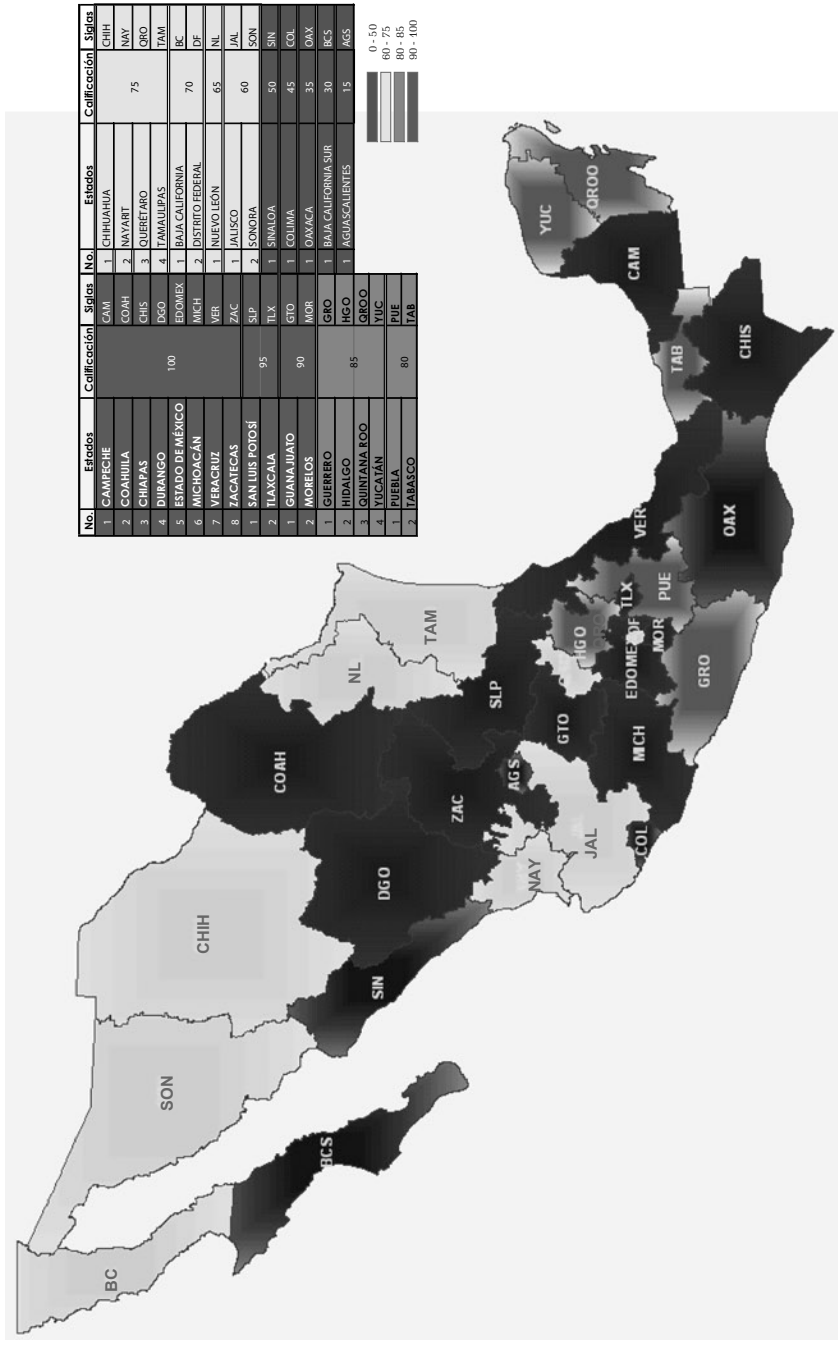
Gráfica A2



Gráfica A3



Mapa 1



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTER, David (2006), "Comparing the Legislative Performance of Legislatures", *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3):245-257.
- CAREY, John M. y Andrew Reynolds (2007), "Parties y Accountable Government In New Democracies", *Party Politics* 13 (2):255-274.
- CAREY, John M. y Matthew Soberg Shugart (1998), *Executive Decree Authority*, New York: Cambridge University Press.
- CASAR, María Amparo (2002), "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", *Legislative Politics In Latin America*, Edited By S. Morgensten y B. Nacif, Cambridge, Cambridge University Press.
- COX, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination In The World's Electoral Systems*, New York, Cambridge University Press.
- y Mathew D. McCubbins (2001), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", *Presidents, Parliaments and Policy*, Edited By M. D. McCubbins y S. Haggard, Cambridge, Cambridge University Press.
- y Scott Morgensten (2001), "Latin America's Reactive Assemblies y Proactive Presidents", *Comparative Politics* (January):171-189.
- (2001a), "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina, Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Desarrollo Económico*, 41 (163):373-393.
- CHEIBUB, Jose Antonio, and Fernando Limongi (2002), "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review of Political Science*, 5:151-179.
- FIGUEROA, Aimee (ed.) (2005), *Cuenta pública en México: evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- (ed.) (2007), *Cuenta pública en México: evaluación 2007 de las leyes de fiscalización superior*, Guadalajara, Orienta-Agenda Pública Consultores and Universidad De Guadalajara.
- (ed.) (2007), *La auditoría superior de México en el entorno internacional de la fiscalización superior*, Mexico, Auditoría Superior de la Federación.
- FIGUEROA, Aimee, Esmeralda Ramos y Gilberto Tinajero (2008), "En busca de la sanción perdida. la fiscalización superior de los recursos públicos del poder ejecutivo de jalisco", in *Government Accountability in Mexico: an Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States*, Edited By A. C.

- Ríos-Cázares, Mexico: [Http://Usmex.Ucsd.Edu/Research/Governmentaccountability.Shtml](http://Usmex.Ucsd.Edu/Research/Governmentaccountability.Shtml).
- FIORINA, Morris (1981), "Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities", *Congress Reconsidered*, Edited By L. C. Dood and B. I. Oppenheimer. Washington, Congressional Quarterly Press.
- FISH, Steven (2006), "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", *Journal of Democracy*, 17 (1):5-20.
- KIEWIET, Roderick y Mathew D. McCubbins (1985), "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress", *Legislative Studies Quarterly*, 10:181-201.
- LAURENTIAN, Seminar (2000), *A Handbook for Parliamentarians: Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty: Parliamentary Centre of Canada*, World Bank Institute y Canadian International Development Agency.
- LIJPHART, Arend (2002), "The Wave of Power-Sharing Democracy", in *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, Edited By A. Reynolds.
- MACINTYRE, Andrew (2003), *The Power of Institutions. Political Architecture and Governance*, Ithaca, Cornell University Press.
- MCCUBBINS, Mathew D. y Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms", *American Journal Of Political Science*, 28:165-179.
- MORGENSTEN, Scott (2002), "Explaining Legislative Politics in Latin America", *Legislative Politics in Latin America*, Edited By S. Morgenstern y B. Nacif, Cambridge, Cambridge University Press.
- MORGENSTEN, Scott y Richard F. Potthoff (2005), "The Components of Elections: District Heterogeneity, District-Time Effects and Volatility". *Electoral Studies*, 24 (1):17-40.
- NACIF, Benito (2002), "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", *Legislative Politics in Latin America*, Edited By S. Morgenstern y B. Nacif, Cambridge, Cambridge University Press.
- NAVA GOMAR, Salvador (2004), "Servicios de Apoyo Parlamentario (Letrados) en los Congresos Mexicanos", *El Poder Legislativo Estatal en México: análisis diagnóstico*, Edited By R. Balkin, Mexico, State University of New York.
- O'DONNELL, Guillermo (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", *Democratic Accountability in Latin America*,

- Edited By S. Mainwaring and C. Welna, New York, Oxford University Press.
- OFSP, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla (2006), *Memorias del Primer Coloquio Nacional: Fiscalización, Consecuencias Jurídicas*, Puebla.
- PARDINAS, Juan (2003), “La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente”, *El Poder Legislativo estatal en Mexico*, Edited By R. Balking, Mexico, State University of New York.
- POLSBY, Nelson P. y E. Schickler (2002), Landmarks in the Study of Congress Since 1945, *Annual Review of Political Science* 5:333-367.
- RÍOS-CAZARES, Alejandra (2006), “El poder de sanción de los congresos locales en México: el control de la burocracia en los estados”, en *Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Amep*. México.
- RÍOS-CAZARES, Alejandra y Juan Pardinias (2008), “Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México”, en *La Rendición de cuentas gubernamental en México: evaluación de la fiscalización superior en los estados*, Edited By A. Rios-Cazares, México, San Diego, Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD.
- SCJN, Supreme Court Of Justice Mexico (2006), Sentencia relativa a la controversia constitucional 17/2004, Promovida por el Poder Ejecutivo del estado de Nayarit en contra del Congreso del estado de Nayarit, *Diario Oficial*.
- SHUGART, Matthew Soberg y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design y Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press.
- _____ y Stephan Haggard (2001), “Institutions y Public Policy In Presidential Systems”, en *Presidents, Parliaments y Policy*, Edited By S. Haggard y M. D. McCubbins. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ y Martin P. Wattenberg (2001), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Uk, New York, Oxford University Press.
- _____ (2001), “Placing Mixed Member Systems in the World of Electoral Systems”, in *Mixed-Member Electoral Systems : The Best Of Both Worlds?*, Edited By M. S. Shugart y M. P. Wattenberg, Oxford, Uk, New York, Oxford University Press.
- SQUIRE, Peverill,(2007), “Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited”, *State Politics and Policy Quarterly*, 7 (2):211-227.

- TSEBELIS, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.
- VARIOS (2004), Compendio Estadístico. en *El Poder Legislativo estatal en México: Análisis y Diagnóstico*, Edited By R. Balkin, Mexico, State University of New York.
- WELDON, Jeffrey (1997), "The Logic of Presidencialismo in Mexico", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Edited By S. Mainwaring and M. Shugart, Cambridge, Cambridge University, Press.

Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas

Aimée Figueroa Neri*

Este trabajo analiza al ordenamiento jurídico de la fiscalización superior de los recursos públicos en Jalisco y sus Municipios, buscando aciertos y desventajas del diseño configurado por la normatividad, tanto de las instituciones involucradas como de los mecanismos establecidos para la vigilancia y evaluación del uso de recursos públicos; se utilizarán, como referencia temporal, los ejercicios fiscales 2004 y 2005 cuyas cuentas públicas ya fueron revisadas por la Auditoría Superior de Jalisco y por la Auditoría Superior de la Federación en lo correspondiente a recursos federales transferidos al Estado y sus municipios.

Introducción; 1. Buen gobierno, rendición de cuentas y fiscalización superior; 2. La fiscalización superior de los recursos públicos en los Estados y Municipios; 3. La fiscalización superior en Jalisco; 4. Revisión de las cuentas públicas realizada por la Auditoría Superior de Jalisco; 5. Revisión de los recursos transferidos a Jalisco y sus municipios, realizada por la Auditoría Superior de la Federación; Reflexiones finales; Fuentes y bibliografía.

INTRODUCCIÓN

El reclamo ciudadano de condiciones adecuadas para obtener una mejor calidad de vida integral (personal, familiar, social, ambiental,

* Investigadora del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. aimeefn@cucea.udg.mx. Socia consultora de Orienta-Agenda Pública.

económica, entre otros aspectos), la intolerancia social a la corrupción y al abuso del poder de nuestros gobernantes, así como el rechazo a una mayor carga tributaria como contribuyentes al gasto público son malestares sociales, que se hacen más evidentes cada día y que deben ser tomados en cuenta en el diseño de las reglas jurídicas e instituciones públicas involucradas en la rendición de cuentas, la transparencia y la vigilancia del uso de los recursos públicos. Nuevas o renovadas relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y la sociedad emergen en los estados de derecho contemporáneos y en las formas que adoptan los sistemas políticos y jurídicos de las democracias. Buenos mecanismos e instrumentos de la rendición de cuentas se asocian con fuerza al desempeño eficiente y eficaz de los buenos gobiernos y por ende, a un nivel aceptable de desarrollo humano en sus ámbitos.

En ese contexto, la Entidades de Fiscalización Superior (EFS), en su papel de órganos técnicos de apoyo del poder legislativo, tienen como misión importante el proporcionar información relevante y confiable para la toma de decisiones presupuestarias en particular, y para las finanzas públicas en su conjunto. Pero para poder cumplir con esta encomienda, las EFS necesitan un entorno institucional adecuado y un ordenamiento jurídico de buena calidad que les dote de legitimidad y les garantice que puedan llevar a cabo adecuadamente, sus funciones.

Además de lo anterior, en un sistema federal como el mexicano, es necesario contar con mecanismos de rendición de cuentas que aseguren en el ámbito estatal (subnacional) y municipal (local) la vigilancia y evaluación del uso de los recursos públicos federales transferidos a estos ámbitos, a la par que se respeten los principios de soberanía estatal, autonomía municipal y libre administración hacendaria. La variedad de tipos de Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), la abundancia de disposiciones jurídicas que aplican para la fiscalización superior y las relaciones fiscales intergubernamentales, aumentan la dificultad de vigilar y evaluar con éxito el ejercicio de recursos públicos.

Este trabajo pretende analizar el ordenamiento jurídico de la fiscalización superior y el diseño institucional que desde ahí se configura de las EFS involucradas, por un lado, y por el otro, describir los

mecanismos que en esa normatividad se contemplan para fiscalizar el gasto público del estado de Jalisco y sus municipios, tanto los recursos propios como los recursos federales transferidos. Se intenta con ello, descubrir aciertos y desventajas del entramado legal-institucional y oportunidades de mejora.

BUEN GOBIERNO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR¹

En las múltiples concepciones de “buen gobierno” destacan entre los rasgos o principios fundamentales de éste, la honestidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos y como fin último del buen gobierno, el bienestar general de su comunidad.²

Siendo un buen gobierno aquel que debe proveer bienestar y al mismo tiempo, aquel que cueste menos y que para verificarlo, rinda cuentas de sus acciones y decisiones de forma horizontal (entre poderes públicos) y vertical (de los gobernantes a los ciudadanos),³ la fiscalización superior a cargo del poder legislativo emerge como un concepto importante a analizar. Pero para poder hacerlo es necesario contextualizar a la fiscalización superior como una actividad inherente a los sistemas de control, vigilancia y equilibrio de los poderes públicos.

La fiscalización superior del gasto público figura en los ordenamientos jurídicos constitucionales de la democracias desde hace un par de siglos aunque bajo diferentes denominaciones: revisión, control o vigilancia de los recursos públicos o de la cuenta pública o de las cuentas gubernamentales, entre otros.

Por otra parte, han coexistido dos tipos de controles para vigilar el uso legal y correcto de los recursos públicos: uno interno dentro de un poder o entidad pública y un control externo a éstos, a cargo de otro de los poderes públicos. El control interno es una *autofiscalización*, es

¹Este apartado se basa en Figueroa Neri (2005:47-59).

²Entre otros, Ziccardi y Saltalamacchia (1997); Sistema de Información de Experiencias de Buen Gobierno, www.buengobierno.org.mx, v.i. 12 de febrero de 2008; Agenda del Buen Gobierno (2001-2007) del Gobierno Federal de México, <http://biblioteca.itam.mx/docs/inf gob04/M361-364.pdf>.

³Siguiendo la clasificación de Guillermo O'Donnell, citado por Schedler (2004:34).

decir, un órgano interno de la propia Administración Pública que se encarga de vigilar el ejercicio presupuestal de sus entidades y tiene como ventaja ser una revisión preventiva. En México, este control interno de la administración pública federal (poder ejecutivo) se establece con mayor formalidad a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1981, denominada en 1994 como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antecesora de la actual Secretaría de la Función Pública (SFP) creada como tal en abril del 2003.

El control externo tiene raíces antiguas ya que se vincula al principio de legalidad que rige en materia financiera, especialmente en la imposición tributaria y que básicamente indica que mediante la ficción de la *autoimposición*,⁴ la Cámara de Diputados o su equivalente tiene la exclusividad para establecer las contribuciones que satisfagan el gasto público, entonces, esta Cámara, Congreso o el Poder Legislativo⁵ es la encargada de vigilar y verificar el ejercicio de los recursos financieros que hace el Estado a través de los poderes, administración y entidades públicas, es decir, el gasto público. Este tipo de control también se vuelve una *autofiscalización* de los recursos públicos ejercidos por el poder legislativo.

Las labores de vigilancia por parte del Poder Legislativo sobre el ejercicio de los recursos públicos son difíciles, debido a la complejidad técnica de la materia, por lo que los sistemas político-jurídicos han incorporado un órgano o entidad que auxilie a los legisladores; bajo diferentes denominaciones, composición y funcionamiento, se les agrupa y conocen como Entidades Fiscalizadoras Superiores, tienen su fundamento en las constituciones políticas de los estados y se agrupan en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés)⁶ fundada en 1953, de la cual México es parte a través de la Auditoría Superior de la Federación

⁴Este tipo de control, señalan Martín Queralt, J. *et al.* (1997:773) “se configura en el Estado liberal como simétrico de la autoimposición derivado de la soberanía popular cuyo depositario es el Parlamento y, en términos jurídicos, como exigencia del principio de legalidad de ingresos y gastos, la gestión de los cuales debe conformarse a la autorización parlamentaria, correspondiendo también al legislativo el control último de tal gestión”.

⁵Esto depende de la composición y funcionamiento del Poder Legislativo de cada Estado.

⁶International Organization of Supreme Audit Institutions, www.intosai.org

(ASF), misma que está a cargo de la presidencia de la INTOSAI desde noviembre de 2007 y hasta noviembre del 2010.

Atendiendo al objeto de control de los recursos públicos, puede considerarse que el control interno se enfoca al presupuesto asignado al sujeto durante su ejercicio anual (revisión *ex ante*) o en forma posterior (revisión *ex post*), mientras que el control externo se concentra en la revisión *ex post* de la *cuenta pública* que integra los gastos públicos efectuados durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, aunque en ocasiones también haya revisión *ex ante* con fines de corrección preventiva. La *cuenta pública* se convierte así en el principal instrumento para la revisión y fiscalización superior del gasto público. En términos generales, los controles internos se asocian a la *revisión* y los externos a la *fiscalización*; por *fiscalización superior* se entiende la revisión de la cuenta pública que hace una EFS por encomienda del Poder Legislativo.

Podemos sintetizar, definiendo a la *fiscalización superior* como el deber público del poder legislativo de revisar el ejercicio de los recursos públicos, dicho deber se realiza a través de la revisión que hace una EFS de la cuenta pública anual y de los informes parciales o avances de gestión financiera que se consolidan en esta cuenta pública. Pertenece al subsistema de los controles de tipo externo dentro del sistema de rendición de cuentas de tipo horizontal, pudiendo convertirse mediante su transparencia, en una de tipo vertical.

Parece conveniente, diferenciar *fiscalización superior* de *auditoría gubernamental*, consistiendo esta última en la verificación, examen y evaluación de las operaciones y sistemas de control de las dependencias y organismos, con el propósito de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se están alcanzando las metas y objetivos.

Si partimos de las definiciones apuntadas, la *fiscalización superior* corresponde al poder legislativo, aunque se auxilie de un órgano técnico y la *auditoría gubernamental* es la actividad propia de la EFS; actividad que debe realizarse con criterios apolíticos, objetivos, imparciales y técnicos, entre otros requisitos. Así, la *fiscalización superior* responde a intereses de control político y hasta de partidos políticos si bien se apoya en la *auditoría gubernamental* –labor técnica–. Tener

clara esta diferencia coadyuva a un mejor diseño de las reglas que rigen sobre ambas actividades, las cuales no deben estar desvinculadas, sino coordinadas adecuadamente a través de límites y garantías para la actuación tanto del poder legislativo como de la EFS.

En una síntesis apretada, en nuestro país en 1999 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para fundamentar desde ahí a la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) que entra en vigor en 2001 y crea a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda de México. Estos sucesos implicaron un cambio radical en el modelo de control y vigilancia que realiza el poder legislativo sobre los recursos públicos y, por lo tanto, en la rendición de cuentas entre poderes públicos y hacia la sociedad.⁷ Por otra parte, la reforma a nivel federal comenzó a ser replicada por las entidades federativas; en algunos casos con innovaciones favorables, en otros, con algunas deficiencias como veremos en líneas posteriores.

Entre las innovaciones de la reforma constitucional y la LFSF está el otorgamiento a la ASF, de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.⁸ En general, se configura como un ente técnico autónomo, con relevancia constitucional, encargado de la auditoría gubernamental para el auxilio de la fiscalización superior a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso Federal.⁹

La fiscalización superior de los recursos públicos en los estados y municipios

Para explicar los tipos y mecanismos de fiscalización superior en los estados y municipios del país, es necesario partir de la clasificación básica de los recursos que se utilizan en el gasto público a través de sus respectivas haciendas públicas: propios y transferidos. Así tenemos que

⁷Sobre la ASF, Cejudo Ramírez (2006), Figueroa Neri (2007a), Manjarrez Rivera (2002), Solares Mendiola (2004) e IJ-UNAM (2008).

⁸Art. 79 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

⁹Cárdenas Gracia (2007).

un estado puede tener recursos propios –los que genera él mismo– y transferidos de la federación; y un municipio tiene recursos propios y transferidos tanto de la federación como del estado. Dentro de la clasificación de recursos transferidos están los recursos:

- a) condicionados en su destino de ejercicio (aportaciones, reasignaciones y subsidios) y
- b) los no condicionados que son de libre administración hacendaria (participaciones fiscales) que se convierten en recursos propios.

Los recursos propios de un estado o de un municipio son integrados en sus respectivos presupuestos y cuentas públicas de cada ejercicio fiscal, y fiscalizados por el Congreso del Estado a través de su EFSL, atendiendo a las disposiciones constitucionales y sus principios derivados de soberanía estatal, autonomía municipal y libre administración hacendaria. En un apartado posterior de este trabajo analizaremos la normatividad correspondiente al estado de Jalisco y la forma en que se lleva a cabo la fiscalización superior por parte de la EFSL, la Auditoría Superior de Jalisco (ASJAL).

La fiscalización superior de los recursos federales transferidos de la federación al estado o al municipio –a través del Estado– es importante por su cuantía ya que estas transferencias constituyen más del 30 por ciento del gasto federal programable¹⁰ y para algunos estados y municipios, es la principal fuente de recursos. Pero también, la vigilancia federal de estos recursos transferidos es compleja; se ha legislado con mayor precisión en los últimos años y se han establecido diversos mecanismos para llevarla a cabo. El problema comienza con el debate sobre el cambio de naturaleza del recurso que puede pasar de “federal” a “propio”. Si los recursos transferidos se consideran federales, la competencia para fiscalizarlos a nivel superior, es de la ASF; en opinión de algunos, es una competencia directa. Pero si los recursos se convierten en recursos propios de la hacienda estatal o municipal, su fiscalización compete a la EFSL y se pierde la vigilancia federal.

Recientemente, el artículo 79, fracción I de la CPEUM, fue reformado con el propósito,¹¹ entre otros, de fortalecer la competencia de la ASF

¹⁰Informes de la ASF, vid. Fuentes y bibliografía.

¹¹*Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008.

para fiscalizar los recursos transferidos. Además de este fundamento constitucional, hay tres leyes que convergen en el establecimiento de las competencias de la ASF y las EFSL y en los mecanismos para controlar, evaluar y fiscalizar el ejercicio de los recursos federales:¹² la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF),¹³ la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)¹⁴ y la Ley de Coordinación Fiscal de ámbito federal (LCF).¹⁵ En estas mismas leyes hay disposiciones que versan sobre la naturaleza de los recursos públicos, sin dejar claramente definido para la etapa de vigilancia y fiscalización superior, cuándo siguen siendo federales y cuándo se convierten en propios del estado o municipio; ha sido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver conflictos sobre la competencia de la ASF en la fiscalización superior de los recursos transferidos a los ámbitos subnacionales de gobierno, la que ha venido a delimitar tal competencia en años pasados.

Retomando la clasificación de los recursos transferidos, dentro de los “no condicionados” están las participaciones fiscales que son consideradas como recursos propios una vez que han sido entregadas a las autoridades locales y, por lo tanto, su fiscalización y en su caso, fincamiento de responsabilidades por el uso indebido de tales recursos, es de la competencia exclusiva de las autoridades locales, según se desprende de la legislación y cuya interpretación de la SCJN lo ratifica.¹⁶

En el grupo de recursos federales transferidos y condicionados están las aportaciones, las reasignaciones y los subsidios o apoyos; es lo que coloquialmente, se denomina “recursos etiquetados” o “afectados” para ciertos gastos públicos específicos.

En materia de subsidios, en el artículo 16, fracción XI se dota a la ASF con la atribución para “fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a

¹²Además están todas las leyes y normas que aplican para el control interno o previo de los recursos federales, a cargo de la SFP y la SHCP.

¹³Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2000, con última reforma publicada el 30 de agosto de 2007.

¹⁴Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006.

¹⁵Publicada el 27 de diciembre de 1978, con última reforma publicada el 21 de diciembre de 2007.

¹⁶Moreno Castillo (2006: 19).

cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado”.

Además de ese precepto legal, existen en la LFSF, tres artículos (33, 34 y 35) dedicados a la fiscalización de los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares, que no delimitan con precisión la competencia de la ASF para fiscalizar estos recursos. Resumiendo el contenido de los artículos, se establece que:

- La ASF propondrá los mecanismos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que a través de las EFSL, colaboren con la ASF en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos (art. 33).
- Se celebren convenios entre la ASF y las EFSL y permitan que el personal de la ASF realice la fiscalización superior de los recursos federales transferidos (art. 34).
- Cuando se acrediten afectaciones a la hacienda pública federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la ASF puede fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes y promover ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales (art 35).

Por su cuenta, la joven LFPRH reglamenta los artículos constitucionales en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, enlazándose con la LFSF al establecer en su primer artículo que la ASF “fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la CPEUM y la LFSF”.

En el Título Cuarto de la LFPRH “Del gasto federal en las Entidades Federativas” se encuentran disposiciones legales sobre los recursos transferidos vía convenios de descentralización o reasignación de la ejecución de funciones, a las entidades federativas, la regionalización del gasto y los programas de apoyos para el fortalecimiento de esas entidades. Aunque se ratifica la naturaleza

“federal” de estas reasignaciones, al establecerse que no pierden esta naturaleza por ser recursos transferidos (art. 82, fracc. IX) no se permite una fiscalización directa de la ASF ya que la obliga para que en los términos de la LFSF, acuerde con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales (art. 82, fracc. XII).

La tercera ley que aplica, la LCF que regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,¹⁷ no establece competencias o deberes a la ASF sobre la totalidad de recursos transferidos, solo se refiere a las “aportaciones”, las cuales son definidas por el artículo 25 como los “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley”. Actualmente, la LCF clasifica estos recursos en ocho fondos¹⁸ y se agrupan en el “ramo general 33” conforme a la clasificación que se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁹

En un artículo que ha sido polémico, el actual 49, la LCF dispone que

el control, la evaluación y fiscalización del manejo de [esos] recursos federales... quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican: ... IV. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo [aportaciones], la misma se realizará en términos del título tercero de la LFSF.

¹⁷Sobre el SNCF y los problemas de las relaciones fiscales intergubernamentales, vid. Soria Romo (2004).

¹⁸Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Fondo de Aportaciones Múltiples; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (art. 25 LCF).

¹⁹La reforma a la LCF de finales de 2006, convirtió el Ramo 39 en el octavo Fondo del Ramo 33.

Y en un párrafo posterior se indica que “cuando la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano equivalente del Poder Legislativo local, detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la ASF”. Estamos otra vez, frente a una imposibilidad de fiscalización directa o autónoma de la ASF ya que se involucra a la EFSL y se remite a la LFSF.

Estas disposiciones generales y las remisiones que la LFPRH y la LCF hacen a la LFSF, dejan vacíos respecto tanto de las competencias de la ASF y las EFSL cómo de la forma de fiscalizar e informar sobre los resultados de la fiscalización de los recursos federales transferidos condicionados. Por otro lado, también cobran importancia los convenios entre la ASF y la EFSL, mismo que abordaremos más adelante.

La SCHP emitió a inicios del 2008, los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”²⁰ refiriéndose en específico a las aportaciones, reasignaciones y subsidios, y contribuyendo con definiciones de los mismos en su primer lineamiento para precisar –suponemos– tales conceptos y ratificar su naturaleza “federal” y por lo tanto, delimitar las competencias de las autoridades federales sobre ellos, separándolas de las competencias de las autoridades locales, especialmente lo relativo a la evaluación de los resultados obtenidos con el ejercicio de los recursos federales en los ámbitos local y municipal. Aunque no hay explícitamente una referencia a la ASF o las EFSL, en el lineamiento sexto se señala –en relación al sistema electrónico para reportar la información sobre el ejercicio, destino, resultados obtenidos y evaluación de los recursos presupuestarios federales– que “las instancias fiscalizadoras de los recursos presupuestarios federales podrán ser usuarios del sistema, para lo cual gestionarán ante la Unidad las claves de usuario, capacitación y asistencia técnica”.

Tras la maraña legislativa descrita, podemos afirmar que aunque controvertida por su potencial colisión con el principio de libre administración hacendaria de los ámbitos estatal y municipal, sí hay competencia de la ASF para fiscalizar los recursos federales transferidos a

²⁰*Diario Oficial de la Federación* del 25 de febrero de 2008.

tales haciendas públicas. La forma en cómo se realiza esta fiscalización no es exclusiva ni siempre directa de la ASF y desde el nacimiento de ésta –2000– ha presentado problemas y diversas soluciones que describimos a continuación.

Para evitar la invasión de competencias y no lesionar los principios de libre administración hacendaria, soberanía estatal y autonomía municipal, y conforme a la normatividad analizada, es necesario considerar a las competencias de la ASF en materia de recursos federales transferidos, como una competencia concurrente con las competencias de la EFSL. Con este punto de partida, los convenios entre la ASF y las EFSL son importantes y tuvieron que pasar más de 6 años desde la creación de la ASF, para que estuvieran celebrados los 32 convenios correspondientes a la totalidad de estados y Distrito Federal. El primer convenio fue con la EFSL de Quintana Roo (23 de octubre de 2000) y el último con la de Oaxaca (26 de febrero de 2007).²¹

Además de los convenios de coordinación y colaboración, fue necesario otorgar una partida específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que la ASF pudiera cumplir con la fiscalización superior de los recursos federales transferidos a estados y municipios, naciendo así el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis) cuyo objetivo es

fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como a los recursos federales que se transfieren a las Entidades Federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación.²²

Aunque el Profis se incluye en los Decretos de los Presupuestos de Egresos de la Federación (DPEF) 2004 y 2005 no se le asignaron recursos, por lo que se postergó su instrumentación. En el 2006, tampoco se le asigna monto de manera explícita, se sigue considerando en el DPEF

²¹Tomado de <http://www.asf.gob.mx/pags/Convenios.htm>, v.i. 8.04.2008.

²²CEFP (2007).

a través de la disposición que señala que “Los ingresos que resulten del Derecho para la fiscalización petrolera, a que se refiere el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, se destinarán, sin requerir autorización de la Secretaría, a la Auditoría Superior de la Federación, a través del ramo correspondiente y se aplicarán exclusivamente para fiscalizar los programas prioritarios y el PROFIS aprobados en este Decreto”. En ese mismo año, aparece la LFPRH, mediante la cual se ordena que “De los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, en los términos de los acuerdos a que se refiere la siguiente fracción”; (art. 82, fracc. XI). La fracción a que se hace alusión se refiere a la ASF y la LFSF y a los acuerdos con las EFSL sobre las reglas y procedimientos para la fiscalización.

Para el ejercicio fiscal 2007 el Profis aparece con claridad en el artículo 10 del DPEF, en cual se define la normatividad que le aplicará; el programa contó con 310 millones de pesos, cumpliendo con la disposición legal arriba referida.

Los recursos del Profis que se dan a la ASF y a las EFSL se consideran subsidios, por lo que deben destinarse exclusivamente para actividades relacionadas directamente con la revisión y fiscalización de los recursos federales (mayoritariamente salarios y viáticos de los auditores). La distribución de estos recursos en 2007, se realizó considerando un factor de equidad de 6 millones de pesos para cada EFSL y el resto en proporción directa a los recursos aprobados para cada estado, en el Ramo 33.

Para el ejercicio fiscal 2008, el Profis cuenta con 332.3 millones de pesos y se cambió radicalmente el procedimiento de distribución, ya que las EFSL tuvieron problemas para su implementación y no demostraron la eficiencia requerida, ni se cumplieron con los requerimientos de rendición de cuentas y transparencia.²³ Entre las causas detectadas

²³Punto de Acuerdo, relativo a la Aplicación de los Recursos Correspondientes al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008, a cargo de la Diputada Alma Edwiges Alcaraz Hernández, miembro de la

de estos problemas resaltan la falta de autonomía de las EFSL y la falta de personal capacitado para realizar las auditorías conforme a los lineamientos que establece la ASF.²⁴ Así, la distribución de los recursos del Profis para 2008 se basa en dos componentes, el federal y el correspondiente a las Entidades Federativas (por conducto de las EFSL). El componente federal equivale al 60 por ciento y se entrega a la ASF para que de “manera directa” fiscalice los recursos federales transferidos; de ese porcentaje, 10 por ciento lo destinará a la capacitación de las EFSL. El componente a los Estados (40 por ciento del Profis) se distribuye con un factor de equidad de un 35 por ciento repartido entre las EFSL y el 65 por ciento con base en una evaluación de resultados de operación del propio Profis en el ejercicio fiscal anterior, evaluación que definirá la ASF.

Podemos observar con facilidad que la fiscalización superior de los recursos federales transferidos a estados y municipios no es sencilla, sus mecanismos se han diseñado en los últimos tiempos y la rendición de cuentas y transparencia sobre esta fiscalización y sus resultados comienza en años recientes a ser necesaria; como señala Ugalde.²⁵ “Un diseño eficaz de rendición de cuentas en los procesos de descentralización requiere de un sistema de tres vigilantes: el gobierno federal que debe seguir vigilando desde arriba cada vez menos, el Congreso local que debe vigilar horizontalmente al gobierno estatal y de manera diagonal a los presidentes municipales, y la ciudadanía que debe vigilar desde abajo”. La ASF, las EFSL, los convenios de coordinación y colaboración, el Profis y todo el ordenamiento jurídico sobre la fiscalización superior son parte importante de este imprescindible sistema de vigilancia.

Aunque deben permanecer con plena eficacia los principios de soberanía estatal, autonomía municipal y libre administración hacendaria, no deben ser interpretados como un obstáculo para la rendición de cuentas y la vigilancia y evaluación de los recursos públicos en

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 31 de octubre de 2007.

²⁴*Idem.*

²⁵Luis Carlos Ugalde (2004: 256).

ninguno de los ámbitos de gobierno. Sin esta vigilancia, es imposible evaluar el gasto público y su impacto y resultados en el desarrollo humano así como la calidad de los gobiernos.²⁶ En términos generales, se observa un avance en la fiscalización superior federal de los recursos transferidos, ya que por un lado se legisla con mayor precisión al respecto en los últimos años, y por otro, se demuestra una voluntad de colaboración al dotar de recursos económicos (Profis) a las EFS y la celebración de los convenios respectivos de la ASF con las EFSL; habrá que esperar algunos años para observar, *de facto*, el funcionamiento y eficiencia de estos nuevos mecanismos.

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN JALISCO

En el ámbito subnacional, la evolución de ordenamientos jurídicos de la fiscalización superior y la transformación de Contadurías Mayores de Hacienda en Entidades de Fiscalización Superior autónomas y modernas, no ha sido homogénea. Desde 2005 se ha realizado una evaluación anual a los ordenamientos jurídicos mencionados²⁷, que tiene entre sus objetivos: realizar un diagnóstico del estado y calidad de las leyes federales y estatales; hacer una valoración comparativa entre las leyes mencionadas, a nivel estatal (subnacional o regional) y a nivel municipal (local) 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 INTOSAI para el diseño o modelo que deben seguir las EFS, en especial, lo referente a la legislación que las rige. Además de lo anterior, se toma en cuenta a la LFSF y el modelo de la ASF por constituir el punto de referencia constitucional y legal del sistema federal. También fueron considerados los análisis y recomendaciones de los autores que han abordado desde múltiples enfoques a las EFS y la legislación de éstas.²⁸

²⁶Un interesante trabajo sobre el desempeño de los gobiernos municipales en México, en Moreno Jaimes (2008).

²⁷Figueroa Neri (2007).

²⁸Entre otros, los enlistados en "Fuentes y bibliografía".

En síntesis, se diseñaron diez indicadores clave y se les asignaron valores numéricos, para tener una escala del cero al cien, donde cien es el máximo. Cabe aclarar que las legislaciones que tienen cien, cumplen con los mínimos de buena calidad, pero pueden ser mejorables. 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.²⁹

Presentamos los resultados generales de la *Evaluación 2008*³⁰ que valora con los indicadores mencionados a los ordenamientos jurídicos subnacionales vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2007. Esto nos permite tener una panorámica nacional del estado de la cuestión y ubicar el caso particular de Jalisco:

Cuadro 1
CT-EVALUACIÓN GENERAL DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO BÁSICO
DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL GASTO PÚBLICO, VIGENTE AL 31/12/2007
(Orden alfabético)

<i>No.</i>	<i>Estado</i>	<i>Evaluación</i>
1	Aguascalientes	15
2	Baja California	70
3	Baja California Sur	30
4	Campeche	100
5	Coahuila	100
6	Colima	45
7	Chiapas	100
8	Chihuahua	75
9	Distrito Federal	70
10	Durango	100
11	Estado de México	100
12	Guanajuato	90
13	Guerrero	85
14	Hidalgo	85
15	Jalisco	60
16	Michoacán	100

²⁹Una descripción más amplia de los indicadores, metodología y la investigación en general en Figueroa Neri (2005 y 2007).

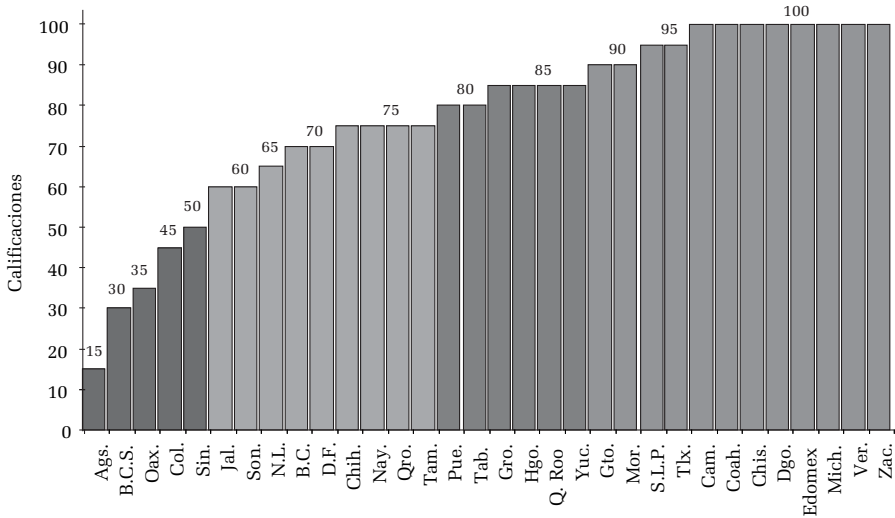
³⁰Figueroa Neri (2008a).

No.	Estado	Evaluación
17	Morelos	90
18	Nayarit	75
19	Nuevo León	65
20	Oaxaca	35
21	Puebla	80
22	Querétaro	75
23	Quintana Roo	85
24	San Luis Potosí	95
25	Sinaloa	50
26	Sonora	60
27	Tabasco	80
28	Tamaulipas	75
29	Tlaxcala	95
30	Veracruz	100
31	Yucatán	85
32	Zacatecas	100

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 1

EVALUACIÓN GENERAL DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO BÁSICO,
DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL GASTO PÚBLICO, VIGENTE AL 31/12/2007
(Escala 0 a 100)



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2

COMPARACIÓN DE LAS EVALUACIONES 2005, 2006, 2007 Y 2008 DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO BÁSICO
DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL GASTO PÚBLICO
(Orden decreciente)

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

Nota: El aumento, disminución o igualdad en la calificación, es en relación al año inmediato anterior.
Fuente: Elaboración propia.

Pasando al caso de Jalisco, a manera de contexto legislativo, no hay una ley equivalente a la LFPRH, ya que continúa vigente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.³¹ En este cuerpo jurídico no se contempla ninguna disposición sobre la Auditoría Superior del Estado o la fiscalización superior, como tampoco se hace en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios.³²

En cuanto a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco (LFSJAL) se aprueba por primera vez, en enero de 2001 y se reforma sustancialmente en diciembre de 2003, para entrar en vigor en 2004. Tras discusiones de más de tres años, el Congreso del Estado aprueba el 13 de mayo de 2008 una nueva regulación: la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios³³ que entrará en vigor el 1 de enero de 2009.

La evaluación 2008³⁴ de la vigente LFSJAL, es de 60 de un máximo de 100 puntos posibles a obtener. En los años 2005 y 2006, obtiene 50 y el aumento no se debe a una reforma directa en la LFSJAL, sino a las disposiciones en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPIJAL), que subsanan la falta de una disposición legal en la LFSJAL que otorgue el carácter público al Informe Final de la ASJAL respecto de las revisiones a las cuentas públicas; la LTIPIJAL obliga a la ASJAL a publicar sus informes,³⁵ obligación que no cumple ya que no están disponibles en su sitio web³⁶ y solo se obtienen mediante solicitudes de información y el correspondiente pago por la expedición de las fotocopias.

Este obstáculo para obtener información pública, salvable pero ilegal, contradice además los principios cinco y seis de INTOSAI, relativos a

³¹En vigor desde el 12 de enero de 1998 y con última reforma el 11 de septiembre de 2007.

³²En vigor desde el 1 de enero de 1997 y con última reforma el 16 de diciembre de 2006.

³³Periódico Oficial del Estado del 5 de julio de 2008.

³⁴Figueroa Neri (2008a).

³⁵Artículo 3.- Serán sujetos obligados para la presente ley los siguientes:

I. El Poder Legislativo del Estado:

a) El Congreso del Estado y sus órganos administrativos, técnicos y auxiliares;

Artículo 13.- Los sujetos obligados, sin que sea necesario que lo solicite persona alguna, deberán publicar de manera permanente, según la naturaleza de la información, así como actualizarla conforme se requiera, la información fundamental que se enlista a continuación, por medios de fácil acceso y comprensión para los ciudadanos, tales como publicaciones, folletos, estrados, periódicos murales, boletines o cualquier otro medio a su alcance:

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

³⁶www.asej.gob.mx

la independencia de las EFS: “(Las EFS tienen) el derecho y la obligación de informar sobre su trabajo... no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría” y “Las EFS tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley”.³⁷

Varias deficiencias tiene la LFSJAL³⁸ además de la ya señalada en materia de transparencia; tal vez la más importante es la falta de autonomía plena de la ASJAL lo que impide que su titular pueda gestionar internamente con independencia a su entidad ni nombrar a su personal, como tampoco puede determinar su plan anual de trabajo sin la autorización de la Comisión de Inspección del Congreso. En materia de responsabilidades³⁹ detectadas con motivo de las revisiones que hace la ASJAL ésta no puede ir más allá de la mera detección de irregularidades, determinación de responsabilidades y cuantificación de los daños al erario público. Carece de facultades directas para iniciar los procedimientos de responsabilidades y tampoco puede sancionar;⁴⁰ ni siquiera está establecido en la ley que deba darle seguimiento a estos procedimientos, como sucede recientemente en el ámbito federal.⁴¹

Por lo que toca a la revisión de fondos y recursos públicos, desde la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPJAL) se dota de competencias a la ASJAL para fiscalizar tanto los recursos propios del estado y de sus municipios, como los transferidos y se le obliga a informar sobre ello, siempre y cuando los recursos federales formen parte de las cuentas públicas (art. 35, fracc. XXV a) primer párrafo y b).

La LFSJAL no desarrolla con abundancia los preceptos constitucionales, pero sí hace remisión al convenio que deberá haber entre la ASF

³⁷INTOSAI (2007a).

³⁸Un análisis detallado de esta ley, se encuentra en Figueroa Neri (2005: 259-276).

³⁹Figueroa Neri *et al.* (2008).

⁴⁰Artículos 65 y 35, fracción VI de la LFSJAL.

⁴¹El 30 de agosto de 2007 aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al art. 32 de la LFSF, añadiendo la obligación para la ASF de “informar detalladamente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, del estado que guarda la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas”. El informe es semestral y se entrega los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año.

y la ASJAL para que esta última fiscalice los recursos federales cuando se ejerzan “recursos públicos estatales o municipales, y los federales que le compete revisar a la Auditoría Superior mediante convenio que haya suscrito con su similar Auditoría Superior de la Federación” (art. 4). También, existe una disposición legal muy difusa sobre la inclusión del análisis de las “aportaciones federales o estatales, en dinero o en especie” en el Informe del Resultado de la Revisión, Examen y Fiscalización Superior de la Cuentas Públicas que debe rendir la ASJAL al Congreso (art. 48, fracc. X, inciso d).

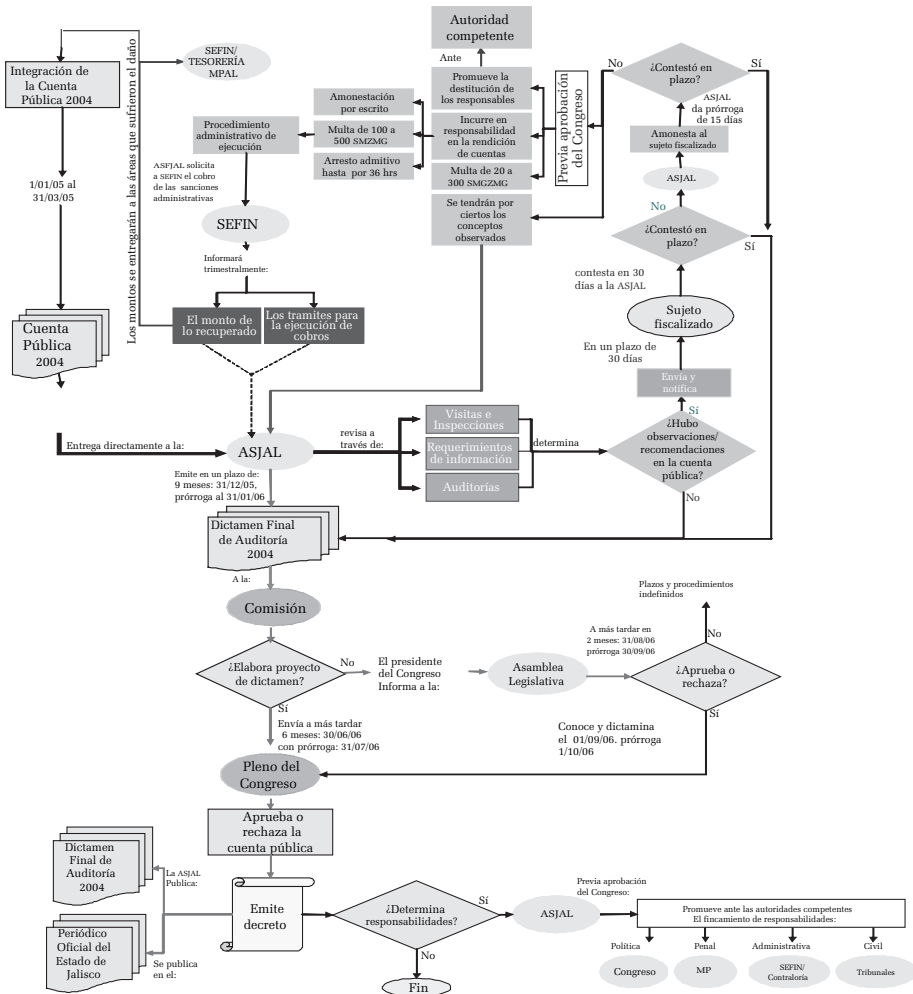
El convenio entre la ASF y la ASJAL –en representación del Congreso del Estado– fue suscrito el 30 de octubre de 2002 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de noviembre de ese año, lo que ha permitido auditorías directas de la ASF de las cuentas públicas 2002 a la fecha (cuenta pública 2006) y auditorías de la ASJAL vinculadas o coordinadas, sobre los recursos federales transferidos al estado y sus municipios.

Valorando el panorama legislativo federal y estatal de Jalisco –además de las deficiencias encontradas en este último ámbito– estamos ante disposiciones normativas y sus consecuentes diseños institucionales asimétricos, lo que impide una buena armonización legal y técnica para las auditorías gubernamentales, y por ende, que permita llevar a cabo la fiscalización superior, directa o indirecta de los recursos federales transferidos y de los propios, que arroje resultados integrales y válidos sobre el gasto público.

A continuación presentamos algunos datos y resultados de la revisión a las cuentas públicas del Poder Ejecutivo y de los Municipios del Jalisco, correspondientes a los años 2004 y 2005, tanto de las revisiones realizadas por la ASF como por la ASJAL.

REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS REALIZADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE JALISCO

Describir el proceso de fiscalización superior en Jalisco que contiene la LFSJAL no es sencillo, y para cumplir con el objeto de este apartado, ofrecemos un diagrama de flujo que ilustra las diferentes etapas y complejidad del mismo como preámbulo de los resultados empíricos:



El número de cuentas públicas e informes de la ASJAL no se puede definir en la LFSJAL ya que puede variar año con año según la creación y naturaleza de los entes públicos estatales y municipales y los organismos autónomos; el artículo 3 de la LFSJAL establece en su definición de “cuenta pública” que son los informes de los poderes del Estado, municipios, entes públicos estatales y municipales y organismos autónomos, sobre su gestión financiera. Se decidió utilizar para el ámbito estatal, sólo el caso de la cuenta pública del Ejecutivo Estatal, por ha-

berse realizado un estudio⁴² profundo sobre este caso en otro trabajo y ser el “sujeto fiscalizado” por antonomasia, que vigila el Poder Legislativo además de la importancia política en el sistema de rendición de cuentas⁴³ y financiera por el presupuesto que ejerce.

Por otra parte, considerando la importancia del ámbito municipal para valorar el desarrollo humano, y con base en la información disponible, se optó por ofrecer una panorámica de la totalidad de los Municipios jaliscienses, en relación con el cumplimiento de entrega de sus cuentas públicas y la aprobación o rechazo de las mismas por parte del Congreso, una vez que han sido revisadas por la ASJAL. Una última consideración es que la cuenta pública 2004 es la primera que se revisa con la LFSJAL actual y los resultados de la revisión de la cuenta pública 2005 son los más recientes disponibles, los siguientes ejercicios aún están en plazos legales para su revisión.

Poder Ejecutivo

La fiscalización superior de las cuentas públicas 2004 y 2005 del Poder Ejecutivo de Jalisco es realizada por la LVII Legislatura (1/feb/2004-31/ene/2007)⁴⁴ y bajo un escenario de gobierno dividido ya que el partido del gobernador (PAN) había perdido la mayoría en el Congreso, teniendo el PRI esta mayoría⁴⁵ y por otro lado, con un gobernador interino, ya que Ramírez Acuña asume la Secretaría de Gobernación del país, por invitación del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

En el anexo 1 ofrecemos una cronología del proceso para la revisión y aprobación de la cuenta pública 2004, la cual al confrontarla con el

⁴²Figureroa Neri *et al.* (2008).

⁴³Cejudo Ramírez (2005).

⁴⁴El Congreso se integra por 40 diputados, 20 electos por el principio de mayoría relativa y los otros 20 por el principio de representación proporcional con una cláusula de gobernabilidad de 6 puntos porcentuales (art. 31 frac.II de la Ley Electoral del Estado de Jalisco).

⁴⁵19 diputados del PRI, 48 por ciento; 17 del PAN, 43 por ciento; 2 del PRD, 5 por ciento y 2 del PVEM, 5 por ciento. Sin embargo, la configuración parlamentaria cambió en el mes de noviembre del año 2006, ya que los Diputados Roberto García de la Torre –legislador electo por el principio de representación proporcional– y Armando Pérez Oliva –diputado por el principio de mayoría relativa– deciden dejar al grupo parlamentario del PRI para integrarse al del PAN.

procedimiento legal descrito en el diagrama de flujo, nos llevó a concluir que la ASJAL cumplió los plazos legales (un año, por la prórroga autorizada) para la revisión y emisión de su “Dictamen final de opinión”; no así, la Comisión de Inspección que legalmente sólo tiene seis meses para proponer al Congreso el proyecto de dictamen, y lo hizo en este caso en ocho y medio meses. El Congreso no tiene plazo legal para emitir su dictamen, pero por inferencia con base en el artículo 9, fracc. IV de la LFSJAL, y como se observa en el diagrama de flujo, no debe excederse de ocho meses para dictaminar una cuenta pública, a partir de la entrega del informe de la ASJAL; en este caso particular, el Congreso aprobó una semana después de presentado el proyecto, la cuenta pública; apareciendo el Decreto respectivo, en el *Periódico Oficial del Estado*, otra semana más tarde.

Por otra parte, del Informe final de revisión que hizo la ASJAL, cabe destacar que esta entidad concluye y propone al congreso que “No es de aprobarse el Estado de Origen y Aplicación que forma parte de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal 2004, siendo procedente fincar como cargo por responsabilidad pecuniaria, para efecto de resarcir al Erario Público Estatal, la cantidad de \$186’137,822 a cargo del Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña, quien fungió como Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, durante el período fiscal auditado... Se comunica lo anterior al H. Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Inspección, para que si a bien lo tiene, determine la responsabilidad pecuniaria y se eleve a la categoría de crédito fiscal”.⁴⁶

A pesar de esta recomendación que hace la ASJAL, el Congreso aprueba la cuenta pública, sin justificar adecuadamente en los correspondientes documentos públicos, las razones para eximir de la responsabilidad pecuniaria al gobernador.

En el anexo 2 presentamos las etapas para la revisión y aprobación de la cuenta pública 2005; a diferencia del año anterior, la ASJAL no requirió de prórroga para la entrega de su informe, lo que puede interpretarse como un aprendizaje y eficiencia. No se puede decir lo mismo de la Comisión de Inspección que revisa expeditamente el dictamen de

⁴⁶ASJAL (2006).

la ASJAL, en dos semanas como máximo, es un tiempo muy reducido que hace inverosímil un buen análisis. En el informe respectivo, la ASJAL recomendó aprobar la cuenta pública 2005 del poder ejecutivo de Jalisco, lo cual es ratificado por el Congreso en su decreto final. Esta aprobación lisa y llana, también podría interpretarse como un aprendizaje de los sujetos fiscalizados, es decir, gastaron bien y legalmente los recursos públicos y por eso no hay observaciones por parte de la ASJAL o, en una interpretación opuesta, la ASJAL no intenta determinar daños o perjuicios ni responsabilidades, ante la experiencia del año anterior cuando no fue escuchada y atendida su recomendación.

Municipios

En Jalisco existían 124 Municipios hasta 2005, por que hay el mismo número de cuentas públicas de ese ámbito de gobierno, descontando las de los entes públicos autónomos u otras figuras que tienen obligación de presentar tal documento. En los anexos 3 (2004) y 4 (2005) ofrecemos datos sobre los tres documentos relevantes de la fiscalización superior: cuenta pública, informe de revisión de la ASJAL y dictamen final del Congreso. Los datos localizados fueron las fechas de entrega o emisión de estos documentos para valorar si se cumplió con los plazos legales, si fueron aprobadas o no las cuentas públicas y si este resultado ya fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado*. Aunque es un panorama muy escueto y sólo formal sobre el grado de cumplimiento y resultado de las principales etapas del procedimiento de fiscalización superior, podemos vislumbrar comportamientos de los actores y algunos problemas.

Reiterando lo descrito en el diagrama de flujo y apuntado en el caso del Poder Ejecutivo, conforme a la LFSJAL, la ASJAL tiene nueve meses, prorrogables con otros tres, es decir, un máximo de 12 meses (un año) para entregar su Informe final al Congreso y éste, un plazo máximo de ocho meses, a partir de esta entrega, para dictaminar aprobando o no, las cuentas públicas.

Las fechas de entrega de la cuentas públicas municipales no se localizaron, pero la ASJAL respondió a una solicitud de información que

se le formuló,⁴⁷ sobre la entrega en plazo o extemporánea de la cuenta pública de cada municipio, por cada uno de los ejercicios fiscales. Las fechas de entrega de los informes de la ASJAL están disponibles en su sitio web, sólo los de ámbito municipal. Las fechas de los dictámenes del Congreso, se toman del Decreto aprobado y publicado en el *Periódico Oficial del Estado*.

Con base en los datos del anexo 1, podemos observar un incumplimiento en los plazos de entrega de la cuenta pública por parte de los municipios, con cifras cercanas en ambos años: 2004, 90 municipios (72.58 por ciento del total) y en 2005, 96 (74.32 por ciento del total). Una de las grandes ausencias en la normatividad es la falta de responsabilidad bien delimitada y la sanción respectiva por este incumplimiento.

En contraste, la ASJAL reporta haber entregado los informes respectivos, en los dos años, en el plazo legal que le otorga la LFSJAL; sin embargo, no publica los informes como ya se apuntó.

El Congreso del Estado, en el 2004, emite su dictamen final en el plazo legal en el 83.06 por ciento de los casos (103 cuentas públicas), 12.9 por ciento (16 cuentas públicas) en forma extemporánea y existen cinco cuentas públicas municipales del año 2004 sin dictaminar,⁴⁸ lo que resulta grave en términos jurídicos por las consecuencias: indefinición de la situación, posibles prescripciones en materia de responsabilidades y falta de información para decidir sobre presupuestos posteriores. Este escenario se agrava en el 2005, ya que sólo se dictaminaron 62 cuentas públicas (50 por ciento) a tiempo, 48 fuera de plazo (38.7 por ciento) y había, al día último de la búsqueda en el *Periódico Oficial del Estado*,⁴⁹ 14 cuentas públicas (11.3 por ciento) sin dictaminar.⁵⁰

Entre las cuentas públicas dictaminadas, encontramos que en 2004 se aprueban 115 y se rechazan cuatro;⁵¹ es extraño que del total de las 119 cuentas públicas dictaminadas, no se hayan publicado dos, de las cuales

⁴⁷Vid. Fuentes y Bibliografía.

⁴⁸Chiquilistlán, Huejúcar, San Martín de Bolaños, Tapalpa y Unión de San Antonio.

⁴⁹30 de marzo de 2008.

⁵⁰Acatlán de Juárez, Amacueca, Amatitán, Cuquío, El Salto, Huejúcar, La Huerta, Mascota, Ojuelos de Jalisco, San Cristóbal de la Barranca, Tapalpa, Tenamaxtlán, Unión de San Antonio, Unión de Tula.

⁵¹Atoyac, Huejuquilla el Alto, San Julián y Tamazula de Gordiano.

una fue aprobada y la otra no.⁵² Esto también tiene consecuencias jurídicas ya que los decretos entran en vigor al día siguiente de su publicación.

Similar situación se repite para el ejercicio fiscal 2005, ya que del total de cuentas públicas dictaminadas, hay 109 cuentas públicas aprobadas y una rechazada,⁵³ respecto a su publicación, los Decretos correspondientes de 97 cuentas públicas ya aparecieron en el *Periódico Oficial* y 13 no se localizaron.⁵⁴

Es destacable que aunque con retraso, la totalidad de municipios entreguen sus cuentas públicas y la ASJAL las revise y se cuente con sus Informes (no en Internet, pero a solicitud) lo cual nos permite observar con mayor detalle los resultados de la revisión del ejercicio de los recursos públicos; ignoramos si en todos los estados del país existe esto, pero con tecnologías de información podríamos acceder a esta información de la totalidad de municipios del país.

Sin duda, los resultados encontrados nos dejan insatisfechos sobre las consecuencias de la fiscalización superior en el ámbito estatal y municipal de Jalisco, especialmente lo relativo a responsabilidades de los servidores públicos y el uso o la utilidad de los Informes de la ASJAL, lo que invita a investigaciones posteriores sobre este importante mecanismo de la rendición de cuentas.

REVISIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS A JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, REALIZADA POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, la ASF reporta sobre el Estado de Jalisco, haber realizado 66 acciones de las cuales 39 fueron determinadas directamente por la ASF y 27 por la ASJAL. De estas acciones, 58 (87.9 por ciento) son recomendaciones de naturaleza preventiva y ocho de carác-

⁵²Zapotlán del Rey y Tamazula de Gordiano, respectivamente.

⁵³Yahualica de González Gallo.

⁵⁴Ameca, Cabo Corrientes, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, Cuautla, Chimaltitán, Encarnación de Díaz, Jalostotitlán, La Barca, Lagos de Moreno, San Martín de Bolaños, Zapotitlán de Vadillo y Zapotlán el Grande.

ter correctivo (12.1 por ciento). Las acciones deberán ser atendidas o solventadas por el Gobierno del Estado en dos casos; por la Secretaría de Desarrollo Social, un caso; por el municipio de Puerto Vallarta en 36; y 27 por la ASJAL. Hay un seguimiento de estas acciones, en los Informes sobre las Cuentas Públicas 2005 y 2006.

Para el ejercicio fiscal 2004, la ASF revisó recursos del Ramo 33 a través de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ejercidos por el Municipio de Puerto Vallarta y el Fondo de Aportaciones Múltiples transferidos al Gobierno del Estado. Esta última revisión fue solicitada por la Comisión de Vigilancia de la ASF, de la Cámara de Diputados.

De la revisión efectuada al ejercicio 2005, la ASF reporta para el estado de Jalisco haber formulado, promovido o presentado, 60 acciones además de otras siete que fueron fincadas o impuestas en forma directa por la ASF. En este año, se revisaron los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud, transferidos al Gobierno del Estado; los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ambos ejercidos por Zapopan.

Los resultados de la revisión de la ASF sobre los recursos transferidos pueden parecer a simple vista no relevantes, sin embargo, el hecho mismo de que haya auditorías directas de la ASF y auditorías coordinadas con la ASJAL, es un avance triple: en la fiscalización superior de los recursos federales transferidos, en la fiscalización superior de Jalisco y en el sistema de rendición de cuentas nacional, al irse integrando información relevante para la toma de decisiones financieras que hacen los gobernantes de los tres ámbitos. Garantiza, en particular, un *ojo* externo alejado del contexto político inmediato de Jalisco o sus municipios y los resultados pueden contrastarse con los obtenidos por las auditorías directas de la ASJAL, realizándose controles externos concurrentes pero independientes, sobre los recursos públicos, y en consecuencia, sobre la calidad del gasto público, su impacto en el desarrollo humano y la calidad de los gobiernos.

REFLEXIONES FINALES

Se observa en lo general, una evolución favorable en los ordenamientos jurídicos mexicanos que regulan la fiscalización superior del gasto público, tanto en el ámbito nacional como subnacional; sin embargo, esta evolución no es uniforme en los estados. En el punto particular de dotar de autonomía a las EFSL, hay avances significativos pero no suficientes.

En Jalisco no existe un buen ordenamiento jurídico en materia de fiscalización superior, es más bien mediocre, no se cuenta con una Auditoría Superior autónoma y que cumpla con todas sus obligaciones legales, sobresaliendo el incumplimiento de la ASJAL de colocar sus informes en sitio accesible –su sitio web–, obligación marcada por la LTPJAL.

No podemos dejar de resaltar el incumplimiento consuetudinario del Congreso de Jalisco, respecto de su obligación de dictaminar la aprobación o no aprobación de las cuentas públicas en el plazo máximo de ocho meses, así como la falta de rendición de cuentas, en su dimensión argumentativa que implicó la aprobación de la cuenta pública 2004 del Poder Ejecutivo del Estado, a pesar de la recomendación contraria de la ASJAL.

En el ámbito municipal, sobresale el retraso en la entrega de las cuentas públicas, lo que nos hace formular varias hipótesis: los municipios no tienen capacidad técnica para integrar y entregar sus cuentas públicas a tiempo; o, al no existir sanción por este retraso no hay un esfuerzo por cumplir con esta obligación; o, a pesar de este retraso, el Informe de la ASJAL se formula en los plazos legales, por lo que no es necesario corregir el incumplimiento. Respecto a esto último, nos aventuramos con dos conjeturas: la ASJAL tiene la capacidad para ser eficiente y revisar las cuentas públicas municipales a pesar del retraso en su entrega; o, son revisadas estas cuentas públicas con menor rigor y detalle para poder cumplir con la entrega del Informe en el plazo legal.

Por otra parte, los incumplimientos legales que fueron observados en este trabajo y en anteriores,⁵⁵ carecen de sanción alguna, lo que induce a dos supuestos no excluyentes: la legislación tiene defectos

⁵⁵Figueroa Neri *et al* (2008).

y vacíos; o bien, a pesar de las disposiciones legales para determinar responsabilidades, iniciar procedimientos y llegar a las sanciones, éstas son ineficaces ya que no se aplican.

Por lo que toca a las revisiones y auditorías de la ASF sobre los recursos federales transferidos a Jalisco o sus municipios, se observa un fortalecimiento de la autonomía de esta EFS como también un buena relación con la ASJAL, gracias al convenio celebrado y especialmente, una adecuada transparencia al tener disponibles sus Informes en Internet.

El Profis, por su parte, significa una voluntad política para fortalecer a las EFSL y apoyar la fiscalización superior de los recursos federales transferidos en una forma más efectiva ya que dota de recursos financieros. Sin embargo, se percibe un fracaso sobre la descentralización de esto y una ineficiencia de las EFSL para cumplir con sus mandatos; otorgarle la mayor parte del PROFIS a la ASF, puede ser técnicamente correcto y hay una expectativa de mayor eficiencia con las auditorías directas, pero implica también, volver a un centralismo y una visión de incapacidad de las instituciones públicas locales. Es importante analizar y descubrir por qué las EFSL no pudieron realizar sus labores adecuadamente, y corregir el problema, comenzando por la legislación y su autonomía, pero también estudiar su organización, funcionamiento, personal, etcétera.

Falta, en general, mejorar el diseño jurídico-institucional y después de ello, pasar de las reglas y formas, a dotar de capacidades jurídicas y técnicas tanto a los sujetos fiscalizados, en especial, los municipios, como a la ASJAL para que puedan cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización superior. Y en el plano político, es impostergable y debe ser tomado como una oportunidad de mejora, la apertura del Congreso, para que su trabajo en Pleno o en Comisiones sea transparente, además de establecer mecanismos que garanticen que habrá una rendición de cuentas que cumpla con su dimensión argumentativa y, por otro lado, con las sanciones respectivas en caso de incumplimientos. Aunque hay luces sobre la fiscalización superior de los recursos públicos en Jalisco, persisten las sombras, situación que no puede permitirse si aspiramos a tener gobiernos que rindan cuentas, que demuestren buenos desempeños y que nos generen a todos, un mejor desarrollo humano.

ANEXO 1

CRONOLOGÍA DE LA REVISIÓN Y APROBACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO DE JALISCO, 2004

<i>Fecha</i>	<i>Acto/actividad</i>
28/marzo/2005	Entrega de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo a la ASJAL
Abril/2006	La ASJAL inicia la revisión, conforme a su Programa Anual de Actividades, aprobado previamente por la Comisión de Inspección del Congreso
Sin fecha exacta	La ASJAL solicita ampliación del plazo para el examen y revisión de la Cuenta Pública
14/sep/2005	El Congreso autoriza la ampliación del plazo
28/mar/2006	La ASJAL entrega su “Dictamen de opinión” a la Comisión de Inspección
28/mar/06	La Comisión de Inspección recibe el “Dictamen de opinión” de la ASJAL e inicia su análisis
25/jul, 3, 9 y 14/ago, todos del 2006	Comparecencias con motivo del análisis del “Dictamen de opinión” de la ASJAL, ante la Comisión de Inspección, de diversos Secretarios. ^a
25 y 26/sep de 2007	Inspección de campo, realizada por los miembros de la Comisión de Inspección, ^b al recorrido de la Carretera Mascota-Las Palmas. ^c
27/sept/2006	Oficio del Director General de Infraestructura Carretera, presentado a la Comisión de Inspección
16/dic/2006	La Comisión de Inspección elabora el proyecto de dictamen final que aprueba la cuenta pública.
21/dic/06	Se somete a primera lectura el dictamen
23/dic/2006	El Congreso aprobó la cuenta pública con recomendaciones pero sin ninguna responsabilidad ni sanción a servidores públicos
30/dic/2006	Se publica en el Periódico Oficial del Estado el Decreto aprobatorio

^aLos secretarios que comparecieron fueron los de Finanzas, Ignacio Novoa López; General de Gobierno, Gerardo Octavio Solís Gómez; Desarrollo Urbano, Claudio Sainz David; Desarrollo Rural, Álvaro García Chávez.; Administración, Adrián Garza Rodríguez; Educación, Miguel Ángel Martínez Espinosa; y del Director General de Comunicación Social, Fernando Arias Pérez.

^bLos diputados José Ángel González Aldana, Enrique García Hernández, Juvenal Esparza Vázquez y Armando Pérez Oliva, llevaron a cabo el recorrido en conjunto con autoridades de Sedeur, <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/hoycongreso/sintesis/161206.pdf> <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/hoycongreso/sintesis/141206.pdf>

^cLas obras públicas realizadas en la carretera Mascota – Las Palmas – Puerto Vallarta, fueron las más observadas por la ASJAL, además de que fueron expuestas por los medios de comunicación; entre ellos, los Periódicos *Mural* y *Público*, mismos que mencionan la cantidad de 28'000,000 de pesos erogados en la construcción de esta carretera, <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/servicios/hoycongreso/cortes/cortedeldia.cfm?fecha=26/09/2006>.

ANEXO 2

CRONOLOGÍA DE LA REVISIÓN Y APROBACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL PODER EJECUTIVO DE JALISCO 2005

<i>Fecha</i>	<i>Acto/actividad</i>
Sin fecha exacta de entrega	Entrega de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo a la ASJAL
Abril/2006	La ASJAL inicia la revisión, conforme a su Programa Anual de Actividades, aprobado previamente por la Comisión de Inspección del Congreso
15/dic/2006	La ASJAL entrega su dictamen de opinión a la Comisión de Inspección
15/dic/2006	La Comisión de Inspección inicia su análisis y deliberación
Sin día exacto de dic/2006	La Comisión de Inspección elabora el proyecto de dictamen final que aprueba la Cuenta Pública.
9/ene/07	El Congreso aprobó la cuenta pública “en los términos del Informe Final presentado por la Auditoría Superior del Estado...”
30/ene/07	Se publica en el <i>Periódico Oficial del Estado</i> el Decreto aprobatorio

ANEXO 3

FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EJERCICIO FISCAL 2004 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO

No.	Municipio	Entrega de su cuenta pública		Informe de revisión de la Auditoría Superior del estado de Jalisco		Dictamen final del Congreso			Fecha de publicación del decreto en el P.O.
		En plazo legal ¿sí o no?	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha	Decreto	¿sí o no?	
1	Acatitlán	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21239	Sí	11/03/2006
2	Acatlán de Juárez	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21240	Sí	11/03/2006
3	Ahualulco de Mercado	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	06/06/2006	21363	Sí	20/06/2006
4	Amacueca	No	Sí	01/02/2006	Sí	22/02/2006	21241	Sí	11/03/2006
5	Amatitán	No	Sí	23/12/2005	No	31/08/2006	21443	Sí	19/09/2006
6	Ameca	No	Sí	09/02/2006	Sí	23/08/2006	21427	Sí	07/09/2006
7	Arandas	No	Sí	01/02/2006	No	13/10/2006	21407	Sí	28/10/2006
8	Atemajac de Brizuela	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21242	Sí	14/03/2006
9	Atengo	No	Sí	09/02/2006	Sí	06/04/2006	21303	Sí	22/04/2006
10	Atenguillo	No	Sí	08/02/2006	Sí	06/04/2006	21304	Sí	22/04/2006
11	Atotonilco el Alto	No	Sí	08/02/2006	Sí	06/04/2006	21302	Sí	22/04/2006
12	Atoyac	No	Sí	01/02/2006	Sí	06/06/2006	21361	No	20/06/2006
13	Autlán de Navarro	No	Sí	23/12/2005	No	13/10/2006	21466	Sí	28/10/2006
14	Ayotlán	No	Sí	08/02/2006	No	28/06/2007	21866	Sí	17/07/2007
15	Ayutla	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21335	Sí	27/05/2006
16	Bolaños	No	Sí	27/01/2006	Sí	22/02/2006	21243	Sí	14/03/2006
17	Cabo Corrientes	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21324	Sí	25/05/2006
18	Cañadas de Obregón	No	Sí	27/01/2006	Sí	22/02/2006	21244	Sí	11/03/2006
19	Casimiro Castillo	No	Sí	01/02/2006	Sí	06/06/2006	21364	Sí	20/06/2006
20	Cihuatlán	No	Sí	01/02/2006	No	13/10/2006	21467	Sí	28/10/2006

Municipio	Entrega de Informe de revisión de su cuenta pública		Informe de la Auditoría Superior del estado de Jalisco		Dictamen final del Congreso		Fecha de publicación del decreto en el P.O.	
	En plazo legal ¿sí o no?	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha	Decreto ¿sí o no?		
21 Cocula	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21336	Sí	30/05/2006
22 Colotlán	No	Sí	09/02/2006	No	07/12/2006	21674	Sí	28/12/2006
23 Concepción de Buenos Aires	No	Sí	27/01/2006	Sí	11/05/2006	21319	Sí	25/05/2006
24 Cuautitlán de García Barragán	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21320	Sí	25/05/2006
25 Cuautla	No	Sí	21/02/2006	No	07/12/2006	21676	Sí	28/12/2006
26 Cuquío	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21246	Sí	11/03/2006
27 Chapala	No	Sí	23/12/2005	Sí	23/08/2006	21428	Sí	09/09/2006
28 Chimaltitán	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21245	Sí	11/03/2006
29 Chiquilistlán	No	Sí	09/02/2006	S.D				
30 Degollado	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21247	Sí	11/03/2006
31 Ejutla	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21313	Sí	25/05/2006
32 El Arenal	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21248	Sí	11/03/2006
33 El Grullo	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21249	Sí	11/03/2006
34 El Limón	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21337	Sí	30/05/2006
35 El Salto	No	Sí	08/03/2006	Sí	07/08/2006	21405	Sí	26/08/2006
36 Encarnación de Díaz	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21325	Sí	27/05/2006
37 Etzatlán	No	Sí	27/01/2006	Sí	11/05/2006	21314	Sí	25/05/2006
38 Gómez Farías	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21250	Sí	11/03/2006
39 Guachinango	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21251	Sí	11/03/2006
40 Guadalaajara	No	Sí	08/02/2006	No	18/01/2007	21787	Sí	13/02/2007

41	Hostotipaquillo	No	Sí	01/02/2006	Sí	22/02/2006	21252	Sí	11/03/2006
42	Huejúcar	No	Sí	23/12/2005	S.D				
43	Huejuquilla el Alto	No	Sí	23/12/2005	Sí	06/06/2006	21357	No	22/06/2006
44	Ixtlahuacán de los Membrillos	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21254	Sí	11/03/2006
45	Ixtlahuacán del Río	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21255	Sí	14/03/2006
46	Jalostotitlán	No	Sí	01/02/2006	Sí	11/05/2006	21338	Sí	30/05/2006
47	Jamay		Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21326	Sí	27/05/2006
48	Jesús María	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21327	Sí	27/05/2006
49	Jilotlán de los Dolores	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21256	Sí	14/03/2006
50	Jocotepec	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21257	Sí	14/03/2006
51	Juanacatlán	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21258	Sí	14/03/2006
52	Juchitán	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21259	Sí	14/03/2006
53	La Barca	Sí	Sí	23/12/2005	No	13/10/2006	21468	Sí	28/10/2006
54	La Huerta	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21315	Sí	25/05/2006
55	La Manzanilla de la Paz	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21260	Sí	14/03/2006
56	Lagos de Moreno	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	06/06/2006	21369	Sí	20/06/2006
57	Magdalena	No	Sí	08/02/2006	Sí	23/08/2006	21430	Sí	09/09/2006
58	Mascota	Sí	Sí	13/01/2006	Sí	11/05/2006	21339	Sí	30/05/2006
59	Mazamitla	No	Sí	01/02/2006	Sí	22/02/2006	21288	Sí	23/03/2006
60	Mexxicacán	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	27/07/2006	21393	Sí	15/08/2006
61	Mezquitic	No	Sí	08/02/2006	Sí	29/06/2006	21380	Sí	18/07/2006
62	Mixtlán	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21261	Sí	14/03/2006
63	Ocotlán	Sí	Sí	17/01/2006	Sí	28/06/2007	21864	Sí	17/07/2007
64	Ojuelos de Jalisco	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21340	Sí	30/05/2006
65	Pihuamo	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21282	Sí	14/03/2006
66	Poncitlán	No	Sí	08/02/2006	Sí	06/04/2006	21301	Sí	22/04/2006
67	Puerto Vallarta	No	Sí	08/02/2006	Sí	11/05/2006	21328	Sí	27/05/2006
68	Quitupan	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21284	Sí	14/03/2006
69	San Cristóbal de la Barranca	No	Sí	01/02/2006	Sí	22/02/2006	21262	Sí	14/03/2006
70	San Diego de Alejandría	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21316	Sí	25/05/2006

Anexo 3 (Continuación)

Municipio	Entrega de su cuenta pública		Informe de revisión de la Auditoría Superior del estado de Jalisco		Dictamen final del Congreso			
	En plazo legal ¿sí o no?	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha	Decreto	Aprobada ¿sí o no?	Fecha de publicación del decreto en el P.O.
71 San Gabriel	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21263	Sí	14/03/2006
72 San Juan de los Lagos	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21341	Sí	30/05/2006
73 San Juanito de Escobedo	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21264	Sí	14/03/2006
74 San Julián	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	06/06/2006	21358	No	20/06/2006
75 San Marcos	No	Sí	27/01/2006	Sí	22/02/2006	21265	Sí	14/03/2006
76 San Martín de Bolaños	No	Sí	27/01/2006	S.D.				
77 San Martín Hidalgo	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21342	Sí	30/05/2006
78 San Miguel el Alto	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21266	Sí	14/03/2006
79 San Sebastián del Oeste	No	Sí	01/02/2006	Sí	22/02/2006	21267	Sí	14/03/2006
80 Santa María de los Angeles	No	Sí	27/01/2006	Sí	22/02/2006	21286	Sí	14/03/2006
81 Santa María del Oro	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21269	Sí	14/03/2006
82 Sayula	No	Sí	19/01/2006	Sí	11/05/2006	21343	Sí	30/05/2006
83 Tala	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21270	Sí	14/03/2006
84 Talpa de Allende	No	Sí	27/01/2006	Sí	23/08/2006	21429	Sí	09/09/2006
85 Tamazula de Gordiano	Sí	Sí	09/02/2006	Sí	13/07/2006	21387	No	S.P.
86 Tapalpa	No	Sí	27/10/2006	S.D.				
87 Tecalitlán	Sí	Sí	13/01/2006	Sí	27/07/2006	21392	Sí	15/08/2006
88 Tecolotlán	No	Sí	27/01/2006	Sí	11/05/2006	21344	Sí	30/05/2006
89 Techaluta de Montenegro	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21271	Sí	14/03/2006

90	Tenamaxtlán	No	Sí	08/02/2006	Sí	31/08/2006	21444	Sí	19/09/2006
91	Teocaltiche	Sí	Sí	13/01/2006	Sí	29/06/2006	21381	Sí	18/07/2006
92	Teocuitatlán de Corona	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21272	Sí	14/03/2006
93	Tepatitlán de Morelos	No	Sí	01/02/2006	No	18/01/2007	21776	Sí	10/02/2007
94	Tequila	No	Sí	09/02/2006	Sí	06/04/2006	21300	Sí	22/04/2006
95	Teuchitlán	No	Sí	27/01/2006	Sí	22/02/2006	21273	Sí	14/03/2006
96	Tizapán el Alto	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21274	Sí	14/03/2006
97	Tlajomulco de Zúñiga	No	Sí	21/02/2006	No	13/10/2006	21469	Sí	28/10/2006
98	Tlaquepaque	Sí	Sí	27/01/2006	Sí	11/05/2006	21329	Sí	27/05/2006
99	Tolimán	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21275	Sí	14/03/2006
100	Tomatlán	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21276	Sí	14/03/2006
101	Tonalá	Sí	Sí	27/01/2006	Sí	11/05/2006	21345	Sí	30/05/2006
102	Tonaya	No	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21346	Sí	30/05/2006
103	Tonila	No	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21289	Sí	23/03/2006
104	Totatiche	No	Sí	01/02/2006	Sí	27/07/2006	21394	Sí	15/08/2006
105	Tototlán	No	Sí	30/01/2006	Sí	11/05/2006	21332	Sí	27/05/2006
106	Tuxcacuesco	No	Sí	31/03/2006	No	31/01/2007	21817	Sí	22/02/2007
107	Tuxcueca	No	Sí	01/02/2006	Sí	22/02/2006	21277	Sí	14/03/2006
108	Tuxpan	No	Sí	08/02/2006	Sí	22/02/2006	21278	Sí	14/03/2006
109	Unión de San Antonio	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21347	Sí	30/05/2006
110	Unión de Tula	No	Sí	01/02/2006	S.D.				
111	Valle de Guadalupe	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21279	Sí	14/03/2006
112	Valle de Juárez	No	Sí	09/02/2006	Sí	31/08/2006	21445	Sí	21/09/2006
113	Villa Corona	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21317	Sí	25/05/2006
114	Villa Guerrero	No	Sí	19/01/2006	Sí	11/05/2006	21348	Sí	30/05/2006
115	Villa Hidalgo	No	Sí	08/02/2006	Sí	06/06/2006	21362	Sí	20/06/2006
116	Villa Purificación	No	Sí	08/02/2006	Sí	11/05/2006	21330	Sí	27/05/2006
117	Yahualica de González Gallo	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	11/05/2006	21349	Sí	30/05/2006
118	Zacoalco de Torres	Sí	Sí	23/12/2005	Sí	22/02/2006	21280	Sí	14/03/2006

ANEXO 4 (EN ARCHIVO DE EXCEL)

FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EJERCICIO FISCAL 2005 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO

No.	Nombre	Entrega de Informe de revisión de su cuenta pública		Entrega de Informe de revisión de la Auditoría Superior del estado de Jalisco		Dictamen final del Congreso		Fecha de publicación del decreto en el P.O.
		En plazo legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	Fecha Decreto	Aprobada ¿sí o no?	
1	Acatic	No	29/01/2007	No	14/09/2007	21905	Sí	S.P
2	Acatlán de Juárez	No	23/02/2007	S.D.				
3	Ahualulco de Mer-cado	No	01/11/2006	Sí	28/11/2006	21633	Sí	14/12/2006
4	Amacueca	No	22/12/2006	S.D.				
5	Amatitán	No	14/03/2007	S.D.				
6	Ameca	No	30/03/2007	No	07/11/2007	21978	Sí	S.P
7	Arandas	No	29/12/2006	No	14/09/2007	21897	Sí	04/10/2007
8	Atemajac de Brizuela	Sí	27/10/2006	Sí	28/11/2006	21634	Sí	14/12/2006
9	Atengo	No	23/02/2007	Sí	14/09/2007	21883	Sí	04/10/2007
10	Atenguillo	No	07/12/2006	Sí	23/12/2006	21712	Sí	30/12/2006
11	Atotonilco el Alto	No	22/12/2006	Sí	09/01/2007	22149	Sí	27/01/2007
12	Atoyac	No	23/02/2007	Sí	14/09/2007	21884	Sí	04/10/2007
13	Autlán de Navarro	No	15/12/2006	Sí	09/01/2007	21760	Sí	27/01/2007
14	Ayotlán	No	16/11/2006	No	14/09/2007	21910	Sí	04/10/2007
15	Ayutla	No	22/12/2006	No	09/01/2007	21761	Sí	27/01/2007
16	Bolaños	No	14/11/2006	Sí	23/12/2006	21713	Sí	30/12/2006
17	Cabo Corrientes	No	06/12/2006	Sí	30/12/2006	21714	Sí	S.P
18	Cañadas de Obregón	Sí	31/10/2006	Sí	28/06/2007	21865	Sí	17/07/2007

Municipio	Entrega de Informe de revisión de su cuenta pública		Entrega de Informe de la Auditoría Superior del estado de Jalisco		Dictamen final del Congreso			Fecha de publicación del decreto en el P.O.
	En plazo legal ¿sí o no?	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha	Decreto	Aprobada ¿sí o no?	
19 Casimiro Castillo	No	Sí	30/01/2007	No	21/11/2007	22114	Sí	13/12/2007
20 Cihuatlán	No	Sí	14/03/2007	No	19/02/2008	22159	Sí	S.P
21 Cocula	Sí	Sí	27/10/2006	Sí	28/11/2006	21635	Sí	14/12/2006
22 Colotlán	No	Sí	06/08/2007	Sí	21/11/2007	22115	Sí	13/12/2007
23 Concepción de Buenos Aires	No	Sí	19/01/2007	No	14/09/2007	21885	Sí	04/10/2007
24 Cuautitlán de García Barragán	No	Sí	23/02/2007	Sí	19/02/2008	22162	Sí	S.P
25 Cuautla	No	Sí	27/07/2007	Sí	19/02/2008	22160	Sí	S.P
26 Cuquío	No	Sí	05/03/2007	S.D.				
27 Chapala	No	Sí	09/11/2006	Sí	23/12/2006	21715	Sí	30/12/2006
28 Chimaltitán	No	Sí	08/06/2007	No	19/02/2008	22156	Sí	S.P
29 Chiquilistlán	No	Sí	05/03/2007	No	19/02/2008	22150	Sí	06/03/2008
30 Degollado	Sí	Sí	20/10/2006	Sí	28/11/2006	21636	Sí	14/12/2006
31 Ejutla	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21886	Sí	04/10/2007
32 El Arenal	Sí	Sí	27/10/2006	Sí	28/11/2006	21637	Sí	14/12/2006
33 El Grullo	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21887	Sí	04/10/2007
34 El Limón	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21888	Sí	04/10/2007
35 El Salto	No	Sí	14/12/2006	S.D.				
36 Encarnación de Díaz	Sí	Sí	26/10/2006	No	19/02/2008	22166	Sí	S.P
37 Etzatlán	No	Sí	27/12/2006	Sí	18/01/2007	21786	Sí	13/02/2007
38 Gómez Farías	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21889	Sí	04/10/2007

39	Guachinango	No	Sí	14/12/2006	No	14/09/2007	21904	Sí	04/10/2007
40	Guadalajara	No	Sí	30/11/2006	Sí	23/12/2006	21728	Sí	30/12/2006
41	Hostotipaquillo	No	Sí	25/04/2007	No	19/02/2008	22167	Sí	06/03/2008
42	Huejúcar	No	Sí	14/12/2006	S.D.				
43	Huejuquilla el Alto	No	Sí	29/12/2006	Sí	18/01/2007	21782	Sí	13/02/2007
44	Ixtlahuacán de los Membrillos	Sí	Sí	17/10/2006	Sí	18/01/2007	21777	Sí	13/02/2007
45	Ixtlahuacán del Río	Sí	Sí	06/10/2006	Sí	20/10/2006	21515	Sí	09/11/2006
46	Jalostotitlán	No	Sí	05/03/2007	No	19/02/2008	22157	Sí	S.P
47	Jamay	No	Sí	23/11/2006	Sí	23/12/2006	21718	Sí	30/12/2006
48	Jesús María	Sí	Sí	30/10/2006	Sí	31/01/2007	21809	Sí	22/02/2007
49	Jilotlán de los Dolores	No	Sí	09/11/2006	Sí	23/12/2006	21719	Sí	30/12/2006
50	Jocotepec	No	Sí	22/12/2006	Sí	30/12/2006	21763	Sí	30/01/2007
51	Juanacatlán	No	Sí	22/12/2006	Sí	30/12/2006	21764	Sí	30/01/2007
52	Juchitlán	No	Sí	23/11/2006	No	28/06/2007	21866	Sí	17/07/2007
53	La Barca	No	Sí	22/12/2006	No	19/02/2008	22158	Sí	S.P
54	La Huerta	Sí	Sí	18/01/2007	S.D.				
55	La Manzanilla de la Paz	Sí	Sí	26/10/2006	Sí	28/11/2006	21638	Sí	14/12/2006
56	Lagos de Moreno	No	Sí	07/12/2006	No	19/02/2008	22168	Sí	S.P
57	Magdalena	No	Sí	29/12/2006	No	14/09/2007	21907	Sí	04/10/2007
58	Mascota	Sí	Sí	19/10/2006	S.D.				
59	Mazamitla	No	Sí	14/11/2006	Sí	31/01/2007	21814	Sí	22/02/2007
60	Mexxicacán	Sí	Sí	13/10/2006	Sí	18/01/2007	21778	Sí	13/02/2007
61	Mezquitic	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21890	Sí	04/10/2007
62	Mixtlán	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21891	Sí	04/10/2007
63	Ocotlán	Sí	Sí	19/10/2006	Sí	28/11/2006	21639	Sí	14/12/2006
64	Ojuelos de Jalisco	No	Sí	08/08/2007	S.D.				
65	Pihuamo	No	Sí	30/11/2006	Sí	23/12/2006	21720	Sí	30/12/2006
66	Poncitlán	No	Sí	23/02/2007	Sí	14/09/2007	21899	Sí	04/10/2007
67	Puerto Vallarta	No	Sí	15/12/2006	Sí	30/12/2006	21765	Sí	30/01/2007

Municipio	Entrega de Informe de revisión de su cuenta pública		Entrega de Informe de revisión de la Auditoría Superior del estado de Jalisco		Dictamen final del Congreso			
	En plazo legal ¿sí o no?	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	En plazo legal ¿sí o no?	Fecha	Decreto	Aprobada ¿sí o no?	Fecha de publicación del decreto en el P.O.
68 Quitupan	No	Sí	29/12/2006	No	21/11/2007	22117	Sí	13/12/2007
69 San Cristóbal de la Barranca	No	Sí	30/01/2007	S.D.				
70 San Diego de Alejandría	Sí	Sí	24/10/2006	Sí	28/11/2006	21640	Sí	14/12/2006
71 San Gabriel	No	Sí	23/11/2006	Sí	31/01/2007	21816	Sí	22/02/2007
72 San Juan de los Lagos	No	Sí	24/11/2006	Sí	23/12/2006	21721	Sí	30/12/2006
73 San Juanito de Escobedo	No	Sí	20/12/2006	Sí	30/12/2006	21766	Sí	30/01/2007
74 San Julián	No	Sí	24/11/2006	Sí	23/12/2006	21722	Sí	30/12/2006
75 San Marcos	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21900	Sí	04/10/2007
76 San Martín de Bolaños	No	Sí	30/04/2007	No	19/02/2008	22151	Sí	S.P
77 San Martín Hidalgo	No	Sí	30/01/2007	No	14/09/2007	21892	Sí	04/10/2007
78 San Miguel el Alto	Sí	Sí	24/10/2006	Sí	28/11/2006	21641	Sí	14/12/2006
79 San Sebastián del Oeste	No	Sí	14/11/2006	Sí	31/01/2007	21811	Sí	22/02/2007
80 Santa María de los Ángeles	No	Sí	29/01/2007	Sí	14/09/2007	21898	Sí	04/10/2007
81 Santa María del Oro	Sí	Sí	20/10/2006	Sí	28/11/2006	21642	Sí	14/12/2006
82 Sayula		Sí	23/11/2006	Sí	23/12/2006	21723	Sí	31/12/2006
83 Tala		Sí	19/01/2007	No	14/09/2007	21903	Sí	04/10/2007
84 Talpa de Allende	Sí	Sí	19/10/2006	Sí	28/11/2006	21643	Sí	14/12/2006

85	Tamazula de Gordiano	Sí	Sí	27/10/2006	Sí	28/11/2006	21644	Sí	14/12/2006
86	Tapalpa	No	Sí	08/06/2007	S.D.				
87	Tecalitlán	Sí	Sí	26/10/2006	Sí	28/11/2006	21645	Sí	14/12/2006
88	Tecolotlán	No	Sí	23/02/2007	Sí	14/09/2007	21893	Sí	04/10/2007
89	Techaluta de Mon tenegro	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21894	Sí	04/10/2007
90	Tenamaxtlán	No	Sí	27/07/2007	S.D.				
91	Teocaltiche	No	Sí	13/12/2006	Sí	23/12/2006	21724	Sí	30/12/2006
92	Teocuitatlán de Co- rona	No	Sí	08/06/2007	No	19/02/2008	22155	Sí	06/03/2008
93	Tepatitlán de Morelos	No	Sí	01/11/2006	No	14/09/2007	21901	Sí	04/10/2007
94	Tequila	No	Sí	22/12/2006	Sí	31/01/2007	21815	Sí	22/02/2007
95	Teuchitlán	No	Sí	29/12/2006	Sí	18/01/2007	21783	Sí	13/02/2007
96	Tizapán el Alto	No	Sí	22/12/2006	Sí	30/12/2006	21767	Sí	30/01/2007
97	Tlajomulco de Zúñiga	No	Sí	29/12/2006	No	19/02/2008	22164	Sí	06/03/2008
98	Tlaquepaque	Sí	Sí	31/10/2006	Sí	18/01/2007	21779	Sí	10/02/2007
99	Tolimán	No	Sí	29/12/2006	No	14/09/2007	21902	Sí	04/10/2007
100	Tomatlán	No	Sí	30/01/2007	No	14/09/2007	21895	Sí	04/10/2007
101	Tonalá	No	Sí	28/11/2006	Sí	23/12/2006	21725	Sí	30/12/2006
102	Tonaya	No	Sí	30/01/2007	No	19/02/2008	22165	Sí	06/03/2008
103	Tomila	No	Sí	30/01/2007	No	19/02/2008	22169	Sí	06/03/2008
104	Totatiche	No	Sí	19/01/2007	No	14/09/2007	21909	Sí	04/10/2007
105	Tototlán	No	Sí	29/01/2007	No	14/09/2007	21896	Sí	04/10/2007
106	Tuxcacuesco	No	Sí	27/12/2006	Sí	16/01/2007	21784	Sí	13/02/2007
107	Tuxcueca	No	Sí	14/12/2006	Sí	30/12/2006	21768	Sí	30/01/2007
108	Tuxpan	No	Sí	15/12/2006	No	14/09/2007	21906	Sí	04/10/2007
109	Unión de San An- tonio	No	Sí	09/11/2006	S.D.				
110	Unión de Tula	No	Sí	29/01/2007	S.D.				
111	Valle de Guadalupe	No	Sí	01/11/2006	Sí	28/11/2006	21646	Sí	14/12/2006
112	Valle de Juárez	Sí	Sí	27/10/2006	No	19/02/2008	22161	Sí	06/03/2008

Municipio	Entrega de Informe de revisión de su cuenta pública			Dictamen final del Congreso			Fecha de publicación del decreto en el PO.	
	En plaza legal ¿sí o no?	En plaza legal ¿sí o no?	Fecha de entrega al Congreso	Fecha	Decreto	Aprobada ¿sí o no?		
113 Villa Corona	Sí	Sí	31/10/2006	Sí	28/11/2006	21647	Sí	14/12/2006
114 Villa Guerrero	No	Sí	23/02/2007	No	19/02/2008	22152	Sí	06/03/2008
115 Villa Hidalgo	No	Sí	22/12/2006	No	14/09/2007	21882	Sí	04/10/2007
116 Villa Purificación	No	Sí	23/02/2007	Sí	14/09/2007	21908	Sí	04/10/2007
117 Yahualica de González Gallo	Sí	Sí	30/10/2006	No	28/06/2007	21867	No	17/07/2007
118 Zacoalco de Torres	Sí	Sí	20/10/2006	Sí	28/11/2006	21648	Sí	14/12/2006
119 Zapopan	Sí	Sí	31/10/2006	Sí	28/11/2006	21649	Sí	14/12/2006
120 Zapotiltic	Sí	Sí	13/10/2006	Sí	28/11/2006	21650	Sí	14/12/2006
121 Zapotitlán de Vadillo	No	Sí	14/12/2006	No	07/11/2007	21980	Sí	S.P
122 Zapotlán del Rey	No	Sí	30/03/2007	No	19/02/2008	22154	Sí	06/03/2008
123 Zapotlán el Grande	Sí	Sí	27/10/2006	No	07/11/2007	21979	Sí	S.P
124 Zapotlanejo	No	Sí	28/11/2006	No	19/02/2008	22153	Sí	06/03/2008
Totales	28 A tiempo	100 por ciento en plazo	62 cumple	110 dictaminadas	109 aprobadas	97 publicadas	Sí	97 publicadas
	22.58 por ciento y		50 por ciento	88.70 por ciento; 14 sin dictaminar 11.3 por ciento	87.90 por ciento; 1 rechazada 0.86 por ciento; 14 no dictaminadas 11.29 por ciento	78.2 por ciento; 13 dictaminadas-no publicadas 10.5 por ciento; 14 no dictaminadas-no publicadas 11.3 por ciento		78.2 por ciento; 13 dictaminadas-no publicadas 10.5 por ciento; 14 no dictaminadas-no publicadas 11.3 por ciento

BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime (2007), “Constitución y fiscalización”, Conferencia magistral expuesta en el “Foro Nacional de Normatividad sobre la Fiscalización Superior”, organizado por la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y el EGAP-TEC de Monterrey, Ciudad de México, 30 de noviembre.
- CEJUDO RAMÍREZ, Guillermo Miguel (2006), “Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México”, en *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia-LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- FIGUEROA NERI, Aimée (dir.) (2008a), *Cuenta Pública en México. Evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*, publicado en www.asofis.org.mx
- , Esmeralda Ramos y Gilberto Tinajero (2008), “En busca de la sanción perdida. La fiscalización superior de los recursos público del Poder Ejecutivo de Jalisco”, en Alejandra Ríos Cázares, *Government Accountability in Mexico: An Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States*, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de San Diego, California. Disponible en <http://usmex.ucsd.edu/research/GovernmentAccountability.shtml>
- (dir.) (2007a), *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia-LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- (dir.) (2007), *Cuenta Pública en México. Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización superior*, publicado en www.udg.mx/secdina2/tmp_para_descarga/cuenta_publica_en_Mexico_2007.pdf y otros sitios webs.
- (dir.) (2005), *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, México, Universidad de Guadalajara.
- QUERALT, Juan Martín, et al. (1997), *Curso de derecho financiero y tributario*, España, Tecnos.
- MANJARREZ RIVERA, Jorge (2002), *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, México, INAP-IAP Veracruz.

- MORENO CASTILLO, Eugenia C. (2006), “Ámbito competencial de la Fiscalización del Ramo General 33 Fondo de Aportaciones Federales”, en *Sexto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia- LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
- MORENO JAIMES, Carlos (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Universidad Iberoamericana de Puebla-ITESO-Universidad Iberoamericana de Torreón.
- SCHEDLER, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia núm. 3.
- SANTISO, Carlos (2007), *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, documento inédito proporcionado por el autor.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel (2004), *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, México, UNAM.
- SORIA ROMO, Rigoberto (2004), *Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal. El caso México 1980-2003*. México: Universidad de Occidente.
- UGALDE, Luis Carlos (2004), “Descentralización y corrupción en gobiernos locales: ¿una correlación relevante?”, en F. Hernández Trillo y R. Tamayo Flores, *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa-TEC de Monterrey, pp. 253-257.
- ZICCARDI, Alicia y Saltalamacchia, Homero (1997), *Metodología de evaluación del desempeño en los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: UNAM.

Documentos institucionales

- Agenda del Buen Gobierno (2001-2007) del Gobierno Federal de México disponible en <http://biblioteca.itam.mx/docs/inf gob04/M361-364.pdf>.
- Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASJAL):
- , Dictamen de opinión de la Auditoría Superior de Jalisco, sobre los resultados obtenidos en el revisión de la cuenta pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal 2004, de fecha 28 de marzo de 2006.
- , Dictamen de opinión de la Auditoría Superior de Jalisco, sobre los resultados obtenidos en el revisión de la cuenta pública del Poder Ejecu-

tivo del Gobierno del Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal 2005, de fecha 15 de diciembre de 2006.

Auditoría Superior de la Federación (ASF):

_____, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, disponible en www.asf.gob.mx

_____, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, disponible en www.asf.gob.mx

_____, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, disponible en www.asf.gob.mx

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2007) Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS). Nota informativa notacefp/079/2007.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2008) *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*. Disponible en www.asf.gob.mx

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2007) *Declaración de México sobre la Independencia*. ISSAI 10, disponible en www.issai.org

_____, (2007a), *Pautas básicas y buenas prácticas de la INTOSAI relacionadas con la independencia de las EFS*. ISSAI 11, disponible en www.issai.org.

Peticiones de información

Unidad de Transparencia de la ASJAL vía electrónica unidaddetransparencia@asej.gob.mx, solicitando, información sobre diversos aspectos de las cuentas públicas municipales de los ejercicios fiscales 2004 y 2005, de fecha 3 de marzo de 2008. Se dio respuesta, vía email, el 7 de marzo de 2008.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917 (última reforma, 13 de noviembre de 2007).

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de 29 de diciembre de 2000 (última reforma, 30 de agosto de 2007).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de 30 de marzo de 2006.

Ley de Coordinación Fiscal, de 27 de diciembre de 1978 (última reforma 21 de diciembre de 2007).

Constitución Política del Estado de Jalisco, de 8 de julio de 1917 (última reforma 22 de enero de 2008).

Ley de Fiscalización Superior de Estado de Jalisco, de 15 de diciembre de 2003.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, de 29 de diciembre de 1997 (última reforma, 27 de septiembre de 2007).

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios, de 20 de diciembre de 1996 (última reforma, 16 de diciembre de 2006).

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, de 23 de septiembre de 2005 (última reforma, 17 de julio de 2007).

Sitios web

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), www.asofis.org.mx

Auditoría Superior de la Federación, www.asf.gob.mx

Auditoría Superior del Estado de Jalisco, www.asej.gob.mx

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de México, www.diputados.gob.mx

Congreso del Estado de Jalisco, www.congreso.jalisco.gob.mx

Experiencias de Buen Gobierno, www.buengobierno.org.mx

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), www.intosai.org

El desarrollo humano y los claroscuros de la transparencia en Jalisco

Alfonso Hernández-Valdez

INTRODUCCIÓN

El inicio de la década de los noventa fue testigo de un nuevo modo de entender el desarrollo en el mundo. A partir del trabajo de Amartya Sen, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo el concepto de “desarrollo humano” y lo midió a través de un índice que se ha vuelto una referencia mundial para evaluar la evolución económica y social de todos los países y de distintas regiones. Desde entonces se ha comprendido de mejor forma que para impulsar un desarrollo humano sostenible se requiere contar con una multiplicidad de factores que no resulta sencillo dilucidar. Cada vez es más claro, por ejemplo, que variables de tipo político e institucional tienen un papel muy relevante en el establecimiento de un contexto que favorezca el arraigo del desarrollo humano en una sociedad.

Por otro lado, la transparencia pertenece al conjunto de mecanismos políticos e institucionales que han cobrado vigencia en los asuntos públicos contemporáneos. Hoy en día es vista como un principio básico de actuación de muchos gobiernos, y forma parte de los pilares de la rendición de cuentas y del ejercicio democrático del poder.

Ahora bien, ¿hay relación entre el desarrollo humano y la transparencia? En este capítulo se estudia la situación que guarda la transparencia en el estado de Jalisco, teniendo como telón de fondo su –posible– conexión con el desarrollo humano. El acento está puesto en el desenvolvimiento de las prácticas de transparencia dentro del gobierno a partir

de la publicación más reciente de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIP). No sobra decir que esta ley ha sido considerada como una de las más completas dentro del conjunto de legislaciones estatales sobre la materia (Guerrero y Ramírez, 2006). Por ello resulta conveniente que a tres años de su entrada en vigor¹ se analice su práctica real y se establezcan los aciertos y obstáculos para su operación cotidiana.

El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se examina la vinculación de la transparencia con el desarrollo humano, desde un plano hipotético. La discusión es exploratoria y no pretende establecer relaciones definitivas, sino simplemente tratar de entender los posibles vínculos entre ambos conceptos. En la segunda parte se propone un marco conceptual para entender la transparencia, especialmente en el contexto de otros conceptos afines tales como la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información. A partir de dicho marco, la tercera sección analiza algunos aspectos de la operación de la LTIP, con la intención de comprender de manera más cabal el ejercicio del derecho de acceso a la información y la transparencia en el gobierno de Jalisco.

DESARROLLO HUMANO Y TRANSPARENCIA

El desarrollo humano y la transparencia son como dos parientes cercanos, quizá de segundo o tercer grado. No siempre se encuentran en las reuniones familiares –esas que están reservadas a los más allegados– pero no pasa mucho tiempo sin que se vean o sepan el uno del otro. El parentesco les viene por partida doble. En una rama de la genealogía, la más institucional, está la gobernabilidad, y en la otra, más individual, está la ampliación de opciones de las personas. Veamos enseguida cada una de ellas.

¹La primera LTIP se publicó el 22 de enero de 2002 y cobró vigencia a partir del 21 de mayo de ese año. Sin embargo, sufrió modificaciones muy importantes que derivaron en la ley que está vigente en la actualidad, la cual se publicó el 6 de enero de 2005 y entró en vigor el 23 de septiembre del mismo año.

La gobernabilidad

La gobernabilidad se relaciona, de manera general, con la capacidad que el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada puedan ejercer para promover un desarrollo económico, social y político duradero.² Por su parte, la esencia del desarrollo humano tiene que ver con la libertad de los individuos para elegir aquello que les parezca mejor para sus vidas. Así, el desarrollo humano busca ampliar las opciones de la gente, y para ello se basa en tres componentes: una vida larga y saludable, conocimientos individual y socialmente valiosos, y recursos para disfrutar de un nivel de vida decoroso (UNDP, 1990).

De acuerdo con las Naciones Unidas, todos estos componentes están relacionados de manera estrecha con la gobernabilidad. Por ejemplo, para vivir bien y por mucho tiempo se necesita de niveles adecuados de salud pública proveídos no sólo por el gobierno, sino también por organizaciones sociales (UNDP, 1997: 11-12). Asimismo, no se puede pensar en lograr un desarrollo sostenido en lo económico y social –como busca la gobernabilidad– sin apoyar de manera decidida la educación, misma que constituye una plataforma sobre la cual los individuos adquieren conocimientos valiosos y desarrollan habilidades de pensamiento. Como apunta el propio PNUD, “un sistema sólido de gobernabilidad resulta esencial para crear un ambiente propicio en el cual se pueda buscar el desarrollo humano sostenible” (UNDP, 1997: 13). Es decir, la gobernabilidad es una condición necesaria –ciertamente no la única– para el desarrollo humano.

Por otro lado, la transparencia, junto con el derecho de acceso a la información, constituyen componentes básicos de uno de los pilares

²Aunque no es el propósito de este texto discutir las múltiples definiciones que existen de *gobernabilidad*, cabe aclarar que la definición que utilizo está basada en el *Diccionario de la Real Academia Española* y es muy similar a la que otros autores como Luis Aguilar usan para definir el concepto de *gobernanza*. Sin embargo, Aguilar hace distinciones entre ambos términos, dando a la *gobernanza* una connotación social más integral y dejando a la *gobernabilidad* como un término con un matiz más gubernamental (Aguilar 2006: 70, 90). No obstante, me parece que el término “*gobernanza*” se usa poco en el lenguaje político e institucional de México y gran parte de América Latina, aun cuando se haga referencia a situaciones que van más allá del gobierno. Es raro escuchar en políticos o empresarios, por ejemplo, que se debe incrementar la “*gobernanza*” del país, o que no tomar en cuenta la opinión ciudadana afecta la “*gobernanza*” de la nación. En tales casos se escucha más bien el término “*gobernabilidad*”, razón por la cual preferí utilizarlo en este texto.

de la democracia: la rendición de cuentas. Sin ésta no habría forma de cambiar de gobernantes a través de elecciones o de evaluar su gestión dentro del gobierno, lo cual traería repercusiones directas para la gobernabilidad. Sin una rendición de cuentas efectiva el Estado perdería la posibilidad de garantizar ciertos derechos políticos –como votar– que resultan indispensables para ejercer un gobierno democrático. También se perdería la capacidad de conocer, controlar y sancionar –en su caso– las decisiones de los servidores públicos, con la consecuente disminución de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno. El PNUD va todavía más allá, al afirmar que:

La gobernabilidad sin rendición de cuentas ni transparencia provoca, entre otras cuestiones, un mal uso o distribución de los recursos. Puede inducir ineficiencia, desperdicio y corrupción, e incluso impedir el desarrollo. En muchos casos, puede también generar injusticia y violar los derechos humanos. Si no se atiende, ocasiona descontento político e inquietud social (UNDP, 2001).

Así pues, el desarrollo humano y la transparencia están emparentados a través de la gobernabilidad. Por ello resultaría difícil establecer una vinculación teórica directa entre ambos términos. En todo caso lo que se puede afirmar es que, en la medida en que la transparencia contribuye a consolidar la gobernabilidad democrática por intermedio de la rendición de cuentas, se pueden generar mejores condiciones para que el desarrollo humano se asiente de manera más firme en una sociedad.

La ampliación de opciones de los individuos

Además de la gobernabilidad, hay un segundo aspecto que vincula a la transparencia con el desarrollo humano. Debido a que éste busca aumentar las opciones de las personas para que elijan lo que mejor les parezca en cuanto a sus vidas, la transparencia puede contribuir a la ampliación de dichas opciones. En efecto, la transparencia proporciona instrumentos para que los individuos conozcan información del

gobierno o de las empresas que de otro modo permanecería oculta. Esto la convierte en una herramienta útil para propósitos muy variados que tienen que ver con la multiplicación de opciones de la gente.

Por ejemplo, la organización popular MKSS de la región de Rajastán en la India ha promovido diversas auditorías públicas para que el gobierno divulgue y transparente una gran cantidad de información, que los ciudadanos han utilizado para planear de mejor forma el desarrollo de sus comunidades (UNDP: 2004, 16). Por otro lado, muchos gobiernos han adoptado diversas políticas de transparencia que divulgan información importante para aquellos interesados en conocer alternativas laborales dentro del sector público. En México, cada vez resulta más común que la ciudadanía consulte las páginas de Internet de las dependencias federales para allegarse información acerca de becas, hospitales, programas sociales y subsidios. Todo ello amplía la gama de oportunidades de una persona respecto a temas que desee conocer y que podrían impactar de manera directa su vida. Pensemos en los cambios que una familia de escasos recursos podría experimentar, al poder acceder a información acerca de becas escolares o seguros de salud que antes no tenía a su alcance. En muchos casos personales y cada vez en un mayor número de países, la transparencia proporciona los instrumentos necesarios para volver accesible este tipo de información.

De este modo, si bien resultaría pretencioso intentar establecer una conexión causal directa, existen buenas razones para pensar que la transparencia es un factor que contribuye a la expansión del desarrollo humano. En las secciones siguientes se analizarán con mayor detalle algunos aspectos de la transparencia, y se estudiará su vigencia y desenvolvimiento en el estado que nos ocupa, Jalisco.

UN MARCO CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA³

El hilo conductor de la transparencia es la *información*. Y debido a que la información es de naturaleza compleja y puede adoptar muchas formas (documentales, electrónicas, verbales), el término *transparencia*

³Esta sección está tomada de Hernández-Valdez (2009).

adquiere con frecuencia distintas acepciones y en ocasiones se utiliza –y confunde– para referirse a otros términos que también tienen que ver con la información. Por ello, una estrategia de aproximación a la transparencia debe atender las características que la distinguen de otros conceptos que le son afines, pero no iguales. De hecho, la transparencia puede ser entendida de mejor forma dentro de un marco conceptual más amplio, donde también habitan los conceptos de la *rendición de cuentas* y el *derecho de acceso a la información* (López-Ayllón, 2007: 7).

En una democracia representativa, los *principales* o ciudadanos delegan la responsabilidad de la toma de decisiones a sus *agentes* o funcionarios de gobierno.⁴ El problema surge cuando los principales carecen de los medios para vigilar que los agentes trabajen en función del beneficio ciudadano y no en el propio, situación que es bastante común, debido a que los agentes controlan la información para la toma de decisiones. En este contexto de asimetrías de información, la rendición de cuentas se convierte en un instrumento sumamente importante para gozar de una democracia en donde el gobierno cumpla con el mandato ciudadano.

De acuerdo con Schedler (2004: 20), un agente rinde cuentas a un principal “cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”. En este sentido, la información, la justificación (o argumentación) y la sanción en caso de incumplimiento constituyen las tres dimensiones de la rendición de cuentas. Según el mismo Schedler, las dos primeras –información y justificación– componen lo que en inglés se conoce como *answerability*, traducido como “responsabilidad”, la cual tiene que ver con la capacidad del principal para pedir no sólo información acerca de los actos de su agente (dimensión informativa), sino también para exigir explicaciones, razones o justificaciones de dichos actos (dimensión justificativa o argumentativa) (Schedler, 2004: 13-14). La dimensión de sanción de la rendición de cuentas, por su parte, enfatiza la importancia de que los agentes sean castigados en caso de que incumplan con

⁴Lo mismo sucede en una empresa, donde los dueños o accionistas delegan esta responsabilidad en sus gerentes o empleados.

sus deberes, independientemente de que informen sobre sus actos y justifiquen sus decisiones. Como afirma Schedler (2004: 16), una rendición de cuentas sin mecanismos de sanción se parece más a un acto de simulación que a una restricción real al poder.

En síntesis, la rendición de cuentas implica la obligación de parte de los agentes de informar y justificar sus actos y decisiones a los principales, así como la posibilidad de que aquéllos sean sancionados por éstos en caso de incumplimiento de sus deberes.

Ahora bien, la transparencia tiene que ver de manera particular con la dimensión informativa de la rendición de cuentas,⁵ y puede entenderse como una acción o conjunto de acciones que vuelve disponible información relevante por parte de los agentes para que los principales puedan vigilarlos y evaluarlos (Florini, 1999). Según esta definición, para que exista transparencia la información debe contar con al menos dos características: disponibilidad y relevancia.⁶ Que la información esté disponible significa que está al alcance del principal de manera oportuna, ya sea porque se encuentra en una fuente de acceso público –como Internet– o porque se puede obtener en algún lugar específico, sin que para ello se incurra en costos más allá de los que implica desplazarse a dicho lugar. Muchas definiciones resaltan la disponibilidad como una cualidad de la transparencia. Así, Roumeen Islam (2003) define a la transparencia económica como la disponibilidad oportuna de datos económicos, mientras que el Proyecto Presupuesto Abierto (*Open Budget Project*) define la transparencia presupuestaria como el acceso público a la información presupuestal (Bellver y Kaufmann, 2005: 4).

Por otro lado, que la información sea relevante significa que puede servir para controlar o evaluar el comportamiento del agente por parte del principal. En efecto, el simple hecho de volver disponible cierta información no quiere decir que el agente o persona que realiza esta acción sea completamente “transparente”. Las agencias gubernamentales

⁵Hay autores como Jonathan Fox (2005) que consideran que la transparencia también tiene que ver con la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas, lo cual implicaría que se puede referir además a las justificaciones y explicaciones que deben dar los agentes acerca de sus actos.

⁶Sergio López-Ayllón (2007: 7) identifica un mayor número de cualidades de la transparencia, tales como la accesibilidad, la oportunidad, la relevancia, la verificabilidad, la inclusión, la inteligibilidad y la integralidad.

ponen al alcance del público una gran cantidad de información de manera periódica –trípticos, folletos– y no por ello decimos que la agencia que publica la información es considerablemente más transparente que antes. Para que esto suceda la información debe aportar elementos para que el principal juzgue si la información que le proporciona el agente se apega a lo que se espera de éste en el desempeño de sus funciones.

Por su parte, existen diversos modos en que la información puede volverse disponible y por tanto transparente. Uno de ellos es a través del *derecho de acceso a la información*, el cual “otorga la facultad a las personas de tener acceso directo a la información gubernamental –normalmente contenida en documentos– y la obligación correlativa de los órganos del Estado de entregarla” (López-Ayllón, 2006: 241). Cabe mencionar que el derecho de acceso a la información forma parte del derecho a la información, y éste, a su vez, del derecho a la libertad de expresión.⁷

Asimismo, el derecho de acceso a la información se regula a través de *leyes de acceso a la información* (LAI). En general, estas leyes cumplen dos funciones. Primero, garantizan el derecho de acceder a la información que poseen los órganos públicos a través de solicitudes de información. Y segundo, establecen la obligación de que dichos órganos publiquen información oficial “sin necesidad de que haya una solicitud de por medio” (Mendel, 2003: v). Esta última función también es conocida como *transparencia proactiva* (Florini, 2007, 5) o *información de oficio*. Sin embargo, cada ley suele llamarla de modo distinto. En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México se le conoce como “obligaciones de transparencia”, mientras que la ley jalisciense en la materia la denomina como “información fundamental”. El modo de difusión más común de este tipo de información es a través de páginas de Internet, donde las

⁷El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que el derecho a la libertad de expresión incluye tanto la libertad para difundir información e ideas de cualquier tipo como la *libertad para buscarlas y recibirlas por cualquier medio de expresión* (énfasis añadido). Por ello el derecho a la información es también considerado como un derecho humano fundamental, el cual “ha sido garantizado por diversos tratados regionales y declaraciones como las del Consejo de Europa, a través de su Recomendación R(2002)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembro sobre el acceso a documentos oficiales, adoptada el 21 de febrero de 2002” (PNUD, 2008: 5-6).

agencias gubernamentales publican la información que les obliga la LAI que les corresponda.

Por otro lado, en cuanto a la relevancia teórica de la transparencia como concepto social, se puede afirmar que apenas está en ciernes. Quizá su principal fortaleza radica en su pertenencia y articulación al andamiaje normativo y conceptual de la rendición de cuentas, especialmente a partir de la dimensión informativa de ésta. La transparencia es importante porque apunta hacia la divulgación pública de información relevante para evaluar al gobierno, independientemente de la profundidad con que se utilice dicha información. En este sentido, la transparencia es un instrumento que contribuye a garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, el derecho a conocer la información que posee el gobierno, y como tal su importancia debería estar más allá de cualquier escrutinio práctico.

En un plano más concreto, sin embargo, la transparencia se ha analizado a partir de su impacto en diversos campos políticos y económicos. Así, la transparencia se ejerce como una política pública (*output*), como un conjunto de acciones que buscan tener un efecto sobre los resultados (*outcomes*) políticos, sociales y económicos del gobierno, o bien, de otros entes organizacionales como las empresas (Lane y Ersson, 2000: 61).

Al respecto, Mauricio Merino sostiene que una política pública de transparencia es la que responde “a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos”. Así, mientras el derecho de acceso a la información “ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos” (Merino, 2006: 128). Puede decirse que el cuerpo de hallazgos respecto al impacto de las políticas de transparencia está en una etapa inicial. Como argumenta Finkelstein (2000: 1), “no sabemos exactamente cómo probar si una política es transparente, ni el grado en que la transparencia de la política contribuye a los resultados buscados o las consecuencias de la política”.

A pesar de ello, durante los últimos años han empezado a surgir estudios que permiten establecer algunos de los posibles efectos de la

transparencia. De acuerdo con la teoría económica, la transparencia puede ayudar a mitigar los efectos de las asimetrías de información que se presentan entre el principal y sus agentes. Por ejemplo, la divulgación de información financiera confiable permitiría a los dueños de una empresa verificar si ésta es manejada de manera adecuada por parte de los gerentes, y los inversionistas estarían en una mejor posición para determinar si compran o no acciones de la empresa (Florini, 1999: 5). Por otro lado, se argumenta que la transparencia mejora la eficiencia de los mercados financieros. Como comentan Bellver y Kaufmann (2005: 7) “las distorsiones de la información en los mercados financieros son cruciales para explicar los grandes flujos de capital extranjero en los mercados emergentes, así como su salida repentina en época de crisis”. Una mayor transparencia disminuiría dichas distorsiones, lo cual provocaría menores riesgos en las inversiones.

También se ha argumentado que la transparencia contribuye a disminuir la corrupción. Por ejemplo, diversos autores afirman que la adopción de políticas transparentes y competitivas en las licitaciones públicas limita de manera considerable la corrupción en el gobierno (Thomas *et al.*, 2000: 156). De manera más específica, Lindstedt y Naurin (2006) realizan un estudio donde analizan los efectos de distintos mecanismos de transparencia –tales como la existencia de leyes de acceso a la información y la libertad de prensa– sobre la incidencia de la corrupción en el gobierno. Sus resultados confirman que la transparencia inhibe la corrupción, aunque para reducirla de modo sustancial se requiere de una ciudadanía educada, además de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que permitan aplicar sanciones ejemplares a los infractores.

Así, aunque la evidencia es todavía escasa, este tipo de estudios empieza a delinear un cuerpo incipiente de hallazgos donde la transparencia aparece como una práctica que impacta positivamente a diversos fenómenos políticos, económicos y sociales.

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN JALISCO

Hoy en día la federación y las 32 entidades del país cuentan con leyes de acceso a la información. Más aún, a partir del pasado 21 de julio

de 2008 todas estas leyes debieron adaptarse a lo estipulado en la reciente reforma al Artículo sexto constitucional, que fijó los criterios mínimos con que deberán contar estas legislaciones para garantizar el derecho de acceso a la información en todo el país. Existen numerosos estudios que han evaluado la calidad normativa de estas leyes, a partir de criterios y variables como la amplitud de la información de oficio que se ordena publicar (obligaciones de transparencia), la sencillez del proceso para solicitar información o interponer una queja ante el órgano correspondiente, el rigor de las sanciones que aplican a los funcionarios que no cumplan con la normatividad, y un largo etcétera.⁸

En particular, Guerrero y Ramírez (2006) elaboraron un índice de evaluación de las leyes estatales de acceso a la información, construido a partir de cuatro indicadores que tienen que ver con la cobertura respecto a los sujetos obligados; la cobertura respecto a rubros de información de oficio; la facilidad de acceso a la información; y la promoción de la observancia de la ley. De acuerdo con sus resultados, la ley de Jalisco es una de las más completas en la materia, obteniendo el índice más alto de la evaluación (ver el cuadro 1).

Sin embargo, muy poco se ha dicho acerca de la forma en que estas leyes funcionan en la práctica. No resulta extraño, por ejemplo, que haya leyes de buena manufactura cuyo ejercicio es obstaculizado por servidores públicos poco dispuestos a entregar la información gubernamental o a transparentar la función de gobierno. Ha sucedido ya en países como Canadá, donde los funcionarios públicos federales han desarrollado nuevas “técnicas” para manejar solicitudes que a su juicio son políticamente sensibles, lo cual ha socavado los principios básicos de la ley de acceso a la información de aquel país (Roberts, 2006, 117). En esta sección se realiza un acercamiento a la manera en que ha operado la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIP). Con ello se busca aportar elementos para el análisis de la práctica real que han tenido estas leyes desde que empezaron a promulgarse en nuestro país a inicios de la presente década.

⁸Véanse Guerrero y Ramírez (2006), Merino (2006), IFAI (2007) y López-Ayllón y Marván (2007), entre otros.

Cuadro 1

LAS DIEZ MEJORES LEYES ESTATALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
DE ACUERDO CON EL ÍNDICE DE GUERRERO Y RAMÍREZ, 2006*

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

*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.

Fuente: Guerrero y Ramírez (2006: 107).

La evaluación del funcionamiento de la LTIP se realiza, en su mayor parte, a partir de los datos disponibles en el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), órgano garante de la ley en el estado. Se analizan tres aspectos: la transparencia municipal evaluada en función de la información de oficio publicada en las páginas de Internet de los ayuntamientos de Jalisco; el comportamiento de varios indicadores relacionados con las solicitudes de acceso a la información realizadas por la ciudadanía a los sujetos obligados de la ley; y los indicadores más recientes en materia de solicitudes de información realizadas a las secretarías del Poder Ejecutivo a raíz de la entrada en vigor del sistema electrónico Infomex. A continuación se presenta el análisis de estos tres aspectos.

Transparencia municipal

El cuadro 2 presenta los resultados de una evaluación reciente realizada por el ITEI a los ayuntamientos de Jalisco, agrupados en las 12 regiones en que se compone el estado. El objetivo de la evaluación fue

verificar el nivel de cumplimiento de la publicación de la información fundamental u obligaciones de transparencia –establecida en los artículos 13 al 17 de la LTIP– en las páginas de Internet de los 124 municipios de la entidad. El ejercicio consideró cuatro variables:

- a) publicación, si la información se encontraba publicada en la página de Internet del municipio;
- b) vigencia, si la información publicada estaba actualizada;
- c) accesibilidad, si la información publicada era de fácil acceso dentro de la página de Internet; y
- d) información completa, referente a que la información publicada fuese aquella que se especifica en la ley.⁹

La calificación total está dada por un índice de transparencia con un valor máximo de 100 puntos conformado por el promedio simple de las cuatro variables mencionadas, cada una de las cuales puede tomar valores entre 0 y 100.

Cuadro 2
EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN FUNDAMENTAL CONTENIDA
EN LAS PÁGINAS DE INTERNET DE LOS AYUNTAMIENTOS DE JALISCO
(Cifras por región)

<i>Región</i>	<i>Publicada</i>	<i>Vigente</i>	<i>Accesible</i>	<i>Completa</i>	<i>Calificación general</i>
Centro	44.1	39.2	51.1	29.8	41.0
Ciénega	18.9	14.9	19.7	11.1	16.2
Sureste	15.9	12.1	21.2	11.7	15.3
Costa Sur	10.6	9.1	26.8	9.6	14.0
Norte	15.9	12.5	17.8	9.9	14.0
Sur	13.8	11.9	19.8	9.3	13.7
Altos Norte	17.8	12.9	11.0	12.9	13.6
Costa Norte	18.2	13.6	12.1	10.6	13.6
Altos Sur	14.3	8.5	22.0	9.1	13.5
Valles	14.5	11.9	16.0	10.2	13.2
Sierra Occidental	14.3	11.7	15.6	10.8	13.1
Sierra de Amula	11.3	8.5	13.2	8.0	10.3
Promedio	18.2	14.7	21.8	12.4	16.8

Fuente: ITEI.

⁹Esta información se encuentra en la página de Internet del ITEI, <http://www.itei.org.mx/v2/index.php?seccion=sujobs&sub=soevals> (sitio accedido el 15 de julio de 2008).

Podemos destacar dos resultados del cuadro. Primero, ninguna región de Jalisco obtiene una puntuación mayor a 50. Es decir, en promedio, los municipios de todas las regiones del estado no cumplen de manera satisfactoria con las obligaciones de transparencia que fija la LTIIP, al menos en lo que se refiere a la publicación de la información fundamental a través de medios electrónicos. Y segundo, la región Centro del estado –donde se encuentran los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG)– es la única que obtiene un puntaje relativamente distinto al resto de las regiones, con 41 puntos, mientras que las demás presentan puntuaciones muy bajas que oscilan entre los 10 y los 16 puntos.

El cuadro 3 se enfoca en los resultados de la evaluación para la región Centro. Como puede observarse, al interior de ésta se repite, en el nivel municipal, lo que sucede entre la región Centro y el resto de las regiones del estado. Así, existe una marcada diferencia en puntuaciones entre los municipios de la ZMG –Guadalajara, Zapopan, Zapotlanejo, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco y El Salto– y los demás. De hecho los primeros cinco municipios del cuadro 3 obtuvieron las calificaciones más altas de todo el estado, encabezados por Guadalajara y Zapopan, con notas de 93 y 89 puntos, respectivamente. Son estos municipios metropolitanos los que en realidad elevan el promedio de la región Centro y la separan del resto de las regiones.

A partir de estos resultados, puede afirmarse que la transparencia municipal en Jalisco se caracteriza por ser un fenómeno urbano, centrado en lugares con poblaciones altas como la ZMG, mientras que los demás municipios del estado se encuentran todavía lejos de divulgar la información más relevante acerca del ejercicio de gobierno.¹⁰ En efecto, el coeficiente de correlación entre el índice de transparencia municipal utilizado para elaborar los cuadros 2 y 3 y la población municipal de 2005 es de 0.72, el cual es sustancialmente mayor que el coeficiente de correlación entre dicho índice y el índice de desarrollo humano (IDH) 2005 para los municipios jaliscienses,¹¹ que es de 0.39. Esta última cifra refuerza la idea expresada al inicio de este capítulo, de que si bien

¹⁰Los únicos municipios fuera de la región Centro que superaron el promedio de ésta fueron Tamazula (55 puntos), Zapotlán el Grande (46 puntos), Lagos de Moreno (45 puntos) y Jocotepec (45 puntos).

¹¹La información referente a la población del año 2005 se obtuvo de INEGI (2006), *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, consulta interactiva de datos, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10394> (sitio accedido en octubre de 2007). La información del IDH municipal

existe una relación entre transparencia y desarrollo humano, ésta no es de orden directo ni representa una conexión causal inmediata entre ambos conceptos. Más bien, lo que se observa al inicio del fenómeno de la transparencia municipal en Jalisco es que ésta se relaciona con el tamaño de la población municipal.

Cuadro 3

EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN FUNDAMENTAL CONTENIDA EN LAS PÁGINAS DE INTERNET DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REGIÓN CENTRO DE JALISCO

<i>Municipio</i>	<i>Publicada</i>	<i>Vigente</i>	<i>Accesible</i>	<i>Completa</i>	<i>Calificación general</i>
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
Promedio región Centro	44.1	39.2	51.0	29.8	41.0

Fuente: ITEI.

Acceso a la información en los sujetos obligados

Un acercamiento inicial al tema de las solicitudes de acceso a la información arroja que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos del estado son las dos categorías o tipos de sujetos obligados que han recibido el mayor número de solicitudes histórica-

proviene de los cálculos de la Oficina Nacional de Desarrollo Humano (ONDH) (2008), *Índice de desarrollo humano municipal 2000-2005*, México, PNUD.

mente,¹² con 45.3 por ciento y 35.1 por ciento del total, respectivamente (ver cuadro 4). En contraste, otras organizaciones que también son sujetos obligados de la ley –tales como las organizaciones sociales que reciben recursos públicos– no han recibido una sola solicitud en todo el periodo. En la gráfica 1 se presenta también esta información, añadiendo datos del tipo de respuesta que han dado los distintos sujetos obligados a las solicitudes de información recibidas durante el periodo 2005-2008.¹³ Según los criterios de clasificación del ITEI, hay tres tipos de respuesta posibles:

- a) afirmativa o “sí”, cuando se entrega toda la información solicitada;
- b) parcial, cuando se entrega sólo una parte de la información solicitada, y
- c) negativa o “no”, cuando se niega la totalidad de la información solicitada.

En términos absolutos, el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos han ofrecido 3,946 y 3,416 respuestas afirmativas a las solicitudes de información, respectivamente.

Cuadro 4
PORCENTAJE DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN RECIBIDAS
POR TIPO DE SUJETO OBLIGADO
(Periodo 2005-2008)*

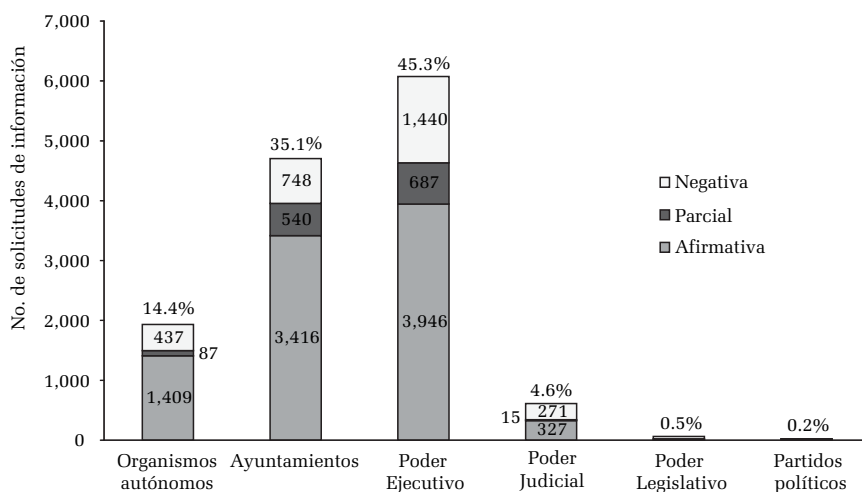
<i>Tipo de sujeto obligado</i>	<i>%</i>
Poder Ejecutivo	45.3
Ayuntamientos	35.1
Organismos autónomos	14.4
Poder Judicial	4.6
Poder Legislativo	0.5
Partidos políticos	0.2
Otras organizaciones	0.0
Total	100.0

*Las cifras de 2005 son a partir del 23 de septiembre y las de 2008 son al 31 de mayo.

¹²Los datos disponibles en el ITEI acerca de las solicitudes de información comprenden el periodo del 23 de septiembre de 2005 (fecha en que entró en vigor la ley actual) al 31 de mayo de 2008.

¹³La información de las bases de datos del ITEI refleja de manera razonable la situación que guardan las respuestas de los sujetos obligados a las solicitudes de información. Sin embargo, hay sujetos obligados importantes, como el Ayuntamiento de Zapopan y el Congreso del Estado, que no reportaron estos datos al Instituto y por tanto no forman parte de la información que se presenta en el cuadro 5 y siguientes.

Gráfica 1
 TIPOS DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN
 POR SUJETO OBLIGADO, 2005-2008



Fuente: Elaboración propia con datos del ITEI.

En el cuadro 5 aparece con mayor detalle esta información. Para todo el periodo de estudio, el Poder Legislativo¹⁴ destaca por ser el sujeto obligado con el menor porcentaje de respuestas afirmativas (21.9 por ciento), mientras que el resto de los sujetos obligados están por encima del 50 por ciento en este rubro. De hecho poco más de dos terceras partes de las respuestas de todos los sujetos obligados (68.1 por ciento) son afirmativas, y la tercera parte restante contiene algún tipo de negativa (parcial o completa).

El cuadro 6 presenta las cifras totales del cuadro 5, desglosadas por año para todos los sujetos obligados. Como se puede observar, los porcentajes de respuestas afirmativas han ido disminuyendo paulatinamente, al pasar de 73.4 por ciento en 2005 a 60.5 por ciento en 2008. Los mayores decrementos se observan en los poderes Ejecutivo y Judicial, cuyas cifras aparecen en el cuadro 7. El primero pasó de 80.9 por ciento de respuestas afirmativas en 2005 a 59.6 por ciento en 2008, mientras que el segundo pasó de 64.7 por ciento en 2006 a

¹⁴Incluye la Auditoría Superior del Estado, pero no el Congreso.

TIPOS DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN POR TIPO DE SUJETO OBLIGADO
(Periodo 2005-2008)*

Tipo de respuesta	Ayuntamientos		Organismos aut.		Partidos políticos		Poder Ejecutivo		Poder Judicial		Poder Legislativo		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Sí	3,416	72.6	1,409	72.9	19	79.2	3,946	65.0	327	53.3	14	21.9	9,131	68.1
Parcial	540	11.5	87	4.5	2	8.3	687	11.3	15	2.5	10	15.6	1,341	10.0
No	748	15.9	437	22.6	3	12.5	1,440	23.7	271	44.2	40	62.5	2,939	21.9
Total	4,704	100.0	1,933	100.0	24	100.0	6,073	100.0	613	100.0	64	100.0	13,411	100.0

* Las cifras de 2005 son a partir del 23 de septiembre y las de 2008 son al 31 de mayo.

Fuente: elaboración propia con datos del IREI.

TIPOS DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN POR PARTE DEL CONJUNTO DE SUJETOS OBLIGADOS
(Cifras por año)

Tipo de respuesta	2005*		2006		2007		2008**	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Sí	292	73.4	2,522	71.6	4,208	70.1	2,109	60.5
Parcial	24	6.0	322	9.1	586	9.8	409	11.7
No	82	20.6	679	19.3	1,211	20.2	967	27.8
Total	398	100.0	3,523	100.0	6,005	100.1	3,485	100.0

* Cifras a partir del 23 de septiembre.

** Cifras al 31 de mayo.

Fuente: Elaboración propia con datos del IREI.

Cuadro 7
TIPOS DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN POR TIPO DE SUJETO OBLIGADO
(Cifras por año y porcentajes en paréntesis)

Tipo de sujeto obligado	2005*			2006			2007			2008**		
	Sí	No	Total	Sí	No	Total	Sí	No	Total	Sí	No	Total
Ayuntamientos	107 (64.9)	40 (24.2)	165 (100)	849 (74.3)	188 (16.5)	1,142 (100)	1,659 (77.2)	215 (10.0)	2,148 (100)	801 (64.1)	202 (16.2)	1,249 (100)
Organismos autónomos	28 (75.7)	7 (18.9)	37 (100)	752 (76.4)	162 (16.5)	985 (100)	409 (77.5)	5 (1.0)	528 (100)	220 (57.4)	9 (2.4)	383 (100)
Otras organizaciones	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)
Partidos políticos	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	1 (20.0)	1 (20.0)	3 (60.0)	18 (94.7)	1 (5.3)	19 (100)
PoderEjecutivo	157 (80.9)	33 (17.0)	194 (100)	781 (67.0)	240 (20.6)	1,166 (100)	1,987 (66.2)	350 (11.7)	3,001 (100)	1,021 (59.6)	188 (11.0)	1,712 (100)
PoderJudicial	0 (-)	0 (-)	0 (-)	135 (64.7)	73 (34.9)	209 (100)	149 (50.2)	9 (3.0)	297 (100)	43 (40.2)	5 (4.7)	107 (100)
Poder Legislativo	0 (0.0)	2 (100)	2 (100)	5 (23.8)	16 (76.2)	21 (100)	3 (11.5)	6 (23.1)	26 (100)	6 (40.0)	4 (26.7)	15 (100)

* Cifras a partir del 23 de septiembre.

** Cifras al 31 de mayo.

Fuente: Elaboración propia con datos del ITEI.

40.2 por ciento en 2008. El cuadro 8, por su parte, analiza con mayor profundidad las respuestas negativas a las solicitudes de información. Destaca que del total de este tipo de respuestas para todo el periodo bajo estudio, la tercera parte (33.1 por ciento) se ha negado por ser información “inexistente” en la dependencia o entidad.

Si bien estos datos no permiten afirmar que haya una oposición burocrática clara con respecto a la entrega de la información pública que se solicita, sí resulta preocupante que a tres años de haber entrado en vigor la ley actual de transparencia en Jalisco exista una disminución importante de respuestas afirmativas a las solicitudes realizadas por la ciudadanía, así como un porcentaje considerable de información que se ha declarado como inexistente por parte de los sujetos obligados. Ello no hace sino llamar la atención para que los interesados en el acceso a la información y la transparencia en el gobierno vigilen de manera cercana el desenvolvimiento de los funcionarios públicos en estos dos temas.

Cuadro 8
NEGATIVAS A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN
(Periodo 2005-2008)*

<i>Tipo de negativa</i>	<i>%</i>
Por ser información inexistente	33.1
Por incompetencia	29.3
Por improcedencia	11.6
Por ser información reservada	10.6
Por no cumplir con los requisitos de la ley	8.7
Por ser información confidencial	6.7
Total	100.0

*Las cifras de 2005 son a partir del 23 de septiembre y las de 2008 son al 31 de mayo.
Fuente: elaboración propia con datos del ITEI.

Acceso a la información a través de Infomex en el Poder Ejecutivo

El advenimiento de las tecnologías de información al gobierno ha introducido una forma distinta de gestionar los asuntos públicos. El

acceso a la información no ha sido la excepción en México. Desde que entró en vigor la ley federal en la materia, el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal se ha facilitado gracias a la implementación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), una plataforma tecnológica administrada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que permite a cualquier ciudadano realizar solicitudes de información e interponer recursos de revisión a través de Internet. Esta tecnología se ha extendido al ámbito estatal con el sistema Infomex, el cual entró en funcionamiento en Jalisco durante noviembre de 2007.

La Coordinación General de Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Jalisco (CGPP) ha elaborado un reporte con los primeros datos que arroja la utilización de Infomex. Las cifras son reveladoras. Mientras que durante 2006 y 2007 el promedio mensual de solicitudes de información presentadas ante los sujetos obligados de la ley fue de 57.5 y 77.9, respectivamente,¹⁵ para los primeros cinco meses de 2008 –con Infomex ya en operación plena– el promedio fue de 226.8 solicitudes mensuales, un incremento de casi 200 por ciento con respecto al año anterior (CGPP, 2008, 30). Aunque puede haber varios factores que expliquen este incremento, la variación porcentual es lo suficientemente elevada como para poder afirmar, con una certeza razonable, que la llegada de Infomex impulsó de manera decidida el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información en Jalisco.

Por otra parte, el cuadro 9 refleja el comportamiento de las solicitudes de información dirigidas a las secretarías del Poder Ejecutivo desde que entró en vigor Infomex –5 de noviembre de 2007– y hasta el 5 de junio de 2008. Como se puede observar, la Secretaría de Finanzas junto con la Secretaría General de Gobierno son las dependencias que reciben el mayor número de solicitudes, con 15.0 y 13.2 por ciento del total, respectivamente. Al igual que como sucede en el nivel federal, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue la tercer dependencia del Ejecutivo Federal que más solicitudes reci-

¹⁵Se debe considerar que el número total de solicitudes de información realizadas en 2007 toma en cuenta las interpuestas a través de Infomex durante los dos primeros meses en que empezó a funcionar (noviembre y diciembre de ese año).

bió durante 2007 (IFAI, 2008: 12), en Jalisco la Secretaría de Finanzas suscita un gran interés entre la ciudadanía por conocer la información pública que posee.

Cuadro 9
NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN RECIBIDAS A TRAVÉS
DE INFOMEX POR LAS SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO
(5 de noviembre de 2007 a 5 de junio de 2008)

<i>Dependencia</i>	<i>Núm. de solicitudes recibidas</i>	<i>%</i>
Secretaría de Finanzas	210	15.0
Secretaría General de Gobierno	185	13.2
Secretaría de Desarrollo Urbano	131	9.3
Secretaría de Vialidad y Transporte	105	7.5
Procuraduría General de Justicia	103	7.3
Secretaría de Educación	89	6.3
Secretaría de Medio Ambiente	77	5.5
Secretaría de Salud	76	5.4
Secretaría de Administración	75	5.3
Secretaría de Promoción Económica	51	3.6
Secretaría de Desarrollo Humano	47	3.4
Secretaría de Seguridad Pública	43	3.1
Contraloría del Estado	40	2.9
Secretaría de Desarrollo Rural	35	2.5
Secretaría de Planeación	31	2.2
Secretaría del Trabajo	31	2.2
Secretaría de Turismo	29	2.1
Secretaría de Cultura	28	2.0
Procuraduría Social	16	1.1
Total	1,402	100.0

Fuente: CGPP (2008: 57).

CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información y la transparencia gubernamental en Jalisco presentan claroscuros. En principio, la ley en la materia constituye una base normativa sólida para el ejercicio de este derecho y para obligar a los agentes de gobierno a transparentar

una gran cantidad de información de interés público. Asimismo, la implementación del sistema Infomex ha logrado que aumenten de manera sustantiva las solicitudes de información realizadas a los sujetos obligados, y ha cambiado la manera en que la ciudadanía ejerce su derecho de conocer la información que posee el gobierno. Sin embargo, también puede observarse un retraso importante en la mayoría de los municipios del estado –con excepción de la ZMG– en materia de transparencia, y empiezan a notarse indicios de cierta reticencia de parte de los funcionarios públicos a entregar la información que piden los ciudadanos.

Este panorama presenta retos para la institucionalización de la transparencia en Jalisco. Contar con una ley de buena hechura ha sido un gran paso, pero sólo si atendemos a las señales que nos envía la operación y el ejercicio cotidiano de la ley podremos consolidar prácticas transparentes al interior del gobierno. Por un lado, es necesario que la ciudadanía y las organizaciones sociales hagan un mayor uso de la legislación. Esto se puede lograr no sólo con campañas de difusión, sino impulsando programas permanentes de capacitación que pongan al alcance de los ciudadanos los instrumentos de acceso a la información y transparencia que ya existen a partir de la ley en la materia. En particular, es importante que exista mayor apoyo para los municipios del estado, especialmente los menos poblados, con el objeto de que puedan actualizar y mejorar la información de oficio que se encuentra en sus páginas de Internet.

Por otro lado, también resulta conveniente promover una *cultura* de la transparencia entre los funcionarios públicos. En efecto, se debe desarrollar en ellos distintos hábitos y comportamientos que consoliden la transparencia en el ámbito gubernamental, de tal forma que estén convencidos de que los instrumentos que proporciona son valiosos para la sociedad en su conjunto.

Como hemos visto, es posible que la transparencia impacte al desarrollo humano sólo de modo indirecto, pero ciertamente la consolidación de prácticas transparentes dentro del gobierno contribuirá de manera importante a forjar un contexto donde el desarrollo humano eche raíces más firmes en la entidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BELLVER, Ana y Daniel Kaufmann (2005), “Transparenting Transparency. Initial Empirics and Policy Applications”, manuscrito, Washington, Banco Mundial (septiembre).
- Coordinación General de Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Jalisco (CGPP) (2008), *Infomex-Jalisco. Reporte de usuarios del sistema, solicitudes de información, respuestas y recursos de revisión*, Guadalajara, CGPP.
- FINKELSTEIN, Neal D. (2000), “Introduction: Transparency in Public Policy”, en Neal D. Finkelstein (ed.), *Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States*, Londres y Nueva York, Macmillan Press y St. Martin’s Press, Inc.
- FLORINI, Ann (2007), “Introduction: The Battle Over Transparency”, en Ann Florini (ed.), *The Right to Know. Transparency for an Open World*, Nueva York, Columbia University Press.
- (1999), “Does the Invisible Hand need a Transparent Glove? The Politics of Transparency”, manuscrito presentado en la *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, Banco Mundial (abril).
- FOX, Jonathan (2005), “Transparencia y rendición de cuentas: dilemas conceptuales”, manuscrito presentado en el *Programa de investigación sobre la legalidad, el Estado de Derecho y la rendición de cuentas*, México, Flacso (octubre).
- GUERRERO, Eduardo y Leticia Ramírez (2006), “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IJ-UNAM e IFAI.
- HERNÁNDEZ-VALDEZ, Alfonso (2009), “Transparencia”, en Héctor R. Solís y Karla Planter (coords.), *Enciclopedia de la época. Jalisco en el mundo contemporáneo. Tomo I*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara (en prensa).
- IFAI (2008), *Quinto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2007*, México, IFAI.
- (2007), *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, México, IFAI (febrero).
- ISLAM, Roumeen (2003), “Do More Transparent Governments Govern Better?”, en *Policy Research Working Paper*, núm. 3077, Banco Mundial (junio).

- LANE, Jan-Erik y Svante Ersson (2000), *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*, Londres y Nueva York, Routledge.
- LINDSTEDT, Catharina y Daniel Naurin (2006), “Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis”, manuscrito, Goteborg University.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2007), “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública”, artículo de conferencia presentado en el *Seminario internacional candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, México, PNUD (abril).
- (2006), “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IJ-UNAM e IFAI.
- y María Marván Laborde (coords.) (2007), *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE e IFAI.
- MENDEL, Toby (2003), *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Nueva Delhi, UNESCO.
- MERINO, Mauricio (2006), “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IJ-UNAM e IFAI.
- PNUD (2008), *Guía para el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información en la gestión de los gobiernos locales*, Panamá, PNUD LAC-SURF.
- ROBERTS, Alasdair (2006), “Two Challenges in the Administration of the Access to Information Act”, en Government of Canada (ed.), *Research Studies Volume 2: The Public Service and Transparency*. Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, pp. 115-162.
- SCHEDLER, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Cuadernos de transparencia, núm. 3.) México, IFAI.
- THOMAS, Vinod, Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalin Kishor, Ramón López y Yan Wang (2000), *The Quality of Growth*, Washington y Nueva York, Banco Mundial y Oxford University Press.
- UNDP (1997), *Reconceptualising Governance*, Nueva York, UNDP.
- (1990), *Human Development Report*, Nueva York, UNDP.
- (2001), *Contact*, Nueva York, UNDP.
- (2004), *Right to Information. Practical Guidance Note*, Nueva York, Bureau for Development Policy-UNDP.

Seguridad, marco institucional y desarrollo humano en Jalisco

Guillermo Zepeda Lecuona*

SEGURIDAD, MARCO INSTITUCIONAL Y LA EXPANSIÓN DE LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS

Frente a una concepción del desarrollo identificado con variables económicas como el crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita, crecimiento industrial y tecnológico; se ha venido fortaleciendo una visión más completa del desarrollo que además de las oportunidades de desarrollo material y personal del sistema económico, contempla la necesidad de un sistema político que fomente y proteja las libertades de las personas.¹

En esta perspectiva se ha articulado y nutrido la noción de Desarrollo Humano: “El desarrollo humano es la expansión de la libertad de las personas. La libertad es el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía” (PNUD, 2005: 1). De esta forma las investigaciones sobre Desarrollo Humano han consolidado un enfoque doctrinal y un marco conceptual, en el que se verifica la existencia de libertad de elección para el desarrollo de las personas, así como las condiciones materiales y personales (como las capacidades básicas), para elegir sin coacción y desarrollar sus potencialidades.

*Académico del ITESO, para el proyecto Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2008, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; gzepeda@cidac.org. Agradezco la colaboración en este estudio de la Lic. Lizeth Adriana Gutiérrez García, quien me asistió en este proyecto, realizando la labor de reunir y capturar la información de la base de datos del proyecto y me auxilió con la elaboración de algunas de las gráficas y cuadros que aquí se presentan.

¹Ver por ejemplo Sen (2000).

De esta manera, los Informes sobre el Desarrollo Humano han considerado como indicadores sobre la capacidad de expansión de las libertades de las personas, el ingreso, así como capacidades básicas como la salud y la educación.

Al lado del ingreso y de las capacidades básicas, un elemento fundamental en la calidad de vida y en el desarrollo humano de las personas deriva del marco institucional que rodea a sus actividades. La integridad de su persona y de su patrimonio incide de manera evidente en su desarrollo personal y social. De igual forma, la configuración legal y la eficacia de los mecanismos institucionales de definición de derechos (de libertad, de propiedad, de seguridad jurídica, políticos, económicos y sociales) y su protección (como los mecanismos para el cumplimiento de los contratos y para la resolución de controversias), son fundamentales para que la elección de alternativas se dé sin coacción, maximizando la expansión de la libertad y el desarrollo de las personas.

Doctrinariamente hay pocas objeciones a este argumento;² sin embargo, existe un intenso debate metodológico sobre los mejores indicadores que pueden elaborarse para introducir el entorno institucional de una sociedad en el análisis de su Desarrollo Humano. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha impulsado este debate doctrinal y técnico. La representación del PNUD en México ha participado intensamente de estas inquietudes y en diversos documentos ha dejado constancia de esta argumentación; en su *Informe sobre Desarrollo Humano en México, 2004* (PNUD, 2005), se exploró la relación e impacto del entorno institucional sobre el Desarrollo Humano (pp. 129-159).

En un contexto de una sociedad con grandes rezagos y mucha desigualdad, la variable institucional es de gran trascendencia, pues el marco legal y las organizaciones encargadas del cumplimiento de las normas son decisivos en el conjunto de los incentivos imperantes en una sociedad. Si las leyes o las políticas públicas establecen derechos y oportunidades que no se pueden hacer cumplir, el marco legal será irrelevante e ineficaz. Se tendrían derechos; mas no garantías. Las leyes y los tribunales, así como otros mecanismos del sistema legal

²Por ejemplo, North (1986 y 1993) y Ostrom (2000).

distribuyen oportunidades y protegen o destruyen expectativas de los individuos en una sociedad.

Un buen sistema de derechos de propiedad y bajos costos de transacción derivados del sistema legal tienen un impacto decisivo en la equitativa distribución del ingreso, de las oportunidades y del talento; en cambio, un sistema con disfunciones que imponga incertidumbre y altos costos de transacción (como señala Hernando De Soto: “los costos de no tener Buena Ley”)³ provoca desconfianza, disminuye el número de transacciones, así como el monto de las mismas. Además, los costos asociados con la incertidumbre y el cumplimiento imperfecto de los contratos son regresivos, es decir, afectan más a quienes menos tienen (por las desventajas derivadas de menor información y de menores ingresos).

Como señalara Douglass North:

En el Tercer Mundo la estructura institucional carece de estructura formal (y de cumplimiento obligatorio) que apuntale los mercados eficientes. Existen también sectores informales (en realidad economías subterráneas) que se esfuerzan por proporcionar una estructura al intercambio. Esta estructura tiene costos elevados debido a que la falta o ausencia de salvaguardias formales al derecho de propiedad. Sin embargo, hay algo más que simples costos elevados de negociación en los países del Tercer Mundo. Lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo.⁴

Este ensayo pretende utilizar algunos indicadores estatales y municipales disponibles, que pueden incorporar variables referentes a la seguridad ciudadana, y a la definición y protección de derechos en Jalisco, dentro del análisis del Desarrollo Humano en la entidad. Este intento presenta una agenda de investigación para diseñar y desarrollar indicadores específicos para evaluar cada sector del ámbito institucional abordado en este trabajo.

Además de este enfoque neoinstitucional que considera los derechos de propiedad, así como los costos de transacción como las categorías de análisis principales al estudiar el marco institucional

³De Soto (1986: 203 y ss.).

⁴North (1993: 92-93).

mexicano, otros autores desde el punto de vista de la teoría del derecho analizan la certidumbre y el marco institucional a través de la noción de “seguridad jurídica”. Así por ejemplo, de acuerdo con Julio Olivera (citado por Lynch, 1999: 38), la seguridad jurídica se conforma con los siguientes elementos:

- a) La seguridad física;
- b) La regularidad y eficacia en los mecanismos de aplicación del derecho (sistema judicial);
- c) Claridad y coherencia del sistema legal; y
- d) Estabilidad en el orden jurídico.⁵

Tratando de reunir todos los aspectos de estas visiones del entorno institucional, se propone la delimitación de cinco ámbitos en los que se puede descomponer y ponderar el marco institucional, así como su incidencia en el desarrollo humano, a saber:

- a) Integridad Física y Patrimonial (seguridad ciudadana).
- b) Definición y Protección de Derechos de Propiedad (certeza).
- c) Cumplimiento de Contratos y Resolución de Controversias (igualdad).
- d) Relación entre Personas frente y las Organizaciones Estatales (libertad).
- e) Corrupción y Arbitrariedad (seguridad jurídica).

El primero se refiere a la integridad de las personas, el deber fundamental del Estado de proporcionar seguridad ciudadana y hacer cumplir las normas mínimas de convivencia social; un contexto de orden y tasas mínimas de violencia son condiciones *sine qua non* para el Desarrollo Humano como aquí se ha definido. Por lo que se refiere a las condiciones de certeza (inciso “b”), son fundamentales para la actuación de las personas en sociedad y, desde la óptica neoinstitucional, las fallas en la definición y protección de derechos de propiedad

⁵De la misma forma, Arcos (2000), propone como componentes de la seguridad del derecho: a). La certeza jurídica; b). La eficacia del derecho; y c). La ausencia de arbitrariedad.

determinan los costos de transacción que enfrentan los individuos en sus decisiones e intercambios cotidianos.

En la definición de los incisos “c” y “d” partimos de la noción de “eje horizontal” y “eje vertical” del Estado de Derecho que describe Beatriz Magaloni.⁶ Esta autora señala que se puede analizar el imperio de la ley o cumplimiento de las normas y contratos desde dos perspectivas, la primera, el “eje horizontal” corresponde al cumplimiento de las normas y contratos entre los particulares: las deudas civiles, los contratos mercantiles, y los mecanismos públicos o privados, formales o informales que se utilizan para resolver controversias y hacer cumplir lo pactado. Un valor fundamental que está en juego aquí es el de la igualdad entre los individuos para resolver sus controversias en un contexto de equidad, certeza y justicia.

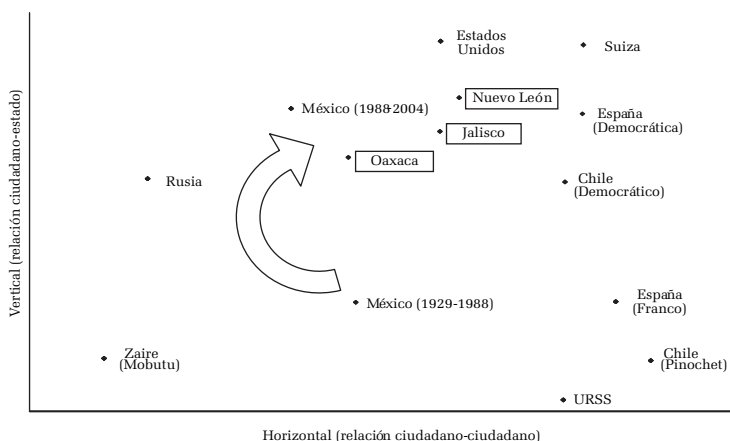
En el otro eje, y verdadera prueba de fuego para un Estado de Derecho, está la posición de los particulares frente al Estado y sus agentes cuando se presentan controversias o bien, cuando los agentes de la autoridad vulneren los intereses o los derechos de las personas. El que existan mecanismos expeditos y eficaces para defenderse de los actos ilegales o ilegítimos de las agencias estatales son un indicador de la libertad efectiva que pueden tener los individuos en una sociedad determinada.

Estos dos ejes, expone la autora referida, permitirían graficar en ambos ejes a las diversas sociedades de acuerdo con el desarrollo de la eficacia de los mecanismos de los ejes horizontales y verticales del imperio de la ley. Lo ideal sería una sociedad con el máximo ámbito de igualdad derivada del cumplimiento de los pactos entre individuos, así como el máximo nivel de libertad derivado de la existencia de mecanismos eficaces (que de serlo prevendrían o inhibirían posibles actuaciones ilegales de los agentes de la autoridad), para defender a los individuos en sus controversias frente al Estado. Se acercan a este ideal países europeos, como podría ser Suiza (ver gráfica 1); en cambio, otras sociedades durante dictaduras podrían disponer de tribunales y otros mecanismos para dirimir controversias entre particulares; aunque los actos de las autoridades fueran incontestables y las personas no dispusieran de recursos legales plausibles o eficaces para su defensa.

⁶Magaloni (2001).

El escenario de anarquía no desarrollaría ni el ámbito de libertad ni el de igualdad para la ciudadanía, como se muestra en la gráfica 1, sería el caso del Zaire de Mobutu. En México durante el periodo de 1929 a 1988 se podría señalar que se fue deteriorando la eficacia de los mecanismos de resolución de controversias entre ciudadanos, aunque se fueron ganando algunos espacios frente al Estado (como los procedimientos contencioso-administrativos, la creación del Tribunal Fiscal) en años posteriores se han registrado algunos progresos en ambos ejes, quedando todavía muchos aspectos por mejorar para avanzar hacia la expansión de ambos ejes. Desde luego, habrá diversas percepciones y el reunir evidencia empírica para diversos países permitiría fundamentar con mayor precisión determinada ubicación en la gráfica, pero lo que deseamos utilizar en este texto es el marco conceptual de estos dos ejes y su impacto en el desarrollo humano como expansión y ejercicio de libertades en un contexto de igualdad y equidad.

Gráfica 1
EJES VERTICAL Y HORIZONTAL DEL IMPERIO DE LA LEY
Y EL CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS



Por último, en el inciso “e”, se encuentra las variables que ilustran fenómenos de corrupción y arbitrariedad. Si los mecanismos de seguridad ciudadana y certeza son deficientes; y si la eficacia de las normas

y los contratos es muy reducida, es muy probable que los agentes de la autoridad realicen actos de corrupción y vulneren los Derechos Fundamentales de las personas de manera arbitraria, es decir, sin respeto al marco legal o con base en ámbitos de discrecionalidad no acotados. Esta variable es fundamental, pues en caso de que los indicadores mostraran alta incidencia de corrupción y arbitrariedad, sería una muestra palpable de que los otros cuatro conjuntos de variables habrían generado amplias posibilidades para que se actualizara una inseguridad jurídica sobre la actuación de la autoridad. Variable muy asociada con corrupción y violencia entre particulares.

A continuación se presentará evidencia empírica que permitan ponderar y evaluar cada uno de estos cinco ámbitos del marco institucional, que podrían ser un punto de partida para contemplarlos como un posible componente del Índice de Desarrollo Humano. El desarrollo de cada apartado y la presentación de indicadores, permitirá la aproximación de un diagnóstico en el que podrían fundarse propuestas para mejorar el entorno institucional en el que se desarrollan las personas que viven en Jalisco.

INTEGRIDAD FÍSICA Y PATRIMONIAL (SEGURIDAD CIUDADANA)

Este rubro es fundamental en el desarrollo de la persona, pues de poco serviría la expansión de la libertad y mejores condiciones de existencia, si la vida misma puede llegar a estar en riesgo. De esta forma, la seguridad y protección de la integridad física y del patrimonio de las personas debe ser considerado (y quizá ponderado con mayor peso en el indicador general del marco institucional) al analizar la incidencia del marco institucional en el desarrollo humano.

Hacia el interior de Jalisco se puede replicar algunos componentes del “Índice de Incidencia delictiva y Violencia” del Centro de Investigación para el Desarrollo.⁷ Este índice considera delitos de alto impacto (como homicidio intencional, secuestro, violación, entre otros), así

⁷Este índice ha pasado se ha actualizado por entidad federativa en tres ocasiones: Zepeda (2002); Zepeda (2004) y Zepeda (2008).

como la violencia imprudencial (el estado de Jalisco es uno de los que tiene mayor violencia imprudencial per cápita en el país (ver Zepe- da, 2007). En variables como el homicidio existe mayor certeza sobre el lugar de los hechos, en virtud de que la averiguación se inicia en el lugar en el que se levanta el cuerpo; en cambio otros delitos como vio- lación o secuestro se radican en el municipio en el que las agencias de la procuraduría reciben la denuncia. Debido a que no existen agencias del ministerio público en todos los municipios, la incidencia delictiva atribuida a los municipios puede no ser exacta, por lo que se presenta el índice por región. La región centro se ha dividido entre la Zona Me- tropolitana de Guadalajara y el resto de los municipios de dicha zona. Se trabaja en un índice para los 83 municipios.

Cuadro 1
ÍNDICE ITESO DE INCIDENCIA DELICTIVA Y VIOLENCIA EN JALISCO, 2007

<i>Región</i>	<i>Índice</i>	<i>Resto de delitos no considerados entre los 10 ilícitos de alto impacto</i>	<i>Resto de delitos de alto impacto social, sin considerar homicidio y violación (por cada 100 mil hab.)</i>	<i>Homicidios intencionales (por cada 100 mil hab.)</i>	<i>Violación (por cada 100 mil hab.)</i>
Norte	87.2	1520	424	9.9	16.1
V Sureste	60.2	610	164.3	18.7	11.2
ZMG	56.5	982	266.3	4.9	12
Sur	54.5	581	162.3	9.4	15.4
XII Centro	44.8	566	210.8	7.2	9.1
IV Ciénega	42.4	612	195.6	4.9	9.5
I Norte	40.1	301	133.2	20.3	1.4
XI Valles	37.9	473	181	5.7	8
VI Sur	37.1	729	122.3	5.7	7
Occidental	37	406	85.2	13.9	5.2
Norte	32.3	659	115.5	2.6	7.4
Sur	22.1	158	62.7	3.1	7.7
De Amula	19.4	669	27.4	1.1	3.4
Jalisco		822.4	225.3	5.6	10.7
Nacional		N.D.	N.D.	11	12.9

Fuente: Elaborado con la base de datos del proyecto "Seguridad ciudadana y Justicia Penal en Jalisco" del ITESO con información de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social de Jalisco e INEGI. Para indicadores nacionales con información de las Procuradurías de Justicia de los Estados compiladas por el INEGI.

Sobre las variables consideradas el Índice ITESO de Incidencia delictiva y violencia en Jalisco.

El indicador considera la variable de homicidios intencionales por ser uno de los delitos más graves y violentos. Además, prácticamente el 100 por ciento de los homicidios son registrados en la estadística oficial de las procuradurías y de las dependencias de salud, al abrirse necesariamente un expediente por cada fallecimiento registrado.

También considerados delitos de alto impacto, tomamos uno de gran afectación física y emocional, aunque poco reportado, como es el delito de violación.

Afortunadamente se cuenta con la información desagregada para los delitos considerados de alto impacto por lo que se pudieron tomar para la conformación del índice. Como una cuarta variable, se toma el número per cápita de reportes para tomar en consideración el conjunto de los hechos ilícitos reportados. Una mejor medida sería la incidencia real por región (no sólo la denunciada). Hasta hace unos meses no se contaba con encuestas de victimización regionales; sin embargo, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) ha realizado una encuesta en el estado de Jalisco. En el siguiente ejercicio de este índice ya se contará con los resultados de dicha encuesta.

Cada una de las variables se estandarizó en un indicador con base 100 (asignándole el valor de cien a la observación más baja y distribuyendo la escala entre las observaciones menores). El índice es el promedio de los cuatro indicadores estandarizados.

Las variables de percepción sólo están disponibles (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad) en el ámbito estatal, así como para la Zona Metropolitana de Guadalajara, lo que podría ser una limitante para la elaboración de un indicador con validez de alcance municipal o regional. En 2005, 53 por ciento de los jaliscienses señalaban que se sentían inseguros en su entidad federativa (ICESI, 2005: 119); en tanto que en otra encuesta de victimización, la misma proporción de los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara, 53 por ciento (ICESI, 2006: 51) manifestaba sentirse inseguro en su ciudad.

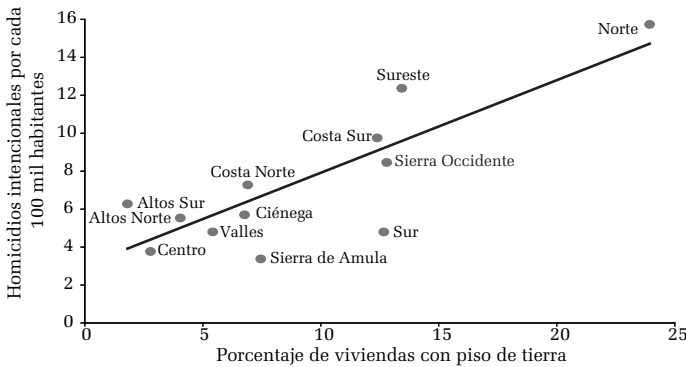
Para incluir la variable de prevención podría recurrirse a un par de variables como podría ser el registro dicotómico sobre si existe el área y los programas de prevención en los municipios o no, o bien, podría

ser (aunque tiene poco contenido cualitativo) el número de policías por cada 100 mil habitantes.

En algunos otros indicadores (Zepeda, 2002) se evalúa también la capacidad de respuesta de las agencias estatales encargadas de la prevención, investigación y acusación de los hechos aparentemente delictivos, como la eficacia terminal de las procuradurías, el índice de impunidad entre otras.⁸ Esto podría ser muy adecuado en un indicador que abordara de forma más exhaustiva el ámbito de la seguridad ciudadana y la justicia penal; sin embargo, para los alcances y propósitos de este estudio (donde la seguridad es sólo uno de cinco componentes del entorno institucional), la incidencia delictiva puede aproximar el impacto de variables sociales, la eficacia (o inexistencia) de las medidas preventivas, así como la capacidad de vigilancia y disuasión de las organizaciones policíacas y de justicia.

Gráfica 2

ASOCIACIÓN POSITIVA ENTRE HOMICIDIOS INTENCIONALES Y PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA EN LAS REGIONES DE JALISCO



Fuente: Base de datos del proyecto "Seguridad Ciudadana y Justicia Penal en Jalisco" del ITESO. Homicidios intencionales por cada cien mil habitantes obtenidos con base en información de Procuraduría General de Justicia de Jalisco e INEGI. Información sobre viviendas con piso de tierra, también del INEGI. Datos de las tres variables de 2007.

⁸Las causas de la criminalidad son un tema muy debatido, pero en general se admite que las variables económicas (ingreso, empleo, crecimiento), sociales (desigualdad, pobreza, marginación, densidad poblacional) e institucionales (legitimidad de autoridades, eficacia del sistema, corrupción) influyen en la comisión de ciertos tipos de delitos. Al respecto pueden consultarse Fajnzylber *et al.* (1998); Fajnzylber *et al.* (2001) y Zepeda (2004).

Cuadro 2
 HOMICIDIOS INTENCIONALES Y PORCENTAJE DE VIVIENDAS
 CON PISO DE TIERRA EN LAS REGIONES DE JALISCO

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de viviendas con piso de tierra</i>	<i>Homicidios intencionales por cada 100 mil habs.</i>
I. Norte	23.9	15.7
II. Altos Norte	3.6	5.2
III. Altos Sur	1.8	6.3
IV. Ciénega	6.3	5.2
V. Sureste	13	13.7
VI. Sur	12.7	4.8
VII. Sierra de Amula	7.51	3.4
VIII. Costa Sur	2.8	9.3
IX. Costa Norte	5.3	7.3
X. Sierra Occidental	12.3	8.6
XI. Valles	5.4	4.8
XII. Centro	3.3	4.8

Fuente: Elaborado con la base de datos del proyecto “Seguridad ciudadana y Justicia Penal en Jalisco” del ITESO con información de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social de Jalisco e INEGI. Para indicadores nacionales con información de las Procuradurías de Justicia de los Estados compiladas por el INEGI.

También puede obtenerse mucha información del análisis de los indicadores de incidencia y violencia, respecto de variables sociales. Por ejemplo, los homicidios intencionales y la proporción de viviendas con piso de tierra que, en el ámbito municipal, según estudio del doctor Ruiz Harrel⁹ muestran el mayor grado de asociación (por encima de variables educativas o de ingreso). En un estudio anterior (Zepeda, 2006) se pudo verificar esta asociación para la Región Sur Sureste donde existe un intenso fenómeno de violencia rural. También podemos presentar la información de las regiones de Jalisco¹⁰ que coincide al presentar dicha asociación positiva (ver gráfica 1 y cuadro 2). Este tipo de análisis subraya la relación entre estas variables de incidencia delictiva y el desarrollo humano. En el caso de la asociación que nos ocupa, se muestra que la violencia es uno de los cauces para dirimir controversias que se elige, en un contexto de vacío institucional y estatal, así como de alta marginación.

⁹Conferencia dictada en 2006 en el Instituto de Ciudadano de estudios sobre la Inseguridad.

¹⁰El análisis no se puede presentar por municipio, toda vez que no existen agencias del ministerio público en todos los municipios, por lo que en aquellos municipios sin agencia, acude a conocer del caso el agente de la oficina más cercana, por lo que se agruparon los indicadores por región.

DEFINICIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD (CERTEZA)

De este rubro se deriva gran parte de la certeza de los individuos en una sociedad. Un derecho de propiedad es un conjunto de atribuciones o facultades que les son reconocidas a los individuos sobre un bien o recurso. Estas atribuciones pueden consistir en “derechos o poderes de consumir, obtener ingresos y alienar esos recursos”.¹¹ Adoptando un enfoque amplio se pueden analizar todos los derechos y expectativas de derechos que los individuos puedan tener en virtud de la normatividad (leyes y reglamentos) vigente. Con este enfoque se analizaría el sistema de disposiciones legales sustantivas y su calidad. Así, serían muy relevantes variables como la divulgación del contenido de las disposiciones, su claridad, reducción de lagunas normativas a su menor expresión, definitividad, estabilidad y certeza de las normas.

Como agenda de investigación sería fundamental desarrollar indicadores sobre la calidad de la normatividad municipal, pues es el ámbito más cercano a las actividades productivas y sociales de las personas.

La lógica de los derechos de propiedad es facilitar los intercambios en un entorno de certeza y de bajos costos de transacción. Un buen sistema de derechos implica cuatro atributos:¹²

- 1) Los derechos deben estar bien definidos (tanto en los atributos o facultades legales contenidos por el derecho, una clara delimitación e identificación de los elementos u objetos sobre los que se tienen tales derechos, así como la identificación de quien será el titular de tales derechos o atribuciones);
- 2) Deben estar protegidos (registrados, establecer acciones y organismos expeditos para reclamar en caso de que no se respeten tales derechos);
- 3) Debe ser transferible¹³ de tal suerte que a través de intercambios libres se llegue al uso más eficiente del derecho o bien de que se trate; por último,

¹¹Barzel (1993: 2).

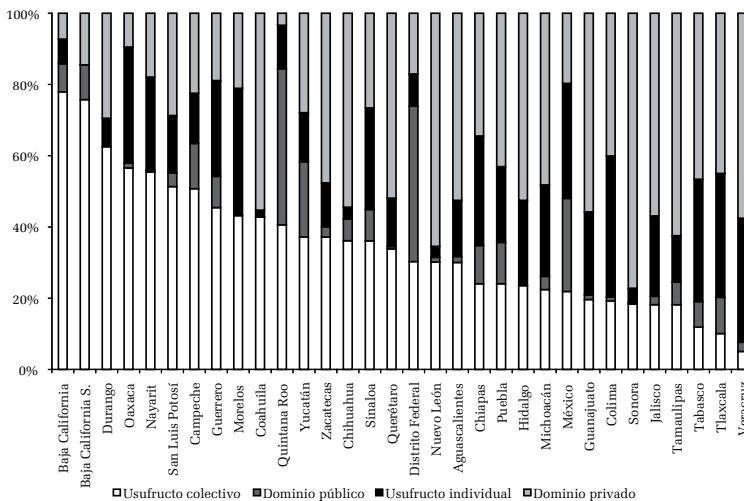
¹²*Ibidem*, pp. 1 y ss.

¹³La transferibilidad es una característica determinante en el uso eficiente de los recursos, que es el propósito de los mecanismos de mercado, pues “...si un derecho de propiedad no es

- 4) Los derechos deben establecerse sobre el mayor número posible de bienes o recursos de que dispone una sociedad, para evitar sesgos y distorsiones en el uso y combinación de recursos en las actividades productivas.

Además del análisis del marco normativo como referente de derechos, se presenta sucintamente evidencia empírica de la situación de formalidad e informalidad de la propiedad inmobiliaria en la entidad (el *stock* rural y urbano) desde el enfoque planteado por Hernando De Soto¹⁴ de que estos recursos disponibles y sus derechos de propiedad implican una riqueza potencial, aproximando el monto del capital muerto que yace en los recursos rurales y urbanos que no pueden integrarse productivamente a la economía por su condición de informalidad.

Gráfica 3
DISTRIBUCIÓN DE LAS MODALIDADES DE DERECHOS DE PROPIEDAD EN LOS ESTADOS



Fuente: Zepeda (2001a: 8). Información del Registro Agrario Nacional e inegi para 2001. En 2007 la conformación en Jalisco permanece casi idéntica. Sólo ha avanzado el dominio privado en 0.3 por ciento del total de la superficie estatal; en tanto que el usufructo individual se ha incrementado en 0.15 por ciento de la superficie. Esta variación se corresponde con la respectiva reducción de 0.45 por ciento del total de la modalidad de propiedad de usufructo colectivo.

transferible, no se moverán recursos de una aplicación menos valiosa a otra más valiosa por medio de intercambios voluntarios” Schwartz y Carabajo (1981: 230).

¹⁴De soto (2001 y 2002); y para el *stock* rural se actualizaría la base de datos de Zepeda (2001a).

Como se puede apreciar, la conformación de la propiedad en Jalisco es una de las más intensivas en la preponderancia de la propiedad de dominio privado y usufructo individual. Esta conformación de la propiedad subraya la trascendencia del registro público de la propiedad en la conformación de certeza en los habitantes de la entidad.

El análisis de los asientos de los registros Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad de Jalisco, mostraban que 56 por ciento de la superficie del estado era “formal”,¹⁵ ligeramente por encima del promedio nacional de 52.9 por ciento de la superficie con título de propiedad y sin disputa. De acuerdo con el avance de programas de certificación y la resolución de controversias, hacia junio de 2007 Jalisco tendría, bajo estos criterios, 65.5 por ciento de su superficie amparada por un título o certificado sobre los derechos de propiedad inmobiliaria tanto rural como urbana. Lo que lo mantendría por encima de la media nacional.

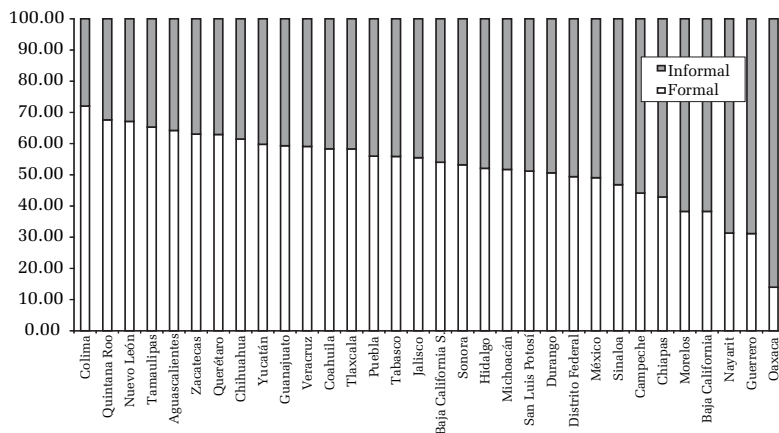
En un estudio en el que se realizaron visitas a los registros públicos de la propiedad y se aplicó un cuestionario a notarios públicos, como principales usuarios de los servicios registrales, en el que se les pedía evaluar diversos aspectos del funcionamiento de los registros públicos de la propiedad de su respectiva entidad federativa (CCF, 2004), se obtuvo la evaluación que se presenta a continuación:

Como se puede apreciar en el cuadro 3, Jalisco aparece evaluado por debajo de la media nacional. Este ejercicio se realizó durante 2004 (en el estudio del mismo Consejo Coordinador Financiero de 2007, no se le dio continuidad a la evaluación de los registros públicos); sin embargo, la percepción de deterioro en el servicio y proliferación de las denuncias sobre posibles prácticas corruptas llevaron, en 2006, a que la Procuraduría General de Justicia de Jalisco interviniera la institución, e iniciara averiguaciones penales contra varios funcionarios del

¹⁵Las nociones de formalidad-informalidad que aquí se presentan tienen dos restricciones. En primer lugar, se trata de una definición legal de la formalidad. Se estima formal la superficie a la que se le ha expedido un título de propiedad sin que este se encuentre en disputa (por ejemplo, en el caso de la superficie ejidal y comunal no se concluye la documentación y certificación mientras no sean dirimidos por conciliación o judicialmente las disputas por la definición de derechos); sin embargo, algunas modalidades de la informalidad como las invasiones serán subestimadas y otras, como las simulaciones, sencillamente no podrán ser cuantificadas.

Registro Público de la Propiedad. Algunos directivos de la institución también fueron relevados. La calidad y eficiencia de los servicios no se han recuperado de esta situación y existe considerable rezago, por lo que la certidumbre sufrió afectación considerable.

Gráfica 4
 PROPORCIÓN DE LA SUPERFICIE ESTATAL SEGÚN FORMALIDAD
 O INFORMALIDAD DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD



Fuente: Zepeda (2001a), con Información del Registro Agrario Nacional e INEGI.

Cuadro 3
 EFICIENCIA DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD
 COMO AUXILIAR DE LA JUSTICIA CIVIL Y MERCANTIL

<i>Posición</i>	<i>Entidad</i>	<i>Índice</i>
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

Cuadro 3 (Continuación)

<i>Posición</i>	<i>Entidad</i>	<i>Índice</i>
12	Morelos	2.91
13	Puebla	2.91
14	Colima	2.9
15	Yucatán	2.88
16	México	2.86
17	Sinaloa	2.83
18	Sonora	2.8
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

Fuente: CCF (2004: 38).

Otro indicador interesante y que requiere de mención particular es la variable “Idoneidad de la legislación procesal en materia hipotecaria” del estudio del Consejo Coordinador Financiero sobre ejecución de contratos (CCF, 2007).¹⁶ En dicha variable, Jalisco aparece todavía en un lugar muy rezagado (posición 23 de 32 entidades federativas, ver cuadro 4); sin embargo va en ascenso, recuperándose de la última posición que ocupara en el mismo estudio de 2004.

¹⁶Para la obtención de este indicador se recurrió a la aplicación de un cuestionario a una muestra de abogados litigantes en materia mercantil. En esta investigación participó la Asociación de Banqueros de México a través de sus centros bancarios estatales, por ello la mayoría de los miembros de los grupos encuestados fueron abogados que trabajan cuentas de bancos. Este estudio es de percepción, por lo que tiene una carga de contexto (quizá un abogado regiomontano sea más exigente respecto de los servicios de justicia; en tanto que un abogado de una entidad de bajos ingresos puede ser más tolerante con algunas ineficiencias del sistema de justicia; sin embargo, da un referente y una evaluación de los usuarios de los servicios oficiales de ejecución de contratos que es de mucha utilidad en el análisis social de las instituciones.

Cuadro 4

IDONEIDAD DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL EN MATERIA HIPOTECARIA

<i>Posición</i>	<i>Entidad</i>	<i>Índice</i>
1	Colima	3.6
2	Aguascalientes	3.38
3	Nayarit	3.31
4	Querétaro	3.25
5	Sonora	3.07
6	Coahuila	3.04
7	Tabasco	2.9
8	Hidalgo	2.83
9	Sinaloa	2.78
10	Baja California	2.71
11	Campeche	2.63
12	Guerrero	2.63
13	Morelos	2.58
14	Guanajuato	2.53
15	Quintana Roo	2.48
16	México	2.47
17	Nuevo León	2.39
18	San Luis Potosí	2.39
19	Oaxaca	2.36
20	Distrito Federal	2.33
21	Durango	2.29
22	Chiapas	2.28
23	Jalisco	2.19
24	Yucatán	2.18
25	Tamaulipas	2.17
26	Zacatecas	2.13
27	Veracruz	2.05
28	Baja California	2
29	Puebla	1.93
30	Chihuahua	1.88
31	Michoacán	1.86

Fuente: CCF (2007: 30).

Cabe mencionar que este descenso a la última posición de 2004 en la variable de “Idoneidad de la legislación procesal en materia hipotecaria” (en el estudio de 2002 Jalisco aparecía en la posición 16 respecto de las 32 entidades federativas),¹⁷ tiene entre sus explicaciones funda-

¹⁷Sarre y López (2002: 33).

mentales, el que en ese periodo se instrumentó una reforma legislativa que establecía que, en el caso de que un crédito hipotecario se dejara de pagar, al darse aviso por parte de deudor, el acreedor estaría obligado a devolverle los montos que hubiese recibido del deudor más los montos equivalentes a los intereses que se hubiesen acumulado en el periodo que va del pago a la rescisión del contrato. Esta disposición propició que por ocho meses los bancos dejaran de concertar préstamos hipotecarios. Esta política terminó cuando dicha disposición fue derogada. De esta forma, la variación en este indicador reflejó este polémico cambio legislativo que introdujo incertidumbre en actores económicos de la entidad.

Por lo que se refiere a la certeza en la propiedad agraria, Jalisco tiene uno de los primeros lugares en lo que se refiere al índice de controversias agrarias en México (basado en Zepeda, 2000). Para la elaboración de este índice se tomó el número de individuos o sujetos que podrían, potencialmente, iniciar un proceso agrario. Los sujetos agrarios obtenidos en cada estado se dividieron entre el número de expedientes agrarios iniciados en la entidad. A la mayor proporción obtenida, la de Baja California, donde en los últimos cuatro años se abrió un expediente por cada trece sujetos agrarios, se le asignó el valor más alto: 100, continuando la proporción de manera descendente hasta la menor incidencia de controversias, el caso de la Península de Yucatán, donde se detectó apenas un asunto ante los tribunales agrarios por cada 372 sujetos. En este índice, Jalisco ocupa la posición 11 entre 30 regiones (ver cuadro 5).

De esta forma se ve que en materia de definición y protección de derechos de propiedad, Jalisco está esta ligeramente por encima de la media nacional en materia de certificación y titulación de derechos de propiedad; en tanto que tiene baja calidad en los servicios registrales, así como en desarrollo legislativo que debe mejorarse en la regulación de transacciones con derechos de propiedad, así como en mejorar la certeza y reducir la conflictividad en materia agraria.

En el análisis regional, la mayor incidencia per cápita de controversias agrarias se da en la región de la costa alegre donde los derechos de propiedad y los intereses materiales de ejidatarios y empresarios del ramo turístico generan un número muy significativo de procesos judiciales.

Cuadro 5
 ÍNDICE ESTATAL DE CONTROVERSIAS AGRARIAS

<i>Posición</i>	<i>Estado</i>	<i>Sujetos por expediente</i>	<i>Índice</i>
1	Baja California	13.14	100
2	Sonora	22.7	57.89
3	Sinaloa	26.4	49.76
4	Colima	27.23	48.25
5	Baja California S.	27.34	48.06
6	Aguascalientes	34.16	38.47
7	Distrito Federal	39.44	33.31
8	Morelos	40.29	32.61
9	Coahuila	41.07	31.99
10	Nayarit	44.56	29.48
11	Jalisco	49.16	26.72
12	Querétaro	61.43	21.39
13	Durango	77.66	16.92
14	Nuevo León	83.83	15.67
15	Tamaulipas	86.6	15.17
16	Veracruz	87.88	14.95
17	México	90.28	14.55
18	San Luis Potosí	90.69	14.49
19	Guanajuato	100.49	13.07
20	Guerrero	103.71	12.67
21	Zacatecas	109.44	12.01
22	Hidalgo	110.53	11.89
23	Michoacán	111.25	11.81
24	Chihuahua	115.8	11.35
25	Tlaxcala	144.21	9.11
26	Tabasco	144.58	9.09
27	Chiapas	161.15	8.15
28	Oaxaca	179.84	7.31
29	Puebla	182.35	7.21
30	Península Yucatán	372.51	3.53

Fuente: Tomado de Zepeda (2000: 209).

CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS Y RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (IGUALDAD)

Cuando se hace referencia a la relación entre las instituciones judiciales y el Estado de Derecho, suelen asociarse conceptos como la justicia

constitucional y el equilibrio entre los poderes. Esta dimensión del Estado de Derecho, de gran importancia, corresponde al esquema de Montesquieu y Madison, sobre el control del poder público en beneficio de los ciudadanos que ven garantizada judicialmente su esfera de derechos fundamentales.

Sin embargo, de no menor importancia es el ámbito de la justicia entre los particulares, pues los fines del Estado de Derecho también están asociados con la fortaleza de las instituciones encargadas de dirimir controversias. Ya se refirió en el primera apartado de este texto el concepto sobre el eje horizontal o de igualdad del imperio de la ley (entre los individuos) y el eje vertical o de libertad (mecanismos para las personas en sus controversias frente al Estado) propuestos en Magaloni (2001). En este apartado se analizarán los indicadores de la primera acepción del Estado de Derecho; en tanto que en el siguiente se analizarán indicadores del eje vertical.

La solución a los conflictos puede ser descentralizada (entre las propias personas sin intervención estatal) o a través de mecanismos institucionales que pueden ser alternativos o simplificados; o bien, la resolución de controversias por medios jurisdiccionales (judiciales o arbitrales).

El cumplimiento espontáneo de los contratos, el respeto a acuerdos locales y soluciones descentralizadas y autocompositivas,¹⁸ la existencia de disposiciones procesales adecuadas, la efectividad de las instituciones de resolución de controversias e impartición de justicia, la canalización institucionalizada de conflictos y la consolidación de un Estado de Derecho tienen una importancia fundamental en la consecución de fines sociales, como la protección de los derechos humanos y la preeminencia de valores como la justicia y la equidad en la interacción social de una comunidad.

Las principales variables que ilustran la efectividad en la resolución de controversias y en el cumplimiento de los contratos existen en el ámbito estatal (como duración de los procesos, confiabilidad, independencia judicial),¹⁹ aunque algunas pueden desagregarse por distrito judicial y hacerse compatibles con las doce regiones del estado (expedientes y juzgadores por cada 100 mil habitantes para cada mate-

¹⁸Ostrom (2000).

¹⁹Estas variables disponibles en CCF (2007).

ria, asuntos canalizados a mecanismos de justicia alternativa).²⁰ Aquí se pueden replicar modelos propuestos y aplicados en otros estudios empíricos disponibles,²¹ con evidencia empírica de la entidad.

Ya en el ámbito jurisdiccional se ha señalado que “...un sistema judicial ideal sería uno que interprete y aplique la ley con equidad y eficiencia, lo que significa que debe tener:

- a) previsibilidad en el resultado de los casos;
- b) accesibilidad de la población a los tribunales, independientemente de su nivel de ingresos;
- c) términos razonables de resolución, y
- d) sentencias apropiadas expedidas por los tribunales”.²²

Cuadro 6
INFORMACIÓN COMPARATIVA DE JALISCO EN LOS ESTUDIOS
DEL CONSEJO COORDINADOR FINANCIERO

	2001	2003	2006
Calidad institucional	24 de 32 2.57	29 de 32 2.27	19 de 32 2.83
Calidad de los juzgadores	25 de 32 2.74	27 de 32 2.77	15 de 32 2.86
Imparcialidad de los juzgadores	27 de 32 3.06	24 de 32 2.69	26 de 32 2.93
Condiciones materiales de los juzgados	17 de 32 1.99	26 de 32 1.91	30 de 32 1.09
Rapidez en los procedimientos ejecutivos	25 de 32 1.8	26 de 32 2.52	25 de 32 2.57
Eficiencia en la ejecución de sentencias	4 de 32 3.39	10 de 32 3.38	11 de 32 3.49
Eficiencia del ministerio público	26 de 32 1.3	29 de 32 1.25	29 de 32 1.06

Fuente: CCF (2007: 23 y 119).

En el cuadro 6 se muestra la posición que ha ocupado Jalisco entre las 32 entidades federativas, en las variables más significativas aborda-

²⁰Vigente en materia familiar, civil, penal; aunque está por entrar en vigencia una legislación de justicia alternativa que establece procedimientos más simplificados y con mayor certeza.

²¹Por ejemplo, Banco Mundial (2005: 59 y ss.); Buscaglia *et al.* (1995) y Buscaglia y Dakolias (1999).

²²Dakolias (1997: 4).

das por tres estudios realizados por el Consejo Coordinador Financiero en 2001, 2003 y 2006 a través de obtención de información (sueldos de funcionarios, estadísticas de tribunales) análisis de observación (visitas a juzgados y registros públicos de la propiedad para ver su infraestructura, equipamiento y procedimientos), así como aplicación de cuestionarios a muestras locales de litigantes que intervienen en procesos judiciales.

La variable “Calidad institucional” es el promedio de los 26 indicadores de capacidad, independencia y autonomía de los servidores públicos; infraestructura, controles y confiabilidad. En 2001 y 2003 Jalisco se había ubicado en las últimas posiciones; en el estudio más reciente, de 2006, Jalisco saltó 10 posiciones quedando, aunque todavía debajo de la media, en la posición número 19 respecto de las 32 entidades federativas. Variables en las que también la entidad se encuentra bien evaluada son la de calidad de los juzgadores y la eficiencia en la ejecución de sentencias. Esta última es un aspecto fundamental en la certeza y confiabilidad de la justicia, pues de poco serviría ganar un proceso judicial si la ejecución de la sentencia fuera incierta o, incluso, poco probable.

Todavía se perciben muchos rezagos en materia de imparcialidad de los juzgadores, condiciones materiales de los juzgados, rapidez de los procedimientos y la eficiencia de uno de los actores más importante del sistema de justicia: el ministerio público. En estos indicadores Jalisco permanece en los últimos lugares. De acuerdo con estos indicadores, Jalisco tiene una baja calidad de respuesta para la resolución jurisdiccional de controversias, que no corresponde a su actividad económica y su desarrollo social (ni mucho menos a sus necesidades de crecimiento).

La carga de trabajo en los juzgados del estado es elevada, lo que implica un desafío organizacional para dar un servicio jurisdiccional de calidad y evitar el rezago y la lentitud en los procesos. Existe insatisfacción ciudadana y desconfianza. Aquí se presenta un panorama de la carga de trabajo (ver cuadro 7).²³ La carga de trabajo per cápita en el

²³Se está actualizando la base de datos para tener en las siguientes etapas de este proyecto un indicador de controversias en materias penal y de los casos no penales para cada una de las doce regiones de la entidad.

estado se ha incrementado en los últimos 14 años en 73 por ciento,²⁴ lo que significa que las interacciones económicas demandan mayor certeza en la normatividad y mayor capacidad institucional de dirimir controversias.

Cuadro 7
CARGA DE TRABAJO EN LOS TRIBUNALES LOCALES DE JALISCO, 2007

<i>Materia</i>	<i>Núm. de juzgados</i>	<i>Total de expedientes</i>	<i>Expedientes por juzgado</i>	<i>Promociones recibidas por juzgado</i>	<i>Acuerdos por dictados por juzgado</i>
Civiles ZMG	13	17,096	1,315	12,950	12,687
Civiles foráneos	16	18,150	1,134	7,726	8,288
Mercantiles ZMG	10	41,952	4,195	19,002	20,976
Familiares	9	19,820	2,202	16,482	19,032
Penales ZMG	16	12,229	764	N.D.	7,151
Penales foráneos	9	3,993	444	N.D.	5,329
Mixtos	24	21,122[3]	880	6,014[4]	7,484
Totales	97	134,362	1,385	11,745[5]	8,774

Fuente: Estadísticas del Consejo General del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 2007.

Como se puede apreciar en el cuadro 7, los 97 juzgados de las más diversas materias que existen en la entidad recibieron, en promedio, 1,385 asuntos cada uno; más los casos pendientes de resolución que se tengan de años anteriores. En el caso de los juzgados mercantiles de la Zona Metropolitana de Guadalajara, éstos recibieron más de cuatro mil asuntos! Esta carga de trabajo implicó la recepción de aproximadamente más de 70 mil promociones (escritos de las partes presentando demandas, ofreciendo pruebas, solicitando diligencias –como embargos–, solicitando constancias o copias, etcétera), más de 11 mil en promedio por juzgado (para los juzgados con información disponible), que implica trabajo de los funcionarios para responder, agendar y desahogar las solicitudes (agendando y desarrollando testimonios, recibiendo

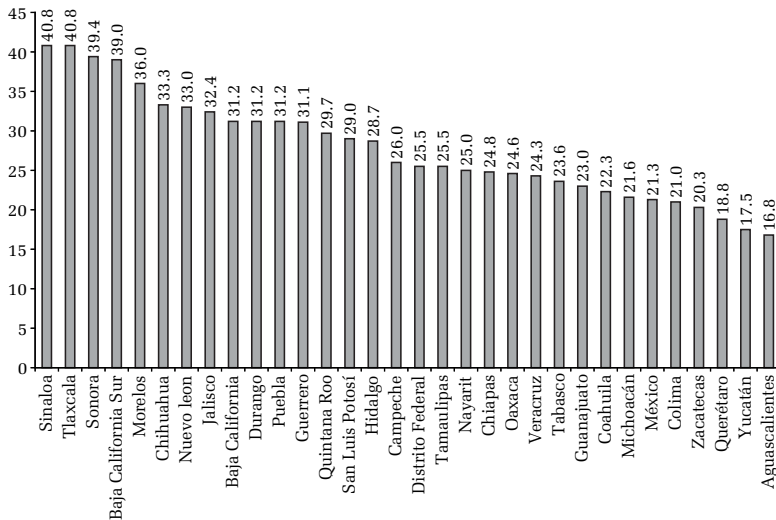
²⁴Respecto del año de 1994 Zepeda (1996).

documentos, trasladándose para inspeccionar un lugar o realizar un embargo o un lanzamiento). Esta actividad implicó el análisis, fundamentación y emisión de casi 81 mil acuerdos emitidos en los juzgados, casi 9 mil por juzgado, en promedio.

Esta carga de trabajo, aunada a los procedimientos anacrónicos en un sistema basado en la elaboración de expedientes escritos y en la reunión y certificación de constancias documentales de todo lo realizado durante el proceso, exigen una gran cantidad de personal y mucho tiempo, además de que aumentan las probabilidades de omisiones, así como el descenso en la calidad de la atención de cada procedimiento.

Esta carga de trabajo puede incidir en la duración de los procesos. En este indicador, Jalisco también presenta algunos de los indicadores más adversos del país. En cuanto a duración estimada en meses de un proceso ejecutivo mercantil (Sarre y López, 2002), era la entidad 25 entre las 32 en la rapidez de los procesos, es decir, es la 8ª entidad más lenta en la resolución de estos casos (32.4 meses, ver gráfica 5).

Gráfica 5
DURACIÓN DE LOS PROCESOS MERCANTILES, 2002



Fuente: Sarre y López (2002).

En los estudios posteriores del Consejo Coordinador Financiero, Jalisco se mantiene en lugares bajos en esta variable (ver cuadro 8), siendo la entidad 29 entre las 32. En el indicador 2006 de la duración de los procesos mercantiles ya no se estableció por número de meses, sino como un promedio de diversos indicadores de duración y actividad procesal de las partes y los juzgados.

Cuadro 8
DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS MERCANTILES, 2006

<i>Posición</i>	<i>Entidad</i>	<i>Índice</i>
1	México	3.88
2	Tamaulipas	3.71
3	Querétaro	3.65
4	Nayarit	3.55
5	Chiapas	3.5
6	Aguascalientes	3.47
7	Guanajuato	3.46
8	Durango	3.45
9	Campeche	3.39
10	Baja California	3.34
11	Guerrero	3.33
12	Chihuahua	3.3
13	Colima	3.29
14	Distrito Federal	3.27
15	Nuevo León	3.16
16	Oaxaca	3.14
17	Tabasco	3.14
18	Zacatecas	3.02
19	Coahuila	2.92
20	Sinaloa	2.87
21	Sonora	2.85
22	San Luis Potosí	2.84
23	Michoacán	2.82
24	Yucatán	2.79
25	Veracruz	2.74
26	Hidalgo	2.58
27	Morelos	2.58
28	Baja California	2.51
29	Jalisco	2.46
30	Puebla	2.45
31	Tlaxcala	2.34
32	Quintana Roo	2.25

Fuente: CCF (2007: 31).

Un sistema de justicia ineficiente e ineficaz restringe el ámbito de libertad de las personas para desarrollar cabalmente sus potencialidades. Los mecanismos institucionales de asignación y protección de derechos inciden de manera fundamental en la desigualdad entre los miembros de una sociedad. En el caso de la impartición de justicia es elocuente que más de 90 por ciento de las empresas mexicanas que cotizan en bolsa tienen, en sus contratos con sus principales clientes y proveedores, cláusulas de arbitraje internacional, de tal forma que en caso de una controversia acuden a árbitros internacionales (en San Diego o San Antonio, en Estados Unidos) que les dará una resolución pronta; en tanto que el resto de los individuos tienen que sortear la defensa de sus derechos en un entorno de incertidumbre, ineficiencia, corrupción y por lo tanto, de injusticia. Este tipo de sesgos exacerban la desigualdad y limitan, asimétricamente, el ámbito de libertad de las personas.

Una reforma judicial implica una transformación procesal, una reingeniería de procedimientos jurisdiccionales y una nueva gestión de expedientes, un impulso de simplificación de procedimientos, una instrumentación de mecanismos de justicia alternativa²⁵ o restaurativa y oralidad e intermediación en los procedimientos.

RELACIÓN ENTRE PERSONAS FRENTE A LAS ORGANIZACIONES ESTATALES (LIBERTAD)

Este es uno de los sectores que ha tomado recientemente considerable dinamismo. Para muchos, ésta es la verdadera prueba de fuego para un Estado de Derecho: cuando el Estado y sus agentes tienen que someterse al imperio de las normas. Este ámbito de análisis refleja la larga marcha en la que se ha configurado una nueva relación entre la ciudadanía y las organizaciones estatales.

a) Rendición de cuentas

Aquí se evalúan los mecanismos por los que las instancias públicas reportan sus actos y se vuelven susceptibles de monitoreo y fiscaliza-

²⁵Jalisco cuenta con una legislación de justicia alternativa moderna y con buen diseño institucional. Sin embargo, la entrada en vigor de esta legislación prevista para enero de 2008 fue diferida.

ción de las instituciones públicas, así como de la ciudadanía en general. Existen diversos indicadores de monitoreo al respecto aplicables a Jalisco desde los consignados en Banco Mundial (2003); los indicadores desarrollados por el proyecto sobre fiscalización gubernamental del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara y la Universidad de California en San Diego, así como indicadores que se puedan obtener de los procesos de cuenta pública en el ámbito municipal. En el indicador desarrollado por Figueroa (2008), Jalisco se ubica en la posición 26 entre las 32 entidades federativas (Figueroa, 2008: 36). En la evaluación 2005 de este mismo indicador, Jalisco aparecía en la posición 21,²⁶ es decir, ha habido un retroceso, respecto del resto de las entidades federativas.²⁷

b) Transparencia y acceso a la información

Aquí se puede analizar la existencia de reglamentos e instancias municipales encargadas de esta materia, cumplimiento de la divulgación de la información prevista en la legislación local, existencia de los medios como la existencia de un portal con la información respectiva, quejas y procesos ante el ITEI. Una organización ciudadana en la que participa activamente el académico del ITESO José Bautista, ha desarrollado un índice municipal de transparencia que podría brindar información valiosa. En la actualidad existen iniciativas legislativas en el Congreso de Jalisco, que podrían significar un retroceso en materia de transparencia y acceso a la información en la entidad.

c) Infracciones cometidas por servidores públicos

Esta variable representa una línea de investigación fundamental que debe ser profundizada en el corto plazo. Existe información disponible en anuarios estatales del INEGI a los que se les podría dar seguimiento para un comparativo nacional. A nivel local debe trabajarse en desagregar la información disponible al ámbito municipal.

²⁶Figueroa (2005: 497).

²⁷No se presenta aquí el indicador desglosado ya que un ensayo de este mismo proyecto se dedica exclusivamente al tema de fiscalización. La autora es la propia directora del estudio citado, la doctora Aimée Figueroa Neri.

Sobre esta variable únicamente pudimos obtener para este estudio, el número de servidores públicos sancionados por recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. No se localizó al número de los funcionarios sancionados como resultado de procedimientos internos de control, así como por órganos de fiscalización o como resultados de averiguaciones previas iniciadas por denuncias ciudadanas u oficiales ante la Procuraduría General de Justicia del Estado.

El indicador de sanciones derivadas de recomendaciones del ombudsman tiene la limitación de representar sólo una de las muchas aristas de las que puede derivarse responsabilidad administrativa o penal para los servidores públicos; por otra parte, su interpretación es ambivalente, dado que una cifra pequeña (la de Jalisco está por debajo de la media nacional de servidores sancionados por cada 100 mil habitantes) puede reflejar una baja incidencia de infracciones; pero también podría representar una amplia cifra negra de denuncia o bien, una tasa elevada de impunidad a las infracciones o delitos cometidos por servidores públicos. En Jalisco durante 2005, fueron sancionados 52 servidores públicos por recomendación de la CEDH (ver cuadro 9).

Cuadro 9
SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS POR RECOMENDACIÓN
DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, POR TIPO DE SANCIÓN
Y SEGÚN ÁMBITO DE GOBIERNO

<i>Tipo de Sanción</i>	<i>Total</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>
Total	52	30	22
Sujetos a procedimiento administrativo de	29	20	9
Se agregó copia de resolución emitida por la	15	2	13
Se les inició averiguación previa	8	8	0

Fuente: Anuario estatal de Jalisco del inegi, con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Dirección de Quejas; Departamento de Informática (cuadro 7.35).

d) Justicia administrativa

No se ha hecho un mapa sobre los conflictos entre ciudadanos y autoridades. Un análisis de la estructura de los conflictos que han llegado a la justicia administrativa ilustraría la frecuencia de los conflictos, así como las materias en que se desarrollan. Un primer acercamiento muestra la preeminencia de asuntos de materia inmobiliaria y urbanís-

tica entre ciudadanos y los ayuntamientos (70 por ciento de la carga de trabajo del tribunal de lo administrativo),²⁸ lo que da toda una agenda de investigación y propuesta. Se pueden obtener indicadores *per cápita* municipales. Las estadísticas existentes nos dan una visión panorámica sobre la carga de trabajo, rezago y ámbito de gobierno autor del acto impugnado (ver cuadro 10). Es importante ver el sentido de la sentencia

Cuadro 10
DEMANDAS RECIBIDAS Y PROCESADAS POR EL TRIBUNAL
DE LO ADMINISTRATIVO DE JALISCO

<i>Concepto</i>	<i>Total</i>	<i>Dependencia del gobierno estatal</i>	<i>Dependencia del gobierno municipal</i>	<i>Organismos centralizados</i>	<i>Particular</i>
Pendientes del año anterior ^a	1,873	433	1,346	159	5
Recibidas durante el año	1,760	561	1,104	109	1
Asuntos concluidos	1,189 ^b	308	810	95	3
Concluidas por sentencia	944	265	612	88	0
Reconocimiento de validez	229	111	118	8	0
Anulación de resolución	518	122	331	74	0
Sobreseimiento en sentencia	197	32	163	6	0
Desechadas	305	101	192	10	1
Sobreseídas	138	23	112	4	0
Pendientes a fin de año ^c	2,444	684	1,639	176	3

^a Datos al 1 de enero

^b El número de demandas concluidas se obtiene de la suma de las demandas activas a fin de año más las demandas nuevas:

1) Demandas que concluyen sin sentencia cuando existe declaratoria o declinación de incompetencia, así como:

2) Demandas en las que alguna de las partes promueve recurso de apelación contra la sentencia dictada.

3) Demandas en las que alguna de las partes promueve amparo en contra de la sentencia dictada.

4) Demandas sentenciadas en las que a fin de año aún no causa estado la sentencia y por lo tanto no se puede dar por concluido.

5) Desechamientos dictados por las salas ante los que se interponen recursos de reclamación cuya resolución puede originar

^c Datos al 31 de diciembre.

Fuente: Anuario estatal de Jalisco del INEGI, con información del Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

²⁸Proporción señalada por el Magistrado de ese Tribunal, maestro Horacio León Hernández, conferencia dictada en el ITESO en junio de 2008.

(más de la mitad concluyeron con la anulación del acto reclamado). Sin embargo, es urgente una investigación cualitativa de la justicia administrativa que permita realizar un diagnóstico sólido sobre este ámbito fundamental en la expansión de las libertades de las personas frente a la acción del Estado y sus agentes. Asimismo, es fundamental un estudio comparativo a nivel nacional que permita analizar la ubicación de las entidades federativas conforme a indicadores objetivos, así como detectar áreas de mejora y mejores prácticas disponibles.

Los ciudadanos en Jalisco tienen como una última instancia de protección la interposición del juicio de amparo. De igual forma que en punto anterior, el análisis de la estructura y distribución de los conflictos que afectan garantías individuales brindaría información de gran importancia para fortalecer este ámbito de relación entre las personas y las autoridades.²⁹ También se pueden obtener indicadores estatales y municipales en general y por materias.

Los indicadores generados a nivel nacional por el doctor Héctor Fix (Fix, 2005), podrían replicarse por entidad federativa y tener un panorama sobre el amparo administrativo y la mejora regulatoria en las diversas regiones del país.

CORRUPCIÓN Y ARBITRARIEDAD (SEGURIDAD JURÍDICA)

Si bien el contenido de este apartado podría distribuirse en los anteriores, la trascendencia del fenómeno de la desviación del poder y la comisión de delitos por parte de servidores públicos justifica que sea un aspecto que tenga un “peso” importante en la evaluación del marco institucional que sirve de contexto para el desarrollo humano y la expansión de la libertad.

a) Corrupción

Aquí se pueden utilizar algunas encuestas existentes, así como indicadores desarrollados por proyectos de investigación como el Índice de Transparencia Mexicana. En la reciente edición 2007 de su indicador, Jalisco desciende a la posición 22 entre las entidades federativas, siendo que dos años atrás

²⁹Ver por ejemplo, Fix Fierro (2005).

presentaba mejoría al posicionarse en el lugar 16 entre las 32 entidades (ver cuadro 11). Índice de Corrupción por Entidad Federativa 2005 del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado también ubicó a Jalisco como la entidad 25 de 32 entidades federativas en cuanto a prácticas corruptas.

Cuadro 11
 ÍNDICE DE CORRUPCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA DE TRANSPARENCIA
 MEXICANA COMPARADO 2001, 2003, 2005 Y 2007

<i>Entidad</i>	<i>Posición</i>				<i>Índice</i>			
	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>
Colima	1	3	15	1	3	3.8	7	3.1
Aguascalientes	3	5	8	2	4.5	3.9	6.2	4.7
Guanajuato	9	25	4	3	6	8.9	5.2	5.1
Nayarit	13	16	7	4	6.4	5.8	5.7	5.2
Michoacán	27	9	23	4	10.3	4.8	10.8	5.7
Quintana Roo	10	2	21	6	6.1	3.7	9.4	5.8
Zacatecas	11	13	6	7	6.2	5.6	5.3	5.9
Nuevo León	18	26	20	8	7.1	9.9	9.3	6
Sonora	6	8	4	8	5.5	4.5	5.2	6
Oaxaca	20	21	19	10	7.4	6.8	8.1	6.4
Durango	26	29	27	11	8.9	12.6	11.1	6.5
San Luis Potosí	7	27	10	12	5.7	10.2	6.6	6.8
Querétaro	24	18	1	13	8.1	6.3	2	7
Chiapas	16	6	2	14	6.8	4	2.8	7.1
Hidalgo	15	4	29	14	6.7	3.9	11.4	7.1
Campeche	19	14	18	16	7.3	5.7	7.8	7.2
Baja California Sur	2	12	3	17	3.9	2.3	4.8	7.3
Guerrero	30	8	27	18	13.4	12	11.1	8
Sinaloa	22	12	10	19	7.8	5.5	6.6	8.1
Coahuila	4	7	9	20	5	4.4	6.5	8.4
Chihuahua	5	15	17	21	5.5	5.7	7.4	8.7
Baja California	8	17	14	22	5.7	6	6.9	8.8
Jalisco	28	20	16	22	11.6	6.5	7.2	8.8
Yucatán	17	10	12	24	6.8	4.8	6.7	8.9
Tamaulipas	12	11	13	25	6.3	5.1	6.8	9.2
Veracruz	23	19	23	26	7.9	6.4	10.8	9.7
Tabasco	25	22	31	26	8.5	6.9	13.6	9.7
Morelos	21	24	26	28	7.7	8.3	11	9.8
Puebla	29	32	25	29	12.1	18	10.9	11
Tlaxcala	14	23	22	30	6.6	7.8	10	11.7
Distrito Federal				31	22.6	13.2	19.8	12.7
México	31	30	30	32	17	12.7	13.3	18.8

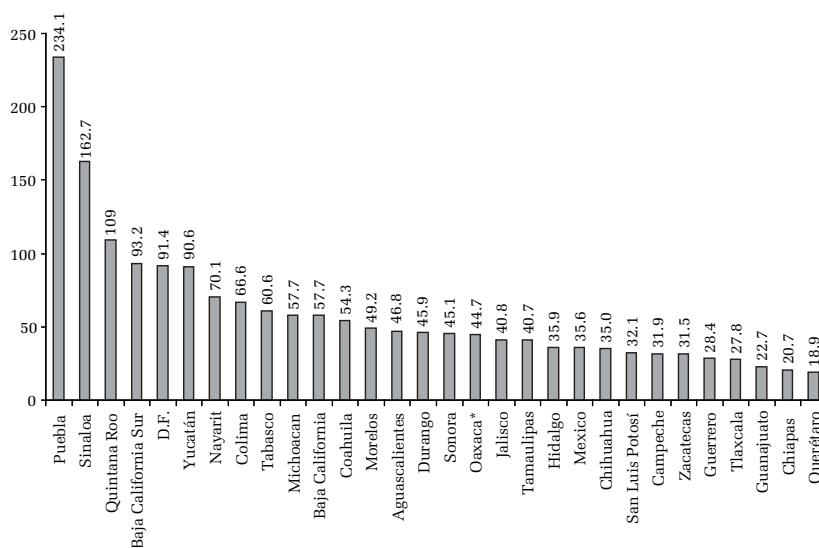
Fuente: Transparencia mexicana.

b) *Derechos humanos*

Aquí las quejas y particularmente su tramitación y las eventuales recomendaciones pueden permitir la obtención de evidencia empírica sobre el contexto de respeto a los derechos fundamentales de las personas y el apego de la autoridad al principio de legalidad.

Jalisco, en el indicador de Quejas por probables violaciones de Derechos Humanos por cada 100 mil habitantes durante 2006, fue la entidad federativa número 18,³⁰ es decir, por debajo de la media nacional de recepción de quejas (ver gráfica 6). Jalisco registró 40.8 quejas por cada 100 mil habitantes. En 2007 este indicador aumentó en la entidad al ubicarse en 44.3 quejas por cada 100 mil habitantes. Ese año se presentaron en la CEDH, 3,058 quejas.

Gráfica 6
QUEJAS PRESENTADAS ANTE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR CADA 100 MIL HABITANTES DURANTE 2006



Fuente: Información de las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas, reportada en los anuarios estadísticos del INEGI. Para 2006, los anuarios de Nuevo León y Yucatán no presentaron la información sobre quejas ante los organismos protectores de los Derechos Humanos locales.

³⁰Información de base de datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. www.idac.org

Por lo que se refiere a las recomendaciones, último recurso de las comisiones de Derechos Humanos en México, la Comisión Estatal emitió 16 durante 2007. Una situación particular del sistema de defensa de los Derechos Humanos en Jalisco, que ilustra el deterioro en su eficacia es el hecho de que en los últimos años, fue política de las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia penal de la entidad,³¹ particularmente de la Procuraduría General de Justicia, el no aceptar las recomendaciones del ombudsman local. Cuando a principios de 2008 la comisión estatal emitió una recomendación y la procuraduría la aceptó, el Presidente de la comisión, celebró el cambio de tendencia en la dependencia estatal. Ahora deberá analizarse si de la aceptación se trasciende al cumplimiento cabal del contenido de las recomendaciones.

c) Averiguaciones previas y procesos penales desarrollados contra servidores públicos

Este es un caso extremo en el que no sólo se ha documentado una desviación del poder, sino que ha ameritado el desarrollo e inicio de una imputación penal. El desarrollo, desenlace y distribución geográfica de estos procedimientos son indicios relevantes del alcance de las violaciones y la consiguiente vulneración de la certeza y la esfera fundamental de derechos de las personas en Jalisco y sus municipios.

RECAPITULACIÓN FINAL

En este texto se desarrolló la tesis de que el marco institucional incide de manera muy importante en el Desarrollo Humano, toda vez que provee del contexto en el que las personas expanden su libertad, y de no contarse con un adecuado entorno de seguridad y certeza, la expansión de la libertad y el desarrollo de las capacidades de las personas enfrentan un horizonte restringido e inequitativo. El marco legal e institucional tiene un impacto fundamental en la distribución equitativa

³¹Incluso una de las recomendaciones señalaba que se habían documentado 19 casos de tortura en la Procuraduría General de Justicia del Estado, recomendándose impulsar una investigación, identificando a 45 funcionarios implicados. La Procuraduría no aceptó la recomendación.

de oportunidades y, de existir un entorno incierto o inseguro, el marco institucional puede exacerbar la desigualdad entre las personas, generando asimetrías en la expansión de su libertad.

También en el texto se bosquejó un marco conceptual, planteando cinco ámbitos del marco institucional. Asimismo, se plantea que estos ámbitos son susceptibles de descomponerse en variables, así como generar indicadores para su ponderación. En este ensayo se utilizan indicadores desarrollados en diversos estudios específicos sobre los diversos ámbitos del marco institucional; pero se plantea la posibilidad y, aún, la necesidad de desarrollar indicadores específicos desde la óptica del marco institucional como componente del contexto del desarrollo humano. Por ello, en los diversos apartados se plantean temas que deberían incluirse en una agenda de investigación sobre esta materia.

De cada uno de los cinco ámbitos se presenta evidencia empírica nacional, ubicando a Jalisco dentro del contexto nacional para cada indicador. En los pocos casos que existe información desagregada por municipio o por regiones, se hace referencia a dicha información.

En general, aunque se trata de una ponderación apenas aproximada, queda la inquietud de que el entorno institucional jalisciense tiene considerables rezagos y no constituye un contexto propicio para el avance deseado en materia de Desarrollo Humano.

En la variable “Integridad Física y Patrimonial (seguridad ciudadana)”, se mostró que si bien la incidencia delictiva está por debajo de la media nacional. La situación de la violencia está aún distante de los niveles propicios para la expansión de las libertades en un entorno de tranquilidad y seguridad. Se requiere de mayores acciones preventivas y mejorar la capacidad de respuesta institucional para los diversos conflictos sociales que se registran en la entidad. En particular se detectó que la región norte y sureste tienen los indicadores más inquietantes en materia de incidencia delictiva y violencia.

En la segunda variable, “Definición y Protección de Derechos de Propiedad (certeza)”, se señaló que en materia de definición y protección de derechos de propiedad, Jalisco está ligeramente por encima de la media nacional; sin embargo, los servicios del Registro Público de la Propiedad del Estado tienen notables rezagos, por lo que debe recuperarse

la calidad y confiabilidad de sus operaciones. Asimismo, debe impulsarse la mejora regulatoria local de las transacciones entre derechos de propiedad. También se señaló que la entidad presenta una de las tasas de conflictividad agraria más altas del país.

Por lo que se refiere al “Cumplimiento de Contratos y Resolución de Controversias (igualdad)” se presentaron diversas variables sobre el desempeño de las autoridades judiciales, así como del ministerio público. Lamentablemente, en este sector Jalisco presenta muchos rezagos y la efectividad y eficiencia global de los mecanismos de resolución de controversias no se corresponde con el nivel de desarrollo de las actividades económicas del estado. A pesar de que los litigantes perciben que los juzgadores son capaces, los indicadores sobre independencia de los juzgadores, las condiciones materiales de los juzgados, la duración de los procesos mercantiles y el desempeño de los ministerios públicos, están entre los más bajos del país. Pesadas cargas de trabajo, un anacrónico sistema procesal y de gestión de expedientes, son áreas fundamentales en las que debe trabajarse dentro de este sector.

En lo que se refiere a la relación de los particulares frente al Estado y sus agentes (variable que bosqueja el alcance de las libertades ciudadanas), en esta variable es donde se tienen indicadores muy panorámicos e indirectos y en la que se plantea una agenda de investigación que pueda desarrollar indicadores específicos para este ámbito fundamental del marco institucional para el Desarrollo Humano. En el breve panorama se mostraron rezagos en materia de rendición de cuentas, así como algunos indicadores sobre la sanción de funcionarios y carga de trabajo en el Tribunal de lo Administrativo. Se planteó la trascendencia del amparo y otros mecanismos de justicia constitucional. Falta obtener indicadores comparados de las diversas entidades del país para estar en condiciones de desarrollar un sólido diagnóstico en esta materia.

La quinta variable: “Corrupción y Arbitrariedad (seguridad jurídica)” se reportó que en materia de corrupción, Jalisco presenta indicadores que lo ubican entre las entidades federativas con prácticas y cobros indebidos muy significativos (posición 22 entre las 32 entidades federativas). En materia de Derechos Humanos si bien se está por

debajo de la media nacional de quejas per cápita, en lo que se refiere a recomendaciones se advierte un deterioro, particularmente en la poca disposición de las autoridades para aceptar y cumplir cabalmente las recomendaciones del ombudsman. Particularmente grave es el tema de los derechos Fundamentales en materia penal, donde la comisión Estatal de Derechos Humanos ha documentado casos de tortura. La arbitrariedad de los detentadores del poder público sigue teniendo muchos ámbitos de inmunidad en la entidad.

Este ensayo fue un primer bosquejo de lo que será un diagnóstico sobre el marco institucional y el Estado de Derecho con énfasis en su impacto en el desarrollo humano. Si ha logrado persuadir sobre la trascendencia del entramado institucional en la expansión de la libertad de las personas, se habrá cumplido un propósito fundamental de este análisis.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCOS RAMÍREZ, Federico (2000), *La seguridad jurídica: una teoría formal*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 429 pp.
- Banco Mundial (2003), *Making Services Work for Poor People: Reporte de Desarrollo Mundial 2004*, Washington, Banco Mundial y Oxford University Press, 271 pp.
- _____ (2005), *Doing business in 2005, The World bank*, Washington, The International Finance corporation and Oxford University Press, 155 pp.
- BARZEL, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Nueva York, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, segunda reimpresión, p. 2.
- BUSCAGLIA, Edgardo (1995), María Dakolias y William Ratliff, *Judicial Reform in Latin America: A Framework for National Development*, Hoover Institution, Stanford University.
- _____ y María Dakolias (1999), *Comparative International Study of Court Performance Indicators: A Descriptive and Analytical Account*, World Bank.
- CCF (2004), *Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local*, México, Consejo Coordinador Financiero, Versión PDF, 221 pp.

- _____ (2007), *Ejecución de contratos mercantiles e hipotecas en las entidades federativas: Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local*, México, Consejo Coordinador Financiero, Versión PDF, 262 pp.
- DAKOLIAS, María (1997), *El sector judicial en América Latina y el Caribe: elementos de reforma*, Documento Técnico Núm. 319S, Washington, Banco Mundial, 92 pp.
- DE SOTO, Hernando (1986), en colaboración con E. Gherzi y M. Ghibellini, *El otro sendero*, Lima, Editorial el Barranco, 3a. ed., 317 pp.
- _____ (2001), *El misterio del capital: ¿por qué el capitalismo triunfa en el occidente y fracasa en el resto del mundo?*, México, Diana, 287 pp.
- _____ (2002), “La capitalización de los pobres y de las clases medias de México”, suplemento especial de *Este País*, México, marzo 2002, 24 pp.
- FAJNZYLBER, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (1998), *What Causes Violent Crime?*, Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, sin lugar de publicación, marzo de 1998, 32 pp.
- _____ (2001), “Crimen y victimización, una perspectiva económica”, en *Crimen y violencia en América Latina*, editado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, pp. 1-62, Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega, 252 pp.
- FIGUEROA NERI, Aimée (2005) (directora), *Cuenta pública en México: evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 551 pp.
- _____ (2008) (directora), *Cuenta Pública en México: evaluación 2008 de las leyes mexicanas de fiscalización superior*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, y Orienta Agenda Pública, S.C., 118 pp.
- FIX FIERRO, Héctor (2005), *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 115 pp.
- ICESI (2005), Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3): análisis de resultados*, Presentación PPT, México, septiembre de 2005, 141 pp. Disponible en la página web del ICESI :www.icesi.org.mx
- _____ (2006), *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad/Urbana*, México, 2006, 88 pp. Disponible en la página web del ICESI :www.icesi.org.mx
- ITESM (2005), *Encuesta sobre corrupción*, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Mimeo. Fecha de la encuesta: 24 de mayo de 2005.

- LYNCH, Horacio M. y Enrique U. del Carrill (1999), *Justicia y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, consejo Empresario Argentino, versión PDF de 347 pp.
- MAGALONI KERPEL, Beatriz (2001), "Horizontal accountability, the rule of law and the judiciary: México in comparative perspective", mimeo., Palo Alto, 37 pp.
- NORTH, Douglass C. (1986), "The New Institutional economics", en *Journal of Institutional and theoretical economics* 146, E.U.A, pp. 230-237.
- _____ (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Trad. Agustín Bárcena (Col. Economía Contemporánea), México, Fondo de Cultura Económica, 190 pp.
- OSTROM, Elinor (2000), *Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 395 pp.
- PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 221 pp.
- SARRE IGUÍNIZ, Miguel y Antonio López Ugalde con la supervisión y asesoría de Jorge Gaxiola Moraila y Luz María Sobrino Corzo (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 y Gaxiola Moraila y Asociados, S.C.
- SEN, Amartya (2000), *Development as freedom*, EUA, Editorial Anchor Books, 366 pp.
- SCHWARTZ, Pedro y Alfonso Carbajo (1981), "Teoría económica de los derechos de propiedad", en *Hacienda Pública Española*, núm. 68, pp. 221-233.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl (1996), "Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y en el fuero común (estado de Jalisco)", en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo XLV, núms. 201-202, mayo-agosto de 1995, pp. 281-309.
- _____ (2000), *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación para el Desarrollo, 360 pp.
- _____ (2001), "Rezagos y desafíos del desarrollo institucional", en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México,

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, 430 pp., pp. 90-122.

- _____ (2001a), Identificación del Stock Rural, Documento de Trabajo para el Proyecto “La capitalización de los pobres y de las clases medias de México” del Instituto para la Libertad y la Democracia del Perú y el Centro Internacional Lucas Alamán, México, septiembre de 2001.
- _____ (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”, en *Criminalia*, México, Academia Mexicana de Ciencias Penales y Editorial Porrúa, año LXVIII, núm. 3, septiembre-diciembre, pp. 209-228.
- _____ (2004), *Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), 462 pp.
- _____ (2006), *Seguridad ciudadana y justicia penal en la Agenda del Desarrollo Social Equitativo de la Región Sur Sureste*, documento de trabajo del proyecto “Apoyo para la Ejecución del Plan Puebla-Panamá”, con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 34 pp.

Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense

Ady P. Carrera Hernández*

INTRODUCCIÓN

El desarrollo humano implica generar condiciones que ayuden a reducir las disparidades que existen entre los diversos grupos de la sociedad, para que las personas puedan desarrollar sus capacidades de manera integral y tengan vidas plenas, acordes con sus necesidades e intereses.¹ Los gobiernos del mundo enfrentan el reto de ser más eficaces y eficientes en la satisfacción de las necesidades de la sociedad, así como más responsables ante la misma. Para lograrlo, el sector público debe recaudar, asignar y distribuir de manera más equitativa y eficiente los recursos públicos en beneficio de la población, sobre todo de los grupos más vulnerables (UNDP, 1997).

Una de las principales estrategias para alcanzar este objetivo ha sido la descentralización fiscal, a través de la cual se pretende el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.² Los gobiernos municipales tienen un rol privilegiado en este proceso, por lo cual es necesario fortalecerlos fiscalmente, de tal forma que puedan disponer de recursos que apoyen la generación de modelos de desarrollo acordes con las características de sus localidades y con las preferencias de sus habitantes.

*Investigadora por proyecto del CIDE. La autora agradece la asistencia de María Fernanda Martínez Vázquez en esta investigación.

¹<http://hdr.undp.org/en/humandev/> (10/04/08).

²Algunos estudios han determinado que en un total de 77 países menos desarrollados y en transición, 63 de ellos han adoptado alguna forma de descentralización fiscal (Helmsing, 1999 y Ebel, 2001, citado en Kumar, 2005: 2).

En el caso mexicano, el proceso de descentralización fiscal ha sido ampliamente analizado para determinar de qué forma influye en las finanzas, y por ende, la autonomía de los gobiernos subnacionales. Menos atención se ha puesto al estudio de cómo dicho proceso influye en las relaciones fiscales entre los gobiernos estatales y locales, apoyando o desincentivando el fortalecimiento de estos últimos.

El presente capítulo pretende aportar al estudio de las relaciones fiscales en el ámbito subnacional, a través del examen del sistema de coordinación fiscal del estado de Jalisco y sus municipios. Para ello, la investigación se propone como objetivos:

- i) determinar en qué medida los sistemas de coordinación estado-municipios estimulan el esfuerzo fiscal de los últimos, como premisa fundamental para el fortalecimiento de su autonomía fiscal y política;
- ii) definir cuáles han sido los efectos del proceso de descentralización fiscal impulsado desde el gobierno federal en las finanzas públicas de los municipios del estado de Jalisco; y analizar en qué medida el sistema estatal de coordinación fiscal contribuye a su fortalecimiento financiero y político.

El texto se divide en cinco apartados, en el primero se revisan algunos conceptos teóricos que guiarán el análisis del caso. El segundo hace un recuento sucinto de la evolución del proceso de descentralización fiscal en México de 1980 a 2005. En el tercer apartado se ofrece una propuesta para la clasificación de los sistemas estatales de coordinación fiscal o hacendaria. La cuarta sección se ocupa del análisis más detallado del sistema de coordinación fiscal del estado de Jalisco, con el fin de determinar sus principales logros y debilidades. El último apartado ofrece las conclusiones derivadas de los conceptos teóricos y la evidencia empírica analizados.

CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES FISCALES EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL

Federalismo y descentralización fiscal

El federalismo fiscal tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales

entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico (Oates, 1993; Musgrave y Musgrave, 1984). Para lograr sus objetivos, el federalismo fiscal tiene como principal estrategia a la descentralización.

Para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, la descentralización es un proceso a través del cual se transfiere autoridad, responsabilidad, poder y recursos del gobierno central a los ámbitos subnacionales (UNDP-BMZ, 2000). Esta definición es corroborada por otros autores, en el sentido que descentralización implica básicamente la redistribución de la capacidad de decisión con el fin de fortalecer los ámbitos subnacionales de gobierno (Oates, 1993; Davey, 1992; Conyers, 1984).³

La descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad, y fortalecer a los gobiernos subnacionales con más recursos y capacidad de decisión.

Para una más equitativa, eficaz, y eficiente satisfacción de las necesidades de la sociedad, es indispensable la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno; lo cual ha constituido en gran medida el objeto de estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales. Este término se refiere a la división de facultades y responsabilidades fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno de un país (Bahl, 1999).

La literatura en materia de federalismo fiscal y descentralización fiscal se ha enfocado en gran medida en el análisis del aspecto económico de las relaciones fiscales intergubernamentales. Pero estrechamente vinculado con este enfoque se encuentra el de tipo político, en el cual destaca el análisis de cómo las relaciones fiscales intergubernamentales fortalecen o no la autonomía de los gobiernos subnacionales. Para Dickovick (2004), las relaciones fiscales intergubernamentales implican la relación entre diferentes unidades de gobierno en un mismo país, las cuales deben poseer cierto grado de autonomía.

³Por gobiernos subnacionales se entiende, en el caso mexicano, gobiernos estatales y municipales. En este texto, por gobiernos locales se entiende exclusivamente a los municipales.

Sin embargo, es un hecho que en los países menos desarrollados y en transición, los gobiernos subnacionales raramente cuentan con los elementos esenciales que les garanticen un margen mínimo de autonomía.

Autonomía fiscal

Un mayor grado de autonomía política está directamente vinculado a un mayor grado de autonomía fiscal. La autonomía fiscal es entonces un concepto fundamental para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, particularmente de los locales. La autonomía fiscal no significa necesariamente que los gobiernos subnacionales deban ser completamente autosuficientes.

Es un hecho que el gasto de los gobiernos subnacionales generalmente es financiado en cierta medida por las transferencias del gobierno nacional. En la región latinoamericana, todos los gobiernos subnacionales reciben recursos del gobierno central o federal a través de transferencias (Nickson, 1998). La existencia de transferencias no es, *per se*, un rasgo negativo en un sistema fiscal. Lo que debe evaluarse son los efectos que dichas transferencias tienen en el ingreso y gasto de los ámbitos de gobierno que las reciben.⁴

Las características que los gobiernos locales deben poseer en un proceso de descentralización fiscal para que éste se traduzca en el fortalecimiento de su autonomía son:

- Contar con recursos financieros suficientes para cumplir con las responsabilidades que la ley le señala (Castells, 1999).
- Poseer al menos una fuente sustantiva de ingreso propio (McLure, 1999).
- Contar con poder tributario significativo para determinar las tasas y tarifas de sus ingresos propios (Norregaard, 1997; Castells, 1999; McLure, 1999; Bahl, 1999).

⁴Véase: Ahmad y Craig (1997).

- Poseer “discreción fiscal” o “autonomía de gasto”, lo cual significa una mayor capacidad para decidir el uso de su gasto (Bahl y Linn, 1992; Dickovick, 2004).

El fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales depende en gran medida de la concepción que el gobierno central tenga del proceso de descentralización fiscal, y ello se verá reflejado en la forma en que se distribuyen las diferentes funciones de ingreso y gasto, es decir, la forma en que se conducen sus relaciones fiscales intergubernamentales.

Modelos de relaciones fiscales intergubernamentales

La mayor parte de la literatura que se ha generado para estudiar la descentralización fiscal se ha enfocado al análisis de los efectos que este proceso ha tenido en las relaciones entre los gobiernos centrales o federales y los subnacionales. Sin embargo, de acuerdo con estudios recientes, en diversos países se ha llegado a la conclusión de que las relaciones fiscales entre los gobiernos intermedios y los gobiernos locales, tienen que ser consideradas como una parte importante del marco en el que se desarrolla el proceso de descentralización fiscal (Bahl y Wallace, 2003).

Las relaciones fiscales intergubernamentales tienen una estructura diferente en todo el mundo, y su funcionamiento sólo puede ser entendido en el contexto institucional específico de cada país. Sin embargo, existen dos modelos con base en los cuales las relaciones fiscales intergubernamentales se estructuran: el Modelo de Mandato o el Modelo de Autonomía (Bahl y Wallace, 2003). La selección de uno u otro modelo determinará en gran medida el tipo de relaciones fiscales que construyan los gobiernos intermedios con sus respectivos gobiernos locales.

En el Modelo de Mandato, el gobierno central dicta reglas para las relaciones fiscales entre las provincias y los gobiernos locales. El objetivo es lograr que estas relaciones sean copia de la relación

entre el gobierno central y los gobiernos intermedios o provinciales (Bahl y Wallace, 2003). Este modelo se relaciona con la concepción de la descentralización como un proceso de delegación, en el cual los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno nacional. Desde este enfoque, el principal criterio para evaluar la descentralización fiscal es en qué medida ésta ayuda a lograr los objetivos de la política nacional (Bird, 2000).

Bajo el Modelo de Autonomía el gobierno central puede permitir que los gobiernos intermedios decidan acerca de su sistema de relaciones fiscales intergubernamentales (Bahl y Wallace, 2003). Este modelo se vincula con el enfoque de la descentralización como un proceso de devolución, en el cual los gobiernos locales no sólo implementan políticas centrales, sino que poseen capacidad de decisión. Bajo este enfoque, lo que prevalece es la autonomía local y sus resultados son evaluados en relación con consideraciones políticas, tales como una mejor gobernanza o mayor eficiencia en la asignación (Bird, 2000).

Entre aquellos países que eligen el Modelo de Autonomía existen dos vertientes. En un extremo, el gobierno intermedio otorga a sus gobiernos locales la misma libertad que le fue concedida por el gobierno central. Ello puede significar libertad presupuestal, poder tributario y facultad de endeudamiento; sin embargo, entre los países en desarrollo pocos son los que otorgan discreción fiscal a los gobiernos locales (Bahl y Wallace, 2003).

En el otro extremo, los gobiernos intermedios pueden definir ciertas reglas a sus gobiernos locales. Por ejemplo, pueden exigir que los presupuestos de los municipios requieran de su aprobación. En ocasiones los gobiernos locales tienen poco o nulo poder tributario, no tienen independencia para endeudarse o poca capacidad para establecer las tarifas para el pago de derechos (Bahl y Wallace, 2003).

El análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales ha buscado determinar en qué medida las políticas del gobierno central fortalecen o no la autonomía de los gobiernos subnacionales. Menos atención se ha puesto a la forma en que las relaciones fiscales entre

los gobiernos intermedios y los locales apoyan, o por el contrario, obstruyen el fortalecimiento de estos últimos. Al respecto vale la pena recordar que las relaciones intergubernamentales implican todas las interacciones que puedan tener lugar al interior de un sistema de gobierno. En el caso de federaciones, el análisis no se enfoca tan sólo a la relación entre el gobierno federal y los estatales, ya que también hay relaciones entre la federación y los gobiernos locales, entre estados y municipios, e incluso entre los propios gobiernos locales. Con el fin de entender el funcionamiento de todo el sistema es esencial considerar a todos los actores involucrados (Wright, 1988).

Una razón poderosa para estudiar esta dimensión de las relaciones fiscales intergubernamentales es el hecho de que el diseño defectuoso de los procesos de descentralización fiscal, por parte del gobierno central, muchas veces genera incentivos perversos para los gobiernos subnacionales. No obstante lo anterior, en ocasiones, las políticas desarrolladas por los gobiernos subnacionales son capaces de revertir esos incentivos y producir resultados positivos que benefician a su comunidad (Bird, 2000).

En el siguiente apartado se hará una breve reseña sobre la evolución del proceso de descentralización fiscal en México, ya que la influencia de éste ha sido definitiva en el modelo de relaciones fiscales estado-municipios que prevalece en el país.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO 1980-2005

Formalmente México es una federación, pero es uno de los países más centralizados de Latinoamérica. El gobierno federal ha concentrado las facultades fiscales, más importantes y posee también las fuentes de ingreso más elásticas y estables. Tradicionalmente, los estados han tenido escasa autonomía fiscal. La Constitución de 1917 heredó de sus predecesoras la centralización en materia fiscal y sobre-posición de facultades para recaudar recursos entre los gobiernos federal y estatales (art. 31). A los estados les fue prohibido ejercer la mayor parte de las

facultades fiscales (art. 117), por lo que su capacidad para generar recursos propios quedó muy limitada. Antes de 1980, los estados solían recaudar impuestos sobre la propiedad, ventas, actividades comerciales, gasolina, alcohol, herencias, sobre la renta, y evaluación especial de obra pública (Johnson, 1968). Entre 1930 y 1980, los ingresos estatales, como porcentaje del ingreso público total, se redujeron de 22.9 a 9.4 por ciento (Díaz, 1995: 82).

La situación de los municipios era aún peor. Hasta 1983, las municipalidades estaban limitadas a cierto porcentaje de los impuestos estatales, y en algunos casos no recibían ninguna participación de los recursos que el estado recolectaba en las jurisdicciones municipales. La única base fiscal para el gobierno local era la emisión de licencias para negocios y permisos para vendedores ambulantes (Johnson, 1968: 49). Durante la administración del Presidente Calles (1924-1928) los municipios recibieron 8 por ciento del total del ingreso público, en 1980, este porcentaje estaba por debajo del 1.1 por ciento (Díaz, 1995: 82).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la reforma del artículo 115 constitucional en 1983⁵

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se creó en 1978 y empezó a funcionar en 1980.⁶ Su meta principal era elevar la recaudación tributaria a través de la armonización de las estructuras fiscales y evitar las diferencias fiscales que pudieran afectar a las actividades productivas (Morgenstern, 1997; Hernández, Gamboa y Díaz, 1999).

⁵El SNCF ha sido ampliamente analizado. Para una revisión completa y concisa véase Michel, 2003.

⁶De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, sus objetivos son: i) coordinar el sistema fiscal del gobierno federal con los de los estados, los municipios y el Distrito Federal con el fin de evitar la sobre-posición de impuestos; ii) determinar y distribuir un porcentaje de las fuentes de ingreso más elásticas del gobierno federal entre los gobiernos subnacionales; iii) establecer coordinación administrativa entre las autoridades fiscales del país; iv) crear organismos de coordinación fiscal, y regular su organización y funcionamiento (DOF, diciembre, 1978).

El nuevo sistema fiscal proporcionó a estados y municipios la oportunidad de beneficiarse por primera vez de la recaudación fiscal federal total. El componente más importante del nuevo sistema fue su Fondo General de Participaciones, o Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la federación, del cual cada estado debía canalizar al menos el 20 por ciento de lo recibido a sus municipios. El congreso del estado era el responsable de establecer los criterios para distribuir estas transferencias federales a los gobiernos locales. Estos recursos no estaban etiquetados, así que los municipios podían gastarlos de acuerdo con sus preferencias. Por otra parte, la Ley de Coordinación Fiscal determinó que el porcentaje de las transferencias que los estados tenían que entregar a sus municipios debía ser distribuido con base en los criterios fijados por cada legislatura estatal.

Los estados cedieron sus escasas facultades fiscales como condición para unirse al sistema. A cambio, les fue garantizado, como mínimo, un ingreso igual al que percibían con anterioridad (Janetti, 1989). Tres organismos de coordinación intergubernamental fueron incorporados con el fin de que participaran en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema: la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) y la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Es importante señalar que los municipios no fueron reconocidos formalmente como integrantes del SNCF, por lo que fueron excluidos de esos organismos de coordinación, asumiéndose que los gobiernos estatales serían los encargados de velar por sus intereses.

En 1982, Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión para modificar el artículo 115 constitucional, la cual fue aprobada el 2 de febrero de 1983. El elemento más destacado de esta reforma en términos fiscales, fue que la Constitución consagró el derecho de los municipios a recibir ingresos de fuentes claramente definidas, así como la libertad para decidir cómo utilizarlos (Rodríguez, 1995). El impuesto predial fue asignado como fuente exclusiva municipal, y a los municipios también les fue otorgada la facultad de obtener recursos por la provisión de los servicios públicos recién asignados por la reforma constitucional. Finalmente, el nuevo artículo 115 señaló que los

gobiernos locales tenían el derecho de recibir transferencias federales de acuerdo con lo establecido por el SNCF.

En términos económicos, el nuevo sistema fiscal tuvo algunos resultados positivos. Primero, la poco clara distribución de fuentes de ingreso entre los tres órdenes de gobierno fue resuelta en la práctica (Sempere y Sobarzo, 1996). Segundo, se logró el objetivo de hacer más eficiente al sistema fiscal nacional, al establecerse reglas claras y uniformes para distribuir algunas de las transferencias federales entre estados y municipios. La recaudación más eficiente de impuestos incrementó, en términos reales, los ingresos de los tres ámbitos de gobierno (Sempere y Sobarzo, 1996). Además, las transferencias federales como porcentaje del gasto federal total se elevaron del 8 por ciento en 1975, al 13 por ciento en 1985. Tercero, el SNCF dio a las municipalidades cierto grado de seguridad para recibir recursos financieros de las fuentes de ingreso federal; recursos que al no estar etiquetados podían ser ejercidos de acuerdo con las decisiones del gobierno local.

Las participaciones se convirtieron en la principal fuente de ingresos para estados y municipios. Mientras que en 1975, representaban 22 por ciento del total del ingreso de los estados, en 1988 significaron el 61 por ciento. Para los gobiernos locales, las transferencias federales representaban 13 por ciento de su ingreso total en 1975, y para 1988 alcanzaron el 58 por ciento. Aunque el objetivo de lograr un sistema fiscal nacional más eficiente se alcanzó, el diseño y funcionamiento del nuevo esquema fortaleció el predominio del gobierno federal. Los estados cedieron sus facultades fiscales, haciéndose más dependientes de las transferencias federales. Mientras que los municipios no sólo se volvieron más dependientes del gobierno federal, sino también del estatal, ya que éste fijaba los criterios de distribución de los recursos federales.

El SNCF tampoco redujo la concentración de recursos fiscales en el ámbito federal. El SNCF fue diseñado para lograr eficiencia más que equidad. Por ello, no contribuía a reducir las desigualdades regionales, por el contrario, las agudizaba (Cabrero, 1998; Kraemer, 1997). Algunos estudios mostraron que el sistema más bien parecía exacerbar

las diferencias regionales en el grado de desarrollo a lo largo del país (Morgenstern, 1997; Kraemer, 1997).

Por su parte, la llamada reforma municipal de 1983, validó en la arena fiscal el control que el SNCF le había otorgado a los estados sobre los municipios en 1980. El nuevo artículo 115 estableció que las transferencias federales que le correspondían a los gobiernos locales, serían determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal, debiendo ser distribuidas con base en los criterios fijados por los congresos estatales. El control de los estados sobre los municipios fue incluso reforzado cuando la reforma señaló que también correspondía a las legislaturas estatales determinar las tasas del impuesto predial, fuente de ingresos recién asignada con exclusividad a las municipalidades. Esto significó la pérdida del poder tributario de los gobiernos locales, que como se señaló en la primera parte de este documento, es una de los factores de mayor relevancia para el fortalecimiento de su autonomía fiscal.

En 1990, se incrementaron las transferencias canalizadas a través del SNCF hacia los gobiernos subnacionales, y los criterios para distribuir esos recursos fueron transformados. De acuerdo con la fórmula usada a partir de 1994, la mitad del Fondo General sería distribuido con el fin de enfatizar redistribución por sobre el origen. Esto significaba que los estados más pobres recibieron un incremento mayor en sus transferencias que los estados más ricos (Courchene, Díaz y Webb, 2000). Entre 1989 y 1994, el porcentaje promedio de transferencias del SNCF en el ingreso total de los estados fue 68 por ciento.

Los municipios mostraron una situación un poco mejor respecto de su dependencia en recursos federales provenientes del SNCF. Entre 1988 y 1994, el porcentaje de estos recursos en el ingreso municipal total disminuyó del 58 al 47 por ciento. Esto fue acompañado por un aumento del porcentaje del ingreso municipal por concepto de impuestos, el cual creció del 11 por ciento en 1988, al 18 por ciento en 1994, debido en gran medida al esfuerzo de las municipalidades por mejorar la recaudación del impuesto predial. Sin embargo, los gobiernos locales aún dependían del SNCF para recibir casi la mitad de sus ingresos totales.

El Ramo 33 del presupuesto de egresos de la Federación

En 1995, la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) anunció la transferencia del Ramo 26 hacia los estados y los municipios. Durante 1995, estos recursos fueron distribuidos directamente y de manera discrecional por la Sedesol, pero en 1996, se llevó a cabo un cambio muy importante, creándose una ley para transferir el 65 por ciento de dicho Ramo entre estados y municipios con base en criterios bien definidos. Los recursos que antes eran canalizados a estados y municipios a través del Fondo Municipal para el Desarrollo Social, fueron usados para crear el Ramo 33 del presupuesto federal. El nombre de este nuevo Ramo fue Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios.

La creación del Ramo 33 trajo otro cambio importante, los recursos de este Ramo se incorporaron al SNCF. La Ley de Coordinación Fiscal determinó que el 2.5 por ciento del total de la recaudación federal, integraría este Ramo. Entre los diversos fondos financiados a través del Ramo 33,⁷ el más importante ha sido el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Aunque este fondo representa una pequeña porción del total de los recursos del Ramo 33, es el único fondo distribuido con base en los niveles de pobreza de estados y municipios, y en él se ha enfocado el proceso de descentralización (Scott, 1999). El FAIS se divide en dos rubros, uno fondo para la Infraestructura Social Estatal y uno para la municipal. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal federal, el FAIS municipal se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones en 12 rubros, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.⁸

La federación distribuye los recursos del FAIS entre los estados con base en una fórmula que representa el Índice Global de Pobreza, en la

⁷Integrado por cinco fondos en 1998 y ocho fondos actualmente.

⁸Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

cual se incorporan variables de marginación.⁹ Actualmente, la Ley de Coordinación señala que los estados deberán utilizar la misma fórmula para distribuir esos recursos entre sus municipios, y en caso de no contar con la información necesaria, podrán emplear otra fórmula que la misma ley determina.

La reforma de diciembre de 2007 a la Ley de Coordinación Fiscal determinó que los estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo federal informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones. Asimismo, los estados deberán reportar tanto la información relativa a la entidad federativa, como aquella de sus respectivos municipios, así como los resultados obtenidos.

La misma reforma de 2007 incorporó un cambio sustantivo a la distribución del Fondo General de Participaciones. A partir de 2008, todos los estados recibirán el mismo monto que les fue asignado en este Fondo en 2007. Los incrementos nominales de las Participaciones, sobre la base de 2007, se distribuirán con base en tres variables:

- i) 60 por ciento en función del crecimiento del PIB de cada estado;
- ii) 30 por ciento considerando el esfuerzo recaudatorio local;
- iii) 10 por ciento en relación con la participación dentro del monto total nacional.

La reforma de 2007 también creó dos fondos de compensación indirectos. El primero es el Fondo para Combatir la Pobreza, que se le rebautizó como Fondo de Compensación, que se distribuye a los diez estados más pobres del país; así como un fondo para compensar a cinco estados petroleros con una pequeña fracción de recursos del Derecho Ordinario de Hidrocarburos.

Aunque el propósito de este trabajo no es evaluar los resultados que el proceso de descentralización fiscal ha tenido para los estados y los municipios del país, a continuación se ofrecerán algunos datos sólo para ilustrar dichos efectos en términos generales.

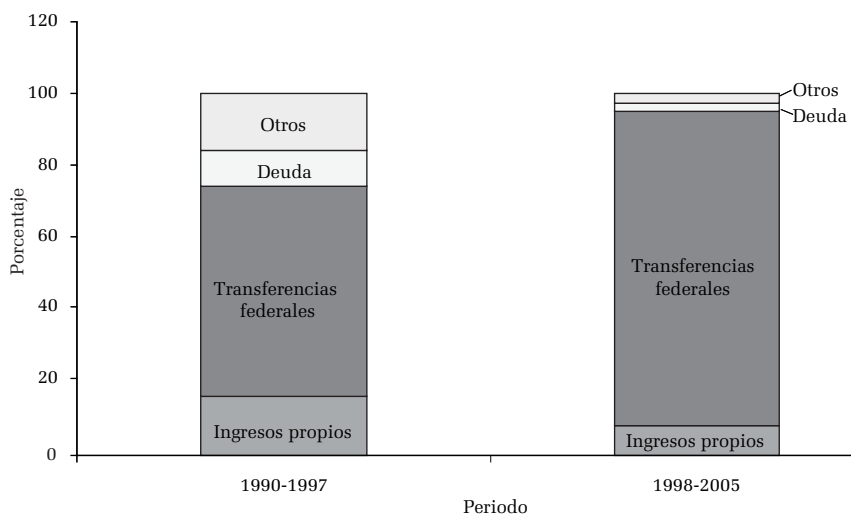
⁹Ingreso per cápita del hogar; nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Perfil de las finanzas públicas estatales y municipales 1990-2005

Entre 1990 y 1997, los ocho años antes de la creación del Ramo 33, las transferencias federales ya se habían consolidado como el rubro más importante en el ingreso de los gobiernos estatales. Mientras los ingresos propios de los estados aumentaron 32 por ciento en términos reales, las transferencias federales alcanzaron un 156 por ciento. Entre 1990 y 1997, las transferencias representaron en promedio casi el 60 por ciento del ingreso total de los estados, y los ingresos propios sólo el 15 por ciento. Después de la creación del Ramo 33, estas cifras cambiaron significativamente ampliándose la dependencia de los estados en las transferencias federales (ver gráfica 1).

Gráfica 1

ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DE LOS INGRESOS ESTATALES, 1990-2005



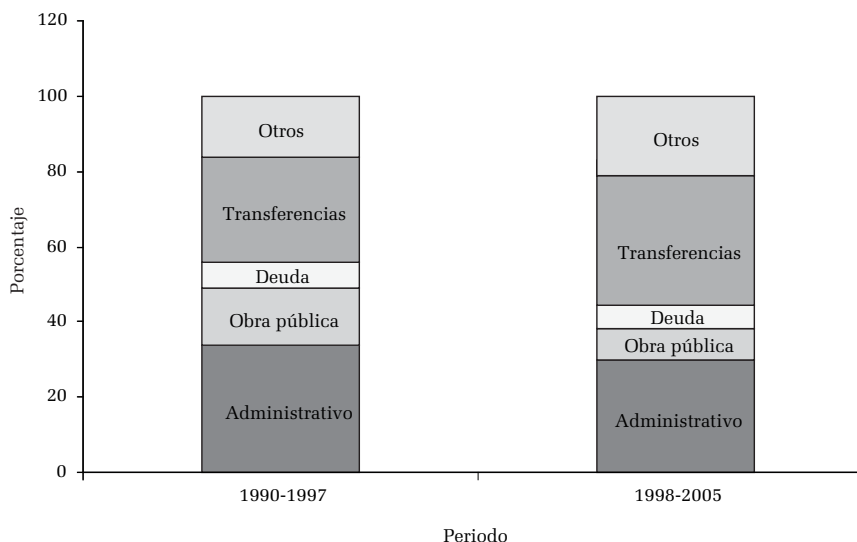
Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08)

Del total de sus egresos, las entidades federativas emplearon el 34 por ciento en su gasto corriente, mientras que el porcentaje dedicado a obra pública fue del 15 por ciento. Los datos del periodo

1998-2005 muestran que tanto el gasto corriente como el de inversión disminuyeron pero prevaleció el desequilibrio entre ellos (ver gráfica 2).

El análisis de sus finanzas revela que de 1990 a 1997, los municipios mexicanos generaban el 36 por ciento de su ingreso total a través de la explotación de sus fuentes de ingreso propio, y las transferencias federales representaban el 50 por ciento de su ingreso total. Después del Ramo 33, la aportación porcentual de los ingresos propios disminuyó notablemente mientras que la de las transferencias aumentó (ver gráfica 3).

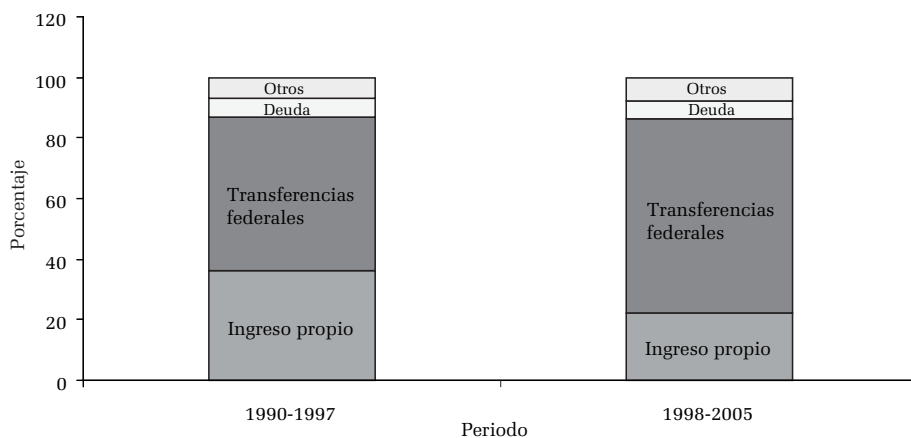
Gráfica 2
ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL GASTO
DE LOS ESTADOS, 1990-2005



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gov.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08)

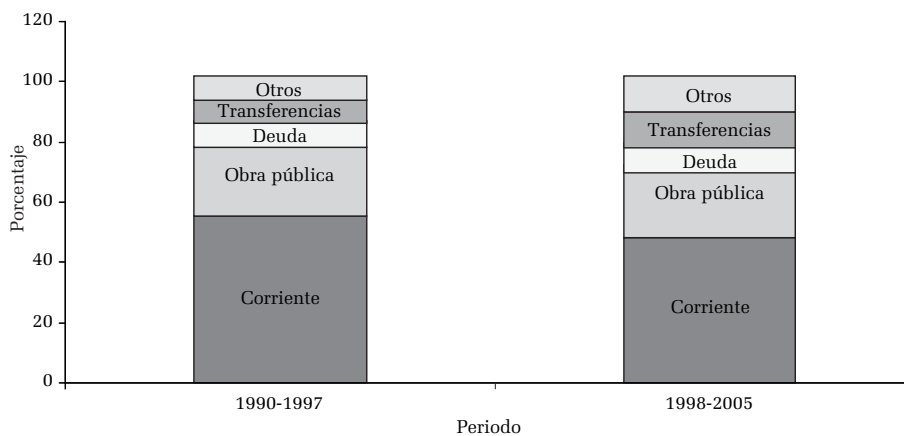
De 1990 a 1997, el gasto administrativo concentró el 58 por ciento del total del gasto municipal, mientras que al de inversión sólo se le dedicó el 24 por ciento. La creación del Ramo 33 no produjo cambios significativos en el patrón de gasto de los municipios (ver gráfica 4).

Gráfica 3
ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DE LOS INGRESOS
MUNICIPALES (1990-2005)



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08)

Gráfica 4
ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL GASTO DE LOS MUNICIPIOS
DEL PAÍS, 1990-2005



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08)

Efectos del proceso de descentralización del gasto

La tendencia de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales es hacia un aumento real de sus ingresos. Sin embargo, este incremento no ha sido a través del fortalecimiento de sus facultades tributarias, sino a través de una mayor asignación de transferencias federales, y la creación del Ramo 33 ha acentuado esta tendencia. Múltiples son los trabajos que confirman que el esfuerzo fiscal de estados y municipios ha disminuido en relación directa con el aumento de transferencias federales, vía Aportaciones o Ramo 33, con lo cual su autonomía fiscal ha sido fuertemente afectada (Webb y González, 2004; Sour, 2004; López, 2004; Díaz, 2004; Michel, 2003; Moreno, 2003).

En materia de gasto, y dado el alto porcentaje de sus egresos que se dedica a gasto corriente, es posible deducir que la inversión se financia con las transferencias federales etiquetadas, las Aportaciones. Esto significa que también se ha mermado la capacidad en la toma de decisión que tienen los municipios para determinar el destino de su presupuesto. Es decir, su discreción fiscal también se ha visto debilitada.

En el apartado “Autonomía fiscal” de este trabajo, se señalaron los elementos necesarios para el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Con base en la evidencia recién aportada, es posible concluir que en el caso mexicano, los gobiernos subnacionales no disponen de ninguno de estos elementos. En el siguiente apartado se examinará la forma en que el proceso de descentralización fiscal ha impactado en las relaciones fiscales entre estados y municipios, a través de la revisión de los sistemas estatales de coordinación fiscal.

LOS SISTEMAS ESTATALES DE COORDINACIÓN FISCAL ESTADO-MUNICIPIOS

A partir de 1980, cuando empezó a funcionar el SNCF, paulatinamente las entidades federativas se dieron a la tarea de replicarlo a través de la creación de sus respectivos sistemas estatales de coordinación fiscal. Como se recordará, los municipios no fueron reconocidos formalmente como integrantes del sistema, asumiéndose que los gobiernos estatales serían los

encargados de representar sus intereses. Por ello, los sistemas estatales de coordinación fiscal, idealmente, debían haber funcionado como una arena en la que los gobiernos estatales y municipales pudieran discutir, analizar y acordar los arreglos necesarios en materia de coordinación fiscal.

Sin embargo, dadas las características que tenía entonces el sistema político mexicano, con su extrema verticalidad y centralización de relaciones intergubernamentales, los sistemas estatales de coordinación fiscal sirvieron, en el mejor de los casos, sólo para definir la forma de distribución de las transferencias provenientes del SNCF entre los municipios de cada entidad federativa a través de una ley de coordinación fiscal estatal. En la mayor parte de los estados no existió esta ley durante mucho tiempo, en 1999, sólo 17 de ellos tenían una ley de coordinación fiscal estado-municipios (Sedas y Santana, 1999: 139).¹⁰ Pero aunque se contara con dicha ley, en muchos casos ésta no señalaba los criterios de distribución de las transferencias. Esta situación era fácil de entender en un sistema político en el que el PRI dominaba todas las esferas de gobierno.

Conforme la pluralidad política empezó a ganar terreno en el ámbito de los gobiernos subnacionales, los municipios y estados gobernados por los partidos de oposición reclamaron mayor transparencia en el funcionamiento de los sistemas estatales de coordinación fiscal y del propio SNCF. Por ello, muchos estados que no la tenían tuvieron que promulgar una ley de coordinación fiscal, o bien hacer más claros los criterios de distribución de las Participaciones.

Hasta 2008, de las 31 entidades federativas hay tres que aún carecen de una ley de coordinación estado-municipios: Chihuahua, Michoacán y Sonora (ver anexo I). En el caso de Sonora, ya existe la iniciativa para la creación de su ley de coordinación fiscal estado-municipios, no así en el caso de Michoacán. De acuerdo con información de la Tesorería General del estado, los instrumentos legales y administrativos usados para distribuir las transferencias federales y estatales entre los municipios satisfacen los requisitos legales, por lo que no se consideran necesarios ni una ley de coordinación fiscal estatal ni órganos para la coordinación

¹⁰ Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Zatecas.

fiscal entre estados y municipios.¹¹ Así pues, los municipios michoacanos carecen de una arena formal a través de la cual puedan presentar su opinión y defender sus intereses sobre las disposiciones del gobierno estatal relacionadas con los recursos más importantes para su ingreso.

En los últimos años se ha hecho clara la necesidad de que el SNCF avance hacia un sistema de coordinación hacendaria, en el cual se incluya no sólo el ingreso, sino también el gasto, el patrimonio y la deuda pública. Las transformaciones que se desean realizar al SNCF han sido implementadas más rápidamente en las esferas subnacionales de gobierno. Los estados de Campeche y Puebla fueron los primeros en sentar las bases para una coordinación hacendaria estado-municipios, en 1996 y en 1998, respectivamente (Sedas y Santana, 1999). En 2005, se habían sumado Morelos y Zacatecas, con sus leyes aprobadas en 2000 y 2005 respectivamente.¹² De estas cuatro leyes, sólo la de Zacatecas establece entre los objetivos de su sistema, el modernizar los procedimientos para el manejo y fortalecimiento de las finanzas públicas locales, e incentivar la recaudación de ingresos propios locales.¹³

La coordinación hacendaria estado-municipios debe consistir en “la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias, de gasto, patrimoniales y de deuda” (Sedas y Santana, 1999: 91); pero ello no sólo implica la coordinación entre ambas esferas de gobierno, sino que también debe existir una colaboración entre ellos (Sedas y Santana, 1999: 91). Y sería de esperar que la coordinación hacendaria tuviera como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales.

La sustancial transformación del modelo de relaciones intergubernamentales en nuestro país, puede hacer posible que los sistemas estatales de coordinación hacendaria logren convertirse en una verdadera arena para la discusión y generación de acuerdos para el establecimiento de relaciones fiscales intergubernamentales más horizontales, transparentes, equitativas y eficientes entre los estados y

¹¹<http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/CBASES%20LEGALES%20Y%20ADMINISTRATIVAS%20PARA%20DISTRIBUIR%20INGRESOS%20FEDERASLES%20Y%20ESTATALES%20A%20MUNICIPIOS.pdf> (30/01/08).

¹²Consultadas en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm> (20/12/2007).

¹³<http://omg.zacatecas.gob.mx/periodico/calendario/2006/02/ley%20de%20coordinacion%20fiscal.pdf> (23/12/2007).

sus municipios. Por ello, y por la importancia que poseen en el actual proceso de descentralización fiscal que se lleva a cabo en México, es indispensable analizar lo que ocurre en esos espacios.

En la siguiente sección se analizarán los sistemas estatales de coordinación fiscal, con el fin de determinar en qué medida su diseño estimula, o no, el esfuerzo fiscal de los municipios.

Estímulos al esfuerzo fiscal municipal

Como ya se demostró, las fuentes principales de ingreso municipal provienen de las transferencias federales, las Participaciones o Ramo 28 y las Aportaciones o Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste último, se distribuye con base en una fórmula definida por el gobierno federal, por lo que sólo la distribución de las Participaciones se hace de acuerdo con los criterios establecidos por la legislatura de cada estado. Es por esta razón que el análisis se enfocará en dichos criterios.

Una diferencia sustancial entre los sistemas de coordinación fiscal estado-municipios es la relacionada con el porcentaje del Fondo General de Participaciones que el gobierno estatal entrega a sus municipalidades. Dicho porcentaje, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal federal, debe ser del 20 por ciento como mínimo. De las 31 entidades federativas, 20 se ajustan a esta disposición; mientras que sólo 11 de ellas otorgan un porcentaje superior a sus municipios, siendo la cifra máxima el 25 por ciento en los casos de Hidalgo y Morelos (ver cuadro 1).

Cuadro 1
ESTADOS QUE OTORGAN MÁS DEL 20 POR CIENTO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES A SUS MUNICIPIOS EN 2008

21%	22%	22.50%	24%	25%
Oaxaca	Baja California Sur Colima Jalisco Zacatecas Tabasco	Nayarit Querétaro	Campeche	Hidalgo Morelos

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de coordinación fiscal de los estados.

Para llevar a cabo la comparación de los sistemas estatales, las 31 entidades federativas del país se dividieron en dos grupos:

- A) Estados que otorgan un porcentaje mayor al 20 por ciento del Fondo General de Participaciones establecido en la Ley de Coordinación Fiscal federal, en el cual se ubican los estados de: Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Querétaro, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas.
- B) Estados que otorgan sólo el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones a sus municipios, en el cual se encuentran 20 entidades federativas.

Se puede suponer que el primer grupo de estados ha decidido descentralizar más recursos a sus municipios con el objetivo de fortalecerlos. Sin embargo, es necesario determinar si la mayor canalización de recursos no etiquetados ha sido acompañada de criterios de distribución que los estimulen a mejorar su gestión financiera a través de la generación de más ingreso propio.

Al analizar los criterios que establecen las leyes de coordinación fiscal para distribuir el Fondo General de Participaciones, los once estados del grupo A se dividieron en dos grupos. En un primer grupo (A-1), se reunieron a las entidades federativas que distribuyen todos los recursos del Fondo de Participaciones entre sus municipios con base en un conjunto de criterios que no les garantizan ningún monto de manera estable. Este grupo está integrado por los estados de Baja California Sur, Campeche, Morelos, Hidalgo, Querétaro, Oaxaca y Tabasco (ver anexo II).

En el segundo grupo se encuentran aquellos estados que otorgan cierto monto de garantía a sus municipios (A-2), es decir, un porcentaje del monto recibido en el ejercicio precedente; y el resto de las Participaciones las distribuyen de acuerdo con otros criterios. En este grupo se encuentran los estados de Colima, Jalisco y Zacatecas (ver anexo III).

De los estados que integran el grupo A-1, los municipios de Campeche y Querétaro parecen ser los que mayores estímulos tienen para

mejorar su esfuerzo fiscal, ya que en ellos el 40 y 30 por ciento, respectivamente, de las Participaciones se asigna con base en factores relacionados con esta variable. Les siguen Baja California Sur, Tabasco, Morelos e Hidalgo, con un 20, 16, 9 y 5 por ciento respectivamente. En este grupo, el peor caso es el de Oaxaca, que no utiliza ningún criterio de eficiencia recaudatoria (ver anexo II).

Los municipios de los estados que integran el grupo A-2 tienen menos incentivos fiscales que los del grupo A-1, ya que tienen garantizado recibir cierto porcentaje de las Participaciones recibidas el año anterior. En este grupo, los municipios de Zacatecas son los que tienen más estímulos para mejorar su esfuerzo fiscal, ya que reciben de manera segura el 80 por ciento del monto de las Participaciones recibidas en el ejercicio anterior. Los recursos que sobran después de esta primera distribución se reparten entre los municipios con base en diversos factores. Pero en esta segunda distribución también cuentan con incentivos, ya que el 25 por ciento de dicho monto se asigna considerando variables relacionadas con sus esfuerzos de recaudación (ver anexo III).

Por su parte, los ayuntamientos de Colima y Jalisco tienen garantizado recibir la misma cantidad de Participaciones que el ejercicio anterior. Una vez cumplido este compromiso, el resto de las Participaciones se reparte considerando diversos elementos. En la distribución del excedente de las Participaciones, los municipios de Colima son los que tienen más alicientes para explotar sus fuentes de ingresos, ya que el 50 por ciento de esos recursos está vinculado a su esfuerzo recaudatorio. En el caso de Jalisco, este porcentaje es del 20 por ciento (ver anexo III).

En el grupo de los 11 estados que mayor porcentaje de Participaciones otorga a sus municipios, destaca de manera negativa el caso de Nayarit, el cual no se ubica en ningún grupo. Su Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público sólo señala que el gobernador deberá presentar a la legislatura estatal una iniciativa de decreto con las bases para la distribución de estos recursos entre los municipios. Pero este decreto se limita a informar el porcentaje del Fondo que le correspondió a cada municipio, otorgándosele a la capital la mayor parte; pero sin explicar los criterios empleados para esa repartición.

Al igual que en el grupo A, los 20 estados del grupo B se pueden dividir en dos categorías: aquéllos que no cuentan con un monto de garantía (B-1) y aquéllos que lo tienen (B-2). El grupo B-1 está integrado por 14 estados del país, de ellos, los que mayor porcentaje del Fondo de Participaciones vinculan a un mejor esfuerzo fiscal de sus municipios son: Baja California, con el 70 por ciento; Veracruz y Chiapas, con el 50 por ciento; Coahuila, Sonora y Sinaloa, con el 45.17 por ciento; y Tlaxcala, con el 40 por ciento. En un nivel intermedio están: Nuevo León, con 25 por ciento; Tamaulipas, con 16 por ciento; Quintana Roo, con 15 por ciento; y Yucatán, con un 6.5 por ciento. Michoacán distribuye el 45 por ciento de las Participaciones con base en lo que denomina Grado de Desarrollo Relativo de cada municipio, el cual mezcla factores de población, recaudación y número de localidades, por lo que el factor de estímulo al esfuerzo fiscal se diluye. Por su parte, ni Guerrero ni San Luís Potosí contemplan ningún aliciente para el esfuerzo recaudatorio de sus municipios (ver anexo IV).

En el grupo B-2, se encuentran cinco entidades que ofrecen un monto de garantía para la distribución de Participaciones entre sus municipios. De estas entidades, los municipios de Puebla son los que tienen mayores incentivos, ya que tienen un monto de garantía menor al 25 por ciento de los recursos recibidos el año anterior, y del resto, el 50 por ciento de las Participaciones está vinculado a su esfuerzo recaudatorio. Los ayuntamientos de los estados de Aguascalientes, Estado de México y Guanajuato tienen garantizado el mismo monto que el ejercicio inmediato anterior, y en la distribución del resto de los recursos, el 40, 40 y 50 por ciento respectivamente, se asignan en función de una mejor recaudación de predial y derechos de agua (ver anexo V). En el grupo B-2 sobresale de manera negativa Durango, ya que sus municipios carecen de estímulos para mejorar su recaudación (ver anexo V).

Finalmente, Chihuahua no pertenece a ningún grupo ya que no se dispone de ningún criterio claro para la distribución de las Participaciones entre sus municipios. Su Código Fiscal se limita a señalar que el 20 por ciento se distribuirá de conformidad con los estudios económicos que al efecto se elaboren, sin indicar con precisión las variables a considerar ni su peso específico en la distribución.

Con los elementos analizados en esta sección es posible proponer un ranking de las entidades con base en los estímulos que proporcionan a sus municipios para mejorar su esfuerzo recaudatorio, vinculándolo con la distribución de las Participaciones. Para ello, se ha considerado lo siguiente:

1. Aquellos estados que no ofrecen monto de garantía ofrecen mayores incentivos que aquéllos que sí garantizan un monto fijo. Entre mayor sea el porcentaje del Fondo de Participaciones que se distribuye considerando el esfuerzo recaudatorio de sus municipios, mejor es el lugar en que se colocan (cuadro 1 del anexo VI).
2. Después del anterior grupo, se colocan a las entidades federativas que ofrecen un monto de garantía de las Participaciones a sus municipios, y que el resto de dicho Fondo está vinculado a alguna forma de estímulo del esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos. Entre menor sea el monto de garantía, y mayor el porcentaje asignado con base en estímulos a la recaudación municipal, mejor es el lugar en el que se colocan (cuadro 2 del anexo VI).
3. En un último grupo se tienen a los estados cuya legislación ofrecen nulos incentivos a sus ayuntamientos para mejorar su recaudación, o peor aún, no cuentan con criterios claros para la distribución de las Participaciones entre los municipios (cuadro 3 del anexo VI).

El cuadro 2 muestra el ranking general, con base en el cual es posible apreciar las importantes diferencias que existen en los sistemas estatales de coordinación fiscal o hacendaria. Destaca el hecho que de los 11 estados que otorgan mayor porcentaje de Participaciones a sus municipios, sólo cinco de ellos se ubicaron en los 10 primeros lugares del ranking, lo cual indica una preocupación por descentralizar recursos hacia sus municipios y, al mismo tiempo, estimularlos a mejorar su recaudación propia. Llama la atención que los tres primeros lugares los ocupen seis entidades que entregan el 20 por ciento mínimo estable-

cido por la ley, pero que a cambio incorporan los mayores incentivos para mejorar el esfuerzo fiscal de sus ayuntamientos. También es de destacar que dos de los 11 estados que mayor porcentaje de Participaciones entregan a sus municipios, se encuentren en los lugares más bajos de la clasificación.

Cuadro 2
 POSICIÓN DE LOS ESTADOS DE ACUERDO CON LOS ESTÍMULOS
 QUE SUS SISTEMAS DE COORDINACIÓN FISCAL O HACENDARIA,
 PREVÉN PARA EL ESFUERZO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS

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

*Estados que otorgan más del 20 por ciento del Fondo General de Participaciones a sus municipios.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de coordinación fiscal y códigos fiscales de los estados.

El ranking recién presentado no quiere decir que los municipios de aquellas entidades mejor ubicadas son los más eficientes en su recaudación; sólo señala aquellos estados en donde los ayuntamientos parecen contar con mayor alicientes para ello. Sería necesario llevar a cabo un examen detallado de la evolución de las finanzas municipales de cada estado con el fin de determinar si los incentivos realmente se ven reflejados positivamente en el comportamiento de los ingresos locales.

En el siguiente apartado se llevará a cabo el análisis del estado de Jalisco, para aportar elementos que permitan evaluar los efectos que el sistema de coordinación fiscal estado-municipios ha tenido en la evolución de las finanzas locales.

EL CASO DEL ESTADO DE JALISCO

El sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios es relativamente joven ya que data de 1997. Antes de este año, el gobierno del estado distribuía las transferencias federales con base en un decreto en el cual no se establecían los criterios empleados para asignar recursos a cada municipio. El sistema jalisciense se fundamenta en la Ley de Coordinación Fiscal que fue aprobada en diciembre de 1996 y entró en vigor en enero de 1997.

Siguiendo la tendencia de la mayor parte de los sistemas estatales que existían hasta entonces, el de Jalisco se convirtió en una réplica del SNCF, por lo que sus objetivos son semejantes a los de este último:

- I. Coordinar el Sistema Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios y fijar las reglas de colaboración administrativa entre ambas autoridades fiscales.
- II. Establecer los montos, bases, plazos y toda normatividad requerida para la distribución de las Participaciones derivadas de gravámenes Federales y Estatales que correspondan a los Municipios del Estado, así como su distribución y vigilancia en el cálculo y liquidación;
- III. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y definir su organización, funcionamiento y facultades; y
- IV. Establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios para la revisión y elaboración de propuestas en torno a la coordinación fiscal con la Federación.

Como se recordará, en la primera sección de este trabajo se señaló que existen dos tipos de modelos de relaciones fiscales intergubernamentales, el de Mandato y el de Autonomía. En el caso de Jalisco, como en el del resto de las entidades federativas, se adoptó la variante más centralizada del Modelo de Autonomía, en el que los gobiernos intermedios fijan ciertas reglas a sus gobiernos locales, de tal forma que estos últimos tienen una autonomía fiscal muy débil.

El sistema jalisciense cuenta con un organismo intergubernamental en materia de coordinación fiscal, el Consejo Estatal Hacendario. En el Consejo participan el gobierno del estado, por conducto de su Secretaría de Finanzas; el congreso del estado, por conducto de la Comisión de Hacienda y Presupuestos; y los gobiernos municipales, a través de sus tesoreros. El objetivo de este Consejo es que sus miembros participen en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema de distribución de participaciones, y de la colaboración administrativa entre el gobierno del estado y sus municipios. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal del estado, el Consejo constituye un órgano de consulta y análisis técnico, respecto del estudio, modificación y actualización de la legislación fiscal estatal y municipal de la entidad, en sus diversas modalidades, para proponerlos al congreso del estado, para su aprobación, por conducto de las instancias correspondientes.

Las transferencias federales que el estado distribuye entre sus municipios son: el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones; el 22 por ciento de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos; el 22 por ciento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; el 22 por ciento del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; el 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal; 100 por ciento de los ingresos por participaciones en derechos federales; y el monto que les corresponda de la Reserva de Contingencia. Los ingresos estatales que comparten los municipios son: 40 por ciento del impuesto estatal sobre nóminas; 100 por ciento del impuesto estatal de espectáculos públicos, y 100 por ciento del impuesto estatal sobre hospedaje.

Todas las transferencias federales, excepto las participaciones en derechos federales, integran el Fondo Municipal de Participaciones. Este Fondo se distribuye garantizando a todos los municipios que cuenten con el mismo monto que el recibido el ejercicio inmediato anterior, los recursos que sobren se asignan con base en los siguientes factores:

- 45 por ciento en proporción al número de habitantes.
- 20 por ciento en proporción a lo que reciban de Participaciones y Aportaciones.
- 20 por ciento en función de su propia recaudación.
- 10 por ciento por el número de localidades y la extensión territorial
- 5 por ciento en proporción a un Índice de Marginalidad

Como se señaló en la sección anterior, el sistema de coordinación fiscal de Jalisco es uno de los que menos estímulos tienen para que sus municipios mejoren sus esfuerzos recaudatorios. En el ranking presentado, el estado aparece en el lugar 17, sólo por delante de los seis estados cuyos sistemas de coordinación no tienen ningún incentivo para el esfuerzo fiscal municipal (ver cuadro 3). Esta clasificación se hizo considerando tan sólo los estímulos vinculados a la distribución del Fondo General de Participaciones. Pero además de ellos, en el caso de Jalisco, los recursos del impuesto estatal sobre nóminas y los del impuesto estatal de espectáculos públicos se reparten considerando los porcentajes que se generan en cada municipio. Al carecerse de datos acerca de estos ingresos no se evaluó su influencia en el esfuerzo recaudatorio local.

Para tener una idea más precisa acerca del perfil actual de las haciendas municipales del estado de Jalisco, a continuación se realizará su análisis con base en una serie de indicadores de gestión financiera. El objetivo es determinar cuáles son sus fortalezas y cuáles sus debilidades en el marco del proceso de descentralización fiscal del país.

Indicadores para la evaluación de las finanzas públicas de los municipios

El análisis se llevará a cabo con base en un conjunto de indicadores que han sido utilizados con los mismos propósitos en otras investigaciones (Cabrero y Carrera, 2004; Cabrero, 2005):

- a) Relación Ingreso Propio-Gasto Total: Muestra en qué proporción los recursos derivados de la propia recaudación municipal, financian el total del gasto que estos gobiernos requieren para su gestión.
- b) Relación Ingreso Propio-Gasto Administrativo: Su propósito es determinar en qué medida el ingreso obtenido de la propia re-

caudación de los municipios contribuye al funcionamiento de su aparato administrativo (Cabrero, 2005: 135).

- c) Relación Transferencias-Federales-Gasto Total: Este indicador muestra en qué medida los gobiernos municipales dependen de los recursos federales para financiar su gestión.
- d) Relación Gasto Corriente-Gasto Total: Representa la proporción que del total de su gasto, los municipios emplean en su gasto administrativo: salarios, servicios generales, adquisición de bienes, y materiales y suministros.
- e) Relación Inversión-Gasto Total: Los recursos financieros dedicados a la inversión son la base de la promoción del desarrollo, por lo que este indicador se emplea para determinar qué porcentaje del gasto total se dedica a este rubro. Es importante considerar que entre menos desarrollado está un municipio, mayor proporción de su gasto total debe ser destinado a inversión.
- f) Relación Empréstitos-Ingresos Totales: Su objetivo es conocer la importancia de los préstamos en el total de los ingresos de los municipios. Un alto porcentaje en este indicador puede ser síntoma de un déficit fiscal crónico, lo cual generalmente se vincula con una deficiente gestión financiera.

Los datos para realizar los cálculos fueron tomados del Sistema de Información Municipal (Simbad) del INEGI, los cuales fueron deflactados con la base de 1994. Los ingresos y egresos de los municipios jaliscienses se analizaron considerando dos diferentes periodos:

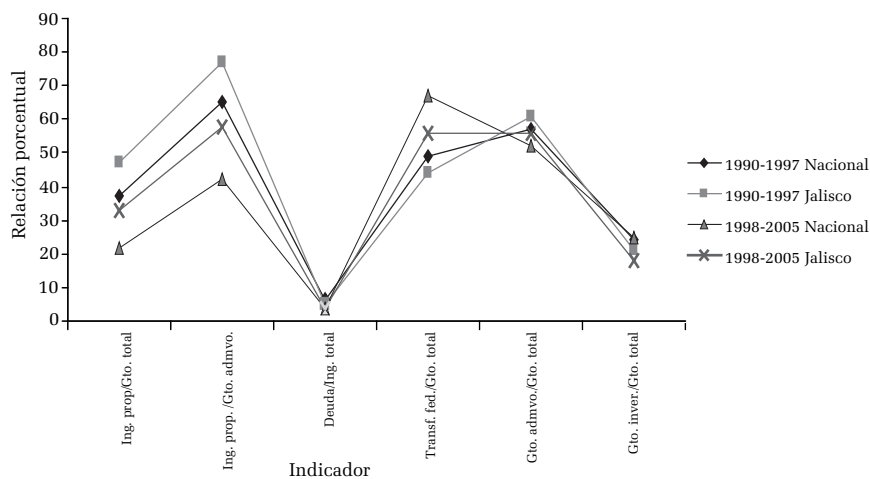
- 1990-1997: periodo que precedió a la creación del Ramo 33. Se incluye 1997, año de promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal del estado, porque se asume que el único año que se aplicó sin la existencia del Ramo 33, no debió representar un cambio significativo en el perfil de las haciendas municipales.
- 1998-2005: lapso después de la aparición del Ramo 33 para el que existe información disponible.

La gráfica 5 muestra un marcado debilitamiento de los ingresos propios de los municipios del estado entre un periodo y otro, el mismo fenómeno que se observó en el promedio de los municipios del país. Los dos indicadores empleados para determinar su importancia tanto en el

total del gasto, como en relación con el gasto administrativo, muestran que este rubro ha perdido peso después de la creación del Ramo 33. El terreno perdido por el ingreso propio municipal fue ocupado por las transferencias federales, las cuales han aumentado su proporción en relación con el porcentaje que representan en el total del gasto municipal. Por su parte, la deuda no significó un ingreso importante para los ayuntamientos tapatíos en ninguno de los dos lapsos analizados.

Al igual que sus ingresos, los gastos de los municipios jaliscienses siguieron el mismo patrón que el promedio de los municipios del país. Aunque a diferencia del ingreso, que tuvo cambios importantes de un lapso a otro, el patrón de gasto se mantuvo casi idéntico. En ambos periodos, el gasto administrativo concentró más de la mitad del gasto total, en un marcado desequilibrio con el gasto de inversión, que fue mucho menor. Es importante destacar que aunque los municipios de Jalisco siguieron la tendencia del promedio de los municipios del país, sus indicadores son siempre mejores, o menos malos, que los observados a nivel nacional (ver gráfica 5).

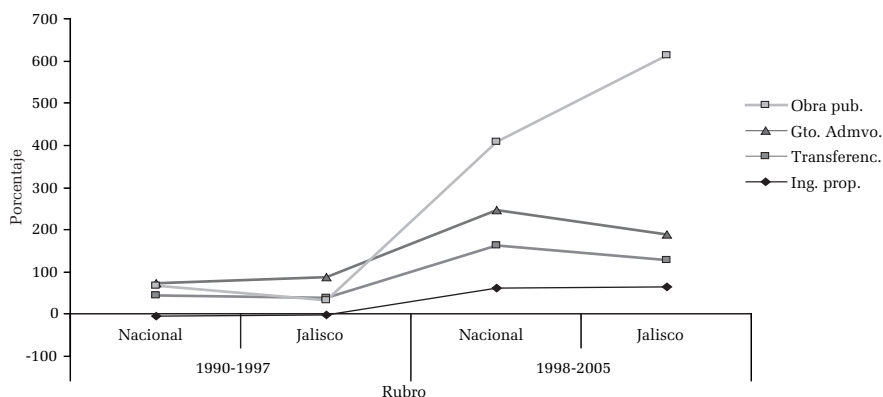
Gráfica 5
COMPARACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN FINANCIERA.
TOTAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANO Y MUNICIPIOS DE JALISCO (1990-2005)



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08).

Con el fin de tener un análisis más preciso sobre la evolución de las finanzas municipales del estado de Jalisco, se calculó el crecimiento real de los rubros más importantes de su ingreso y gasto, comparándolos con el promedio nacional (ver gráfica 6). De 1990 a 1997, los municipios del estado tuvieron un patrón negativo muy similar al promedio nacional en materia de ingreso: decrecimiento real de sus ingresos propios y crecimiento real de las transferencias. En relación con su gasto, la tendencia también fue tan negativa como la de la media nacional: aumento real del gasto administrativo y decrecimiento del gasto en obra pública, con la diferencia de que en los municipios tapatíos ambos problemas fueron mucho más graves. Después de la creación del Ramo 33 en 1998, el perfil financiero de los municipios de Jalisco fue mejor que el promedio de los municipios del país: sus ingresos propios tuvieron prácticamente el mismo aumento que la media nacional, las transferencias tuvieron un crecimiento mucho menor que el de los municipios del país, su gasto administrativo también tuvo un crecimiento menor, y su inversión en obra pública registró un aumento de más del doble que la media nacional (ver gráfica 6).

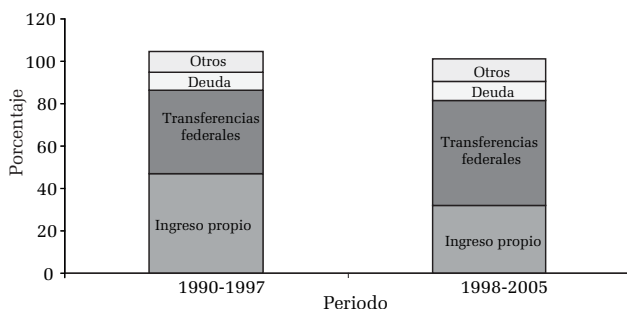
Gráfica 6
COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO REAL DE RUBROS FINANCIEROS ESTRATÉGICOS.
TOTAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS Y TOTAL DE LOS MUNICIPIOS
DE JALISCO, 1990-2005



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08), Base 1994=100.

Los datos examinados muestran que después de creado el Ramo 33, a pesar del aumento real de los ingresos propios de los municipios tapatíos, su importancia fue tan poca, comparada con la de las transferencias federales, que su crecimiento no logró influir de manera significativa en la composición del ingreso total (gráfica 7). Lo mismo ocurre en materia de gasto. No obstante el importante aumento de la inversión, que creció a un ritmo mucho mayor que el promedio nacional, e incluso que el propio gasto administrativo, su proporción en el total de los egresos no sólo no aumentó sino que disminuyó, como lo muestra la gráfica 8.

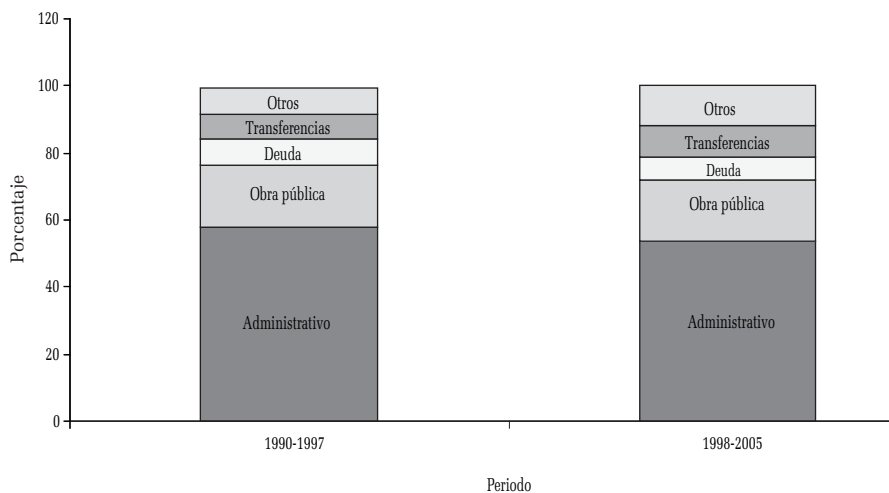
Gráfica 7
ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL INGRESO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO (1990-2005)



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08).

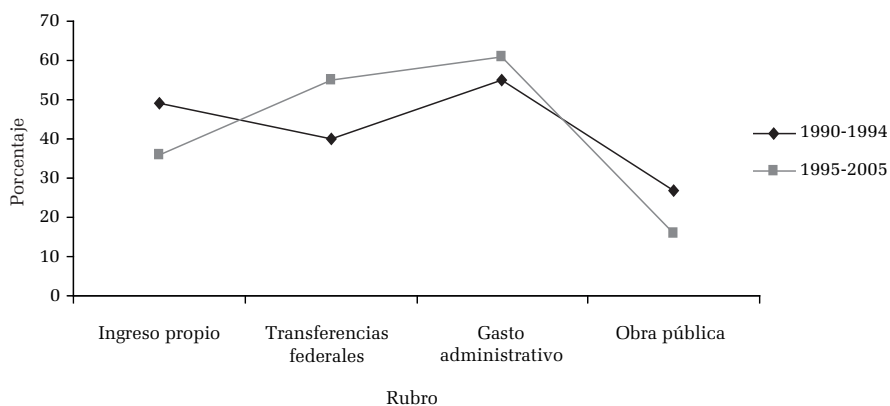
Finalmente, es necesario determinar si una mayor cantidad de Participaciones estimuló entre los municipios un patrón diferente de ingreso y/o gasto. El estado incrementó del 20 al 22 por ciento el monto de Participaciones a sus municipios en 1994, por lo que se realizó el cálculo del porcentaje promedio aportado por los ingresos propios y las transferencias en el ingreso total de los municipios en dos periodos: 1990-1994 y 1995-2005. Asimismo, se calculó el peso porcentual que el gasto administrativo y el de obra pública tuvieron en el total del gasto. Los resultados muestran que después de 1994: disminuyó la proporción de los ingresos propios, se incrementó el peso de las transferencias, aumentó el porcentaje del gasto administrativo y disminuyó el de obra pública (ver gráfica 9).

Gráfica 8
ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL GASTO DE LOS MUNICIPIOS
DEL ESTADO DE JALISCO, 1990-2005



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08).

Gráfica 9
APORTACIÓN PORCENTUAL PROMEDIO DE RUBROS ESTRATÉGICOS
DE INGRESO Y GASTO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO, 1990-2005



Fuente: Cálculos propios con base en: INEGI (1996) e INEGI (1999) y Simbad: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73 (20/01/08).

El resultado en materia de ingresos era previsible por la dinámica del proceso de descentralización fiscal, y sus efectos en las finanzas locales. Pero en materia de egresos era posible esperar un cambio en el desequilibrio entre el gasto administrativo y el de inversión. Esto sugiere que, en el caso de los municipios de Jalisco, ante una mayor cantidad de recursos no etiquetados, y sin contar con estímulos para mejorar su recaudación, los municipios empeoraron la calidad de su patrón de gasto.

Con el propósito de determinar si existe alguna relación entre el perfil financiero de los municipios de Jalisco y su situación en términos de desarrollo humano, se tomaron datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002 acerca del porcentaje de recaudación por rubro de ingreso, vinculándolos con el grado de desarrollo humano de cada municipio en 2005. Los resultados muestran claramente que a mayor grado de desarrollo humano corresponde una mayor generación de ingreso propio y una menor dependencia de las transferencias federales (ver cuadro 3).

Este análisis corrobora las conclusiones de los indicadores de gestión financiera, en el sentido de que en materia de ingreso, el promedio de los municipios de Jalisco tienen mejores resultados que el promedio de los municipios del país. En este caso, la generación de ingreso propio de los municipios tapatíos fue prácticamente el doble del promedio nacional, mientras que su dependencia de las transferencias federales fue menor a la de la media de los municipios del país. No obstante lo anterior, es evidente la dependencia de los municipios del estado en relación con las transferencias federales (ver gráfica 10).

Al realizar el ejercicio con los datos del gasto, se observa que los municipios con un grado de desarrollo alto son los que dedican mayor porcentaje de sus egresos al pago de salarios, aunque la diferencia con el grupo de municipios con desarrollo humano medio no es demasiado significativa. Por lo que hace al gasto en obra pública, ambos grupos de municipios invierten prácticamente el mismo porcentaje de sus presupuestos en este rubro, lo cual representa menos de la mitad del promedio de los municipios del país (ver cuadro 4).

Cuadro 3

ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL INGRESO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO EN 2002, POR GRADO DE DESARROLLO HUMANO

Rubro	Medio	Alto	Promedio estado	Promedio nacional
Predial	4.6	6.7	5.2	3.1
Bienes inmuebles	0.4	2.3	1.0	0.7
Otros impuestos	0.7	1.2	0.8	0.9
Derechos de agua	4.5	6.0	5.0	2.1
Otros derechos	1.8	3.7	2.4	2.8
Productos	2.3	4.4	3.0	1.2
Aprovechamientos	5.6	8.3	6.4	2
Ingresos propios*	19.9	32.6	23.8	12.8
Participaciones	47.0	39.1	44.7	37.5
FISM	17.0	9.6	14.7	24.3
FAFOMUN	13.0	16.0	13.9	17.8
Transferencias federales**	77.0	64.7	73.3	79.6
Préstamos	3.0	2.4	2.8	1.3
Otros ingresos	0.1	0.3	0.1	6.3
Total	100	100	100	100

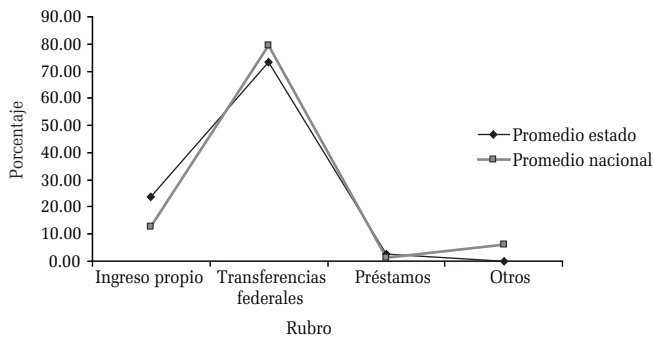
*Como ingreso propio se consideraron los porcentajes recaudados por concepto de: impuesto predial, impuestos sobre bienes inmuebles, otros impuestos municipales, derechos de agua, otros derechos, productos y aprovechamientos.

**Las transferencias federales son la suma de las Participaciones, el FISM y el FAFOMUN.

Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002 e Índice de Desarrollo Humano por Municipios 2005.

Gráfica 10

COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL INGRESO EN 2002. TOTAL DE LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS Y TOTAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

En ambos grupos se evidencia el enorme desequilibrio en materia de gasto ya que el de inversión representó sólo una cuarta parte del gasto administrativo.

Cuadro 4

ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL GASTO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO EN 2002, POR GRADO DE DESARROLLO HUMANO

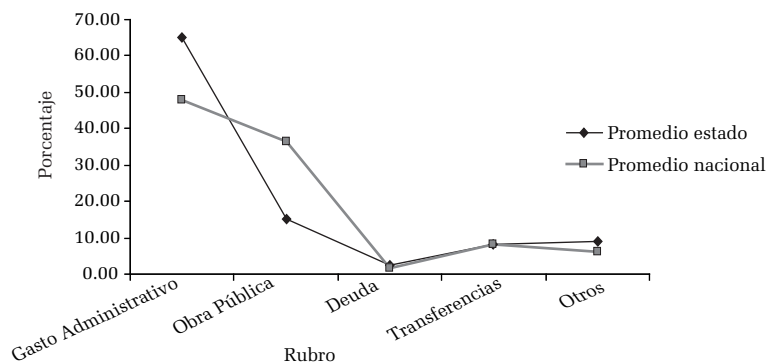
	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Promedio estado</i>	<i>Promedio nacional</i>
Servicios personales	26.9	31.1	28.2	24.3
Materiales y suministros	14.0	12.5	13.6	8.9
Servicios generales	21.3	25.1	22.4	13.4
Renta de inmuebles	1.0	0.2	0.7	1.3
Gasto administrativo total*	63.2	68.8	64.9	47.8
Transferencias	8.9	7.1	8.3	8.3
Obra pública	15.4	14.5	15.2	36.4
Inversiones financieras	5.4	3.4	4.8	3.8
Deuda pública	2.4	3.0	2.6	1.5
Otros gastos	4.7	3.2	4.2	2.2
Total	100	100	100	100

*Es la suma de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y renta de inmuebles.

Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002 e Índice de Desarrollo Humano por Municipios 2005.

Gráfica 11

COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA PORCENTUAL PROMEDIO DEL GASTO EN 2002. TOTAL DE LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS Y TOTAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

A diferencia de los resultados en materia de ingreso, los municipios del estado de Jalisco obtuvieron resultados negativos en el rubro de gasto. Los municipios tapatíos dedicaron casi 20 por ciento más de sus recursos al gasto administrativo que el promedio nacional, mientras que para la obra pública utilizaron menos de la cuarta parte de lo empleado en gasto administrativo, lo cual representó mucho menos de la mitad del promedio de los municipios del país (ver gráfica 11).

REFLEXIONES FINALES

El proceso de descentralización fiscal en México ha aumentado significativamente el ingreso de los municipios del país, pero sin fortalecer sus facultades tributarias. Los gobiernos locales no cuentan con las condiciones necesarias para el fortalecimiento de su autonomía fiscal, ya que no disponen de recursos financieros suficientes para cumplir con las responsabilidades que la ley le señala; y aunque poseen fuentes sustantivas de ingreso propio, no disfrutan del poder tributario para determinar sus tasas y tarifas. Además, dado el tipo de transferencias con base en las cuales se ha llevado a cabo la fase más reciente del proceso de descentralización fiscal, tampoco tienen mayor capacidad para decidir el uso de su gasto. A lo anterior hay que añadir que los municipios carecen de voz y voto en los organismos de coordinación fiscal federales, por lo que sus intereses y puntos de vista carecen de un canal formal de expresión. En este contexto, es difícil lograr uno de los principales objetivos de la descentralización fiscal: el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, para lo cual su autonomía fiscal es premisa fundamental. Por ello, es posible afirmar que la descentralización fiscal diseñada por el gobierno federal no sólo no fortalece a los gobiernos locales, sino que por el contrario, los ha debilitado más.

El panorama de las relaciones fiscales intergubernamentales entre el gobierno federal y los estados y municipios no es particularmente positivo, y es este marco el que define en gran medida las relaciones

entre los ámbitos subnacionales de gobierno. De acuerdo con la ley, los estados del país estructuran sus relaciones fiscales con sus municipios a través del modelo de Autonomía, con base en el cual pueden adoptar políticas que fortalezcan a los gobiernos locales. Sin embargo, en la práctica, lo más común es que los sistemas de coordinación fiscal estado-municipios reproduzcan fielmente el sistema creado por la federación, como en el modelo de Mandato.

No obstante lo anterior, existen diferencias importantes entre los diferentes sistemas de coordinación fiscal de los estados. Algunas de las más significativas son los porcentajes de transferencias no etiquetadas que distribuyen entre sus municipios, así como las medidas que cada entidad federativa concibe para estimular el esfuerzo recaudatorio local. Los resultados obtenidos señalan que aquellas entidades federativas que otorgan mayores porcentajes de Participaciones no son necesariamente las que más se preocupan por mejorar el esfuerzo fiscal de sus municipios con vistas al fortalecimiento de su autonomía. Los seis estados que parecen contar con mayores alicientes para ello, distribuyen el mínimo de Participaciones fijado por la ley. Esto lleva a considerar que una política estatal que busca estimular el esfuerzo fiscal de los municipios puede ser más efectiva para su fortalecimiento que la distribución de un porcentaje mayor de recursos no etiquetados.

El estado de Jalisco posee un sistema de coordinación fiscal relativamente joven. La creación del sistema en 1997, constituyó sin duda alguna un avance fundamental para la construcción de relaciones más transparentes y sólidas entre la entidad y los gobiernos locales. Asimismo, la existencia del Consejo Estatal Hacendario, organismo de coordinación estado-municipios, también significa un elemento sumamente positivo para la evolución de las relaciones fiscales de la entidad.

Por otra parte, Jalisco pertenece al grupo de los estados que distribuyen los porcentajes más altos del Fondo de Participaciones entre sus municipios. Pero el análisis de los criterios que emplea para su distribución, indica que su sistema es uno de los que menos incentiva

el esfuerzo recaudatorio local. Los datos sugieren que la mayor canalización de transferencias no etiquetadas no ayudó a mejorar el perfil de las haciendas municipales, sino que por el contrario, pudo haber contribuido a empeorar su patrón de gasto.

La información analizada indica que, en términos generales, las finanzas de los municipios del estado de Jalisco han seguido la misma tendencia que el promedio de los municipios del país: el debilitamiento de sus ingresos propios, una mayor dependencia de las transferencias de origen federal y la preeminencia del gasto administrativo por sobre el de inversión. En los resultados en materia de ingreso tienen responsabilidad los tres ámbitos de gobierno. En primer lugar, el diseño defectuoso del proceso de descentralización fiscal por parte del gobierno federal. En segundo término, el sistema de coordinación fiscal estatal, el cual lejos de apoyar el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los ayuntamientos, más bien parece reforzar los incentivos perversos del sistema federal. Y por último, la evidencia sugiere que los municipios con mayor grado de desarrollo humano pueden tener mejor capacidad para reducir su dependencia de las transferencias federales. Sin embargo, dicha capacidad parece no ser suficientemente aprovechada.

Por el lado de los egresos, todo parece indicar que son los propios municipios los responsables de su negativo patrón de gasto, el cual es prácticamente el mismo sin importar su nivel de desarrollo humano. Por lo tanto, la corrección de este problema corresponde a los propios gobiernos locales, quienes deben buscar una mejor asignación de recursos, con el fin de proveer a su población de los mínimos necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades.

En la medida que el proceso de descentralización fiscal fortalezca a los municipios, contribuirá para el establecimiento de relaciones fiscales intergubernamentales más horizontales, transparentes, equitativas y eficientes, lo cual es indispensable para que este ámbito de gobierno pueda colaborar en el desarrollo humano de su población.

Anexo I

ORDENAMIENTO JURÍDICO UTILIZADO PARA REGULAR
LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN 2008

<i>Estado</i>	<i>Ordenamiento jurídico</i>
Aguascalientes	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Baja California	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Baja California Sur	Ley de Ingresos del Gobierno del Estado
Campeche	Ley de Coordinación Hacendaria del estado
Coahuila	Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado
Colima	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Chiapas	Código de la Hacienda Pública del estado
Chihuahua	Código Fiscal del Estado
Durango	Ley para la Administración y Vigilancia del Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Estatal
Guanajuato	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Guerrero	Ley del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal
Hidalgo	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Jalisco	Ley de Coordinación Fiscal del estado con sus Municipios
Estado de México	Código Financiero del Estado y Municipios
Michoacán	Decreto mediante el que se establecen las participaciones que corresponden a los municipios del estado
Morelos	Ley de Coordinación Hacendaria del estado
Nayarit	Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público
Nuevo León	Ley de Egresos del estado
Oaxaca	Ley de Coordinación Fiscal para el estado
Puebla	Ley para el Federalismo Hacendario del estado
Querétaro	Ley de Coordinación Fiscal Estatal-Intermunicipal del estado y Ley que Fija los Montos y Plazos Conforme a los Cuales se Distribuirán las Participaciones Federales Correspondientes a los Municipios del estado
Quintana Roo	Ley de Coordinación Fiscal del estado
San Luis Potosí	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Sinaloa	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Sonora	Decreto que Establece los Factores de Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del estado
Tabasco	Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del estado
Tamaulipas	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Tlaxcala	Código Financiero para el estado
Veracruz	Ley de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios
Yucatán	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Zacatecas	Ley de Coordinación Hacendaria del estado y Acuerdo de distribución de participaciones federales al estado y municipios del estado

Fuente: Elaboración propia con base en Sedas (2005) y leyes de coordinación fiscal de los estados.

Anexo II
ESTADOS DEL GRUPO A-1

<i>Criterios de distribución</i>	<i>B C. Sur</i>	<i>Hidalgo</i>	<i>Morelos</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Campeche</i>	<i>Querétaro</i>	<i>Tabasco</i>
	%	%	%	%	%	%	%
Porcentaje del Fondo General de Participaciones que se distribuye entre los municipios	22	25	25	21	24	22.5	22
Población	39	45	60	40	60	40	70
Esfuerzo recaudatorio	20	5	9	N/A	20	N/A	
Crecimiento predial y derechos de agua					10		
Recaudación predial							8
Crecimiento en recaudación de otros ingresos					10		
Relación Ingresos propios/Ing. Total						30	
Recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles							8
Distribución en partes iguales	17						14
Proporción inversa	13		11				
Núm. de Delegaciones Municipales o comunidades	5	5		20			
Extensión Territorial	1					20	
Marginación		45	20				
Factor obtenido de conjugar el índice de marginación y el no. de habitantes del municipio				40			
Otros	5					10	

Nota: En el caso de Baja California Sur, la proporción inversa es respecto a la recaudación (dos últimos ejercicios fiscales anteriores al actual); y en el caso de Morelos es en proporción inversa con respecto a la sumatoria de los montos de los porcentajes aplicados de población, marginación y esfuerzo recaudatorio.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las leyes de coordinación fiscal de los estados.

Anexo III
ESTADOS DEL GRUPO A-2

<i>Criterios de distribución</i>	<i>Colima</i> %	<i>Jalisco</i> %	<i>Zacatecas</i> %
Porcentaje del Fondo General de Participaciones que se distribuye entre los municipios.	22	22	22
Población	42	45	40
Esfuerzo Recaudatorio	50	20	5
Recaudación impuesto predial			10
Recaudación de derechos agua			10
Recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles			
Proporción inversa*	8		10
Núm. de Delegaciones Municipales o comunidades		10	
Proporción de participaciones y aportaciones federales		20	
Marginación		5	
Índice de Dispersión			25
Partes iguales a todos los municipios			
Monto de Garantía	Año an- terior	Año an- terior	80 por ciento del año anterior

*En el estado de Colima la proporción será inversa al resultado que se obtenga de aplicar los otros dos conceptos, y en Zacatecas, se aplicará la proporción inversa a las participaciones que por habitante haya obtenido por los todos los demás conceptos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las leyes de coordinación fiscal de los estados.

Anexo IV
ESTADOS DEL GRUPO B-1. CUADRO 1

<i>Criterios de Distribución</i>	<i>Baja</i>						
	<i>California</i> %	<i>Coahuila</i> %	<i>Tamaulipas</i> %	<i>Veracruz</i> %	<i>Tlaxcala</i> %	<i>Guerrero</i> %	<i>Sinaloa</i> %
a) Población	30	45.17	70		30		45.17
b) Recaudación de predial	70	45.17			20		
c) Recaudación de derechos agua					20		
d) Esfuerzo recaudatorio*			16	50			45.17
e) Proporción inversa		9.66**					9.66***

	<i>Baja</i> <i>California</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Tamaulipas</i>	<i>Veracruz</i>	<i>Tlaxcala</i>	<i>Guerrero</i>	<i>Sinaloa</i>
	%	%	%	%	%	%	%
f) Por partes iguales a cada municipio			14				
g) Índice de pobreza o marginación				50	20	96	
h) Otros					10	4	

* Considerando diferentes conceptos. ** Considerando montos de a y b. *** Considerando montos de a.
Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de coordinación de los estados.

Anexo IV
ESTADOS DEL GRUPO B-1. CUADRO 2

<i>Criterios de distribución</i>	<i>Michoacán*</i>	<i>Chiapas</i>	<i>N. León</i>	<i>Yucatán</i>	<i>S.L.P.</i>	<i>Sonora</i>	<i>Q. Roo</i>
	%	%	%	%	%	%	%
a) Población	45	5	25	65.50	85.50	45.17	45
b) Índice de pobreza o marginación		45	25		3.60		
c) Crecimiento en sus ingresos propios		50					
d) Recaudación impuesto predial			25				5
e) Recaudación derechos agua				6.50			10
f) Esfuerzo recaudatorio						45.17	
g) Mezcla de población, recaudación y otros factores	45****						
h) Proporción inversa	10				0.9**	9.66***	
i) Extensión territorial				0.50			15
j) Eficiencia administrativa			25				
k) Distribuido en partes iguales, para cada Municipio				27.50			25
l) Otros					10		

* Considerando a y g. ** Considerando a. *** Considerando los coeficientes de 2004.

**** El cual se determina por los siguientes criterios: superficie, densidad de población, recaudación de los derechos del alumbrado público, participaciones pagadas al municipio, número de localidades y participación per cápita del municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de coordinación de los estados.

Anexo V
ESTADOS DEL GRUPO B-2

<i>Criterios de distribución</i>	<i>Aguascalientes %</i>	<i>Guanajuato %</i>	<i>Durango %</i>	<i>Puebla* %</i>	<i>Estado de México %</i>
a) Población	40	40	40	25	40
b) Recaudación de predial y derechos agua	40	50		50	40
c) Proporción inversa a los montos asignados con base en los dos criterios a y b	20	10			20
d) En relación directa con el monto asignado con base en los criterios a y g			12.75		
e) Proporción inversa al monto asignado con base en los criterios a, d y g			2.25		
f) Índice de pobreza			45	25	Año anterior
g) Monto de garantía	Año anterior	Año anterior	Año anterior		

* Reciben los mismos recursos asignados el año anterior por el criterio de marginación. El 25% del resto se reparte en partes iguales entre todos los municipios, y el 75% restante con base en criterios de marginación señalados por la ley.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de coordinación fiscal de los estados.

Anexo VI. Cuadro 1
ESTADOS QUE NO OFRECEN MONTO DE GARANTÍA DE LAS PARTICIPACIONES
A SUS MUNICIPIOS

<i>Estado</i>	<i>% vinculado a esfuerzo fiscal</i>	<i>% del monto de garantía en proporción al ejercicio anterior</i>	<i>Posición</i>
Puebla	50	- del 25	1
Zacatecas	25	80	2
Colima	50	100	3
Guanajuato	50	100	3
Aguascalientes	40	100	4
Estado de México	40	100	4
Jalisco	20	100	5

Fuente: Elaboración propia.

Anexo VI. Cuadro 2

ESTADOS QUE OFRECEN MONTO DE GARANTÍA DE LAS PARTICIPACIONES
A SUS MUNICIPIOS Y ESTÍMULOS AL ESFUERZO RECAUDATORIO
PARA DISTRIBUIR EL RESTO DE ESTE FONDO

<i>Estado</i>	<i>% de las participaciones vinculado a esfuerzo recaudatorio</i>	<i>Posición</i>
Baja California	70	1
Chiapas	50	2
Veracruz	50	2
Coahuila	45.17	3
Sinaloa	45.17	3
Sonora	45.17	3
Campeche	40	4
Tlaxcala	40	4
Querétaro	30	5
Nuevo León	25	6
Baja California Sur	20	7
Tabasco	16	8
Tamaulipas	16	8
Quintana Roo	15	9
Morelos	9	10
Yucatán	6.5	11
Hidalgo	5	12

Fuente: Elaboración propia.

Anexo VI. Cuadro 3

ESTADOS CON NULO ESTÍMULO AL ESFUERZO RECAUDATORIO DE SUS MUNICIPIOS

i) Estados que no ofrecen monto de garantía, tienen criterios claros de distribución de las Participaciones pero no ofrecen ningún incentivo:

Michoacán*

Guerrero

Oaxaca

ii) Estado que ofrece monto de garantía y no contempla ningún incentivo:

Durango

iii) Estados que no tienen criterios claros para la distribución de participaciones:

Chihuahua

Nayarit

*Distribuye el 45por ciento de las Participaciones con base en una mezcla de variables lo que diluye el esfuerzo fiscal de los municipios

Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, Ehtisham y John Craig (1997), "Intergovernmental Transfers", en Minnassian, Teresa Ter, *Fiscal Federalism*, Washington, IMF.
- BAHL, Roy y Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, World Bank.
- _____ (1999), *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, USA, International Studies Program Working Paper 99-1, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- BAHL, R. y Sally Wallace (2003), "Fiscal decentralization: the provincial-local dimension", en Jorge Martinez-Vazquez y James Alm, *Public Finance in Developing and Transitional Countries. Essays in honor of Richard Bird*, Great Britain, Edward Elgar Publishing Limited.
- BIRD, Richard (2000), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, Inter-American development Bank.
- CABRERO, Enrique (ed.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ y Ady Carrera (2004), "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Paradojas del caso mexicano", en Juan Pablo Guerrero (coord.); *Impuestos y gasto público*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CASTELLS, Antoni (1999), "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", en *Trimestre Fiscal*, año 20, núm. 68, octubre-diciembre.
- CONYERS, Diana (1984), "Decentralization and Development: A Review of the Literature", en *Public Administration and Development*, vol. 4.
- COURCHENE, Tomas, Alberto Díaz y Steven Webb (2000), "Historical Forces: Geographical and Political", en Marcelo Giugale y Steven Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralisation. Lessons from Mexico*, Washington, The World Bank.
- DAVEY, Kenneth (1992), *Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management*, Birmingham, DAG. The University of Birmingham.
- DICKOVICK, James (2004), *Intergovernmental Fiscal Relations in developing Countries: Brazil, South Africa, Peru and Senegal (1980-Present)*, A dissertation presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy.

- HERNÁNDEZ, Fausto, Rafael Gamboa y Alberto Díaz (1999), *Fiscal decentralization in Mexico: The Bailout Problem* (Documento de Trabajo núm. 164), México, División de Economía, CIDE.
- INEGI (1996), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1990-1994*, México.
- (1999), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1994-1997*, México.
- JANETTI, Ma. Emilia (1989), “La coordinación fiscal y los ingresos estatales”, en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, septiembre.
- JOHNSON, Kenneth (1968), “Mexico”; en Burnettt, Ben y Kenneth Johnson (ed.), *Political Forces in Latin America. Dimensions of the Quest for Stability*, USA, Wadsworth Publishing Company.
- KRAEMER, Moritz (1997), *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Working Paper 345; Inter American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- KUMAR, Chanchal (2005), “Why decentralization? The puzzle of causation”, en *Synthesis*, vol. 3, núm. 1, julio-diciembre, pp. 1-17.
- LÓPEZ G., Mauricio (2004), *Finanzas municipales en México. En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos* (Documento de Trabajo DAP núm. 147), México, CIDE.
- MCLURE, Charles (1999), *El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas Para Lograr la Autonomía Fiscal Subnacional*, Venezuela, Banco Mundial.
- MICHEL, Hugo (2003), “México: Evaluación del sistema de federalismo fiscal y escenarios futuros seleccionados”, en *Enfoques alternativos del federalismo fiscal en México*, México, INDETEC-ICMA-USAID-DEVETECH.
- MORENO, Carlos (2003), *Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: the Role of Federal Transfers* (Documento de Trabajo DAP núm. 127), México, CIDE.
- MORGENSTERN, Scott (1997), *Spending for Political Survival: Elections, Clientelism, and Government Expenses in Mexico* (Documento de Trabajo núm. 69), México, División de Estudios Políticos, CIDE.
- MUSGRAVE, R. y P. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, USA, McGraw-Hill.
- NICKSON, A. (1998), “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, núm. 12, octubre.
- NORREGAARD, John (1997), “Tax Assignment”; en Teresa Ter-Minassian (coord.), *Fiscal Federalism*, Washington, International Monetary Fund.

- OATES, Wallace (1993), *Fiscal Federalism*, England, Gregg Revivals.
- RODRÍGUEZ, Victoria (1995), "Municipal Autonomy and the Politics of Intergovernmental Finance. Is it different for the Opposition?", en Rodríguez, Victoria y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, USA, University of New Mexico Press.
- SCOTT, John (1999), *Descentralización y pobreza en México*, México, CIDE.
- SEDAS, Cecilia y Salvador Santana (1999), *Hacia una ley de coordinación hacendaria del estado con sus municipios: principios jurídicos*, México, INDETEC.
- SEDAS, Cecilia (2005), *Criterios de distribución estatales de las participaciones federales y estatales, para los municipios, vigentes a 2005*, INDETEC, Mimeo.
- SEMPERE, Jaime y Horacio Sobarzo (1996), *Federalismo Fiscal en México* (Documento de Trabajo, núm. IV), México, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- SOUR, Laura (2004), "El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre.
- UNDP, United Nations Development Programme (1997), *Reconceptualising Governance*, Discussion paper 2, New York.
- UNDP-BMZ, United Nations Development Programme (2000), *The UNDP Role in Decentralization and Local Governance: A Joint UNDP-Government of Germany Evaluation*, UNDP-German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).
- WEBB, Steven y Christian González (2004), "Negociación de un nuevo pacto fiscal en México", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II semestre.
- WRIGTH, Deil (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Third Edition, Brooks/Cole.

Gasto público y servicios municipales en México y Jalisco

Carlos Moreno-Jaimes*

RESUMEN

Este trabajo evalúa la efectividad del gasto municipal en aumentar la cobertura de agua potable y drenaje, cuya provisión se encuentra bajo la responsabilidad constitucional de los gobiernos municipales en México. El análisis se enfoca tanto en el conjunto de los municipios mexicanos, como en los 125 municipios pertenecientes al estado de Jalisco durante el periodo 2000-2005. Los resultados sugieren que el gasto municipal ha tenido un impacto relativamente limitado en mejorar la cobertura de agua y drenaje, principalmente en Jalisco. En contraste, la dispersión territorial de la población parece ser la variable que determina en mayor medida el acceso de los hogares mexicanos a esos dos servicios. Lo anterior implica que invertir más recursos financieros en la provisión de servicios municipales básicos no es suficiente para resolver el rezago histórico de la cobertura. Es necesario, además, plantear estrategias que mitiguen el efecto negativo de la dispersión poblacional.

INTRODUCCIÓN

El acceso a los servicios públicos básicos es, sin duda, una de las condiciones más importantes para que los individuos puedan desarrollar

*ITESO. El autor agradece la colaboración de Patricia López Rodríguez en el procesamiento de los datos, cuadros y gráficas que aparecen en este trabajo.

las capacidades de decisión que les permitan alcanzar el bienestar personal y colectivo, tal y como sugieren las perspectivas contemporáneas sobre el concepto de desarrollo humano. La libertad de elección de las personas no únicamente depende de su disponibilidad de bienes y servicios privados provistos por el mercado, sino también de servicios bajo responsabilidad de las organizaciones del sector público, tales como el alumbrado público, los servicios de saneamiento, el agua potable, el transporte colectivo, etcétera. En México, la provisión de varios de estos servicios públicos se ha vuelto responsabilidad de los gobiernos municipales, los cuales han ido adquiriendo también mayores recursos presupuestales destinados a promover el desarrollo local en el país. Entre las atribuciones más importantes que los ayuntamientos adquirieron desde la reforma constitucional al artículo 115 constitucional de 1983, destaca la provisión de agua potable y el drenaje, los cuales constituyen componentes esenciales en la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, después de más de 20 años de haber recibido esta importante responsabilidad, los gobiernos municipales muestran variaciones considerables en su capacidad de dotar a la ciudadanía de servicios públicos básicos, pese a que las políticas de descentralización del gasto tuvieron el objetivo de promover la eficiencia en la asignación de recursos.

Este trabajo evalúa la efectividad del gasto municipal en aumentar la cobertura de agua potable y drenaje, enfocándose tanto en el conjunto de los municipios mexicanos, como en los 125 municipios pertenecientes al estado de Jalisco durante el periodo 2000-2005. El análisis aprovecha que, por primera vez en muchos años, los datos del INEGI sobre finanzas públicas municipales permiten identificar el monto de recursos que cada municipio destina a la provisión de agua potable. Puesto que en el caso del drenaje los datos de gasto municipal no tienen ese mismo nivel de desagregación, se analiza únicamente el impacto del gasto en obra pública sobre la cobertura de dicho servicio.

Los resultados del análisis sugieren que tanto el gasto municipal en agua potable como el de obra pública en general han tenido un impacto sumamente limitado en mejorar la cobertura de ambos servicios, principalmente en Jalisco. En contraste, la dispersión territorial de la población parece ser la variable que determina en mayor medida el

acceso de los hogares mexicanos a estos dos servicios. Los resultados implican que invertir más recursos financieros en la provisión de servicios municipales básicos no es suficiente para resolver el rezago histórico de la cobertura, ya que es necesario además plantear estrategias que mitiguen el efecto negativo de la dispersión poblacional, la cual eleva considerablemente el costo de la provisión de servicios.

En primer lugar, el documento describe brevemente las estrategias de descentralización del gasto público a escala municipal, enfocándose particularmente en la operación del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en 1998. Posteriormente se presenta un análisis del comportamiento de las finanzas municipales en México y Jalisco (tanto de los ingresos como de los gastos), sobre todo en función del grado de desarrollo humano a nivel municipal. En tercer lugar, se propone y estima un modelo econométrico muy simple para evaluar el impacto del gasto en la cobertura de ambos servicios. Por último, el documento concluye y sugiere algunas implicaciones derivadas del modelo.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO A ESCALA MUNICIPAL

La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 fue uno de los esfuerzos más serios para descentralizar la provisión de servicios públicos básicos hacia los gobiernos municipales en el país. Dicha reforma incluyó, entre sus aspectos más importantes, dotar al nivel municipal de la responsabilidad de proveer agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, mercados públicos, cementerios, seguridad pública, rastros, parques y jardines, tránsito y vialidad. Además, los ayuntamientos recibieron la atribución de cobrar y retener la recaudación por concepto del impuesto al predial, buscando ampliar la autonomía financiera de los municipios.

Diversos programas de descentralización fiscal y administrativa se impulsaron desde el gobierno federal a partir de ese entonces, tanto a escala estatal como municipal. Uno de los más importantes durante el sexenio de Salinas (1988-1994) fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual establecía diversos fondos orientados a desarrollar

obras de infraestructura social básica en los municipios más pobres del país, operados mediante mecanismos participativos. Pronasol, sin embargo, obviaba en gran medida la participación de los gobiernos municipales para decidir el destino de los fondos, y tampoco definía con claridad criterios específicos para distribuir territorialmente los recursos. Al terminar la operación del Pronasol en 1995, el gobierno de Zedillo (1994-2000) creó un nuevo programa para el desarrollo de infraestructura social denominado Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) en 1996, el cual por primera vez establecía una fórmula para la distribución de los recursos entre los estados, dando prioridad a las regiones con mayores niveles de pobreza (Vega Godínez, 1998). Los gobiernos estatales podían definir sus propias fórmulas para distribuir los recursos del FDSM entre los municipios, pero existe evidencia de que no todas las fórmulas estatales eran consistentes con el objetivo de compensar a los municipios con mayores niveles de pobreza (Scott, 2004).

En 1997, el congreso mexicano creó un nuevo ramo del presupuesto federal (el Ramo 33) para transferir a estados y municipios diversos recursos anteriormente operados por las dependencias del gobierno federal en áreas como salud, educación, seguridad pública e infraestructura. Esta nueva iniciativa descentralizadora, que comenzó su operación efectiva en 1998, creó dos fondos de aplicación municipal: 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). Ambos fondos se mantuvieron tanto durante el sexenio de Fox (2000-2006) como hasta el día en que se reporta este documento. El objetivo del FISM es estimular el desarrollo de proyectos de infraestructura social básica entre los municipios de México. Al igual que su antecesor, el FDSM, sus fondos se distribuyen entre los estados mediante una fórmula que incluye indicadores monetarios y no monetarios de pobreza, y obliga a los estados a elegir entre dos fórmulas alternativas para distribuir los fondos a los municipios. Los recursos del FISM únicamente pueden ser ejercidos en las siguientes áreas: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de

vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.¹ Por su parte, el Fortamun se distribuye territorialmente de acuerdo al tamaño poblacional de cada municipio, y sus recursos pueden utilizarse para cubrir las obligaciones financieras de los gobiernos municipales y actividades ligadas a la seguridad pública.

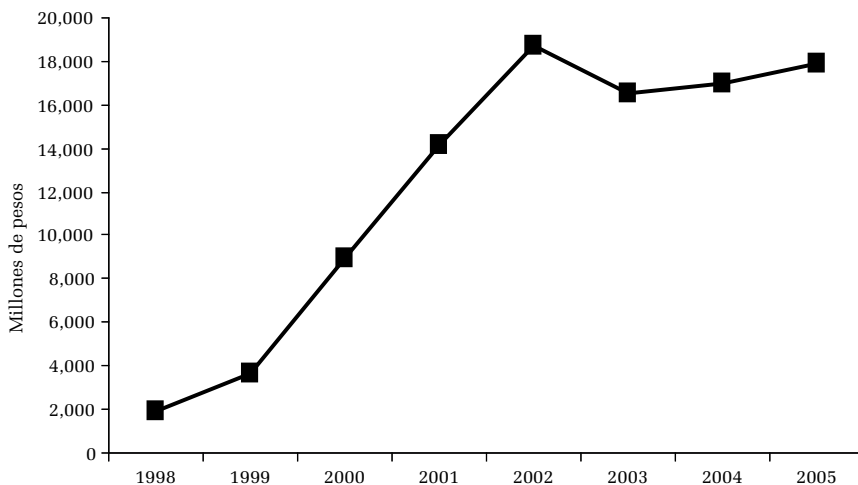
En suma, el FISM es el principal recurso que tienen los gobiernos municipales para financiar sus proyectos de infraestructura social, incluyendo los dos servicios que se analizan en este trabajo: el agua potable y el drenaje. Vale la pena mencionar que diversos estudios han documentado problemas en la operación del FISM. Por ejemplo, se ha señalado que éste ha desincentivado el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos municipales, los cuales tienden a financiar su gasto mediante los recursos del FISM y de las participaciones federales, en lugar de ampliar la recaudación de ingresos propios (Moreno-Jaimes, 2003; Sour, 2004). Díaz Cayeros y Silva Castañeda presentan evidencia de que los recursos del FISM en el año 2000 no contribuyeron a que aumentara la probabilidad de que los hogares del país tuvieran acceso al agua potable y al drenaje (Díaz-Cayeros y Silva, 2004). Por su parte, Hernández y Jarillo encuentran que la distribución del FISM de los estados a sus municipios no está dictada fuertemente por un criterio redistributivo, lo cual sugiere que sigue existiendo un margen importante de discrecionalidad en la asignación territorial del FISM (Hernández y Jarillo, 2007).

EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL FISM

Desde su creación en 1998, los recursos del FISM han crecido progresivamente en términos reales, alcanzando su nivel máximo en 2002, para posteriormente estabilizarse alrededor de 17 000 millones de pesos (a pesos constantes de 2002), tal y como se muestra en la gráfica 1. Lo anterior implica que el FISM se ha convertido en una de las fuentes de ingreso más importantes para los municipios del país, aunque su ejercicio está restringido al desarrollo de proyectos de infraestructura social básica.

¹Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Gráfica 1
 EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES DEL FISM EN MÉXICO, 1998-2005
 PESOS CONSTANTES (2002=100)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>).

El cuadro 1 presenta la distribución porcentual de los recursos del FISM entre los estados de la república, durante cada año del periodo 2000-2005, según datos de las finanzas públicas municipales del INEGI. En primer lugar, al observar la evolución en la asignación porcentual del FISM a lo largo del tiempo (primera columna de cada año) se aprecia que en general no ha habido cambios demasiado abruptos en la proporción que cada estado recibe de dicho fondo entre un año y otro. Es decir, la distribución del FISM entre las entidades federativas ha sido relativamente estable a lo largo del tiempo. Esta estabilidad, sin embargo, no ha sido la misma durante el periodo, ya que, sobre todo entre 2000 y 2001, varios estados cambiaron significativamente su posición relativa en la distribución de los recursos del FISM. Por ejemplo, en 2000 Chiapas recibía tan solo uno por ciento del total de recursos del FISM a nivel nacional, pero dos años después su porcentaje de asignación proveniente de ese fondo creció a 11 por ciento y se mantuvo alrededor de esa cifra en los años si-

guientes. Algo similar ocurrió en estados como el Estado de México, Oaxaca y Veracruz, quienes experimentaron cambios importantes en su posición relativa dentro de la distribución nacional del FISM (el coeficiente de correlación entre la distribución porcentual de dicho fondo en esos dos años fue de 0.6). Sin embargo, a partir de 2002, la distribución porcentual del fondo parece haber adquirido mayor estabilidad, lo cual puede apreciarse al constatar que la correlación entre la distribución del FISM entre años consecutivos se ubica alrededor de 0.9. Lo anterior implica que los gobiernos municipales cada vez tienen mayor capacidad para predecir, con un grado razonable de precisión, su disponibilidad presupuestal proveniente de ese fondo. La proporción que Jalisco ha recibido de los recursos del FISM ha oscilado entre 3.3 y 5.4 por ciento y no ha sufrido cambios radicales entre un año y otro.

El otro resultado importante que revela el cuadro 1 tiene que ver con la lógica socioeconómica de asignación de recursos entre los estados de la república. En principio, el FISM un fondo que busca redistribuir los recursos hacia las regiones con mayores grados de marginación socioeconómica, lo cual implica que debe haber una relación inversa entre el grado de desarrollo humano de un estado y su asignación de dicho fondo. Para evaluar el grado de redistribución territorial del FISM, el cuadro 1 incluye una columna con el porcentaje “focalizado” de dicho fondo, el cual se construye a partir de una metodología desarrollada por De la Torre (2004), la cual define el porcentaje de recursos que deberían destinarse a cada estado del país en función inversa a su grado de desarrollo humano. Una asignación equitativa de recursos debería tomar en cuenta el grado de atraso socioeconómico de cada estado (es decir el inverso del IDH). Esto permite comparar la diferencia en el porcentaje del FISM realmente asignado con el porcentaje que resultaría de aplicar el criterio de focalización según el IDH. El cuadro muestra que en 2000, estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz recibieron menos recursos de los que deberían haber recibido, mientras que otros como Guanajuato, Michoacán, San Luís Potosí y Zacatecas recibieron más

Durango	2.84	1.55	1.28	1.97	1.53	0.44	1.52	0.00	1.85	1.49	0.36	1.83	1.48	0.35	1.87	1.47	0.40	
Guanajuato	10.04	5.63	4.41	7.35	5.60	1.75	5.94	5.51	0.43	6.03	5.46	0.56	5.40	5.43	-0.03	5.46	5.41	0.05
Guerrero	6.26	4.27	1.98	8.69	4.22	4.47	5.46	4.18	1.28	0.31	4.12	-3.81	8.59	4.10	4.49	8.98	4.05	4.93
Hidalgo	4.80	2.83	1.97	4.30	2.83	1.48	2.92	2.81	0.11	2.41	2.79	-0.38	1.60	2.77	-1.17	2.20	2.75	-0.55
Jalisco	5.24	6.43	-1.19	4.72	6.45	-1.73	3.32	6.47	-3.15	3.72	6.53	-2.81	3.61	6.54	-2.93	3.63	6.54	-2.91
México	14.56	14.01	0.55	10.04	14.13	-4.09	12.84	14.35	-1.50	8.19	14.57	-6.38	7.47	14.75	-7.27	9.42	14.85	-5.43
Michoacán de Ocampo	8.83	5.14	3.69	6.93	5.08	1.84	5.27	5.00	0.27	5.91	4.91	1.00	5.74	4.86	0.88	5.97	4.79	1.18
Morelos	1.38	1.64	-0.26	1.10	1.62	-0.52	1.24	1.61	-0.37	1.15	1.59	-0.44	1.24	1.60	-0.36	1.33	1.60	-0.27
Nayarit	1.58	1.08	0.50	1.03	1.07	-0.04	0.86	1.07	-0.21	0.98	1.08	-0.10	0.92	1.07	-0.15	0.98	1.06	-0.08
Nuevo León	2.79	3.08	-0.29	1.99	3.11	-1.12	0.98	3.10	-2.12	1.15	3.12	-1.97	1.08	3.10	-2.02	1.10	3.11	-2.01
Oaxaca	2.63	4.98	-2.35	8.20	4.88	3.31	7.87	4.82	3.04	6.92	4.75	2.17	5.33	4.70	0.63	1.61	4.65	-3.04
Puebla	2.49	6.10	-3.61	2.54	6.10	-3.56	6.37	6.14	0.23	8.50	6.14	2.36	7.47	6.22	1.25	7.86	6.24	1.63
Querétaro de Arteaga	2.38	1.43	0.94	1.85	1.45	0.40	1.37	1.47	-0.10	1.54	1.49	0.04	1.51	1.50	0.00	1.54	1.52	0.02
Quintana Roo	1.23	0.79	0.44	0.83	0.82	0.00	0.65	0.87	-0.21	0.81	0.89	-0.08	0.79	0.93	-0.13	0.81	0.96	-0.15
San Luis Potosí	5.55	2.71	2.84	4.18	2.69	1.48	3.85	2.68	1.17	5.61	2.64	2.97	3.96	2.59	1.36	4.32	2.58	1.73
Sinaloa	2.61	2.78	-0.17	1.75	2.74	-1.00	1.71	2.74	-1.03	1.91	2.72	-0.81	1.87	2.67	-0.80	1.91	2.65	-0.74
Sonora	1.69	2.03	-0.34	1.19	2.04	-0.85	0.98	2.09	-1.11	1.12	2.09	-0.97	1.07	2.08	-1.01	1.10	2.08	-0.98
Tabasco	4.25	2.20	2.05	2.71	2.19	0.51	2.77	2.20	0.57	3.11	2.19	0.91	3.01	2.19	0.82	3.12	2.18	0.94
Tamaulipas	3.25	2.65	0.60	1.54	2.70	-1.15	1.38	2.69	-1.32	1.90	2.68	-0.78	2.05	2.63	-0.57	1.86	2.64	-0.78
Tlaxcala	0.62	1.16	-0.54	1.07	1.16	-0.09	0.74	1.18	-0.44	0.74	1.18	-0.44	0.50	1.19	-0.69	0.93	1.20	-0.27
Veracruz de Ignacio de la Llave	2.28	9.00	-6.72	14.84	8.93	5.91	11.35	8.83	2.52	12.44	8.75	3.69	12.36	8.67	3.68	12.66	8.60	4.06
Yucatán	1.06	1.92	-0.86	0.76	1.92	-1.16	2.09	1.93	0.16	2.25	1.95	0.30	2.25	1.96	0.29	2.40	1.97	0.44
Zacatecas	3.98	1.72	2.26	2.18	1.68	0.50	1.73	1.62	0.10	2.17	1.59	0.58	2.28	1.57	0.71	2.20	1.55	0.65

Nota: El FISM "focalizado" en función del IDH fue calculado aplicando la metodología de De la Torre (2004), donde el porcentaje de recursos que le correspondía recibir a cada entidad federativa de manera focalizada es igual a la contribución relativa de dicha entidad a un índice de carencias nacional (el cual es, simplemente, el inverso del Índice de Desarrollo Humano, o 1-IDH), ponderado por el porcentaje de la población de la entidad dentro del total nacional. Puesto que sólo se dispone de los datos de la población estatal para los años 2000 y 2005, la población de los años intermedios se estimó utilizando una tasa anual de crecimiento geométrico.

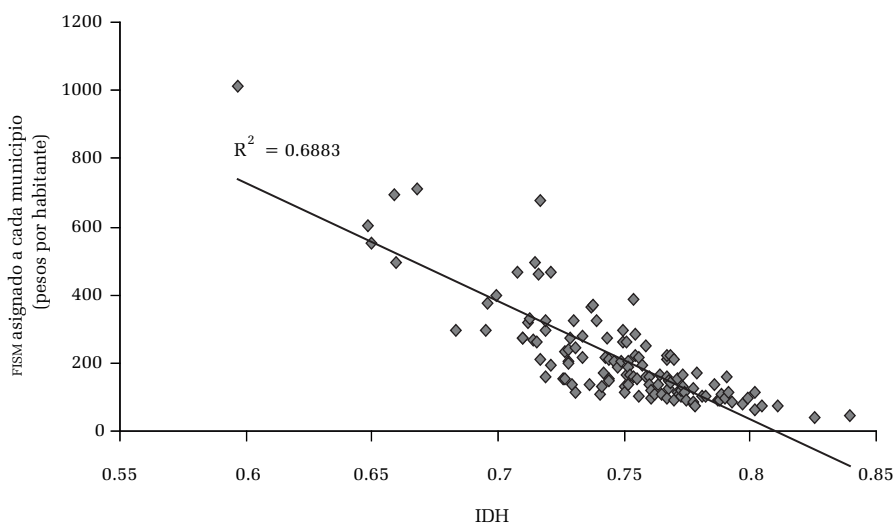
Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?3=est&c=11289>)

de lo que su grado de desarrollo humano justificaba. Sin embargo, en años posteriores al 2000, la asignación del FISM mejoró su focalización, especialmente en 2002, donde el coeficiente de correlación entre el FISM asignado y el focalizado fue de 0.9. La correlación entre esas dos variables volvió a disminuir en años posteriores, aunque ello probablemente se explica porque la asignación de recursos favoreció más que proporcionalmente a estados con rezagos históricos como Chiapas, Guerrero y Veracruz. Evidentemente, es necesario enfatizar que la distribución del FISM entre estados y municipios no se realiza con base en el IDH, sino en una fórmula que incorpora otras variables de marginación socioeconómica que el IDH no incluye, por lo que no es posible esperar una correlación perfecta entre este último y la distribución territorial de los recursos del FISM. Una de esas variables es el tamaño de la población, lo cual explica que el Estado de México (la entidad más poblada de todo el país) siempre haya concentrado la mayor parte de los recursos del fondo.

Si bien la distribución del FISM entre los estados de la República está definida por una fórmula explícita de la Ley de Coordinación Fiscal, es importante tomar en cuenta que los estados realizan a su vez la distribución del mismo fondo hacia sus municipios. Esta segunda etapa de la distribución del FISM también debe apegarse a cualquiera de las dos fórmulas que la propia ley define. Sin embargo, es posible que los gobiernos estatales tengan cierto margen de discrecionalidad en la aplicación de dicha fórmula, lo cual abre espacios a decisiones arbitrarias. ¿Cuál ha sido la distribución territorial del FISM a nivel municipal en el caso específico de Jalisco? La gráfica 2 presenta la relación entre el FISM por habitante y el IDH en los 124 municipios del estado de Jalisco de los que se dispone de información. La gráfica 2 revela que hay una relación inversa entre el grado de desarrollo humano municipal y la asignación de recursos per cápita del FISM. De hecho, el IDH explica cerca del 70 por ciento de la variación de la asignación del FISM en los municipios de Jalisco, lo cual implica que las decisiones de distribución de recursos en dicha entidad federativa han respondido razonablemente al principio de compensar a los municipios menos favorecidos en términos de desarrollo. Si bien, esa

misma tendencia se observa al analizar la influencia del IDH en la distribución de recursos del FISM entre todos los municipios del país, en el caso de Jalisco el desarrollo humano resulta tener un mayor peso, en comparación con el resto de los municipios mexicanos (el mismo modelo de regresión, aplicado a todos los municipios del país, explica únicamente 60 por ciento de la variación, es decir 10 por ciento menos que en el caso de Jalisco).

Gráfica 2
RELACION ENTRE LAS APORTACIONES DEL FISM Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>).

Al aplicar nuevamente la metodología de De la Torre (2004) para evaluar el grado de focalización del FISM en los municipios de Jalisco, podemos observar en el cuadro 2 que la asignación porcentual de dicho fondo es bastante congruente con el criterio de focalización del IDH, ya que las diferencias entre el FISM asignado y el focalizado son mínimas. En suma, Jalisco parece estar tomando muy en cuenta el criterio de equidad en sus decisiones de distribución de recursos del FISM entre sus municipios.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DEL FISM EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO Y ASIGNACIÓN
FOCALIZADA EN FUNCIÓN DEL IDH MUNICIPAL

<i>Municipio</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>FISM</i>	<i>FISM asignado (porcentaje)</i>	<i>FISM focalizado (porcentaje)</i>	<i>Diferencia entre el FISM asignado y el focalizado</i>
		<i>asignado (pesos constantes 2002)</i>			
Acatic	0.7543	3 922 512	0.63	0.37	0.26
Acatlán de Juárez	0.8049	1 268 727	0.20	0.31	-0.10
Ahualulco de Mercado	0.7909	1 823 204	0.29	0.33	-0.04
Amacueca	0.7293	840 522	0.14	0.12	0.02
Amatitán	0.7936	1 941 277	0.31	0.20	0.11
Ameca	0.7742	6 805 175	1.10	1.00	0.10
San Juanito de Escobedo	0.7714	n.d.	n.d.	0.15	n.d.
Arandas	0.7615	18 633 820	3.01	1.42	1.58
Arenal, El	0.7902	1 528 973	0.25	0.24	0.01
Atemajac de Brizuela	0.7215	1 568 828	0.25	0.13	0.12
Atengo	0.7127	1 160 576	0.19	0.12	0.07
Atenguillo	0.7713	883 997	0.14	0.08	0.07
Atotonilco el Alto	0.7573	7 390 989	1.19	0.98	0.21
Atoyac	0.7310	1 706 341	0.28	0.18	0.09
Autlán de Navarro	0.7940	5 877 880	0.95	0.82	0.13
Ayotlán	0.7288	5 206 432	0.84	0.75	0.09
Ayutla	0.7524	3 494 673	0.56	0.25	0.31
Barca, La	0.7636	5 555 955	0.90	1.09	-0.20
Bolaños	0.6711	3 824 056	0.62	0.14	0.48
Cabo Corrientes	0.7199	6 182 109	1.00	0.20	0.80
Casimiro Castillo	0.7703	2 527 674	0.41	0.39	0.02
Cihuatlán	0.7762	4 381 095	0.71	0.56	0.15
Zapotlán El Grande	0.8077	7 312 057	1.18	1.31	-0.13
Cocula	0.7637	3 064 461	0.49	0.49	0.00
Colotlán	0.7740	3 562 592	0.57	0.31	0.26
Concepción de Buenos Aires	0.7579	960 649	0.15	0.11	0.05
Cuautilán de García Barragán	0.6528	8 985 207	1.45	0.44	1.01
Cuautla	0.7524	708,547	0.11	0.05	0.07
Cuquío	0.7126	4 474 470	0.72	0.39	0.33
Chapala	0.8046	2 980 628	0.48	0.66	-0.18
Chimaltitán	0.6620	2 738 664	0.44	0.10	0.34
Chiquilistlán	0.7195	1 275 449	0.21	0.12	0.08
Degollado	0.7503	3 587 741	0.58	0.41	0.17
Ejutla	0.7618	313 882	0.05	0.04	0.01
Encarnación de Díaz	0.7468	8 932 804	1.44	0.92	0.52

<i>Municipio</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>FISM</i>	<i>FISM</i>	<i>FISM</i>	<i>Diferencia entre el FISM asignado y el focalizado</i>
		<i>asignado (pesos constantes 2002)</i>	<i>asignado (porcentaje)</i>	<i>focalizado (porcentaje)</i>	
Etzatlán	0.7850	1 476 780	0.24	0.29	-0.05
Grullo, El	0.7803	3 813 175	0.62	0.39	0.23
Guachinango	0.7166	1 171 194	0.19	0.11	0.08
Guadalajara	0.8286	63 397 751	10.23	22.08	-11.86
Hostotipaquillo	0.7240	1 724 359	0.28	0.19	0.09
Huejúcar	0.7453	1 265 406	0.20	0.13	0.08
Huejuquilla el Alto	0.7190	3 788 584	0.61	0.20	0.41
Huerta, La	0.7471	4 567 321	0.74	0.45	0.28
Ixtlahuacán de los Membrillos	0.7926	1 957 349	0.32	0.35	-0.04
Ixtlahuacán del Río	0.7366	4 186 728	0.68	0.40	0.27
Jalostotitlán	0.7626	4 916 964	0.79	0.52	0.27
Jamay	0.7728	1,970,894	0.32	0.38	-0.06
Jesús María	0.7326	5 890 755	0.95	0.42	0.53
Jilotlán de los Dolores	0.6626	4 033 970	0.65	0.27	0.38
Jocotepec	0.7650	4 364 422	0.70	0.66	0.05
Juanacatlán	0.8020	1 178 224	0.19	0.18	0.01
Juchitlán	0.7467	829 646	0.13	0.12	0.02
Lagos de Moreno	0.7730	25 223 485	4.07	2.28	1.79
Limón, El	0.7768	711 657	0.11	0.11	0.01
Magdalena	0.7800	1 390 259	0.22	0.31	-0.09
Santa María del Oro	0.6516	1 528 653	0.25	0.08	0.17
Manzanilla de la Paz, La	0.7434	463 399	0.07	0.08	0.00
Mascota	0.7820	2 430 830	0.39	0.24	0.16
Mazamitla	0.7701	2 188 588	0.35	0.20	0.15
Mexxicacán	0.7317	2 616 563	0.42	0.15	0.28
Mezquitic	0.5999	16,112,109	2.60	0.46	2.14
Mixtlán	0.7297	769,827	0.12	0.08	0.04
Ocotlán	0.7955	9 111 835	1.47	1.35	0.12
Ojuelos de Jalisco	0.7146	n.d.	n.d.	0.61	n.d.
Pihuamo	0.7537	3 930 745	0.63	0.27	0.36
Poncitlán	0.7537	6 808 927	1.10	0.79	0.31
Puerto Vallarta	0.8140	13 805 326	2.23	2.69	-0.46
Villa Purificación	0.7240	5 782 801	0.93	0.27	0.67
Quitupan	0.6986	4 174 933	0.67	0.27	0.40
Salto, El	0.7916	9 966 066	1.61	1.36	0.25
San Cristóbal de la Barranca	0.7218	1 008 004	0.16	0.09	0.07
San Diego de Alejandría	0.7310	1 344 830	0.22	0.13	0.08
San Juan de los Lagos	0.7389	7 073 135	1.14	1.13	0.01
San Julián	0.7630	1 982 279	0.32	0.27	0.05

Cuadro 3 (Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>FISM</i>	<i>FISM</i>	<i>FISM</i>	<i>Diferencia entre el FISM asignado y el focalizado</i>
		<i>asignado (pesos constantas 2002)</i>	<i>asignado (porcentaje)</i>	<i>focalizado (porcentaje)</i>	
San Marcos	0.7671	805 686	0.13	0.06	0.07
San Martín de Bolaños	0.7174	n.d.	n.d.	0.09	n.d.
San Martín de Hidalgo	0.7756	3 726 868	0.60	0.48	0.12
San Miguel el Alto	0.7701	5 756 267	0.93	0.50	0.43
Gómez Farías	0.7554	1 983 195	0.32	0.24	0.08
San Sebastián del Oeste	0.7155	n.d.	n.d.	0.15	n.d.
Santa María de los Ángeles	0.7422	2 038 043	0.33	0.08	0.24
Sayula	0.7773	3 637 112	0.59	0.54	0.05
Tala	0.7802	4 567 334	0.74	0.92	-0.19
Talpa de Allende	0.7407	4 740 683	0.76	0.28	0.48
Tamazula de Gordiano	0.7700	6 060 653	0.98	0.74	0.24
Tapalpa	0.7184	3 902 407	0.63	0.34	0.29
Tecalitlán	0.7573	5 210 089	0.84	0.34	0.50
Tecolotlán	0.7661	2 254 425	0.36	0.29	0.07
Techaluta de Montenegro	0.7492	805 233	0.13	0.06	0.07
Tenamaxtlán	0.7602	1 512 377	0.24	0.13	0.11
Teocaltiche	0.7338	10 089 836	1.63	0.79	0.84
Teocuitatlán de Corona	0.7322	1 692 838	0.27	0.25	0.03
Tepatitlán de Morelos	0.7886	13 553 272	2.19	1.97	0.21
Tequila	0.7758	5 751 076	0.93	0.62	0.30
Teuchitlán	0.7679	978 883	0.16	0.15	0.01
Tizapán el Alto	0.7566	3 105 277	0.50	0.38	0.12
Tlajomulco de Zúñiga	0.7841	10 261 779	1.66	2.09	-0.43
Tlaquepaque	0.7995	34 303 340	5.53	7.44	-1.91
Tolimán	0.6979	2 464 315	0.40	0.22	0.18
Tomatlán	0.7397	n.d.	n.d.	0.70	n.d.
Tonalá	0.7809	27 000 715	4.36	5.78	-1.43
Tonaya	0.7443	726 200	0.12	0.12	0.00
Tonila	0.7585	781 394	0.13	0.14	-0.01
Totatiche	0.7563	1 731 602	0.28	0.10	0.18
Tototlán	0.7547	2 668 946	0.43	0.38	0.05
Tuxcacuesco	0.6865	1 194 793	0.19	0.10	0.09
Tuxcueca	0.7534	n.d.	n.d.	0.12	n.d.
Tuxpan	0.7750	3 782 312	0.61	0.58	0.03
Unión de San Antonio	0.7364	4 390 929	0.71	0.32	0.39
Unión de Tula	0.7758	1 271 904	0.21	0.25	-0.04
Valle de Guadalupe	0.7587	1 093 119	0.18	0.11	0.06
Valle de Juárez	0.7546	937 431	0.15	0.11	0.04
San Gabriel	0.7310	2 537 576	0.41	0.29	0.12

<i>Municipio</i>	<i>IDH 2000</i>	<i>FISM</i>	<i>FISM</i>	<i>FISM</i>	<i>Diferencia entre el FISM asignado y el focalizado</i>
		<i>asignado (pesos constantes 2002)</i>	<i>asignado (porcentaje)</i>	<i>focalizado (porcentaje)</i>	
Villa Corona	0.7699	1 657 301	0.27	0.29	-0.02
Villa Guerrero	0.7109	2 996 545	0.48	0.13	0.35
Villa Hidalgo	0.7335	1 748 990	0.28	0.32	-0.04
Cañadas de Obregón	0.7464	1 203 839	0.19	0.09	0.11
Yahualica de González Gallo	0.7517	4 634 376	0.75	0.46	0.29
Zacoalco de Torres	0.7529	3 544 178	0.57	0.50	0.07
Zapopan	0.8427	48 070 603	7.75	12.32	-4.57
Zapotiltic	0.7705	2 631 157	0.42	0.52	-0.10
Zapotitlán de Vadillo	0.7023	3 038 200	0.49	0.15	0.34
Zapotlán del Rey	0.7220	n.d.	n.d.	0.34	n.d.
Zapotlanejo	0.7451	8 763 944	1.41	1.07	0.35

Nota: El FISM asignado es el promedio anual de recursos que cada municipio recibió durante el periodo 2000-2004, en pesos constantes 2002. El FISM "focalizado" en función del IDH fue calculado aplicando la metodología de De la Torre (2004), donde el porcentaje de recursos que le correspondería recibir a cada municipio de manera focalizada es igual a la contribución relativa de dicho municipio a un índice de carencias estatal (el cual es, simplemente, el inverso del Índice de Desarrollo Humano de Jalisco en 2000, o 1-IDH), ponderado por el porcentaje de la población del municipio dentro del total estatal.

Fuentes: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>); Censo de Población y Vivienda 2000; los datos para el IDH 2000 se obtuvieron de la base de datos del IDH municipal de la ODH (PNUD-México) en su versión más reciente.

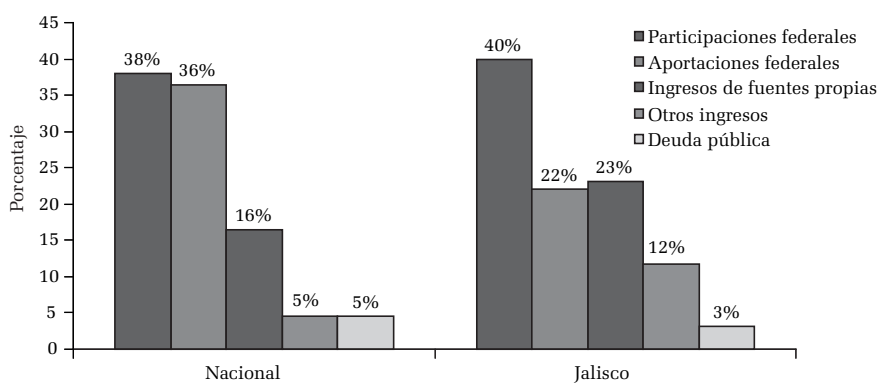
ALGUNAS TENDENCIAS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MÉXICO Y JALISCO

Los ingresos de los gobiernos municipales en México históricamente han sido altamente dependientes de los recursos provenientes del gobierno federal. Desde el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a mediados de la década de 1980, las participaciones federales –recursos que los gobiernos municipales pueden erogar libremente– han constituido la principal fuente de los ingresos municipales. Con la creación del FISM y del Fortamun en 1998, estas “aportaciones federales” han adquirido un gran peso dentro de la estructura de ingresos municipales, tal y como puede observarse en la gráfica 3. En el año 2000, por ejemplo, las participaciones federales representaban alrededor de 38 por ciento de los ingresos municipales, seguidas por las aportaciones del gobierno

federal (36 por ciento). La tercera fuente de los ingresos municipales son aquellos recaudados por los ayuntamientos de fuentes locales (impuesto predial, derechos, productos, aprovechamientos), pero su contribución es bastante reducida (16 por ciento en promedio, a nivel nacional). El resto de los recursos proviene de otras fuentes diversas y de lo obtenido por vía del endeudamiento público.

En el caso de Jalisco, la estructura de los ingresos municipales es similar a la del resto del país, aunque con algunas diferencias. La principal es que los ingresos obtenidos de fuentes propias entre los municipios de Jalisco tienen un peso mayor en las finanzas de los municipios jaliscienses, en comparación con el promedio nacional (siete puntos porcentuales por encima de éste). Incluso, la importancia de los ingresos propios en Jalisco supera a la de las aportaciones federales. Lo mismo ocurre con los ingresos de fuentes diversas, cuyo peso relativo en la estructura financiera municipal es también 7 por ciento más alto que en el resto del país. Sin embargo, las finanzas de los municipios de Jalisco son altamente dependientes de las participaciones federales, cuya importancia rebasa la del promedio nacional. En síntesis, la estructura de los ingresos municipales en Jalisco parece ser más robusta debido a la importancia relativa de la recaudación local, tendencia que se observa poco en el resto de los municipios de México.

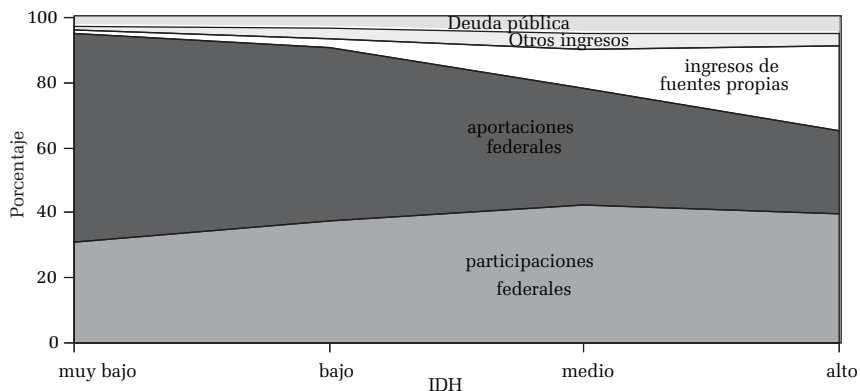
Gráfica 3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN 2000



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>).

Evidentemente, existen diferencias importantes en la estructura de ingresos entre municipios con distintos grados de desarrollo humano. La gráfica 4 confirma esa aseveración, al describir la estructura de ingresos entre cuatro tipos de municipios: aquéllos cuyo IDH es alto, medio, bajo y muy bajo, según una categorización propuesta por el autor de este trabajo.² En primer lugar, se observa claramente que las participaciones federales aumentan su importancia en las finanzas municipales conforme aumenta el grado de desarrollo humano. Ello se explica porque la distribución territorial de las participaciones se realiza en función de dos variables altamente correlacionadas con el desarrollo humano: el tamaño poblacional y el esfuerzo recaudatorio. En segundo lugar, conforme aumenta el desarrollo humano en los municipios, disminuye el peso relativo de las aportaciones federales. La razón es que, por lo menos una de los dos grandes fondos que componen dichas aportaciones (el FISM) se distribuye en relación directa al grado de marginación socioeconómica

Gráfica 4
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES
POR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>).

²Para construir esta categorización, la cual no corresponde exactamente a la sugerida por el PNUD, los 2402 municipios de los que se tienen datos fueron agrupados en cuatro conjuntos de igual tamaño según los siguientes rangos de IDH: muy bajo (entre 0.38 y 0.65); bajo (entre 0.66 y 0.71); medio (entre 0.72 y 0.76); y alto (más de 0.76).

(o inversamente al grado de desarrollo humano) de los municipios, debido al objetivo compensatorio que persigue dicho fondo. Por último, la importancia de los ingresos recaudados de fuentes propias aumenta conforme crece el desarrollo humano municipal. La explicación es obvia: los municipios con alto grado de desarrollo humano tienen bases tributarias más amplias (economías más dinámicas, el valor de la propiedad es más alto, hay más usuarios de los servicios municipales) en comparación con municipios menos favorecidos socioeconómicamente.

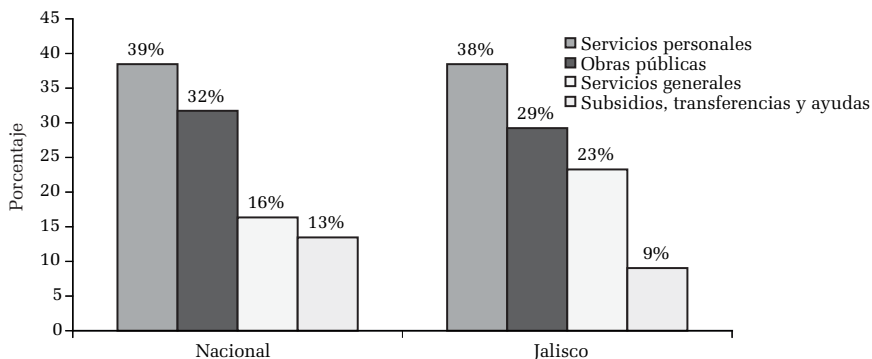
Por su parte, el gasto de los gobiernos municipales se distribuye, principalmente, en cuatro grandes rubros, tal como se muestra en la gráfica 5:

- 1) el gasto en servicios personales (básicamente en la nómina de la administración pública municipal), el cual representa, en promedio, 39 por ciento del total egresos de los gobiernos municipales;
- 2) el gasto obras públicas, dentro de las cuales se incluye el desarrollo de infraestructura municipal básica como la red de agua potable y el drenaje, representando 32 por ciento del total;
- 3) el gasto en servicios generales (16 por ciento);
- 4) el gasto en subsidios, transferencias y ayudas (13 por ciento).

El primer rubro representa, en promedio, 39 por ciento del total del gasto municipal, mientras que la obra pública absorbe 32 por ciento de éste. La parte restante del gasto municipal se distribuye en otros rubros menores. En el caso de Jalisco, la estructura del gasto municipal es muy similar al del resto de los municipios del país, como puede apreciarse en la gráfica 5, salvo por el hecho de que el rubro de los subsidios, transferencias y ayudas representa un porcentaje mayor (23 por ciento en promedio por municipio).

De nueva cuenta, es importante resaltar las diferencias en la estructura del gasto municipal de acuerdo al grado de desarrollo humano. Como se muestra en la gráfica 6, conforme aumenta el IDH municipal, el gasto en obra pública decrece en importancia, debido a que los municipios más desarrollados por lo general han satisfecho sus necesidades más apremiantes de infraestructura básica y, por tanto, requieren menos inversiones en dicho rubro. Lo contrario ocurre en el caso del gasto en servicios personales, ya que la importancia de este rubro aumenta conforme el desarrollo humano de los municipios mejora. La explicación es que los municipios más desarrollados generalmente re

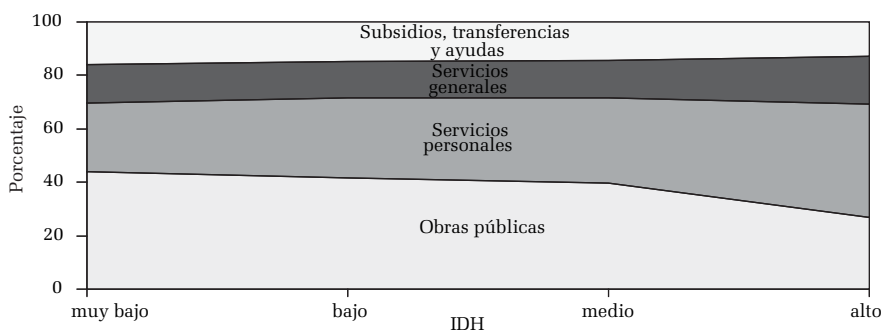
Gráfica 5
ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL EN 2000



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>).

quieren de una burocracia pública más extensa para atender problemas públicos de mayor diversidad y complejidad, cosa que no ocurre en los municipios menos desarrollados, los que en su mayoría son rurales. Finalmente, puede observarse que los dos rubros de gasto restantes (servicios generales y subsidios, transferencias y ayudas) no parecen depender mucho del grado de desarrollo humano municipal.

Gráfica 6
ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL POR ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>).

¿Qué porcentaje del gasto en obras públicas los municipios invierten en la provisión de agua potable? Según datos del INEGI, el promedio nacional por municipio se ubica alrededor de 9 por ciento, con una desviación estándar de 10 por ciento. En Jalisco, el promedio es aún menor (7.5 por ciento), con una desviación estándar de 8.3 por ciento. Es decir, la importancia del agua potable dentro del gasto global en obras públicas es muy baja en general, aunque hay variaciones importantes entre los municipios del país y de Jalisco. Evidentemente, no es fácil saber cuál es el porcentaje de gasto óptimo para que un municipio mejore su cobertura de agua potable, pues ello depende de muchos factores. En la sección siguiente analizaremos qué tanto el gasto contribuye en aumentar la cobertura de dicho servicio. En el caso del drenaje, los datos del INEGI no permiten saber cuántos recursos invierten los municipios en su provisión, pues únicamente sabemos que el gasto en drenaje y alcantarillado se clasifica dentro del rubro de gasto en obra pública.

IMPACTO DEL GASTO MUNICIPAL SOBRE LA COBERTURA DE SERVICIOS

Durante las últimas dos décadas, la cobertura de agua potable y drenaje en los municipios de México ha ido en aumento. Tomando como base la información de los dos censos de población y vivienda realizados en 1990 y 2000, así como el último conteo de población llevado a cabo en 2005, el cuadro 3 revela que la cobertura de agua potable inició con un nivel promedio de 65 por ciento por municipio a principio de la década de los noventa hasta ubicarse en 78 por ciento en 2005. Sin embargo, la tasa de cobertura de ese servicio experimentó su mayor crecimiento a lo largo de la década de los noventa (un incremento de 12 por ciento entre 1990 y 2000), mientras que en la primera mitad de la década actual su crecimiento promedio fue mucho más modesto (2 por ciento en promedio). En Jalisco, el comportamiento de la cobertura de agua potable fue similar al promedio nacional: 8 por ciento en los primeros 10 años del periodo analizado, y 2 por ciento en los últimos cinco. También puede observarse que la tasa promedio de cobertura de agua en Jalisco siempre ha estado por encima de la media nacional.

Lo anterior implica que es poco probable que el gasto municipal realizado en los últimos cinco años en dicho estado haya podido tener un efecto importante en impulsar la cobertura de agua, debido a la poca variación que ésta ha tenido en los últimos años.

Cuadro 3
COMPORTAMIENTO DE LA COBERTURA DE AGUA POTABLE Y DRENAJE
EN MÉXICO Y JALISCO

<i>Servicio</i>	<i>Año</i>	<i>Promedio de cobertura por municipio</i>		<i>Desviación estándar</i>		<i>Cambio en cobertura respecto al periodo anterior</i>	
		<i>Nacional</i>	<i>Jalisco</i>	<i>Nacional</i>	<i>Jalisco</i>	<i>Nacional</i>	<i>Jalisco</i>
Agua potable	1990	65	78	25	16		
	2000	76	86	20	10	12	8
	2005	78	88	21	11	2	2
Drenaje (cualquier forma de acceso)	1990	32	60	25	20		
	2000	49	78	29	15	17	18
	2005	66	89	28	11	17	11
Drenaje (acceso a la red pública)	1990	20	48	23	21		
	2000	29	64	28	19	10	16
	2005	38	74	32	18	8	10

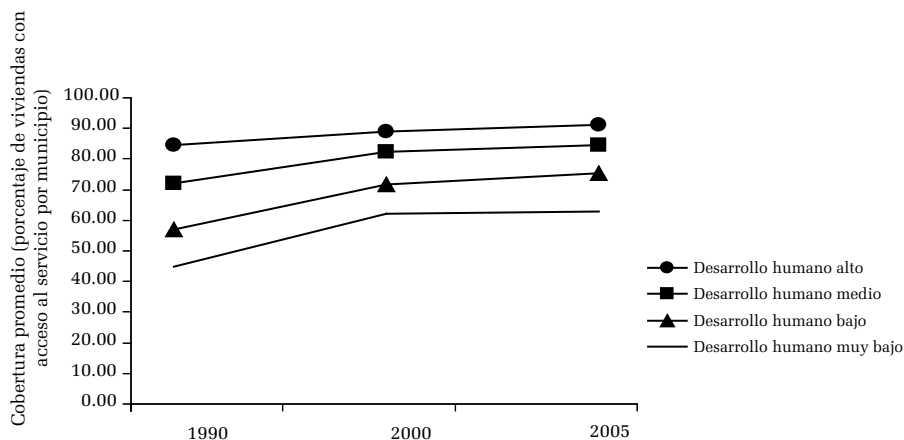
Fuente: Censo de Población y Vivienda 1990; Censo de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2005.

En el caso de la cobertura de drenaje, el cuadro 3 muestra un comportamiento diferente al del agua potable, ya que su tasa de crecimiento fue exactamente la misma entre los dos periodos analizados (17 por ciento) para todo el país, aunque en Jalisco el crecimiento fue menor en los últimos cinco años del periodo analizado (18 por ciento en los primeros 10 años, y 11 por ciento en los últimos cinco), pero no tan limitado como en el caso del agua potable. También se observa que Jalisco siempre ha tenido una tasa de cobertura de drenaje mayor

al promedio nacional. Lo anterior implica que los gobiernos municipales siguen teniendo la oportunidad de lograr mejorías notables en la provisión de drenaje para los ciudadanos, debido a que este servicio continúa mostrando un importante rezago. En qué medida el gasto municipal ha contribuido a impulsar esa mejoría es el tema de la siguiente sección.

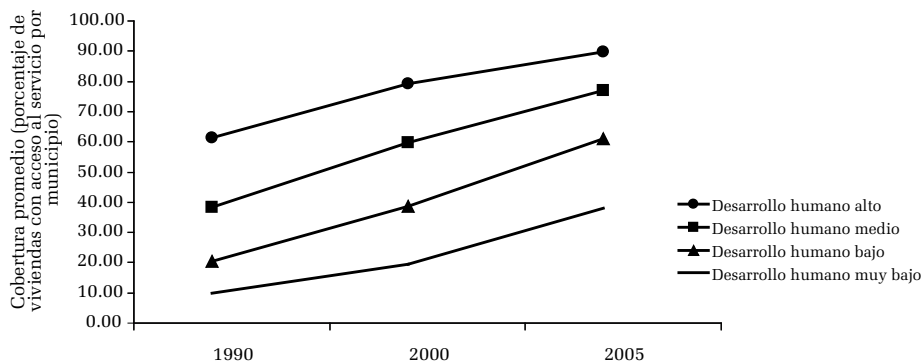
El crecimiento de la cobertura de ambos servicios también puede analizarse de acuerdo al grado de desarrollo humano de los municipios, tal y como se muestra en las gráficas 7 y 8. Es claro que la tasa de cobertura de los dos servicios públicos siempre se ubica en niveles más altos, conforme aumenta el grado de desarrollo humano de los municipios. También resulta evidente que la cobertura de agua creció más en los primeros 10 años del periodo analizado que en los últimos cinco, independientemente del grado de desarrollo humano de los municipios. En el caso del drenaje, la gráfica 8 revela que los municipios de menor desarrollo fueron los que han experimentado un mayor crecimiento de la cobertura, especialmente entre 2000 y 2005.

Gráfica 7
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE AGUA POTABLE EN MÉXICO,
SEGÚN EL GRADO DE DESARROLLO HUMANO



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 1990; INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000; INEGI, Conteo de Población y Vivienda 2005.

Gráfica 8
 EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE DRENAJE EN MÉXICO,
 SEGÚN EL GRADO DE DESARROLLO HUMANO



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 1990; INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000; INEGI, Censo de Población y Vivienda 2005.

¿En qué medida el crecimiento de la cobertura de agua potable y drenaje se debe al gasto ejercido por los gobiernos municipales en dichos rubros? La consulta interactiva de datos del INEGI por primera vez ofrece la posibilidad de desagregar la información de ingresos y gastos municipales en rubros mucho más específicos de lo que era posible antes de 2007, incluyendo el gasto de los gobiernos municipales destinado al agua potable.³ Esta desagregación permite evaluar con mayor especificidad la contribución del gasto en agua potable, en mejorar la cobertura de ese servicio. Desafortunadamente, ese nivel de desagregación no ocurre en el caso del gasto municipal en drenaje, por lo que el análisis de la cobertura de este último servicio se llevará a cabo únicamente a partir de la información sobre el gasto municipal en obra pública en general.

El análisis se realiza mediante un modelo econométrico simple, cuyas dos variables dependientes son las tasas de cobertura de agua y drenaje, respectivamente, en el año 2005, pero controlando por el

³El nuevo sistema de consulta interactiva de datos del INEGI se encuentra en la liga (disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289>).

nivel de cobertura inicial (es decir en 2000). Para presentar el comportamiento de la cobertura de servicios en el quinquenio 2000-2005 con mayor realismo, suponemos que la relación entre ésta y las demás variables explicativas es curvilínea (es decir no lineal), de forma tal que conforme un municipio se acerca a su límite máximo posible de cobertura (es decir 100 por ciento), la capacidad de que ésta se incremente todavía más tiende a disminuir. Para establecer esta relación funcional, la variable dependiente se transforma aplicando el logaritmo natural a la “razón de posibilidades” (*odds-ratio*) de la cobertura. Esto se expresa matemáticamente como el logaritmo natural de $p/(100-p)$, donde p representa la proporción de viviendas que reciben cobertura de cada servicio.⁴

La principal variable de interés es el gasto municipal ejercido en cada uno de los dos servicios analizados, aunque, como ya se discutió anteriormente, ello únicamente es factible en el caso del agua potable. Esta variable se mide como el promedio anual de gasto municipal en agua por habitante durante el periodo 2001-2003.⁵ Puesto que es posible que otros rubros del gasto municipal afecten la provisión de agua potable, el modelo también incluye el gasto per cápita en la nómina del ayuntamiento (lo que el INEGI denomina “gasto en servicios personales”), así como el gasto por habitante en el rubro general de obras públicas. En ambos casos, las cifras se miden en términos del promedio anual del periodo ya señalado. Todos los datos de gasto se expresan a precios constantes de 2002. En el análisis de la cobertura de drenaje, las únicas dos variables de gasto que se incluyen son el gasto por habitante en obra pública y en la nómina municipal.

Además de la posible influencia del gasto municipal, la cobertura de servicios también se ve influida por las características so-

⁴Esta técnica ha sido aplicada por Cleary (2004) y Moreno (2008) en otros análisis sobre cobertura de servicios básicos.

⁵Se excluye del análisis el año 2004 debido a que los datos para diversas variables financieras municipales (por ejemplo las aportaciones federales y el gasto en obra pública) muestran un crecimiento exagerado respecto a los años anteriores (por ejemplo, el gasto promedio en obra pública aumenta en más de cien por ciento entre 2003 y 2004). Intuimos que existe algún error en los datos del INEGI, por lo que es preferible excluir los datos de 2004.

ciodemográficas de los municipios. Una muy importante es la tasa de crecimiento poblacional durante el periodo 2000-2005 en cada municipio. Conforme el tamaño de la población aumenta, es razonable esperar que la demanda por agua y drenaje aumente también, lo cual implica que la cobertura de esos dos servicios debería aumentar al mismo ritmo. Otra variable relevante es la tasa de concentración poblacional, la cual se mide como la proporción de personas que residen en localidades mayores a mil habitantes. Podemos suponer que conforme la población tiende a concentrarse en un número reducido de localidades, el costo para el gobierno de proveer a sus habitantes de agua potable y drenaje se reduce, debido a la existencia de economías de escala. Dicho en sentido contrario, conforme la dispersión poblacional aumenta, sería razonable esperar que la cobertura de servicios disminuya, debido al alto costo de su provisión en localidades aisladas. Finalmente, el IDH municipal de 2000 se incluye en ambos modelos para controlar la influencia del desarrollo socioeconómico sobre la cobertura y sobre el resto de las variables explicativas.

El análisis de la cobertura de ambos servicios se realizó tanto para el conjunto de municipios del país que cuentan con información para todas las variables incluidas en los modelos, como para los municipios pertenecientes al estado de Jalisco. En el primer caso, el modelo incluyó 30 variables dicotómicas para controlar el efecto no observable de cada uno de los estados de la república mexicana (tomando a Aguascalientes como el caso comparativo). La estimación se llevó a cabo mediante la técnica de mínimos cuadrados ponderados, de acuerdo al tamaño poblacional de cada municipio, utilizando el programa estadístico STATA. Los resultados del análisis de la cobertura para cada uno de los dos servicios se reportan en los cuadros 4 y 5, respectivamente. Con el propósito de simplificar la exposición, se discuten los resultados como el efecto de cada variable sobre la proporción de viviendas cubiertas por cada servicio, manteniendo el resto de las variables en su valor mediano (a menos que se indique de otra forma).

Agua potable

Cuadro 4
ANÁLISIS DEL CAMBIO EN LA COBERTURA DE AGUA POTABLE
EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO Y JALISCO

*(Variable dependiente: logaritmo natural de la “razón de posibilidades”
(log-odds ratio) de la cobertura de agua potable en 2005)*

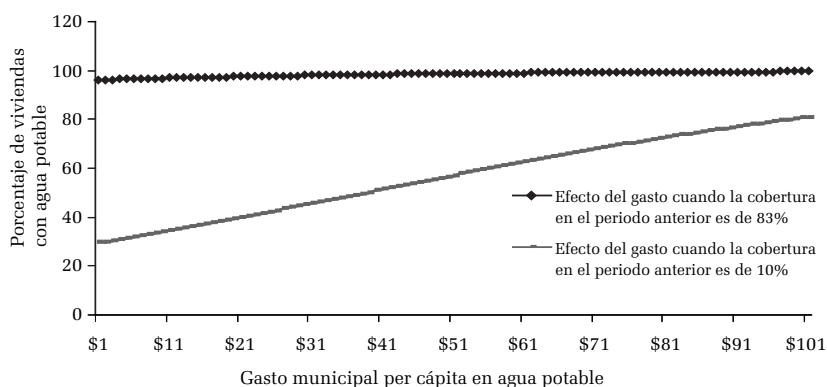
	<i>Municipios de todo el país</i>	<i>Municipios de Jalisco</i>
Constante	-1.998*** (0.377)	-0.458 (1.573)
Cobertura de agua en 2000	5.6*** (0.172)	9.438*** (0.915)
Gasto municipal en agua por habitante	0.002*** (0.001)	-0.001 (0.002)
Gasto en la nómina del ayuntamiento (por habitante)	-0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
Gasto municipal en obras públicas (por habitante)	0.001** (0.001)	0.001 (0.001)
Tasa de crecimiento de la población (2000-2005)	-0.174 (0.278)	0.342 (0.287)
Índice de concentración poblacional	0.763*** (0.115)	0.951 (0.501)
Índice de desarrollo humano	0.113 (0.503)	-7.269*** (2.06)
R ² ajustada	0.84	0.76
Número de observaciones	1964	118

Nota: Entre paréntesis se reportan los errores estándar tipo Huber-White. En las estimaciones correspondientes a los municipios de todo el país se incluyeron 30 variables dicotómicas para cada estado de la república (tomando como categoría base a Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan por razones de espacio. La técnica de estimación fue la de mínimos cuadrados ordinarios ponderados por el tamaño poblacional de cada municipio. ***p<.001 **p<.01 *p<.05.

El nivel inicial de la cobertura de agua resulta ser una variable determinante, aunque ello era totalmente previsible debido al carácter inercial de la cobertura. Por otra parte, el efecto del gasto en agua potable únicamente es estadísticamente significativo en el conjunto de municipios de todo el país, pero no así para el caso de Jalisco. La gráfica 9 muestra, por otra parte, que el efecto del gasto municipal depende del nivel de cobertura de agua que los municipios tenían al inicio del periodo. En el caso de los municipios cuya cobertura inicial era de 83 por ciento, el gasto tiene un efecto prácticamente nulo. Sin embargo, su efectividad aumenta bastante al evaluarse en municipios muy rezagados en cobertura (por ejemplo, en aquellos cuya cobertura de agua potable en el año 2000 era tan sólo de 10 por ciento): el modelo

predice que un municipio cuyo gasto público en agua es casi igual a cero obtiene una cobertura promedio de 30 por ciento de las viviendas. Si ese municipio elevara su gasto por habitante al valor máximo dentro de la muestra de municipios analizados (\$1,220 per cápita), conseguiría elevar la cobertura a 80 por ciento. Es decir, el rango del efecto del gasto para municipios muy rezagados en cobertura de agua se estima en 50 por ciento aproximadamente. Un efecto nada despreciable. El efecto nulo del gasto municipal en agua potable entre los municipios de Jalisco podría deberse a que fue muy reducido el cambio en cobertura en los últimos cinco años, lo cual a su vez se explica porque la cobertura ya era bastante elevada al inicio del periodo.

Gráfica 9
GASTO MUNICIPAL Y COBERTURA DE AGUA POTABLE EN MÉXICO



El gasto municipal en obra pública resulta también una variable significativa para la cobertura de agua en el conjunto de municipios mexicanos, lo que sugiere que la inversión de los ayuntamientos en rubros diferentes al agua potable también incide sobre la cobertura de ese servicio. Nuevamente, ello no ocurre en Jalisco, pues el gasto en obra pública no afecta el crecimiento de la cobertura. El crecimiento de la población entre 2000 y 2005 tampoco parece importar –ni en México ni en Jalisco– para el crecimiento de la cobertura de agua potable, lo que podría indicar que ésta no ha respondido mucho a la presión demográfica.

En cambio, la concentración territorial de la población resulta ser de gran relevancia para explicar el comportamiento de la cobertura, tanto en México como en Jalisco. En el segundo caso, tomando como base a los municipios más rezagados en cobertura de agua en 2000 (cuyo valor mínimo entre los municipios de Jalisco era de 46 por ciento), el efecto de la concentración poblacional es alrededor de 14 por ciento. Este efecto se deriva de comparar dos situaciones hipotéticas extremas: una en donde el total de la población se concentra en localidades de más de mil habitantes y otra donde prácticamente toda la población reside en localidades con menos de mil habitantes.

El IDH municipal de Jalisco resulta estar inversamente relacionado con el crecimiento de la cobertura de agua potable, lo que sugiere que los municipios menos desarrollados son los que más mejorías experimentaron en su cobertura de agua a lo largo del quinquenio analizado. En el resto de los municipios del país, el IDH no tiene influencia alguna.

Drenaje

Cuadro 5
ANÁLISIS DEL CAMBIO EN LA COBERTURA DE DRENAJE
EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO Y JALISCO

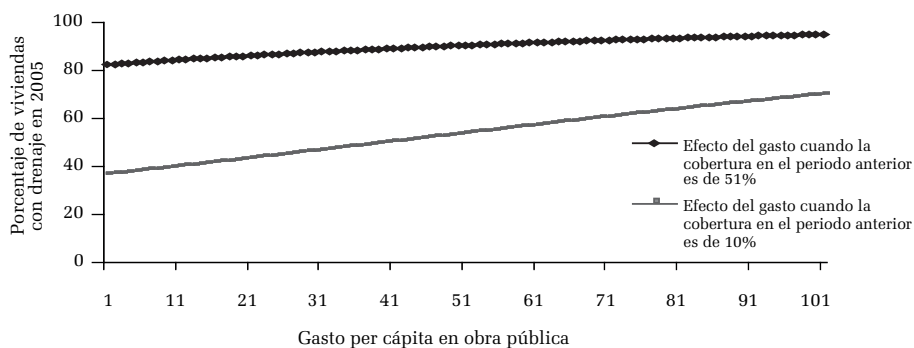
*(Variable dependiente: Logaritmo natural de la "razón de posibilidades"
(log-odds ratio) de la cobertura de drenaje en 2005)*

Constante	-2.778*** (0.412)	-2.876 (2.543)
Cobertura de drenaje en 2000	5.081*** (0.165)	6.702*** (0.946)
Gasto en la nómina del ayuntamiento (por habitante)	-0.001 (0.001)	0.001* (0.001)
Gasto municipal en obras públicas (por habitante)	0.001** (0.001)	0.001 (0.001)
Tasa de crecimiento de la población (2000-2005)	-0.037 (0.232)	-0.757 (0.78)
Índice de concentración poblacional	0.449*** (0.124)	1.498* (0.622)
Índice de desarrollo humano	2.107*** (0.602)	-0.033 (3.758)
R2 ajustada	0.9	0.9
Número de observaciones	2399	124

Nota: Entre paréntesis se reportan los errores estándar tipo Huber-White. En las estimaciones correspondientes a los municipios de todo el país se incluyeron 30 variables dicotómicas para cada estado de la república (tomando como categoría base a Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan por razones de espacio. La técnica de estimación fue la de mínimos cuadrados ordinarios ponderados por el tamaño poblacional de cada municipio. ***p<.001 **p<.01 *p<.05.

Como en el caso del agua potable, la cobertura inicial de drenaje es determinante para explicar el nivel que ésta alcanzó cinco años después. La tasa de cobertura inicial de drenaje también influye sobre el efecto que el gasto en obra pública tuvo sobre la cobertura de ese servicio en 2005, tal y como se describe en la gráfica 10. Entre los municipios del país cuya cobertura inicial se ubicaba en el valor mediano (51 por ciento), el gasto en obra pública tuvo un efecto mucho más reducido (12.5 por ciento en términos netos) en comparación con otros municipios mucho más rezagados en cobertura inicial (digamos 10 por ciento, tal y como simula la gráfica 10), donde el efecto neto del gasto fue de 33 por ciento. En Jalisco, el gasto en obra pública no resulta ser significativo, aunque el gasto en la nómina del ayuntamiento sí parece influir sobre la cobertura de drenaje (su efecto neto es de 15 por ciento para los municipios cuya cobertura inicial era la mínima, es decir 23 por ciento). Esto indica que el gasto en la nómina de la burocracia municipal de Jalisco pudo haber tenido algún efecto “de goteo” sobre la inversión en la red pública de drenaje, aunque es difícil entender por qué.

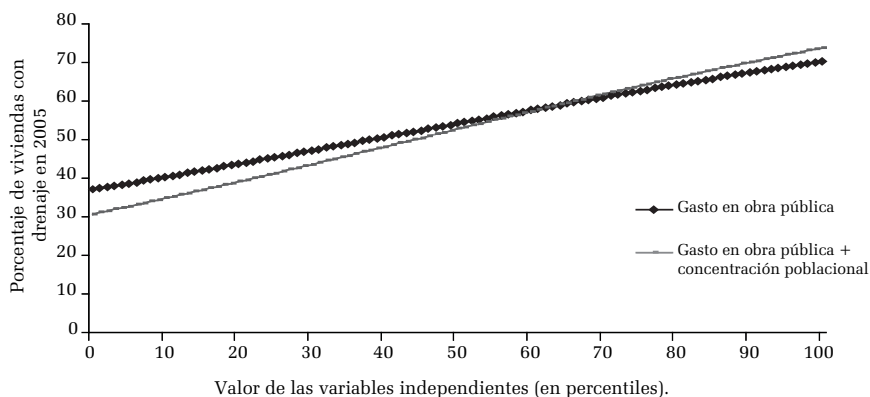
Gráfica 10
GASTO MUNICIPAL Y COBERTURA DE DRENAJE EN MÉXICO



Como en el caso del agua, el crecimiento demográfico no tuvo consecuencia alguna sobre la cobertura de drenaje (ni en México ni en Jalisco). Pero la concentración poblacional nuevamente resulta ser una variable muy relevante para explicar el comportamiento de la co-

bertura de drenaje en ambas muestras. La gráfica 11 ilustra este punto con claridad. Considerando al conjunto de municipios de todo el país, resulta claro que el efecto neto del gasto en obra pública sobre la cobertura de drenaje es mayor cuando dicho gasto aumenta en sintonía con la concentración territorial de la población del país. Es decir, si solo simulamos el efecto del gasto en obra pública, manteniendo todo el resto de las variables explicativas en su valor mediano (salvo el de la cobertura inicial, la cual se fija en 10 por ciento), podemos observar que la cobertura de drenaje oscila entre 37 por ciento (cuando el gasto es nulo) y 70 por ciento (cuando el gasto se ubica en el percentil más alto). Es decir, el efecto neto del gasto en obra pública sobre la cobertura de drenaje es de 33 por ciento, aproximadamente, entre municipios con muy baja cobertura inicial. Si, por el contrario, hacemos la simulación permitiendo que tanto el gasto en obra pública como el índice de concentración poblacional varíen conjuntamente, podemos ver que ambas variables consiguen aumentar la cobertura de drenaje en 43 por ciento, es decir 10 puntos porcentuales por encima del efecto aislado del gasto municipal. En síntesis, la concentración poblacional es una variable muy relevante para mejorar la provisión de los dos servicios públicos analizados en este documento.

Gráfica 11
 GASTO MUNICIPAL, CONCENTRACIÓN POBLACIONAL Y COBERTURA DE DRENAJE
 (Cobertura en el periodo inicial=10 por ciento)



CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

En este trabajo se ha mostrado que las aportaciones federales para el desarrollo de la infraestructura básica municipal se han constituido en una fuente fundamental de financiamiento para los proyectos de obra pública en los municipios mexicanos y de Jalisco. Por otra parte, la distribución territorial de estos recursos ha ido mejorado su lógica compensatoria, ya que los estados con menor grado de desarrollo humano reciben proporcionalmente más recursos del FISM en comparación con otros de mayor desarrollo. Este criterio compensatorio se observa más nítidamente en la distribución del FISM entre los municipios de Jalisco, donde el IDH municipal explica 70 por ciento de la distribución.

El trabajo también ha mostrado que la estructura de los ingresos y gastos de los municipios varía de acuerdo con el grado de desarrollo humano de éstos, lo cual implica que las políticas de descentralización fiscal a escala municipal requieren tomar en consideración la gran heterogeneidad que caracteriza al entorno socioeconómico de los municipios del país. Un punto digno de enfatizar es que la nómina de la burocracia municipal constituye el componente más importante en la estructura del gasto municipal, tanto a nivel nacional como en Jalisco, seguida por el gasto destinado a la obra pública. Lo anterior implica que las decisiones de gasto de los gobiernos municipales tienden a favorecer el crecimiento de su aparato administrativo, pero ello no necesariamente significa que las burocracias locales estén creando mayores capacidades administrativas para cumplir sus crecientes responsabilidades en materia de política pública.

A pesar de que los ayuntamientos han ido adquiriendo mayores recursos financieros de origen federal, no es claro que sus decisiones de gasto estén favoreciendo la calidad de vida de los ciudadanos. Para el conjunto de los municipios de México, el gasto municipal tuvo un mayor impacto sobre la cobertura de agua potable y drenaje entre los municipios muy rezagados en su cobertura inicial de cada uno de esos servicios. En los municipios de Jalisco, el impacto del gasto en agua ha sido nulo, quizá debido a que la cobertura de ese servicio es relativamente alta (en comparación con el resto de los municipios del país).

En Jalisco, el gasto en obra pública tampoco afectó el crecimiento de la cobertura de drenaje (pese a que su cobertura inicial promedio era todavía relativamente baja), aunque el gasto en la nómina municipal sí parece haber tenido cierto impacto en ese servicio.

Un hallazgo importante de este trabajo es que la dispersión poblacional resulta ser una de las principales limitantes de la cobertura de agua potable en México y de drenaje en Jalisco, lo cual probablemente obedece al elevado costo de proveer servicios básicos en localidades aisladas. Lo anterior implica que el gasto municipal, por sí mismo, no es un requisito suficiente para resolver el rezago histórico de la cobertura entre los municipios del país, ya que es necesario definir estrategias más sofisticadas que mitiguen el efecto negativo de la dispersión poblacional. La política social en nuestro país ha ido reconociendo cada vez más la importancia de adoptar enfoques territoriales e integrales en el diseño de sus estrategias de intervención a partir de la identificación de núcleos comunitarios con potencial para detonar procesos de desarrollo desde lo local. No es claro, todavía, que los gobiernos municipales estén estructurando sus lógicas de intervención pública desde un enfoque similar, ya que muchos continúan actuando bajo una óptica sectorial carente de una articulación interinstitucional efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- CLEARY, Matthew (2004), "Electoral Competition and Democracy in Mexico", Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago.
- DE LA TORRE, Rodolfo (2004), "El Índice de Desarrollo Humano y la Asignación del gasto Público por Entidad Federativa en México", Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto y S. Silva Castañeda (2004), *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social*, México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas, núm. 15).
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto y B. Jarillo (2007), "Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México", *Estudios Económicos*, vol. 22, núm. 2, pp. 143-184.

- INEGI (2007), *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Consulta interactiva de datos*, Aguascalientes.
- (2007), *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, Consulta interactiva de dato*, Aguascalientes.
- (2007), *II Censo de Población y Vivienda 2005, Consulta interactiva de datos*, Aguascalientes.
- (2007), *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, Consulta interactiva de datos*, Aguascalientes.
- MORENO-JAIMES, Carlos (2003), “Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers”, Documento de Trabajo de la División de Administración Pública núm. 127.
- (2007), “Do Competitive Elections Produce Better-Quality Governments? Evidence from Mexican Municipalities, 1990-2000”, *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 2, junio de 2007, pp. 136-153.
- PNUD (2007), *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007*, México.
- SCOTT, John (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, pp. 785-831.
- SOUR, Laura (2004), “El sistema de transferencias federales en México: Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, pp. 733-751.
- VEGA-GODÍNEZ, Alejandro (1998), *Las perspectivas del Nuevo Federalismo: el sector de desarrollo regional y el combate a la pobreza. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, México, CIDE, División de Administración Pública (Documento de Trabajo núm. 62).

Factores institucionales de la educación en México: bases para un análisis de la perspectiva local

Germán Iván Treviño González

INTRODUCCIÓN

La educación es uno de los factores que mayor peso tiene en el desarrollo de las personas y en la consecución de mejores oportunidades de vida. Es el medio por el que las personas aprenden a conocerse a sí mismas y a su entorno, y adquieren las habilidades para funcionar armoniosamente en sociedad. Sin educación, las personas verían reducidas sus oportunidades de alcanzar la vida que consideren valiosa (Sen, 2000). La educación es también uno de los principales factores de la democracia. Poblaciones más educadas tienden a una mayor cohesión, a participar más en los asuntos públicos, y a votar más informadamente (Verba, 1995).

Incrementar las posibilidades educativas de la población, debería ser uno de los objetivos de cualquier nivel de gobierno. Para esto, es necesario entender los factores que influyen determinados resultados educativos. Este capítulo se aboca a analizar la influencia que tienen los factores institucionales en el desempeño educativo de la población en México, y a explorar el rol que tienen los estados y los municipios del país en dar forma a esas instituciones. Para ejemplificar este rol, se utiliza el caso del estado de Jalisco.

Este capítulo se divide en cuatro partes principales. La primera parte comienza con una breve descripción de los determinantes educativos más estudiados, los factores familiares y los factores de la escuela. Después, se explican los mecanismos mediante los cuales operan

las instituciones educativas y se analiza, mediante una revisión de la literatura internacional, el rol que juegan tres instituciones centrales de la educación: descentralización y autonomía escolar, evaluación y rendición de cuentas, y organización sindical. En la segunda parte, se aborda el caso de México, y la manera en cómo están configuradas en el país las instituciones educativas estudiadas en la sección anterior. La tercera parte versa sobre Jalisco, su situación educativa actual, y su marco institucional. Se habla del rol que pueden tener los municipios en la educación y se presenta un pequeño ejercicio analítico para mostrar cómo un arreglo institucional diferente a nivel municipal podría tener un impacto en los resultados educativos. En la cuarta parte se presentan las conclusiones.

LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA EDUCACIÓN Y EL ROL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

La educación es un fenómeno social de gran complejidad. Hay una multitud de factores involucrados en explicar un determinado resultado educativo, ya se hable del rendimiento de un alumno dentro del aula o del rendimiento de todo un sistema educativo.

En las últimas cuatro décadas, la literatura internacional sobre factores asociados al desempeño se ha agrupado en torno a dos grandes familias de factores que han demandado la atención de la comunidad de investigadores educativos: los factores internos a la escuela y los factores externos a la misma.

Factores escolares

El estudio del efecto de los factores internos a la escuela está dominado por la literatura sobre escuelas eficaces o *school effectiveness*. Aunque esta literatura lleva más de 40 años en la escena internacional, en México llevamos poco menos de veinte años estudiando los factores que pueden hacer crecer la calidad de la educación al interior de las

escuelas (Zorrilla, 2003). Aunque la mayor parte de los estudios se han enfocado a escuelas primarias públicas, existe ya una literatura naciente dedicada a la educación inicial y a la educación media.

Diversos estudios han mostrado que la variación en el desempeño de los estudiantes atribuibles a las escuelas es de alrededor del 40 por ciento en los países en vías de desarrollo, aunque en los países desarrollados ese porcentaje es menor (Brunner y Elacqua, 2003). Según Heyneman y Loxley la contribución de las escuelas al desempeño educativo es una tercera parte de lo que se encuentra en los países desarrollados (Heyneman y Loxley, 1983). Esto quiere decir que aunque nada cambiara a nivel familiar, el rol de las escuelas aún sería mayúsculo. Para el caso de México se ha estimado que el 40 por ciento de la varianza en el desempeño académico de los alumnos es atribuible a la escuela y 60 por ciento de esta varianza es atribuible a diferencias entre estudiantes (Treviño y Treviño, 2004).

Se ha encontrado una relación consistente entre los recursos destinados a la escuela y el aprendizaje de los alumnos. Múltiples estudios han mostrado que las características de la escuela son importantes factores que determinan el aprendizaje en América Latina y otros países en vías de desarrollo (Cox y Jimenez, 1990; Fernández, 2003; Fuller y Clarke, 1994; Jimenez, Lockheed, Luna y Paqueo, 1991).

Ninguno de los factores estudiados por la literatura de escuelas eficaces ha mostrado una inequívoca influencia en el desempeño educativo de los alumnos, aun aquellos cuya influencia parecería ser de sentido común. Lo que en determinados contextos parece ser un factor de gran efecto, en otros ese efecto es menor, o incluso completamente nulo. Sin embargo, la gran cantidad de estudios que han proliferado en esta área permite señalar los factores de influencia más recurrentes.

Los docentes son probablemente el factor de mayor importancia (Schmelkes, 1997). Ellos son el recurso más importante dentro del salón de clases (Greenwald, Hedges y Laine, 1996). Incluso se ha mostrado que el desempeño docente tiene efectos comparables con los de los factores socioeconómicos del hogar (Wenglinsky, 2002). Los docentes con mayor formación inicial tienden a ser más efectivos que aquellos docentes con, por ejemplo, formación no universitaria (Brunner

y Elacqua, 2003). Este factor es muy importante, sobre todo si se toma en cuenta que las poblaciones rurales en América Latina tienden a tener principalmente docentes con preparación no universitaria (Villegas-Reimers, 1998).

Las actitudes y prácticas docentes dentro del aula tienen también una influencia mayúscula en el aprendizaje de los alumnos, como demuestran diversos estudios en educación básica y media en México (Jornet y Backhoff, 2004). La generación, por ejemplo, de un ambiente positivo en el aula es uno de los factores de mayor peso en los resultados de exámenes estandarizados en español y matemáticas en todo América Latina (UNESCO/OREALC, 2001). La adecuación de las prácticas docentes a la cultura del hogar, como, por ejemplo, comunicarse con los alumnos en su lengua materna, es también un factor importante.

Otros factores docentes importantes relacionados con los docentes son su actitud positiva (Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski, 2003), las expectativas que tienen de los alumnos (Treviño, 2003), la relación respetuosa que guarda con ellos (Bellei *et al.*, 2003), y el liderazgo pedagógico (Scheerens, 2000).

Factores familiares

Sobre los factores externos, la mayor parte de la literatura se ha abocado a estudiar los efectos que las características demográficas, educativas, y económicas de las familias, tales como su nivel de ingreso y sus disposiciones escolares, pueden tener en el desempeño individual de los alumnos (Fernández, 2003; Treviño y Treviño, 2004). El género, la historia escolar, las expectativas de los padres y su escolaridad, la disponibilidad de libros y otros recursos educativos en el hogar, la aptitud (no sólo aquella relacionada con el IQ), y el nivel individual de motivación, son algunos de los factores más estudiados. De mayor importancia también es la dinámica familiar relacionada con el aprendizaje, como apoyar con las tareas, leerle a los niños, facilitar el acceso a tutores, las expectativas que los padres tienen del logro educativo de los hijos, y el manejo del tiempo libre al interior de la familia (Tagüeña, Garza de Jinich y Robledo, 2004).

Los recursos económicos es uno de los factores más importantes, no sólo por la influencia que directamente puede ejercer en la educación, sino también como variable proxy de muchas dinámicas familiares. Sin embargo, como constructo, el nivel socioeconómico acepta diferentes definiciones y mediciones. Algunos asocian el SES al ingreso, mientras que otros incluyen en él factores como el nivel educativo de los padres (Fernández, 2003) o el prestigio. Más aún, algunos autores diferencian entre el nivel socioeconómico y el capital cultural de la familia (Fernández, 2003). En el segundo constructo se incluyen además las prácticas familiares conducentes al aprendizaje, y el nivel de apoyo que pueden brindar los padres.

El contexto en el que se encuentra la escuela es también de mucha importancia. Por contexto se suele entender el cúmulo de características económicas y sociales que diferencian el entorno inmediato en el que se encuentra, como, por ejemplo, el nivel de violencia del barrio donde se localiza, el nivel de compromiso comunitario, entre otros. Dentro de este constructo también se incluye la composición socio-demográfica de los estudiantes de una escuela, comúnmente llamado efecto de grupo, o *peer-group effect*, como se le conoce en inglés. Esta teoría se basa en la idea de que dado que los alumnos pasan más tiempo conviviendo entre ellos que con los docentes, los alumnos mismos son una fuente de aprendizaje muy grande. Además, la composición de un salón de clase, o de la escuela toda, tiene una influencia muy importante en las prácticas de enseñanza de los docentes, su actitud frente al grupo, y las expectativas que tiene de los alumnos (Hoxby, 2000). Sin embargo, hay algunos autores que tienden a ver a las características demográficas de la población estudiantil como un factor escolar, y no tanto como un factor de contexto.

El desempeño previo del alumno, como repetición y extraedad (Treviño y Treviño, 2004) pueden ser considerados también como factores individuales que afectan el desempeño ulterior. Sin embargo, estos factores también pueden verse como la acumulación de los efectos de la escuela, y por tanto como factores escolares. Después de todo, el desempeño anterior de un alumno, tanto como su desempeño actual, es el resultado de un grupo de variables escolares, y no sólo de los factores individuales.

Factores institucionales: la experiencia internacional

Como se demuestra en el apartado anterior, gran parte de la literatura de política educativa se ha centrado en analizar el rol que tienen los insumos en la educación, sin importar si estos son internos o externos a la escuela (Carvallo Pontón, 2005). La concentración en los recursos y servicios públicos de la escuela, la calidad de los docentes, la disponibilidad de los libros de textos, la desnutrición de los alumnos, o el acceso que éstos tienen a libros en casa, han sido algunos de los determinantes más estudiados. Pocas investigaciones se han detenido a analizar la organización misma de las instituciones involucradas en la educación como factor determinante del desempeño de los alumnos o de otros indicadores educativos.

Entre los factores externos a la escuela (no relacionados directamente a las familias) la relación que guardan las instituciones educativas¹ con los resultados educativos ha sido poco estudiada.

Douglas North define las instituciones como *the rules of the game in a society* (North, 1990). Las instituciones educativas representan el marco de desenvolvimiento de todos los actores educativos y constituyen la estructura de incentivos bajo el cuál operan estudiantes, maestros, administradores, sindicatos, padres, y autoridades de todo tipo tanto locales como centrales.

Para North, las instituciones podrían compararse con las reglas de un juego o de una competencia, como las de un partido de pelota. Es decir, ambas tienen reglas escritas y no escritas que regulan las interacciones entre los distintos actores. En general, las instituciones establecen las reglas de interacción social; las instituciones educativas, por lo tanto, las reglas de las interacciones que generan la educación.

En este capítulo se adopta la definición de Alberto Díaz Cayeros, que conceptualiza a las instituciones como “restricciones conocidas a la interacción humana repetida, que han creado compromisos creíbles

¹Es importante aclarar que muchos autores que se dedican a la investigación educativa utilizan la expresión “instituciones educativas” para referirse a los centros educativos o escuelas. En esta investigación, usamos el término en su acepción sociológica y política. Así, los factores institucionales no deben ser confundidos con los factores escolares.

con comportamientos específicos” (Díaz Cayeros, 1997). Las instituciones entonces dan certidumbre a la interacción social.

North sugiere diferenciar entre las organizaciones (las personas que viven dentro de un marco institucional) y las instituciones mismas (North, 1990). Las organizaciones están formadas por individuos unidos por un propósito común y que se mueven dentro de un marco institucional determinado. Aunque las organizaciones igualmente proveen un marco para la interacción humana, es importante distinguir, siguiendo la metáfora de North, entre “las reglas del juego y los jugadores”.

En nuestro caso, las instituciones educativas deben diferenciarse de las organizaciones educativas, pertenezcan o no estas últimas al Estado. La Secretaría de Educación Pública de México es una organización, por ejemplo, mientras que la reglamentación y prácticas vigentes de rendición de cuentas de los docentes y directivos de una escuela o de un sistema educativo son instituciones educativas. Instituciones y organizaciones están, sin embargo, profundamente entrelazadas. La manera en como se crean y transforman las organizaciones es en gran medida influida por el marco institucional en el que se desenvuelven. De la misma manera, las organizaciones ejercen influencia en la constitución y evolución del marco institucional. En un Estado autorregulado, las instituciones son lo suficientemente fuertes para constreñir las acciones de las organizaciones. Pero aun en esos casos, es muy probable que la interacción entre organizaciones, con sus diferentes intereses, cambie el arreglo institucional. Las organizaciones son entidades que buscan la maximización de su utilidad aprovechando las oportunidades que resultan del marco institucional vigente, pero muchas veces, durante la persecución de sus intereses se convierten ellas mismas en agentes de cambio institucional. Así, por ejemplo, las acciones de los sindicatos de maestros, persiguiendo los fines para las que fueron creadas, pueden cambiar las reglas del “juego educativo”, alternando las formas en cómo se asignan plazas docentes, o el sistema de repartición de responsabilidades entre federación y municipios. Es importante señalar que en este ejemplo, el cambio institucional empujado por el sindicato como agente organizacional, tiene presumiblemente una influencia en el sistema educativo y sus procesos, y, por tanto, en sus resultados.

Esto sugiere otra realidad: las instituciones rara vez se establecen por consensos. Las instituciones son por naturaleza políticas, porque distribuyen recursos y poder (Díaz Cayeros, 1997). Siempre que se hable entonces de un marco institucional, se tiene que prestar atención a la manera en cómo han quedado repartidas autoridad y recursos, y las organizaciones que se han visto afectadas en el proceso.

¿Pero cómo afectan las instituciones la marcha de la educación? Siguiendo a Hanushek (2005), consideremos el siguiente modelo explicativo del desempeño de los alumnos:

$$Y_{is} = f(X_s, E_s, \alpha_s) \quad (1)$$

donde Y_{is} es la puntuación del estudiante i en el estado s ; X_s es un vector de variables relativas a los alumnos y sus familias, E_s es un vector de características y recursos de la escuela, y α_s captura el arreglo institucional a nivel del estado.

La versión lineal del modelo se vería así:

$$Y_{is} = \beta_0 + \beta_1 X_s + \beta_2 E_s + \beta_3 \alpha_s + \varepsilon_{is} \quad (2)$$

donde β_3 daría cuenta del rol y magnitud que tiene los factores institucionales en la educación. Así por ejemplo, el nivel de conflictividad sindical, estudiado más adelante, podría estar contenido en una de las variables del vector α y su efecto sería capturado por el parámetro β_3 . En este modelo ε es un error para cada estudiante i dentro del estado s , cuya distribución se presume normal e independiente. Existe otra posible relación de los factores institucionales con los resultados educativos, ejemplificado por el siguiente modelo:

$$Y_{is} = \beta_0 + \beta_1 X_s + \beta_2 E_s + \beta_3 \alpha_s + \beta_4 \eta + \varepsilon_{is} \quad (3)$$

donde η representa un grupo de interacciones entre variables institucionales y variables escolares. β_4 captura el efecto de estas interacciones, según las cuáles, los factores institucionales afectan el resultado educativo de los alumnos a través de su efecto en variables escolares. Así, por ejemplo, la participación de los padres en la escuela, como

parte de un sistema institucional de rendición de cuentas, afectaría al desempeño académico de los estudiantes mediante su influencia en la reducción del número de inasistencias de los docentes.

Existe evidencia empírica que muestra que la estructura institucional del sistema educativo está altamente asociada con el nivel de rendimiento de los estudiantes en diferentes escenarios y países. En un estudio de desempeño académico de más de 32 países desarrollados y emergentes se encontró que los factores institucionales explicaban alrededor del 25 por ciento de la variabilidad en desempeño en lengua, matemática, y ciencias entre alumnos de 15 años de edad (Fuchs y Woessmann, 2007).

La estructura institucional de la educación también puede tener un impacto relevante en los indicadores de desarrollo humano, incluyendo el Índice de Desarrollo Humano del UNDP. El arreglo institucional de la educación suele tener un efecto inmediato en los indicadores duros y básicos del sistema, como la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación, que representan la accesibilidad y la eficiencia del sistema. Sería lógico pensar que un arreglo institucional óptimo podría incrementar considerablemente las oportunidades educativas de la población y por ende los indicadores de desarrollo humano, de los que la educación es un componente esencial. De hecho, al explicar los factores institucionales una parte importante de la variabilidad en el desempeño, se afecta de manera muy directa el tránsito de los alumnos por el sistema educativo, con sus consecuencias en los índices de alfabetización y matrícula.

Hay una multitud de factores institucionales que pueden tener o mediar un efecto en el desempeño educativo de los estudiantes. Para ahondar en este tema, en este capítulo se seleccionaron aquellos factores institucionales que la literatura especializada señala como de mayor influencia en un amplio rango de procesos educativos. Se eligieron además instituciones educativas estatales, por el gran peso que tienen en la actividad educativa y en la estructura de incentivos de los actores educativos, mucho más que cualquier otra estructura institucional.

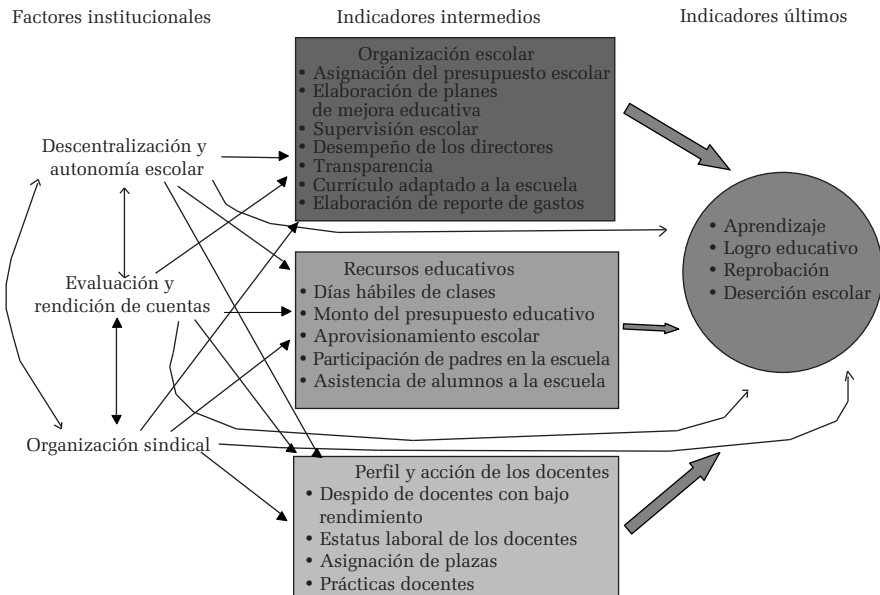
Los factores institucionales estudiados en este capítulo son la descentralización y la autonomía escolar, la evaluación y la rendición de cuentas, y la organización sindical del sector educativo en los resultados educativos de los alumnos. Como sugieren los modelos (2) y (3), estas instituciones pueden cambiar el panorama educativo de una sociedad me-

diante la influencia directa en los resultados educativos de los alumnos o mediante una influencia en el acomodo de indicadores intermedios, o mediante la afectación de otros factores institucionales. En la figura 1 se presenta un esquema que explica la manera en que operan las instituciones educativas y cómo podrían influenciar los resultados educativos.

En la figura 1 se aprecia que hay una serie de indicadores educativos intermedios, relacionados con la organización escolar, los recursos educativos, y el perfil de los docentes, que fácilmente pueden depender de factores institucionales. Así por ejemplo, un sistema descentralizado podría dar mayor autoridad a los directivos de una escuela, lo que podría resultar en una mejora educativo. También se puede ver, que hay factores institucionales que de una manera directa podrían afectar el desempeño educativo de los alumnos, como el rechazo a impartir un nuevo currículo orquestado por una organización sindical.

Figura 1

FACTORES INSTITUCIONALES Y SU INFLUENCIA EN INDICADORES EDUCATIVOS



Fuente: Elaboración propia.

Estos factores institucionales no suelen operar independientemente. De hecho, la reforma educativa que ha tomado lugar en la mayoría de países de América Latina involucra un cambio institucional con varios de estos factores.

A pesar de la facilidad con la que se podrían establecer relaciones entre desempeño educativo y factores institucionales, la identificación empírica de estos efectos enfrenta muchos retos.

Dado que los factores institucionales suelen afectar igualmente a todos los estudiantes y escuelas contenidos en un estado, o incluso en un país, la ausencia de variación hace imposible identificar estadísticamente los efectos, aunque éstos sean muy reales. Considérese el siguiente modelo lineal derivado de (2):

$$Y_{is} = \beta_0 + \beta_1 X_s + \beta_2 E_s + (\alpha_s + \varepsilon_{is}) \quad (4)$$

Sin posibilidad de comparación con otros estados o países los efectos institucionales son desconocidos y, por tanto, permanecen confundidos con los efectos de las familias y de las escuelas. Si existe una correlación entre las instituciones educativas del estado y los factores escolares, por ejemplo, estos efectos estarán sesgados.

La variación de los factores institucionales en un país es muy pequeña. Muchos de los factores institucionales son los mismos para todo un país, y en pocas ocasiones la variación se encuentra a nivel del estado o de las municipalidades. En otras palabras, aunque los factores institucionales tengan un gran peso en la marcha de la educación, es técnicamente difícil aislar y cuantificar este efecto, debido a que una gran cantidad de estudiantes se ven afectados de la misma manera (Fuchs y Woessmann, 2007).

En la siguiente sección se hará un recuento de la teoría y evidencia empírica que acompaña a las instituciones educativas que aquí se abordan.

Descentralización y autonomía escolar

La descentralización transfiere el poder de administración y decisión en materia educativa de las autoridades centrales a diferentes esferas

de organización local. En América Latina, el nivel de autonomía que gozan las diferentes unidades educativas varía mucho, y va desde el control educativo prácticamente completo de los gobiernos centrales (Ecuador y Costa Rica), a la descentralización a unidades estatales (Argentina, Colombia), el nivel municipal (Brasil), o las escuelas mismas (El Salvador, Chile, Guatemala, Nicaragua).

Los recursos que pueden ser descentralizados son diferentes, y abarcan recursos económicos, regulaciones, información, evaluación, currícula, entre otros, aunque generalmente el gobierno central se reserva ciertas responsabilidades y prerrogativas.

Las razones para descentralizar el sistema educativo son también diversas. Además de las razones educativas, muchos países lo hacen para compartir la responsabilidad financiera de la educación con organizaciones políticas locales, o para balancear el poder de los sindicatos de maestros (McGinn, 1999).

La teoría de fondo detrás de las políticas de la descentralización es en realidad simple: al acercar las decisiones educativas a los actores más afectados, se ganará en eficiencia y eficacia, y al mejorar el entendimiento de las necesidades locales, la educación se hará más relevante y responsiva a las necesidades de los alumnos, así la matrícula se incrementará y también lo hará la calidad educativa. Igualmente, se espera que la participación de autoridades locales e interesados en el sistema educativo disminuya la corrupción y facilite el rendimiento de cuentas.

La descentralización como factor institucional ha tenido un lugar preponderante en las últimas tres décadas, especialmente a partir de la reforma del Estado y sus finanzas que tomó lugar a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta. A partir de entonces se empezó a centrar la atención en la manera como el gobierno operaba y en su nivel de eficiencia. Esta tendencia cobró todavía más fuerza, cuando las políticas de descentralización se empalmaron con el movimiento encaminado a dotar de mayor autonomía a las escuelas y de mayor participación a los padres de familia y a la comunidad, al grado de que ambos cambios institucionales están fusionados ya en uno, y prácticamente todo proceso de descentralización contempla estrategias para la autonomía escolar

y la participación comunitaria, y todo proceso de autonomía escolar es precedido por una reforma de descentralización.

La descentralización, como involucra un cambio en la división de responsabilidades entre diversos órdenes de gobierno, suele ir acompañada de una reforma legal, casi siempre a nivel constitucional. No necesariamente es así con las reformas encaminadas a aumentar la participación de los padres o la autonomía de la escuela, en cuyo caso muchos programas tienen más bien carácter compensatorio y una corta vida.

A la transferencia o descentralización de decisiones importantes sobre el manejo de la educación y sus recursos al nivel de la escuela, se le conoce como administración centrada en la escuela o *school-based management*, su término en inglés. Este tipo de reforma tiene como objetivo el incremento de la capacidad discrecional de la escuela, y es, en estricto sentido, uno de los grados más avanzados de descentralización. Como toda forma de descentralización, entonces, la administración centrada en la escuela puede también ser de diferentes tipos y niveles.

Al igual que con los procesos de descentralización, se piensa que la autonomía escolar y el involucramiento de la comunidad tendrán como resultado padres más comprometidos con la educación de sus hijos, con el consecuente aumento en el acceso y asiduidad de los alumnos. Asimismo, se piensa que la presencia constante de padres en la escuela y en asociaciones de padres abrirá un espacio para que pueden manifestar sus opiniones y preferencias sobre el proceso educativo, coadyuven a la rendición de cuentas de los docentes, que a la vez mejorará su trabajo y los hará más responsivos a las necesidades de la comunidad.

La mayoría de los programas de descentralización o de aquellos encaminados a reforzar la autonomía escolar contienen dos componentes: primero, contempla instancias nuevas de participación e involucramiento de diversos actores educativos, generalmente padres de familia (con distinto grado de poder decisorio), y en segundo lugar, un conjunto de libertades sobre el uso de recursos y organización del personal académico por parte de gobiernos locales y, en los casos de programa de autonomía escolar, también de las escuelas.

La participación tiene una influencia directa y otra indirecta en los resultados educativos. La influencia directa toma lugar generalmente

a través de comités de padres en las escuelas, que pueden desde sugerir un cauce de acción, hasta dirigir la escuela misma y disponer de la contratación y remoción de profesores. La indirecta se da a través de la participación en otras esferas o asociación, generalmente a nivel distrital o municipal. Estas instancias de participación suelen ser más burocráticas y menos efectivas que las que se encuentran en la escuela. A estos dos cauces de participación, Dean Nielsen les llama la vía corta y la vía larga del rendimiento de cuentas (Nielsen, 2007).

Las responsabilidades descentralizadas pueden variar mucho. En la mayoría de los casos se empieza por transferir a municipios o incluso a escuelas, responsabilidades administrativas, muchas veces en seguimiento de un presupuesto elaborado en oficinas centrales. En los casos más extremos, la misma conformación del equipo docente y la integración y vigilancia del presupuesto quedan en manos de la escuela, casi siempre supervisados por una junta o comité donde juegan un rol primordial los padres de familia (Abu-Duhou, 1999).

Existen en América Latina algunos programas de descentralización y autonomía escolar que han sido ampliamente documentados, y que muestran distintos niveles de transferencia de responsabilidades educativas a escuelas y padres. Uno de los más importantes es el programa Educo (Educación con participación de la comunidad). Este programa inició como una iniciativa de los padres para abrir escuelas durante la época de la guerra civil en El Salvador, donde la mayor parte de las escuelas rurales habían cerrado. El programa dota de libertad para que los padres de familia contraten y despidan docentes, además de administrar la escuela. En situación similar se encuentran el programa Pronade de Guatemala. Un paso más adelante está el programa de Autonomía Escolar, en Nicaragua, que otorga además control total sobre los recursos de la escuela a un consejo escolar integrado por maestros, alumnos y padres de familia.

La relación entre la descentralización y la autonomía escolar como factor institucional y los resultados educativos es, no obstante, mixta. Hay cierta evidencia de que este tipo de políticas y programas han coadyuvado a aumentar la cobertura y acceso escolar. Por ejemplo, se ha encontrado que en áreas rurales los padres tienden a mandar más

confiadamente a sus hijos a escuelas si éstas están abiertas a su participación. Eso ha pasado en El Salvador, Guatemala, e incluso México (Di Gropello, 2006) . Por otra, parece que el involucramiento directo de los padres en la supervisión de la escuela ha tenido ciertos éxitos en materia de operación de la escuela. Tanto el programa Pronade de Guatemala, como el de Educo de El Salvador, parecen haber logrado reducir el ausentismo del maestro a la escuela (Di Gropello, 2006).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que en materia de autonomía escolar y descentralización han realizado prácticamente todos los países de América latina, no ha habido ninguna evidencia conclusiva de que estas políticas hayan mejorado el desempeño educativo de los alumnos (McGinn y Borden, 1995; Schiefelbein, 2004). Se ha mostrado que las decisiones tomadas a nivel local no son necesariamente mejores que las tomada por el gobierno central. La práctica docente se ha mostrado inmune a los factores institucionales que cambian solamente las prácticas de administración y control educativo. Esto señala que, como sugiere Schiefelbein, el problema de la calidad educativa se tiene que resolver a nivel del aula.

Quizás la única –relativa– excepción sería el programa Proheco de Honduras, que delega el manejo de todo el presupuesto escolar a un comité de padres, y en donde se ha encontrado una relación pequeña entre el involucramiento de la comunidad y el comportamiento académico de los docentes (Di Gropello, 2006).

La efectividad de un sistema de autonomía escolar depende también de que otros elementos importantes del sistema educativo estén correctamente alineados y coordinados. Por ejemplo, hay evidencia empírica que señala que la autonomía escolar es eficaz solamente si los estándares que deben ser alcanzados por los maestros son claros, y si existen sistemas de evaluación adecuados para que la rendición de cuentas tome lugar. Se ha encontrado que en ausencia de exámenes terminales en los distintos niveles educativos, la autonomía de la escuela para determinar contenidos de cursos, elegir libros de texto, y establecer salarios iniciales para docentes, entre otras, pierde toda asociación estadísticamente significativa con el desempeño educativo

de los alumnos, e incluso su asociación se vuelve negativa (Fuchs y Woessmann, 2007).

En el extremo contrario, existen escenarios donde la autonomía escolar puede llegar hasta ser perjudicial para el sistema educativo. El dar a la escuela, por ejemplo, mayor independencia en la definición de los contenidos educativos de sus programas, puede crear un incentivo perverso para que algunos docentes busquen trabajar con los contenidos que les supongan menos trabajo, incurriendo en un comportamiento oportunista (Fuchs y Woessmann, 2007).

Sin participación de otros actores y rendimiento de cuentas la independencia en la toma de decisiones puede tener resultados perjudiciales, incluso es posible que el transferir responsabilidades administrativas a las escuelas “distraiga” la atención de los docentes de la atención que requieren los procesos de enseñanza aprendizaje (Caldwell, 1990), o se refuercen prácticas sociales negativamente asociadas al desarrollo de la educación (Khan, 2007).

En todo caso, hay indicios de que si las unidades receptoras no tienen un mínimo de preparación para hacer frente a las nuevas responsabilidades educativas, los programas o políticas de descentralización o de autonomía escolar pueden perder toda eficacia.

Para que un programa de administración centrada en la escuela tenga probabilidades de éxito, se requiere de un mínimo de capacidad técnica y cultura organizacional en la escuela (Reimers y Cárdenas, 2007) y de formación y entrenamiento continuo a los miembros de la comunidad involucrados en los procesos escolares (Nielsen, 2007).

Evaluación y rendición de cuentas

Por rendición de cuentas se entienden los mecanismos institucionales establecidos para que la ciudadanía tenga un conocimiento sobre la acción gubernamental y la posibilidad de ejercer una influencia en sus decisiones.

Tradicionalmente, la literatura hace referencia a al menos dos mecanismos de rendición de cuentas, la rendición vertical y la rendición horizontal. La rendición horizontal es la que se da entre diferentes esferas de gobierno, o incluso entre diferentes instancias para ejercer

vigilancia y constreñimiento institucional en el ejercicio del poder (O'Donnell, 1999). Aquí cabe la vigilancia y responsabilización que se hacen a través del Congreso, auditorías financieras externas, el Poder Judicial, entre otros. La rendición vertical hace referencia, por otra parte, a la comunicación que tiene el gobierno con sus ciudadanos y las oportunidades con las que la población está dotada para influir en la marcha del gobierno, incluyendo su posible participación en elecciones democráticas.

Este capítulo se concentra más en la segunda forma de rendición de cuentas, específicamente, en las formas como el gobierno mantiene informado al público sobre sus acciones y la posibilidad que tiene éste de enfrentarse a penalizaciones en el incumplimiento de sus responsabilidades (Schedler, 1999).

En educación, los sistemas de rendición de cuentas suelen versar sobre la capacidad que tiene un gobierno para mantener informada a la población sobre la marcha de la educación. Es, la mayor parte de las veces, una rendición sobre los resultados educativos, y principalmente, sobre el desempeño académico de los alumnos en la escuela. Se dice entonces que un gobierno rinde cuentas en materia educativa cuando éste comunica los resultados del desempeño de los alumnos (medido por métodos fiables) en diferentes unidades de agregación, desde resultados individuales hasta resultados por escuela, municipio, estado, o país.

La rendición de cuentas puede hacerse de formas variadas, con diferentes niveles de exigencia, y con diferentes grados de severidad en las consecuencias que se derivan de resultados no deseados. De hecho, algunos autores clasifican los sistemas de rendición de cuentas en educación en virtud de si incluyen o no un conjunto de consecuencias (premios o castigos) claras para la escuela con base en sus resultados académicos, o si solamente se limitan a informar a la escuela sobre sus resultados (Hanushek y Raymond, 2005). De hecho, en países como Estados Unidos, en donde están institucionalizados algunos de los sistemas de rendición de cuentas más exigentes del mundo, estas consecuencias pueden ir desde reprender a la escuela cuyos resultados son inferiores a lo esperado, o premiar económicamente a las escuelas

con mejores resultados, hasta la clausura de escuelas con consistentes malos resultados (Hanushek y Raymond, 2005).

Según la teoría económica, los sistemas de rendición de cuentas asociados a evaluaciones claras de acuerdo a estándares, reducen la asimetría en la información entre los miembros del sistema educativo, disminuyendo el comportamiento oportunista y la corrupción. La rendición de cuentas entonces coadyuva a que los actores puedan actuar con transparencia y con igual conocimiento de la realidad educativa de los alumnos. Al igual que el resto de los factores institucionales discutidos en este capítulo, el objetivo final es mejorar la calidad de las escuelas y el rendimiento académico de los alumnos.

En la esfera internacional hay una tendencia cada vez mayor a establecer sistemas de rendición de cuentas en el área educativa. En algunos países, como Estados Unidos, se pide que todas las escuelas participen de una evaluación oficial y que se hagan públicos los resultados (Hanushek y Raymond, 2005). En Chile, todas las escuelas de educación básica participan de una evaluación censal nacional y los resultados se hacen disponibles a todos por el Internet (McEwan, 2001).

En educación, los sistemas de rendición de cuentas suelen estar asociados a la fijación de estándares de rendimiento y a la evaluación continua de esos estándares. De hecho, estándares, evaluación, y rendimiento de cuentas es una tríada cada vez más común en el mundo de la educación, y es un patrón predominante de la reforma educativa de la última década en países como Estados Unidos e Inglaterra (Hanushek y Raymond, 2005).

Una vez más, la investigación sobre los sistemas de rendición de cuentas y su vinculación a los resultados educativos, han arrojado resultados mixtos. En Estados Unidos se ha encontrado una asociación entre el sistema de rendición de cuentas adoptado por un determinado estado y el desempeño de los alumnos. Para analizar este caso, Martin Carnoy y Susanna Loeb (2002) desarrollaron un índice que va de cero a cinco puntos que califica el grado de fortaleza que tienen los sistemas de rendición de cuentas de cada uno de los 50 estados que conforman ese país. Los resultados muestran que un grado mayor de rendición de cuentas está asociado a un incremento considerable en el desempeño de los alumnos de secundaria en el área de matemáticas.

La influencia que tiene la rendición de cuentas en Estados Unidos va aumentando conforme el sistema se va haciendo más exigente, pasando de un sistema que incluye únicamente la mera publicación de resultados a uno que establezcan claras consecuencias para las escuelas con base a los resultados que obtengan (Carnoy y Loeb, 2002).

Se especula que los mecanismos de rendición de cuentas, sobre todos los más exigentes, tienen un impacto en la estructura de incentivos de todo el sistema, generando una acción constante hacia la mejora del sistema educativo, con el ulterior beneficio en el desempeño de los estudiantes. Más aún, algunos estudios muestran que los grupos más desfavorecidos por el sistema educativo son los que se benefician mayormente de la rendición de cuentas (Hanushek y Raymond, 2005).

Sin embargo, hay también investigaciones que apuntan a efectos perversos de la rendición de cuentas en educación. En Inglaterra se ha encontrado que la reforma reciente basada en la rendición de cuentas, y la consecuente presión para la escuela derivada del aumento en la exanimación, el ordenamiento de escuelas por jerarquías, y el temor de ser sancionado, contribuye al estrechamiento del currículum y a la marginación de estudiantes de bajo rendimiento, los cuáles son vistos como estorbos del sistema (Rustique-Forrester, 2005).

En Latinoamérica, el caso de Chile es menos extremo, pero aún no se ha encontrado evidencia de que el sistema de rendición de cuentas *per se* haya mejorado la educación que reciben los chilenos, especialmente los pobres. De hecho, se cree que las medidas de rendición de cuentas que acompañaron a la reforma de *vouchers* fueron tan inadecuadas que es imposible ver qué hubiera pasado si se hubiera fortalecido el sistema de rendición de cuentas de los mismos municipios (Di Gropello, 2004).

Este tipo de evidencia llama la atención sobre la posibilidad de que la rendición de cuentas, especialmente aquella que se apoya en los resultados de exámenes estandarizados, cree incentivos perversos en la escuela, como bajar estándares académicos para mejorar algunos indicadores, reducir la enseñanza a aquellas materias o subtemas evaluados en perjuicio de un currículum más rico, o establecer sistemas complejos (legales o no) de admisión que excluya a los estudiantes con

menor desempeño, por temer a que los resultados de sus exámenes les baje el desempeño promedio de la escuela.

Organización sindical

Los sindicatos de maestros tienen un rol muy relevante en la configuración de los sistemas educativos. En Latinoamérica, el poder de su liderazgo proviene no sólo del número de sus miembros, sino también de la manera en como nacieron estas organizaciones en las primeras décadas del siglo pasado, entretreídas con el entramado político de sus países.

En general, se piensa que los sindicatos tienen una influencia negativa en los indicadores educativos (Hoxby, 1996; Woessmann, 2003). Mayor actividad sindical puede limitar la discrecionalidad del gobierno, sobre todo en lo que hace al diseño, implantación, y evaluación de iniciativas y programas educativos.

De hecho, el gran poder que tienen los sindicatos de maestros en Latinoamérica, hace aparecer como sorpresiva ante algunos ojos la gran cantidad de reformas educativas que se llevaron a cabo en la región durante la década de los noventa, reformas que exigen mayor competencia de los maestros y mayor rendición de cuentas a estructuras locales, todo esto amenazando diversos cotos de poder de los sindicatos (Grindle, 2004).

La influencia de los sindicatos de maestros en el desempeño de los alumnos es variable, y depende de los mecanismos que el sindicato use para conseguir sus fines, la interacción que tenga con otros factores, y el mercado político donde opere.

Los sindicatos tienen regularmente una respuesta mucho más activa cuando se trata de políticas educativas que amenazan con modificar la estructura de beneficio de sus miembros. Así, las políticas de acceso tienden a despertar más simpatías no sólo porque en general suponen en primer lugar la construcción física de escuelas, sino porque también prometen ampliar la base de su militancia. Por otra parte, las políticas educativas encaminadas a la calidad, principalmente aquellas relacionadas a la evaluación y a la rendición de cuentas, encuentran gran confrontación, principalmente porque cambian la estructura de

responsabilidades de su militancia y someten a valoración externa del desempeño (Corrales, 1999). Entre 1998 y el año 2003, 79 por ciento de las protestas sindicales que tuvieron lugar en América Latina estaban vinculadas a reivindicaciones laborales, mientras que el 28 por ciento tuvieron que ver con políticas educativas concretas (Gentili y Suárez, 2004), lo que muestra el interés diferenciado de los sindicatos.

La evidencia empírica sobre el efecto de los sindicatos es, sin embargo, más bien escasa. En Estados Unidos, Caroline Hoxby (1996) encontró que la presencia de sindicatos de maestros era responsable de una disminución de la productividad en el sistema educativo, pese a su rol en el constante incremento de recursos económicos dedicados a la educación. En Argentina, la densidad sindical y el grado de conflictividad del sindicato con el gobierno están asociados al número de huelgas de maestros y por tanto, al número de días sin clases en las escuelas, que tiene un medible efecto en el desempeño académico de los estudiantes (Murillo, Tommasi, Ronconi y Sanguinetti, 2002).

Es también común que las autoridades educativas en Latinoamérica vean a los sindicatos de maestros como estructuras que tienden a perpetuar el compadrazgo, la corrupción, y el estancamiento de la educación en la región (Grindle, 2004). Esto no quiere decir obviamente que todos los miembros de un sindicato sean corruptos, pero en los casos en que los sindicatos están muy cercanos a la toma de decisiones de ministerios y secretarías de educación, la contraposición de intereses da pie comúnmente a prácticas corruptas.

Para algunos autores la corrupción imperante en los sistemas educativos es lo que impide la mejora de la educación. Hallak and Poisson (2001) definen la corrupción en educación como *the systematic use of public office for private benefits whose impact is significant on access, quality or equity in education*.² De acuerdo a estos autores, la corrupción afecta al sistema por dos vías: mediante la presión ejercida en la asignación de recursos públicos y en la conformación de partidas presupuestales, y mediante el impacto directo en indicadores de desempeño de estudiantes.

²El uso sistemático de puestos públicos para beneficio privado con un consecuente impacto ya sea en acceso, calidad o equidad en la educación (Traducción del autor).

Harry Patrinos propone crear un marco para el análisis de la corrupción en la educación basado en los disparadores de corrupción propuestos por Klitgaard (Patrinos y Kagia, 2007):

$$\text{Corruption} = M (\text{monopoly}) + D (\text{Discretion}) - A (\text{Accountability}) - T (\text{Transparency})^3$$

Según este esquema, los sindicatos serían más proclives a la corrupción en los contextos dónde sostengan una posición monopólica del mercado laboral, tengan la posibilidad de tomar muchas decisiones discrecionales en el sistema educativo, carezcan de mecanismos de rendición de cuentas y no estén obligados a ser transparentes. Este es el caso, lamentablemente, de muchos sindicatos en Latinoamérica.

LOS FACTORES INSTITUCIONALES EN MÉXICO

Partiendo de la descripción teórica recién presentada, en esta sección se analizará el papel que tienen en México las tres instituciones educativas foco de este capítulo, la descentralización y la autonomía escolar, la evaluación y la rendición de cuentas, y la organización sindical, aludiendo a la evidencia empírica en los pocos casos que está disponible.

Descentralización y autonomía escolar

La descentralización educativa ha sido uno de los cambios institucionales más importantes que ha experimentado el sector educativo en las últimas décadas, y el único que ha sido acompañado de una reforma legal estructural. Desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB), firmado en 1992 por el Gobierno Federal de México, los gobernadores de todos los estados de la República, y el

³Corrupción = M (monopolio) + D (Discrecionalidad) – R (Rendición de Cuentas) – T (Transparencia) (Traducción del autor).

SNTE, el gobierno de México planteó una reorganización del sistema educativo nacional y de la manera como se repartían responsabilidades el Estado, los maestros, y los administradores del sistema. El Ejecutivo Federal traspasó los establecimientos escolares, su manejo, y el financiamiento destinado a su operación al gobierno de los estados.

La reforma buscaba aumentar la calidad educativa del país y coadyuvar a un sistema más equitativo. Sin embargo, si se considera el nivel de descentralización que han experimentado otros países, la descentralización mexicana aparece como tímida y limitada. La descentralización de 1992 no concedió autoridad real a los estados en materia educativa, que tenían que seguir sujetos al Estado en materia de planes y programas.

Los límites en la transferencia de responsabilidades educativas están consignados en la Ley General de Educación, cuyo capítulo II está dedicado al tema del federalismo educativo. El artículo 12 declara las atribuciones exclusivas del gobierno federal; entre las más importantes se encuentran:

1. “Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica...”.
2. “Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria”.
3. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
4. “Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar”.

Estos lineamientos muestran que en realidad lo que tomó lugar en México fue la mera descentralización de la carga administrativa del sistema educativo. El gobierno federal guardó para sí las funciones típi-

camente asociadas a la descentralización y la autonomía escolar: la elaboración de planes y programas, la selección de libros de texto, y la promoción y formación docente. La responsabilidad central de los estados quedó reducida a lo que se consigna en el artículo 13 de la misma ley: a “prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros”. Es decir, su rol quedó limitado a ejecutar la educación misma.

Semejante destinto enfrentaron también los gobiernos locales. El rol educativo de los municipios, consignado en el artículo 15, es todavía más restrictivo, ya que la ley los limita a apoyar las labores educativas originadas por la Federación y los estados. Aunque en principio la ley le permite ejercer labores educativas, siempre y cuando respeten los derechos de la Federación y del estado correspondiente, no tiene ninguna obligación o discrecionalidad en el uso de recursos.

Esto no quiere decir que una descentralización mayor, una que descentralizara poderes y responsabilidades a nivel municipal, no conllevaría también riesgos. Los países en América Latina que han experimentado una descentralización municipal, como Colombia y Chile, han producido resultados mixtos y no necesariamente han mejorado su sistema educativo.

Curiosamente, los esfuerzos de descentralización más interesantes, aquellos que se encaminan a dotar cierta autonomía a las escuelas y a promover la participación de los padres, no han alcanzado el rango de reforma legal, y han sido promovidos únicamente a través de planes y programas independientes y descoordinados, muchos de ellos con carácter optativo y operando en el mismo marco legal restrictivo.

La legislación educativa contempla que los padres, a través de las asociaciones de padres de familia, únicamente tengan derecho a apoyar la labor del equipo docente de la escuela y a cooperar al mejoramiento de su planta física (art. 67 de la Ley General de Educación). Desafortunadamente, se les impide de manera explícita intervenir en cualquier aspecto central del trabajo en las escuelas. La fracción V del artículo 67 de la Ley General de Educación establece que “las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos”.

A pesar de estas regulaciones, ha habido algunos programas que otorgan a los padres de familia un rol más importante en la escuela y una mayor autonomía a las escuelas. Estas iniciativas buscan incrementar la transferencia de facultades resolutorias en materia administrativa y educativa a las escuelas públicas que imparten educación básica y diseñar un sistema de rendimiento de cuentas para éstas (López, Patrinos y López y Mota, 2007).

Los dos programas más importantes en esta materia son el programa de Apoyos a la Gestión Escolar (AGE) y el Programa de Escuelas de Calidad (PEC).

El programa llamado Apoyos a la Gestión Escolar (AGE) es un ensayo de programa que otorga subsidios en efectivo a padres de familia para que lo inviertan en pequeñas mejoras de la infraestructura escolar, a cambio de que los padres participen en capacitación sobre temas de desempeño académico de sus hijos y relaciones padres-escuela, y se mantengan involucrados en la planeación y ejecución de los fondos. AGE entró en funciones en 23 estados entre 1992 y 1995, y continuó con el resto de los estados en 1998. Este fue el primer programa que les dio oficialmente voz a los padres sobre asuntos relativos a la escuela, aunque fuera sobre temas relativamente menores.

Para algunos investigadores, este aparentemente reducido campo de acción de los padres, incrementó su presencia en la escuela, mejoró su estatus frente a docentes y directores, e incrementó su involucramiento en una gran variedad de proceso escolares, lo que produjo un impacto en los resultados educativos (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2008). De acuerdo a esto, los padres de familia se sintieron empoderados para poder expresar sus opiniones sobre temas diversos, por ejemplo, el ausentismo de los docentes.

El programa ha logrado reducir los índices de repetición y reprobación en aproximadamente un 5 por ciento (Gertler *et al.*, 2008).

El otro programa de promoción de autonomía escolar con cierta envergadura es el Programa de Escuelas de Calidad (PEC). Este programa es la evolución del programa conocido como Proyecto Escolar, que tenía como fin encaminar a las escuelas a diseñar iniciativas destinadas a mejorar el rendimiento académico.

El objetivo principal del PEC es incrementar la calidad educativa. Este programa fue lanzado por el gobierno federal en el 2001. El programa pasó de 2,239 escuelas en el año de arranque a casi 35,000 en el 2007. El objetivo principal del programa era aumentar el desempeño académico de los alumnos y disminuir la desigualdad educativa del país. El programa consiste en el otorgamiento de recursos financieros a las escuelas que preparen un plan de mejoramiento escolar. Los directivos, y en general el equipo docente de la escuela, tienen relativa libertad para destinar los fondos al mantenimiento de la escuela, la adquisición de materiales escolares, o al desarrollo profesional del profesorado. En los primeros años, sin embargo, las escuelas estaban obligadas a utilizar al menos 80 por ciento de los fondos en mejoramientos de infraestructura, adquisición y mantenimiento de materiales educativos, aunque la proporción de recursos que tienen que aplicarse a las diferentes partidas van cambiando con los años (Reimers y Cárdenas, 2007).

En este programa el involucramiento de los padres de familia es muy importante y es un requisito indispensable para participar en el programa.

El programa fue originalmente diseñado para operar en 40 escuelas en cinco estados. Las evaluaciones que se han hecho hasta ahora del PEC (Loera Varela y Cázares Delgado, 2005; Skoufias y Shapiro, 2006) muestran que el programa ha disminuido efectivamente la reprobación y la consecuente repetición y deserción escolar. En los primeros años del programa la deserción disminuyó 0.22 puntos porcentuales. En cuanto al aprovechamiento académico, Loera y Cázares (Loera Varela y Cázares Delgado, 2005) sostienen que durante los años iniciales de este programa, el desempeño de los estudiantes no cambió en 88 por ciento de las escuelas observadas, e incluso en el 6 por ciento de las escuelas se registró una disminución en el aprovechamiento. Estos efectos son más bien modestos si se considera la inversión del programa y sus objetivos iniciales (Muñoz-Izquierdo, 2007).

Reimers y Cárdenas sostienen que este programa no ha tenido los éxitos esperados, debido a que déficits importantes en la capacidad organizacional tanto de la escuela como de la comunidad, imposibili-

tan que el programa reduzca las desigualdades entre las escuelas que atienden estudiantes de distintos grupos socioeconómicos. Además, los mismos mecanismos establecidos para seleccionar a las escuelas y la mecánica de operación del programa (que favorece a las escuelas con liderazgo más efectivo y con alto grado de coordinación entre los docentes) hacen que este programa no cumpla el objetivo central de reducir las desigualdades educativas del país (Reimers y Cárdenas, 2007).

Con base en la experiencia de estos dos programas, se pueden señalar algunas cosas importantes para el caso de México. Primero, los programas implementados en el país sólo proporcionan a las escuelas una autonomía aparente, con un uso discrecional de recursos mínimos y con ninguna posibilidad real de injerencia en asuntos pedagógicos. La autoridad de contratar, supervisar, evaluar, y despedir al personal docente, uno de los elementos más importante de los programas de autonomía escolar más exitosos de América Latina, aún se ve como una realidad inalcanzable para México. Un cambio substancial en el papel que juegan los padres en el manejo de la escuela y en la rendición de cuentas, requeriría una reforma de ley que no ha sido propuesta hasta ahora por ninguno de los actores políticos.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, la participación de padres en el manejo de la escuela, aun en los casos en los que éstos ostentan mayor autoridad, no asegura un incremento en el rendimiento académico de los alumnos o en ningún otro indicador educativo.

México debe aprender de las experiencias internacionales en materia de autonomía escolar si quiere establecer programas que funcionen. Lo primero, es que la autonomía escolar funciona mejor cuando está acompañada de la rendición de cuentas. Si se les dota a las escuelas de más libertades se le tienen que fijar estándares claros y establecer mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, todo parece apuntar que aun estas adecuaciones son insuficientes. Sería necesario además establecer programas de asistencia técnica y capacitación para que las escuelas, especialmente aquellas con las peores desventajas, pudieran realizar mejor sus funciones (Muñoz-Izquierdo, 2007). También, se tiene que trabajar para lograr que la escuela tenga una visión común de la

educación, sus fines y su rol, sin las cuales es muy difícil una acción coordinada (Reimers y Cárdenas, 2007).

Finalmente, es importante aclarar que los caminos institucionales no son la única vía de involucramiento de los padres en la escuela. Los padres han demostrado compromiso con la educación de sus hijos sin tener que limitarse a programas formales impulsados por el gobierno. Los padres han participado en asociaciones informales desde hace muchos años, e incluso contribuyen financieramente, a través de “cuotas voluntarias” a la escuela a la que asisten sus hijos, esto sin importar que sean escuelas de sostenimiento público (Trevino, 2005). Detrás de las escuelas se encuentran focos informales de ayuda y soporte financiero que no deberían ser ignorados.

Evaluación y rendición de cuentas

La evaluación estandarizada de los alumnos en México no es exactamente una nueva práctica. Varios programas federales contemplan evaluaciones continuas de sus participantes, y el gobierno federal ha organizado algunos ejercicios de evaluación por muestreos representativos nacionales con la intención de conocer el estado de la educación en el país. México también ha participado en evaluaciones internacionales, incluyendo el Programa para la Evaluación del Desempeño Estudiantil (PISA, por sus siglas en inglés), el Estudio Internacional sobre las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés), y el Laboratorio Latinoamericano para la Calidad e la Educación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Sin embargo la evaluación en sí no significa rendición de cuentas, es lo que se hace con la evaluación y la manera en cómo se comunican los resultados a los actores importantes del sistema, y principalmente a los padres, lo que hace a una evaluación parte de un sistema de rendición de cuentas. Los resultados de estos exámenes eran utilizados exclusivamente por la Secretaría de Educación Pública y no había una forma sistemática de ponerlos a disposición ni de la comunidad académica.

mica ni de los padres de familia. La práctica de conducir evaluaciones educativas con la intención de comunicar sus resultados y de que éstos se utilicen como mecanismos de rendición de cuentas y de acción de política pública es un fenómeno más reciente.

A partir del 8 de agosto de 2002, el Gobierno Federal cambió su estrategia de evaluación educativa y creó por Decreto Presidencial el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). La creación del INEE satisfizo la exigencia pública de conocer objetivamente la marcha de la educación, y aplacó los ánimos todavía alterados en la opinión pública provocados por el escándalo del TIMSS de 1997, cuando se reveló que las autoridades educativas se habían negado a publicar los resultados de la participación de México en el Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS) 1995.

Con el INEE, el gobierno federal se ha dado a la tarea de evaluar sistemáticamente el estado de la educación, y de mostrar la información de manera oportuna a autoridades públicas y a la comunidad de investigadores educativos de México. Esto ha supuesto un gran avance en materia de transparencia en México. La publicación de libros, reportes, resúmenes, y cuadernos técnicos ha encendido un debate sobre el estado de la educación en México y las políticas públicas que se tendrían que implantar para mejorarlo, aunque todavía está por verse si los productos del INEE han tenido una influencia real en la marcha de la educación..

Desafortunadamente, los resultados de exámenes y estudios conducidos por el INEE tienen como únicos interlocutores reales a los funcionarios públicos en materia educativa y a los investigadores en esta área. Pese a esfuerzos de distintas clases, la mayoría de sus resultados y conclusiones no han sido accesibles a maestros ni mucho menos a padres de familia.

En los ejercicios de evaluación que el INEE ha conducido participan solamente una muestra representativa de estudiantes y escuelas a nivel nacional, y si bien este tipo de diseños son técnicamente confiables, a nivel estatal los resultados tienen un uso limitado, y no pueden ser utilizados a nivel de la escuela.

El paso más reciente en materia de evaluación y rendición de cuentas se ha dado con la creación de las pruebas de Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Estas pruebas de

carácter censal se aplican a alumnos de tercero a sexto de primaria y a alumnos de tercero de secundaria, en las asignaturas de español, matemáticas, y ciencias. Recientemente se aplican pruebas también en la educación media superior.

A diferencia de los ejercicios de evaluación anteriores, estas pruebas permiten relacionar los resultados a cada una de las escuelas y estudiantes dentro del sistema educativo, y sus resultados se hacen públicos a escuelas y padres través de medios físicos y de un portal de Internet.

ENLACE supone tres grandes diferencias con respecto a sus antecesores. Primero, es un examen censal que analiza cuánto saben realmente los estudiantes, utilizando los planes y programas como criterios. Segundo, contempla estrategias para comunicar sus resultados a todos los niveles significativos de agregación del sistema educativo nacional, desde resultados globales para el país, hasta la escuela y niños y niñas en particular. Y, tercero, sienta las bases para que pueda existir una verdadera rendición de cuentas a nivel de la escuela. Aunque no existan mecanismos institucionales para actuar sobre las escuelas con menor rendimiento, los padres –al menos aquellos que pertenecen a la clase media– tienen la posibilidad ahora de demandar a la escuela mejores resultados.

ENLACE incluso supone ventajas técnicas sobre los exámenes que ya se administraban de manera censal a varios grados de distintos estados del país, como Nuevo León y Aguascalientes. Este examen permite no sólo la comparación entre alumnos de una misma escuela o localidad, sino admite la comparación entre el desempeño de los estados con un buen grado de confiabilidad.

Paradójicamente, las pruebas de ENLACE han aumentado el rol protagónico del gobierno federal en materia educativa, y la utilización (y en algunas ocasiones mera referencia) de los resultados ha dotado de mayor legitimidad a las acciones de la Secretaría de Educación Pública, aumentando su control sobre la educación y en detrimento de futuros procesos de descentralización hacia los municipios o localidades.

A nivel local, además de participar en los ejercicios federales de evaluación, algunos estados han desarrollado su propio sistema de evaluación de alumnos y escuelas, y sus propias estrategias de comunicación de resultados. Estados como Aguascalientes y Nuevo León ya habían

incurrido en ejercicios censales de evaluación y rendición de cuentas mucho antes de la existencia de ENLACE. Incluso, a nivel estatal, sus exámenes tienen mayor relevancia para el impacto en política pública que los propios exámenes federales.

A nivel nacional, hay poca investigación empírica sobre el efecto de la todavía joven rendición de cuentas en los indicadores educativos. Quizá la única excepción es la investigación de Jesús Álvarez y sus colegas (2007). Para medir el efecto de que tienen las instituciones educativas en el desempeño de los alumnos, estos autores utilizaron los datos del Programme for International Student Assessment (PISA) 2003, que presenta información de desempeño de los alumnos con representación de todos los estados. Los autores midieron el efecto en el desempeño de los alumnos de tres tipos de factores institucionales, el grado de descentralización que se experimenta al interior del estado, el nivel de solidez y sofisticación del sistema de rendimiento de cuentas, y el poder del sindicato al interior del estado y su grado de conflictividad.

En cuanto a la rendición de cuentas, los autores crearon un índice del 1 al 5 para medir los diferentes grados de solidez y exigencia de un sistema estatal de rendición de cuentas. Los estados que sólo administran los exámenes de los sistemas nacionales de evaluación están en el primer nivel. En el segundo nivel se encuentran los estados que han desarrollado además sus propios exámenes. El tercer nivel es para los estados que diseminan organizadamente sus resultados. En el cuarto nivel están los estados que tienen mecanismos para recibir retroalimentación de las escuelas. Y finalmente, en el último nivel están los estados que diseñan intervenciones y políticas públicas con base a los resultados.

Los resultados del estudio son muy ilustrativos. Los autores encontraron que los estudiantes que habitaban en estados con mejores sistemas de rendición de cuentas, generalmente de nivel cuatro o tres, en promedio observaron mejores puntuaciones en lengua, matemática y ciencias, manteniendo otros factores escolares y familiares constantes (Álvarez *et al.*, 2007).

Este hallazgo es central. Se demuestra que el arreglo institucional de la educación puede ser alterado a nivel estatal, con consecuencias positivas para la educación. Este tipo de evidencia pone el énfasis en

la responsabilidad de los estados, que tienen que buscar las reformas institucionales necesarias para fomentar el desarrollo de la educación, más allá de las propuestas del Gobierno Federal.

Una precaución en la interpretación de los resultados de este tipo de investigación es necesaria. Como señalan algunos autores, es enteramente posible que la supuesta relación entre el rendimiento de cuentas y el desempeño de los alumnos sea influenciada por factores desconocidos que influyeran a ambos, la implantación de un exigente sistema de rendimiento de cuentas a nivel estatal y el desempeño de los alumnos, tales como el tamaño de la población del estado y su composición sociodemográfica, su historia, su situación política, o su nivel económico (Carnoy y Loeb, 2002). En otras palabras, es necesario preguntarnos qué es lo que hace que un estado sea más proclive a adoptar un sistema sólido de rendición de cuentas, antes de preguntarnos sobre el efecto de este sistema en el rendimiento de los alumnos. Es perfectamente probable que existan otros factores institucionales que afecten ambos, la rendición de cuentas y el desempeño de los alumnos.

La experiencia de México con ENLACE es todavía muy joven para poder afirmar que la evaluación y la rendición de cuentas traerán necesariamente beneficios educativos a la población. Las futuras investigaciones en estos renglones tendrán que prestar atención a los posibles efectos negativos de este tipo de sistemas.

En Estados Unidos, por ejemplo, se ha señalado que la evaluación constante ha provocado distorsiones serias en el funcionamiento de las escuelas y el trabajo de los docentes, como la reducción de la enseñanza a la currícula comúnmente evaluada y la proliferación de la trampa y la copia (Hanushek y Raymond, 2003). En México ya se han detectado ciertas prácticas en esta línea. Por ejemplo, algunos docentes les piden a alumnos con bajo rendimiento que no vayan a la escuela el día que se va a administrar la prueba de ENLACE, para evitar que su desempeño pueda afectar negativamente el promedio del grupo y de la escuela, o incluso llegan a darles las respuestas durante la administración del examen (Moreno Medrano, 2008).

La agenda de la rendición de cuentas en materia educativa tiene todavía varios temas pendientes. Aquí se ha tratado solamente las for-

mas de cómo el gobierno pone a disposición del público la información sobre la marcha académica de los alumnos de todo el país, y el grado en que es receptivo a la retroalimentación de los actores educativos relevantes. Pero hay también otras acciones gubernamentales que no han estado sujetas a ningún tipo de rendición de cuentas, y que tienen un impacto directo en los resultados educativos, como el otorgamiento de plazas a maestros y los mecanismos de su promoción.

En Mayo de 2008, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Gobierno Federal, firmaron la Alianza por la Calidad de la Educación, que contempla una serie de acuerdos para reformar aspectos centrales del sistema educativo nacional. Uno de estos puntos es el asignar las plazas vacantes de maestro, de ingreso y promoción, con base en los resultados de un concurso de oposición abierto, convocado y dictaminado de manera independiente. De tomar esto lugar, habrá un cambio de fondo en la estructura de incentivos del sistema educativo mexicano.

Sin embargo, dado que esta “alianza” no ha venido acompañada de una reforma legal, es poco probable que esto suponga un cambio definitivo en el arreglo institucional de la educación en el país.

Otro tema a tratar son los sistemas de lo que se conoce como “rendición social de cuentas”. Por esto se entiende los mecanismos de control de la acción gubernamental que tienen su origen en los trabajos de múltiples organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, y medios de comunicación, y que se encaminan a exponer conductas de corrupción del gobierno, influir en política pública, o en poner nuevos temas sobre la agenda gubernamental (Peruzzotti y Smulovitz, 2006).

En México este tipo de mecanismos en la arena educativa son de muy corta vida. Existen varias organizaciones sociales, como el Observatorio Ciudadano de la Educación y Mexicanos Primero, que tienen una acción directa de influencia en autoridades educativas y en la opinión pública. La efectividad de estas asociaciones como organismos que sujetan al gobierno a la rendición de cuentas no ha sido verificada empíricamente, pero su presencia en los medios de comunicación y el reconocimiento que les hace el gobierno como actores relevantes, hace pensar que pueden llegar a tener una influencia real. Más investigación es necesaria.

Organización sindical

Aunque hace falta mucha investigación empírica al respecto, hay un cierto consenso entre los investigadores en México, de que el sindicato de maestros es un obstáculo importante de la reforma educativa que necesita el país (Ornelas, 2004). Esta presunción no es injustificada si se toma en cuenta que el SNTE tiene alrededor de 1.4 millones de afiliados, y una influencia real en factores que median el desempeño educativo de los alumnos, como días hábiles de clases, el estatus laboral de los maestros, el presupuesto educativo y la supervisión escolar.

Como se explicaba en la sección anterior, los sindicatos de maestros tienen diferentes formas de influir en la marcha de la educación. Una de ellas, es oponerse sistemáticamente a las instituciones y políticas educativas que típicamente amenazan sus intereses, tales como descentralización, autonomía escolar, evaluación de maestros, entre otras.

Del total de las protestas sindicales que tuvieron lugar en México de 1998 al año 2003, 71 por ciento estaban relacionadas con asuntos laborales (la mayoría sobre temas salariales) y 29 por ciento con políticas educativas concretas (Gentili y Suárez, 2004). He aquí dos formas inmediatas de influencia del sindicato en la educación, a través de la composición del presupuesto educativo (cuando se trata de demandas salariales) y a través de la obstaculización de políticas públicas (cuando se trata de oponer reformas).

Hay también otras formas más directas de influir en los indicadores educativos. De 1998 al año 2003, México ocupó el primer lugar en materia de conflictividad sindical docente en América Latina, con 150 protestas registradas. En total, se dedicaron 978 días a protestas, un número inferior sólo a Brasil y a Argentina. Cuando se contabiliza el número promedio de días por protesta registrada, México es también el número uno, promediando 20.8 días por protesta (Gentili y Suárez, 2004). Estos datos, en sí mismos, son indicadores del posible efecto que puede tener el sindicato en el desempeño educativo. Sólo si consideramos los días de protesta como días perdidos de clase, el efecto que la acción sindical puede tener en el aprendizaje de los alumnos es mayúsculo.

Los sindicatos suelen concentrar su oposición en reformas estratégicas. La reforma que descentralizó la educación en el país en 1992 es un buen ejemplo de cómo el sindicato puede impedir o cambiar el tono y fuerza de políticas públicas.

La descentralización representa una amenaza importante para el sindicato, que basa su principal fuerza en el número de afiliados que puede coordinar eficazmente y en la cantidad de fuerza de trabajo que controla.

A pesar de esto, el SNTE consideró estratégico negociar con el gobierno federal una descentralización “leve”, que permitiera cierto cambio en el sistema educativo, a cambio de concesiones que le permitiera mantener intactos algunos beneficios importantes (Grindle, 2004; Murillo, 1999). Así, el SNTE logró mantener un solo frente en las relaciones salariales con el gobierno, y establecer un sistema de formación y promoción salarial ampliamente benéfico para su militancia (Ornelas, 2004).

A pesar de la evidencia cualitativa (muchas veces, aplastantemente obvia) sobre la influencia en la educación de los sindicatos, hay poca evidencia cuantitativa sobre el impacto de los sindicatos en la marcha de la educación. Jesús Álvarez y sus colegas encontraron que en México los niveles de conflictividad y poder sindical a nivel estatal están negativamente asociados al desempeño de los alumnos, medidos por exámenes estandarizados de lengua, matemática y ciencias (Álvarez *et al.*, 2007).

En los estados con baja conflictividad, medida por la gravedad de conflictos magisteriales, y con poco poder sindical, medido por el grado de influencia que tiene el sindicato en la asignación de plazas y promociones de maestros, los alumnos tienden a tener mejor desempeño académico. Esto significa, que un gobierno estatal debería tener incentivos claros para atenuar el poder del sindicato y reducir los escenarios de enfrentamiento.

JALISCO Y SU CONTEXTO INSTITUCIONAL

Como se planteó anteriormente, la variación en los resultados educativos de los alumnos puede atribuirse a diferentes factores, unos asociados a los mismos alumnos y sus familias, otros asociados con la

dinámica y recursos de la escuela, y otros más a factores institucionales. Se discutió el contexto institucional de México, pero la pregunta ahora es ¿qué tan diferente es el marco institucional de la educación en Jalisco con respecto al del gobierno federal de México?

Debido al marco legal educativo prevaleciente en el país (Art, 13 de la Ley General de Educación), los aspectos centrales de los sistemas de rendición de cuentas, descentralización, exanimación, e incluso las relaciones sindicales, están establecidos a nivel federal. Sin embargo, la legislación deja suficiente espacio para la existencia de cierta variación a nivel estatal.

A pesar de este margen de libertad para reformar sus instituciones educativas, Jalisco, que en años recientes ha tenido un desempeño educativo que gira en torno a la media nacional, no ha experimentado un cambio institucional en materia educativa que lo distancie del contexto institucional nacional. El estado opera con prácticamente las mismas “reglas de juego” que ha introducido el gobierno federal.

Los gobiernos estatales, e incluso municipales, pueden tener formas diferentes de relacionarse con los actores educativos, como los sindicatos o la misma SEP. Después de todo, el contexto político, la filiación partidista, el plan de gobierno, y la personalidad del mismo gobernante, son factores que pueden influir en la acción de gobierno. Pero esa variación no constituye un diferente perfil institucional.

De hecho, a pesar de que muchos de los programas y acciones educativas interesantes y productivas que ha hecho o está haciendo el Gobierno del estado a través de sus diferentes organismos, tienen una influencia positiva en el desempeño académico de los alumnos, esos programas y acciones no han constituido tampoco en sí mismas un cambio institucional. Como se mencionó antes, es totalmente posible que muchos de los indicadores educativos mejoren por reformas y programas establecidos dentro de un mismo marco institucional.

La descentralización que ha hecho el estado con respecto a las municipalidades es principalmente administrativa y con muy poco alcance. A nivel de transparencia, sólo se aplican pruebas federales, y no hay indicio de que ningún programa de evaluación sea comunicada a alumnos y padres de una manera sustantivamente diferente que como lo hacen la mayoría de escuelas en el país. En materia de relaciones

sindicales, los niveles de conflictividad sindical del estado se encuentran en la media nacional, y no se ha alcanzado ningún acuerdo sobre ningún tema educativo que suponga un cambio institucional.

Quizá la única variación institucional del estado con respecto al Gobierno Federal sea que la educación media superior es obligatoria, según está consignado en el artículo 6 de la Ley de Educación del estado de Jalisco. Ese cambio pudo haber tenido o no un impacto en los indicadores educativos del estado, dependiendo el grado en el que haya sido afectada la estructuras de incentivos y las relaciones entre los actores educativos cuando se aprobó la ley. Analizar las consecuencias de ese cambio institucional excede los límites de este estudio, concentrado más bien en la descentralización y la autonomía escolar, la evaluación y la rendición de cuentas, y la organización sindical.

En el estudio de factores institucionales conducido por Jesús Álvarez, Jalisco es catalogado como un estado con un sistema de rendición de cuentas adecuado completamente al esquema federal, y de gran conflictividad con el sindicato (Álvarez *et al.*, 2007). Este esquema institucional no es el más adecuado para el mejoramiento del desempeño académico de los alumnos.

En la siguiente sección se analizará la situación educativa de Jalisco, especialmente la desigualdad entre sus municipios y regiones, para después abordar el tema de la diferencia institucional a nivel municipal.

Situación educativa de Jalisco

Jalisco es un estado que a pesar del desarrollo educativo que ha experimentado en las últimas décadas, aún tiene muchos retos por delante.

Aunque el desempeño del estado en varios indicadores de relevancia se puede considerar como optimista, una inspección más profunda da cuenta de la heterogeneidad de la oferta educativa al interior de la entidad, ya se le considere por regiones o por municipalidades.

En este apartado se presenta el desempeño del estado en una serie de indicadores educativos de relevancia, algunos en comparación con otros estados o con la media nacional. Con la intención de mostrar el efecto diferenciado que podría tener una reforma institucional edu-

cativa a nivel municipal, se desglosan los indicadores por regiones o municipios cuando la información así lo permite.

Se presentan tres familias de indicadores importantes: cobertura, eficiencia del sistema, y aprovechamiento de los alumnos.⁴ Esta sección comienza con una breve descripción del contexto social.

Contexto social de Jalisco

Se considera que Jalisco tiene un nivel de bienestar alto, medido por el Índice de Desarrollo Humano. Su puntuación, tanto en el 2000 como en el 2004, es de 0.8, el límite inferior de esta categoría. Ocupa el lugar número 13 en el país de acuerdo a este indicador (PNUD, 2007).

En materia económica El PIB per cápita de Jalisco está ligeramente por debajo de la media nacional, y se encuentra en el lugar número 14 entre los estados del país, considerablemente por debajo del DF y Nuevo León (INEE, 2007).

En Jalisco, el 84.6 por ciento de la población vive en localidades urbanas o semiurbanas, con una población mayor de 2 500 habitantes, un porcentaje significativamente mayor de la media nacional de 74.7 por ciento (INEE, 2006b). Esto es importante porque en todo el país el desempeño de las escuelas urbanas, públicas o privadas, suele ser en promedio mayor a las de las escuelas públicas en localidades menores, ya sean estas rurales, indígenas, o atendidas por el Conafe (INEE, 2006a; Treviño y Treviño, 2004).

Cobertura

La cobertura es uno de los indicadores más importantes de un sistema educativo. Señala la capacidad que se tiene para brindar acceso a la educación a su población. El cuadro 1 muestra el lugar de Jalisco en cuanto a cobertura de educación básica a nivel nacional, medida por la tasa neta.

La tasa neta de cobertura indica el número de alumnos en las edades normativas inscritos en determinado nivel educativo, por cada 100

⁴Es importante señalar que muchos de los indicadores que aquí se presentan no están siempre disponibles a nivel municipal. Así que para poder mostrar diferencias municipales o regionales en algunos casos se utilizan indicadores alternativos (lo más parecido posible) a los indicadores disponibles a nivel estatal.

alumnos de la misma cohorte de edad. Esta es una medida muy importante de cobertura ya que muestra los recursos con los que cuenta un sistema educativo para absorber a los estudiantes que están progresando en la escalera educativa conforme a su edad.

Cuadro 1
TASA NETA DE COBERTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA POR ENTIDAD FEDERATIVA
Y NIVEL EDUCATIVO, 2006-2007

<i>Estados</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
Aguascalientes	65.1	94.7	80.5
Baja California	64.3	106.3	82.4
Baja California Sur	75.8	107.7	88.3
Campeche	67.2	96.5	71.8
Coahuila	76.7	102.9	91
Colima	66.8	97.7	79.3
Chiapas	79.8	103.2	63
Chihuahua	59.8	98.5	75.7
Distrito Federal	81	106	99.9
Durango	66.5	100.6	81.2
Guanajuato	69.6	100.1	75.6
Guerrero	83	101.1	66.6
Hidalgo	76.7	100.6	87
<i>Jalisco</i>	<i>75.5</i>	<i>99.5</i>	<i>77.3</i>
México	65.5	102.4	83.9
Michoacán	67.9	99.4	72.3
Morelos	69	103.4	87.8
Nayarit	75.7	99.7	80.1
Nuevo León	85.1	103	87.7
Oaxaca	75	103.6	70.2
Puebla	78.4	99.6	75.5
Querétaro	82	103.4	81.2
Quintana Roo	63.3	94.7	73.7
San Luis Potosí	87.8	98.4	83
Sinaloa	73.9	101.3	82.5
Sonora	66.4	100.5	88.2
Tabasco	84	102.2	87.5
Tamaulipas	65.3	100	82.6
Tlaxcala	72.5	102.1	88.2
Veracruz	64.9	99.6	74.8
Yucatán	78.8	94.4	72.2
Zacatecas	80.8	101.7	80.1
<i>Nacional</i>	<i>73</i>	<i>101.2</i>	<i>80</i>

Fuente: (INEE, 2007).

En cuanto a la cobertura de preescolar, Jalisco se encuentra en el número 15 a nivel nacional, con una tasa neta de 75.5 por ciento, ligeramente por arriba de la media nacional de 73 por ciento. A pesar de las reformas constitucionales que señala la obligación del Estado de tener una cobertura del cien por ciento de manera paulatina, el estado todavía se encuentra muy lejos de esta meta. Contrasta Jalisco con estados como San Luis Potosí y Nuevo León, que tienen una cobertura neta de 87.8 por ciento y 85.1 por ciento respectivamente.

En primaria, la cobertura del estado está en sincronía con los avances nacionales, con una cobertura prácticamente del 100 por ciento. En secundaria la eficacia del estado es mucho menor, a diferencia de estados como el Distrito Federal y Coahuila, con cobertura superior al 90 por ciento, Jalisco tiene apenas un 77.3 por ciento de cobertura, por debajo incluso del índice nacional.

A nivel municipal la cobertura varía mucho por región. Como no hay información disponible de tasa de cobertura neta por municipio, en el cuadro 2 se presentará la tasa bruta de cobertura, aunque este indicador es menos confiable que la tasa neta, ya que en este último se incluyen también la matrícula de alumnos con extraedad, razón por la cual los índices aparecen mayores.

Comparativamente, hay dos regiones que tienen un nivel particularmente bajo de cobertura en preescolar, Altos Norte (69.36 por ciento) y la subregión Centro (76.30 por ciento). En primaria, pese a la cobertura prácticamente universal a nivel estatal, la subregión Centro y la del Sureste tienen una tasa de 95.46 por ciento y 96.76 por ciento respectivamente. En secundaria, hay varias regiones que tienen un nivel inferior a la media en términos de cobertura, como Altos Norte (87.05 por ciento) y Alto Sur (86.55 por ciento).

Alternativamente, se presenta en el cuadro 3 el índice de asistencia a la escuela por entidad federativa. Este índice puede resultar más confiable que el indicador de cobertura bruta, porque tiene su origen en datos obtenidos a través de censos y conteos poblacionales. Sin embargo, se confirman los hallazgos de los indicadores de coberturas

Cuadro 2
 PORCENTAJE DE COBERTURA POR NIVELES
 DE EDUCACIÓN BÁSICA Y REGIONES EN JALISCO.
 CICLO 2007-2008

<i>Región</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
Altos Norte	69.36	100.00	87.05
Altos Sur	78.44	99.03	86.55
Centro	82.47	99.77	93.27
Ciénega	76.72	99.68	87.15
Costa Norte	88.12	100.00	90.26
Costa Sur	86.17	100.00	90.15
Norte	86.06	100.00	86.96
Región Valles	85.30	99.56	92.57
Sierra de Amula	93.99	98.80	91.33
Sierra Occidental	87.01	99.82	91.55
Subregión Centro	76.30	95.46	89.37
Sur	87.79	99.88	90.77
Sureste	79.55	96.76	87.39
Jalisco	83.15	99.27	89.62

Fuente: Estadística Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

anteriores. En el 2005 el 97 por ciento de los niños y niñas de entre 6 y 11 años, en edad de asistir a la primaria, asistían efectivamente a la escuela. En cuanto a los niños y niñas de entre 12 y 14 años, la cifra es 87.9 por ciento. Esto no quiere decir que toda esta población asistía a la primaria. Debido al elevado porcentaje de extraedad en Jalisco para este grupo poblacional, es muy probable que muchos de estos niños asistan de hecho a la escuela primaria. Por ejemplo, de entre los alumnos de 14 años, sólo el 70.5 por ciento tienen un avance regular para su edad normativa (INEE, 2007), lo que quiere decir que el otro 29.5 por ciento que está matriculado están, muy probablemente, matriculados en grados inferiores.

En el lado positivo, ha habido un aumento en la tasa de asistencia escolar en estos grupos poblacionales del 2000 al 2005, particularmente para el grupo de 12 a 14 años. En un periodo de 5 años esta tasa fue de 82.7 por ciento a 87.9 por ciento.

Cuadro 3
TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS
POR ENTIDAD FEDERATIVA Y GRUPO DE EDAD, 2005

<i>Estados</i>	<i>6-11 años</i>		<i>12-14 años</i>	
	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Aguascalientes	96.6	98.1	85.5	89.9
Baja California	93.9	96.5	88	92.1
Baja California Sur	96	97.1	90.6	93.2
Campeche	94.4	97	86.2	90.5
Coahuila	96.6	97.8	89	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	94.2	95.8
Durango	95.5	97.3	83.8	90.3
Guanajuato	95.4	97.1	78	86
Guerrero	91.2	95.1	83.7	88.3
Hidalgo	96.6	97.6	88.7	92
<i>Jalisco</i>	<i>95.6</i>	<i>97</i>	<i>82.7</i>	<i>87.9</i>
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	87.9	92
Nuevo León	97	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	93.6
San Luis Potosí	95.8	97.8	87.8	92
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	96.4	83.6	89.6
Yucatán	95.4	97.4	88.1	92.5
Zacatecas	95.7	97.6	80.8	88.3
<i>Nacional</i>	<i>94.7</i>	<i>96.9</i>	<i>85.4</i>	<i>90.3</i>

Fuente: (INEE, 2006c).

A nivel municipal, se cuenta con un indicador que permite ver la población que asiste a la escuela de entre un grupo de edad mayor, que abarca también la edad para asistir a la educación media, media superior, y superior. El cuadro 4 muestra este indicador para cada una de las regiones de Jalisco.

Cuadro 4
 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE ASISTE A LA ESCUELA
 ENTRE 6 Y 24 AÑOS ENTRE LA POBLACIÓN DE LA MISMA EDAD, POR MUNICIPIO, 2005

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de asistencia</i>
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: IDH Municipal, 2008.

El porcentaje de alumnos de entre 6 y 24 años que realmente asiste a la escuela muestra la cobertura efectiva del sistema en una región. Más allá de los lugares educativos disponibles para una determinada población, este indicador también muestra la facilidad con la que estos espacios son ofrecidos y tomados por la comunidad. El problema más grave se concentra en las regiones Altos Norte y Altos Sur, en donde poco más del 40 por ciento de la población en edad de asistir a algún grado educativo, incluyendo la educación superior, se encuentra fuera. Esto limita la acumulación de capital humano de la población y su subsiguiente posibilidad de aprovechar las mejores oportunidades laborales disponibles en el mercado, presente o futuro.

A nivel estatal sólo el 64 por ciento de la población entre 6 y 24 años de edad asisten a la escuela, lo que da una idea del gran retraso educativo, que dado los indicadores anteriores, está mayormente concentrado en secundaria hacia delante. De nuevo, las regiones Altos Sur (57 por ciento) y Altos Norte (58 por ciento).

Otro indicador importante es el de la tasa de población alfabeta en la comunidad. Este no es exactamente un indicador de cobertura, pero sí muestra los alcances pasados del sistema. El porcentaje de población alfabeta señala el éxito que tiene y ha tenido el sistema en proporcionar educación a su población. El cuadro 5 muestra este indicador desglosado por región.

Cuadro 5
PORCENTAJE DE POBLACIÓN ALFABETA ENTRE POBLACIÓN
DE 15 AÑOS Y MÁS DEL MUNICIPIO DE 2005

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de población alfabeta</i>
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: IDH Municipal 2005.

Este indicador da cuenta del nivel de rezago educativo que tiene cada región del estado. Idealmente, la población considerada adulta, es decir, mayor de quince años, debería de haber cursado los grados suficientes de educación para poder leer y escribir. Desafortunada-

mente, esta meta se ve todavía lejana para varias regiones. Aunque a nivel estatal el porcentaje de población alfabeta es del 94 por ciento, la región Sureste (85 por ciento) y Norte (85 por ciento) presentan los más grandes rezagos.

Reprobación, deserción, y eficiencia terminal

Este grupo de indicadores muestran la eficiencia interna del sistema, la promoción y trayectoria de los estudiantes por los diferentes niveles educativos.

El índice de aprobación mide el éxito escolar, el porcentaje de alumnos que cumplen con los requisitos necesarios de promoción al final de un determinado año. Este indicador no está, sin embargo, estandarizado. Es decir, es susceptible a la variación en la exigencia de los docentes y a la variación en las prácticas de aprobación entre estados, municipios, o incluso escuelas. Así que tiene que tomarse con precaución.

De acuerdo con el cuadro 6 la tasa de aprobación en educación primaria, tanto general, indígena, como comunitaria, se encuentra o en la media nacional o ligeramente arriba. En secundaria, sin embargo, el índice total para el estado de Jalisco, 82 por ciento, está considerablemente arriba de la media nacional de 77.2 por ciento, pero abajo todavía de estados como Hidalgo (88.4 por ciento) y Chiapas (88.3 por ciento). Esto puede indicar que en Jalisco hace falta institucionalizar apoyos concretos para ayudar a promover los alumnos de un nivel a otros. Sin embargo, esta es sólo una conjetura, pues no se sabe si otros factores, familiares, escolares o institucionales están marcando la diferencia.

En el cuadro 7 se muestran indicadores de reprobación, deserción, y eficiencia terminal por regiones de Jalisco.

Lo primero que salta a la vista es que los tres indicadores en secundaria tienen desempeño considerablemente inferior a los indicadores de primaria. Esto es consistente con lo que pasa a nivel nacional, donde todavía falta un camino largo por recorrer para poder hacer a la secundaria más eficiente. La eficiencia terminal de secundaria en las regiones con mayores retos, va de 71.31 por ciento (Altos Norte) a

Cuadro 6

TASA DE APROBACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA Y NIVEL EDUCATIVO,
SEGÚN MODALIDAD DE SERVICIO, 2005-2006

	<i>Primaria</i>				<i>Secundaria</i>			
	<i>Total</i>	<i>General</i>	<i>Indígena</i>	<i>Comunitaria</i>	<i>Total</i>	<i>General</i>	<i>Técnica</i>	<i>Telesec.</i>
Aguascalientes	97.2	97.3		56.1	81.3	80	80.3	87.2
Baja California Nte.	98.1	98.3	97.6	42.2	84.6	83.9	85.4	92.3
Baja California Sur	97.2	97.3		68.2	88	89.6	84.1	94.3
Campeche	93.6	93.8	90.8	75.2	73.8	72.5	69	87.5
Coahuila	98	98.1		60.5	79.5	78.8	79.5	94.6
Colima	96.5	96.6		67.1	83.6	84.1	80.1	91.4
Chiapas	93.2	94.6	90.1	93.3	88.3	85.3	80.5	95.2
Chihuahua	95.4	95.9	89.9	61.9	77.6	77.3	76.5	85.9
Distrito Federal	98.8	98.8		98.9	82.6	82.5	82.5	93.4
Durango	96.9	97.7	88.1	69.5	78.4	77.4	71.5	92.9
Guanajuato	95.2	95.3	94.7	86.9	83.4	80.2	73.7	92.7
Guerrero	92.4	94.2	87.3	62.2	84.3	80	82.5	96.2
Hidalgo	95.5	96.4	93.3	60.7	88.4	83.2	86.8	94.9
<i>Jalisco</i>	<i>96.5</i>	<i>96.6</i>	<i>93.3</i>	<i>67.8</i>	<i>77.2</i>	<i>74.9</i>	<i>76.7</i>	<i>93</i>
México	97.3	97.3	96.5	91.4	81.4	81.8	75.2	92.1
Michoacán	94.2	94.6	92.3	63	76.5	71.7	70.5	94.6
Morelos	97.6	97.8	95.2	65.5	84.5	84.9	78.4	94.4
Nayarit	97.2	97.7	94.7	65.2	88.3	84.4	89.5	96
Nuevo León	98	98		84.6	83.1	85.7	76.2	95.2
Oaxaca	90.6	92.1	88.8	51.6	85.5	81.7	77.4	95.6
Puebla	95.1	95.5	93.4	69.5	85.6	79	78.8	96
Querétaro	96.2	96.3	95.9	93.8	78.2	78.5	70.1	85.7
Quintana Roo	95.1	95.2	93.9	51.8	84.1	78.9	84.5	95.7
San Luis Potosí	94.7	95.2	95.8	62.5	84.6	77.5	79.9	96.2
Sinaloa	95.2	95.5	95.3	66	75.3	71.7	79.6	86.3
Sonora	98.1	98.2	96.7	67.5	85.5	85.3	82.9	94.8
Tabasco	94.4	94.6	96.8	62	81.3	76.8	71.5	94
Tamaulipas	97	97.1		67.7	79.7	76.8	80.3	95.2
Tlaxcala	97.8	98.1	96.1	63.2	82.8	80.1	81.4	90.3
Veracruz	92.9	93.4	90.9	64.1	80.9	71.4	73.1	91.8
Yucatán	93.6	93.7	92.4	85	72.2	70.4	69.8	90.4
Zacatecas	97.4	97.4		100	84.2	75.7	75.1	96
<i>Nacional</i>	<i>95.7</i>	<i>96.2</i>	<i>90.8</i>	<i>71.6</i>	<i>82</i>	<i>79.7</i>	<i>77.8</i>	<i>93.7</i>

Fuente: (INEE, 2007).

Cuadro 7
INDICADORES DE REPROBACIÓN, DESERCIÓN Y EFICIENCIA
TERMINAL PARA LAS REGIONES DE JALISCO
SEGÚN EL CICLO ESCOLAR, 2006-2007

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de Reprobación</i>		<i>Porcentaje de Deserción</i>		<i>Porcentaje de Eficiencia Terminal</i>	
	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
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	.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	.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	.60	4.05	94.54	80.07
Sierra de Amula	4.00	5.48	.74	4.20	95.47	81.55
Sierra Occidental	4.50	5.24	.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	.83	6.06	89.73	76.86
Jalisco	4.44	7.77	1.09	5.14	90.58	76.67

Fuente: Estadística Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

74.25 por ciento (Altos Sur). Esto indica que poco menos de 30 estudiantes en secundaria no terminan en tiempo y forma en las escuelas de estas regiones.

La región de los Altos Norte es la que enfrenta los mayores retos. Sus indicadores se encuentran consistentemente en los niveles más bajos. Sus porcentajes de reprobación son muy altos, particularmente en secundaria, dónde unos de cada 10 alumnos reprueba.

El cuadro 7 muestra también otros indicadores preocupantes. En la región subcentro, que abarca principalmente la zona metropolitana de Guadalajara, la reprobación en secundaria es la más alta del estado.

En cuanto a la eficiencia terminal, algunas regiones presentan “focos rojos”. La eficiencia terminal es la proporción entre los alumnos que entran a estudiar a un determinado grado o nivel educativo y el número de alumnos graduados dentro de esa misma generación. Es un indicador global que señala el grado de éxito que tiene un sistema en promover hasta la graduación a sus alumnos inscritos, y por tanto, se ve directamente afectado por los índices de reprobación y deserción. Este indicador se puede ver también influenciado por factores externos a la escuela (como la emigración y la oferta de trabajo) que pueden funcionar como “atrayentes” de la población inscrita en un determinado momento en la escuela, reduciendo el índice de alumnos graduados dentro de una generación. En la Costa Sur, por ejemplo, 16 alumnos de cada 100 no termina la Primaria, un número considerablemente más bajo que la cifra del estado (10 por ciento) y del país (4 por ciento).

Para apreciar las diferencias regionales en la tasa de aprobación, se presenta su contraparte, la tasa de reprobación. Si tomamos en cuenta que la investigación educativa muestra que la reprobación es la antesala del abandono escolar (Muñoz Izquierdo, Rodríguez, Restrepo de Cepeda, y Borrani, 1979), este indicador cobra gran importancia. Varias regiones presentan índices de reprobación mayores al del estado. Entre éstas se encuentran la región Altos Norte (ambos, en primaria y secundaria), y la subregión Centro, con un índice de reprobación del 13.06 por ciento, considerablemente mayor que el 7.7 por ciento estatal.

Para identificar a los municipios con las mayores problemáticas, los cuadros 8, 9 y 10, presentan los municipios con mayor y menor índices de reprobación, deserción, y eficiencia terminal respectivamente.

Se puede apreciar que los municipios que tienen un alto índice de reprobación en primaria no necesariamente tienen problemas en la secundaria. Hay varios municipios cuya incidencia de reprobación es dos o casi tres veces mayor que las cifras estatales. En el extremo se encuentra Atemajac de Brizuela, donde uno de cada cuatro estudiantes

reprueba a final del grado. En San Cristóbal de la Barranca el índice de reprobación es prácticamente del 10 por ciento, casi tres veces el indicador a nivel estatal y el doble de la media nacional.

Cuadro 8
MUNICIPIOS CON EL MAYOR Y MENOR PORCENTAJE DE REPROBACIÓN
EN PRIMARIA Y SECUNDARIA, 2006-2007

<i>Primaria</i>		<i>Secundaria</i>		
<i>Baja</i>		<i>Baja</i>		
1	Mixtlán	1.16	Cuautla	0.00
2	Teuchitlán	1.51	Chimaltitán	0.00
3	San Marcos	1.55	Jilotlán de los Dolores	0.23
4	Antonio Escobedo	1.73	Hostotipaquillo	0.40
5	Cocula	1.75	Manuel M. Dieguéz	0.88
6	Teocuitatlán de Corona	1.77	Zapotitlán de Vadillo	1.06
7	Etzatlán	1.77	Ejutla	1.11
8	Acatlán de Juárez	1.86	San Sebastián del Oeste	1.32
9	Villa Corona	1.92	Tonila	1.50
10	Ahualulco de Mercado	2.19	San Marcos	1.63
<i>Alta</i>		<i>Alta</i>		
1	San Gabriel	6.99	Villa Corona	14.29
2	Bolaños	7.01	Puerto Vallarta	15.18
			Concepción de Buenos	
3	Pihuamo	7.06	Aires	15.65
4	San Martín de Bolaños	7.22	Colotlán	15.65
5	Quitupan	7.31	Atoyac	15.74
6	Tecalitlán	7.44	Ojuelos de Jalisco	16.33
7	Mezquitic	7.92	Ocotlán	16.53
8	Villa Guerrero	7.93	Villa Guerrero	18.58
9	Chimaltitán	8.75	Sayula	19.78
	San Cristobal de la			
10	Barranca	9.98	Atejamac de Brizuela	25.61
	Jalisco	3.63		11.55

Fuente: Estadística Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

Hay también mucha variación entre municipios en cuanto al índice de deserción. En Concepción de Buenos Aires 12 de cada 100 alumnos abandonan la secundaria, y en San Martín de Bolaños cinco de cada 100.

Cuadro 9
MUNICIPIOS CON EL MAYOR Y MENOR PORCENTAJE DE DESERCIÓN
EN PRIMARIA Y SECUNDARIA, 2006-2007

<i>Primaria</i>		<i>Secundaria</i>		
<i>Baja</i>		<i>Baja</i>		
1	Amacueca	0.00	Manzanilla de la Paz, La	0.00
2	Amatitán	0.00	San Cristóbal de la Barranca	0.00
3	Antonio Escobedo	0.00	Cuautla	0.91
4	Atenguillo	0.00	Cuatitlán de García Barragán	1.04
5	Atoyac	0.00	Hostotipaquillo	1.37
6	Cabo Corrientes	0.00	Juchitlán	1.40
7	Chiquilistlán	0.00	Tuxcacuesco	1.70
8	Encarnación de Díaz	0.00	Tonila	1.89
9	Etzatlán	0.00	Amatitán	2.20
10	El Grullo	0.00	Zapotitlán de Vadillo	2.33
<i>Alta</i>		<i>Alta</i>		
1	Chapala	2.18	Jocotepec	7.74
2	Tonalá	2.18	Quitupan	8.02
3	San Miguel el Alto	2.33	Villa Corona	8.17
4	Huerta, La	2.52	Acatlic	8.27
5	Jalostotitlán	2.76	Tuxcueca	8.94
6	Tonaya	2.82	Mezquitic	9.02
7	Atejamac de Brizuela	2.89	San Martín de Bolaños	9.39
8	Guachinango	3.19	Bolaños	9.67
9	Tuxcueca	4.75	Jilotlán de los Dolores	11.07
10	San Martín de Bolaños	5.23	Concepción de Buenos Aires	12.37
	Jalisco	1.18		4.85

Fuente: Estadística Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

Como era de esperarse, en Atemajac de Brizuela, cuyo índice de reprobación es muy alto, el índice de eficiencia terminal es sólo del 57 por ciento, lo cual abona a la hipótesis de que la reprobación es la antesala del abandono escolar. También tienen índices muy bajos de eficiencia terminal en secundaria, Quitupan (56.06 por ciento) y Concepción de Buenos Aires (56.73 por ciento). En primaria los índices más bajos son de San Martín de Bolaños (73.33 por ciento) y San Cristóbal de la Barranca (76.04 por ciento).

Cuadro 10
MUNICIPIOS CON EL MAYOR Y MENOR PORCENTAJE DE EFICIENCIA
TERMINAL EN PRIMARIA Y SECUNDARIA, 2006-2007

<i>Primaria</i>		<i>Secundaria</i>		
<i>Bajo</i>		<i>Bajo</i>		
1	Amacueca	100.00	Manuel M. Dieguez	97.22
2	Atengo	100.00	Cuautla	95.12
3	Ejutla	100.00	Amatitán	93.11
4	Etzatlán	100.00	Huejucar	91.00
5	Manuel M. Diéguez	100.00	Tuxcacuesco	90.16
6	Manzanilla de la Paz, La	100.00	Mixtlán	90.12
7	Mazamitla	100.00	Chimaltitán	88.24
8	Mexticacán	100.00	Limón, El	88.12
9	Mixtlán	100.00	Atenguillo	88.06
10	El Salto	100.00	Guachinango	88.00
<i>Alto</i>		<i>Alto</i>		
1	Ayotlán	81.18	San Diego de Alejandría	66.67
2	Jesús María	80.93	Villa Corona	65.55
3	Guachinango	80.00	Degollado	64.21
4	Tamazula de Gordiano	79.94	Ocotlán	64.14
5	Mezquitic	79.48	Jalostotitlán	63.22
6	Pihuamo	79.38	Villa Guerrero	59.00
7	Tecalitlán	78.50	Techaluta de Montenegro	58.57
8	Cuautla	77.78	Atejamac de Brizuela	57.14
9	San Cristóbal de la Barranca	76.04	Concepción de Buenos Aires	56.73
10	San Martín de Bolaños	73.33	Quitupan	56.06
	Jalisco	91.30		74.71

Fuente: Estadística Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

Desempeño de los alumnos

Para abordar el tema del desempeño educativo de los estudiantes en Jalisco y sus diferentes subregiones, se presentan aquí los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centro Escolares (ENLACE).

Este programa de evaluación genera una escala de carácter nacional que permite la comparación de los resultados a nivel individual y por diferentes formas de agregación, de la escuela al estado o la modalidad.

Los exámenes administrados a todos los grados son estandarizados, objetivos, y centrados en objetivos curriculares. Las pruebas son de

opción múltiple y son escalados con base en la Teoría de Respuesta al Ítem (IRT, por sus siglas en inglés).

Los exámenes están medidos en una escala que va de 200 a 800 puntos. El cuadro 11 presenta los resultados por estados de la República Mexicana.

Cuadro 11
PUNTAJE EN LA PRUEBA DE ENLACE DE ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS
DE SEXTO GRADO PARA TODO EL PAÍS DESAGREGADO POR ESTADO

<i>Entidad</i>	<i>Español</i>	<i>Matemáticas</i>
Aguascalientes	512.2	529.2
Baja California	500.5	493.5
Baja California Sur	510.3	496.6
Campeche	498.6	503.6
Coahuila	518.7	517.6
Colima	510.5	506.6
Chiapas	488.2	501.3
Chihuahua	505.3	507.8
D.F.	568.6	561.8
Durango	498.9	507.5
Guanajuato	501.2	499.2
Guerrero	479.4	486.6
Hidalgo	493.5	492.4
<i>Jalisco</i>	<i>520.4</i>	<i>523.2</i>
Estado México	516.4	510.8
Morelos	510.4	508.4
Nayarit	503	508.9
Nuevo León	524.1	523.5
Oaxaca	472.3	484.6
Puebla	497.1	501.7
Querétaro	523.9	513.7
Quintana Roo	504.6	495
San Luis Potosí	497.3	495.2
Sinaloa	510.9	525.7
Sonora	524.5	529.8
Tabasco	491.6	486.5
Tamaulipas	502.5	496.1
Tlaxcala	505	512.1
Veracruz	499.8	498.9
Yucatán	517.1	504.2
Zacatecas	497.5	507.7
<i>Nacional</i>	<i>508.9</i>	<i>509.6</i>

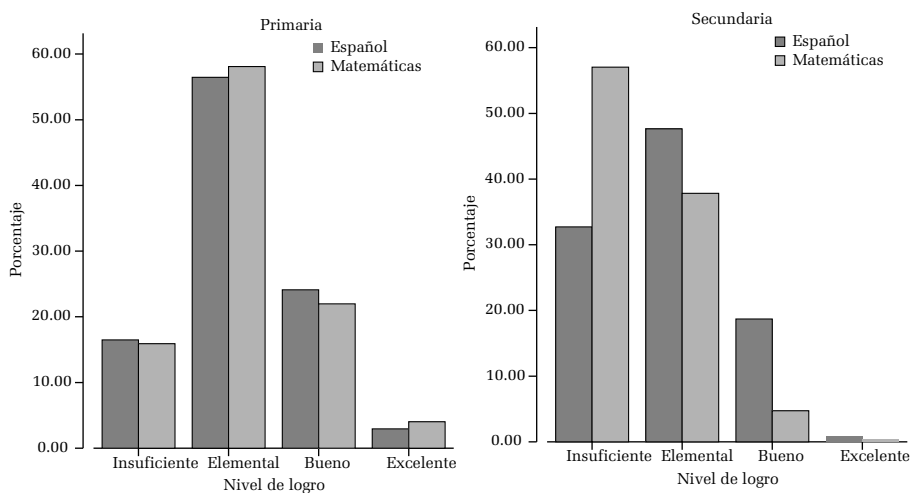
Fuente: Secretaría de Educación Pública. México 2008.

En español tanto como en matemáticas, Jalisco tiene una puntuación promedio por arriba de la media nacional. De hecho, a nivel nacional Jalisco ocupa el lugar número quinto en español y el lugar número sexto en matemáticas.

Estos resultados, positivos a todas vistas, deben ponerse en perspectiva. Además de la puntuación bruta, los resultados también se pueden expresar categóricamente. Hay cuatro categorías según el grado de dominio de los conocimientos y habilidades evaluados por las pruebas. Las categorías, o niveles de logros, son insuficiente, elemental, bueno, y excelente. La gráfica 1 presenta el porcentaje de alumnos en el estado en primaria y secundaria según su nivel de logro, como un ejemplo de la situación académica en la que se encuentran los estudiantes de Jalisco.

Gráfica 1

PORCENTAJE DE ALUMNOS POR NIVEL DE LOGRO EN ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS DE PARA PRIMARIAS Y SECUNDARIAS DE JALISCO, 2006-2007



Fuente: Estadística Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

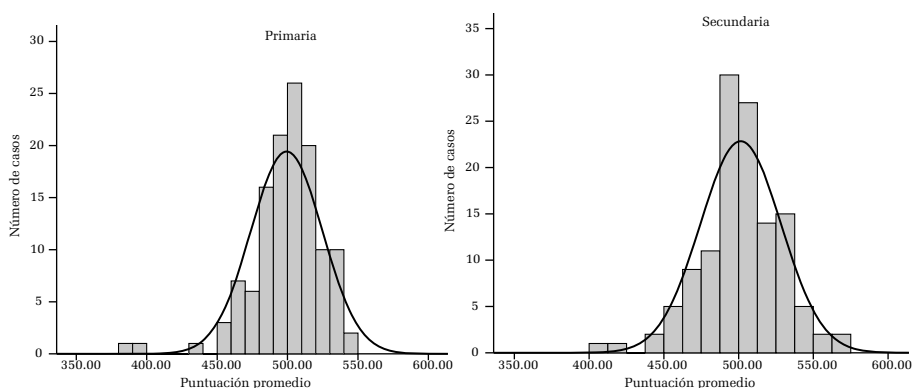
Como se puede apreciar, alrededor del 72 por ciento de los estudiantes en primaria se encuentran en los niveles insuficiente y elemental de español. La situación es todavía más grave en matemáticas de secundaria, en donde un 94 por ciento de los estudiantes se encuentra en los

dos niveles más bajos. Esto indica que pese al relativo buen lugar que Jalisco ocupa en desempeño a nivel nacional, los niveles de logro alcanzado son muy bajos y requieren ser mejorados de manera urgente.

El desempeño de los estudiantes en la prueba de ENLACE no es homogéneo al interior del estado. Para ejemplificar esto, la gráfica 2 muestra un histograma de la puntuación promedio municipal en español para primaria y secundaria.

Gráfica 2

HISTOGRAMA DE PUNTUACIÓN PROMEDIO MUNICIPAL EN LA PRUEBA DE ENLACE DE ESPAÑOL EN PRIMARIA Y SECUNDARIA, 2006-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística Educativa; Secretaría de Educación Jalisco.

Como se puede apreciar, hay una gran variación por municipio en la puntuación promedio en español y matemáticas, tanto en primaria como en secundaria. Mediante la observación de las colas de ambas distribuciones se puede apreciar la gran distancia que guarda la puntuación media de algunos municipios con respecto a la media estatal de primaria (518.13 puntos) y secundaria (520.49 puntos). Hay también un ligero sesgo negativo en la distribución, con un incremento en el número de casos en las puntuaciones inmediatamente superiores a la media de ambas distribuciones. Ambas distribuciones tienen también una ligera desviación de una distribución normal, especialmente en secundaria, donde la concentración en torno a la media es mayor que en primaria.

En el caso de la distribución de puntuaciones en español de ENLACE para primaria, hay tres municipios con una puntuación particularmente baja que está alargando la distribución hacia los valores inferiores, Mezquitic (380 puntos), Bolaños (390.67 puntos), y Cuautitlán de G.B. (436.85 puntos).

Otra forma de entender la diferencia en desempeño educativo entre municipios es mediante la comparación del porcentaje de alumnos que se encuentra en cada uno de los niveles de desempeño. El cuadro 12 muestra el desempeño de los estudiantes en las pruebas de ENLACE de primaria desagregado por regiones. Se puede ver inmediatamente que, en promedio, el desempeño en matemáticas es superior al desempeño en español. Esto es cierto en todas las regiones del estado, aunque obviamente hay algunos municipios específicos en que el desempeño es inverso.

Cuadro 12
PORCENTAJE DE ALUMNOS POR NIVEL DE LOGRO EN ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS
DE PRIMARIAS DE JALISCO, 2006-2007, DESAGREGADO POR REGIÓN

<i>Región</i>	<i>Logro insuficiente</i>		<i>Logro elemental</i>		<i>Logro bueno</i>		<i>Logro excelente</i>	
	<i>Español</i>	<i>Mat.</i>	<i>Español</i>	<i>Mat.</i>	<i>Español</i>	<i>Mat.</i>	<i>Español</i>	<i>Mat.</i>
Altos Norte	19.71	19.06	59.60	59.71	18.86	18.23	1.84	3.01
Altos Sur	18.68	17.63	58.86	59.97	20.42	19.10	2.04	3.31
Centro	20.29	19.34	59.72	60.45	18.43	17.79	1.57	2.42
Ciénega	18.16	16.90	57.88	57.38	21.71	21.69	2.25	4.04
Costa Norte	19.11	18.39	56.47	59.68	21.91	19.04	2.51	2.89
Costa Sur	22.77	22.23	56.77	57.08	18.53	17.88	1.93	2.82
Norte	39.07	38.09	46.00	46.63	13.55	13.01	1.37	2.26
Región Valles	19.32	18.65	58.47	57.95	20.39	20.14	1.82	3.26
Sierra de Amula	18.76	19.58	57.77	56.72	21.03	19.95	2.44	3.74
Sierra Occidental	19.12	17.84	55.78	54.83	22.09	21.50	3.02	5.83
Sur	17.64	18.63	58.54	50.20	21.33	19.68	2.49	3.49
Sureste	24.14	25.07	60.02	58.88	14.74	14.28	1.10	1.77
Jalisco	19.09	15.91	55.04	58.10	23.25	21.97	2.62	4.02

Fuente: Estadística educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

El cuadro 12 muestra cómo la mayor parte de los alumnos en primaria en Jalisco (74 por ciento) mantienen un desempeño insuficiente o elemental en español y en matemáticas. Sin embargo, al interior de las diferentes regiones del estado encontramos mucha variación. En cuanto a desempeño en Español, la región Norte tiene un 85 por ciento de la población con nivel de logro insuficiente o elemental, y en similar situación está la región Sureste (84.16 por ciento), y la región Centro (80.01 por ciento). En el extremo positivo de esta distribución tenemos a la minoría de alumnos, y regiones como Sureste apenas y tienen un poco más de uno por ciento de sus estudiantes en la categoría de excelencia en español. Los resultados en matemáticas son muy parecidos.

La situación de la secundaria es todavía más alarmante que la de la primaria. El cuadro 13 muestra el nivel de logro por región para secundaria.

Cuadro 13
PORCENTAJE DE ALUMNOS POR NIVEL DE LOGRO EN ESPAÑOL
EN SECUNDARIAS DE JALISCO, 2006-2007, DESAGREGADO POR REGIÓN

<i>Región</i>	<i>Logro insuficiente</i>	<i>Logro elemental</i>	<i>Logro bueno</i>	<i>Logro excelente</i>
Altos Norte	37.43	46.88	15.21	.48
Altos Sur	30.98	48.25	20.15	.63
Centro	42.58	46.03	11.12	.27
Ciénega	37.47	46.37	15.69	.47
Costa Norte	36.04	44.09	18.67	1.20
Costa Sur	43.02	43.75	12.46	.77
Norte	52.20	35.73	11.83	.23
Región Valles	39.16	45.81	14.22	.82
Sierra de Amula	34.23	47.10	17.99	.67
Sierra Occidental	42.54	44.57	12.31	.58
Sur	34.86	48.37	16.26	.50
Sureste	42.96	45.81	11.17	.06
Jalisco	32.73	47.66	18.70	.91

Fuente: Estadística Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

A nivel estatal, el 80 por ciento de los alumnos se encuentra en los dos niveles más bajos de logro académico, e incluso, algunas regiones, como el Sureste y la Sierra Occidental alcanzan cifras cercanas al 90 por ciento. En casi todas las regiones, sin embargo, el porcentaje de alumnos que se encuentran en el nivel de excelente no llega siquiera al uno por ciento.

Una manera de medir el nivel de bienestar de un sistema educativo es a través del Índice de Educación, que es una medida compuesta que incluye varios indicadores relevantes. El cuadro 14 muestra el Índice de Educación 2005 del municipio con mayor y menor puntaje y da una idea de la desigualdad educativa municipal del estado. Como se puede deducir de varios indicadores que se han presentado, la mayoría de municipios con el menor índice se encuentran en alguna de las regiones del sur.

Cuadro 14
MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR ÍNDICE DE EDUCACIÓN EN JALISCO

<i>Nombre de municipio</i>	<i>Índice de educación de 2005</i>	<i>Región</i>
<i>Puntaje menor</i>		
1 Mezquitic	0.63	Norte
2 Manuel M. Diéguez	0.70	Sureste
3 Quitupán	0.72	Sureste
4 Atemajac de Brizuela	0.73	Sur
5 Jilotlán 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 Cuautitlán de G.B.	0.75	Costa Sur
<i>Puntaje mayor</i>		
1 Ahualulco de Mercado	0.85	Valles
2 Magdalena	0.85	Valles
3 Autlán de Navarro	0.85	Costa Sur
4 Mascota	0.85	Sierra Occidental
5 Ciudad Guzmán	0.86	Sur
6 Colotlán	0.86	Norte
7 Puerto Vallarta	0.86	Costa Norte
8 Zapopan	0.87	Subregión Centro
9 Acatlán de Juárez	0.87	Centro
10 Guadalajara	0.87	Subregión Centro

Fuente: IDH municipal 2005.

*El rol institucional de los municipios
en la educación: un análisis exploratorio*

La sección anterior da cuenta de la gran variabilidad en desempeño educativo entre los municipios del estado, medido por varios indicadores. Esta variación puede ser explicada por determinantes no relacionados con factores institucionales. Por ejemplo, la diferencia entre el resultado educativo en español y matemáticas entre municipalidades urbanas y rurales puede ser explicado por la diferencia en recursos materiales y pedagógicos de estas dos modalidades de escuelas, y por la diferencia en los grados de marginación en que viven ambas poblaciones (INEE, 2006a; Treviño y Treviño, 2004).

La pregunta en la que se centra esta sección es otra: ¿hasta qué grado la variación en resultados educativos entre diferentes municipios puede ser atribuible a factores institucionales de carácter municipal?

En principio, hay pocas indicaciones de que los municipios alteren el arreglo institucional prevaleciente en el estado o en el país. Por ejemplo, en materia sindical, en América Latina la mayor parte de los conflictos toman lugar a nivel nacional (54 por ciento) y a nivel estatal (31 por ciento). Apenas una pequeña proporción toma lugar a nivel municipal (5 por ciento). El caso de México es consistente con este patrón (Gentili y Suárez, 2004).

De hecho, la regulación educativa no contempla obligaciones educativas para los municipios distintos de las funciones administrativas, aunque deja abierta la puerta para que éstos, de quererlo, puedan establecer políticas y programas de acción municipal. El artículo 15 de la Ley General de Educación, establece que “el ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad...”. Sin embargo, no se contempla ningún esquema de financiamiento o de disposición discrecional de fondos para apoyar cualquier iniciativa originada en el municipio, lo que en la práctica imposibilita su involucramiento. La mayor parte de estas obligaciones son administrativas y de promoción de actividades planeadas por otras instancias, generalmente la Secretaría de Educación estatal o federal.

Algunos programas federales, como el PEC, contemplan la participación financiera de los municipios en labores de autonomía de la educación, pero en sí mismo no la demandan.

Esto no quiere decir que los municipios no emprendan acciones concretas, incluso acciones sistemáticas, en materia educativa, mismas que pueden alterar el entorno institucional de las escuelas ubicadas en el municipio. Sin embargo, no existe un registro sistemático de estas acciones al interior de los municipios, muchísimo menos un registro transversal municipal que registre las diferentes maneras en que los municipios enfrentan las necesidades educativas de su población.

Aunque haya una gran variación entre los diferentes municipios en términos de indicadores educativos, la escasa variabilidad en la acción educativa municipal, y su prácticamente nulo registro sistemático de sus pocas acciones en esta materia, imponen restricciones técnicas importantes a propósito de identificar estadísticamente el impacto de las instituciones educativas municipales en la educación.

En esta sección, se presenta un ejercicio analítico para explorar hasta qué grado las acciones educativas de los gobiernos municipales pueden llegar a jugar un rol en los resultados educativos de su población. Es importante señalar que este es un mero análisis exploratorio, y que por limitaciones de diseño, las observaciones deben ser tomadas con precaución.

Acción educativa municipal a través de la educación para adultos

La instalación de plazas comunitarias puede ser entendida como un indicador del interés o esfuerzo de un municipio por la educación. También puede significar el grado de recursos con los que cuenta un municipio. Para tratar de controlar estadísticamente este efecto, introduciremos el ingreso per cápita municipal como una medida del bienestar económico del municipio y sus habitantes.

Las plazas comunitarias son espacios educativos en donde se imparte educación virtual para cursar desde el inicio o continuar la educación básica. Además, se puede participar en cursos de capacitación para el trabajo. Las plazas comunitarias se establecen por convenio de los gobiernos municipales y el Instituto Estatal para la Educación

de los Adultos (IEEA) y buscan coadyuvar al abatimiento del rezago educativo en el estado. Hay también plazas comunitarias por todo el país y en varias partes de Estados Unidos.

Los servicios que se presentan en estas plazas con gratuitos, y el salario del personal es cubierto por el Gobierno del Estado. Sin embargo, los ayuntamientos se hacen regularmente cargo del pago de instalaciones, así como de los servicios de agua, electricidad, teléfono y, en algunos casos, de la conectividad. Es también común apoyar con la promoción de la plaza, mediante la pinta de bardas, perifoneo, espacios en la TV y radio local. Las plazas comunitarias son entonces instaladas por la iniciativa o apoyo total del gobierno municipal donde van a ser instaladas.

Con este antecedente, en esta sección se utiliza la disponibilidad de plazas comunitarias en el municipio como una variable “proxy” o indicativa del esfuerzo educativo de los municipios y del posible impacto que una acción más sistemática podría llegar a tener en los resultados educativos de su población.

Datos y metodología

Para este ejercicio se utilizó la base de datos del IDH municipal. La variable de resultado es el porcentaje de población de entre 6 y 24 años que asiste a la escuela de entre la población del mismo grupo de edad residente en el municipio, medido como porcentaje. La variable de investigación es una variable de indicador que admite 1, si el municipio tiene instaladas plazas comunitarias y 0 si no. Como control principal, se incorporó el ingreso *per cápita* municipal total anual ajustado a Cuentas Nacionales de 2005.

Para identificar el efecto de la acción municipal en materia educativa, medido por la disponibilidad de plazas comunitarias en el municipio, se estimó el siguiente modelo de regresión lineal:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 \text{Ingreso} + \beta_2 \text{Plaza_Comun} + \varepsilon \quad (5)$$

Dónde β_0 es el intercepto, β_1 es el coeficiente de la variable de control, que toma en cuenta el efecto del bienestar económico de la co-

munidad y, de manera indirecta, del municipio, β_3 es el coeficiente de interés, que muestra el efecto de la acción municipal en materia educativa, y ϵ es un error que se presume aleatorio.

Resultados

El cuadro 15 presenta los resultados de los modelos anidados de estas estimaciones.

Cuadro 15
ESTIMACIONES DE REGRESIÓN LINEAL PARA PREDECIR EL EFECTO DE LA EXISTENCIA DE PLAZAS COMUNITARIAS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS EN EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE ENTRE 6 Y 24 INSCRITAS EN LA ESCUELA

<i>Variabes</i>	<i>Modelo de Control</i> <i>N = 224</i>	<i>Modelo Completo</i> <i>N = 224</i>
Ingreso per cápita municipal	1.091*** (.000)	1.009*** (.000)
Plaza comunitaria		.028** (.010)
Intercepto	.557*** (0.013)	.537*** (.014)
R-cuadrada	0.17	0.22

Errores estándar en paréntesis.
* significativo al 10 por ciento;
** significativo al 5 por ciento;
*** significativo al 1 por ciento

Como se puede ver en el cuadro anterior, la disponibilidad de plazas comunitarias en el municipio está positivamente asociada con el porcentaje de la población de entre 6 y 24 años que asiste a la escuela. En promedio, la disponibilidad de estas plazas está asociada a un aumento de un 2.8 por ciento en el índice de asistencia a la escuela, controlando por el ingreso per cápita de la comunidad.

Este valor no debería tomarse literalmente. El indicador de disponibilidad de plazas comunitarias se tomó aquí sólo como una variable alternativa de otros esfuerzos posibles que se estén llevando en el municipio en materia educativa y que pudieran estar alterando las instituciones educativas locales.

Para evitar perder en grados de libertad, se decidió no incluir otros controles, que hubieran hecho a los resultados más confiables, pero no hubieran restado poder al análisis. Pero este es, como se había dicho antes, un análisis meramente exploratorio, hecho con la escasísima información que está disponible a nivel municipal y por lo que se decidió tomar ciertas libertades.

De cualquier forma el análisis arroja luces sobre el posible efecto que pudiera tener una acción municipal más sistemática en la educación.

CONCLUSIONES

Las instituciones educativas tienen un gran peso en la marcha de la educación. De hecho, ellas definen el contexto y la estructura de incentivos para las interacciones de todos los actores educativos.

Las instituciones educativas estatales son las que más alcance tienen. En este capítulo se abordó el rol que tiene la descentralización y la autonomía escolar, la evaluación y la rendición de cuentas, y la organización sindical en los resultados educativos. La evidencia internacional muestra que las instituciones tienen un peso identificable en indicadores educativos de importancia.

Comparado con las reformas institucionales de otros países de América Latina, las instituciones de México siguen siendo tradicionales. El Gobierno Federal no ha transferido otras cosas que nos sean responsabilidades administrativas a los gobiernos locales, la participación de los padres de familia y los directivos de una escuela en las decisiones de cada centro educativo son todavía muy limitados, y todavía no se establece una mejor relación con las organizaciones sindicales.

La evidencia del efecto de los factores institucionales expuestos en este capítulo y los resultados educativos arrojan dos lecciones inmediatas. En primer lugar, es importante ampliar la agenda investigativa. Queda todavía mucho por investigar en materia de la relación directa entre, por ejemplo, sindicatos y desempeño educativo. Segundo, aún en los casos en que la investigación ha tratado de

encontrar un vínculo causal entre descentralización y desempeño educativo, los resultados han sido inferiores a lo que han sostenido los principales promotores de estas políticas. Esto señala que las políticas encaminadas a mejorar estos factores institucionales, aunque importantes, necesitan ser combinadas con otras estrategias, como formación de maestros, etcétera.

Hay una tendencia también a subestimar el número de factores que intervienen en el éxito de políticas educativas.

La reforma institucional en materia educativa en México aún está incompleta. No hay ninguna evidencia de que las reformas recientes que han reforzado la evaluación y la rendición de cuentas, desde la descentralización hasta el PEC y las pruebas de ENLACE, hayan aumentado la capacidad de la escuela como unidad de enseñanza ni la de los maestros. El sistema educativo mexicano aún no ha previsto una estrategia para ligar la increíble ola de información que se está produciendo con los nuevos sistemas de evaluación, federal y estatal, y el desempeño de los alumnos. No se ha modificado el sistema de incentivos para los docentes ni se han creado mecanismos eficientes para apoyar a las escuelas a mejorar los resultados desafortunados. Un cambio organizacional es necesario.

BIBLIOGRAFÍA

- ABU-DUHO, I. (1999), *School-Based Management*, Paris, United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization.
- ÁLVAREZ, J., C. García Moreno y H. Patrinos (2007), *Institutional Effects as Determinants Of Learning Outcomes*, Washington, The World Bank.
- BELLEI, C., G. Muñoz, Pérez, L. M. y D. Raczynski (2003), "Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿Quién dijo que no se puede?", en R. Hevia (ed.), *La Educación en Chile, Hoy, Santiago de Chile*, Ediciones Universidad Diego Portales.
- BRUNNER, J. J., G. y Elacqua (2003), "Factores que inciden en una educación efectiva: evidencia internacional", en R. Hevia (ed.), *La educación en Chile, hoy* (p. 465), Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.

- CALDWELL, B. (1990), "School-Based Decision-Making and Management: International Developments", en J. Chapman (ed.), *School-Based Decision-Making and Management*. London, New York, Falmer Press (372 pp.).
- CARNOY, M. S.V. y Loeb (2002), "Does External Accountability Affect Student Outcomes: A Cross-State Analysis", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(4), 305-331.
- CARVALLO PONTÓN, M. (2005), "Análisis de los resultados obtenidos en estudios de eficacia escolar en México, Comparados con los de otros países", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2).
- CORRALES, J. (1999), *The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks*, Washington, The World Bank.
- COX, D., E. y Jimenez (1990), "The Relative Effectiveness of Private and Public Schools. Evidence from two Developing Countries", *Journal of Development Economics*, 34, pp. 99-121.
- DI GROPELLO, E. (2004), *Education Decentralization and Accountability Relationships in Latin America*, Washington, World Bank.
- (2006), *A Comparative Analysis of School-Based Management in Central America*, Washington, The World Bank.
- DÍAZ CAYEROS, A. (1997), "Un análisis institucional del papel del estado en América Latina", en R. Lüders y L. Rubio (eds.), *Estado y economía de América Latina*, México, Centro de Investigaciones Demográficas de América Central (CIDAC), Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).
- FERNÁNDEZ, T. (2003), *Tres estudios sobre determinantes sociales del rendimiento escolar*, México, Instituto Nacional para la evaluación de la Educación.
- FUCHS, T., y L. Woessmann (2007), "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using PISA Data", *Empirical Economics*, 32, pp. 433-464.
- FULLER, B. y P Clarke (1994), "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy", *Review of Educational Research*, 64(1), 119-157.
- GENTILI, P., D. y Suárez (2004), "La conflictividad educativa en América Latina", Paper Presented at the Foro Latinoamericano de Políticas Educativas-FLAPE, Río de Janeiro y Buenos Aires.

- GERTLER, P., H. A. Patrinos y M. Rubio-Codina (2008), *Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico*. Washington, The World Bank.
- GREENWALD, R., L. V. Hedges y R. D. Laine (1996), "The Effect of School Resources on Student Achievement", *Review of Educational Research*, 66(3), autumn, 1996.
- GRINDLE, M. S. (2004), *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, Princeton University Press.
- HALLAK, J. y M. Poisson (2001), *Ethics and Corruption in Education*, Paris, International Institute for Educational Planning.
- HANUSHEK, E. A. y M. E. Raymond (2003). Lessons About The Design of State Accountability Systems. in P. E. Peterson y M. R. West (Eds.), *No Child Left Behind?: The Politics and Practice of School Accountability* (pp. 127-151). Washington, D.C., Brookings.
- HANUSHEK, E. A. y M. E. Raymond (2005), "Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 24(2), 297-327.
- HEYNEMAN, S. P., y W. A. Loxley (1983), "The Effect of Primary-School Quality on Academic Achievement Across Twenty-Nine High- and Low-Income Countries", *The American Journal of Sociology*, 88(6), 1162-1194.
- HOXBY, C. (2000), *Peer Effects in the Classroom: Learning From Gender and Race Variation*, Unpublished Manuscript, Cambridge.
- HOXBY, C. M. (1996), "How Teachers' Unions Affect Education Production", *The Quarterly Journal of Economics*, 111(3), 671-718.
- INEE (2006a), *El aprendizaje del español y las matemáticas en la educación básica en México*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- _____ (2006b), *Panorama educativo de México: indicadores del sistema educativo nacional 2005*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- _____ (2006c), *Panorama educativo de México: indicadores del sistema educativo nacional 2006*, 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.
- JIMENEZ, E., M. E. Lockheed, E. Luna y V. Paqueo (1991), "School Effects and Costs for Private and Public Schools in the Dominican Republic", *International Journal of Educational Research*, 15(5), 393-410.

- JORNET, J. y E. Backhoff (2004), “Análisis diferencial de perfiles de rendimiento y variables asociados en los proyectos mexicanos, EXANI-I, TIMSS, y PISA”, en CENEVAL (ed.), *Evaluación de la Educación en México. Indicadores del EXANI-I*, México, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C.
- KHAN, F. (2007), “School Management Councils: a Level for Mobilizing Social Capital in Rural Punjab, Pakistan?”, *Prospects*, 37(1), 57-79.
- LOERA VARELA, A. y Ó. Cázares Delgado (2005), *Análisis de cambios de logros académicos y eficacia social de las escuelas de la muestra cualitativa 2001-2005: contrastes con grupos de control*, Chihuahua, Heurística Educativa.
- LÓPEZ, M. F., H. A. Patrinos, A. López y Mota (2007), *Mejora de la calidad educativa en México: Posiciones y propuestas*, México, COMIE/SEP/BANCO MUNDIAL/FLACSO.
- MCEWAN, P. J. (2001), “The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools In Chile’s Voucher System”, *Education Economics*, 9(2), 103-128.
- MCGINN, N. (1999), *Decentralization of Education: Why, When, What and How?*, Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- MCGINN, N. y A. Borden (1995), *Framing Questions, Constructing Answers*, Cambridge, Harvard Intitute for International Development.
- MORENO MEDRANO, L. M. (2008), *Critical Ethnography of the Schooling Experiences of Indigenous Immigrant Children in Urban Schools in Mexico*, Unpublished Manuscript, Cambridge.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C., P. G. Rodríguez, P. Restrepo de Cepeda y C. Borrani (1979), “El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, IX(3), 1-60.
- MUÑOZ-IZQUIERDO, C. (2007), “Reseña de mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas”, en F. Miranda, H.A. Patrinos y A. López y Mota. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(035), 1433-1440.
- MURILLO, M. V. (1999), “Recovering Political Dynamics: Teachers’ Unions and the Decentralization of Education In Argentina and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1), 31-57.
- MURILLO, M. V., M. Tommasi, L. Ronconi y J. Sanguinetti (2002), *The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers’ Unions and Education in Argentina*, Washington, Inter-American Development Bank.
- NIELSEN, H. D. (2007), “Empowering Communities for Improved Educational Outcomes: Some Evaluation Findings from the World Bank”, *Prospects*, 37(1), 81-93.

- NORTH, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. (1999), "Horizontal Accountability in New Democracies", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Co, Lynne Rienner Publishers.
- ORNELAS, C. (2004), "The Politics of Privatisation, Decentralisation and Education Reform in Mexico", *International Review of Education*, 50, pp. 397-418.
- PATRINOS, H. A. y R. Kagia (2007), "Maximizing the Performance of Education Systems: The Case of Teacher Absenteeism", en E. J. Campos y S. Pradhan (eds.), *The Many Faces of Corruption*, Washington, World Bank Publications (pp. 63-87).
- PERUZZOTTI, E. y C. Smulovitz (2006), "Social Accountability: An Introduction", in E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- PNUD (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2006-2007*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- REIMERS, F. y S. Cárdenas (2007), "Who Benefits from School-Based Management in Mexico?", *Prospects*, 37(1), 37-56.
- RUSTIQUE-FORRESTER, E. (2005), "Accountability and the Pressures to Exclude: A Cautionary Tale from England", *Education Policy Analysis Archives*, 13(26).
- SCHEDLER, A. (1999), "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler (ed.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- SCHEERENS, J. (2000), *Improving School Effectiveness*, Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- SCHIEFELBEIN, E. (2004), "The Politics of Decentralisation in Latin America", *International Review of Education*, 50, pp. 359-378.
- SCHMELKES, S. (1997), *La calidad en la educación primaria: un estudio de caso*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SEN, A. (2000), *Development as Freedom*, New York, Anchor Books.
- SKOUFIAS, E. y J. Shapiro (2006), *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data*, Washington, The World Bank Group.
- TAGÜEÑA, C., M. Garza de Jinich y E. Robledo (2004), "Aplicación del EXANI-I y uso de sus resultados en el contexto escolar", en *Evaluación de la educación en México. Indicadores de EXANI-I*, México, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C.

- TREVIÑO, E. (2003), "Expectativas de los docentes en aulas con estudiantes indígenas en Bolivia, México y Perú", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, xxxiii(2).
- y G. Treviño (2004), *Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- TREVIÑO, G. (2005), *The Influence of Mother's Educational Attainment on Household Expenditure in Education in Mexico*, Unpublished Qualifying Paper, Cambridge, Harvard University.
- UNESCO/OREALC (2001), *Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación. Primer estudio internacional comparativo. 2do. informe*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- VERBA, S. (1995), *Voice And Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- VILLEGAS-REIMERS, E. (1998), *The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends*, Washington, The World Bank.
- WENGLINSKY, H. (2002), "Hos Schools Matter: The Links Between Teacher Classroom Practices and Student Academic Performance", *Education Policy Analysis Archives* (10), 12.
- WOESSMANN, L. (2003), "Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(2), 117-170.
- ZORRILLA, M. (2003), "La investigación sobre eficacia escolar en México. Estado del arte", en J. Murillo (ed.), *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica. Revisión internacional del estado de la cuestión*, Bogotá, Andrés Bello (pp. 353-290).

Sobre los autores

Ana Cecilia de Alba González

Es licenciada en Relaciones Internacionales por el ITESO (2006), cuenta con un certificado de estudios políticos por el Instituto de Estudios Políticos (Sciences-Po) de Aix-en-Provence, Francia (2005); un diploma en Administración de Proyectos por el ITESO (2007), y un diploma en Formulación de Indicadores de Desarrollo Humano por la Escuela Virtual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). Fue consultora internacional del Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007-2008); gerente de Vinculación de Fundación Jalisco Innovación y Desarrollo, A.C. (2008-2009); y asesora de la presidencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (2009). Es consultora para PYMES y asociaciones civiles desde abril 2009. En el ámbito académico, se ha desempeñado como asistente de investigación, profesora adjunta en el ITESO, UdeG y profesora titular en la UVM. Ha sido ponente en seminarios organizados por el ITESM y la Ibero en temas relacionados con desarrollo y procuración de fondos, y ha coordinado conferencias y mesas de discusión relacionadas con equidad de género. Su tesis de licenciatura versó entorno al tema: Capacidades Institucionales para el desarrollo humano, un análisis institucional de la Secretaría de Desarrollo Humano de Jalisco (ITESO, 2007); y colaboró en la redacción del libro: *Buenas prácticas en la protección de programas sociales* (PNUD, 2007).

Ady Patricia Carrera Hernández

Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Estudió su licenciatura en Administración Pública y un diplomado en Administración Municipal en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública de México; y asesora del director general del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano; de la Secretaría de Desarrollo Social y del Banco Mundial; del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la OCDE. Es miembro de los Comités Evaluadores del Premio Gobierno y Gestión Local, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Ha participado en múltiples conferencias en América Latina y Europa, y ha publicado diversos capítulos de libros y artículos en el área de gobiernos subnacionales, relaciones intergubernamentales y descentralización fiscal. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C.

Aimée Figueroa Neri

Es investigadora del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara y autora de diversos libros y artículos entre los que destaca *Fiscalidad y medio ambiente en México* (Miguel Ángel Porrúa, 2000) y *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior* (UdG, 2005). Del 2005 al 2009 publicó los reportes de investigación *Evaluación de las Leyes Mexicanas de Fiscalización Superior*. Sus obras más recientes *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior* (2007) y *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)* fueron publicadas por la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Participó en el programa Transparency and Good Governance for Municipal

Leaders del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos y fue observadora en el XIX Congreso de la Intosai (International Organization of Supreme Audit Institutions).

Alejandra Ríos Cázares

Es profesora-investigadora de la División de Administración Pública del CIDE. Su investigación se centra en el análisis comparado de las instituciones políticas con énfasis en las instituciones estatales. Estudió la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el CIDE. Obtuvo la maestría y el doctorado en Ciencia Política en la Universidad de California, San Diego, UCSD. Trabajó en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República y más tarde en la coordinación de asesores del secretario de Gobernación. Entre 2003 y 2005 fue asistente del proyecto *Reforming the Administration of Justice in Mexico* coordinado por el Centro de Estudios México-Estados Unidos de UCSD (USMEX). Durante el año siguiente coordinó el proyecto *Justice in Mexico* del Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego y antes de su incorporación al CIDE fue investigador visitante en el USMEX donde coordinó el proyecto *Government Accountability in Mexico*.

Alfonso Hernández Valdez

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago; maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); ingeniero industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Desde 1998 es profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Ha escrito más de 20 artículos en libros, revistas académicas y de divulgación. Entre sus áreas de especialidad destacan la transparencia, el federalismo, la democracia local y las políticas públicas. A partir de 2004 y hasta 2006 fue investigador nacional (nivel I) del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

De 2004 a principios de 2007 fue director general de Estudios e Investigación del IFAI. Desde 1996 ha sido consultor y ponente en temas de política pública y gestión gubernamental en un gran número de organismos del sector público, social y privado, tanto nacionales como internacionales.

Antonio Sánchez Bernal

Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, obtuvo la maestría en Economía en el CIDE, doctor en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo regional por la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Ha realizado investigación en materia de Finanzas Públicas Municipales, instituciones y Desarrollo Municipal en proyectos financiados por la Fundación Ford, es miembro del Comité Técnico del Premio Gobierno y Gestión Local que coordina el Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. (CIDE). Ha impartido cursos y conferencias en México, España, Chile y Bolivia en el campo del Desarrollo Municipal y Local. Es profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara en donde imparte cursos de Descentralización Económica y Política del Municipio. Es autor de un amplio número de artículos especializados en temas de desarrollo municipal. Actualmente es presidente de la Academia Jalisciense de Ciencias, A.C.

Carlos Moreno Jaimes

Doctor en políticas públicas por la Universidad de Texas en Austin, maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego. Es especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. Ha sido consultor para el Banco Mundial, para

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Autor del libro *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, así como de artículos y capítulos en diversas revistas académicas nacionales e internacionales. Actualmente es jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos en el ITESO, donde también es profesor-investigador.

Cristina Rodríguez García

Analista de la Oficina Nacional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México. Es licenciada en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Economía y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Se ha desempeñado como asistente de investigación del doctor Luis Felipe López Calva en El Colegio de México y del doctor Luis Miguel Galindo Paliza en la Facultad de Economía de la UNAM.

David Gómez-Álvarez

Estudió la licenciatura en Política y Administración Pública en El Colegio de México (Colmex), la maestría (M.Sc.) en Políticas Públicas en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE), la maestría (M.Phil.) en Gobierno y Administración Pública, y el doctorado (Ph.D.c.) en Administración Pública en la Universidad de Nueva York (NYU). Además cuenta con diversos diplomados y certificados internacionales.

En el plano internacional ha sido consultor del Buró de Políticas de Desarrollo (BDP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nueva York; asistente de investigación en proyectos de la División de Gestión Económica y Reducción de la Pobreza (PREM) del Banco

Mundial (BM) en Washington, D.C. También ha sido coordinador estatal y editor del Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009 del PNUD.

En el ámbito electoral ha sido director de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Consejo Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ), y Consejero Electoral en el Consejo Local del Instituto Federal Electoral (IFE) en Jalisco, así como asesor en el Consejo General del IFE en México, D.F. También ha sido comisionado del Alto Consejo para la Protección de Programas Sociales en Contextos Electorales del PNUD.

Dentro de su trayectoria académica ha sido fundador y coordinador académico de la maestría en Política y Gestión Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), y profesor adjunto en el programa de posgrado de la Escuela de Servicio Público Robert F. Wagner de NYU. Ha impartido cursos de teoría, ciencia y análisis político, así como de gobierno, administración y políticas públicas en instituciones académicas como el CIDE, ITESO, Colmex, El Colegio de Jalisco (Colejal) y la Universidad de Guadalajara (UdeG). Es autor de los libros *Educación en el federalismo: la política de descentralización en México*, y de *Candados y contrapesos: la protección de los derechos, políticas y programas sociales en México y América Latina*.

Actualmente es académico del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, profesor de asignatura de la Universidad de Guadalajara, y consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Dionisio Zabaleta Solís

Es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México (2004) y maestro en Administración y Políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (2006). En el ámbito profesional se ha desempeñado como consultor por proyecto en la empresa Gerencia Pública, S.C (2004-2005), además de que colaboró como asesor en el Gobierno del Estado de Oaxaca (2005-2006). En la actualidad se desempeña como profesor-investigador asociado adscrito a la Dirección General del CIDE y como investigador en la organización Gestión Social y

Cooperación, A.C. (GESOC). Asimismo, colabora en el proyecto sobre calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México coordinado por el CIDE y auspiciado por el Centro de Gobernanza de Oslo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Dentro de los temas de investigación que desarrolla se pueden señalar: gobernanza y redes de política pública en el ámbito local mexicano; nueva gerencia pública; presupuesto por resultados y gestión del desempeño; espacio público y proceso de políticas en México con un énfasis particular en la política de conservación del patrimonio cultural urbano; calidad de gobierno en las entidades federativas, entre otros. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?* (en coautoría con Enrique Cabrero, 2009) y *La calidad de gobierno: una definición basada en atributos del poder* (en coautoría con Guillermo Cejudo, 2009) ambos publicados en la revista *Reforma y Democracia* del CLAD; “Algunas implicaciones normativas de las redes de política desde la noción de espacios público” publicado en el libro *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas*, editado por El Colegio de México (2009).

Germán Treviño

Es director de la Fundación Omnilife, una iniciativa social del Grupo Omnilife comprometida con brindar educación de calidad a niños y niñas de escasos recursos en México y el resto de América Latina. Obtuvo su maestría en Política Educativa Internacional en la Universidad de Harvard, donde actualmente es candidato al doctorado en Educación y Política Social. Su investigación está dedicada al área de la desigualdad educativa en América Latina y se encuentra en este momento coordinando un experimento sobre el impacto de la educación privada en el desempeño de alumnos en condición de pobreza en Ciudad Juárez. Previamente a su trabajo en la Fundación Omnilife, fue investigador asociado en la Organización de Estados Americanos y consultor de la UNESCO/París y la UNESCO/África.

Gilberto Sánchez Pantoja

Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y estudiante del doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG). Se ha desempeñado como asesor del H. Ayuntamiento de Culiacán, pertenece al Programa Doctores Jóvenes de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) y ha publicado artículos sobre redes de política pública y calidad de gobierno.

Guillermo M. Cejudo

Guillermo M. Cejudo es profesor-investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston.

Sus temas de investigación son la gestión pública en nuevas democracias, los mecanismos institucionales de rendición de cuentas, la calidad del gobierno en los estados mexicanos y la metodología de la administración pública.

Es autor de los libros *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2007) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009) y de varios artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno publicados en revistas de primer nivel.

Guillermo Zepeda Lecuona

Es coordinador de estudios del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México de Management Systems International. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Profesor en diversos posgrados sobre política y gestión pública y consultor de políticas públicas.

Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con especialidad en Sociología jurídica; maestro en Políticas Públicas (ITAM) y abogado por la Universidad de Guadalajara.

Se ha especializado en temas sobre desarrollo institucional, reforma judicial; seguridad ciudadana y justicia penal. Premio Nacional de Derecho y Economía 1999. Miembro del grupo asesor del proyecto “Modernización de los poderes judiciales locales” del Banco Mundial. Miembro correspondiente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Autor de seis libros y una treintena de ensayos publicados como capítulos de libros y artículos en revistas especializadas.

Jorge de Dios López

Es originario del estado de Jalisco. Es licenciado en Estadística por la Universidad Autónoma Chapingo, donde participó en la realización de los primeros estudios estadísticos sobre desarrollo humano a nivel municipal dentro del proyecto de investigación denominado “Informe nacional de desarrollo humano”, impulsado por dicha Universidad (2000-2002). Como parte de este trabajo, realizó análisis estadísticos de diferentes variables e indicadores para proponer índices de desarrollo humano alternativos a los calculados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a nivel internacional, pero siguiendo la misma metodología de dicho Programa, de tal manera que los índices pudieran calcularse a nivel municipal y reflejaran de mejor manera la realidad de nuestro país en este tema. Adicionalmente se utilizó una metodología para medir la “calidad municipal” de acuerdo con los indicadores de desarrollo de cada municipio en el país, mediante las denominadas “curvas de calidad municipal”. Como fruto de este trabajo presentó la tesis “Análisis del índice de desarrollo humano en el estado de Nayarit: 1995”, mediante la cual obtuvo su título universitario.

Entre 2002 y 2007 se desempeñó como coordinador de Políticas Públicas en la Secretaría de Desarrollo Humano del estado de Jalisco (SDH), en la cual realizó varios análisis estadísticos que aportaron información para la adecuada planeación y ejecución de diversas políticas públicas y

sociales en la entidad. Entre sus funciones se contempla la elaboración de diversos padrones de beneficiarios de programas sociales estatales y federales, fungió como enlace de la SDH ante la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social y el Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica del Estado de Jalisco, entre otras cosas.

Durante este periodo participó como coeditor de diversos estudios publicados dentro de la serie “Cuadernos Estatales de Política Social”, entre los cuales se puede mencionar el Índice de Marginación Regional para Jalisco (2003); la Encuesta de Política Social Jalisco 2002 (2004); la Encuesta Estatal sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2005); la Estrategia de Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Humano (2005); y diversos reportes de indicadores estatales, regionales y municipales para Jalisco.

Cursó el diplomado en Alta Dirección en el Instituto Estatal de Administración Pública del Estado de Jalisco (2006), así como también fue ponente dentro del diplomado Diseño y Análisis de Políticas Públicas impartido por el DIF estatal de la misma entidad federativa (2006).

Actualmente es profesor de tiempo parcial en la Universidad Marista de Guadalajara (UMG) donde imparte la asignatura de Estadística Aplicada. Es consultor de diversas instituciones (asociaciones civiles, educativas y organismos no gubernamentales) donde asesora y participa en estudios e investigaciones que requieren la utilización de diversas técnicas estadísticas para el análisis de información de tipo socioeconómica y demográfica.

Laura Flamand

Profesora-investigadora en El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Obtuvo la licenciatura en Política y Administración Pública en El Colegio de México en 1997, y la maestría y el doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Rochester (NY) en 2004. Después realizó una estancia predoctoral en la Universidad de Oxford (UK) y fue becaria del Wilson Center for International Scholars en Washington, D. C. Se especializa en instituciones políticas comparadas en América Latina (en particular, sistemas federales y procesos

de descentralización), métodos estadísticos y evaluación de políticas públicas. Sus proyectos de investigación actuales son la construcción y el análisis del *Inventario de políticas federales de desarrollo social 2003-2009* y un estudio sobre coordinación intergubernamental en México y América Latina. Sus publicaciones más recientes han aparecido en *Gestión y Política Pública*, y en volúmenes editados por el Wilson Center y El Colegio de México.

Mauricio Merino

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor-investigador y dirige la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde agosto de 2005. Ha escrito y coordinado 15 libros entre los más importantes se encuentran: *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, *Gobierno local, poder nacional*, Colmex; *La transición votada*, FCE, *La gestión profesional de los municipios en México* del CIDE, y *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, CIDE-SFP.

Fue consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) entre 1996 y 2003, en donde presidió la Comisión del Servicio Profesional Electoral y la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información. Fue presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y gerente internacional del Fondo de Cultura Económica (FCE). Además del CIDE, es profesor en El Colegio de México (Colmex) y ha impartido clase en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha sido profesor visitante en la Universidad de California en San Diego (UCSD) y en la Universidad de Nuevo México en Albuquerque (UNM). En los dos últimos años ha impartido seminarios y conferencias en universidades en el extranjero entre las que destacan la London School of Economics and Political Science (LSE) de Londres, la Universidad Católica del Perú (PUCP), entre otras. Además, forma parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II y es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias y del Comité

Editorial del Fondo de Cultura Económica y actualmente es consultor de la Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Rodolfo de la Torre

Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestro en Economía por la Universidad de Oxford. Es coordinador de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, editor de la Revista *Bienestar y Política Social* publicada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y miembro del Consejo Consultivo de Desarrollo Social. Encabeza el Capítulo Mexicano de la Red sobre Desigualdad y Pobreza, del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Asociación Economía de América Latina y el Caribe, es profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha sido miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, de la Secretaría de Desarrollo Social, instructor del BID, y consultor para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y para el Banco Mundial. También fue editorialista del periódico *El Universal*. En sus labores docente, de investigación y editorial destaca la impartición de cursos sobre temas de desarrollo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México, el ITAM y la UNAM; el haber sido director del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, de la Universidad Iberoamericana, y director de la revista *El Trimestre Económico*, publicada por el Fondo de Cultura Económica. También ha sido comentarista radiofónico y de televisión sobre temas económicos y sociales.

Sárah Eva Martínez Pellégrini

Profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte (Colef) desde 1995 y Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

Licenciada en Ciencias Económicas, especialidad en Desarrollo Regional y Urbano, Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Gestión Ambiental en la Empresa y doctorado en Desarrollo e Integración Económicas, Universidad Autónoma de Madrid. Diplomada como experto en Desarrollo Local por el Centro Internacional de Formación de la OIT. Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (1994-1995) y de El Colegio de la Frontera Norte (1995-2010). Áreas de especialidad: desarrollo regional y local, políticas regionales de desarrollo económico, competitividad territorial y sistemas productivos y de innovación locales. Publicaciones arbitradas en español, italiano e inglés. Proyectos de investigación financiados por los fondos regionales y de ciencia básica de Conacyt, las secretarías de Desarrollo Económico y Social del Estado de Baja California, Instituto Nacional del Federalismo y el Consejo Nacional de Evaluación.

Índice

PREFACIO	
<i>David Gómez Álvarez</i>	7

Primera parte

Capítulo 1	
VISIONES ENCONTRADAS SOBRE EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO: FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO	
<i>Mauricio Merino</i>	19

Capítulo 2	
CAPACIDADES: LAS PIEZAS DEL ROMPECABEZAS DEL DESARROLLO	
<i>Ana Cecilia de Alba González y David Gómez Álvarez</i>	51

Capítulo 3	
LA CALIDAD DEL GOBIERNO EN EL ÁMBITO ESTATAL: DISCUSIÓN CONCEPTUAL Y APLICACIÓN AL CASO DE JALISCO	
<i>Guillermo M. Cejudo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta</i>	83

Capítulo 4	
INSTITUCIONES LOCALES Y DESARROLLO EN MÉXICO. UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL BÁSICO	
<i>Laura Flamand y SÁrah Martínez Pellégrini</i>	135

Capítulo 5	
LAS APORTACIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES AL DESARROLLO HUMANO LOCAL EN JALISCO	
<i>Antonio Sánchez Bernal</i>	179

Capítulo 6	
MIDIENDO LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE MÉXICO: UN MAPA DE SU DIVERSIDAD	
<i>Jorge de Dios López y David Gómez Álvarez</i>	209

Segunda parte

Capítulo 7	
NIVEL, EVOLUCIÓN Y DESIGUALDAD DEL DESARROLLO HUMANO EN EL ESTADO DE JALISCO	
<i>Rodolfo de la Torre y Cristina Rodríguez</i>	281

Capítulo 8	
CAPACIDADES POTENCIALES Y REALES DE LA LEGISLATURA DE JALISCO. LAS DEBILIDADES DE UN CONGRESO FUERTE	
<i>Alejandra Ríos Cázares</i>	337

Capítulo 9	
TRAS LOS VESTIGIOS DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS: FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE SUS CUENTAS PÚBLICAS	
<i>Aimée Figueroa Neri</i>	383

Capítulo 10	
EL DESARROLLO HUMANO Y LOS CLAROSCUROS DE LA TRANSPARENCIA EN JALISCO	
<i>Alfonso Hernández-Valdez</i>	431

Capítulo 11	
SEGURIDAD, MARCO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO HUMANO EN JALISCO	
<i>Guillermo Zepeda Lecuona</i>	457

Capítulo 12	
FEDERALISMO FISCAL Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ÁMBITO JALISCIENSE	
<i>Ady P. Carrera Hernández</i>	497
Capítulo 13	
GASTO PÚBLICO Y SERVICIOS MUNICIPALES EN MÉXICO Y JALISCO	
<i>Carlos Moreno-Jaimes</i>	545
Capítulo 14	
FACTORES INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: BASES PARA UN ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA LOCAL	
<i>Germán Iván Treviño González</i>	579
SOBRE LOS AUTORES	647

Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de junio del año 2010. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.

