

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2004



El reto del desarrollo local

**INFORME SOBRE
DESARROLLO HUMANO
MÉXICO 2004**



Grupo Mundi-Prensa

- **Mundi-Prensa México, S.A. de C.V.**

Río Pánuco 141, Col. Cuauhtémoc
06500, México, D.F.
Tels. 55 33 56 58 al 60 Fax 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx

- **Mundi-Prensa Libros, S.A.**

Castelló, 37-28001, Madrid
Tel. 914 36 37 00 Fax 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
Internet: www.mundiprensa.com

- **Mundi-Prensa Barcelona**

- **Editorial Aedos, S.A.**

Consell de Cent, 391 08009 Barcelona
Tel. 934 88 34 92 Fax 934 87 76 59
E-mail: barcelona@mundiprensa.es

Copyright © 2005

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

Publicado por

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso y distribuido por

Mundi-Prensa México, S.A. de C.V.

Todos los derechos están reservados.

Ni esta publicación ni partes de ella
pueden ser reproducidas, almacenadas
mediante cualquier sistema o transmitidas,
en cualquier forma o por cualquier medio,
sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado,
de grabado o de otro tipo, sin el permiso
previo de Mundi-Prensa México, S.A. de C.V.

ISBN: 968-7462-40-X

9 8 7 6 5 4 3 2 1

Impreso en México

en papel libre de ácidos y reciclado.

Impreso en Programas Educativos, S.A. de C.V.

Diseño editorial: Galera

Equipo responsable del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*

THIERRY LEMARESQUIER
Representante Residente del PNUD en México

ROSA SANTIZO
Representante Residente Adjunta del PNUD en México

EQUIPO TÉCNICO

LUIS FELIPE LÓPEZ CALVA
*Escuela de Graduados en Administración Pública
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
Campus Ciudad de México*

*Coordinador del Informe Nacional sobre
Desarrollo Humano en México*

RODOLFO DE LA TORRE GARCÍA
*Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo
Sustentable y Equidad Social
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México*

*Editor del Informe Nacional sobre
Desarrollo Humano en México*

ALFREDO GONZÁLEZ REYES
Subcoordinador

LOURDES RODRÍGUEZ CHAMUSSY
Editora Adjunta

CRISTINA RODRÍGUEZ GARCÍA
Análisis económico y estadístico

ELIA CARRASCO PÉREZ
FABIOLA VALLE
Administración y Enlace

DANIELA PRADO COTA
Asistente Administrativa

ANA CAROLINA IZAGUIRRE CORZO
WENDY SÁNCHEZ NÚÑEZ
Asistentes de Investigación

CONSULTORES EXTERNOS

CARIDAD ARAUJO
Georgetown University

CARLOS BRAMBILA PAZ
*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
Campus Ciudad de México*

ENRIQUE CABRERO MENDOZA
Centro de Investigación y Docencia Económicas

JORGE CHÁVEZ PRESA
Instituciones y Tecnología Gubernamentales

ALBERTO DÍAZ CAYEROS
Stanford University

GERARDO ESQUIVEL
El Colegio de México

JEAN-PAUL FAGUET
London School of Economics

ENRIQUE HERNÁNDEZ LAOS
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS
Universidad Nacional Autónoma de México

PATRICIA LÓPEZ RODRÍGUEZ
*Universidad Iberoamericana,
Ciudad de México*

ANA LAURA MAGALONI
Centro de Investigación y Docencia Económicas

LAYDA NEGRETE
Centro de Investigación y Docencia Económicas

ALLISON ROWLAND
Centro de Investigación y Docencia Económicas

ISIDRO SOLOAGA
Universidad de las Américas, Puebla

ALEJANDRO NAVARRO
Centro de Investigación y Docencia Económicas

CONSEJO ASESOR DEL INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO

EDUARDO BOHÓRQUEZ
Fundación Este País

GILBERTO CALVILLO VIVES
*Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Informática*

MARÍA AMPARO CASAR
Secretaría de Gobernación

ROLANDO CORDERA
Universidad Nacional Autónoma de México

FERNANDO CORTÉS
El Colegio de México

AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

RAFAEL FREYRE
Gabinete de Desarrollo Humano y Social de la Presidencia de la República

ANTONIO GAGO HUGUET
Secretaría de Educación Pública

EDUARDO GONZÁLEZ PIER
Secretaría de Salud

REBECA GRYNSPAN
Comisión Económica para América Latina y El Caribe

CLARA JUSIDMAN
Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C.

CECILIA LORÍA
Instituto Nacional de Desarrollo Social

MARÍA MARVÁN
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

MAURICIO MERINO
Centro de Investigación y Docencia Económicas

ALEJANDRO RAMÍREZ MAGAÑA
Cinépolis

JOHN SCOTT
Centro de Investigación y Docencia Económicas

MIGUEL SZÉKELY
Secretaría de Desarrollo Social

CARLOS URZÚA
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México

ELENA ZÚÑIGA
Consejo Nacional de Población

Prefacio

Los municipios de México constituyen hoy un área de investigación de máximo interés. Las reformas de descentralización y la transición democrática mexicana no sólo han permitido a las autoridades municipales un creciente protagonismo sino que han conferido una nueva vitalidad a la dinámica local. En el mismo sentido ha evolucionado la reflexión acerca del desarrollo humano. La evidencia empírica apunta cada vez más hacia los ámbitos locales como los espacios para el ejercicio de las libertades y el desarrollo de la capacidad de los individuos para elegir las opciones de vida que más valoran.

Es en el entorno más inmediato donde las personas disfrutan sus derechos, toman decisiones, se relacionan social y políticamente. Allí también se encuentran sus seres queridos, su trabajo y su patrimonio. El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano México 2004 indaga justamente sobre lo que ha pasado y pasa en términos de desarrollo en la unidad política más cercana: el municipio.

¿De qué manera los procesos y entornos locales pueden explicar la desigualdad? ¿Por qué un habitante del municipio poblano de Teopantlán tiene de antemano menos posibilidades de desarrollo que su vecino de Puebla capital? ¿Qué tipo de intervenciones podrían generar círculos virtuosos de desarrollo humano? El presente

diagnóstico aporta elementos de respuesta y ofrece un punto de partida para una discusión sobre estos temas. Una de las conclusiones más importantes es que la dinámica local, en términos económicos, sociales e institucionales, explica en gran medida las desigualdades entre individuos y entre regiones del país. La precariedad de la inversión y las deficiencias en la gestión pública que se observan a nivel local frenan al ejercicio de los derechos y de las libertades individuales. La mayor o menor participación social y política también aparece como un componente a tomar en cuenta.

El presente análisis también muestra que el marco institucional y legal vigente, a pesar de sus limitaciones, permite un margen de acción considerable a las autoridades municipales para potenciar la generación de ingresos, la promoción de la salud y el mejoramiento del logro educativo. Todo lo anterior atendiendo un criterio de mayor equidad. Por otra parte, el informe analiza dos aspectos institucionales de gran relevancia para las personas: la seguridad pública y la impartición de justicia. Una débil protección a la integridad física y patrimonial de los individuos obstaculiza inevitablemente su desarrollo. En todos los casos, el diagnóstico aporta opciones de política pública que podrían mejorar estos aspectos.

Como en el primer informe, dedicado al tema de la desigualdad en el país, el presente documento muestra el panorama del desarrollo humano en México a nivel de entidad federativa. Esta edición, sin embargo, se ha visto enriquecida por el Índice de Desarrollo Humano Municipal presentado en octubre de 2004. La participación del Consejo Asesor del Informe Nacional de Desarrollo Humano, conformado en 2004 por destacados miembros de la academia, la sociedad civil y el Gobierno de México, también jugó un papel crucial en los trabajos de preparación. Asimismo, el interés y la colaboración de instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, dependencias del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, así como de líderes de opinión, fueron de gran utilidad en la confección de este documento.

De esta manera, cumplimos una vez más con la invitación en 2001 del Presidente Vicente Fox

Quesada para elaborar estos diagnósticos, y con el mandato de nuestra organización de apoyar la reflexión de los países sobre su desarrollo.

Con todo, la razón última de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano es convertirse en una herramienta útil y en un insumo para el debate público sobre el devenir del país. Al igual que en la anterior entrega, esperamos que todos los sectores de la sociedad retomen críticamente los temas que aquí se plantean y, sobre todo, que los conviertan en una oportunidad para mejorar, mediante la acción pública, social y privada, el bienestar de la población.

THIERRY LEMARESQUIER

Representante Residente

*Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
México*

Agradecimientos

La elaboración del *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano México 2004* no hubiera sido posible sin el apoyo y colaboración de muchas instituciones y personas.

El equipo responsable del Informe agradece la colaboración y apoyo amablemente brindados por las siguientes instituciones: Consejo Nacional de Población; Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México; Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México; Instituto Nacional de Educación para los Adultos; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Instituto Nacional de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Relaciones Exteriores; y Secretaría Técnica del Gabinete de Desarrollo Humano y Social.

El Informe se nutrió de valiosos comentarios y contribuciones de los miembros del Consejo Asesor del Informe sobre Desarrollo Humano en México y de las siguientes personas: Itzá Castañeda; Fernando Calderón; Pedro Cote; Alain de Remes; Julio Frenk; Juan Enrique García López; María Eugenia Gómez Luna; Armando Filio Moreno; Gonzalo Hernández Licona; Gabriel Lara; Sergio López Ayllón; Carlos Maldonado;

Jorge Mattar; Ma. Norberta Mendoza; Juan Carlos Moreno Brid; Gustavo Merino; Virgilio Partida; Héctor Peña; Betzabe Prieto Escutia; Julieta Quilordán; Ricardo Rodarte; Teresa Rodríguez; Miguel Sarre; Ana Sojo; Miguel Székely; Juan Carlos Torres; Josefina Vázquez Mota; José Vila; Tábata Vilar; y Alicia Ziccardi. De manera especial se agradece a los Consultores Externos del Informe, así como a Eduardo Rodríguez-Oreggia y a Guillermo Zepeda Lecuona, cuyos trabajos resultaron de enorme utilidad para la confección del Informe.

Durante los seminarios de preparación, diversos comentaristas nutrieron la discusión con agudeza e interés: Aniel Altamirano; José Antonio Caballero; José María Caballero; Margarita Castilla; Samuel Freije; Markus Gottsbacher; Daniel Lederman; Gladys López; María de la Paz López; Mauricio Merino; Mónica Orozco; Lilia Pérez Abdo; Carlos Ríos Espinoza; Héctor Pérez Camarena; José Santos Zavala; Sandra Serrano; Hugo Sierra Mondragón; Laura Sour; César Velásquez; y Alfredo Villafranca.

Para la realización de este Informe resultó fundamental el apoyo y colaboración de: Arcelia Castillo; Leticia González; Flavio Gutiérrez; Martín Guevara; Arthur Laurent; Pablo Linares; Sonia López; Patricia López Araujo; Pedro Martínez Alanis; Carmen Palma; Israel Peralta; Carlos Robles;

Adrián Ruiz; Héctor Sandoval; y Adriana Valde-
rrama. Agradecemos especialmente a Fabiola
Valle por su valioso trabajo en la Administración
y Enlace Institucional durante gran parte de la
elaboración del Informe.

Agradecemos también a Roberto Castellanos,
Bárbara Castellanos y Ximena Freymann de Fun-
dación Este País por su trabajo en la comunica-
ción y difusión, a Jorge Navarrijo por la corrección
de estilo, a José Luis Lugo y al equipo de Galera
por el diseño y a Ramón Reverté de Mundi-Pren-
sa México por el trabajo de impresión y distribu-
ción. Sin su esfuerzo este Informe no podría al-
canzar las manos de sus lectores y lectoras.

Desde el PNUD-México, Thierry Lemaesquier
y Rosa Santizo depositaron su confianza y respaldo
al equipo en todo momento. En esta institución,

el equipo encontró también el apoyo cotidiano
de: Jorge Aburdene; Daniel Alcántar; Hortensia
Altamirano; Diego Antoní; Grisel Campuzano;
Alberto Cruz; Lucina Di Meco; Carolina Escude-
ro; Arturo Fernández; Carolina Garibay; Masami
Hayashi; Marcos Hernández; Paulina Huerta;
Guadalupe López; Patricia Marrón; Bertha Mata;
Carmen Novelo; Leticia Olmedo; Mario Olmedo;
Muriel Obon; Paola Palacios; Perla Pineda; Ama-
lia Paredes; Israel Peralta; Javier Pérez; Antonio
Rendón; Sofía San Millán; Brenda Tagle; Alejandra
Uribe; y Cristian Valverde.

Nuestro agradecimiento a todas las personas
e instituciones que de una u otra manera cola-
boraron en la construcción de este Informe. Por
supuesto, el resultado final es responsabilidad
exclusiva del equipo técnico.

Índice

Resumen ejecutivo	1
Capítulo 1. Desarrollo humano y desarrollo local	17
El desarrollo como libertad	17
Los agentes del desarrollo	17
Libertad y oportunidades	20
El Índice de Desarrollo Humano en México	23
El Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa	23
Desarrollo humano y género	31
La desigualdad, una vez más	34
La evolución del IDH en México 2000-2003	36
Espacios de desarrollo humano en lo local	38
Delimitación de lo local	38
Una aproximación a los determinantes del desarrollo local	40
El entorno institucional	44
Desarrollo humano local	47
Capítulo 2. El desarrollo humano local en México	49
Los municipios y el índice de Desarrollo Humano	50
El índice de Desarrollo Humano en los municipios	53
Los componentes del IDH en los municipios	56
La desigualdad del Desarrollo Humano municipal	67
Desigualdad del IDH por índices componentes	67
Desigualdad regional del IDH	71
Desigualdad de los índices componentes del IDH por entidad federativa	75
Género y Desarrollo Humano Municipal	77
La distribución del IDG entre municipios	77
Desigualdad del IDG	77
Pérdidas de desarrollo por desigualdad de género	77

Capítulo 3. La economía del desarrollo local en México	81
Los mercados laborales regionales	83
Concentración de la actividad económica	90
Convergencia económica	96
Sobre lo rural y lo urbano en México	98
El desarrollo económico local	103
Capítulo 4. La acción pública en el ámbito local:	
¿es posible la promoción del desarrollo humano desde el municipio	105
El Desarrollo Humano en el ámbito local	105
Distintas visiones del ámbito de la acción local	105
El Federalismo y el Centralismo en la historia de México	106
El marco institucional para la acción local	111
Los municipios y el IDH	115
La competencia política, la rendición de cuentas y su impacto sobre la calidad de gobierno	123
Competencia política y género	126
Competencia política y rendición de cuentas	126
El Desarrollo Humano desde lo local	127
Capítulo 5. Desarrollo Humano y entorno institucional	129
Seguridad Pública	132
La evidencia disponible	132
Impactos de la inseguridad	136
Posibilidades de acción	140
Desarrollo Humano y acceso a justicia	150
Desempeño de las instituciones penales en términos de eficacia	150
Desempeño de las instituciones penales en términos de imparcialidad	152
Federalismo judicial	154
La relación entre justicia federal y justicia local	154
Consecuencias de la relación entre justicia federal y local	154
El entorno institucional y el desarrollo humano	159
Conclusiones	161
Bibliografía	165
Documentos de apoyo	165
Referencias bibliográficas	166
Referencias estadísticas	168
Notas técnicas	173
Apéndice estadístico	192
ÍNDICE DE CUADROS	
Cuadro 1.1 IDH en las regiones de México	24
Cuadro 1.2 IDH y componentes por entidad federativa	25
Cuadro 1.3 Desigualdades en desarrollo humano	26
Cuadro 1.4 Posición de los estados en la clasificación mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004	27

Cuadro 1.5	Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG).....	31
Cuadro 1.6	Índice de Potenciación de Género (IPG).....	34
Cuadro 1.7	IDH de las entidades federativas 2000-2003	37
Cuadro 3.1	Población ocupada por tamaño de unidad económica, 2000. Sector agropecuario	89
Cuadro 3.2	Tasa general de desempleo abierto urbano por macro región	89
Cuadro 3.3	Características sociodemográficas de los municipios según su clasificación	101
Cuadro 5.1	Diferencias en posición relativa entre entidades federativas al incorporar una medida de inseguridad al cálculo del IDH	131
Cuadro 5.2	Posibles hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común por entidad federativa (tasa por cada mil habitantes)	133
Cuadro 5.3	Delitos cometidos por cada 100 000 habitantes por entidad federativa, 2003	135
Cuadro 5.4	Información selecta sobre la inseguridad pública en México, 2001	136
Cuadro 5.5	Índice de incidencia delictiva y violencia, 2000	138
Cuadro 5.6	Sueldo mensual promedio de jueces de primera instancia federal (jueces de distrito) y jueces de primera instancia estatal que reportan información, 2005 (pesos).....	155
Cuadro 5.7	Presupuestos judiciales como porcentaje del presupuesto total	155

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1.1	El árbol de Zempalegua	18
Recuadro 1.2	Prioridades regionales del gasto de los hogares pobres	19
Recuadro 1.3	Alcance, amplitud y apropiación del desarrollo humano	20
Recuadro 1.4	Organizaciones de la Sociedad Civil y desarrollo local	21
Recuadro 1.5	Cifras oficiales de pobreza rural y urbana en México	22
Recuadro 1.6	Índice de Potenciación de Género	33
Recuadro 1.7	Uso del tiempo en las diversas actividades cotidianas que realizan los hombres y las mujeres en México	35
Recuadro 1.8	¿Qué es una región?	39
Recuadro 1.9	La importancia del ingreso en el desarrollo humano regional	40
Recuadro 1.10	Convergencia de los niveles de desarrollo humano en México	41
Recuadro 1.11	Aglomeración de la actividad económica	42
Recuadro 1.12	Descripción del sistema de ciudades en México	43
Recuadro 1.13	Otros determinantes económicos del desarrollo local	45
Recuadro 1.14	Democracia, rendición de cuentas, participación social, seguridad y justicia	46
Recuadro 2.1	El municipio en la Constitución de 1917	50
Recuadro 2.2	Estudios sobre la medición del desarrollo humano de los municipios en México	51
Recuadro 2.3	Algunos ejemplos de países de América Latina con IDH desagregado por municipio o unidad política equivalente	52
Recuadro 2.4	Metodología de cálculo del IDH municipal	53
Recuadro 2.5	Los extremos en índice de Desarrollo Humano en el país	56
Recuadro 2.6	México: de el Salvakong a Malawitalia	57
Recuadro 2.7	Desigualdad en desarrollo humano entre municipios colindantes	58
Recuadro 2.8	Población indígena y desarrollo humano	60
Recuadro 2.9	Desigualdad y capital social	68
Recuadro 2.10	La contribución de Oaxaca a la desigualdad en el IDH: el papel de la segmentación municipal	74

Recuadro 3.1	El capital social como factor productivo	82
Recuadro 3.2	Regionalización para el análisis del mercado laboral	85
Recuadro 3.3	Indicadores de actividad económica	91
Recuadro 3.4	El sureste también existe	92
Recuadro 3.5	Equidad de género en los espacios rural y urbano	100
Recuadro 4.1	Etapas del federalismo mexicano	107
Recuadro 4.2	Constitución Federal de 1824	108
Recuadro 4.3	Constitución Federal de 1857	109
Recuadro 4.4	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917	110
Recuadro 4.5	Programas en diversos municipios de México	117
Recuadro 4.6	“Querer es poder”, Nuevo Laredo, Tamaulipas	119
Recuadro 4.7	Salud ítegral en el municipio de Tecámac, Estado de México	120
Recuadro 4.8	Relación entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los ámbitos de acción del municipio	121
Recuadro 4.9	Dimensiones y presencia de las organizaciones civiles en México	123
Recuadro 4.10	Medios de comunicación, sociedad civil y transparencia: el caso de Radio Teocelo	124
Recuadro 4.11	Cálculo del Índice Local de Competencia Política (ILCP)	125
Recuadro 5.1	Delitos del fuero federal y del fuero común	137
Recuadro 5.2	Algunas precisiones metodológicas sobre el índice de incidencia delictiva y violencia	139
Recuadro 5.3	Confianza en instituciones mexicanas	140
Recuadro 5.4	La dimensión del problema del crimen y los recursos públicos locales para la atención de las víctimas	141
Recuadro 5.5	Programas municipales en favor de la seguridad pública en Chiapas	143
Recuadro 5.6	La norma constitucional mexicana en materia de seguridad pública	144
Recuadro 5.7	Sistema de seguridad pública municipal	145
Recuadro 5.8	El Sistema Nacional de Seguridad Pública	146
Recuadro 5.9	Prevención del delito en Baja California	148
Recuadro 5.10	Legislación en materia de seguridad pública en las entidades federativas mexicanas	149
Recuadro 5.11	Rosaura: la historia de muchas víctimas	151
Recuadro 5.12	Irregularidades reportadas por población en reclusión	152
Recuadro 5.13	La pirámide de la justicia pública	153
Recuadro 5.14	Hacia un federalismo judicial efectivo en México	157
Recuadro 5.15	Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal	158

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.1	Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del Índice de Desarrollo Humano	29
Gráfica 1.2	Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de salud	29
Gráfica 1.3	Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de educación	30
Gráfica 1.4	Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de ingreso	30
Gráfica 1.5	Pérdida en desarrollo atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres	32
Gráfica 1.6	Comparación internacional de los estados mexicanos en IDG	32
Gráfica 1.7	Comparación internacional de los estados mexicanos en IPG	32

Gráfica 1.8	Evolución del IDH y sus componentes 2000-2002. Promedio, máximo y mínimo	36
Gráfica 2.1	Los municipios de México según ordenamiento creciente del IDH	54
Gráfica 2.2	IDH municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República	54
Gráfica 2.3	Municipios en los extremos de la clasificación según IDH	55
Gráfica 2.4	Los municipios de México en la clasificación mundial de IDH	59
Gráfica 2.5	Los municipios de México según ordenamiento creciente del índice de salud	61
Gráfica 2.6	Índice de salud municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República	61
Gráfica 2.7	Municipios en los extremos de la clasificación según índice de salud	62
Gráfica 2.8	Los municipios de México según ordenamiento creciente del índice de educación	63
Gráfica 2.9	Índice de educación municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República	63
Gráfica 2.10	Municipios en los extremos de la clasificación según índice de educación	64
Gráfica 2.11	Los municipios de México según ordenamiento creciente del índice de ingreso	65
Gráfica 2.12	Índice de ingreso municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República	65
Gráfica 2.13	Municipios en los extremos de la clasificación según índice de ingreso	66
Gráfica 2.14	Participación de cada componente en el IDH	69
Gráfica 2.15	IDH e índice de salud municipales	69
Gráfica 2.16	IDH e índice de educación municipales	70
Gráfica 2.17	IDH e índice de ingreso municipales	70
Gráfica 2.18	Coefficientes de correlación entre el IDH y sus índices componentes	70
Gráfica 2.19	Coefficientes de variación del IDH y sus índices componentes	70
Gráfica 2.20	Contribución de cada componente a la desigualdad total en IDH	71
Gráfica 2.21	Desigualdad regional del IDH y sus índices componentes	71
Gráfica 2.22	Población y desigualdad por entidad federativa	72
Gráfica 2.23	Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en IDH	73
Gráfica 2.24	Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en salud	75
Gráfica 2.25	Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en educación	76
Gráfica 2.26	Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en ingreso	76
Gráfica 2.27	Los municipios de México según ordenamiento creciente del IDG	77
Gráfica 2.28	IDG municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República	78
Gráfica 2.29	Pérdida en desarrollo atribuible a la desigualdad de género	79
Gráfica 3.1	Razón de dependencia, 2004	84
Gráfica 3.2	IDH municipal y grado de intensidad migratoria a Estados Unidos	87
Gráfica 3.3	IDH municipal y grado de intensidad migratoria a Estados Unidos	87
Gráfica 3.4	Porcentaje de empleos remunerados en cada región respecto del total nacional, 2004	88
Gráfica 3.5	Informalidad y desempleo en las regiones de México, 1970 y 2002	88

Gráfica 3.6	Población ocupada por sector de actividad en las regiones de México, 2002	88
Gráfica 3.7	Rendimientos económicos a la educación en regiones específicas	90
Gráfica 3.8	Número de localidades con población menor a 2,500 habitantes	93
Gráfica 3.9	Descomposición de la desigualdad en número de unidades económicas	93
Gráfica 3.10	Descomposición de la desigualdad en formación bruta de capital fijo por persona ocupada	95
Gráfica 3.11	Descomposición de la desigualdad en remuneraciones totales por persona ocupada	95
Gráfica 3.12	Convergencia en número de unidades económicas por persona ocupada	97
Gráfica 3.13	Convergencia en valor agregado por persona ocupada	97
Gráfica 3.14	Convergencia en formación bruta de capital fijo por persona ocupada	97
Gráfica 3.15	Convergencia en remuneraciones totales por persona ocupada	97
Gráfica 3.16	Convergencia en tasa de formación bruta de capital fijo por persona ocupada en las zonas rurales y urbanas	98
Gráfica 3.17	Convergencia en remuneraciones totales por persona ocupada en las zonas rurales y urbanas	98
Gráfica 3.18	Municipios según población en localidades	99
Gráfica 3.19	Promedio, máximo y mínimo del IDH y sus componentes por tipo de municipio	100
Gráfica 3.20	Densidad poblacional y características sociodemográficas de los municipios	102
Gráfica 4.1	Proceso de Descentralización en Materia de Gasto	112
Gráfica 4.2	Ingresos directos propios y participaciones federales del municipio a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos 1994=100)	113
Gráfica 4.3	Evolución de impuestos y derechos al interior de los ingresos totales municipales a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos 1994=100)	113
Gráfica 4.4	Municipios que tienen áreas administrativas relacionadas con el manejo financiero, 1995 y 2000	114
Gráfica 4.5	Municipios en los que el rubro de Participaciones tuvo un peso menor a 50% del total de ingresos (por tipo de municipio)	114
Gráfica 4.6	Responsables de áreas financieras con estudios universitarios (por tipo de municipio)	122
Gráfica 4.7	Origen de los programas o experiencias	122
Gráfica 4.8	Distribución de los municipios con porcentaje de hogares con acceso a agua potable superior al 60%, según ILCP	125
Gráfica 4.9	Distribución de los municipios con porcentaje de hogares con acceso a agua potable del 20% o inferior, según ILCP	125
Gráfica 4.10	Porcentaje de municipios con IDH mayor a 0.79 según nivel de ILCP	126
Gráfica 4.11	Porcentaje de municipios con IDH menor a 0.5 según nivel de ILCP	126
Gráfica 4.12	ILCP y Representación de Mujeres en el Cabildo (proporción)	127
Gráfica 5.1	Calderón en Reforma	130
Gráfica 5.2	¿Qué es peor para una persona?	131
Gráfica 5.3	Porcentaje de delitos no denunciados, 2001.....	134

Gráfica 5.4	Distribución de delitos reportados por ámbito de competencia, 2000	135
Gráfica 5.5	Desarrollo humano e incidencia delictiva en las entidades federativas	139
Gráfica 5.6	Porcentaje que representa un robo de mil pesos en el ingreso monetario mensual de una familia	140

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.1	Índice de Desarrollo Humano por regiones	24
Mapa 1.2	Índice de Desarrollo Humano por entidades federativas	26
Mapa 3.1	Patrones de migración interna, 1955-1960	86
Mapa 3.2	Patrones de migración interna, 1995-2000	86
Mapa 3.3	Distribución espacial de las unidades económicas	94
Mapa 3.4	Distribución espacial del valor agregado censal bruto	94
Mapa 3.5	Distribución espacial de la población ocupada	95

Resumen ejecutivo

Introducción

El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* parte del análisis de las desigualdades regionales mostradas en el informe de 2002 y se basa en el Índice de Desarrollo Humano municipal para proponer una visión local del desarrollo humano. La tesis central afirma que una parte importante de las desigualdades entre individuos y entre regiones en el país se debe a la dinámica local en términos económicos, sociales e institucionales. Asimismo, propone que es posible incidir con políticas públicas específicas en municipios y estados.

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. Tanto las oportunidades como la participación de los individuos para generarlas están influidas por el entorno en el que viven, y en ese sentido el desarrollo humano es local.

Las personas ejercen sus derechos, toman sus decisiones, entablan relaciones sociales y políticas y adquieren una visión inicial del mundo desde sus ámbitos más cercanos: la familia, la comunidad y las asociaciones políticas básicas. En México el municipio es la unidad geopolítica más cercana al individuo con atribuciones formales de manejo de recursos y rendición de cuentas.

El desarrollo humano en México

Una forma de aproximarse a las particularidades del desarrollo local es observar las diferencias regionales, estatales y de género en el Índice de Desarrollo Humano. Este Informe presenta el panorama del desarrollo humano en México en el año 2002 y muestra un análisis de los avances entre 2000 y 2002 para posteriormente llevar a cabo una primera aproximación a la evolución de estos indicadores entre 2000 y 2003 con la información disponible. Al hacerlo se aprecia con claridad que en 2002 se mantiene el hecho de que las regiones noreste, noroeste y centro tienen niveles de salud, educación e ingreso superiores a los del resto del país; que el Distrito Federal y Nuevo León aventajan notoriamente a estados como Chiapas y Oaxaca, y que en varias entidades las mujeres continúan en un rezago significativo respecto de los hombres. La desigualdad de los niveles de desarrollo resulta palpable al considerar que el Distrito Federal registra niveles de IDH no muy distantes de los de algunos países europeos, mientras que Oaxaca y Chiapas no superan el índice de los Territorios Ocupados de Palestina. Entre 2000 y 2002 el IDH nacional avanzó solamente 0.54%, debido principalmente a la reducción en el índice de ingreso en 0.28%. Sin embargo, los avances en educación y salud compensaron, durante esos dos años, la reducción en ingreso.

Sin embargo, debe mencionarse que entre 2000 y 2003 el IDH nacional aumentó 1.4%, con incrementos en los índices de salud y educación de 1.77% y 1.54%, respectivamente, aunque con una caída del índice de ingreso de 0.32%. Además, en este periodo mejoraron todas las entidades federativas. Pese a lo anterior, entre 2000 y 2002 Chihuahua y Baja California tuvieron retrocesos en su IDH, aunque en 2003

compensaron ese rezago e incluso mostraron mejoría. Todos los estados muestran incrementos en IDH entre 2000 y 2003. Asimismo, entre 2000 y 2002, así como en el periodo 2000-2003, Zacatecas y Chiapas son las entidades que lograron el mayor avance en IDH.

Otro cambio sobresaliente es que en 2000 la entidad más desarrollada tenía 1.34 veces el IDH de la menos desarrollada; para 2003 esta relación

IDH y componentes por entidad federativa

POSICIÓN SEGÚN IDH	ENTIDAD	IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
1	DISTRITO FEDERAL	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
2	NUEVO LEÓN	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
3	COAHUILA	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
4	BAJA CALIFORNIA SUR	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
5	AGUASCALIENTES	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
6	QUINTANA ROO	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156
7	BAJA CALIFORNIA	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
8	CHIHUAHUA	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
9	CAMPECHE	0.8189	0.8173	0.8075	0.8320
10	SONORA	0.8163	0.8377	0.8593	0.7518
11	TAMAULIPAS	0.8111	0.8339	0.8521	0.7472
12	QUERÉTARO	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
13	JALISCO	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
14	COLIMA	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
15	DURANGO	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
16	MORELOS	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066
17	SINALOA	0.7800	0.8281	0.8294	0.6825
18	ESTADO DE MÉXICO	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19	YUCATÁN	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20	SAN LUIS POTOSÍ	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21	TABASCO	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22	GUANAJUATO	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23	NAYARIT	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24	TLAXCALA	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25	PUEBLA	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26	ZACATECAS	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27	HIDALGO	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28	VERACRUZ	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29	MICHOACÁN	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30	GUERRERO	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31	OAXACA	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32	CHIAPAS	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
	NACIONAL	0.7937	0.8270	0.8190	0.7352

Fuente: Cuadro A1 del apéndice estadístico

Nota: Se presenta en este Informe el IDH para México y sus entidades federativas calculado a partir de datos oficiales del año 2002. Los índices presentados no son comparables con los publicados en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002; para efectos de comparación ver cuadro A7 del apéndice estadístico y nota metodológica de este informe. El IDH nacional en este cuadro difiere en 0,0083 del IDH calculado para el mismo año en el Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004 debido a diferencias en las fuentes.

se redujo a 1.24 veces, lo que muestra una convergencia de los niveles de desarrollo de los estados.

El desarrollo humano local en México

Pese a lo ilustrativos que son los datos regionales o por entidad federativa, el municipio es la unidad geopolítica más apropiada para analizar el desarrollo local. Es crucial examinar en este nivel los determinantes de la actividad económica, dado el peso que tiene el ingreso en el IDH y en la desigualdad. Sin embargo, la eficacia de las políticas públicas, los espacios de participación ciudadana y el entorno institucional también son fundamentales, por lo que su importancia se analiza a lo largo del presente informe.

Debido a que la unidad territorial más útil para el análisis del desarrollo local es el municipio (o la delegación política en el Distrito Federal), en el año 2000 se calculó el IDH para estas unidades administrativas. Cuando el desarrollo humano se examina a este nivel queda al descubierto un panorama de gran desigualdad: si los municipios fueran clasificados como países resultaría que la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, tendría un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que el IDH de Metlatónoc, Guerrero, sería similar al de Malawi.

Un dato relevante es que 11.3% de la desigualdad nacional en el IDH corresponde al índice de salud de los municipios, 31.18% se debe al componente de educación y 52.06% al de ingreso. Por otro lado, la mayor parte de la desigualdad del IDH nacional se debe a diferencias dentro de las entidades federativas (64.12%), aunque las diferencias entre entidades también son considerables (35.8%).

Al profundizar las comparaciones entre estados se observa que la desigualdad nacional en los niveles de IDH se origina principalmente en Veracruz (8.9%), Oaxaca (7.1%), Chiapas (6.9%), Puebla (6.3%), Guerrero (6.1%) y estado de México (5.0%).

Cuando se introducen consideraciones de género en la medición del IDH y se mide la desigualdad entre los logros promedio de las mujeres y de los hombres los niveles promedio de desarrollo muestran pérdidas hasta de 50%.

Aspectos económicos del desarrollo local

Dada la importancia del componente de ingresos en la desigualdad del IDH es conveniente examinar los determinantes económicos del desarrollo local a partir de las siguientes preguntas: ¿Qué factores económicos están asociados a la desigualdad del ingreso entre municipios y regiones? ¿Cómo han evolucionado tales determinantes? Para encontrar las respuestas es útil examinar el comportamiento de al menos tres elementos regionales: los mercados laborales, la aglomeración de la actividad productiva y la convergencia o divergencia económica en el tiempo.

Los criterios utilizados para evaluar el mercado laboral nacional permiten afirmar que su operación es relativamente eficiente, pues existe cierto equilibrio entre oferta y demanda. Por otra parte, los mercados de trabajo de las diversas regiones del país guardan un paralelismo con el mercado laboral a escala nacional, aunque presentan características propias. Los mercados laborales de las macrorregiones capital y norte se encuentran relativamente más integrados y su funcionamiento es comparativamente más competitivo que los de las regiones centro y sur-sureste. La movilidad geográfica parece ser más factible para individuos con mayores niveles de educación, tanto hacia otras zonas del país como hacia el exterior. La movilidad laboral libera parte de la presión demográfica sobre los mercados laborales locales, pero también refleja la falta de demanda local de trabajo.

En lo referente a la concentración en la actividad económica de los municipios, se encontró que ésta se redujo de entre 1989 y 1999, aunque persiste la desigualdad entre estados. Un elemento común es una creciente concentración de la inversión en capital fijo.

Respecto al proceso de convergencia de la actividad económica entre municipios, ésta fue más acelerada en la primera parte de la década de los noventa que en la segunda. En general, la tasa de convergencia local aumenta en las entidades federativas o en grupos con nivel educativo similar. Esto es consistente con el fenómeno que la literatura ha llamado “convergencia en

grupos". Es decir, los municipios convergen hacia niveles de desarrollo similares a los de unidades con características similares y forman "grupos". Sin embargo, no se observa convergencia entre los distintos grupos, lo que podría ser indicio de un proceso de polarización regional. Al separar los municipios en rurales y urbanos se observa una mayor tasa de convergencia en cada categoría. En general, la convergencia en casi todas las variables ha sido más acelerada entre los municipios rurales. En este caso la convergencia también fue más clara en la primera parte de los noventa que en la segunda. De la misma forma, se observó una mayor tasa de convergencia entre grupos de nivel educativo similar. La convergencia más acelerada ha tenido lugar en el rubro de remuneraciones totales.

La acción pública en lo local

El federalismo y la democracia son temas que en los últimos años se han convertido en referentes fundamentales en la mayoría de las discusiones sobre políticas públicas en México. La creciente responsabilidad y rendición de cuentas de los gobernantes ha cambiado las bases de la relación entre ciudadanos y gobierno. No obstante, existen distintas visiones sobre la función que ha cumplido en este proceso la acción pública del nivel de gobierno más cercano al ciudadano, el municipal.

Por una parte, existe la visión de que el país ha pasado, en términos generales, de un centralismo autoritario a un federalismo democrático. En el ámbito del desarrollo social este tránsito se ha visto particularmente reflejado en una transformación radical de la manera en que el gasto público federal se canaliza por medio de transferencias de fondos descentralizados a los estados y municipios, con fórmulas transparentes basadas en indicadores objetivos.

Pero existe también una visión menos optimista respecto a la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus funciones constitucionales. De acuerdo con esta perspectiva, las principales características de los gobiernos locales en México son su heterogeneidad y la precariedad de sus recursos. Asimismo, las reformas

recientes al artículo 115 de la Constitución (1983, 1999) habrían asignado más obligaciones a los gobiernos municipales, pero sin darles reglas, recursos e incentivos adecuados para cumplirlas. Según esta perspectiva, lo local en México es en realidad federal y los gobiernos municipales son solamente gestores y ejecutores de acciones y programas sobre los que tienen poca influencia real.

En realidad, ambas visiones son válidas, según el municipio que se analice, dada la enorme heterogeneidad de los gobiernos locales en términos de capacidad técnica y administrativa, organización política y dotación de recursos. Un porcentaje muy importante de los gobiernos municipales no tiene capacidad administrativa para realizar una recaudación eficaz. Si bien durante la última década se han profesionalizado las haciendas municipales, más de 60% de los gobiernos municipales aún carece de oficinas de planeación y finanzas en su estructura administrativa, y menos de la mitad ha creado un área de tesorería. Por otra parte, a partir de la reforma de 1999 el esfuerzo de recaudación local se ha visto debilitado por un incremento sustancial de los fondos federales. La proporción de ingresos propios (básicamente el impuesto predial) como proporción de los recursos totales de los municipios se ha mantenido en alrededor de 10%. Los fondos federales totales representan más de 70% de los fondos a los cuales los municipios tienen acceso. La experiencia nos dice que la descentralización del gasto puede tener efectos positivos que pueden medirse si viene acompañada de incentivos correctos: rendición de cuentas, mecanismos efectivos y competitivos de participación local (opuestos a los cacizgos monopólicos) e información sistemática a los beneficiarios sobre alternativas y usos del gasto. Asimismo, es recomendable establecer esquemas de transferencias federales que fortalezcan los incentivos al esfuerzo recaudatorio local, compensen rezagos y premien avances.

A pesar de las limitaciones y del *status quo*, existe margen de maniobra para que los gobiernos locales diseñen y apliquen estrategias de generación de ingresos, promoción de la salud y

mejoramiento de la educación. Al hacer una revisión de casos, la diversidad de recursos humanos y financieros de los municipios que han aplicado políticas exitosas confirma la percepción de que es posible, en ciertas condiciones, ir más allá de las limitaciones en localidades pequeñas. Sin embargo, desde un punto de vista económico y político, la municipalización actual es, en muchos casos, poco propicia para crear y sostener políticas efectivas de desarrollo. La asociación entre municipios se ha abierto como una opción que permite explotar complementariedades y economías de escala para fortalecer la capacidad de acción local. Las legislaciones estatales deberían, como ya ocurre en algunos casos, incentivar y facilitar este tipo de colaboración intermunicipal.

Un factor relevante para la eficacia municipal es la participación social. Es difícil presentar evidencia sistemática sobre las características de una participación social exitosa. Existen, sin embargo, estudios de caso de los cuales se pueden obtener algunas lecciones. En general, las iniciativas de participación social son sostenibles si se basan en un principio de gestión conjunta, más que en respuestas individuales a aspectos coyunturales. Asimismo, análisis preliminares muestran que la participación social es más sostenible y constructiva si existen mecanismos que garanticen que sea competitiva, que esté claramente dirigida por una acción pública local y que no sustituya sino que acompañe el trabajo de la autoridad.

Una pregunta relevante es si la calidad de los servicios públicos se relaciona con una mayor competencia política local. El Índice Local de Competencia Política (ILCP) puede ayudar a responder esta pregunta. El ILCP se basa en indicadores objetivos de umbrales de competencia en los procesos electorales locales y federales. Es un indicador de “disputabilidad” del gobierno, basado en la idea de que, si existe la posibilidad de que el partido en el poder pierda una elección municipal, ello ejercerá presión competitiva para elevar la calidad de la función pública. El análisis encontró que el ILCP se relaciona positivamente con la calidad de los

servicios públicos. Además, si se relaciona el ILCP con el IDH, los municipios en los cuales existe mayor competencia política tienen un nivel de IDH superior. Aunque no se puede inferir una relación causal sí existe una correlación positiva entre ambas variables.

Se debe hacer énfasis en que la democracia no se trata sólo de elecciones, sino también de crear mecanismos de transparencia en la gestión pública. Estos elementos son centrales para que exista una auténtica rendición de cuentas. La reelección inmediata de presidentes municipales y regidores, por ejemplo, sería otra reforma que fortalecería los incentivos a la rendición de cuentas.

El contexto institucional del desarrollo humano: la seguridad pública y la justicia

La calidad de las instituciones es un factor decisivo para el ejercicio efectivo de la libertad individual. Dos casos de especial importancia son la seguridad pública y la impartición de justicia. La protección de los bienes más preciados de las personas, de su integridad personal, su patrimonio y su libertad en términos de derechos civiles, es un elemento primordial para el desarrollo humano. Esa protección facilita a los ciudadanos elegir entre alternativas de formas de vida en función de sus propios objetivos y les brinda un mayor potencial para llevar una vida plena. Una débil protección de los derechos y libertades de los individuos impone serios obstáculos al desarrollo humano.

Al analizar la efectividad de los servicios de seguridad pública y el acceso a la justicia en México, se encuentra que las dinámicas de desigualdad observadas en educación, ingreso y salud se ven reforzadas en aspectos de seguridad y justicia, lo cual deja aún más indefensas a las personas de menores recursos.

El IDH ha sido un indicador útil como herramienta de medición y de argumentación política para incidir sobre políticas públicas de desarrollo. Sin embargo, es una herramienta imperfecta en la medida en que toma ciertos aspectos del desarrollo humano (ingreso, educación y salud), pero no otros que también son esenciales para la

calidad de vida. Así, las clasificaciones que se hacen a partir del IDH pueden resultar incompletas como elementos de juicio sobre el bienestar individual desde una perspectiva integral de desarrollo humano. Por ejemplo, al incorporar un indicador de inseguridad en el IDH, Baja California pierde más de 20 lugares en su posición nacional de IDH y el Distrito Federal retrocede nueve lugares. Si bien se trata de un ejercicio sencillo, muestra claramente cómo el IDH provee información parcial respecto al estado de las libertades de las personas en un sentido amplio.

A diferencia de los indicadores de salud, educación o ingreso, la información objetiva sobre tasas e incidencia de criminalidad es limitada. Aunque las dependencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública en todos los niveles de gobierno ponen algunos datos a la disposición del público, éstos adolecen de inconsistencias internas y falta de comparabilidad entre lugares y tiempos. Así, el número total de crímenes cometidos puede rebasar ampliamente al número reportado a las autoridades, pues se calcula que, en promedio, 66% de los ilícitos cometidos en el país no se denuncia. Con base en información obtenida a partir de datos oficiales y encuestas de victimización, en 2001 el Distrito Federal tenía el mayor número de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes, seguido por Morelos, Baja California, Chihuahua y estado de México. Entre las entidades con menos delitos denunciados destacan Sonora, Oaxaca, Michoacán, Zacatecas y Tlaxcala.

Un indicador que ilustra el grado en que el patrimonio y la integridad física de las personas se ven afectados es el Índice de Incidencia Delictiva y Violencia. En el año 2000 el IIDV mostraba a Baja California y el Distrito Federal como entidades con alta incidencia delictiva y violencia. Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco y Guerrero les seguían con una incidencia media-alta. En los últimos lugares se encontraban Colima, Aguascalientes, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Campeche y Guanajuato, con una incidencia delictiva baja.

Acciones específicas de prevención, atención al entorno urbano y fortalecimiento de redes ve-

cinales, así como esquemas de provisión oportuna y sistemática de información a los ciudadanos pueden ser elementos fundamentales en la reducción de la incidencia delictiva. Todas las acciones anteriores están dentro del ámbito de atribuciones de los gobiernos locales. Generar y ofrecer información es fundamental para que las policías rindan cuentas a sus comunidades y no únicamente a sus instancias jerárquicas superiores. Existe un debate, sin embargo, respecto al nivel de descentralización óptimo para reducir la incidencia del crimen. En principio, las acciones locales requieren de coordinación con otros gobiernos municipales y otros niveles de gobierno.

Además de la seguridad pública, otro aspecto central para la protección de derechos y el ejercicio de la libertad individual es el acceso equitativo a la impartición de justicia. En este ámbito, una vez más, se encuentra que el funcionamiento del sistema de justicia tiende a reforzar las dinámicas de desigualdad. El estudio de la estructura de las instituciones judiciales en México permite entender qué aspectos de la relación entre los niveles federal y local permitirían generar mayor equidad en la impartición de justicia.

La magnitud del problema de la criminalidad y la escasez de recursos para combatirlo y para impartir justicia han derivado en un servicio deficiente a los ciudadanos. Según cifras recientes, en el estado de México y el Distrito Federal se habrían cometido alrededor de 4 mil delitos por cada agente del Ministerio Público en un año, lo cual implica que cada agente habría tenido que atender 11 delitos diarios si trabajara, sin descanso, los 365 días del año. Además, habría tenido que dedicar solamente 50 minutos a cada uno de los ilícitos, con una jornada ininterrumpida de 10 horas diarias.

Además, existen debilidades en la estructura de incentivos. En términos generales, el sistema penal mexicano premia el número de expedientes resueltos. Este esquema ha trazado objetivos numéricos (atrapar a la mayor cantidad de presuntos delincuentes) sin ponderar objetivos de calidad y resultados, como atrapar a los delincuentes organizados que cometen los delitos más violentos y peligrosos. Así, las procuradu-

rías privilegian la formulación de cargos en contra de sospechosos identificados, que no requieren de mayor investigación. En segundo lugar, se premian las investigaciones concluidas o cerradas y se penaliza mantener investigaciones abiertas. Como consecuencia de la magnitud del problema y del esquema de incentivos, la gran mayoría de los procesos locales corresponden a delitos de poca monta: 63% de los condenados por autoridades estatales en el año 2000 recibió sentencias inferiores a tres años, y apenas 19% fueron condenados a más de cinco años de prisión. Este patrón de sentencias apoya en cierta medida la hipótesis de que los delitos más complejos probablemente quedan sin castigo.

En México existen 33 poderes judiciales: los 31 estados, el Distrito Federal y el gobierno federal tienen un sistema judicial propio e independiente. Una estructura así de compleja tendría sentido si la labor que desempeñan los jueces locales y los federales se diferenciara debidamente. Es necesario que la Federación transfiera de manera efectiva a los jueces locales la facultad para resolver los conflictos jurídicos del ámbito local y para establecer la interpretación judicial de sus leyes. Los tribunales federales deben revisar las sentencias locales, como hasta ahora, pero fundamentalmente en lo que tiene que ver con el control constitucional, en particular con el cabal cumplimiento de los estándares sustantivos de debido proceso. Además, existe una diferencia desproporcionada en la asignación de recursos a la justicia federal y a los sistemas de justicia locales, lo cual se debe a que los gobiernos estatales no han incluido la procuración e impartición de justicia entre sus prioridades presupuestales. Así, el sistema de justicia nacional muestra un sesgo que favorece a la justicia federal y que limita la calidad de la justicia local.

Por último, una de las causas que refuerzan la inequidad del sistema de justicia tiene que ver con el desequilibrio entre los recursos y la atención dedicada a los ministerios públicos versus la defensoría pública. Un sistema relativamente más equitativo daría la misma atención a ambos aspectos, de manera que los individuos de menor acceso a recursos y que no pueden acceder a de-

fensoría privada, tuvieran la posibilidad de ser defendidos de manera eficaz. La asimetría en esta “pirámide” de la justicia pública (constituida por el Juez, el ministerio público y la defensoría pública) puede llevar a una situación en donde solamente los individuos con mayores recursos tienen acceso a una defensa de calidad

En todos los casos, la lectura de las debilidades en los sistemas de justicia y seguridad pública se acompaña de propuestas concretas que, en algunos casos y por medio de reformas relativamente simples, lograrían avances importantes en la eficacia y la equidad del sistema. Avanzar en ese sentido es crucial si se pretende tener un desarrollo humano alto y equitativo en el país.

Consideraciones finales

La tesis central de los primeros capítulos de este informe es que México enfrenta dinámicas de desigualdad en educación, salud y acceso a recursos, las cuales se reflejan particularmente a niveles regional y local. Por ello, se propone generar procesos que reviertan dichas tendencias desde el ámbito de la acción pública de los municipios. En términos de seguridad pública y justicia, los esquemas de desigualdad se ven reforzados por distintos factores, que en muchos casos tienen que ver con un diseño institucional imperfecto y con falta de recursos suficientes para solucionar los problemas en estas áreas.

Este informe continúa el proceso de discusión pública sobre el desarrollo humano y la desigualdad en México con criterios de rigor analítico y pertinencia práctica. Son ya numerosos los individuos, las instituciones académicas y de la sociedad civil, las instancias de los gobiernos federal, estatales y locales, así como líderes de opinión, que se han incorporado a este diálogo. Este análisis intenta seguir enriqueciendo este debate para convertirse en una herramienta útil de política pública que promueva un desarrollo humano satisfactorio en México, que trascienda el marco puramente económico y atienda a la posibilidad del ejercicio efectivo de la libertad de los individuos, independientemente de sus condiciones económicas o de su localización.

Executive Summary

Introduction

The Human Development Report Mexico 2004 builds upon the analysis of the regional inequalities brought forth in the 2002 National Report, using the information presented in the Municipal Human Development Index to propose a local vision of human development. The central thesis states that an important part of the observed inequalities among individuals and among regions in the country is caused by the local dynamics in economic, social and institutional terms. Furthermore, it puts forth that it is possible to actively exercise an influence through specific public policies at the municipal and state level.

Human development is the expansion of the freedom of individuals. Freedom consists in a set of opportunities to be and to act, as well as the possibility to choose autonomously among different options. Both, opportunities and participation of individuals in generating such opportunities, are influenced by the environment in which they live and, in that sense, human development has an important local component.

People exercise their rights, make their own decisions, establish social and political relationships and acquire an original vision of the World from their closest environment, shaped by family, community and basic political associ-

ations. In the case of Mexico, municipality is the closest geopolitical unit to the individual, with attributions in terms of resource management and subject to accountability requirements.

Human Development in Mexico

Local development can be approached through the analysis of regional, state and gender differences in the Human Development Index. This Report presents the situation of human development in Mexico in 2002, an analysis of changes between 2000 and 2002, as well as a first look at the HDI evolution during the 2000-2003 period, by using the best available information to date. Upon the analysis, the fact remains that in 2002 the Northeast, Northwest and Central regions have experimented health, education and income advancements compared to the rest of the country; that the Federal District and Nuevo Leon leave behind entities like Chiapas and Oaxaca, and that women endure a significant gap compared to men in various entities of the country. Inequality in development is evident when considering that the Federal District registers Human Development Index (HDI) levels not very distant from those of some European countries, whereas Oaxaca and Chiapas do not surpass the index of the

Occupied Territories of Palestine. Between 2000 and 2002, national HDI increased by 0.54% mainly due to a decrease in the income index of 0.28%. Nevertheless, during those two years, achievements in health and education fuelled the aforementioned increase in the HDI.

However, it should be noted that between 2000 and 2003, the national HDI increased by 1.4%, with increases in health and education

indexes of 1.77 and 1.54% respectively, although with an income index drop of 0.32%. In addition, every federal entity showed improvements during the same period. In spite of the above, according to their HDI some entities, such as Chihuahua and Baja California, experienced a set back between 2000 and 2002, although in 2003 they offset such gap. All of the states experienced improvements in HDI between 2000

HDI and Components by State

RANKING ACCORDING HDI	STATE	HDI	HEALTH INDEX	EDUCATION INDEX	INCOME INDEX
1	DISTRITO FEDERAL	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
2	NUEVO LEÓN	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
3	COAHUILA	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
4	BAJA CALIFORNIA SUR	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
5	AGUASCALIENTES	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
6	QUINTANA ROO	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156
7	BAJA CALIFORNIA	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
8	CHIHUAHUA	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
9	CAMPECHE	0.8189	0.8173	0.8075	0.8320
10	SONORA	0.8163	0.8377	0.8593	0.7518
11	TAMAULIPAS	0.8111	0.8339	0.8521	0.7472
12	QUERÉTARO	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
13	JALISCO	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
14	COLIMA	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
15	DURANGO	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
16	MORELOS	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066
17	SINALOA	0.7800	0.8281	0.8294	0.6825
18	ESTADO DE MÉXICO	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19	YUCATÁN	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20	SAN LUIS POTOSÍ	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21	TABASCO	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22	GUANAJUATO	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23	NAYARIT	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24	TLAXCALA	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25	PUEBLA	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26	ZACATECAS	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27	HIDALGO	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28	VERACRUZ	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29	MICHOACÁN	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30	GUERRERO	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31	OAXACA	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32	CHIAPAS	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
	NACIONAL	0.7937	0.8270	0.8190	0.7352

Source: Table A7 in Statistical Annex

Nota: This Report shows the HDI by State in 2002, using official data. The Indices presented here are not comparable to those presented in the National Human Development Report Mexico 2002. For comparability purposes, see Table A7 in Annex and the methodological note on statistics for this Report. The National HDI in this Table differs by 0.0083 from the one presented in the global Human Development Report 2004 due to differences in the sources used.

and 2003. Also, between 2000 and 2002, as well as during the 2000-2003 period, Zacatecas and Chiapas are the states showing the largest HDI advance. Among these changes, in 2000 the most developed entity had 1.34 times the HDI of the least developed entity, and this proportion decreased to 1.24 times in 2003, which reveals some convergence of development levels among the federal entities.

Human Development in Mexico at local level

Even though there is available data from regional or state entities, municipality is the most appropriate geopolitical unit for local development analysis, and it is of the utmost importance to review the determining features of its economic activity. The latter is so given the relevance of income in the level and inequality of HDI. Public policy, civil society participation, and the institutional environment are fundamental in broadening the set of options for people. Therefore, the role of these aspects is addressed throughout the present report.

Considering that municipality is the appropriate territorial unit for the analysis of local development, the HDI has been calculated for these geopolitical units in 2000. Upon examination of human development distribution at this level, a view of great inequality immediately arises, illustrated by the fact that if municipalities were classified as countries in the HDI World ranking, Benito Juarez, one of the political districts in D.F., would have a similar level of development than that of Italy, whereas Metlatonoc, Guerrero, would have an HDI similar to that of Malawi.

It must be mentioned that 11.3% of the national inequality of HDI at the municipal level comes from the health index, whereas 31.18% of inequality is explained by the education component and 52.06% by the income one. On the other hand, most of the inequality of national HDI is caused by the differences within the federal entities (64.12%), while the differences between entities are not as large (35.8%). Additionally, when analysing the previ-

ous situation, the national inequality of HDI is found to be originated mainly in the States of Veracruz (8.9%), Oaxaca (7.1%), Chiapas (6.9%), Puebla (6.3%), Guerrero (6.1%) and the State of Mexico (5.0%).

Upon introducing gender considerations, there are losses up to 50% in the average level of development when measuring the HDI, due to the inequality between the average accomplishments of women in comparison to that of men.

Economic Aspects of Local Development

Due to the importance of the income component in the HDI inequality, it is recommended to review the economic determinants of local development, responding to the following questions. Which are the economic factors that are associated with the income inequality among municipalities and regions? How have these determinants evolved over time? Answering these questions requires examining the behaviour of at least three regional elements: labour markets, agglomeration of productive activity and convergence over time.

The criteria used to assess the national labour market leads to the conclusion that their operation is relatively efficient, granted that they contribute to equilibrate demand and supply, even under some limitations to the encountered efficiency. On the other hand, labour markets from the different regions in the country keep a parallelism with the labour market considered at a national scale, though registering their own features. The labour markets of the Capital and the North macro regions are found to be relatively more integrated and their operation is relatively more competitive than that of the Centre and South or Southeast regions. Geographic mobility seems to be more feasible for individuals with the highest levels of education; both to different zones within the country as to abroad. Labour mobility frees part of the demographic pressure upon local labour markets, also reflecting the lack of local demand for work.

In relation to the concentration in the economic activity of municipalities, it has been

found that the concentration of economic activity has decreased between 1989 and 1999, even when inequality among states persists. As a medullar part of the existing inequalities, the increased concentration of fixed capital investment at the municipal level plays a key role.

With regard to the process of convergence of economic activity among municipalities, it seems to have been more accelerated in the first part of the nineties than in the second part. Generally, the local convergence rate has increased within federal entities or in groups with similar levels of education. This is consistent with what the literature has called “club convergence”. That is, in fact, municipalities converge and they do it towards development levels similar to those of the units showing similar features, thus forming “clubs”.. However, there is no convergence among the different clubs in a process of regional polarization. Upon separation of municipalities by rural-urban categories, a higher rate of convergence is observed within each type of municipality. Generally, convergence in almost all its variables has been more accelerated among the rural type municipalities. As it had happened before, convergence was higher in the first part of the nineties than during the second part. In the same way, for groups with similar levels of education a higher rate of convergence is obtained.

Public action at local level

Federalism and democracy are issues that have become fundamental references in recent years for the major part of the public policy debate in Mexico. The increased responsibility and accountability of government offices has changed the relationship between citizens and governments on a fundamental form. In spite of this unquestionable truth, there are different visions in respect to the role played by the public action at the municipal level in this process.

On the one hand, there is the perspective that the country has gone from an authoritarian centralism to a democratic federalism. In the social development sphere, this transit has been particularly reflected in a radical transformation of

the same way the federal public expenditure is channelled through transference of decentralized funds to the states and the municipalities, under transparent formulas based on objective indicators.

But there is also a less optimist perspective in respect to the capacity of local (municipal) governments to fulfill the role the Mexican Constitution assigns to them. According to this perspective, local governments in Mexico have been characterized for their heterogeneity and the precariousness of their resources. In addition, recent reforms to Article 115 of the Constitution (1983, 1999) might have broadened the obligation environment of municipal governments, with no granting of rules, resources or incentives which may be consistent with such obligations. Based on this view, the municipal governments are only managers and executors of actions and programmes over which they have little real and effective capacity to influence.

In fact, both perspectives are valid, depending on the type of municipality under analysis, given the enormous heterogeneity of local governments in terms of technical and administrative capacities, political organization and resources endowment. A very significant percentage of municipal governments lacks of administrative capacity which would be required to carry out an effective tax collection. Even when there has been a process of enhancing local capacities at the municipal tax collecting system in the last decade, yet more than 60% of municipal governments in Mexico lacks of a planning and finance office within their administrative structure, and less than half of them has a treasury area. On the other hand, in the last years the effort of local collecting has been weakened by the substantive increase of federal funds, since the 1999 reform. The percentage of own funds (mainly constituted by property taxes) as a proportion of the municipalities total income has been around 10%. Total federal funds have represented more than 70% of resources to which the municipalities have access. The experience in such issue tells that

decentralization of public expenditure may have positive and measurable effects over the communities when accompanied by right incentives setting: accountability, effective and competitive mechanisms of local participation (in opposition to the monopolist authority of the *cacicazgos*) and systematic data provision tools to beneficiaries over alternatives and use of expenditure. In addition, it is recommended to establish federal transference schemes which strengthen the incentives to local collecting efforts, balance left-overs and reward the advances achieved.

As a part of the *status quo*, and in spite of the existing limitations, there are spaces for active strategies of local governments in the areas of generation of income, health promotion and the improvement of education. Over a review of several cases, diversity of human and financial resources of municipalities with successful policies reaffirms the perception that it is possible, under certain circumstances, to go farther the limitations in small localities. However, from an economic and political point of view, current municipalization is, in a great number of cases, not favourable to create sustained and effective development policies. The association among the municipalities has been open as an option that allows exploiting the complementarities and scaling economies to strengthen their capacity for action. State laws should, as it has occurred in some cases, to foster and facilitate this type of intermunicipal collaboration.

A significant factor for municipal efficacy is the role of social participation. It is difficult to present systematic evidence in terms of the features of a successful social participation. There are, however, case studies from which it is possible to obtain some lessons. Generally, social participation initiatives are sustainable when based in a joint management principle. Also, preliminary lessons show that social participation is more sustainable and constructive when there are mechanisms to guarantee a competitive participation, clearly conducted by the local public action – not substituting, but accompanying the role of the public authority.

A relevant question is whether the quality in the public services provision is related to a higher local political competition. The Local Political Competition Index (LPCI) may help to respond to that question. The LPCI is based on objective indicators of the competition thresholds in local and federal electoral processes. It is an indicator of the level of “contestability”, based on the idea that if the party in power has the real possibility to lose an election at the municipal level this exercises a competitive pressure to improve the quality of the public services it provides. The analysis finds that the LPCI is positively correlated with the quality of the provision of public services. Furthermore, when linking the LPCI with the HDI, municipalities in which there is a higher political competition have a higher HDI level. Clearly, a causality sense cannot be inferred but it is significant to point out the positive correlation between the two indices.

Emphasis should be made that democracy is not only about elections, but also about establishing transparency mechanisms in public management. These two are central elements for the existence of an authentic accountability. Consecutive re-election of mayors (*presidentes municipales*) and *regidores*, for instance, would be another reform that would strengthen the incentives for local accountability.

Institutional context of human development: public security and justice

The quality of institutions becomes crucial to effectively exercise individual freedom. Two cases of special significance are public security and justice. Protection of the most valued possessions of individuals, their personal integrity, their patrimony and their freedom in terms of civil rights is a fundamental element for human development. That protection facilitates individuals to choose among alternative ways of life according to their own objectives and provides them with a higher potential to develop a full life. A weak protection of the individuals’ rights and freedom represent serious obstacles for human development.

Upon carrying out an effectiveness analysis in the public security provision and access to justice in Mexico, it was found that the observed inequality dynamics in the issues of education, income and health are to be found on security and justice aspects as well, leaving the poor even more negatively affected.

The HDI has been useful as a measurement device and as a political tool to influence upon public policies for development. Nevertheless, it is far from being perfect since it takes certain human development issues (income, education and health), but no other issues which are also essential for the quality of life. Thus, rankings based on that indicator may result incomplete as elements of judgement with respect to the individual welfare from an integral human development perspective. Thus, for instance, when carrying out an exercise which incorporates an indicator of public insecurity into the HDI, Baja California would lose more than 20 places in its national HDI position and the Federal District would lose nine places. Although this is a very simple exercise, it clearly shows how the IHD provides with partial information in respect to the status of freedom of individuals in a wide sense.

Different from the health, education or income indicators, objective information over criminality rates and incidence is limited. Although government agencies related to public security at all government levels make data available for the public, these data contain internal inconsistencies and lack of comparability between places and times. Thus, total number of crimes may widely exceed the reported figure, since it is estimated that the national average underreporting of crimes is 66%. Based on data obtained from the official reports and victimization surveys, in 2001 the Federal District had the highest number of denounced crimes for each 100,000 inhabitants followed by the Morelos, Baja California, Chihuahua and the State of México. Entities with less number of denounced crimes in this classification are: Sonora, Oaxaca, Michoacán, Zacatecas and Tlaxcala.

An indicator that illustrates the level in which the patrimony and the physical integrity of people are being affected in different Mexican federal entities is the Crime Incidence and Violence Index (CIVI). The CIVI shows Baja California and the Federal District as entities with high crime incidence and violence for the year 2000. Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco and Guerrero come behind those, with a medium-high incidence. In the last places, there are Colima, Aguascalientes, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Campeche and Guanajuato with a low crime incidence.

Specific actions for prevention, attention to the urban environment, strengthening of neighborhood networks as well as timely and systematic provision of information schemes for citizens may be fundamental elements in the reduction of crime incidence. All the aforementioned actions are within the environment of the attributions of the local governments. Public access to information is fundamental for police bodies to be fully accountable to their communities and not only to their higher hierarchical authorities. However, to reduce the incidence of crime, a debate has arisen in respect to the optimal decentralization level. Firstly, local actions require coordination with other municipal governments and other levels of government.

Aside from the public security issue, another central topic for the protection of rights and the exercise of individual freedom is the equitable access to justice. In this scope, once more, it is found that the way the justice system works, tends to strengthen inequality dynamics. The study of the institutional structure in this field in Mexico allows the understanding of which aspects of the relationship between federal and local levels and the functioning of the system in general, would allow the generation of equity spaces in the provision of justice.

The magnitude of the crime problem, in relation to the available resources to fight it and for the provision of justice, has reached a deficient provision of services for the citizens. Recently, in entities like the State of México and the Federal District they would have committed

more than 4,000 offenses for each public prosecutor. For each public prosecutor in the term of one year, it implies that every agent would have had to take care of 11 offenses daily, if working without rest, for 365 days in a year. In addition, it would have had to dedicate only 50 minutes to each of them, assuming that there is a workday of 10 hours.

In addition, there are weaknesses in the incentives structure. In general, the Mexican criminal justice system functions through prizes granted to a number of cases solved. It is a system that has drawn numerical objectives (to catch the higher volume of probable delinquents) without shading or weighing them with objectives of quality and results, such as to catch the possible professional delinquents who commit the more violent and dangerous crimes. Thus, the offices of the public prosecutors privilege the formulation of charges against already identified suspected criminal, which does not require a complex investigation process. Secondly, the cases that are closed or ended receive a reward and if there is an ongoing or opened investigation, it is penalised. As a consequence of the magnitude of the problem and the design of incentives, the majority of penal local justice processes are related to petit crimes: during 2000, the 63% of the people condemned in the jurisdiction of the states, received verdicts of three years or less, whereas just about a 19% received condemning verdicts of more than five years of prison. This pattern of condemnatory verdicts supports, to a certain extent, the hypothesis that the most complex crimes probably remain without punishment.

In Mexico, there are 33 judiciaries: each one of the 31 states, as well as the Federal District and the federal government has an independent court system of its own. A structure as complex as this one makes sense when the work performed by the local judges and the federal judges is different in substance. It is necessary for the federal justice to effectively transfer to local Judges the possibility to solve judicial conflicts at the local level, as well as to establish their own interpretation of state legislation.

Federal Courts should revise local verdicts mostly in respect to Constitutional control, particularly regarding due process standards. Besides, there is a disproportionate difference in the assignment of resources to the federal justice versus local justice systems, which is attributed to decisions made by the state governments, which has not included the systems of justice between their budgetary priorities. Thus, Mexican justice suffers from a bias favoring federal justice and limiting the quality of local justice.

One other factor strengthening inequality in Mexican justice has to do with the imbalance between public prosecutors and the availability of attorneys paid by the state to defend individuals not able to pay a private attorney. A relatively balanced system of public justice should provide the sufficient resources to ensure that all people can obtain a fair and efficient justice in any conflict. Due to the lack of sufficient human and financial resources in the state-paid attorney system in Mexico, it is the people with relatively higher income who are able to access to high quality justice.

This Report does not only reveals the main flaws in public security and justice systems, but also sets forth proposals that in some cases, and by means of relatively simple reforms, might achieve very important advancements in the effectiveness and the equity of the system. Improvements in public security and justice are crucial to a higher and more equal human development in the country.

Final Remarks

The central thesis of the first chapters of this Report set forth that the country is facing an inequality dynamics in issues such as education, health and income; which are reflected in a particularly important way in their regional and local dimensions. Thus, a way to generate processes that may revert such tendencies from the public sphere of action at the municipal level has been proposed. In terms of public security and justice, inequality schemes are being strengthened by different reasons that have to do in many cases with an imperfect institutional design and with

the lack of sufficient resources devoted to the solution of problems in these areas.

This Report continues the process of public discussion over human development and inequality in Mexico with criteria of analytical rigor and practical pertinence. There are already an important number of individuals, academic institutions and civil society representatives, governmental instances at federal, state or local levels, as well as public opinion leaders that

have been incorporated into this dialogue. This Report pretends to continue nurturing such a debate to become a useful tool for public policy making and to promote a satisfactory human development in Mexico, transcending the usual purely economic framework and paying special attention to the possibility of an effective exercise of freedom of individuals, independently of their economic conditions, or the place where they happen to be born or decide to live.

Desarrollo humano y desarrollo local

EL DESARROLLO COMO LIBERTAD

La libertad de las personas para llevar una vida que consideren valiosa es indicativa del desarrollo de una sociedad. Un individuo es libre según lo significativas que le sean sus opciones de vida y el número de opciones para escoger. La libertad cobra forma si existen los medios para plantearse propósitos propios y actuar en consecuencia. Si los individuos de una sociedad pueden evitar el hambre o ser víctimas de enfermedades, y si son capaces de mantener una vitalidad biológica que les permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales, tienen bases para ser libres. Sin embargo, la libertad también involucra la existencia de oportunidades para que las personas puedan reflexionar sobre su condición, plantearse planes de vida y llevarlos a cabo. Asimismo, involucra las posibilidades que tienen los individuos para definir sus convicciones, transmitir sus valores, cooperar con otros, integrarse a la vida de su comunidad, participar políticamente y contribuir a definir los derechos e instituciones con los que han de vivir. A un mayor potencial para llevar una vida plena corresponde un mayor nivel de desarrollo humano (ver recuadro 1.1).

Una característica del desarrollo humano es que, al estar centrado en las posibilidades de

elección de las personas, no puede desvincularse de las circunstancias que rodean al individuo. La libertad humana tiene significado y comienza a ejercerse en el entorno personal y social inmediato. Lo próximo a los individuos, ya sea en términos comunitarios, económicos o geopolíticos, influye crucialmente en sus planes de vida y en las oportunidades para realizarlos. Lo que las personas ambicionan y aquello que pueden alcanzar depende de los vínculos sociales en los que han estado inmersas, del potencial productivo de la zona en que nacen y viven, y de las instituciones cercanas que les permiten conectarse con su nación y el mundo. Sin duda, el desarrollo humano es local.

Los agentes del desarrollo

Un elemento básico a considerar en la noción de desarrollo humano local es que los individuos no son objetos pasivos cuya condición depende de las elecciones de otros. No son, por ejemplo, simples blancos de políticas focalizadas que los transformarán vía acciones externas, sino sujetos promotores de sus propias metas. Las personas tienen el potencial para plantearse sus objetivos, perseguirlos y valorar su cumplimiento. Esto es parte de su libertad como seres

“La libertad (...) es un acto, a un tiempo irrevocable e instantáneo, que consiste en elegir una posibilidad entre otras (...) es la afirmación de aquello que, en cada uno de nosotros, es singular y particular, irreductible a toda generalización (...). En uno de sus extremos, la libertad es singularidad y excepción.”

OCTAVIO PAZ, discurso en la ceremonia de entrega del Premio Cervantes, 1981.

RECUADRO 1.1

El árbol de Zempalegua

Les voy a contar una historia. En nuestra región hay un árbol muy bonito llamado Zempalegua. ¡Pero no es un árbol cualquiera! Es muy viejo, fuerte, grande y bonito. Las personas se quedan sorprendidas cuando lo ven por primera vez. Nosotros queremos ser como el Zempalegua. ¿Por qué? Porque los años pasan y este árbol se mantiene fuerte y robusto. Sus raíces están firmes en la tierra aunque haya grandes tormentas. Nada afecta este árbol. Es como el cemento de los grandes edificios...

Nosotros las mujeres tenemos la esperanza de que viviremos mucho tiempo como el Zempalegua, que viviremos sembrando una semilla de esperanza.

¿Cómo relacionamos este hermoso árbol con nuestros grupos de ahorro? Sin importar lo que pase, nuestros grupos van para adelante, aun cuando enfrentemos tormentas, lluvia y viento... ¡Nosotros sobrevivimos! Nosotros ofrecemos sombra y alivio a muchos, y eso nos llena de vida. Ahora podemos tomar decisiones; nuestros grupos producen beneficios para que tengamos éxito en lo económico, pero además aprendemos a través de la participación y el desarrollo de nuestras habilidades, creando una cultura de participación e inclusión.

Integrante de un Grupo de Mujeres en Ahorro Solidario de la organización Desarrollo Autogestionario, A. C. en Ixhuatlán del Café, Veracruz.

humanos. Así, los individuos son los agentes de su propio desarrollo en la medida en que pueden alcanzar con esfuerzo propio los logros que consideran valiosos. De forma similar, el grado de desarrollo está estrechamente vinculado con alcanzar aquello que las personas valoran de forma específica.

Como agentes, los individuos seleccionan los objetivos que van a perseguir. Estos objetivos, sin embargo, pueden estar fuertemente influenciados por el entorno inmediato: los antecedentes familiares, la cultura de la comunidad, los recursos disponibles en la zona, las instituciones cercanas de la sociedad en que se vive. A su vez, los objetivos de las personas pueden referirse a lo que les resulta próximo: procurar el bienestar de los miembros del hogar, integrarse a la vida comunitaria, emprender una actividad económica o participar políticamente en la localidad. En ambos casos resulta claro que los objetivos de las personas diferirán según las circunstancias específicas que las rodean, y por ello debe enfatizarse la naturaleza local del desarrollo.

Por otra parte, los individuos son quienes determinan cuáles son sus metas prioritarias. Aunque todas las personas puedan valorar una vida saludable, adquirir conocimientos básicos o contar con recursos para satisfacer sus necesidades elementales, lo hacen de forma diferente de

acuerdo con sus características personales y sus circunstancias. Por ejemplo, enfrentados ante la disyuntiva de dedicar más recursos a salud o educación, individuos de distintas localidades pueden tomar decisiones muy diferentes. De esta forma, el componente del desarrollo humano que más importancia tiene para las personas difiere de una región a otra (ver recuadro 1.2).

Al actuar como personas capaces de formar-se metas, los individuos no sólo están interesados en lo que desean alcanzar, sino también en la forma de hacerlo. Por ejemplo, las personas pueden desear un ingreso que les permita tener una vida digna por medio de un empleo remunerado o una actividad productiva, no mediante la caridad, subsidios públicos o el robo. Para el desarrollo humano no sólo es importante el resultado final, sino también el proceso para alcanzarlo, y este último difícilmente puede ser el mismo en todo tiempo y lugar.

Un elemento que tiene particular valor en la promoción del desarrollo humano es el involucramiento de las personas en la consecución de sus objetivos, tanto individualmente como en grupo (ver recuadro 1.3). El sentir que se desempeña un papel activo en realizar lo que se quiere no sólo aumenta el aprecio por lo que se obtiene sino que puede ayudar a conseguirlo con mayor facilidad. Así, la participación social es un ele-

mento clave en la noción de desarrollo que han enfatizado particularmente las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no hay fórmulas universales para involucrar a las personas en su propio desarrollo, pues ello depende de las condiciones específicas de distintos individuos o grupos (ver recuadro 1.4).

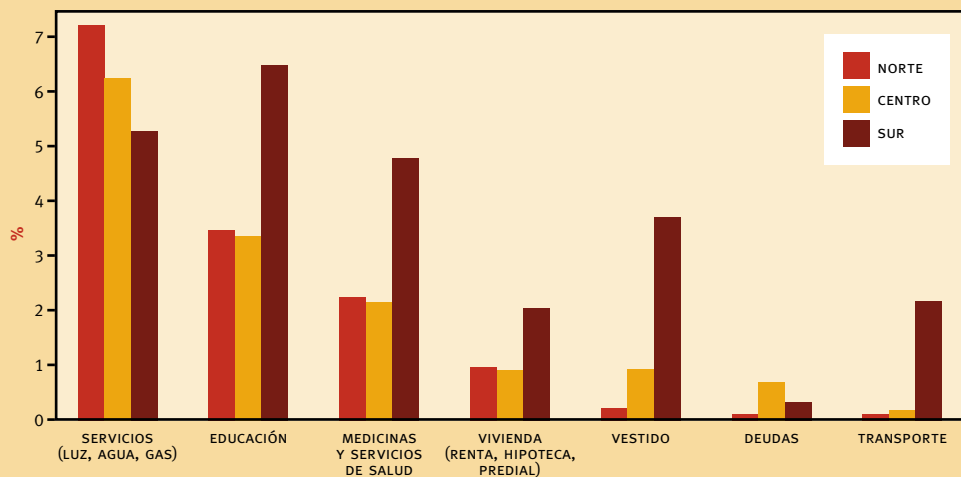
En suma, alcanzar un mayor desarrollo humano significa darle un lugar a las personas para que no sean objetos dominados por el azar o la voluntad de otros y sin posibilidades de ver cumplidas por lo menos algunas de sus metas. Los individuos deben poder decidir en gran medida el curso de sus vidas y observar el cumplimiento de sus

RECUADRO 1.2

Prioridades regionales del gasto de los hogares pobres

Una forma de observar diferentes jerarquías locales en relación con los elementos que conforman su desarrollo es preguntar a las personas qué gastos son prioritarios para ellas ante una situación de escasez que estén viviendo. La encuesta “Lo que dicen los pobres”, de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) contiene información de este tipo para los hogares de distintas zonas del país considerados pobres, de acuerdo con la metodología oficial.¹ La gran mayoría de las personas, sin importar su lugar de residencia, considera que el principal gasto que un hogar debe cubrir cuando los recursos son escasos es la alimentación. La respuesta, sin embargo, es significativamente distinta cuando se mencionan otros gastos; por ejemplo, en la región sur casi 7% de las personas pobres consideró que el principal gasto que se debe cubrir es el de educación, mientras que en el norte y en el centro sólo 3% de las personas mencionó ese rubro. El gasto en medicinas y servicios de salud presenta una situación parecida; 5% de las personas en el sur lo menciona como gasto prioritario mientras que en el centro y el norte menos del 1% hizo mención de este rubro.

Cuando el dinero es poco, ¿cuál es el principal gasto que debería cubrirse en un hogar?



Categorías que se mencionaron como primera opción. (La gráfica no incluye la respuesta más común que fue “alimentación”)

Fuente: Sedesol (2003a) Encuesta “Lo que dicen los pobres”

¹ La región norte comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, y Zacatecas. La región centro está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Por último, la región sur está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Son considerados pobres aquellos hogares cuyo ingreso por persona no alcanza para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (“pobreza patrimonial”). Dicho ingreso era en 2000 de 28.1 y 41.8 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 53.7% del total de la población contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia.

“Las personas deben ser vistas (...) como agentes activamente involucrados –dada la oportunidad– en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores pasivos del fruto de ingeniosos programas de desarrollo.”

AMARTYA SEN, *Desarrollo y libertad*, 1999, p. 53.

objetivos. Para ello debe reconocerse la capacidad individual de plantear metas, jerarquizarlas, analizar los distintos caminos que los lleven a ellas y participar en su consecución. Sin embargo, también debe enfatizarse que los objetivos, su importancia, la manera de conseguirlos y las formas de participar en su cumplimiento difieren entre comunidades, zonas productivas y núcleos geopolíticos. Así, el desarrollo humano se fundamenta en los agentes que lo promueven, tanto para generarlo como para valorarlo, y tal promoción y valor cobra mayor sentido en el ámbito local.

Libertad y oportunidades

La libertad no es sólo cuestión de elegir con autonomía. También tiene que ver con el número y la calidad de alternativas para escoger. Las oportunidades para que una persona se desarrolle como ser humano dependen a su vez de una multitud de acciones o transformaciones físicas e intelectuales al alcance del individuo, la mayoría de las cuales son propias de las condiciones que enfrenta.

Definir el conjunto de logros potenciales para una persona depende de sus particularidades

RECUADRO 1.3

Alcance, amplitud y apropiación del desarrollo humano

Tres preguntas resultan de particular importancia para definir la naturaleza del desarrollo humano local y de las acciones dirigidas a promoverlo. ¿A quién llega el desarrollo? ¿Qué dimensiones permiten obtenerlo con efectividad? ¿Quiénes se involucran en su logro? La respuesta a estas interrogantes define el alcance, la amplitud y la apropiación del desarrollo.

- **Alcance**
Define el ámbito de impacto del desarrollo o de la política que lo impulsa; especifica a qué individuos habrá de beneficiar en ciertos grupos socioeconómicos en un territorio determinado. Dado que toda acción de desarrollo involucra algún tipo de focalización,¹ debe definir con claridad no sólo a quiénes favorece, sino también a quiénes pretende involucrar y quiénes servirán de base para evaluarla a partir de una expansión perceptible de sus oportunidades.
- **Amplitud**
Delimita el conjunto de capacidades humanas a promover, ya sea de forma directa o indirecta. Así, una política que incrementa la educación de las mujeres afecta otras dimensiones: influye en decisiones de fertilidad, otorga poder de negociación en el hogar, mejora el cuidado de la salud de los menores y facilita la participación política de la mujer.²
- **Apropiación**
Resalta el papel de los individuos como actores de su propio desarrollo y en cuanto a los insumos, productos, procesos y compensaciones involucrados en aquél. Ejemplo de insumos son la estructura institucional, la cohesión social y los recursos locales y externos disponibles. Los productos son la transformación de los insumos (nuevas instituciones, cohesión, etc.) y sus características distributivas (ganadores y perdedores). El proceso se refiere a cómo cuentan las preferencias individuales en las decisiones sociales, la interacción de niveles de gobierno, el grado de participación local y la estructura de incentivos a nivel individual. Finalmente, se considera si los resultados requieren mecanismos de compensación y si existen técnicas de compensación confiables. El resultado de la evaluación de estos aspectos es el nivel de apropiación.

Desde la perspectiva de estos tres elementos se puede analizar en qué medida y en qué circunstancias lo local puede ser el espacio crucial para incrementar las opciones de los individuos para vivir una vida larga y saludable, participar de manera creativa en su entorno y lograr los objetivos que consideran valiosos.

¹ “Como Monsieur Jourdain, en *El burgués gentilhomme* de Moliere, quien hablaba prosa ‘sin saberlo’, nos concentramos todo el tiempo en si alguna selección de beneficiarios cuenta como eso”, Sen (1995).

² En el caso del programa Progres-Oportunidades, los análisis cualitativos han mostrado que las mujeres declaran tener mayor influencia sobre las decisiones de gasto familiar, así como una mejor relación comunitaria a través de la socialización en las pláticas de salud (Skoufias, 2000).

Organizaciones de la Sociedad Civil y desarrollo local

A la pregunta *¿Qué es el desarrollo local visto desde su experiencia?*, distintas organizaciones de la sociedad civil respondieron haciendo énfasis en los componentes más relevantes para su entorno. Un elemento común a la mayoría de las organizaciones es el énfasis en la participación social. He aquí algunos ejemplos.

ASOCIACIÓN

CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

Fundación Comunitaria del Bajío, A. C.

Concibe como práctica del desarrollo local el fortalecimiento de las redes locales y de las organizaciones de la sociedad civil, de manera que las posibles alianzas establecidas sean sólidas y los proyectos comunes se enriquezcan, potenciado así las capacidades y recursos de los asociados; y generando una asociación entre los diferentes gobiernos, la sociedad civil y la cooperación internacional en proyectos comunes para el desarrollo local.

Asociación Mexicana de Uniones de Crédito, A. C.

Para esta asociación la visión del desarrollo local es incentivar a las personas para que participen de manera organizada y democrática, educándolas y generando un ambiente de confianza. En su experiencia, consiste formar un tejido social que reúna la individualidad del campesino con las exigencias del sistema financiero rural.

Asociación Nacional de empresas comercializadoras de Productos del Campo A. C.

Desde la experiencia de esta Asociación, el desarrollo local es la construcción de un espacio de formación en el que los campesinos de zona rural e indígena aprenden a responsabilizarse de sus propios problemas, mediante la información y visualización de sus capacidades colectivas.

Centro de Capacitación, Asesoría, Medio Ambiente y Defensa al Derecho a la Salud, A. C.

La visión de desarrollo de esta organización consiste en una estrategia progresiva que busca generar alternativas sustentables, aprovechamiento y potencialización de recursos locales a partir de la capacitación y participación de la población, de manera que los procesos sean sustentables y contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil, S.C.

En la práctica del desarrollo local consideran de gran importancia la movilización política con la creación de instrumentos económicos, planteando el desarrollo como regional y no estrictamente como local comunitario.

Este ejercicio forma parte de la sistematización y proyección del aporte de la sociedad civil al desarrollo local, realizado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Fundación Ford y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

y de su entorno: cada individuo utiliza en forma diferente los bienes que consume como medios para funcionar como ser humano de forma diferente; la diversidad de arreglos sociales con los cuales se producen, intercambian y distribuyen los bienes y servicios puede traducirse en niveles de consumo alcanzable muy dispares. Una misma posesión de activos puede dar por resultado ingresos desiguales en ámbitos locales distintos. Por estas razones, el desarrollo humano se enfoca en lo que efectivamente pueden ser o hacer

las personas y no en los recursos materiales en sí mismos, aunque éstos sean frecuentemente de gran importancia (ver recuadro 1.5). Por las mismas razones, el desarrollo humano, entendido como libertad de elección, debe procurar distinguir las diferencias entre las libertades de los individuos en distintas regiones y comunidades.

Ciertamente, para los individuos la consecuencia deseable de tener mayores posibilidades de ser o de actuar y aprovecharlas es ver realizado su potencial humano. Sin embargo, no es

correcto anteponer los resultados de la libertad en términos de desarrollo a la libertad misma: individuos con amplias oportunidades para ser o hacer pueden elegir de manera autónoma cursos de acción con magros resultados, y no obstante sentirse satisfechos. Pero incluso si los individuos llegaron a encontrarse en una situación

que no les satisface, lo importante sería que hayan tenido la oportunidad de elegir, y no el grado de satisfacción percibido. El objetivo último del desarrollo humano es la ampliación de la libertad: ampliar el conjunto de opciones valiosas para los agentes responsables de tomar sus propias decisiones.

RECUADRO 1.5

Cifras oficiales de pobreza rural y urbana en México

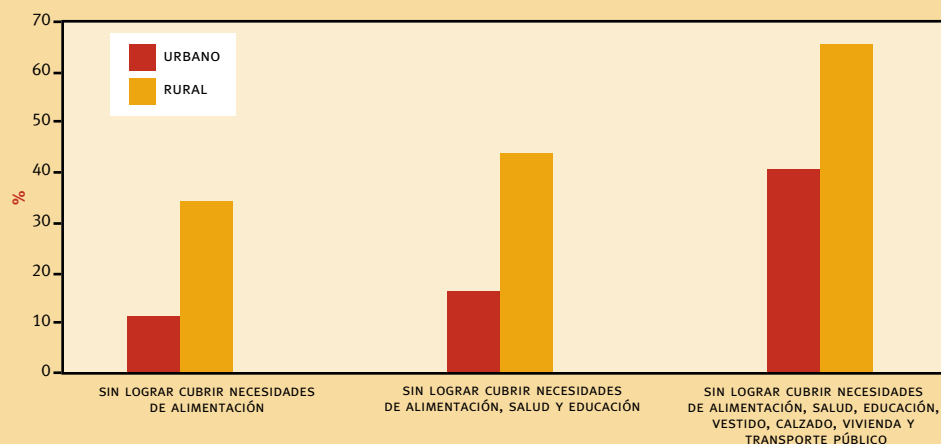
El ingreso es un medio para alcanzar el desarrollo humano y no un fin en sí mismo. Sin embargo, este instrumento es particularmente importante cuando su carencia coarta la libertad de las personas. Lo es más cuando la pobreza asociada a él difiere marcadamente de una zona a otra.

De acuerdo con la metodología oficial de medición de la pobreza, adoptada en 2002 por la Secretaría de Desarrollo Social, las personas que no podían adquirir por lo menos una canasta mínima de alimentos representaban 11.4% de la población urbana en 2002. En áreas rurales, 34.8% de la población se encontraba en estas condiciones de pobreza.

Cuando se calculó la pobreza usando una línea de referencia más alta se pudo ver que quienes no alcanzaban a cubrir sus requerimientos alimentarios, de salud y educación representaban 16% de la población urbana y 43.8% de la población rural en 2002.

Finalmente, 42% de la población urbana no lograba cubrir sus necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Esta proporción fue de 67.5% en zonas rurales.

Pobreza rural y urbana en México, 2002



Fuente: Con base en Sedesol (2003b).

EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta útil para explorar las características locales de las capacidades básicas de los individuos en una sociedad. Por una parte, de la enorme complejidad asociada a la noción de desarrollo, el IDH hace manejable el concepto seleccionando la longevidad, los conocimientos y el acceso a recursos como elementos esenciales. Poder vivir más, con oportunidades para reflexionar sobre la vida propia y del entorno en que se vive, y con posibilidades de disponer de bienes y servicios es el sustento para lograr libertades de mayor alcance. Por otra parte, el IDH permite referir las dimensiones básicas a unidades territoriales o geográficas haciendo evidentes diferencias de estos elementos, ya sea entre naciones, entidades federativas o municipios.

El IDH permite un acercamiento práctico a la idea de desarrollo como libertad al seleccionar la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo, la tasa de matriculación escolar y el PIB per cápita como variables que aproximan las oportunidades de vivir una larga vida, con conocimientos y con acceso a recursos.¹ Sin duda el IDH no abarca todos los aspectos del nivel de vida de las personas, pero es un buen comienzo para examinarlo.

Como primera etapa en el cálculo del IDH se establecen los logros en cada dimensión respecto de ciertos valores de referencia: para la esperanza de vida se mide el logro respecto a un máximo de 85 años y un mínimo de 25; para la educación se calcula el promedio de las tasas de alfabetización y matriculación considerando un máximo de 100% y un mínimo de cero; por último, el logro en ingreso se calcula comparando el PIB per cápita respecto de un valor máximo de 40,000 dólares y un mínimo de 100. La segunda etapa en la medición del IDH calcula el pro-

medio simple de los indicadores de cada dimensión; de esta forma, se obtiene como medida de desarrollo un índice con valores entre cero y uno. Un IDH de uno corresponde al máximo logro posible, mientras que un valor de cero indica que no existe avance alguno (ver nota técnica 1).

Esta aproximación a la medición del desarrollo, elaborada con el método y la conducción del PNUD, se inició en 1990 con el primer *Informe global sobre desarrollo humano*, el cual incluyó a México. A partir de ese año, numerosos países han publicado informes nacionales con indicadores de desarrollo humano desagregados por regiones o estados. El primer *Informe sobre desarrollo humano en México*, publicado en 2003, presentó el IDH de las entidades federativas calculado a partir de datos del año 2000.

El Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa

Siguiendo el método establecido por el PNUD se ha calculado el IDH para las regiones del país correspondientes a las definidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (ver cuadro 1.1 y mapa 1.1). Las regiones noreste, noroeste y centro tienen un IDH que las clasifica como de alto desarrollo humano, mientras que el resto del país entra en la clasificación de desarrollo humano medio.² Las dos regiones del norte presentan los mayores niveles de IDH y, junto con la región centro, se diferencian claramente del resto del país. Lo anterior muestra marcados contrastes regionales aunque, en conjunto, México tiene un IDH de 0.7937, que lo ubica muy cerca del grupo de los países de desarrollo humano alto en 2002.³

El Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur y Aguascalientes ocupan los

¹ Dado que el Producto Interno Bruto hace referencia a la *generación* de valor agregado dentro de un ámbito geográfico más que a la *disponibilidad* del valor agregado, aunque haya sido generado fuera del país, tiene ciertas limitaciones como indicador de acceso a recursos. En México, la importancia de las remesas de trabajadores en el exterior haría preferible el Producto Nacional Bruto como indicador de recursos al incorporar el saldo neto de las transferencias del exterior.

² El informe mundial presenta tres categorías de desarrollo: desarrollo humano alto, correspondiente a niveles de IDH entre 0.8000 y 1; desarrollo humano medio, para valores de IDH entre 0.5000 y 0.7999, y desarrollo humano bajo, que se refiere a valores de IDH menores a 0.5000.

³ Aunque el primer informe nacional sobre desarrollo humano situaba a México en el grupo de países con alto nivel de desarrollo al alcanzar un IDH superior a 0.8000, las cifras oficiales actualizadas y el ajuste de la metodología para dar seguimiento a la población entre censos resultan en un nivel de IDH que ubica a México en niveles intermedios de desarrollo (ver nota metodológica en este informe).

primeros lugares de acuerdo con su nivel de IDH, mientras que Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas se encuentran en las últimas cinco posiciones. Según las clasificaciones del PNUD, 14 entidades federativas se pueden considerar dentro de la categoría de desarrollo humano alto, mientras que las 18 restantes se encuentran en la categoría de desarrollo humano

medio y ninguna en la de desarrollo humano bajo (ver cuadro 1.2).

Cuando se examinan los componentes del IDH se observa que el Distrito Federal es la entidad mejor ubicada, excepto en el índice de salud, rubro en el cual Baja California alcanza el nivel más alto del país, mientras que Chiapas se encuentra sistemáticamente en la última

CUADRO 1.1
IDH en las regiones de México

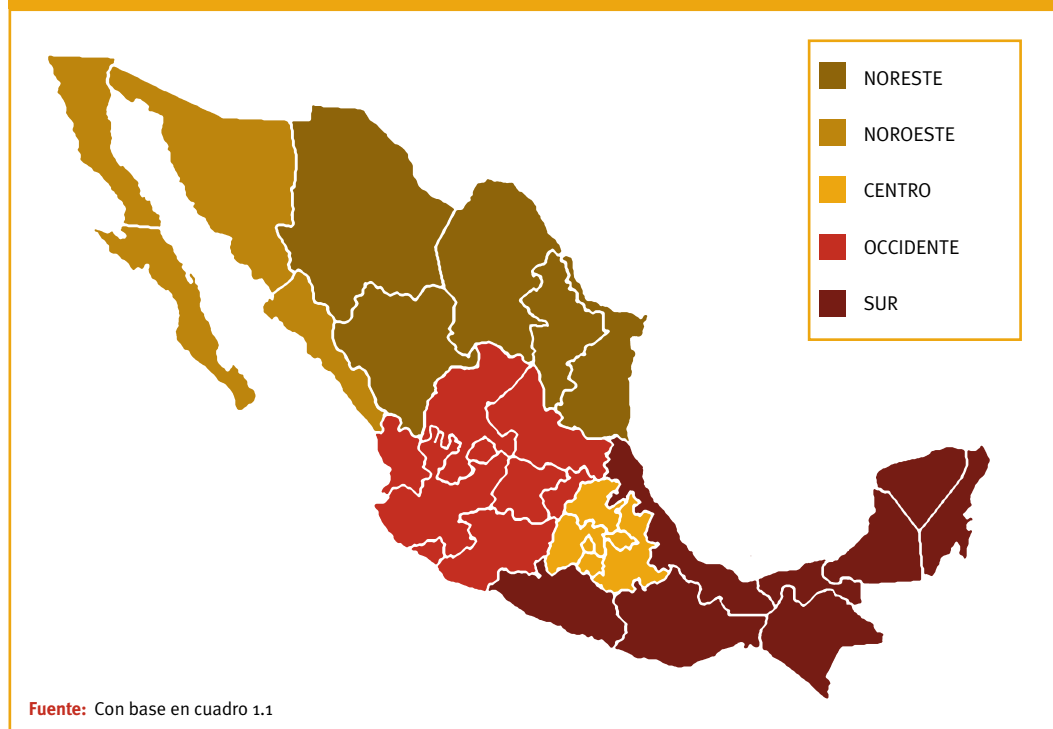
POSICIÓN SEGÚN IDH	REGIÓN ^a	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO	IDH
1	NOROESTE	0.8379	0.8463	0.7377	0.8073
2	NORESTE	0.8383	0.8510	0.7830	0.8241
3	CENTRO	0.8337	0.8359	0.7347	0.8014
4	OCCIDENTE	0.8273	0.8102	0.6931	0.7769
5	SUR	0.8088	0.7728	0.6443	0.7420

^a La regionalización corresponde a la definida por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Fuente: Con base en cuadros A1 y A4 del apéndice estadístico.

Nota: Calculado a partir de datos del año 2002. Se presentan promedios ponderados por la población de cada entidad. Los índices presentados en este cuadro no son comparables a los índices regionales publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. Para efectos de comparabilidad ver cuadro A20 del apéndice estadístico y nota metodológica en este informe.

MAPA 1.1
Índice de Desarrollo Humano por regiones



CUADRO 1.2

IDH y componentes por entidad federativa

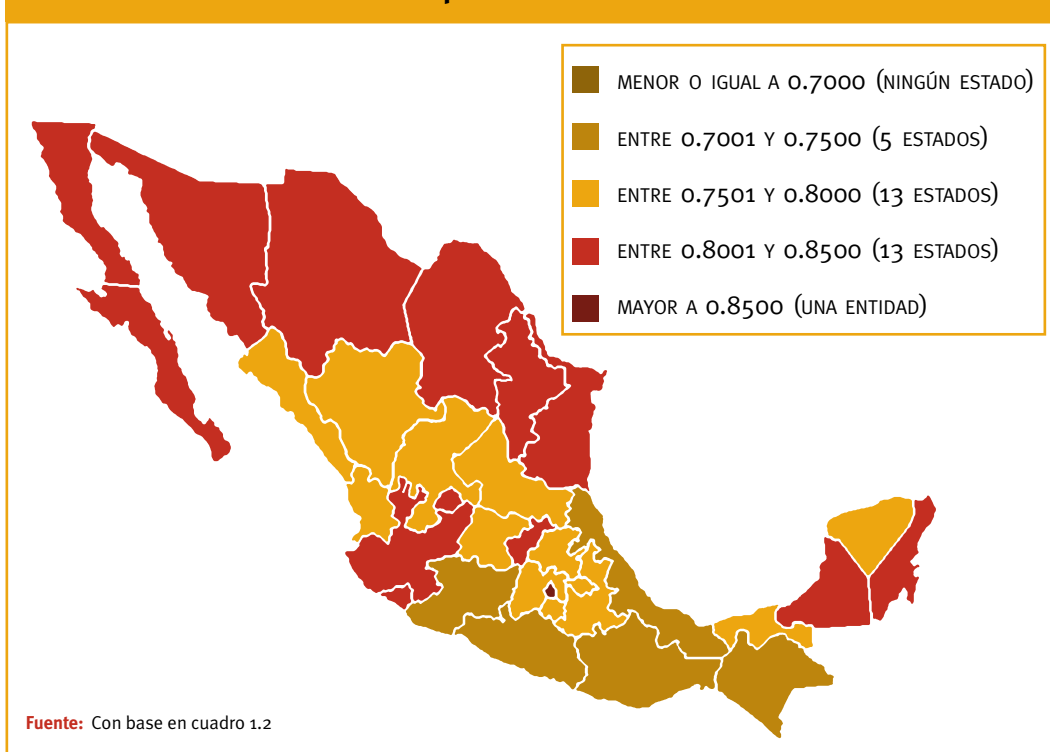
POSICIÓN SEGÚN IDH	ENTIDAD	IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
1	DISTRITO FEDERAL	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
2	NUEVO LEÓN	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
3	COAHUILA	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
4	BAJA CALIFORNIA SUR	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
5	AGUASCALIENTES	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
6	QUINTANA ROO	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156
7	BAJA CALIFORNIA	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
8	CHIHUAHUA	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
9	CAMPECHE	0.8189	0.8173	0.8075	0.8320
10	SONORA	0.8163	0.8377	0.8593	0.7518
11	TAMAULIPAS	0.8111	0.8339	0.8521	0.7472
12	QUERÉTARO	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
13	JALISCO	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
14	COLIMA	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
15	DURANGO	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
16	MORELOS	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066
17	SINALOA	0.7800	0.8281	0.8294	0.6825
18	ESTADO DE MÉXICO	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19	YUCATÁN	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20	SAN LUIS POTOSÍ	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21	TABASCO	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22	GUANAJUATO	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23	NAYARIT	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24	TLAXCALA	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25	PUEBLA	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26	ZACATECAS	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27	HIDALGO	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28	VERACRUZ	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29	MICHOACÁN	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30	GUERRERO	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31	OAXACA	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32	CHIAPAS	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
	NACIONAL	0.7937	0.8270	0.8190	0.7352

Fuente: Cuadro A1 del apéndice estadístico

Nota: Se presenta en este informe el IDH para México y sus entidades federativas calculado a partir de datos oficiales del año 2002. Los índices presentados no son comparables con los publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*; para efectos de comparación ver cuadro A7 del apéndice estadístico y nota metodológica de este informe. El IDH nacional en este cuadro difiere en 0,0083 del IDH calculado para el mismo año en el *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004* debido a diferencias en las fuentes.

MAPA 1.2

Índice de Desarrollo Humano por entidades federativas



posición. Particularmente desiguales resultan los índices de ingreso: el Distrito Federal supera en más de 50% el índice de Chiapas, mientras que en salud y educación la diferencia no es mayor al 25% (ver cuadro 1.3).

Si los niveles de desarrollo humano de las entidades federativas se clasificaran como si éstas fueran países, el Distrito Federal tendría un IDH similar al de la República de Corea o Chipre, mientras que Chiapas alcanzaría niveles semejantes a los de Argelia o Uzbekistán (ver cuadro 1.4).

También se puede concluir que sólo el Distrito Federal superaría en IDH al país latinoamericano con mayor desarrollo, Argentina, el cual tiene un IDH de 0.853, y dos estados, Oaxaca y Chiapas, tendrían niveles de desarrollo menores a los territorios ocupados de Palestina. Por otra parte, los niveles de desarrollo de las entidades se encuentran entre el promedio de los países de desarrollo humano alto y el promedio de los de desarrollo humano medio; sin embargo, la desigualdad entre estados es notoria (ver gráfica 1.1).

La desigualdad entre entidades se ilustra con el hecho de que 13 estados tienen niveles de IDH

CUADRO 1.3

Desigualdades en desarrollo humano

IDH			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.7937	DISTRITO FEDERAL 0.8830	CHIAPAS 0.7076	24.8
ÍNDICE DE SALUD			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.8270	BAJA CALIFORNIA 0.8482	CHIAPAS 0.7990	6.2
ÍNDICE DE EDUCACIÓN			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.8190	DISTRITO FEDERAL 0.8997	CHIAPAS 0.7372	22.0
ÍNDICE DE INGRESO			
NACIONAL	MÁXIMO	MÍNIMO	DIFERENCIA %
0.7352	DISTRITO FEDERAL 0.9018	CHIAPAS 0.5868	53.7

Fuente: Con base en cuadro 1.2

Nota: La diferencia porcentual muestra en qué porcentaje el estado con el valor máximo supera al estado con el valor mínimo.

CUADRO 1.4

Posición de los estados en la clasificación mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004

POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH
1	NORUEGA	0.956	41	LITUANIA	0.842	67	SURINAME	0.780
2	SUECIA	0.946	42	ESLOVAQUIA	0.842		ESTADO DE MÉXICO	0.779
3	AUSTRALIA	0.946	43	CHILE	0.839	68	VENEZUELA	0.778
4	CANADÁ	0.943	44	KUWAIT	0.838	69	RUMANIA	0.778
5	PAÍSES BAJOS	0.942	45	COSTA RICA	0.834		YUCATÁN	0.778
6	BÉLGICA	0.942	46	URUGUAY	0.833	70	UCRANIA	0.777
7	ISLANDIA	0.941	47	QATAR	0.833	71	SANTA LUCÍA	0.777
8	ESTADOS UNIDOS	0.939	48	CROACIA	0.830	72	BRASIL	0.775
9	JAPÓN	0.938		COAHUILA	0.828	73	COLOMBIA	0.773
10	IRLANDA	0.936		BAJA CALIFORNIA SUR	0.827	74	OMÁN	0.770
11	SUIZA	0.936		AGUASCALIENTES	0.825		SAN LUIS POTOSÍ	0.769
12	REINO UNIDO	0.936	49	EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	0.824	75	SAMOA (OCCIDENTAL)	0.769
3	FINLANDIA	0.935		QUINTANA ROO	0.824		TABASCO	0.768
14	AUSTRIA	0.934		BAJA CALIFORNIA	0.823	76	TAILANDIA	0.768
15	LUXEMBURGO	0.933	50	LETONIA	0.823	77	ÁRABIA SAUDITA	0.768
16	FRANCIA	0.932		CHIHUAHUA	0.822		GUANAJUATO	0.766
17	DINAMARCA	0.932		CAMPECHE	0.819	78	KAZAJSTÁN	0.766
18	NUEVA ZELANDIA	0.926		SONORA	0.816		NAVARIT	0.765
19	ALEMANIA	0.925	51	BAHAMAS	0.815		TLAXCALA	0.764
20	ESPAÑA	0.922		TAMAULIPAS	0.811	79	JAMAICA	0.764
21	ITALIA	0.920	52	CUBA	0.809		PUEBLA	0.760
22	ISRAEL	0.908	53	MÉXICO	0.802	80	LÍBANO	0.758
23	HONG KONG, CHINA (RAE)	0.903		QUERÉTARO	0.801	81	FIJI	0.758
24	GRECIA	0.902	54	TRINIDAD Y TOBAGO	0.801		ZACATECAS	0.756
25	SINGAPUR	0.902		JALISCO	0.801	82	ARMENIA	0.754
26	PORTUGAL	0.897		COLIMA	0.800	83	FILIPINAS	0.753
27	ESLOVENIA	0.895	55	ANTIGUA Y BARBUDA	0.800	84	MALDIVAS	0.752
28	COREA, REPÚBLICA DE	0.888	56	BULGARIA	0.796	85	PERÚ	0.752
29	BARBADOS	0.888	57	RUSIA, FEDERACIÓN DE	0.795	86	TURKMENISTÁN	0.752
	DISTRITO FEDERAL	0.883	58	JAMAHIRIYA ÁRABE LIBIA	0.794		HIDALGO	0.752
30	CHIPRE	0.883	59	MALASIA	0.793	87	SAN VINCENTE Y LAS GRENADINAS	0.751
31	MALTA	0.875	60	MACEDONIA, EX REP.				
32	REPÚBLICA CHECA	0.868		YUGOSLAVA DE	0.793	88	TURQUÍA	0.751
33	BRUNEI DARUSSALAM	0.867	61	PANAMÁ	0.791	89	PARAGUAY	0.751
34	ARGENTINA	0.853		DURANGO	0.791	90	JORDANIA	0.750
35	SEYCHELLES	0.853	62	BELARÚS	0.790	91	AZERBAIYÁN	0.746
36	ESTONIA	0.853	63	TONGA	0.787		VERACRUZ	0.746
37	POLONIA	0.850		MORELOS	0.786	92	TÚNEZ	0.745
38	HUNGRÍA	0.848	64	MAURICIO	0.785	93	GRANADA	0.745
	NUEVO LEÓN	0.845	65	ALBANIA	0.781	94	CHINA	0.745
39	SAINT KITTS Y NEVIS	0.844	66	BOSNIA Y HERZEGOVINA	0.781	95	DOMINICA	0.743
40	BAHREIN	0.843		SINALOA	0.780		MICHOACÁN	0.742

CUADRO 1.4 (CONTINUACIÓN)
Posición de los estados en la clasificación mundial del Informe Global sobre Desarrollo Humano 2004

POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH	POSICIÓN MUNDIAL SEGÚN IDH	PAÍS/ESTADO	IDH
96	SRI LANKA	0.740	121	GUATEMALA	0.649	150	MADAGASCAR	0.469
97	GEORGIA	0.739	122	GABÓN	0.648	151	NIGERIA	0.466
98	REPÚBLICA DOMINICANA	0.738	123	SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE	0.645	152	MAURITANIA	0.465
99	BELICE	0.737	124	ISLAS SALOMÓN	0.624	153	HAITÍ	0.463
100	ECUADOR	0.735	125	MARRUECOS	0.620	154	DJIBOUTI	0.454
101	IRÁN, REP. ISLÁMICA DE	0.732	126	NAMIBIA	0.607	155	GAMBIA	0.452
	GUERRERO	0.730	127	INDIA	0.595	156	ERITREA	0.439
102	TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS	0.726	128	BOTSWANA	0.589	157	SENEGAL	0.437
			129	VANUATU	0.570	158	TIMOR-LESTE	0.436
103	EL SALVADOR	0.720	130	CAMBOYA	0.568	159	RWANDA	0.431
104	GUYANA	0.719	131	GHANA	0.568	160	GUINEA	0.425
105	CABO VERDE	0.717	132	MYANMAR	0.551	161	BENIN	0.421
	OAXACA	0.716	133	PAPUA NUEVA GUINEA	0.542	162	TANZANIA, REP. U DE	0.407
106	REPÚBLICA ÁRABE SIRIA	0.710	134	BHUTÁN	0.536	163	CÔTE D'IVOIRE	0.399
107	UZBEKISTÁN	0.709	135	REP. DEM. POPULAR LAO	0.534	164	ZAMBIA	0.389
	CHIAPAS	0.708	136	COMORAS	0.530	165	MALAWI	0.388
108	ARGELIA	0.704	137	SWAZILANDIA	0.519	166	ANGOLA	0.381
109	GUINEA ECUATORIAL	0.703	138	BANGLADESH	0.509	167	CHAD	0.379
110	KIRGUISTÁN	0.701	139	SUDÁN	0.505	168	CONGO, REP. DEM. DEL	0.365
111	INDONESIA	0.692	140	NEPAL	0.504	169	REPÚBLICA CENTROAFRICANA	0.361
112	VIET NAM	0.691	141	CAMERÚN	0.501		ETIOPÍA	0.359
113	MOLDOVA, REP. DE	0.681	142	PAKISTÁN	0.497	170	MOZAMBIQUE	0.354
114	BOLIVIA	0.681	143	TOGO	0.495	171	GUINEA-BISSAU	0.350
115	HONDURAS	0.672	144	CONGO	0.494	72	BURUNDI	0.339
116	TAYIKISTÁN	0.671	145	LESOTHO	0.493	173	MALÍ	0.326
117	MONGOLIA	0.668	146	UGANDA	0.493	174	BURKINA FASO	0.302
118	NICARAGUA	0.667	147	ZIMBABWE	0.491	175	NÍGER	0.292
119	SUDÁFRICA	0.666	148	KENYA	0.488	176	SIERRA LEONA	0.273
120	EGIPTO	0.653	149	YEMEN	0.482	177		

Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

inferiores al promedio de América Latina y los 19 restantes se encuentran por arriba de ese promedio, con posiciones que van de la 30 a la 108 de un total de 177 países en la clasificación mundial. Esta dispersión, sin embargo, es menor a la que presentan los países de América Latina, los cuales se distribuyen entre los lugares 34 y 153.

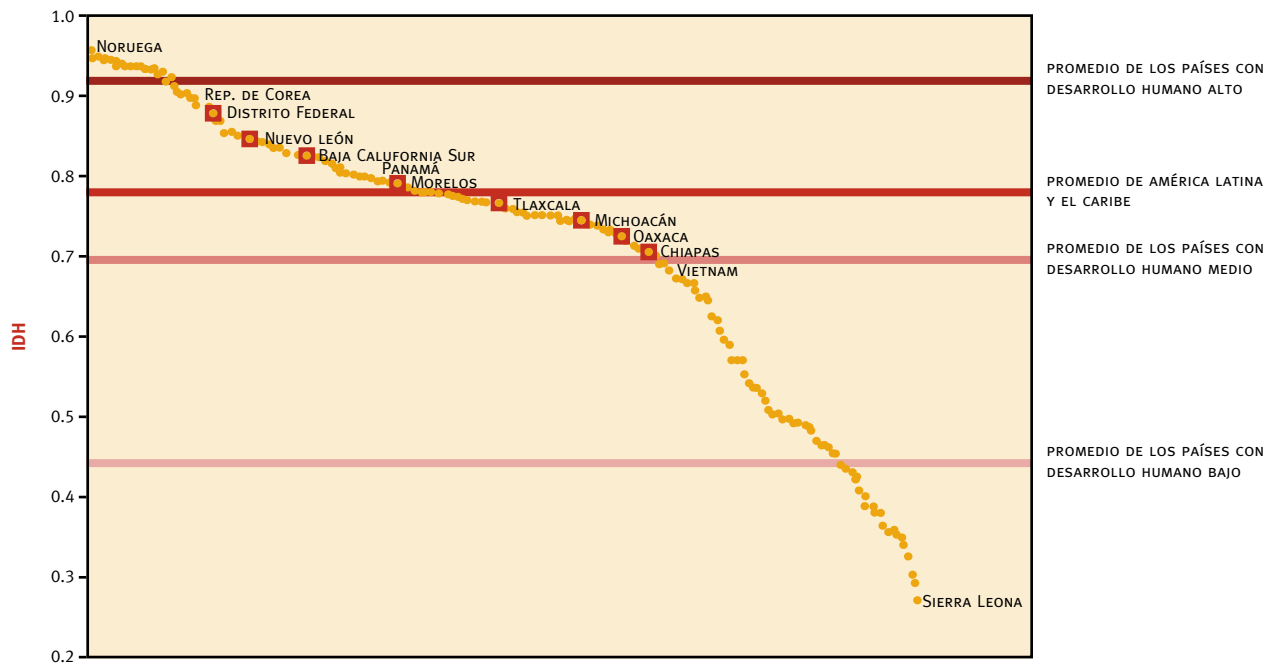
En resumen, se puede afirmar que México está muy cerca del grupo de países de desarrollo humano alto, aunque presenta fuertes desigualdades

regionales y entre entidades federativas. Entre los elementos que componen el IDH, el que más destaca en México es la desigualdad del ingreso. En las gráficas 1.2, 1.3 y 1.4 puede apreciarse que la brecha entre las entidades con el nivel de ingreso más alto y el más bajo es más amplia que las brechas en los componentes de salud y educación.

Al observar el índice de salud se advierte que todas las entidades superan el promedio de América Latina, con una dispersión de posiciones

GRÁFICA 1.1

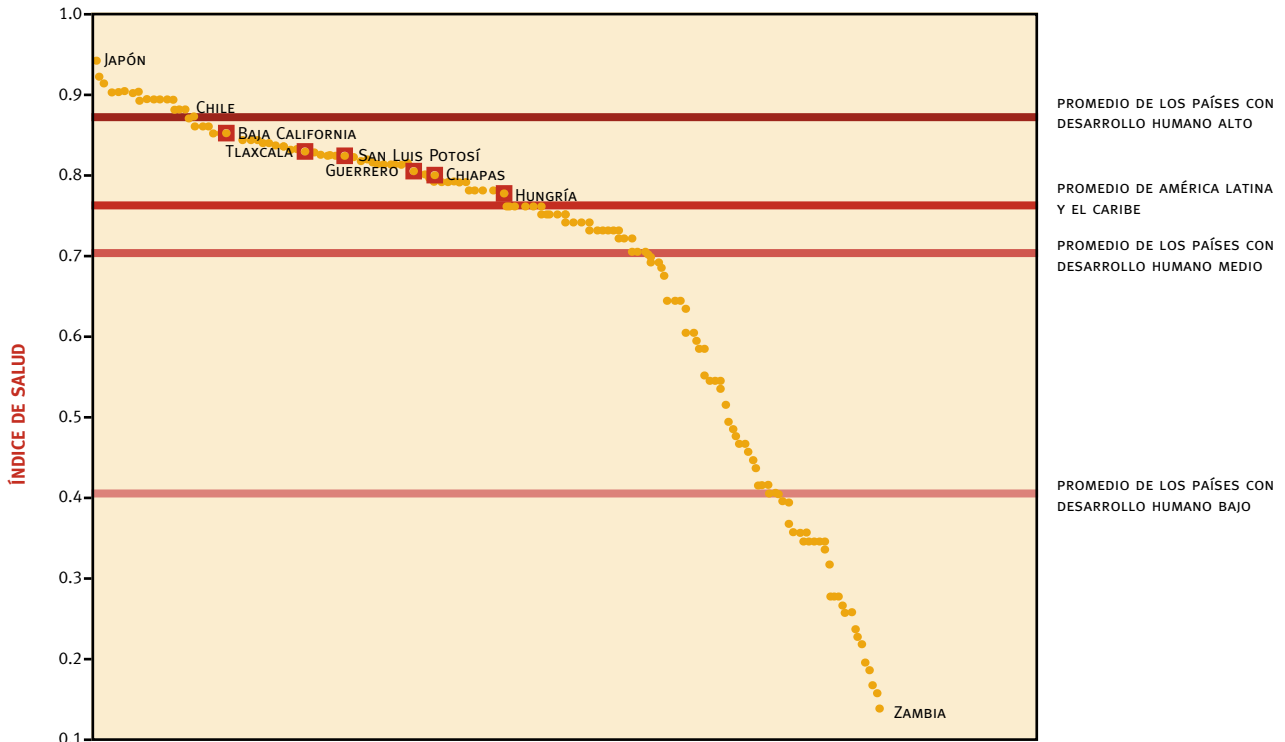
Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.2

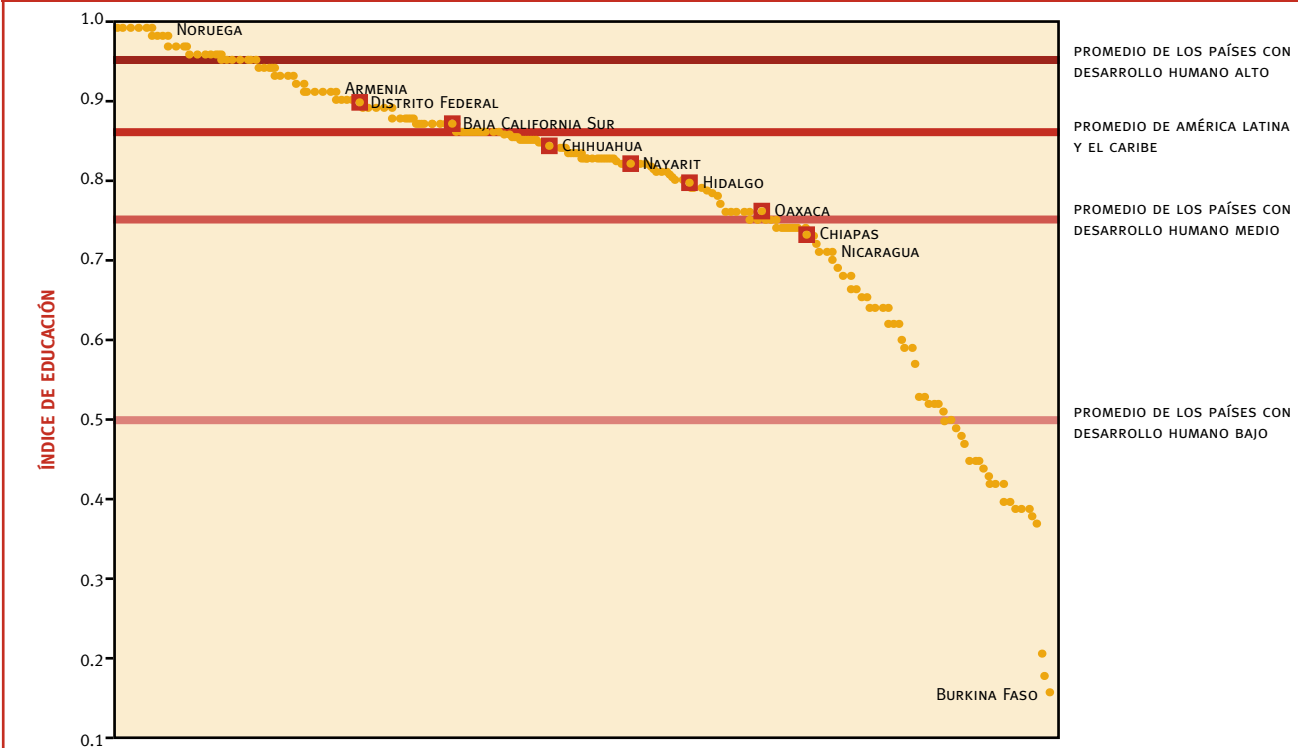
Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de salud



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.3

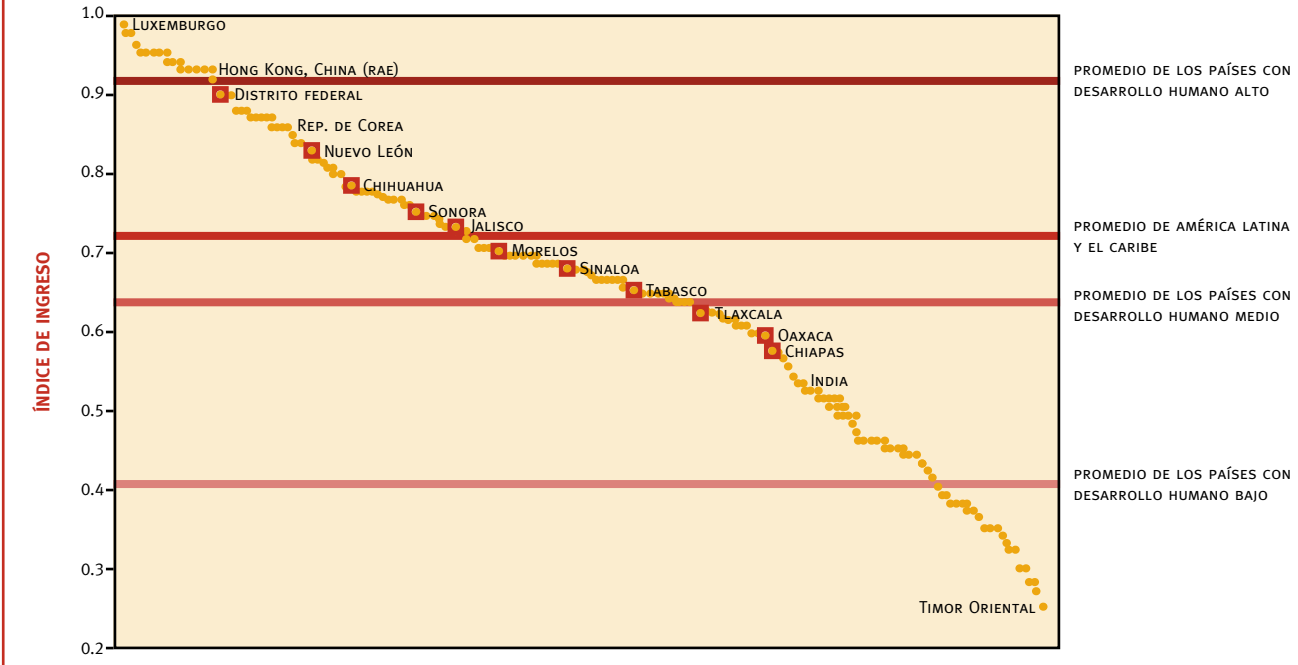
Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de educación



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.4

Entidades mexicanas en la clasificación mundial 2004 del índice de ingreso



Fuente: Cuadro 1.2 y PNUD (2004b)

notablemente menor a la registrada en el IDH, pues los estados se clasifican entre la posición 36 y la 90 a escala mundial (ver gráfica 1.2).

Cuando consideramos el índice de educación, sólo Chiapas se encuentra debajo del nivel promedio de América Latina, aunque ahora la dispersión de posiciones va de la ubicación 55 a la 154 a nivel mundial (ver gráfica 1.3).

El índice de ingreso muestra la situación más contrastante: mientras el Distrito Federal se encuentra cercano al índice promedio de los países de alto desarrollo humano, Chiapas se ubica entre el promedio de los países de Asia del sur y el Pacífico y el promedio del África subsahariana. Asimismo, 14 entidades se encuentran por encima del promedio de los países de América Latina y la dispersión de posiciones va desde el lugar 23 hasta el 144 de la clasificación mundial (ver gráfica 1.4).

Debe recalarse que la fuerte desigualdad del componente de ingreso del IDH hace necesario un análisis especial del funcionamiento regional de la economía mexicana, pues aunque se enfatice la naturaleza multidimensional del desarrollo humano es inevitable reconocer que el componente de acceso a recursos aún desempeña un papel central.

Desarrollo humano y género

El IDH es una aproximación al nivel de desarrollo sin considerar las desigualdades entre hombres y mujeres, las cuales pueden diferir regionalmente. Para incorporar estas diferencias, en 1995 el PNUD propuso el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG). El IDG reduce el IDH según la desigualdad entre los grupos. Si el desarrollo promedio de las mujeres fuera igual al de los hombres en todas las dimensiones, los valores

CUADRO 1.5

Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)

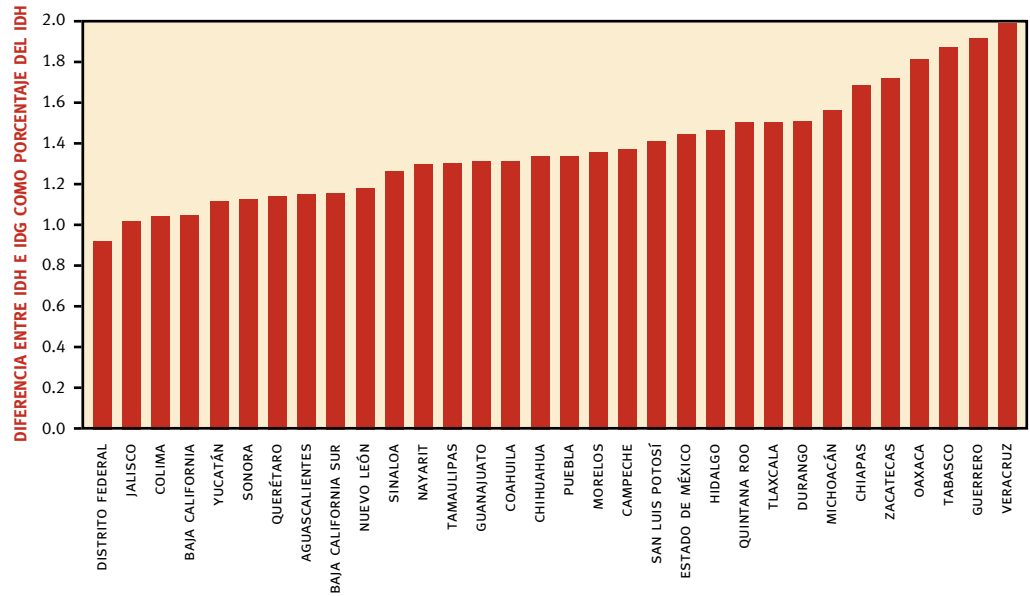
	IDG	IDH	POSICIÓN IDG	POSICIÓN IDH MENOS POSICIÓN IDG		IDG	IDH	POSICIÓN IDG	POSICIÓN IDH MENOS POSICIÓN IDG
AGUASCALIENTES	0.8152	0.8246	5	0	MORELOS	0.7749	0.7856	16	0
BAJA CALIFORNIA	0.8147	0.8233	6	1	NAYARIT	0.7553	0.7652	22	1
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8173	0.8269	4	0	NUEVO LEÓN	0.8351	0.8451	2	0
CAMPECHE	0.8077	0.8189	9	0	OAXACA	0.7035	0.7164	31	0
CHIAPAS	0.6958	0.7076	32	0	PUEBLA	0.7497	0.7598	25	0
CHIHUAHUA	0.8115	0.8224	7	1	QUERÉTARO	0.7924	0.8015	13	-1
COAHUILA	0.8175	0.8284	3	0	QUINTANA ROO	0.8114	0.8238	8	-2
COLIMA	0.7918	0.8001	14	0	SAN LUIS POTOSÍ	0.7586	0.7694	20	0
DISTRITO FEDERAL	0.8749	0.8830	1	0	SINALOA	0.7702	0.7800	17	0
DURANGO	0.7791	0.7910	15	0	SONORA	0.8071	0.8163	10	0
ESTADO DE MÉXICO	0.7676	0.7789	19	-1	TABASCO	0.7541	0.7684	23	-2
GUANAJUATO	0.7562	0.7662	21	1	TAMAULIPAS	0.8005	0.8111	11	0
GUERRERO	0.7157	0.7296	30	0	TLAXCALA	0.7526	0.7641	24	0
HIDALGO	0.7405	0.7515	27	0	VERACRUZ	0.7309	0.7457	28	0
JALISCO	0.7926	0.8007	12	1	YUCATÁN	0.7691	0.7778	18	1
MICHOACÁN	0.7305	0.7422	29	0	ZACATECAS	0.7433	0.7563	26	0
					NACIONAL	0.7833	0.7937		

Fuente: Cuadros A1 y A2 del apéndice estadístico

Nota: Se presenta en este informe el IDG para México y sus entidades federativas calculado a partir de datos oficiales del año 2002. Los índices presentados no son comparables con los publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*; para efectos de comparación ver cuadro A8 del apéndice estadístico y nota metodológica de este informe.

GRÁFICA 1.5

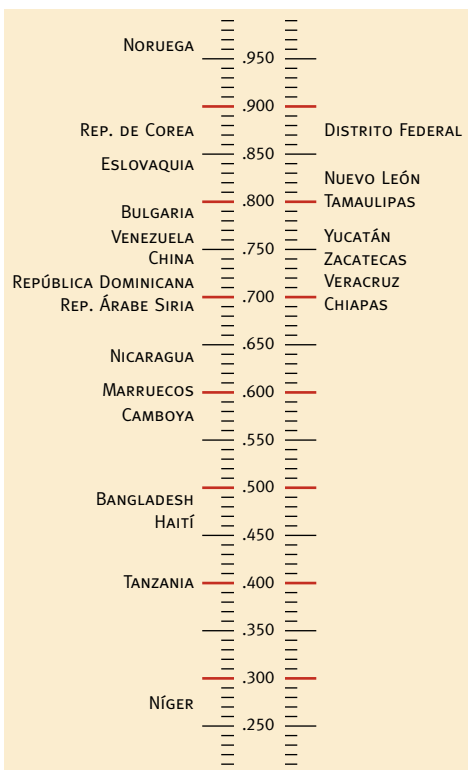
Pérdida en desarrollo atribuible a la desigualdad entre hombres y mujeres



Fuente: Cuadros 1.2 y 1.5

GRÁFICA 1.6

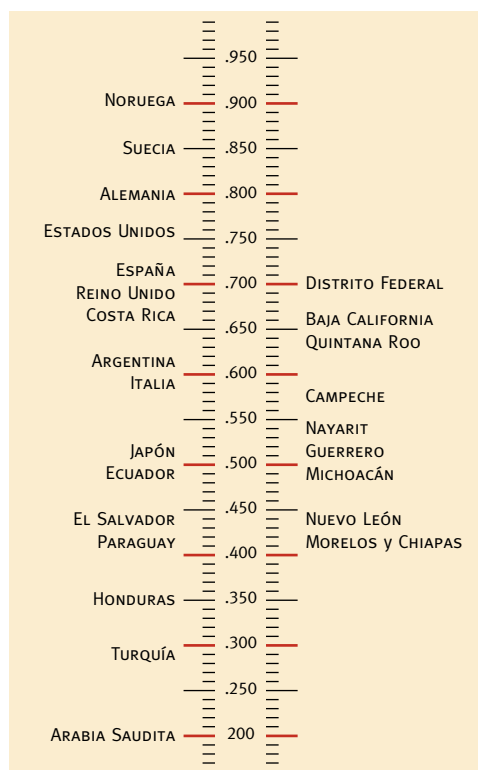
Comparación internacional de los estados mexicanos en IDG



Fuente: Cuadro 1.5 y PNUD (2004b)

GRÁFICA 1.7

Comparación internacional de los estados mexicanos en IPG



Fuente: Cuadro 1.6 y PNUD (2004b)

del IDH y el IDG serían iguales. En 2002 el IDG nacional fue de 0.783, menor al 0.793 del IDH. En la distribución por entidades federativas las diferencias resultan similares (ver cuadro 1.5).

La entidad con la menor diferencia entre el IDH y el IDG es el Distrito Federal, seguido por Jalisco, Colima, Baja California y Yucatán. En otras palabras, estas entidades presentan la mayor igualdad entre hombres y mujeres. Por otra parte, la mayor diferencia entre el IDH y el IDG corresponde a Veracruz, seguido por Guerrero, Tabasco, Oaxaca y Zacatecas (ver gráfica 1.5).

Al comparar las posiciones de los estados respecto del IDH y el IDG se observa que Quintana Roo y Tabasco retrocedieron dos posiciones, mientras que los estados de México y Querétaro perdieron una. Entre los que ganaron posiciones se encuentran Jalisco, que pasó del lugar 13 al 12, y Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit y Yucatán, que avanzaron un lugar.

Al realizar comparaciones internacionales (ver gráfica 1.6) se obtiene que el promedio nacional del IDG es semejante al de Panamá y por entidades federativas, el del Distrito Federal es similar al de República de Corea y el de Chiapas al de la República Árabe de Siria.

Dado que el desarrollo humano considera la autonomía de los individuos y no sólo su bienestar, resulta necesario evaluar la brecha entre hombres y mujeres a partir de los logros de participación en su entorno. Una herramienta que puede ayudar a este propósito es el Índice de Potenciación de Género (IPG), que mide la participación de las mujeres en distintos aspectos de la vida pública (ver recuadro 1.6).

En 2002 el IPG nacional era de 0.529 y los valores más altos de este indicador se observaban en el Distrito Federal, Baja California Sur, Quintana Roo, Campeche y Coahuila, lo cual significa que en estas entidades la posición relativa de la mujer es mejor. Las entidades con menor IPG eran Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Morelos y Chiapas (ver cuadro 1.6).

Si se realizan comparaciones internacionales (ver gráfica 1.7) se encuentra que el IPG nacional es similar al de Hungría, aunque hay valores tan altos como los de España y Reino Unido en el caso del Distrito Federal, y tan bajos como los de Paraguay, en el caso de Chiapas.

Puede concluirse que el buen desempeño relativo del país registrado con el IDH comienza a mostrar deficiencias cuando se toman en cuenta

RECUADRO 1.6

Índice de Potenciación de Género

El Índice de Potenciación de Género mide la participación de las mujeres en los siguientes aspectos de la vida pública:

- Involucramiento en decisiones políticas.
- Acceso a oportunidades profesionales y participación en decisiones económicas.
- Poder sobre los recursos económicos.

Estos tres aspectos se miden a través de las siguientes variables:

- Proporción de mujeres en el Poder Legislativo.
- Participación de mujeres en empleos como profesionales, técnicos, funcionarios y directivos.
- Ingreso proveniente del trabajo percibido por las mujeres, calculado a partir del PIB per cápita.

Si los porcentajes obtenidos por ambos sexos en estos tres aspectos fueran proporcionales a la población que representan, se tendría un IPG con un valor de uno. Lo anterior se interpreta como una participación equitativa. Sin embargo, entre mayor distancia exista entre la proporción de población de un determinado sexo y los porcentajes de ese mismo sexo en posiciones de poder político y económico, menor será el IPG. Este índice puede ser cero cuando uno de los dos sexos es totalmente excluido. Los detalles técnicos sobre el cálculo del IPG se muestran en la nota técnica 3.

las disparidades entre hombres y mujeres. Si bien la desigualdad entre ambos sexos no resulta tan grande como la registrada entre regiones, cuando se dejan las dimensiones básicas del desarrollo y se consideran los elementos que permiten una mayor participación de la mujer en la toma de decisiones, con el IPG, las distancias se agrandan y los resultados obtenidos por el país resultan más modestos. Sin duda los indicadores de género presentados apenas abordan un problema de mayores dimensiones que involucra aspectos económicos, institucionales y culturales que demandan especial atención (ver recuadro 1.7).

La desigualdad, una vez más

Del análisis presentado en las secciones anteriores se desprende nuevamente que la característica más importante del patrón de desarrollo humano en México es la desigualdad, sea ésta

medida entre regiones, entre grupos o, como se ha mostrado en el Informe de Desarrollo Humano México 2002, entre personas. Existen distintas causas e inercias que pueden explicar el patrón de desigualdad existente entre distintas agrupaciones y mediciones. En principio, el paso de una perspectiva regional a una distinción entre grupos y entre individuos implica una desagregación más fina de la información disponible. Así, una forma de aproximarse a la explicación de los patrones observados consiste en acercarse al desarrollo humano desde una perspectiva local. Esto implica que debemos entender las condiciones económicas, institucionales, sociales y culturales que determinan una menor o mayor libertad de los individuos, situados en comunidades específicamente definidas, para elegir sus planes de vida. Es así como nos acercamos al desarrollo humano en su dimensión local.

CUADRO 1.6

Índice de Potenciación de Género (IPG)

POSICIÓN SEGÚN IPG	ENTIDAD FEDERATIVA	ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO	POSICIÓN SEGÚN IPG	ENTIDAD FEDERATIVA	ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO
1	DISTRITO FEDERAL	0.7013	17	SONORA	0.4815
2	BAJA CALIFORNIA SUR	0.6637	18	DURANGO	0.4793
3	QUINTANA ROO	0.6464	19	GUANAJUATO	0.4783
4	CAMPECHE	0.5781	20	SINALOA	0.4743
5	COAHUILA	0.5758	21	TLAXCALA	0.4714
6	TABASCO	0.5475	22	AGUASCALIENTES	0.4683
7	BAJA CALIFORNIA	0.5470	23	CHIHUAHUA	0.4681
8	PUEBLA	0.5454	24	TAMAULIPAS	0.4654
9	VERACRUZ	0.5441	25	ESTADO DE MÉXICO	0.4637
10	YUCATÁN	0.5361	26	NUEVO LEÓN	0.4487
11	NAYARIT	0.5336	27	JALISCO	0.4390
12	GUERRERO	0.5287	28	OAXACA	0.4310
13	HIDALGO	0.5063	29	ZACATECAS	0.4242
14	QUERÉTARO	0.5027	30	SAN LUIS POTOSI	0.4210
15	MICHOACÁN	0.4929	31	MORELOS	0.4191
16	COLIMA	0.4844	32	CHIAPAS	0.4165
				NACIONAL	0.5291

Fuente: Cuadro A3 del apéndice estadístico.

Nota: Calculado a partir de datos del año 2002.
Ver nota técnica 3.

RECUADRO 1.7

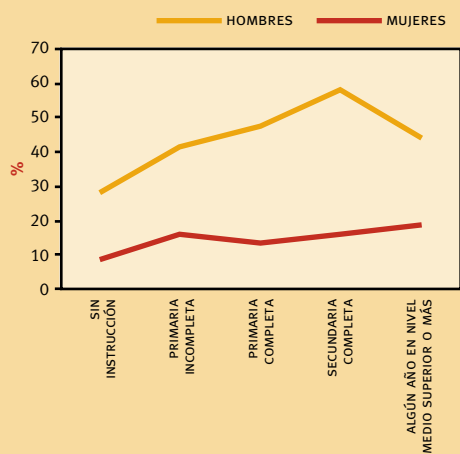
Uso del tiempo en las diversas actividades cotidianas que realizan los hombres y las mujeres en México

Los roles sociales que se atribuyen a hombres y mujeres, determinados por factores económicos, institucionales y culturales, pueden convertirse en barreras para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. La encuesta “Lo que dicen los pobres”, llevada a cabo por la Sedesol en 2003, muestra que a la pregunta: “Entre una mujer y un hombre en condiciones de pobreza, ¿quién de los dos tiene más problemas?”, la respuesta más frecuente entre las mujeres es que son ellas quienes tienen más problemas (52 por ciento); mientras que entre los hombres el porcentaje de quienes perciben que las mujeres enfrentan mayores problemas es de 40% y la respuesta más común entre ellos (44 por ciento) fue que ambos tienen las mismas dificultades. Tanto hombres como mujeres consideraron que el factor principal que hace que las mujeres sean quienes enfrentan mayores problemas en condiciones de pobreza es el cuidado de los hijos.¹

Las inequidades de género se hacen evidentes al observar los patrones del uso del tiempo, particularmente el dedicado al trabajo remunerado y al no remunerado, que depende en buena medida de la asignación del trabajo en el hogar. La Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002 presenta datos que permiten medir el tiempo dedicado por los hombres y las mujeres a diversas ocupaciones. Los datos de esta encuesta indican que la desigualdad en la distribución de horas a la semana que los miembros del hogar destinan al trabajo doméstico y al trabajo para el mercado se reduce conforme el nivel educativo de hombres y mujeres aumenta; sin embargo, el tiempo que las mujeres dedican al cuidado de los hijos no parece disminuir. Esto implica que las mujeres con mayores niveles de escolaridad incrementan su participación en el mercado laboral sin reducir necesariamente el tiempo asignado al cuidado de los hijos y al apoyo a otros miembros del hogar, lo que repercute en una merma de su tiempo de esparcimiento y, por tanto, una disminución de su bienestar.

Asimismo, la participación en el mercado laboral es sistemáticamente menor para las mujeres, lo que implica que éstas usan su capital humano en forma menos intensiva, lo que limita su capacidad de generación de ingresos.

Distribución porcentual, según nivel educativo, de las horas a la semana que los miembros del hogar destinan al cuidado de los niños y las niñas



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, 2002.

Distribución porcentual, según nivel educativo, de las horas a la semana que los miembros del hogar destinan al trabajo para el mercado

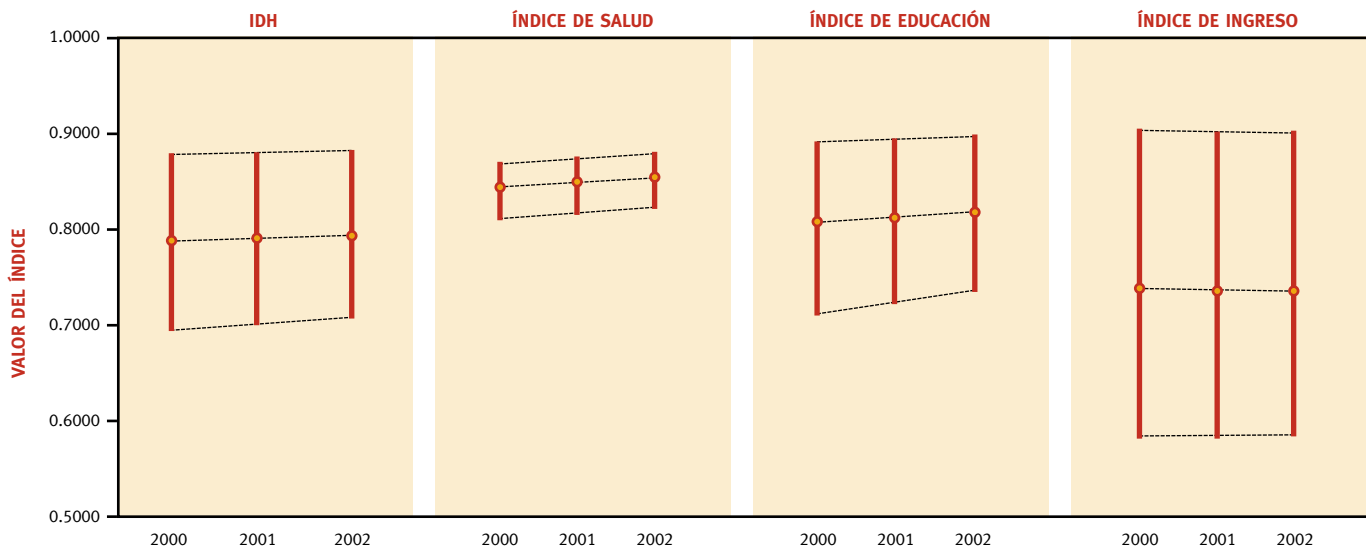


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, 2002.

¹ Otra encuesta que permite conocer las percepciones que tienen mujeres y hombres sobre su situación económica, sobre los roles de género y sobre sus derechos, entre otros temas, es la encuesta sobre las condiciones y vivencias de la pobreza en México en zonas urbanomarginadas del país. Esta iniciativa forma parte del trabajo que en coordinación desarrollan el Indesol, el Colegio de México, Sedesol y UNIFEM a través del Observatorio de Género y Pobreza. Este proyecto tiene entre sus objetivos generar, analizar y difundir información sobre pobreza con perspectiva de género.

GRÁFICA 1.8

Evolución del IDH y sus componentes 2000-2002. Promedio, máximo y mínimo.



Fuente: Con base en cuadro A7 del apéndice estadístico.

La evolución del IDH en México 2000-2003

Cuando se ajusta el IDH para permitir comparaciones en el tiempo, se observa un avance en el desarrollo humano para el conjunto del país y para cada una de las entidades federativas entre 2000 y 2003.⁴ Conviene examinar este progreso separando los logros entre 2000 y 2002 de aquellos alcanzados más recientemente dado que el IDH calculado con datos de 2003 se considera preliminar. La gráfica 1.8 muestra los valores máximos y mínimos de los estados, así como el valor promedio del IDH y sus componentes entre 2000 y 2002. El IDH nacional presenta un incremento de 0.69% en el periodo mencionado, siendo importantes los incrementos de 1.20% y 1.16% en los componentes de salud y educación respectivamente, mientras que el componente de ingreso registró una caída de 0.38%.⁵

⁴ Ver detalles sobre la comparabilidad del IDH en la nota metodológica en este informe.

⁵ Es importante destacar que el IDH no es un indicador de coyuntura y por tanto es poco útil para evaluar el logro de un país en un periodo corto. Los componentes del índice se ven afectados por factores como la migración o los cambios en el contexto internacional de manera que el IDH no resulta útil como mecanismo de evaluación de la política pública en el corto plazo; a pesar de ello es importante contar con índices comparables a través del tiempo y dar cuenta de la tendencia que muestran los indicadores.

Entre 2000 y 2002 dos estados tienen una reducción en su IDH: Chihuahua y Baja California. La reducción les ha significado a estas entidades caídas de cuatro posiciones en el ordenamiento nacional. A pesar de que ambos estados logran incrementos en su IDH cuando se considera el periodo completo de 2000 a 2003, no consiguen recuperar posiciones en el ordenamiento nacional (ver cuadro 1.7).

Si se considera el periodo 2000-2003, la caída en el índice de ingreso nacional es de 0.32%, por su parte los indicadores de salud y educación crecen 1.77% y 1.54% respectivamente, dando por resultado un crecimiento agregado del índice para todo el periodo de 1.04%.

Entre 2000 y 2003 todos los estados aumentan su IDH, siendo Zacatecas y Chiapas los estados que mayor avance muestran. Este resultado es consistente con la hipótesis de convergencia que plantea que estados relativamente rezagados tienen un avance mayor en su IDH. En 1970, el estado con el máximo IDH en el país superaba en 2.09 veces al estado con el valor mínimo en este índice; en el año 2000 esta razón se redujo a 1.26 y las cifras de 2003 muestran que se redujo nuevamente para llegar a 1.24.

CUADRO 1.7

IDH de las entidades federativas 2000-2003

ENTIDAD	IDH 2000	POSICIÓN RELATIVA (AÑO 2000)	IDH 2002	POSICIÓN RELATIVA (AÑO 2002)	DIFERENCIA EN POSICIÓN 2000-2002	IDH 2003	POSICIÓN RELATIVA (AÑO 2003)	DIFERENCIA EN POSICIÓN 2002-2003
AGUASCALIENTES	0.8167	8	0.8246	5	3	0.8272	6	2
BAJA CALIFORNIA	0.8239	3	0.8233	7	-4	0.8266	7	-4
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8203	6	0.8269	4	2	0.8317	4	2
CAMPECHE	0.8121	10	0.8189	9	1	0.8240	9	1
COAHUILA	0.8216	5	0.8284	3	2	0.8318	3	2
COLIMA	0.7964	13	0.8001	14	-1	0.8013	14	-1
CHIAPAS	0.6953	32	0.7076	32	0	0.7114	32	0
CHIHUAHUA	0.8230	4	0.8224	8	-4	0.8257	8	-4
DISTRITO FEDERAL	0.8775	1	0.8830	1	0	0.8837	1	0
DURANGO	0.7825	15	0.7910	15	0	0.7972	15	0
ESTADO DE MÉXICO	0.7749	18	0.7789	18	0	0.7804	18	0
GUANAJUATO	0.7576	24	0.7662	22	2	0.7697	22	2
GUERRERO	0.7241	30	0.7296	30	0	0.7334	30	0
HIDALGO	0.7470	26	0.7515	27	-1	0.7550	27	-1
JALISCO	0.7965	12	0.8007	13	-1	0.8022	13	-1
MICHOACÁN	0.7371	29	0.7422	29	0	0.7459	29	0
MORELOS	0.7786	16	0.7856	16	0	0.7895	16	0
NAYARIT	0.7605	22	0.7652	23	-1	0.7643	24	-2
NUEVO LEÓN	0.8390	2	0.8451	2	0	0.8485	2	0
OAXACA	0.7094	31	0.7164	31	0	0.7202	31	0
PUEBLA	0.7540	25	0.7598	25	0	0.7632	25	0
QUERÉTARO	0.7959	14	0.8015	12	2	0.8042	12	2
QUINTANA ROO	0.8181	7	0.8238	6	1	0.8286	5	2
SAN LUIS POTOSÍ	0.7633	21	0.7694	20	1	0.7748	20	1
SINALOA	0.7762	17	0.7800	17	0	0.7820	17	0
SONORA	0.8157	9	0.8163	10	-1	0.8189	10	-1
TABASCO	0.7646	20	0.7684	21	-1	0.7711	21	-1
TAMAULIPAS	0.8075	11	0.8111	11	0	0.8152	11	0
TLAXCALA	0.7595	23	0.7641	24	-1	0.7681	23	0
VERACRUZ	0.7381	28	0.7457	28	0	0.7498	28	0
YUCATÁN	0.7709	19	0.7778	19	0	0.7798	19	0
ZACATECAS	0.7434	27	0.7563	26	1	0.7606	26	1

Fuente: Cuadro A7 del apéndice estadístico.

ESPACIOS DE DESARROLLO HUMANO EN LO LOCAL

El índice de desarrollo humano, como se ha discutido anteriormente, recoge el estado de las capacidades básicas de los individuos de una sociedad: el acceso a recursos, salud y educación. Existen además otras dimensiones del desarrollo humano como la igualdad de género en dichas capacidades básicas y en la participación política, que registran el IDG y el IPG. Finalmente, existen aspectos institucionales fundamentales para la determinación de las libertades humanas, como la seguridad ciudadana y el acceso a justicia. Un propósito fundamental de este informe es identificar cómo esas dimensiones pueden verse influidas en el ámbito local, es decir, cómo se puede generar una dinámica de desarrollo humano local para poder entender y revertir el persistente patrón de desigualdad antes descrito.

Delimitación de lo local

Antes de examinar las fuerzas y agentes que condicionan el desarrollo humano en el ámbito local debe responderse una pregunta básica: ¿qué es lo local? Para ello es importante determinar los enfoques que identifican lo local en función de la comunidad, de la aglomeración de actividades productivas o de la autoridad política. No se trata de reducir la multidimensionalidad de lo local a unos cuantos elementos, sino de encontrar los factores de mayor utilidad para delimitarlo con la información disponible.

La naturaleza de lo local frecuentemente identifica lo territorial con la comunidad, y a ésta con un pueblo, una ciudad o un área metropolitana. Así, el ámbito local puede concebirse de forma multidimensional incorporando la demografía como una de sus dimensiones. Sin embargo, lo local no debe restringirse al tipo de agrupaciones poblacionales, aunque el tamaño de los núcleos de población sea una de varias formas de caracterizarlo.

La proximidad de seres humanos puede describirse en términos diferentes a la densidad demográfica del lugar donde se concentran, y puede involucrar valores compartidos o esfuerzos

de cooperación para mejorar sus condiciones de vida. Así, la ubicación de rasgos comunes de identidad cultural y de las redes de participación social o de movilización colectiva sería más importante que las distinciones entre lo rural y lo urbano o lo metropolitano para definir lo local. Incluso, más allá de la identificación de culturas o redes sociales en sí mismas resultaría crucial determinar el poder territorial que éstas son capaces de ejercer.

Sin duda otra dimensión de lo local es la económica. La aglomeración de actividades productivas similares o complementarias otorga rasgos distintivos a las zonas geográficas y liga de forma particular los ingresos y oportunidades de consumo de las personas al desempeño de sectores específicos. Desde esta perspectiva, la localización de ciertas actividades económicas y la forma de encadenarse para demandar u ofrecer insumos productivos regionales sería un rasgo definitorio de lo local.

Otro elemento que define lo local es la arena político-institucional. Cuando se participa en decisiones de acción pública con impacto territorial delimitado se establece una interdependencia significativa entre las personas involucradas. De esta forma, la unidad geopolítica en donde se organiza la vida democrática, se determinan ciertas políticas públicas y se elige a las autoridades encargadas de conducirlas define de otra forma lo local.

Probablemente una de las razones que explican la gran diversidad de aproximaciones a lo local es que el concepto suele formarse a partir de estudios de caso. En distintas investigaciones la dimensión geográfica subnacional se expresa como localidad, comunidad, región o territorio, y ello se debe en parte a que la literatura sobre desarrollo local ha evolucionado en buena medida a partir del estudio de experiencias prácticas que unas veces se desarrollan en pequeñas comunidades o ciudades y otras en un conjunto de poblados a los cuales se denomina región.

Frecuentemente lo local se asocia con lo regional. El término “región”, sin embargo, dista

mucho de tener una definición incontrovertible (ver recuadro 1.8).

Una definición de lo local puede basarse en culturas, tradiciones y prácticas comunitarias que pueden ser muy distintas entre regiones. Además de su valor intrínseco, estos elementos de identidad compartida pueden conformar redes sociales útiles para resolver problemas de distinta índole, desde económicos hasta políticos, y ser una riqueza distintiva de la zona. De esta forma, la idea de *comunidades locales* y las características de su capital social pueden delimitar lo local, con la ventaja de detallar los actores involucrados en el proceso de desarrollo. Sin embargo, es difícil establecer los confines de una comunidad, y la falta de datos socioeconómicos comparables a un nivel tan desagregado usualmente imposibilita la utilización de esta unidad de análisis.

Por otra parte, dentro de cada nación coexisten diversas unidades geográfico-económicas

diferenciadas por su acervo de factores productivos que no puede transferirse de una región a otra o hacerlo implica un alto costo. Factores inamovibles son el clima, la tierra, el subsuelo y los recursos ambientales en general. Factores de transferencia costosa son la mayor parte del capital físico y los trabajadores, en particular aquellos cuya productividad se encuentra estrechamente ligada a las características de la zona.

Esto último conduce al uso de *áreas de mercado laboral* como unidades territoriales que incorporan la distancia física de los individuos respecto de sus centros de trabajo y que requieren prestar especial atención a los patrones de transporte de dichos individuos. Esta unidad de análisis también tiene sus dificultades. Primero, es difícil establecer un área de mercado laboral uniforme que abarque distintos grupos sociales u ocupacionales. Así, cualquier intento de demarcación puede ignorar factores relacionados con la identidad

RECUADRO 1.8

¿Qué es una región?

Frecuentemente se identifica lo local con lo regional, pero ¿qué define a una región? He aquí algunas posibilidades:

- Una región está definida por una población humana en proximidad territorial ligada históricamente o por elección a una ubicación geográfica. La dependencia respecto de la ubicación provendría de una cultura compartida, de centros de empleo, de recursos naturales o de otras características o servicios propios de la localidad específica.
- Una región es un sistema jerárquico de localidades formado por pocas grandes urbes y un gran número de ciudades de menor magnitud, en el cual la importancia de cada una depende de la diversidad de bienes que ofrece, y ésta a su vez del tamaño relativo de las áreas de mercado existentes para los distintos bienes.
- Una región puede determinarse según los *mercados nodales*, donde el trabajo, el capital o los flujos de bienes primarios tienen más en común dentro de una zona que con factores comparables en otra. Ahí las actividades económicas están orientadas hacia un mismo punto, o nodo que domina su área periférica.
- Un *área económica funcional* puede definir una región, pues en tal zona el dominio del nodo central corresponde a la dependencia de los trabajadores respecto de los centros de empleo adyacentes en términos de distancia entre sus lugares de residencia y los de trabajo.
- Una región rural es un territorio con una o más ciudades pequeñas o medianas rodeadas de amplio espacio abierto, que tiene una economía que comprende actividades agrícolas, industriales y de servicios y que se caracteriza por tener una baja densidad de población. La región urbana es lo opuesto a esta definición.

Las definiciones de las regiones a partir de estos términos raramente coincide con la división política, lo cual dificulta la aplicación de políticas que pretendan resolver problemas identificados mediante definiciones de región como las mencionadas. Como enfoque opuesto a esta limitación, está la utilización explícita de las *regiones de planeación*, las cuales corresponden a unidades de control político o administrativo. La desventaja obvia de este enfoque es que los problemas de desarrollo local no necesariamente se encuentran contenidos dentro de tales demarcaciones, sino que en muchas ocasiones rebasan los límites de más de una de esas unidades de autoridad.

territorial de los distintos grupos sociales incluidos en el área definida. Por otra parte, los datos potencialmente útiles para el análisis pueden verse limitados a cifras de empleo y desempleo.

La formulación, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo local requieren una unidad territorial en la cual enfocarse, y ello típicamente implica decidir cuál de las unidades posibles es la más apropiada. Dado que el significado de lo local cambia según del contexto, debe escogerse el concepto más útil entre comunidad, área de mercado o zona de autoridad, cada una con sus ventajas y limitaciones. La opción relativamente más útil parece ser la utilización del distrito de autoridad local (o municipio, en el caso de México) como unidad territorial de análisis. En primer lugar, esta unidad incorpora a las entidades políticas y administrativas donde las actividades ciudadanas y sociales se llevan a cabo, donde se concentran fondos para la realización de programas de desarrollo y donde los distintos grupos de interés suelen enfrentarse. En segundo lugar, para fines de políticas públicas, buena parte de la información pública se compila a nivel municipal, lo cual no solamente permite disponer de datos comparables, sino también agregarlos para estudiar zonas más amplias y agrupar tantos municipios como lo exijan las necesidades del análisis y en atención diversos criterios.

Una aproximación a los determinantes del desarrollo local

Una vez definida la unidad básica de lo local, hay que reconocer la diversidad de determinantes del desarrollo humano, desde los políticos, sociales y de política pública, entre los cuales destacan la participación ciudadana, las acciones de organizaciones comunitarias y las políticas territoriales, hasta los económicos como la disponibilidad de financiamiento privado y público y la inversión en capital físico y humano. Una de las lecciones más importantes del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 ha sido que la dimensión económica, captada en la variable de ingreso del IDH, resulta crucial para entender el nivel y las disparidades del desarrollo nacional (ver recuadro 1.9). Es por ello que merecen especial atención temas como la convergencia o divergencia económica de distintas regiones a lo largo del tiempo, la importancia de economías de escala internas y de aglomeración en el crecimiento económico regional y la función que desempeñan el espacio y los costos de transacción en la conformación de los mercados laborales regionales.

En la dimensión de acceso a recursos, encontramos que éste se determina en forma diferente de acuerdo con la región. En principio, el funcionamiento homogéneo de los mercados

RECUADRO 1.9

La importancia del ingreso en el desarrollo humano regional

El Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 destacó el tema de la desigualdad en desarrollo humano en México no sólo entre regiones y entidades federativas, sino también a partir de los indicadores del IDH: salud, educación e ingreso. Los principales hallazgos sobre la importancia del ingreso en la determinación de los niveles de desarrollo humano fueron los siguientes:

- La mayor desigualdad entre entidades federativas se observa en el indicador de ingreso: el Distrito Federal, la entidad con el nivel más alto, supera ampliamente a Chiapas, que es el estado con el índice de ingreso más bajo en el país.
- Aunque existe una convergencia constante entre las entidades federativas en términos de esperanza de vida y educación, las desigualdades regionales de ingreso crecen.
- La mayor desigualdad en el ingreso proviene de las crecientes disparidades en las remuneraciones al trabajo.
- Al incluir la desigualdad en el análisis, se concluye que mejorar el nivel de ingreso y su distribución es una acción con gran potencial para incrementar el desarrollo humano.

Los resultados anteriores destacan la importancia del análisis de las economías locales, principalmente en lo que se refiere a los determinantes de las desigualdades de ingreso.

Convergencia de los niveles de desarrollo humano en México

El Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 calculó un índice que aseguraba la comparabilidad para estudiar su evolución en las entidades federativas de 1950 a 2000. Este análisis permitió distinguir una reducción de las diferencias estatales en desarrollo humano de 1950 a 1980.

El elemento que contribuyó en mayor medida a la reducción en estas diferencias estatales fue la esperanza de vida. La brecha entre los estados con mayor y menos esperanza de vida en 1950 era de 67%, para 2000 se había reducido a 7%. El segundo componente que más contribuyó a la reducción de diferencias entre los estados en términos de desarrollo humano fue la educación: en 50 años la diferencia entre el nivel máximo y el mínimo se redujo de 126% a casi 22%.

En el caso del PIB per cápita se encontró un moderado acercamiento entre entidades. Aunque entre 1950 y 1960 los valores máximo y mínimo del PIB per cápita reducen su diferencia, ésta se amplía continuamente entre 1960 y 1990, con una tendencia más notoria entre 1995 y 2000. Debido a las diferencias de ingreso, en la década de los ochenta se detuvo la convergencia del desarrollo humano entre estados.

podría, en ciertas condiciones, disminuir las diferencias entre regiones. La especialización productiva basada en la abundancia de ciertos factores, combinada con el libre comercio interregional, tendería a igualar las remuneraciones de trabajadores similares. Esto implicaría un proceso de convergencia, ya sea condicional (cada región tiende a su propia situación estable) o absoluta (todas las regiones tienden a la misma situación). En México la convergencia de niveles de ingreso entre entidades federativas parece no haberse cumplido en tiempos recientes (ver recuadro 1.10).

Para explicar diferencias regionales persistentes es necesario recurrir entonces a los determinantes de distribución geográfica de las unidades económicas. Así, una primera razón por la cual las empresas, unidad de análisis básica, tienden a aglomerarse son los costos de transporte en que incurren al distanciarse de consumidores o insumos. Sin embargo, existen otras razones, como las economías externas (efectos positivos de unas empresas sobre otras) que generan con su cercanía mutua. En general, mientras más empresas se reúnan y mayor sea su producción en conjunto, mayores economías externas se generarán, resultando lo que se conoce como “economías de aglomeración”. Ejemplo de tales economías son la transmisión de conocimiento entre empresas, el aprovechamiento de las reservas de fuerza laboral y las economías implícitas en la producción de insumos intermedios (ver recuadro 1.11).

Desde el punto de vista de la empresa, otras ventajas potenciales de la proximidad geográfica incluyen el poder de mercado obtenido al vender a consumidores cercanos, pues los clientes están dispuestos a pagar más por aquellos bienes que no tengan altos costos de transporte. Sin embargo, la idea básica es que el área de mercado de una determinada firma depende de las economías de escala y los costos de transportar las mercancías a los mercados. Si las economías de escala son relativamente más fuertes que los costos de transporte, la producción se concentrará regionalmente. Si, por el contrario, los costos de transporte son altos respecto de las economías de escala, la producción tenderá a dispersarse. Debido a las diferencias en costos de transporte, economías de escala y demanda por productos diferentes, el tamaño de las áreas de mercado varía (ver recuadro 1.12). Así, las llamadas “localidades centrales” surgen donde las áreas de mercado se traslapan, y en el agregado esta dinámica deriva en la formación de sistemas jerárquicos de ciudades de distintos tamaños y distintos grados de diversidad de sus productos.

Las ideas descritas han estimulado el nacimiento de distintas teorías alternativas del desarrollo económico regional (ver recuadro 1.13). Sin embargo, existen principios comunes a los cuales se considera los fundamentos conceptuales de la teoría del desarrollo económico local o regional. Los determinantes de estos patrones y el proceso de convergencia a nivel local en México se analizan con mayor detalle en el capítulo 3.

RECUADRO 1.11

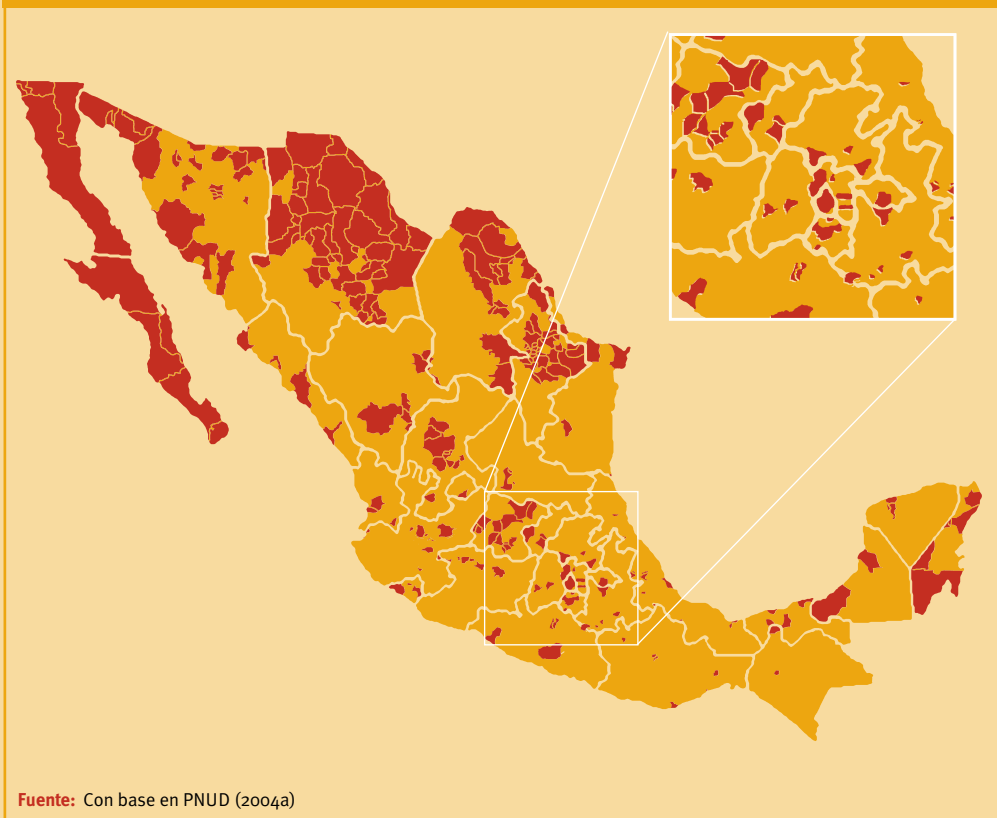
Aglomeración de la actividad económica

La actividad económica en México, medida a través del ingreso per cápita municipal en el año 2000, se encuentra sumamente concentrada en la zona metropolitana del Distrito Federal y en la zona norte del país, especialmente en las regiones fronterizas. Mientras tanto, en el sur y el centro del país son escasos los agrupamientos de municipios contiguos con alta actividad económica.

En el mapa se muestran en color rojo los municipios de alta actividad económica.¹ Como se puede observar, en la zona norte del país los agrupamientos de municipios contiguos que tienen alta actividad económica incluso rebasan las fronteras de los estados. Es el caso de Baja California Sur, Baja California, Sonora y Chihuahua en el noroeste; Aguascalientes y Zacatecas en el centro-norte, y de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el noreste.

Esta misma situación se observa con municipios del estado de México y las delegaciones del Distrito Federal, en los municipios ubicados en el corredor que va del estado de México a Guanajuato y Querétaro, así como en algunos municipios de Tlaxcala y Puebla; sin embargo, no existe otro conglomerado de este tipo en los estados del centro y el sur del país.

Municipios en el país con alto ingreso per cápita



¹ Municipios cuyo ingreso per cápita anual en 2000 era igual o superior a 8,103 dólares PPC, medida equivalente a la media nacional del indicador más una desviación estándar.

Descripción del sistema de ciudades en México

Hay diversas taxonomías que definen ciudades y zonas metropolitanas en México y en todos los casos implican cierto grado de arbitrariedad. Según Garza (2003), el sistema urbano mexicano en el año 2000 estaba constituido por 350 ciudades, las cuales se subdividen en 56 de corte metropolitano y 294 no metropolitano. De las 56 zonas metropolitanas, 19 se localizan en un solo municipio, pero tienen más de 200 mil habitantes y concentran al menos 0.25% de la producción nacional en las ramas manufacturera, comercial y de servicios. En las 350 ciudades consideradas vivían, en 2000, 65.7 millones de habitantes que representaban 67.3% de la población nacional. 115 de las principales ciudades en el sistema realizan 95% de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios de todo el país.

Zonas metropolitanas en México según municipios que las conforman y población, 2000

ZONAS METROPOLITANAS	DESCRIPCIÓN	POBLACIÓN
1 CIUDAD DE MÉXICO	16 delegaciones del Distrito Federal con más de ocho millones y medio de habitantes; 40 municipios del Estado de México con una población similar y, un municipio de Hidalgo con poco más de 46 mil habitantes.	17 968 895
2 GUADALAJARA	Siete municipios de Jalisco: Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Janacatlán	3 677 531
3 MONTERREY	Nueve municipios de Nuevo León: Monterrey, San Pedro Garza García, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García.	3 243 466
4 PUEBLA	Once municipios del estado de Puebla con poco más de un millón 300 mil habitantes y, seis municipios del estado de Tlaxcala con una población ligeramente superior a los 145 mil habitantes.	1 892 674
5 TOLUCA	Diez municipios del Estado de México	1 410 870
6 LEÓN	Tres municipios de Guanajuato: León, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón.	1 279 859
7 TIJUANA	Dos municipios de Baja California: Tijuana y Playas de Rosarito.	1 274 240
8 JUÁREZ ^a	Municipio de Juárez en Chihuahua.	1 218 817
9 TORREÓN	Dos municipios de Coahuila: Torreón y Matamoros con una población de 600 mil habitantes y, los municipios de Gómez Palacio y Lerdo en Durango con 385 mil habitantes.	1 007 291
10 SAN LUIS POTOSÍ	Los municipios de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez en el estado de San Luis Potosí.	850 828
11 MÉRIDA	Cuatro municipios de Yucatán: Mérida, Progreso, Kanasín y Umán.	842 188
12 QUERÉTARO	Querétaro, Corregidora y El Marqués en el estado de Querétaro.	787 341
13 MEXICALI ^a	Municipio de Mexicali en Baja California	764 602
14 CULIACÁN ^a	Municipio de Culiacán en Sinaloa	745 537
15 AGUASCALIENTES	Tres municipios de Aguascalientes: Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romos	727 582
16 ACAPULCO ^a	Municipio de Acapulco de Juárez en Guerrero	722 499
17 CHIHUAHUA	Dos municipios de Chihuahua: Chihuahua y Aquiles Serdán.	677 117
18 CUERNAVACA	Cuatro municipios de Morelos: Cuernavaca, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata.	659 762
19 TAMPICO	Los municipios de Tampico, Ciudad Madero y Altamira en Tamaulipas y el municipio de Pueblo Viejo en Veracruz.	655 760
20 SALTILLO	Municipios de Saltillo, Ramos Arizpe y Arteaga en Coahuila	637 273
21 MORELIA ^a	Municipio de Morelia en Michoacán	620 532
22 COATZACOALCOS-MINATITLÁN	Ocho municipios del sur de Veracruz: Coatzacoalcos, Minatitlán, Cosoleacaque, Jaltipa, Nanchital de Lázaro Cárdenas, Ixhuatlán del sureste, Oteapan y Zaragoza.	617 008
23 HERMOSILLO ^a	Municipio de Hermosillo en Sonora	609 829
24 VERACRUZ	Veracruz y Boca del Río en Veracruz.	593 181
25 REYNOSA	Reynosa y Río Bravo en Tamaulipas	524 692
26 TUXTLA GUTIÉRREZ	Tres municipios de Chiapas: Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo y Berriozábal.	523 482
27 VILLAHERMOSA ^a	Municipio de Centro en Tabasco.	520 308
28 CELAYA	Tres municipios de Guanajuato: Celaya, Cortázar y Villagrán.	510 438
29 DURANGO ^a	Municipio de Victoria de Durango en Durango	491 436
30 XALAPA	En el estado de Veracruz los municipios de Xalapa, Coatepec y Banderrilla.	480 559

RECUADRO 1.12 CONTINUACIÓN
Descripción del sistema de ciudades en México
Zonas metropolitanas en México según municipios que las conforman y población, 2000

ZONAS METROPOLITANAS	DESCRIPCIÓN	POBLACIÓN
31 POZA RICA	Cuatro municipios del estado de Veracruz: Poza Rica de Hidalgo, Coatzintla, Papantla y Tihuatlán.	443 419
32 IRAPUATO ^a	Municipio de Irapuato en Guanajuato	440 134
33 CANCUN ^a	Municipio de Benito Juárez en Quintana Roo.	419 815
34 OAXACA	El municipio de Oaxaca y nueve municipios más del mismo estado.	419 770
35 MATAMOROS ^a	Municipio de Matamoros en Tamaulipas	418 141
36 MAZATLÁN ^a	Mazatlán en Sinaloa	380 509
37 ENSENADA ^a	Municipio de Ensenada en Baja California.	370 730
38 LOS MOCHIS ^a	En el estado de Sinaloa el municipio de Ahome	359 146
39 CIUDAD OBREGÓN ^a	Municipio de Cajeme en Sonora	356 290
40 TEPIC	Municipios de Tepic y Xalisco en Nayarit	342 840
41 ORIZABA	Ocho municipios de Veracruz: Orizaba, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Ixtazoquitlán, Nogales, Río Blanco, Rafael Delgado y Atzacan.	322 530
42 CUAUTLA	Cuatro municipios del estado de Morelos: Cuautla, Yauatepec, Atlatlahuacan y Ayala.	321 823
43 NUEVO LAREDO ^a	Nuevo Laredo en Tamaulipas	310 915
44 MONCLOVA	Cuatro municipios de Coahuila: Monclova, Frontera, Castaños y San Buenaventura.	302 899
45 PACHUCA	Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma en Hidalgo.	287 431
46 URUAPAN ^a	Uruapan en Michoacán	265 699
47 CIUDAD VICTORIA ^a	Victoria en Tamaulipas	263 063
48 PUERTO VALLARTA	El municipio de Puerto Vallarta en Jalisco y del estado de Nayarit el municipio de Bahía Banderas.	244 536
49 ZACATECAS	En el estado de Zacatecas los municipios de Zacatecas y Guadalupe.	232 965
50 TEHUACÁN ^a	Tehuacán en Puebla.	226 258
51 TLAXCALA	Siete municipios de Tlaxcala: Tlaxcala, Chiautempan, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Contla de Juan Cuamatzi, La Magdalena Tlaltelulco, Panotla y Totolac.	225 149
52 CÓRDOBA	Córdoba y Fortín en Veracruz	223 341
53 ZAMORA	Zamora y Jacona en Michoacán	216 048
54 COLIMA	Dos municipios de Colima: Colima y Villa de Álvarez	210 766
55 GUAYMAS	Guaymas y Empalme en el estado de Sonora	180 316
56 DELICIAS	Delicias y Meoquí en Chihuahua	156 444

Fuente: Garza (2003)

a. Zonas metropolitanas constituídas por un solo municipio (La población es la total del municipio, no la de las localidades).

El entorno institucional

El reconocimiento de la importancia de las fuerzas de mercado territoriales en los patrones de desarrollo regional no debe dejar a un lado la función de agentes e instituciones ligados por relaciones de autoridad o de colaboración, más que de intercambio.

Actores clave en el desarrollo local son los diversos niveles de gobierno encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas, desde las nacionales hasta las del ámbito propiamente local. En un complejo sistema federal como el de México, el reto consiste no sólo en examinar

lo que cada autoridad realiza, sino lo que el sistema en su conjunto se propone alcanzar y cómo lo hace.

El funcionamiento eficiente del sistema federal puede ser un detonador del desarrollo porque obliga a los gobiernos locales a competir y mejorar su gestión, mientras el gobierno federal cumple fundamentalmente el papel de asegurar el libre flujo de bienes y servicios en el territorio nacional y provee bienes públicos. Otra posibilidad es que el sistema federal asegure que ningún habitante del país se encuentre en desventaja frente a otros con similares habilidades por

Otros determinantes económicos del desarrollo local

Si el comercio interregional no es el único factor detrás de las diferencias económicas entre zonas geográficas y las explicaciones sobre la localización de actividades productivas por razones de costos o economías de aglomeración resultan insuficientes, ¿qué otros elementos pueden ayudar a entender el desarrollo local?

- Teorías de convergencia económica regional

Plantean que el crecimiento local responde a la demanda mundial, la cual impulsa al sector exportador de la región, que a su vez impulsa al resto. Al crecer, las regiones diversifican sus economías, la producción se dispersa geográficamente y los ingresos per cápita regionales convergen. Algunas variantes se enfocan en el lado de la oferta y destacan la inversión en capacidad productiva a escala regional. La convergencia entre regiones depende entonces de las tasas de ahorro y de crecimiento poblacional, así como del progreso tecnológico. Al considerar los flujos de trabajo y capital, la convergencia interregional resulta más probable que la internacional.

- Teorías de divergencia económica regional

La creciente disparidad entre naciones industrializadas y países menos desarrollados pone en duda las ideas de convergencia. Así, se sugiere que la demanda externa y los rendimientos crecientes a escala producen aglomeraciones de actividad económica en regiones que se industrializan primero. Las regiones menos desarrolladas se benefician marginalmente al proveer fuerza de trabajo más barata y aprovechar sólo algunas derramas tecnológicas, y por el impacto negativo de los flujos de capital y trabajo hacia las áreas con mayor desarrollo. Por otra parte, el enfoque de polos de crecimiento sostiene que las empresas grandes inducen el crecimiento en las regiones donde operan y promueven un mayor nivel de desarrollo.

- Teorías estructuralistas

Conciben etapas o ciclos de crecimiento regional, como el paso de una economía de subsistencia hacia una economía de exportación, o la existencia de épocas alternas de crecimiento y declive provocadas por la innovación tecnológica. Algunas enfatizan las disparidades laborales y de organización industrial que provocan rompen los lazos sociales de las localidades. Otras teorías enfatizan la necesidad de adaptación ante condiciones volátiles mediante redes comunitarias, en forma de distritos industriales, por medio de las cuales se pueden compartir conocimientos e información mediante vínculos de confianza en lugar de una estructura jerárquica. Finalmente, hay teorías que subrayan la tendencia de las industrias capitalistas a concentraciones de gran escala, lo que provoca el desplazamiento de la fuerza laboral entre los sectores agrícola y manufacturero.

Las teorías antes expuestas aportan elementos para entender los determinantes del desarrollo local, pero tienen grandes limitaciones como teorías básicas. Sin duda aún se está lejos de una visión unificada e integral del desarrollo económico local.

el solo hecho de su localización territorial. Así, al promover el desarrollo el sistema puede ser un garante de la cohesión nacional, más que un elemento de competencia, porque obliga al gobierno federal a cumplir con una labor compensatoria. Identificar las particularidades del federalismo en México es necesario para detectar áreas de oportunidad a favor del desarrollo. Este tema se analiza con detalle en el capítulo 4.

Junto con el mercado y los diversos órdenes de gobierno debe reconocerse la importancia de la participación social no mediada por el intercambio ni con objetivos de lucro. El origen de

esta movilización puede hallarse en la existencia de cierto capital social, es decir, relaciones interpersonales de empatía que, sin tener como objetivo inmediato la solución de problemas colectivos, pueden ser utilizadas para este propósito. Este capital social puede tomar formas más estructuradas que las redes familiares o comunitarias informales o incluso presentarse como organizaciones de la sociedad civil. Éstas, a su vez, pueden ser capaces de influir en la operación del mercado o asociarse con autoridades ejecutoras de políticas públicas, por lo que también es importante estudiarlas.

En los sistemas de mercado se presupone que los individuos están dispuestos a un mínimo de cooperación para realizar acuerdos y transacciones, los cuales generan riqueza o beneficios a ambas partes y se traducen en bienestar social. Esta capacidad de cooperación está directamente vinculada con la previsibilidad de las acciones, pues cuanta mayor certeza exista en que las personas van a cumplir sus acuerdos o contratos, mayores incentivos tendrán para pactar entre ellas. Por tanto, si el riesgo de no poder hacer valer lo acordado es muy alto, lo más probable es que las relaciones de cooperación se limiten a lazos familiares y de amistad, o que cooperar con alguien desconocido eleve la prima de riesgo y con ello el costo de transacción.

La calidad del entorno institucional es una variable crucial de la cual depende el nivel de confianza de los agentes sociales, pues sólo las instituciones son capaces de aumentar la previ-

sibilidad de las acciones y así despejar la incertidumbre, sobre todo en relaciones sociales entre desconocidos. El mercado, finalmente, se debe apoyar en un complejo y diferenciado sistema institucional que eleve la cooperación social de largo plazo (ver recuadro 1.14).

Entre las instituciones clave para el desarrollo local están las encargadas de la seguridad pública y la administración de justicia, pues la certidumbre en la protección de los derechos de las personas promueve la actividad económica. Así, el saber que habrá una baja probabilidad de ser víctima de fraude, robo o violencia, y que en caso de tales ataques habrá una reposición del daño o un castigo a los infractores puede promover un mayor esfuerzo de trabajo, más ahorro o la realización de inversiones de mayor riesgo que en un clima de inseguridad y arbitrariedad. El entorno institucional local para el desarrollo humano se analiza en el capítulo 5.

RECUADRO 1.14

Democracia, rendición de cuentas, participación social, seguridad y justicia

El concepto de desarrollo propuesto por el PNUD no se limita a las dimensiones que el IDH incorpora. Los informes globales, regionales y nacionales sobre desarrollo humano han reconocido que éste es ciertamente más amplio que la educación, la salud y el ingreso e incluye, entre otras cosas, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de instituciones que amparen las libertades fundamentales de los individuos y su seguridad, la promoción de la participación de las personas en los ámbitos que afectan sus vidas y el desarrollo de grupos de la sociedad civil. Estos elementos son parte del concepto de desarrollo humano, como objetivos en sí mismos y como medios para promoverlo.

En todo el mundo, particularmente en los últimos años, la democracia y la descentralización se han convertido en referentes centrales para la discusión sobre políticas públicas. Cada vez más personas reconocen que la democracia incorpora los principios de participación y rendición de cuentas al proceso de desarrollo humano al ampliar las opciones de la gente al momento de decidir quiénes y cómo habrán de gobernar. Así, en el apartado “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, el informe global de 2002 señala que para que las políticas y las instituciones cumplan con su objetivo de promover el desarrollo humano y proteger la libertad y dignidad de todas las personas deben ampliar y consolidar la democracia.

Al igual que el informe global del año 2000, dedicado al desarrollo humano y los derechos humanos, el informe de 2002 hace énfasis en que el concepto de desarrollo humano no puede ignorar la importancia de las libertades políticas y democráticas y subraya que, en su sentido más amplio, el desarrollo humano requiere una gobernabilidad democrática que permita la participación de todas las personas en las instituciones y en las decisiones que moldean sus vidas, y que haga responder de sus actos a todos los que están en el poder.

Democracia, participación y rendición de cuentas están ligadas con la seguridad; así lo aborda el informe global de 2002, que plantea como objetivo prioritario para los países establecer un control democrático de las fuerzas de seguridad, es decir, asegurar que los militares, la policía y otras instituciones relacionadas con la seguridad estén obligados a rendir cuentas democráticamente por el poder que poseen.

Son muchos los casos en que estas reflexiones acerca del desarrollo humano han llevado a un examen nacional sobre la función del Estado, los procesos de descentralización y los retos de la gobernabilidad local; así lo reflejan también los informes nacionales de Egipto, Macedonia, Indonesia, Bolivia, Honduras, India, Ucrania y Albania, por citar algunos ejemplos.

Finalmente, debe enfatizarse que las instituciones no sólo tienen un papel instrumental en la promoción de la actividad económica, sino que inciden directamente en la libertad de las personas. Por ejemplo, instituciones que reduz-

can efectivamente la criminalidad, además de mejorar el clima de negocios, permiten que las personas puedan actuar sin amenazas a su integridad física y psicológica, y expandir el conjunto de opciones sobre lo que pueden ser o hacer.

DESARROLLO HUMANO LOCAL

En síntesis, el desarrollo como libertad requiere generar oportunidades y considerar a las personas como agentes promotores de sus propios objetivos. No se deben ignorar las características concretas de las posibilidades de ser o actuar ni los rasgos distintivos de la autonomía de los individuos en cada ámbito local. Parte de la heterogeneidad de tales características se observa en las diferencias estatales y de género observadas en el IDH, el IDG y otros indicadores.

Si se reconoce que las diferencias regionales provienen de factores económicos, políticos e institucionales que se muestran con mayor claridad al tomar como unidad de análisis el municipio, es necesario profundizar en las particularidades del desarrollo humano, en los elementos que lo explican y en las posibilidades de acción pública y social en la esfera local. Para ello en los siguientes capítulos se presentará un panorama de las desigualdades municipales del desarrollo humano.

El desarrollo humano local en México

Un objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades de la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) selecciona tres dimensiones para medir el desarrollo (longevidad, conocimientos y acceso a recursos) y permite constatar que aquello que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 se presentó por primera vez el IDH de todas las entidades federativas y se mostraron las considerables desigualdades regionales del país. La mayor desigualdad detectada entre entidades federativas fue la del indicador de ingreso, seguida por los indicadores de educación y salud.

Si se considera que, por razones administrativas, políticas y de finanzas públicas, la unidad territorial más útil para el análisis del desarrollo local es el municipio, y que existe información municipal comparable y agregable, cabe preguntarse si las disparidades observadas entre estados

son aún mayores en éstos y qué importancia cobran estas disparidades en la desigualdad nacional. También es pertinente preguntarse si en todos los municipios se observa el mismo tipo de desigualdad o las diferencias de desarrollo humano son marcadamente distintas según la región del país.

Un primer panorama de la situación del desarrollo local se presentó en el *Índice de desarrollo humano municipal en México* (PNUD, 2004a), en donde se ha mostrado que las desigualdades en los estados son considerablemente mayores a las observadas entre ellos. A partir de este estudio, es conveniente examinar la naturaleza del desarrollo local a través del IDH municipal, enfocarse en el problema de la desigualdad e incorporar algunas características asociadas a los bajos niveles de desarrollo humano. Lo anterior permitirá identificar regionalmente condiciones que, aunque originadas en cierta forma por fenómenos de mercado, pueden ser corregidas por el sector público, la sociedad civil o el marco institucional.

LOS MUNICIPIOS Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Desde la Conquista y colonización, en el siglo XVI, el municipio constituyó la base de la expansión territorial del Imperio español en América. Conforme se avanzaba hacia el norte del país y se fundaban ciudades, se hacía necesario organizar administrativamente el gobierno de los nuevos territorios y establecer la convivencia con las comunidades indígenas sometidas y aquellas que fueron creadas al trasladar población indígena desde el centro ante la imposibilidad de someter y de volver sedentarias a las tribus nómadas del norte. Los ayuntamientos cumplieron una función trascendental en la medida en que permitieron arraigar el dominio territorial español y organizar a la población conquistada.¹

Con la Constitución de 1824, los ayuntamientos fueron reglamentados por los congresos de los estados, lo cual dio lugar a marcadas

diferencias en cuanto a los criterios para crearlos y sobre sus atribuciones. Algunos mantuvieron la norma de la Constitución de Cádiz, que ordenaba establecerlos en todas las poblaciones con más de mil habitantes; otras elevaron el requisito hasta 4 mil habitantes, y en algunos más se concedió un ayuntamiento para cada cabecera de partido.²

La Constitución de 1857 representa un parateguas en la historia de México por varias razones, entre ellas el establecimiento definitivo del sistema federal como forma de organización política de la República Mexicana, lo que zanjó la discusión entre federalismo y centralismo. Sin embargo, los gobiernos que se sucedieron a partir de 1867 promovieron la centralización del poder político para reducir el peso de los dispersos cacicazgos locales.

En la Constitución de 1917 destaca la desaparición de las jefaturas políticas como nivel intermedio entre los estados y los municipios.³ Sin embargo, en términos generales se reforzó la tendencia centralizadora que se había producido desde 1867, al reducir el área de competencia de los municipios a los servicios requeridos por la población, lo cual los subordinó económica, política y legalmente a las legislaturas y a los gobiernos de los estados.⁴

En la actualidad, los municipios mexicanos ilustran de manera muy clara la enorme diversidad de circunstancias que existe en el país. En el año 2000 México tenía 2 mil 443 municipios, de los cuales sólo 20 contaban con el total de su población en localidades con más de 2 mil 500 personas.⁵ Al mismo tiempo, 911 podían ser clasificados como rurales, pues la población total de sus localidades era menor a 2 mil 500 personas. De todos los municipios mexicanos, 120 tenían menos de mil habitantes y los 11 municipios más poblados del país

RECUADRO 2.1

El municipio en la Constitución de 1917

En la actualidad existen en México 2 mil 436 municipios.¹ La división territorial en el país tiene su fundamento en el artículo 40 de la Constitución de 1917, que dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El municipio libre se destaca en la Constitución de 1917 como la base de la organización y la administración pública de los estados que, como se menciona en el artículo 115, adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El artículo 115 tuvo una reforma muy importante en 1983. Entre los cambios destacan la existencia de regidores de representación proporcional, el cobro del impuesto predial por los ayuntamientos y el otorgamiento de facultades a los congresos estatales para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

¹ Número de municipios al 1 de enero de 2005 según información de INAFED (2005). La cifra mencionada no incluye a las 16 delegaciones del Distrito Federal.

¹ Merino (1998: 39).

² Carmagnani (1993: 26).

³ El entorno institucional de los municipios se discute con mayor detalle en el capítulo 4.

⁴ Merino (1998: 257).

⁵ Se incluyen en el número total de municipios existentes en el país en 2000 a las 16 delegaciones del Distrito Federal.

RECUADRO 2.2
Estudios sobre la medición del desarrollo humano de los municipios en México

ESTUDIO	DESCRIPCIÓN	METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL IDH
Ramírez (1999)	IDH disponible para los municipios de Guanajuato en 1990 y 1995	<p>Índice de salud: Se usa la mortalidad infantil. El valor mínimo se estableció en cero y el máximo en 92 muertes de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, rango que corresponde a la tasa de mortalidad infantil existente en México en 1960.</p> <p>Índice de educación: Se mide a través de la tasa de alfabetización y la tasa de asistencia escolar de niños de entre 6 y 12 años.</p> <p>Índice de acceso a recursos: Mide el porcentaje de viviendas con electricidad, agua potable y drenaje conectado a red pública.</p> <p>Los valores de las tres dimensiones se promedian en un índice global con ponderaciones iguales para cada una.</p>
Conapo (2001a)	IDH disponible para los municipios de México en el año 2000	<p>Índice de salud: Se usa la probabilidad de sobrevivir el primer año de vida (uno menos la tasa de mortalidad infantil) calculada por el propio Conapo. Se usa como máximo un valor de 0.9964 (equiparable con el nivel observado en Japón) y como mínimo 0.8667 calculado por el Conapo.</p> <p>Índice de educación: Se obtuvo como una media ponderada de la proporción de personas de 15 años o más que están alfabetizados y de la proporción de personas de seis a 24 años de edad que acuden a la escuela. Ambas proporciones se extrajeron de los resultados definitivos del Censo de Población de 2000.</p> <p>Índice de ingreso: Se utilizaron los ingresos de los hogares captados por el censo de 2000 como una aproximación a la distribución municipal del PIB estatal.</p> <p>Para calcular el IDH se obtiene la media aritmética de los tres componentes anteriores.</p>
Zamudio, Pérez y Vargas (2001)	IDHP (índice de desarrollo humano con PIB per cápita) e IDHS (índice de desarrollo humano con servicios) 1995 y 2000	<p>Índice de salud: Esperanza de vida calculada a través de tabla de vida.</p> <p>Índice de educación: Porcentaje de la población mayor de 15 años que sabe leer y escribir y porcentaje de niños de seis a 14 años de edad que saben leer y escribir.</p> <p>Índice de PIB per cápita (para el IDHP): Estimación del producto interno bruto municipal, que se obtiene al distribuir el PIB estatal por rama de actividad entre los municipios del estado, de acuerdo con la proporción de la población ocupada en cada rama.</p> <p>Índice de servicios (para el IDHS): Se construye un índice con el porcentaje de habitantes con drenaje, el de habitantes con agua entubada y el de habitantes con electricidad. Cada una de las variables mencionadas tiene una ponderación de un tercio.</p>
Serrano López <i>et al.</i> (2003)	IDH, IDG e IPG disponible para los municipios de Oaxaca en el año 2000	<p>Para construir el IDH se calcula la media aritmética de los siguientes tres componentes:</p> <p>Índice de esperanza de vida: Se obtuvo a partir de la elaboración de las tablas de vida, derivadas de tasas centrales de mortalidad.</p> <p>Índice de educación: Se construyó a partir del cálculo del índice de alfabetización de adultos y el de tasas combinadas de asistencia escolar. Posteriormente se combinan ambos índices y se asigna una ponderación de dos tercios a la alfabetización de adultos y de un tercio a la tasa combinada de asistencia.</p> <p>Índice de ingreso: Se usa el logaritmo del ingreso salarial promedio que tienen los habitantes de cada municipio ajustado a dólares. El valor máximo para el ingreso es de 40 mil dólares y el mínimo de 100.</p>
PNUD (2004a)	IDH, IDG e IPG disponibles para los municipios de México en el año 2000	<p>Índice de salud: Se usa la probabilidad de sobrevivir el primer año de vida (uno menos la tasa de mortalidad infantil dividida entre 1000) calculada por el Conapo. Los máximos y mínimos usados fueron calculados por el PNUD para que fueran equiparables al índice de esperanza de vida.</p> <p>Índice de educación: Se obtuvo como la media ponderada de la proporción de personas de 15 años o más que han sido alfabetizados y de la proporción de personas de seis a 14 años que acuden a la escuela.</p> <p>Índice de ingreso: Con la ENIGH 2000 y el censo del mismo año, se utilizó la metodología de imputación de ingresos creada para elaborar mapas de pobreza. La metodología sirve para calcular el ingreso promedio per cápita por municipio. Esta cifra se ajustó al Sistema de Cuentas Nacionales para hacerla equiparable al PIB per cápita y se ajustó por Paridad de Poder de Compra (PPC). Para construir el IDH se calcula la media aritmética de los tres componentes anteriores.</p>

RECUADRO 2.3
Algunos ejemplos de países de América Latina con IDH desagregado por municipio o unidad política equivalente

PAÍS / AÑO	SUBÍNDICES DEL IDH	VARIABLES CONSIDERADAS
Nicaragua 2002	I. de salud	Esperanza de vida al nacer (2/3). Cobertura de agua potable (1/3).
	I. de educación	Tasa de alfabetización de adultos (2/3). Tasa bruta de matriculación combinada de los niveles preescolar, primaria y secundaria (1/3).
	I. de ingreso	Consumo domiciliario per cápita de los hogares.
Honduras 1998 y 2003	I. de salud	Desnutrición crónica en la niñez (medida en porcentaje de niños entre 7 y 9 años de edad por talla y edad).
	I. de educación	Tasa bruta combinada de matriculación (con ponderación de 1/3). Tasa de alfabetización de adultos (con ponderación de 2/3).
	I. de ingreso	Ingreso per cápita ajustado por PPC, calculado con base en los años de escolaridad promedio de los jefes de hogar.
Bolivia 2004	I. de salud	Esperanza de vida al nacer.
	I. de educación	Tasa de alfabetización de adultos (con ponderación de 2/4). Tasa neta de matriculación combinada (con ponderación de 1/4). Años promedio de escolaridad (con ponderación de 1/4).
	I. de ingreso	Índice de consumo per cápita.
Brasil 1991-2001	I. de salud	Esperanza de vida al nacer.
	I. de educación	Tasa de alfabetización de adultos (2/3). Tasa bruta de asistencia a la escuela (1/3).
	I. de ingreso	Ingreso promedio de las personas en el municipio medido con datos censales.

Fuente: PNUD (1998, 2000, 2002b, 2003a y 2004c).

concentraban 14 por ciento de la población nacional.

Al distinguir algunas de las unidades geográficas debe aclararse que, en sentido estricto, las delegaciones del Distrito Federal no son comparables con los municipios. Entre las diferencias más importantes destaca el particular régimen presupuestal del Distrito Federal. Esas diferencias y sus consecuencias pueden ser comprendidas mejor al utilizar el Índice de Desarrollo Humano y sus distintas dimensiones para evaluar el estado de las delegaciones frente a los municipios del país.

El cálculo del IDH para los municipios es un ejercicio relativamente reciente en la investigación sobre el desarrollo en México. El trabajo pionero de Ramírez (1999) ilustra las dificultades del análisis. Al calcular el IDH en los municipios

de Guanajuato este investigador se vio obligado a sustituir la esperanza de vida por la mortalidad infantil y el PIB per cápita por una variable compuesta de acceso de la vivienda a servicios públicos, lo que lo aleja en cierta medida del procedimiento original del PNUD en sus informes sobre desarrollo humano. Otros estudios hacen modificaciones similares en mayor o menor grado. Incluso el Conapo (2001a) utilizó el ingreso censal de los hogares a pesar de tener cobertura en todos los municipios del país. De esta forma, su concepto de acceso a recursos se encuentra entre el PIB per cápita y el ingreso corriente neto captado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Con base en las mediciones del Conapo (2001a), el PNUD ha hecho cálculos que son consistentes con la metodología internacional comparable (ver recuadros 2.2 y 2.3).

El Índice de Desarrollo Humano en los municipios

La presente medición del IDH por municipios ha incorporado variaciones a la información básica. Así, se han obtenido los ingresos correspondientes a los hogares en cada municipio en lugar del PIB per cápita, y se ha incorporado la asistencia escolar en vez de la matriculación en el indicador de educación. También se introducen cálculos de sobrevivencia infantil en lugar de la esperanza de vida, lo que resulta más apropiado dada la disponibilidad de datos a nivel municipal. Para mantener la comparabilidad

entre el IDH municipal y el nacional e incluso hacer comparaciones internacionales, se han calibrado los índices componentes de salud e ingreso municipales para hacerlos consistentes con los índices nacionales (ver recuadro 2.4)

Al examinar la distribución municipal del desarrollo se observa de inmediato que la gran mayoría de los municipios tiene un desarrollo humano medio y un grupo reducido alcanza niveles de IDH alto o bajo (ver gráfica 2.1).

Mientras que alrededor de 90% de los municipios o delegaciones políticas tienen valores de IDH entre 0.50 y 0.80, 8.5% superan el nivel

RECUADRO 2.4

Metodología de cálculo del IDH municipal

El cálculo del IDH, siguiendo la metodología del PNUD, requiere información sobre la esperanza de vida como indicador de la salud de las personas; la tasa de alfabetización para los adultos mayores de 15 años y la tasa de matriculación de la población en edad de ir a la escuela como indicadores de la educación, y el PIB per cápita en el país o entidad en cuestión como un indicador del nivel individual de acceso a recursos en esa población. En México, como en la mayoría de los países, existe dificultad para disponer de estos datos estadísticos cuando se trata de niveles desagregados de la población; por ello, el cálculo del IDH municipal ha requerido hacer los ajustes que se describen a continuación:

Salud Para calcular el IDH municipal se ha usado la tasa de sobrevivencia infantil en lugar de la esperanza de vida al nacer. La tasa de sobrevivencia infantil se calcula como el complemento de la tasa de mortalidad infantil, que es un dato estadístico disponible para los municipios del país. Para medir el avance de los municipios en este indicador de salud es necesario comparar su tasa de sobrevivencia infantil con dos valores de referencia. El valor máximo definido es igual a 0.977 y corresponde a la tasa de sobrevivencia infantil en Japón, el país con la mayor esperanza de vida. El valor mínimo se definió fijando el resultado mínimo del índice de salud cuando el indicador usado era la esperanza de vida y obteniendo de la fórmula el valor correspondiente al mínimo de referencia, que fue 0.880

Educación Como indicadores de esta dimensión se utilizan la tasa de alfabetización de los adultos mayores de 15 años y la tasa de asistencia escolar para los individuos de entre 6 y 24 años. Ésta última reemplaza a la tasa de matriculación, que no se puede utilizar en el caso de los municipios debido a que las personas no necesariamente acuden a la escuela en el mismo municipio en el que habitan, lo que provoca distorsión en el indicador de matriculación e incluso puede resultar en tasas mayores a 100% en los municipios receptores. Los dos indicadores usados, tasa de alfabetización y tasa de asistencia escolar, son comparados respecto de un logro máximo de 100% para obtener el índice de educación.

Ingreso Para obtener una medida adecuada que se pueda usar en el cálculo del IDH municipal se han utilizado la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y el Censo de Población y Vivienda, siguiendo la metodología propuesta por Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2003). El procedimiento estadístico aplicado permite obtener una medida del ingreso promedio que en 2000 tenían las familias en cada municipio de México y su error estándar que permite estimar el grado de confiabilidad de la medición. En 24 municipios el grado de confiabilidad no fue el mínimo deseado y por lo tanto no se reportó la medida de ingreso ni el IDH. Una vez obtenido el ingreso promedio familiar, se ajustó a cuentas nacionales por medio de un factor homogéneo a nivel nacional, se convirtió a dólares y fue ajustado por Paridad de Poder de Compra (PPC), de manera que la medida sea comparable y pueda ser usada, siguiendo la metodología del PNUD, para el cálculo del IDH en referencia a los logros máximo y mínimo de 40 mil y 100 dólares, respectivamente.

de 0.80 y menos de 1% no alcanzan un valor mayor a 0.50. Lo destacable es que se presentan niveles extremos de desarrollo humano cuya desigualdad rebasa con mucho la detectada entre entidades federativas (ver gráfica 2.2).

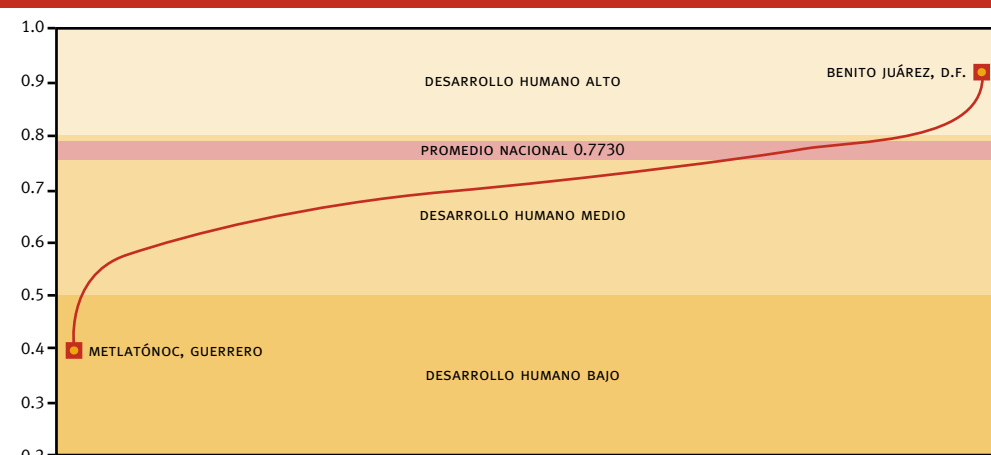
Para las entidades federativas el IDH máximo es de 0.88 (Distrito Federal), y el mínimo es de 0.70 (Chiapas); entre los municipios el máxi-

mo corresponde a la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal (0.91) y Metlatónoc, en Guerrero, tiene el menor IDH (0.38). Así, mientras la brecha de IDH entre entidades federativas es de 26.2%, entre municipios alcanza 51.1%, es decir, más del doble.

En Oaxaca se observan los extremos de desarrollo más distantes en una entidad federativa.

GRÁFICA 2.1

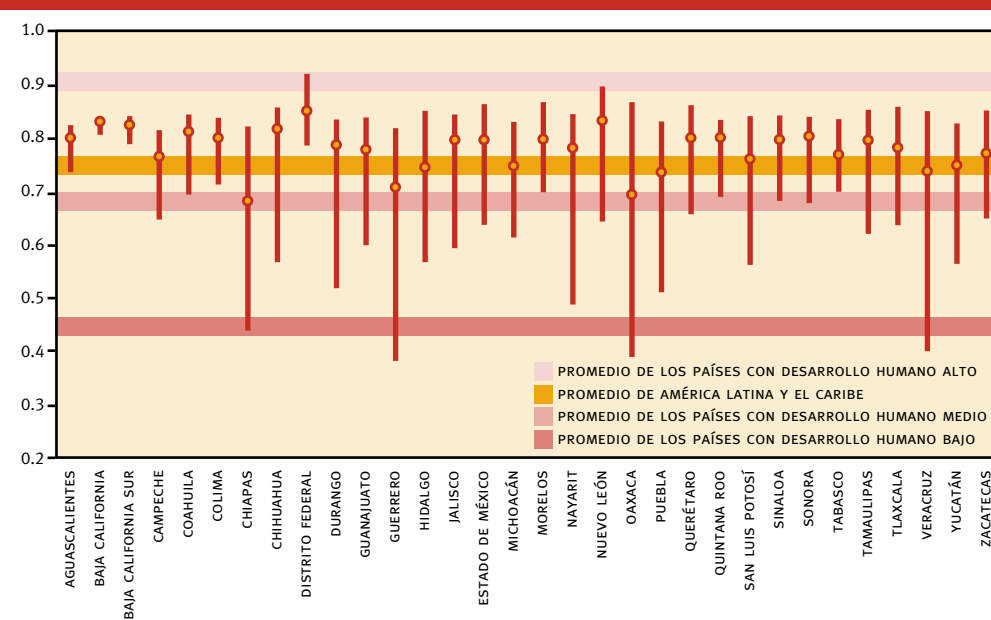
Los municipios de México según ordenamiento creciente del IDH



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

GRÁFICA 2.2

IDH municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



Fuente: Con base en PNUD (2004a) y (2002a)

Aquí se encuentra uno de los municipios con mayor nivel de desarrollo, Santa María del Tule, con un IDH de 0.86, pero también uno de los de menor desarrollo humano, Coicoyán de las Flores, con un IDH de 0.39. Esta situación contrasta con la de Baja California, donde el municipio más desarrollado tiene un IDH de 0.83 y el de menor desarrollo uno de 0.80. La mayor dispersión se explica en parte por la diferencia en el número de municipios

Los 15 primeros municipios del país en términos del IDH se encuentran en ocho entidades. Seis pertenecen al Distrito Federal, dos a Oaxaca, dos a Nuevo León, dos a Querétaro, y con un municipio cada uno están los estados de México, Morelos y Chihuahua. Por otra parte, los 15 mu-

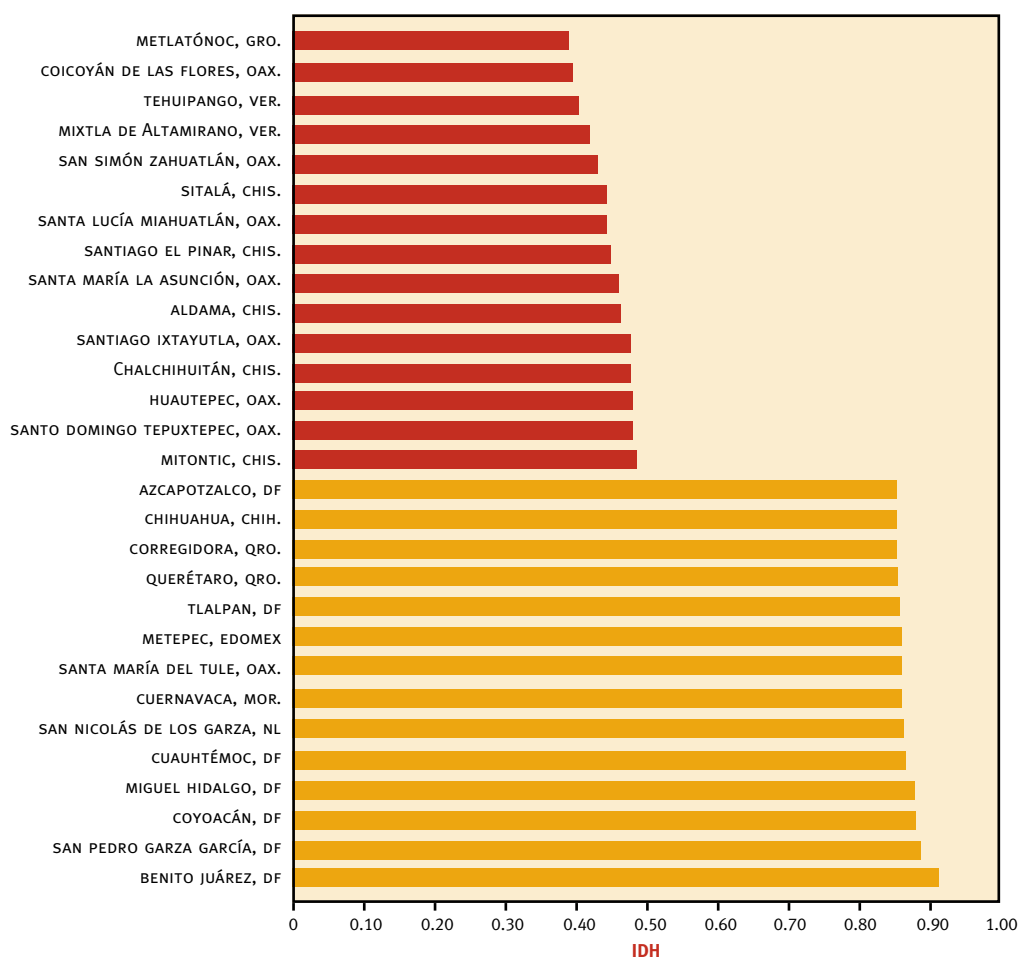
nicipios con menor IDH se encuentran en sólo cuatro estados de la República: cinco pertenecen a Chiapas, siete a Oaxaca, dos a Veracruz y uno a Guerrero (ver gráfica 2.3 y recuadro 2.5).

Si los municipios fueran clasificados como países, resultaría que la delegación Benito Juárez tiene un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que Metlatónoc tendría un IDH parecido al de Malawi (ver recuadro 2.6).

Al comparar los valores municipales de IDH con los de varios países se pueden encontrar municipios mexicanos en prácticamente cualquier nivel de desarrollo, lo que habla de la gran heterogeneidad del país respecto de las dimensiones básicas de salud, educación y acceso a recursos (ver gráfica 2.4). Son diversas las características

GRÁFICA 2.3

Municipios en los extremos de la clasificación según IDH



Fuente: Con base en PNUD(2004a)

que se relacionan con los niveles de IDH, como la dependencia de la actividad rural, la dispersión y la densidad poblacionales. Por ejemplo, en las poblaciones indígenas se presentan niveles de desarrollo humano más bajos (ver recuadro 2.8).

Los componentes del IDH en los municipios

Las desigualdades del IDH registradas para los municipios no son homogéneas para las distintas dimensiones del desarrollo; por ello es necesario analizar por separado el comportamiento de los índices componentes.

Cuando se examina el índice de salud se observa que sólo uno de los municipios muestra

desarrollo bajo (índice menor a 0.5); cerca de 68.2% de los municipios presenta un desarrollo medio (índice entre 0.5 y 0.8) y alrededor de 31.8% un desarrollo alto (valores mayores a 0.8), como se muestra en la gráfica 2.5.

Por otra parte, mientras entre las entidades federativas las diferencias en el índice de salud son de 6.5%, entre los municipios alcanzan 95.05%. Guerrero es la entidad donde se observan las mayores disparidades del índice de salud dentro de un estado, mientras que las menores diferencias se encuentran en el Distrito Federal (ver gráfica 2.6).

Los municipios que ocupan los 15 primeros lugares del país en términos del índice de salud se encuentran en los estados de México, Hidalgo,

RECUADRO 2.5

Los extremos en Índice de Desarrollo Humano en el país

Entre algunas de las principales vialidades del Distrito Federal, el viaducto Miguel Alemán, la avenida Río Churubusco (Circuito Interior), el Boulevard Adolfo López Mateos (Periférico) y la avenida Presidente Plutarco Elías Calles se localiza la delegación Benito Juárez, que presenta el Índice de Desarrollo Humano más alto del país. En el año 2000 360 mil 478 personas habitaban en sus colonias y barrios, que en otro tiempo fueron pueblos y haciendas importantes y ahora disponen de una gran variedad de servicios. En los 26.66 kilómetros cuadrados que abarca esta delegación hay 13 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), 503 planteles educativos (156 son públicos y 347 privados), 22 mil 398 unidades económicas, más de 113 empresas exportadoras, siete casas de cultura, centros comerciales como Galerías Insurgentes, Plaza Universidad y el Centro Comercial Coyoacán, teatros y centros culturales como el Teatro de los Insurgentes, el Polifórum Cultural Siqueiros o el Centro Cultural Juan Rulfo, áreas verdes en 44 camellones, diez ejes viales, 17 glorietas, 27 parques y cuatro plazas. Algunas calles de esta zona llevan nombres de pintores célebres o de ciudades españolas y estadounidenses. La mitad de la población económicamente activa de la delegación Benito Juárez se dedica a las actividades de servicios, ya sean educativos, de gobierno, financieros, para la salud, etc. En esta demarcación 96% de las viviendas tiene servicio sanitario, 97% dispone de agua entubada y casi 98% cuenta con energía eléctrica. De cada 100 viviendas, 93 tienen refrigerador, 86 tienen teléfono y en 60 por ciento hay automóvil o camioneta.

En el otro extremo del IDH de México está el municipio guerrerense de Metlatónoc, que en náhuatl quiere decir “en el metatito”. Este municipio se localiza al sureste de la capital del estado, en la región montañosa que limita al este con Oaxaca. Para llegar hasta la cabecera municipal de Metlatónoc se debe seguir la carretera Chilpancingo-Tlapa y tomar una desviación de 75 kilómetros, de los cuales 48 son de terracería y 27 de brecha. En el año 2000 este municipio tenía una población de 30 mil 39 habitantes, distribuidos en 156 localidades rurales, entre las que destacan Atzampa, San Rafael y El Coyul. De cada 100 personas mayores de cinco años que habitaban en el municipio en el año 2000, 98 hablaban lengua indígena mixteca o tlapaneca. Más de 70% de la población económicamente activa en Metlatónoc se dedica a las actividades agrícolas; entre los principales productos se encuentran el maíz, fríjol, durazno, mamey, mango, plátano y café. Para transportarse, los habitantes de Metlatónoc usan camionetas que dan servicio a distintas comunidades; los servicios de comunicación son escasos y sólo en la cabecera municipal se cuenta con radiotelefonía. De cada cien viviendas, sólo 13 tienen servicio sanitario, 32 tienen agua entubada, menos de una vivienda en promedio tiene drenaje y 33 disponen de energía eléctrica. De las 5 mil 321 viviendas que en 2000 había en el municipio, sólo 96 tenían refrigerador.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda; Gobierno del Estado de Oaxaca y Delegación Benito Juárez.

RECUADRO 2.6**México: de El Salvador a Malawitalia**

El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* mostró que los valores extremos del IDH en las entidades federativas en 2000 estuvieron muy cerca de los índices de países tan dispares como El Salvador y Hong Kong. La desigualdad ejemplificada con la referencia a *Salvakong* se amplía en la medición del IDH en los municipios del país, que muestra a México como la combinación de niveles de desarrollo aún más dispares, lo que da lugar a *Malawitalia*.

Si las entidades federativas fueran clasificadas por su nivel de IDH como países, en 2000 la diferencia entre el primer lugar (Distrito Federal) y el último (Chiapas) hubiera sido de 82 lugares en la clasificación mundial. De la misma forma, si los municipios se clasificaran por su nivel de IDH en la lista de los países, la diferencia habría sido de 144 lugares. En el nivel más alto de los municipios mexicanos la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, presentó un IDH comparable al de países como Italia o Nueva Zelanda, que ocuparon los lugares 19 y 20 en la clasificación mundial; en el nivel nacional más bajo, Metlatónoc, Guerrero, presentó un IDH similar al de Malawi y Mali, que ocupan los lugares 163 y 164 en la clasificación mundial de 2000.

La mayor diferencia en la clasificación mundial se daría si los municipios hubieran sido clasificados como países en términos del índice de ingreso: habría 159 lugares entre la delegación Benito Juárez, que tiene el índice más alto de México y es similar al de Estados Unidos, y el municipio de Santa Catarina, Guanajuato, cuyo índice de ingreso es el más bajo del país y es comparable al de Mozambique.

En términos de educación municipios como Metlatónoc, Guerrero; Tehuipango, Veracruz; San Martín Peras, San Simón Zahuatlán y Coicoyán de las Flores, en Oaxaca, quedarían entre los últimos lugares de la clasificación mundial, con índices comparables a los de países como Burkina Faso, Sierra Leona y Etiopía. Los niveles más altos del índice de educación en México se encuentran en San Sebastián Tutla y Guelatao, Oaxaca, así como en la delegación Benito Juárez, que se clasificarían en el lugar 40 a escala mundial con niveles comparables a los de Uzbekistán, Kazajstán o Eslovaquia.

En la parte más alta de la clasificación mundial del índice de salud aparecerían Coacalco, estado de México, y Pachuca, Hidalgo, con niveles comparables a los de Luxemburgo, mientras que Metlatónoc, Guerrero, se clasificaría en el lugar 141, entre Eritrea y Congo; a su vez, Tehuipango, Veracruz, Batopilas, Chihuahua, y Santiago Amoltepec, Oaxaca, ocuparían el lugar 132 con niveles de salud semejantes a los de Sudán y Camboya.

Colima, el Distrito Federal, Morelos, Oaxaca, Jalisco, Veracruz y Nuevo León. Por otra parte, los 15 municipios con menor índice de salud se encuentran en Guerrero, Chiapas, Durango, Puebla, Nayarit, Veracruz, Oaxaca y Chihuahua (ver gráfica 2.7).

De lo anterior se puede concluir que el índice de salud presenta menores desigualdades que el IDH. Por una parte, los valores extremos del índice de salud de los municipios son más cercanos que los correspondientes al IDH y las diferencias del índice entre estados y en los estados son menores. Así, la dimensión de salud no parece ser la principal generadora de desigualdades del IDH.

Al examinar el índice de educación se encuentra que 1.3% de los municipios tienen un desarrollo bajo, cerca de 70.8% está en niveles intermedios y alrededor de 27.9% muestra índices con valores altos (ver gráfica 2.8).

Por otra parte, mientras que entre las entidades federativas las diferencias en el índice de

educación alcanzan 25.03%, entre los municipios llegan a 213%, es decir, casi diez veces más. Oaxaca es la entidad federativa donde se encuentran las mayores disparidades de educación en un mismo estado, seguido por Veracruz y Guerrero, mientras que las menores diferencias se encuentran en Baja California, Baja California Sur, el Distrito Federal y Aguascalientes (ver gráfica 2.9).

Los municipios que ocupan los 15 primeros lugares a nivel nacional en términos del índice de educación se encuentran en Oaxaca, el Distrito Federal, estado de México, Sonora, Tlaxcala y Tamaulipas. Por otra parte, los 15 municipios con menor índice de educación se encuentran concentrados en cuatro entidades: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz (ver gráfica 2.10).

Del panorama anterior se puede concluir que el índice de educación presenta mayores desigualdades que el IDH y que el índice de salud. Por una parte, los valores extremos del índice de

educación de los municipios son más distantes que los correspondientes al IDH o al índice de salud. Finalmente, cabe mencionar que los grupos de los 15 municipios con mayores y menores índices de educación presentan mayores diferencias que los correspondientes al IDH o al índice de salud. Así, el indicador de educación

parece ser el principal generador de desigualdades del IDH.

Finalmente, el análisis del índice de ingreso muestra que 14.8% de los municipios tiene un desarrollo bajo, cerca de 83.3% está en niveles intermedios y alrededor de 1.9% posee un desarrollo elevado (ver gráfica 2.11).

RECUADRO 2.7

Desigualdad en desarrollo humano entre municipios colindantes

Un grupo de municipios que merecen especial atención corresponde a aquellos que siendo colindantes presentan grandes desigualdades en su IDH. Este conjunto ilustra de forma elocuente las disparidades municipales ya que literalmente, con sólo recorrer unos cuantos metros se pueden encontrar grados de desarrollo humano sumamente distintos. El cuadro muestra algunos municipios contiguos de alto contraste.

Municipios en un mismo estado, cercanos geográficamente y que presentan niveles de desarrollo, medidos por el IDH, muy desiguales

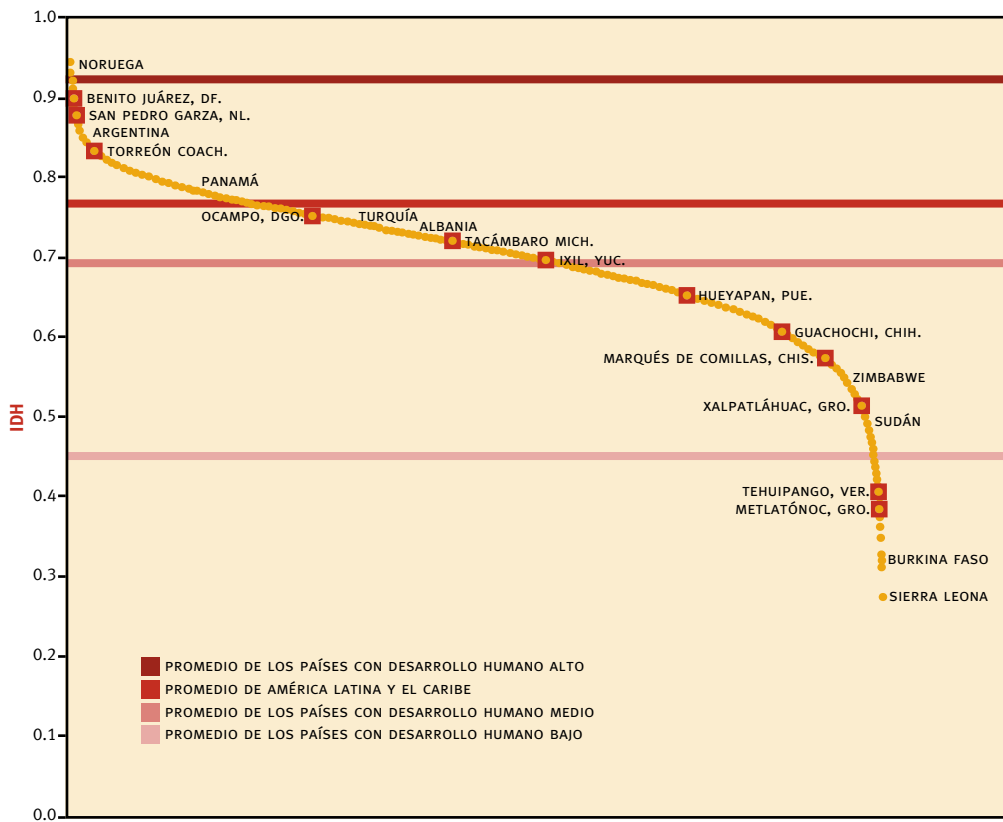
ESTADO MUNICIPIOS COLINDANTES	IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
Puebla				
Teopantlán	0.6080	0.6650	0.5832	0.5757
San Diego La Mesa	0.6241	0.6990	0.6518	0.5215
Puebla	0.8269	0.8636	0.8597	0.7576
Oaxaca				
Coicoyán de las Flores	0.3952	0.5269	0.2929	0.3656
Santiago Juchitahuaca	0.6386	0.7358	0.6366	0.5434
Michoacán				
Tzitzio	0.6173	0.6554	0.6768	0.5196
Morelia	0.8256	0.8522	0.8547	0.7700
Nayarit				
Del Nayar	0.4917	0.5433	0.5395	0.3924
Tepic	0.8378	0.8583	0.8673	0.7879
Estado de Guerrero				
Coahuayutla	0.6020	0.6541	0.6523	0.4997
José Azueta	0.7921	0.8362	0.7925	0.7477

Fuente: Con base en PNUD (2004a)

En el cuadro destacan las diferencias de IDH de los municipios de Tepic y Del Nayar en Nayarit, cuyo contraste podría ilustrarse imaginando que la Hungría colindara con Nepal, pues los Índices de Desarrollo Humano respectivos son similares. Para los mismos municipios, en el caso de salud, la frontera imaginaria se daría entre Costa Rica y Ghana. En el componente de ingreso, estos dos municipios de Nayarit presentan un contraste equiparable al que presentan Eslovaquia y Kenya. Si examinamos el índice de educación se observa que en Oaxaca, el municipio de Santiago de Juchitahuaca más que duplica los logros del de Coicoyán de las Flores siendo éstos municipios contiguos. Sin duda las fuertes desigualdades entre municipios colindantes nos llevan a una preocupante geografía, a la vez imaginaria y real.

GRÁFICA 2.4

Los municipios de México en la clasificación mundial de IDH



Fuente: Con base en PNUD(2004a) y (2002a)

Por otra parte, mientras entre las entidades federativas las diferencias en el índice de ingreso alcanzan 54.24%, entre los municipios llegan a 168%, es decir, más de tres veces. Guanajuato es el estado que presenta los niveles de ingreso más dispares en una entidad federativa, y las menores diferencias se encuentran en Baja California (ver gráfica 2.12).

Los municipios que ocupan los 15 primeros lugares a nivel nacional en términos del índice de ingreso se encuentran en el Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Morelos, Chihuahua y Oaxaca. Por otra parte, los 15 municipios con menor índice de ingreso se encuentran concentrados en Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Guerrero (ver gráfica 2.13).

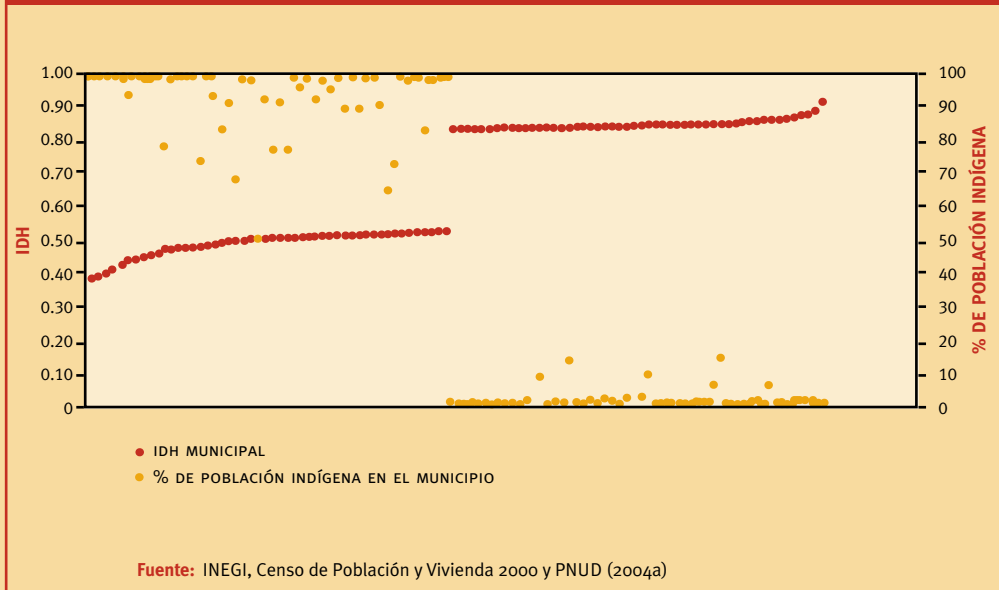
Se puede concluir que el índice de ingreso muestra mayores desigualdades que el IDH y el índice de salud, pero menores que el de educación. Por una parte, los valores extremos del índice de ingreso de los municipios son más distantes que los correspondientes al IDH o al índice de salud, pero menores que el de educación. Adicionalmente, las diferencias del índice de ingreso entre estados y dentro de éstos superan las del IDH y del índice de salud, pero son inferiores a las de educación. Los grupos de los 15 municipios con mayores y menores índices de ingreso muestran un comportamiento similar respecto del IDH o del índice de salud. Así, la dimensión ingreso parece ser la segunda que más desigualdades de IDH genera. Sin embargo, los hallazgos descritos hasta ahora sobre la desigualdad requieren un estudio más elaborado.

RECUADRO 2.8

Población indígena y desarrollo humano

Al observar la información municipal es clara la relación inversa entre población indígena y desarrollo humano. Mientras mayor es el Índice de Desarrollo Humano menor es el porcentaje de población clasificada como indígena. Esto se ilustra al tomar como referencia los 50 municipios de mayor y menor IDH.

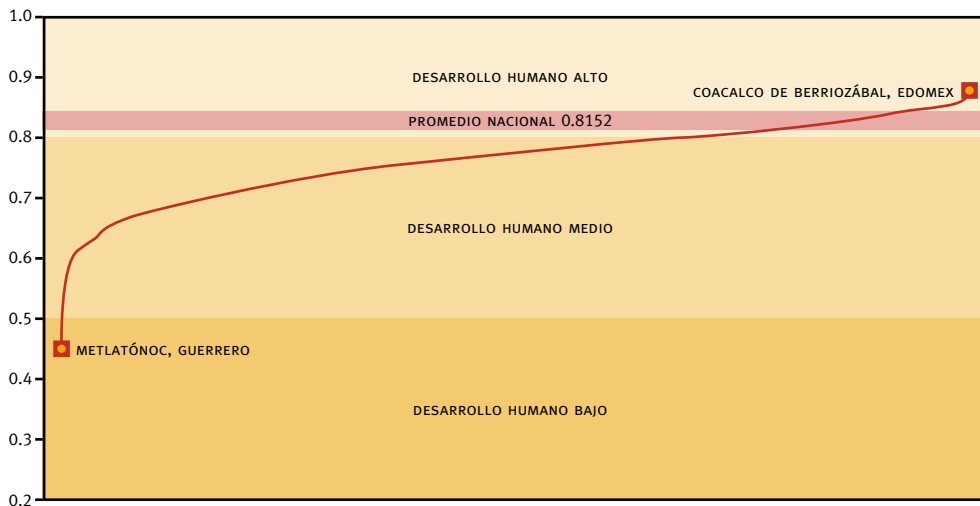
Porcentaje de población indígena en los municipios con IDH más bajo y con IDH más alto del país



En los 50 municipios con menor desarrollo humano es frecuente que todos los habitantes mayores de cinco años hablen lengua indígena; la gran mayoría de estos municipios tiene más de 60% de población considerada indígena. En contraste, en los 50 municipios con mayor IDH la población indígena no rebasa 16% del total y la mayoría de estos municipios tiene menos de 10% de población considerada indígena.

GRÁFICA 2.5

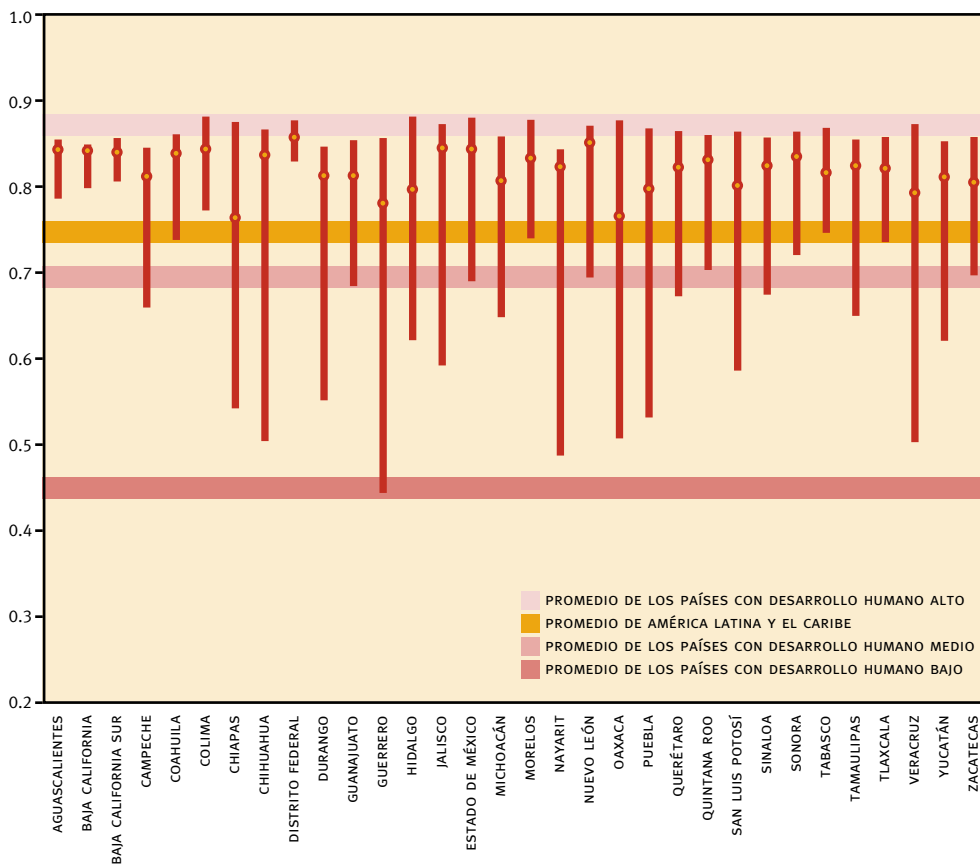
Los municipios de México según ordenamiento creciente del índice de salud



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

GRÁFICA 2.6

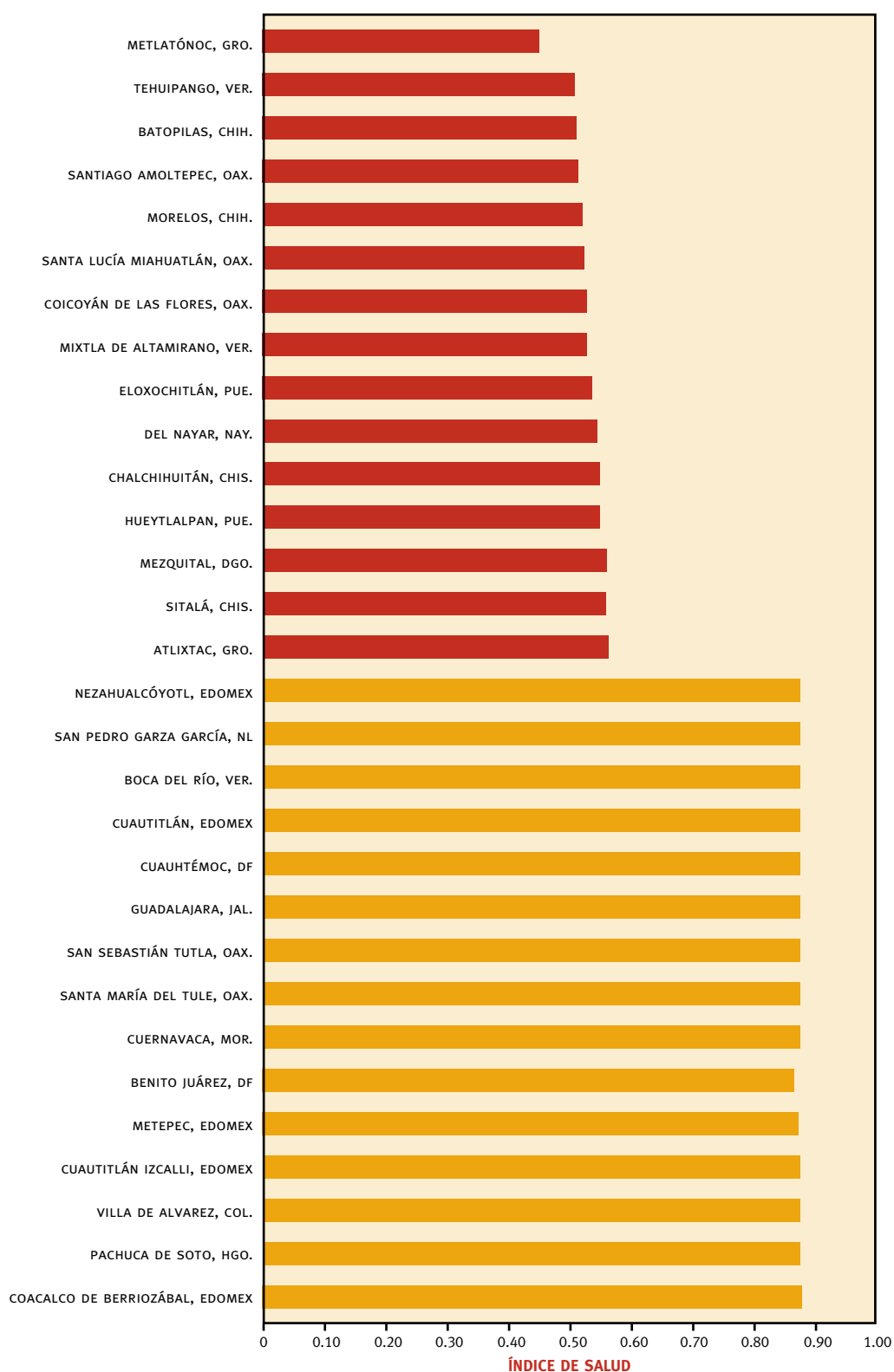
Índice de salud municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



Fuente: Con base en PNUD (2004a) y (2002a)

GRÁFICA 2.7

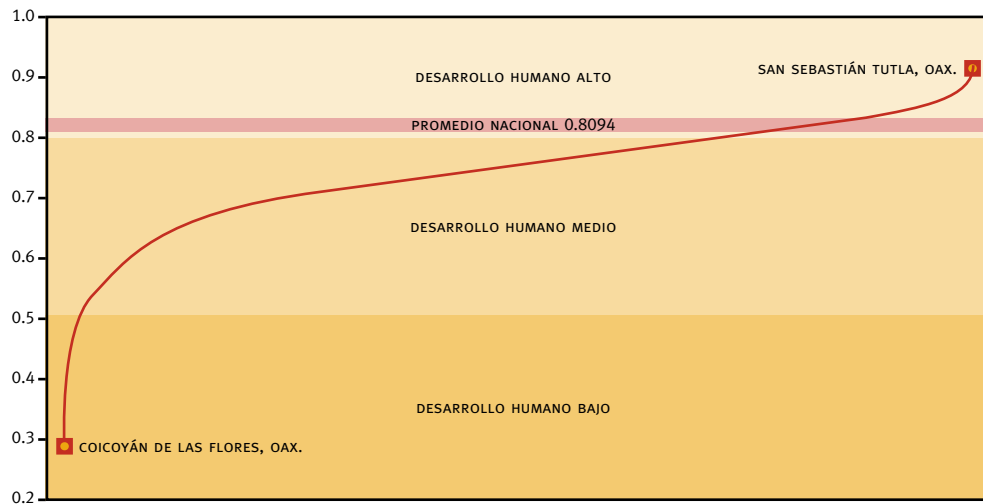
Municipios en los extremos de la clasificación según índice de salud



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

GRÁFICA 2.8

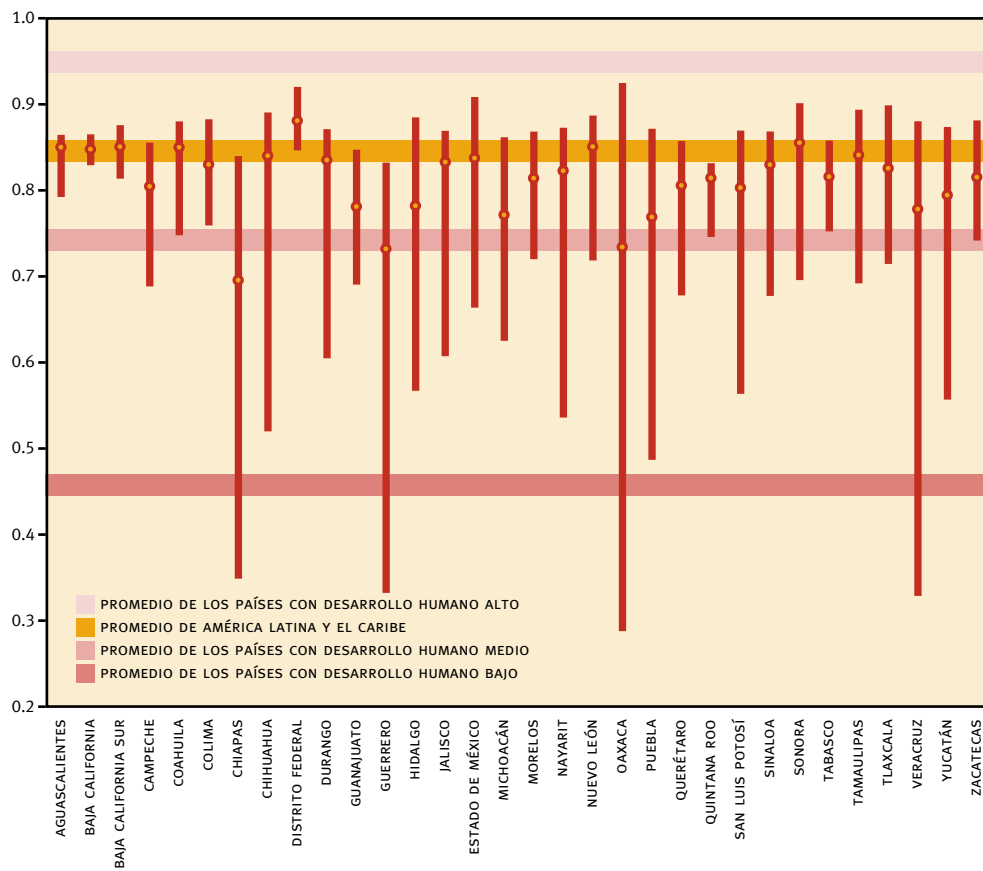
Los municipios de México según ordenamiento creciente del índice de educación



Fuente: Con base en PNUD(2004a)

GRÁFICA 2.9

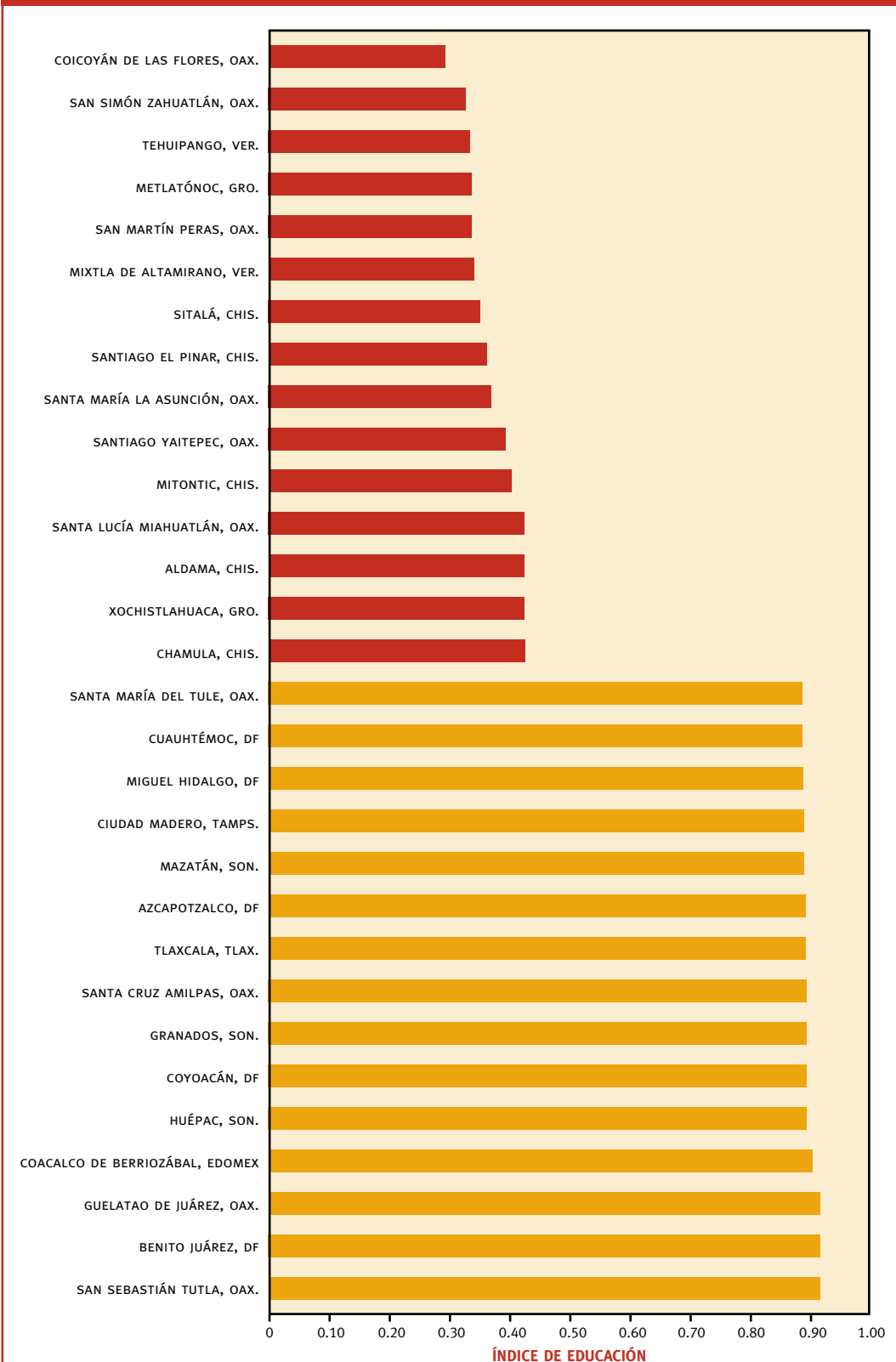
Índice de educación municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



Fuente: Con base en PNUD (2004a) y (2002a)

GRÁFICA 2.10

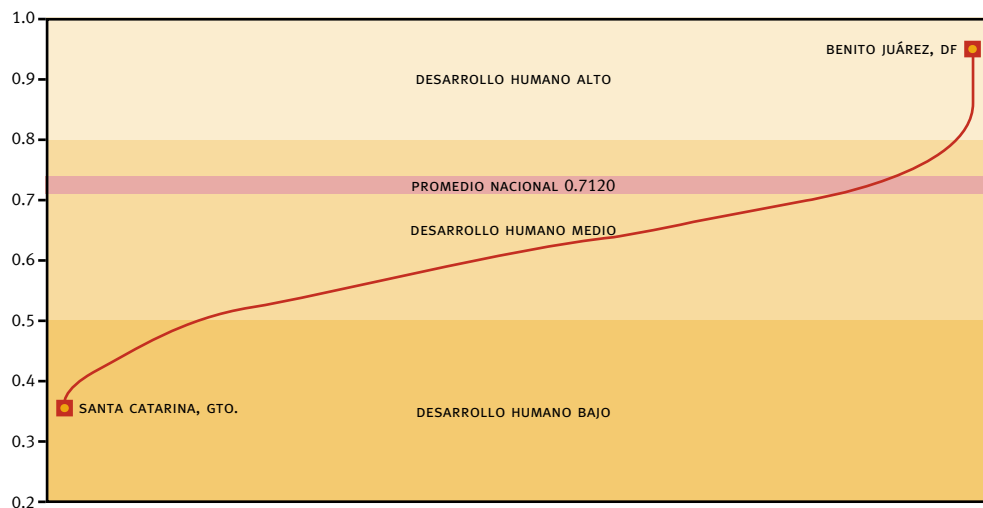
Municipios en los extremos de la clasificación según índice de educación



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

GRÁFICA 2.11

Los municipios de México según ordenamiento creciente del índice de ingreso



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

GRÁFICA 2.12

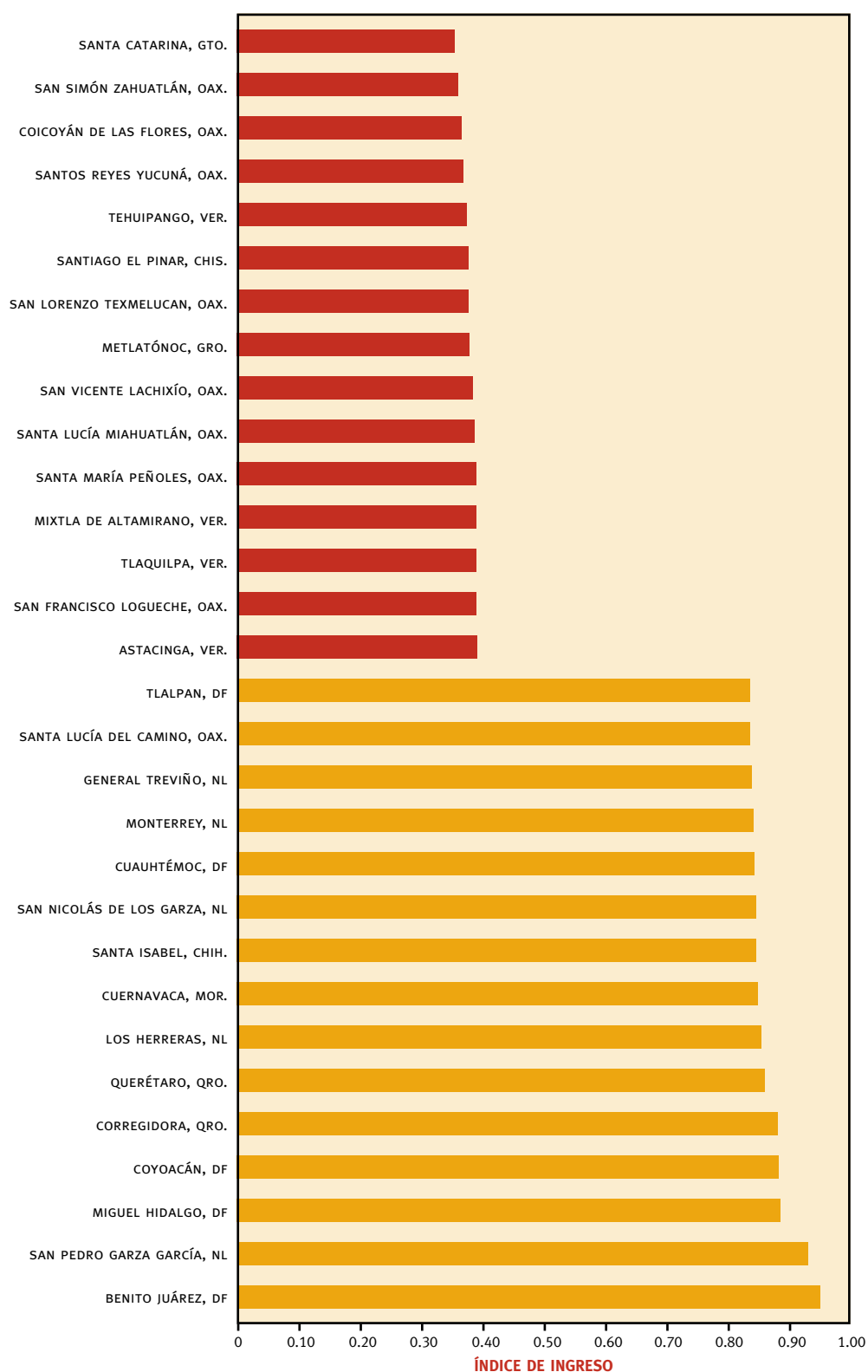
Índice de ingreso municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



Fuente: Con base en PNUD (2004a) y (2002a)

GRÁFICA 2.13

Municipios en los extremos de la clasificación según índice de ingreso



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

LA DESIGUALDAD DEL DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL

Algunos fenómenos en las entidades federativas destacan el panorama antes descrito. El Distrito Federal es la entidad con el mayor número de unidades geopolíticas dentro de los 15 lugares en el IDH y está entre las entidades que más unidades tienen dentro de los 15 primeros lugares en cada una de las dimensiones que conforman a este índice. En el otro extremo se encuentra Oaxaca, el cual ocupa más sitios entre los 15 municipios con menor IDH y menores índices de las tres dimensiones tomadas por separado.

Otro fenómeno de interés son las tres entidades federativas que cuentan con municipios ubicados en los 15 primeros lugares en desarrollo humano o alguna de sus dimensiones y que también tienen con municipios ubicados entre los 15 últimos lugares. La primera es Chihuahua, que tiene un municipio entre los primeros 15 en índice de ingreso y dos entre los últimos 15 lugares en índice de salud. El segundo caso es Oaxaca. Tiene dos municipios entre los primeros 15 en IDH, dos entre los primeros 15 en índice de salud y cuatro entre los primeros 15 en índice de educación; por otro lado, siete de sus municipios están entre los últimos 15 en IDH, tres aparecen entre los últimos 15 en índice de salud, seis en los últimos 15 en índice de educación y ocho entre los quince más rezagados en índice de ingreso. El último caso es Veracruz, que tiene un municipio entre los 15 mejores en índice de salud y dos entre los últimos lugares en el mismo índice, cuatro entre los últimos en ingreso y dos entre los más rezagados en educación.

Estos casos no constituyen un análisis integral de los patrones de distribución de los niveles de IDH ni de sus componentes entre municipios de distintos estados. Sin embargo, permiten obtener una primera idea del grado de polarización que puede llegar a presentarse en el desarrollo humano de distintos municipios de un mismo estado.

La desigualdad interesa desde una perspectiva normativa y desde un punto de vista práctico. La igualdad de oportunidades y el enfoque de

desarrollo humano plantean que es inaceptable que los individuos no tengan acceso a las mismas opciones por el hecho de nacer en condiciones distintas. Además, la desigualdad puede frenar el crecimiento, hacer menos efectivas las políticas públicas o erosionar la cohesión social (ver recuadro 2.9).

Una forma de utilizar toda la información disponible y resumir las características de la desigualdad del IDH municipal es referirla a los componentes o grupos que la originan. ¿Qué componente es responsable de la mayor parte de la desigualdad del IDH: el de salud, el de educación o el de ingreso? ¿Qué es más importante, la desigualdad del IDH entre estados o dentro de los estados? ¿Qué entidades contribuyen en mayor medida a la desigualdad del IDH nacional debido a las disparidades entre sus municipios? Mediante la desagregación de la desigualdad del IDH por fuentes y entidades federativas es posible obtener una respuesta a estas preguntas.

Desigualdad del IDH por índices componentes

Dado que la combinación de los índices parciales de salud, educación e ingreso forma el IDH, los resultados de estos componentes se reflejan en el índice general. Tres factores influyen para que un índice parcial provoque una mayor o menor desigualdad en el IDH:

- a) La proporción que representa un índice parcial en el IDH. Esa proporción proviene del producto del nivel del índice y su ponderación. Por ejemplo, si una entidad está más desarrollada en términos de ingreso que en salud o educación (“desarrollo desequilibrado”), la desigualdad en el ingreso tendrá un mayor peso en la desigualdad total.
- b) La relación entre el índice parcial y la desigualdad final. Si la desigualdad en un índice parcial, por ejemplo en el índice de salud, tiene un alto impacto en la variación del índice total, este componente explicará una mayor parte de la desigualdad total.

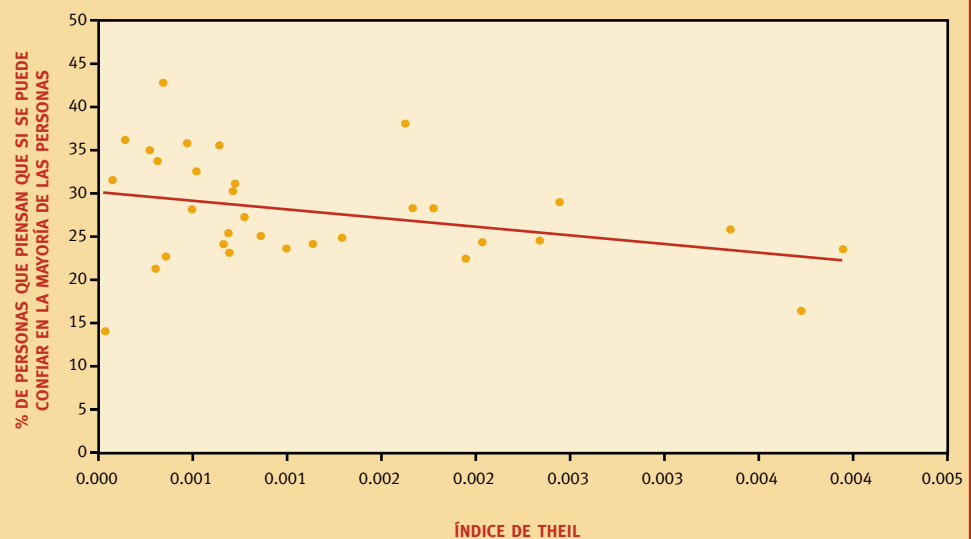
RECUADRO 2.9

Desigualdad y capital social

La desigualdad económica que muestra la información municipal es importante no sólo por razones éticas: la concentración del ingreso puede inducir un deterioro de los vínculos interpersonales (capital social) que permiten la cooperación para resolver problemas compartidos dentro de una comunidad, como lo muestran algunos estudios. En la literatura relevante frecuentemente se usa como indicador de capital social el nivel de confianza que los individuos tienen hacia otros. Según La Porta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny (1997) y Knack y Keefer (1997) entre otros, la confianza promueve la cooperación entre la gente, lo que produce un mejor desempeño de las instituciones sociales, incluido el gobierno. Por otro lado, algunos análisis sobre el capital social muestran una relación inversa entre el capital social y la desigualdad del ingreso, lo que significa que a mayor desigualdad en el ingreso menor capital social y menor confianza o colaboración entre las personas.¹

Al examinar en 75 países la relación entre el porcentaje de personas que confía en los demás y otras variables socioeconómicas, entre ellas la desigualdad, López y de la Torre (2004) concluyen que si en una sociedad se duplica la desigualdad el índice de confianza se reducirá en 40%, aun cuando otros factores permanezcan constantes. Basados en esta regularidad, los autores plantean la hipótesis de que estados con alta desigualdad como Oaxaca y Guerrero presentarían bajos niveles de confianza, mientras que estados con baja desigualdad como el Distrito Federal y Nuevo León tendrían altos índices. Aunque las predicciones no resultan puntualmente exactas, la evidencia corrobora en México la relación inversa entre confianza reportada y desigualdad.

Desigualdad en ingreso en los estados y porcentaje de confianza

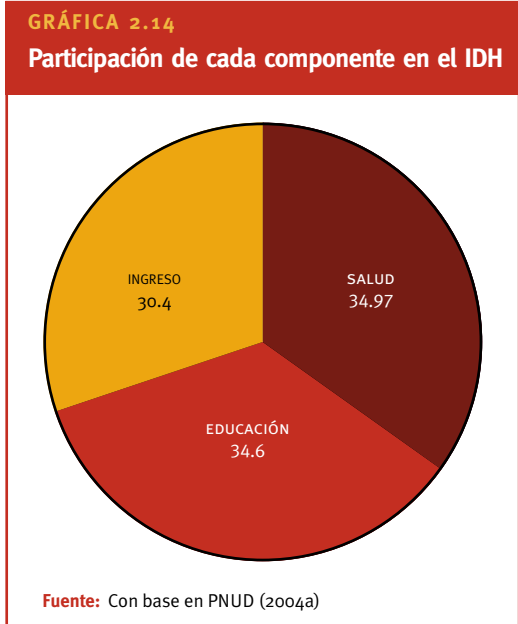


Fuente: Cálculos con base en López y de la Torre (2004) y PNUD (2004a).

De esta forma, la elevada desigualdad observada en ciertos estados puede estar erosionando el valioso recurso que representan las relaciones de cooperación entre personas.

¹ Ver Robinson y Siles (1997), Kawachi *et al.* (1997).

- c) La magnitud de la desigualdad del índice componente. Mientras mayor sea la desigualdad en el índice de salud, por ejemplo, mayor será la desigualdad que genere en el IDH, aunque el resto de las variables se mantenga constante. Lo mismo se aplica para los otros índices parciales.
- d) Respecto al primer factor, debe recordarse que aunque cada índice componente tiene una ponderación de un tercio el índice de salud tiene un valor de 0.817, mientras que el de educación es de 0.809 y el de ingreso de 0.711, por lo que inicialmente el índice de salud tendría una mayor contribución al desarrollo y su distribución influiría en mayor medida en la desigualdad del IDH (ver gráfica 2.14).



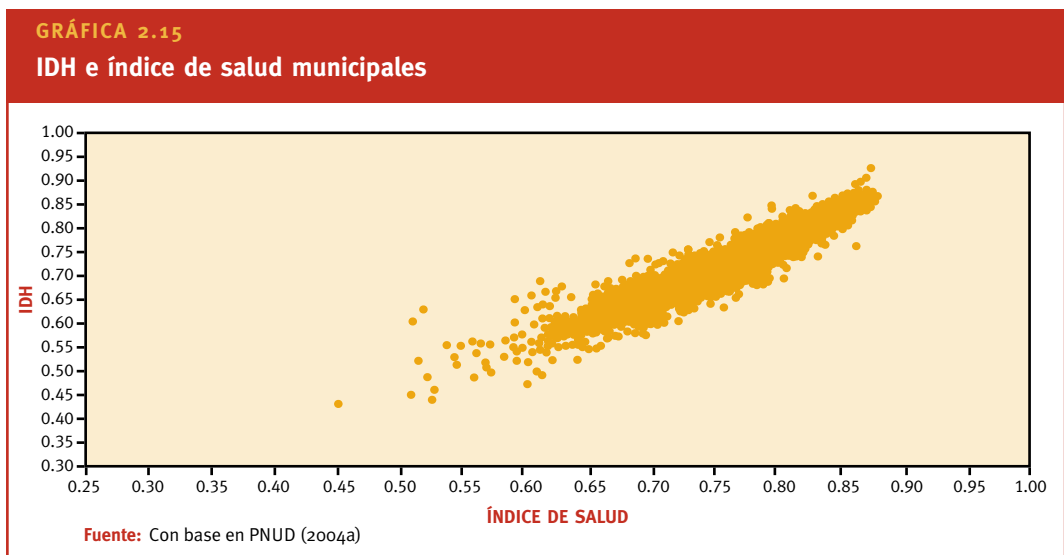
En lo que corresponde al segundo factor, una forma de observar si los índices parciales aumentan o reducen la desigualdad total es calcular su coeficiente de correlación con el IDH. Mientras mayor asociación exista entre un índice parcial y el IDH más contribuirá a la desigualdad final. Las gráficas 2.15, 2.16 y 2.17 muestran las correlaciones antes mencionadas.

Aunque el índice de salud presenta un coeficiente de correlación ligeramente mayor a los otros factores los grados de asociación entre el IDH y sus componentes son muy similares (ver gráfica 2.18).

Lo anterior significa que todos los componentes del IDH aportan datos al concentrado final, pues ninguno compensa los valores de otro para generar igualdad.

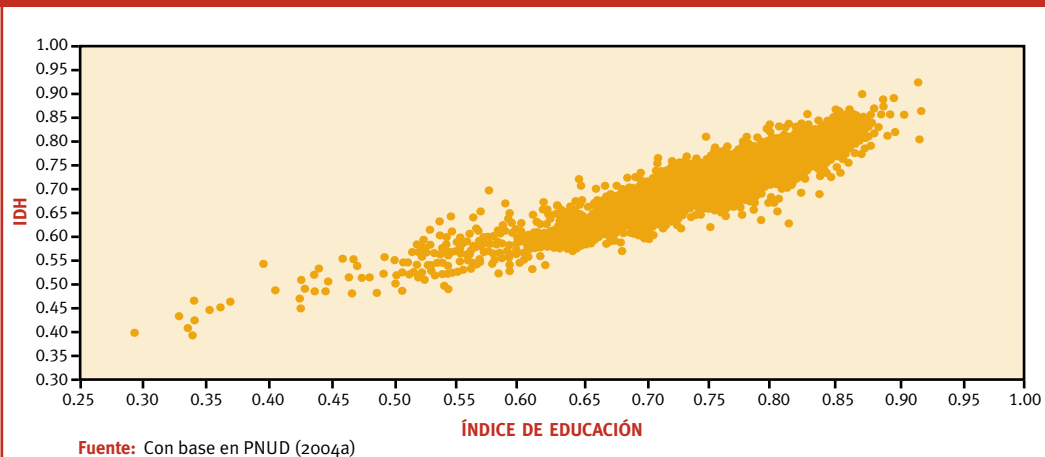
Finalmente, respecto a la magnitud de la desigualdad entre los índices componentes se observa que la dimensión de ingreso es la que muestra mayor concentración, por lo cual este componente tiende a influir más en la forma en que se distribuye el IDH (ver gráfica 2.19).

Considerando la información anterior, el índice de salud parece influir más en la distribución del IDH por ser el que más contribuye a su



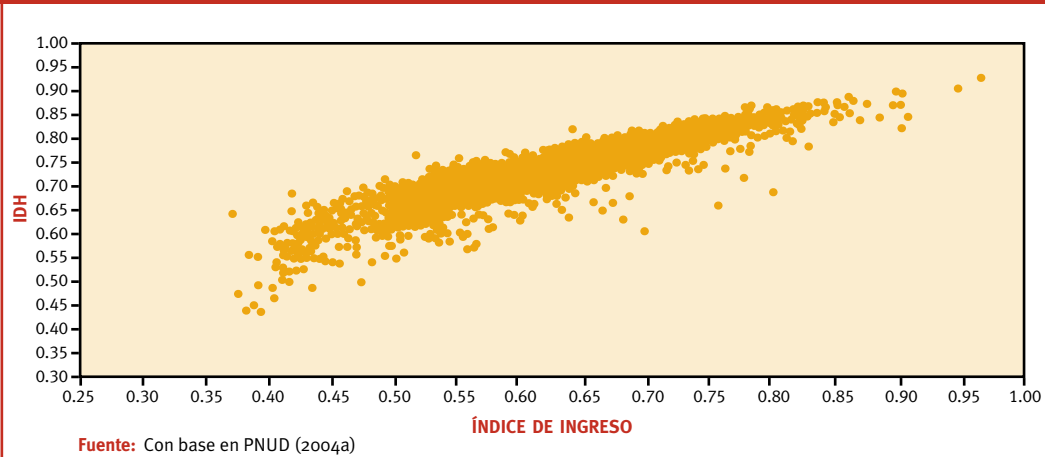
GRÁFICA 2.16

IDH e índice de educación municipales



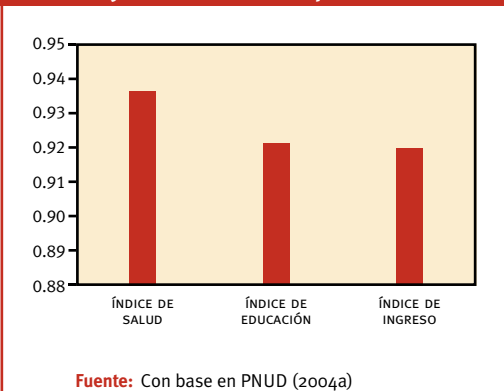
GRÁFICA 2.17

IDH e índice de ingreso municipales



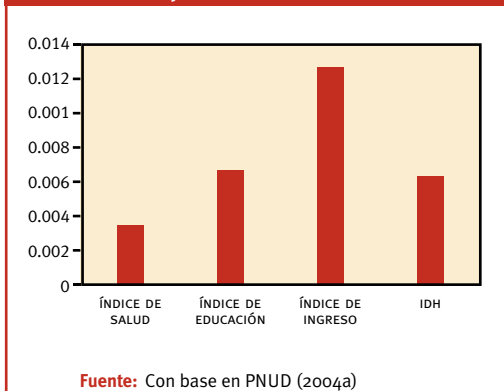
GRÁFICA 2.18

Coefficientes de correlación entre el IDH y sus índices componentes



GRÁFICA 2.19

Coefficientes de variación del IDH y sus índices componentes

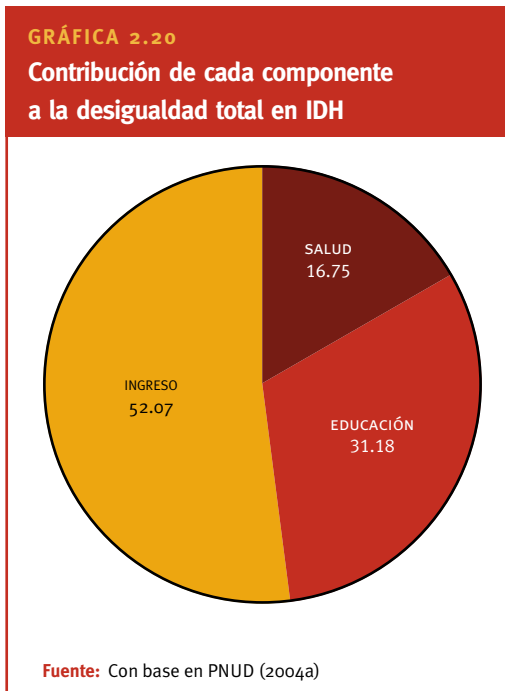


nivel promedio, es decir, es en el que la mayoría de las entidades se encuentran más avanzadas. Sin embargo, el ingreso parece ser determinante por su correlación con el resultado final y su alta desigualdad. ¿Qué porcentaje de la desigualdad del IDH proviene de la desigualdad de cada uno de sus componentes?

La gráfica 2.20 muestra el origen de la desigualdad del IDH por componentes. Se observa que 16.75% de la desigualdad del IDH proviene de la forma como se distribuye el índice de salud entre municipios, mientras que 31.18% corresponde a la desigualdad del componente de educación y 52.07% a la de ingreso. Estos resultados son consistentes con los encontrados en el informe de 2002, donde se señaló que el acceso a recursos era responsable de la mayor parte de las disparidades en el desarrollo humano de las entidades federativas.

Desigualdad regional del IDH

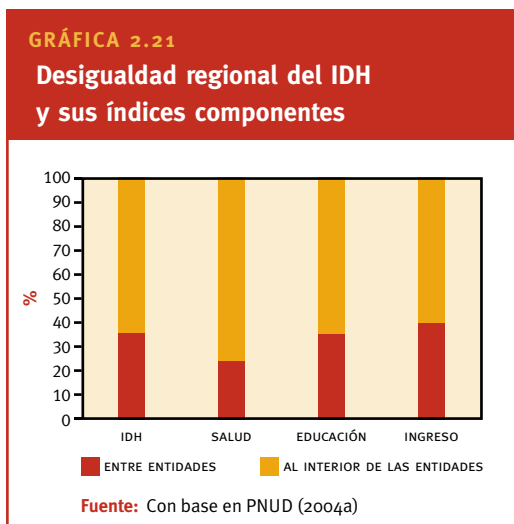
Si se toman las entidades federativas como unidad de comparación, puede considerarse que las diferencias de desarrollo generan parte de la desigualdad total observada en el país. También las disparidades entre municipios de cada estado son responsables de la desigualdad nacional. Así, se puede afirmar que existe desigualdad por las diferencias en el desarrollo promedio *entre* las entidades y desigualdad por las diferencias en el desarrollo *dentro* de las entidades. ¿Qué



porcentaje de la desigualdad del IDH nacional proviene de las diferencias entre entidades y qué parte de las diferencias dentro de éstas?

En la gráfica 2.21 se observa que la mayor parte de la desigualdad del IDH nacional se debe a diferencias dentro de las entidades federativas (64.12%), aunque las diferencias entre entidades también son considerables (35.8%).⁶ Si tomamos el índice de salud, las diferencias en cada entidad contribuyen en mayor medida a la desigualdad general (75.8%) en comparación con las diferencias entre estados (24.2%). Esta situación se acentúa en el índice educativo: las diferencias dentro de las entidades explican 64.6% de la desigualdad general, mientras que las diferencias entre entidades sólo participan con 35.3% de la desigualdad total del indicador. Finalmente, en el indicador de ingreso, la desigualdad en las entidades genera 60.9% de la desigualdad general, mientras que a las diferencias entre entidades les corresponde 39.9%.

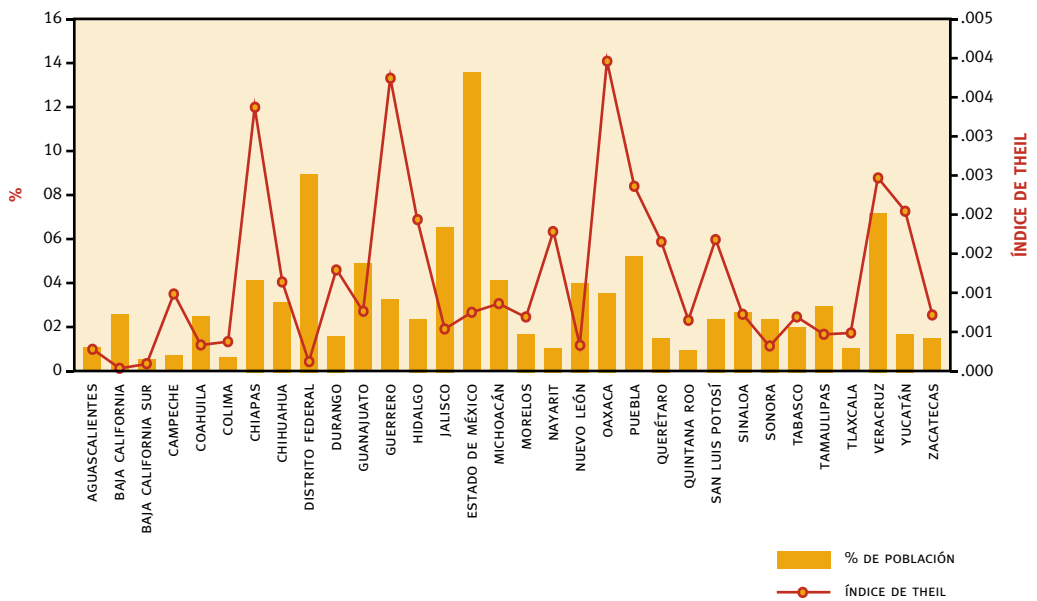
De esta información se desprende que un análisis de las diferencias municipales en cada



⁶ La metodología de descomposición de la desigualdad se describe con detalle en la nota técnica 9.

GRÁFICA 2.22

Población y desigualdad por entidad federativa



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

estado es particularmente pertinente para estudiar los indicadores de salud y de educación, pues en estas dimensiones se presenta la mayor desigualdad atribuible a las diferencias de desarrollo dentro de las entidades federativas.

Dos factores son determinantes para que una entidad contribuya de forma significativa a la desigualdad nacional en desarrollo humano:

- Tamaño de la población. A mayor población de una entidad federativa mayor peso de su situación de desigualdad sobre la desigualdad nacional en desarrollo humano. Una entidad pequeña influye menos sobre la desigualdad total que una grande.
- Magnitud de la desigualdad del desarrollo humano. Mientras mayor sea la desigualdad en una entidad, mayor será la contribución de dicha entidad a la desigualdad nacional. Así, entidades altamente desiguales tenderán a influir más en la desigualdad nacional que entidades con menores diferencias entre sus municipios.

Respecto al primer factor, si consideramos los tamaños de población, entidades como el estado de México, el Distrito Federal o Veracruz tenderían a ser los que más influyen en la desigualdad nacional. Sin embargo, si se considera el segundo factor, es decir, si atendemos a los niveles de desigualdad, los estados de Chiapas, Veracruz y Oaxaca serían los que más contribuirían a la desigualdad total por sus grandes disparidades municipales en el nivel de desarrollo humano (ver gráfica 2.22).

El impacto que tenga una entidad federativa sobre la desigualdad nacional es resultado de combinar el efecto de su población con su desigualdad. Así, entidades con alta población y alta desigualdad influirán en mayor medida en la desigualdad del país que entidades con baja población y baja desigualdad. ¿Cuáles son las entidades federativas que más contribuyen a la desigualdad nacional?

De acuerdo con la gráfica 2.23, la desigualdad nacional del IDH se origina principalmente en Veracruz (8.9%), Oaxaca (7.1%), Chiapas (6.9%), Puebla (6.3%), Guerrero (6.1%) y el estado de México (5.0%). Estas cinco entidades son responsables de 40.3% de la desigualdad nacional del IDH y deberían ser foco de las políticas de reducción de la desigualdad en desarrollo humano por el potencial que presentan para contribuir a una mayor equidad nacional.

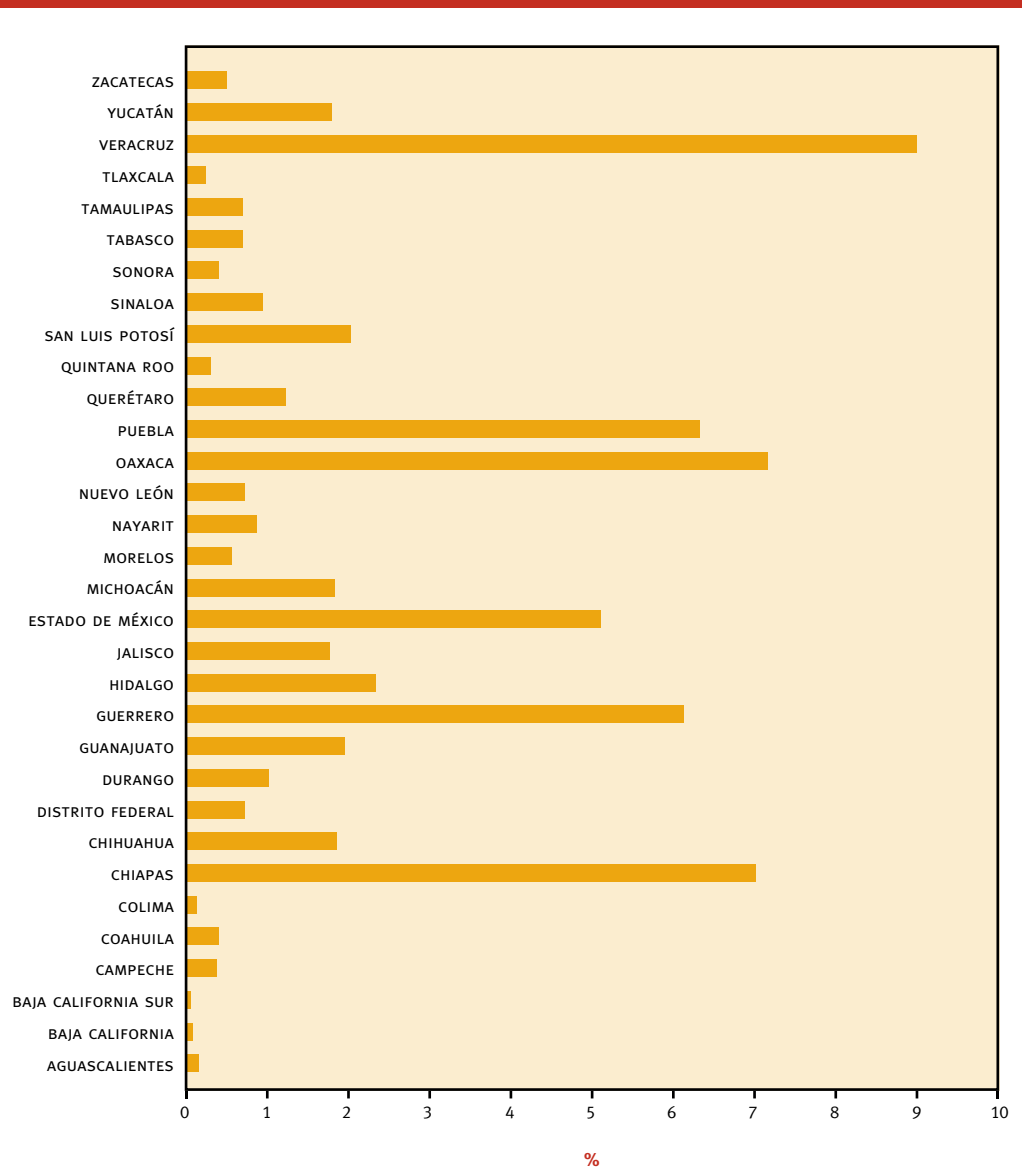
Por otra parte, la región norte del país, en particular los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Sonora, presentan los menores niveles de desigualdad. Esto significa que, según el IDH, la región norte del país es en general más desarrollada que la región sureste y también más homogénea.

Es importante mencionar que la segmentación municipal implica mayor desigualdad. Es

decir, entidades con mayor segmentación política presentarán mayor desigualdad intermunicipal, si se mantienen los demás factores constantes. Sin embargo, la contribución no debe atribuirse solamente a ese factor. Podemos ver, por ejemplo, que Oaxaca, aún cuando tuviera una menor segmentación, tendría una contribución muy alta a la desigualdad nacional (recuadro 2.10).

GRÁFICA 2.23

Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en IDH



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

RECUADRO 2.10**La contribución de Oaxaca a la desigualdad en el IDH:
el papel de la segmentación municipal**

Cuando se toman como unidades de comparación las entidades federativas vemos que las diferencias de desarrollo humano entre éstas generan 35% de la desigualdad total que se observa en México. Las disparidades entre municipios en cada estado explican el resto de la desigualdad total en el país.

Sin embargo, la contribución de cada estado a la desigualdad nacional, en términos de su desigualdad intermunicipal, crece a medida que dicha entidad se divide en más municipios, por la forma en que se elabora la medición. El caso extremo sería Oaxaca, que tiene 570 municipios y es la entidad con el mayor número de unidades geopolíticas en el país.

Las disparidades en el desarrollo humano de un estado se incrementan mientras mayor es el número de municipios. Para tener una noción de la importancia de la segmentación municipal en la desigualdad intraestatal se puede hacer un ejercicio hipotético con Oaxaca. Si el índice de desarrollo humano se calculara con base en sus treinta distritos en lugar de hacerlo con los municipios, la contribución de ese estado a la desigualdad del desarrollo humano en el país pasaría de 7.51% a 4.26%.

Estados que más contribuyen a la desigualdad en desarrollo humano en el país

MUNICIPIOS			DISTRITOS		
LUGAR	ENTIDAD	CONTRIBUCIÓN (%)	LUGAR	ENTIDAD	CONTRIBUCIÓN (%)
1	VERACRUZ	7.67	1	VERACRUZ	7.94
2	OAXACA	7.51	2	ESTADO DE MÉXICO	5.94
3	ESTADO DE MÉXICO	5.74	3	CHIAPAS	5.44
4	CHIAPAS	5.26	4	PUEBLA	4.54
5	PUEBLA	4.38	5	GUERRERO	4.47
6	GUERRERO	4.32	6	OAXACA	4.26
7	GUANAJUATO	2.65	7	GUANAJUATO	2.75
8	SAN LUIS POTOSÍ	1.95	8	SAN LUIS POTOSÍ	2.01
9	YUCATÁN	1.78	9	YUCATÁN	1.84
10	DISTRITO FEDERAL	1.76	10	DISTRITO FEDERAL	1.82

Fuente: Con base en PNUD (2004a)

Este resultado nos permite concluir, por un lado, que el número de municipios efectivamente incrementa la contribución de un estado a la desigualdad nacional. Sin embargo, este componente no explica el total de dicha contribución, pues Oaxaca, aun con menor segmentación, contribuiría de manera desproporcionada a la desigualdad nacional.

Para apoyar este punto, veamos el caso de Yucatán, que a pesar de tener 106 municipios contribuye solamente con 1.79% a la desigualdad nacional, y el de Guerrero, que tiene el número promedio de municipios en el país, 76, pero contribuye con 6.13% de la desigualdad nacional.

Desigualdad de los índices componentes del IDH por entidad federativa

Cuando se examina la contribución de las entidades federativas a la desigualdad nacional en cada uno de los índices que componen el IDH, se observa un panorama similar al encontrado anteriormente, aunque con diferencias importantes (ver gráficas 2.24, 2.25 y 2.26).

Las entidades que más contribuyen a la desigualdad del índice de salud son Veracruz (10.2%), Puebla (7.6%), Oaxaca y Guerrero (7.4%) y Chiapas (6.9%), seguidas de cerca por el estado de México (6.2%). Las cinco primeras entidades concentran 39.7% de la desigualdad nacional del índice de salud.

En lo que corresponde a la desigualdad nacional en el índice de educación, la mayor contribución proviene de Veracruz (9.8%), Chiapas (9.5%), Oaxaca (7.8%), Puebla (7.7%), y Guerrero (7.3%). En estos cinco estados se concentra 42.2% de la desigualdad nacional del índice de educación.

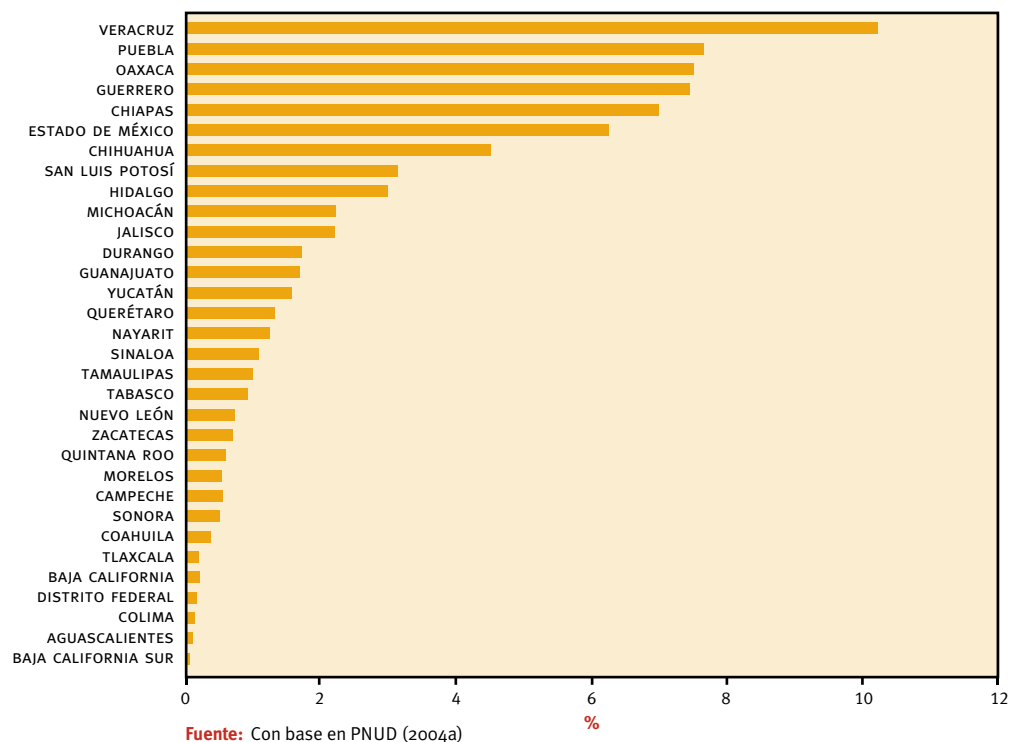
Finalmente, la desigualdad nacional del índice de ingreso proviene principalmente de Veracruz (7.6%), Oaxaca (7.5%), estado de México (5.7%), Chiapas (5.2%), Puebla y Guerrero (4.3%). Estos cinco estados generan 30.5% de la desigualdad nacional del índice de ingreso.

Con base en las cifras antes expuestas, Veracruz, Puebla y Oaxaca resultan de particular importancia para focalizar las políticas de reducción de la desigualdad del desarrollo humano local, pues contribuyen de forma importante y persistente a las disparidades nacionales, tanto por la población que concentran como por la desigualdad interna que padecen.

Veracruz, Puebla y Oaxaca resultan prioritarios para reducir las desigualdades de salud, mientras que Veracruz, Chiapas, estado de México y Oaxaca son clave para abatir el rezago educativo. En cuanto a la reducción de las desigualdades de ingreso, las entidades de mayor potencial para abatir la desigualdad nacional son Veracruz, Oaxaca y el estado de México.

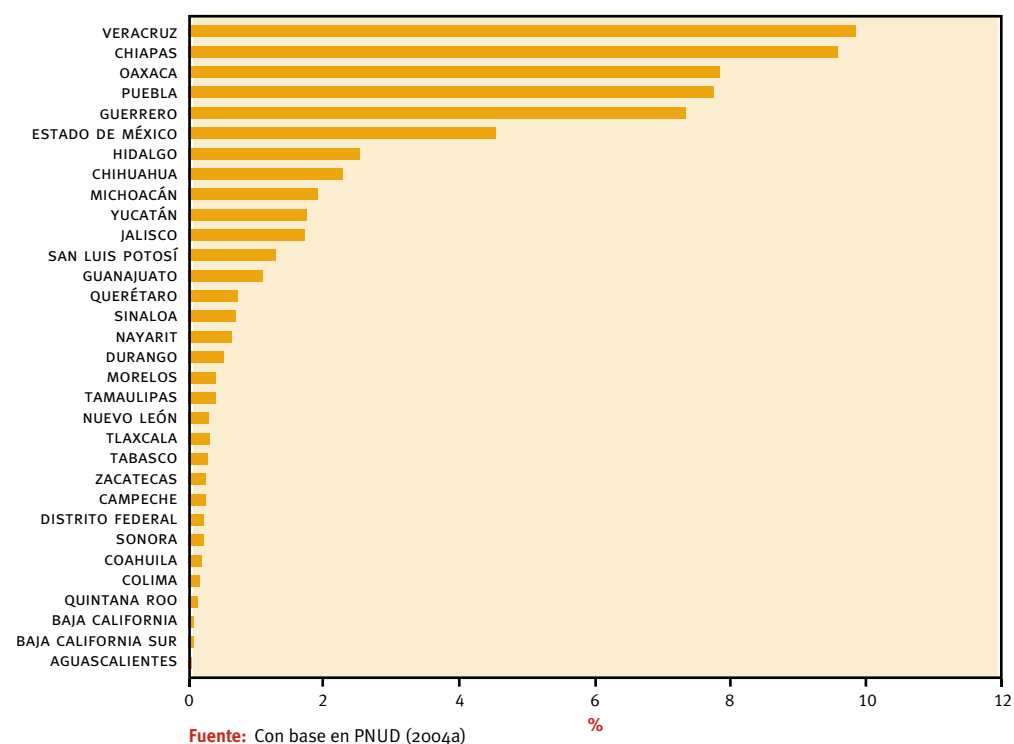
GRÁFICA 2.24

Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en salud



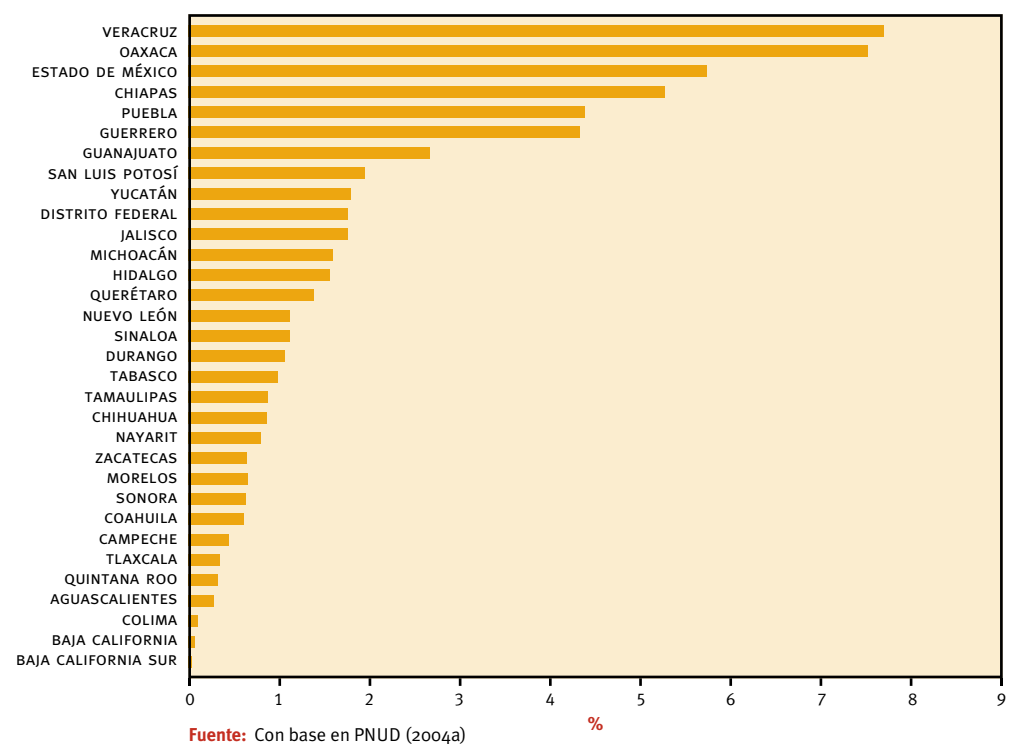
GRÁFICA 2.25

Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en educación



GRÁFICA 2.26

Contribución de las entidades federativas a la desigualdad en ingreso



GÉNERO Y DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL

Cuando se analiza la información de los municipios no pueden pasarse por alto las diferencias de desarrollo entre hombres y mujeres. Para ello resulta de particular utilidad el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) comentado en el capítulo anterior. El IDG ajusta el nivel de desarrollo promedio por las desigualdades entre géneros, es decir, señala el nivel de desarrollo humano alcanzado una vez tomadas en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres. Entre otros elementos, destacan los agrupamientos de los municipios por niveles de IDG, los valores extremos de IDG y las pérdidas en desarrollo humano de los municipios debidas a las diferencias entre géneros.

La distribución del IDG entre municipios

Del análisis del IDG se desprende que 4.1% de los municipios tienen un desarrollo humano bajo, cerca de 91.6% está en niveles de desarrollo humano medio y alrededor de 4.3% muestra un desarrollo humano alto (ver gráfica 2.27).

Esto contrasta favorablemente con los resultados de IDH, pues se reduce el número de municipios en el estrato bajo, pero también de for-

ma desfavorable, pues se reduce el número de municipios en el estrato de desarrollo humano alto: resultaron 8.7% de municipios con IDH bajo, 90% intermedio y 0.9% alto.

Desigualdad del IDG

La diferencia entre las entidades federativas con el IDG más alto y el más bajo es de 27.23% (el Distrito Federal, con un IDG de 0.86, y Chiapas, con 0.68). Entre los municipios la disparidad llega a 367.7%, la distancia entre la delegación Benito Juárez del Distrito Federal (0.90) y el municipio Santiago el Pinar, Chiapas (0.19) (ver gráfica 2.28).

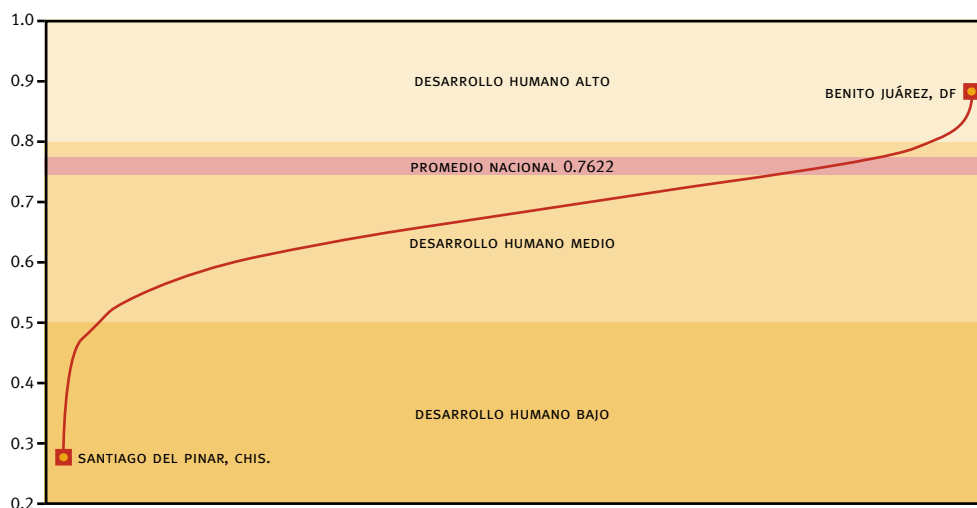
Es conveniente recordar que la diferencias de IDH entre entidades fue de 26.19% y entre municipios alcanzó 135.13%. Por otra parte, Chiapas y Oaxaca son las entidades con los niveles de IDG más distantes, mientras que las menores diferencias se encuentran en Baja California.

Pérdidas de desarrollo por desigualdad de género

Las pérdidas en el nivel promedio de desarrollo humano de los municipios, provocadas por la desigualdad entre el bienestar promedio de las

GRÁFICA 2.27

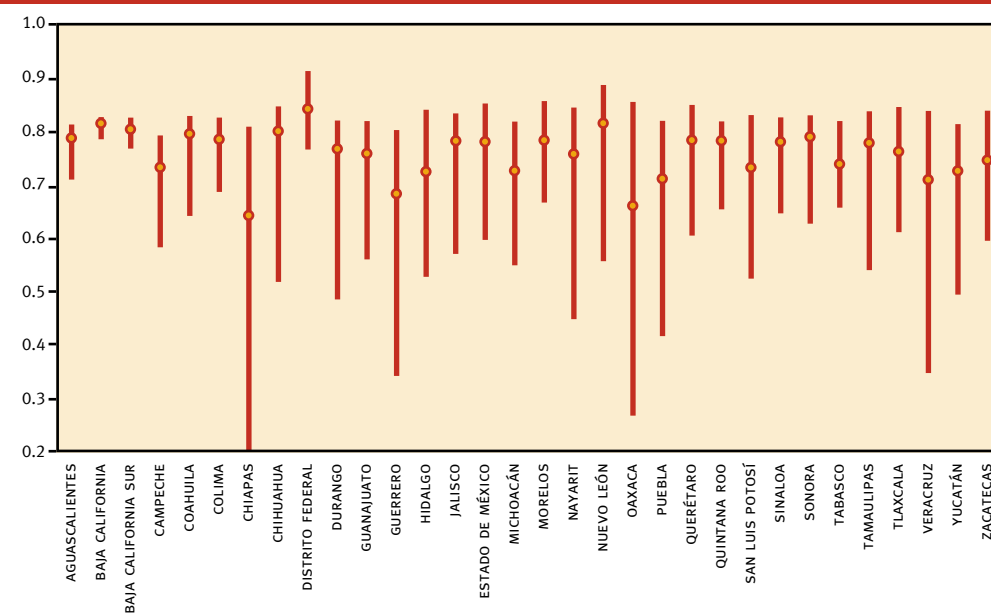
Los municipios de México según ordenamiento creciente del IDG



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

GRÁFICA 2.28

IDG municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

mujeres en comparación con el de los hombres, son de hasta 50%. Es Santiago el Pinar, Chiapas, la pérdida ascendió a casi 57%. En este municipio la tasa de alfabetización promedio de los hombres fue de 51% y la de las mujeres ligeramente menor a 12%. Asimismo, las diferencias en la tasa de asistencia escolar por sexo fueron muy marcadas: 63% de los niños iba a clases, contra sólo 27% de las niñas.

En contraste, la delegación Benito Juárez del Distrito Federal refleja la menor desigualdad nacional entre hombres y mujeres medida por el IDG, y la pérdida en el nivel promedio de desarrollo es menor a 1% (ver gráfica 2.29).

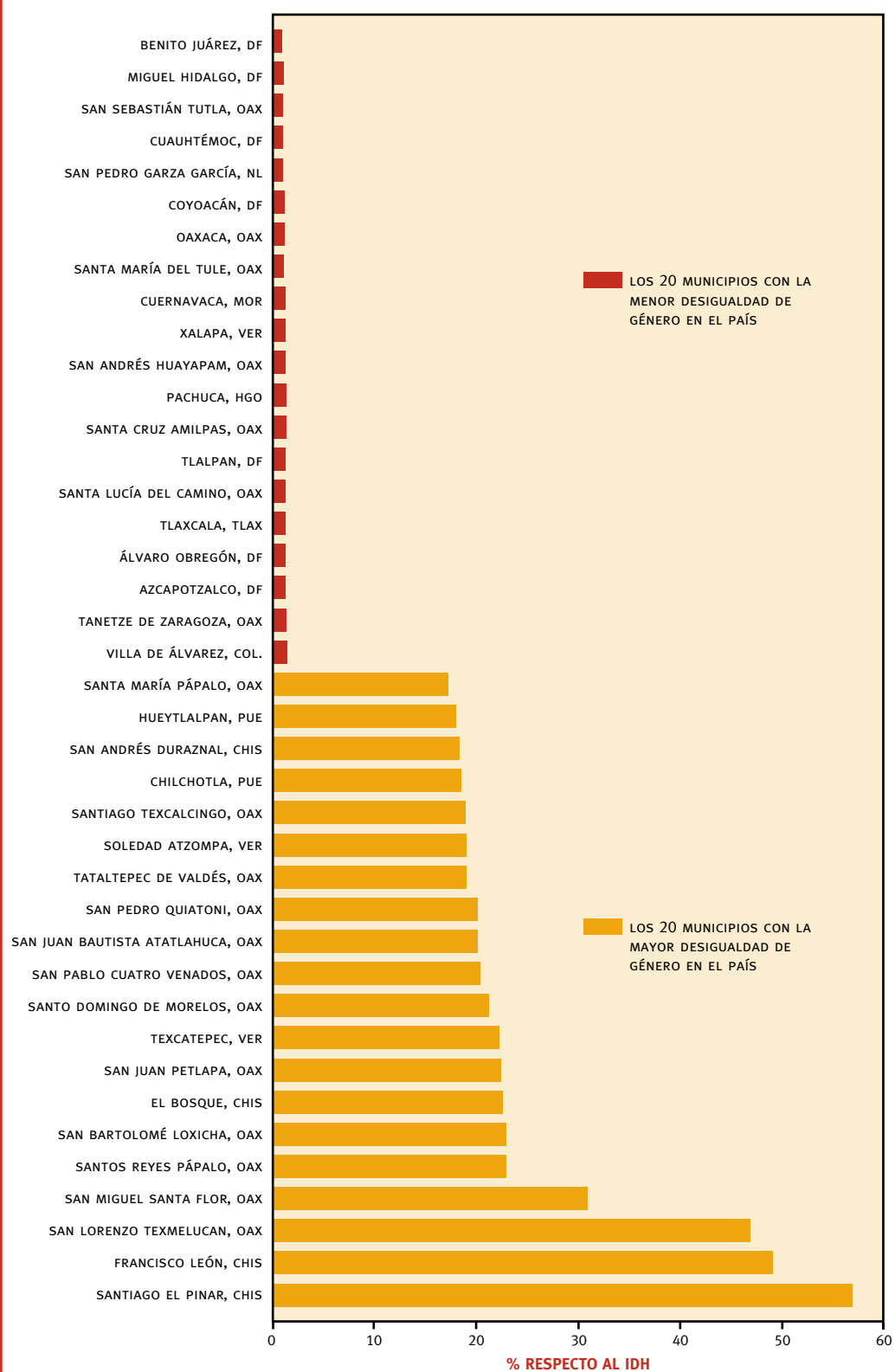
El IDG es un indicador útil para reflejar la desigualdad promedio en logros por género en las mismas dimensiones que analiza el IDH;

su comparación con el IDH permite evaluar la pérdida de los municipios en desarrollo y pone en evidencia aquellos donde las mujeres están más rezagadas de los hombres. Por ejemplo, los 50 municipios que más pierden en términos de desarrollo humano por diferencias en salud, educación e ingreso entre hombres y mujeres se encuentran en Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla.

En resumen, se puede afirmar que al incorporar las diferencias entre sexos se reduce el número de municipios con desarrollo humano alto, se detectan diferencias mucho mayores entre los valores extremos de los indicadores de desarrollo y se observan considerables pérdidas en el IDH que pueden convertirse en ganancias si se atienden las desigualdades entre hombres y mujeres.

GRÁFICA 2.29

Pérdida en desarrollo atribuible a la desigualdad de género



Fuente: Con base en PNUD (2004a)

La economía del desarrollo local en México

Una de las conclusiones centrales del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* fue que la dimensión económica, captada en el índice de ingreso del IDH, resulta crucial para entender las disparidades del desarrollo nacional. El capítulo 2 de este informe ha confirmado este resultado a nivel municipal al encontrar que 52% de la desigualdad del Índice de Desarrollo Humano proviene de la forma en que se distribuye el índice de ingreso entre municipios, mientras que 48% proviene de la desigualdad de los componentes de salud y educación. Ante esta situación cabe preguntarse qué factores económicos están asociados a la desigualdad del ingreso entre municipios y regiones y cómo han evolucionado tales determinantes en el tiempo.

La concentración regional de la actividad productiva y de la población es materia de un campo específico de la ciencia económica (Fujita, *et al.*, 1999). De acuerdo con esta literatura, el análisis de la concentración geográfica se puede medir desde distintas dimensiones: por tipos de

actividad, por distintos niveles de agregación geográfica y por la intensidad de interacción entre centros de actividad. Si bien este capítulo no pretende hacer un análisis exhaustivo de los patrones de concentración económica regional, es importante analizar algunos indicadores de la distribución espacial de la población y de la actividad productiva en el país, así como sus determinantes. Para explorar estos temas es útil examinar el comportamiento de al menos tres elementos regionales: los mercados laborales, la aglomeración de la actividad productiva y la convergencia o divergencia económica a lo largo del tiempo. Asimismo, vale la pena echar un vistazo a la dicotomía entre lo rural y lo urbano en el contexto nacional actual. Estos elementos permiten apreciar geográficamente la distribución de los recursos, los mecanismos para su asignación y la dinámica de las fuentes de desigualdad. Existen, sin duda, otros elementos que determinan el potencial de una región, como el nivel y fortaleza de las redes sociales, la solidez institucional y la confianza de las personas en

los demás individuos y en el Estado. El nivel de confianza entre personas, que reduce costos de transacción y facilita las interacciones económicas, es un elemento central del desarrollo sobre

el que, sin embargo, no existe información detallada a nivel nacional (ver recuadro 3.1). Algunos de estos factores institucionales se abordarán en los capítulos posteriores.

RECUADRO 3.1

El capital social como factor productivo¹

Sin duda, las relaciones sociales son básicas para llevar a cabo cualquier proceso productivo. Sin embargo, considerar algunas de estas relaciones como una forma de capital las pone en un plano distinto. El capital social hace referencia a ciertas relaciones interpersonales que pueden ser utilizadas en la producción de bienes y servicios.

Desafortunadamente, las definiciones de capital social en la literatura especializada son abundantes y abarcan fenómenos tan variados como la confianza, las habilidades sociales, la pertenencia a un grupo, la creación de redes, el seguimiento de normas compartidas y la participación social. A lo anterior se agrega la falta de estudios de medición que permitan conocer el nivel, la distribución, el uso y la productividad del capital social.

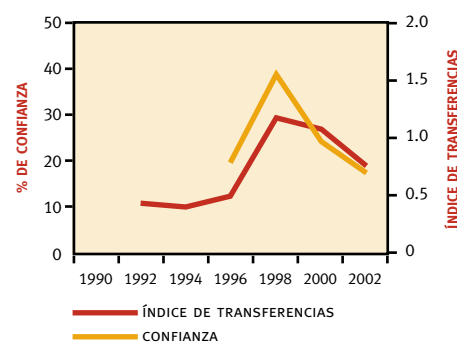
Un primer paso para cuantificar el capital social en México es utilizar como medida el nivel de confianza expresado por las personas y el grado en que éstas comparten sus recursos con otros. Así, mientras mayor sea el porcentaje de personas que responden afirmativamente a la pregunta “¿se puede confiar en la mayoría de las personas?”, y mientras mayor sea el nivel y la igualdad con que se realizan transferencias monetarias de un hogar a otro, o a instituciones de ayuda a la comunidad, mayor será el capital social. Estos dos indicadores tienen comportamientos similares y muestran una reducción del capital social en México entre 1998 y 2002 (ver gráfica).

Del análisis de estos indicadores también se puede obtener lo siguiente:

- 1) El nivel de capital social tiende a aumentar con el tamaño de la población y el ingreso de una región.
- 2) El capital social disminuye ante una mayor desigualdad de ingresos en cierta zona.
- 3) Personas con mayores niveles educativos suelen ofrecer mayor capital social.
- 4) La presencia de capital social es notablemente mayor entre mujeres que entre hombres.
- 5) En las personas pobres la oferta de capital social suele ser mayor

El análisis cuantitativo del capital social aún tiene mucho camino por recorrer para poder ofrecer un análisis de la dinámica de su oferta y demanda, de su distribución geográfica y de su influencia sobre los procesos productivos. Sin embargo, es importante saber que los indicadores disponibles apuntan a que en México se ha visto reducido este recurso.

Confianza e índice de transferencias



Fuente: López y de la Torre (2004)

Nota: El índice de transferencias es la media armónica de las transferencias como proporción del ingreso.

¹ Con base en López y de la Torre (2004)

LOS MERCADOS LABORALES REGIONALES

Las restricciones a la movilidad laboral, a pesar de la migración interregional existente en el país, pueden explicar diferencias en la velocidad de ajuste de los mercados de trabajo y en los rendimientos económicos asociados a distintos factores, como la educación. Se ha observado que los cambios en la desigualdad salarial antes y después de la apertura comercial en distintas regiones del país se explican fundamentalmente por cambios en los rendimientos económicos de distintos tipos de habilidades y por los cambios en las características regionales de la mano de obra, así como por las tasas de participación (Freije, *et al.*, 2005). El patrón observado, corroborado en otros estudios, indica que los rendimientos de la educación media superior y superior se incrementaron a raíz de la apertura comercial, especialmente en la región norte, y mostraron un ligero descenso a partir de 2000.¹ Los trabajos coinciden en que existen diferencias regionales en el funcionamiento de los mercados laborales. Por ejemplo, en Tijuana se ha demostrado que los salarios responden en mayor medida a cambios en el mercado laboral de California que a cambios en México (Robertson, 2000; Shatz y López-Calva, 2004).

Para analizar la evolución del mercado laboral mexicano es importante destacar características generales que influyen sobre la oferta y la demanda laborales dentro del contexto institucional vigente. El mercado laboral mexicano se ha caracterizado por una oferta de trabajo que ha tenido un incremento sostenido en las últimas décadas. El descenso de la fecundidad y de la natalidad han disminuido la tasa de crecimiento de la población de 3.4% anual en 1970 a sólo 1.7% en 2002. El efecto neto de esta tendencia se refleja en un cambio en la estructura de edades de la población, con un crecimiento importante de la población en edades activas. Esto último se refuerza con el aumento de las tasas de participación, especialmente la femenina, lo que ha generado un crecimiento de la po-

blación económicamente activa superior a 3.4% promedio anual en la última década. En consecuencia, hasta hace unos años el número de mexicanos que se incorporaban cada año a la fuerza de trabajo sobrepasaba el millón, y en la actualidad se calcula que suman más de 800 mil.²

Un indicador de las condiciones de demanda laboral es el cambio en la composición sectorial del empleo. Desde hace dos décadas, la característica central del crecimiento del empleo ha sido su terciarización: el empleo en servicios creció a una tasa promedio de 4.7% anual y en el comercio y el turismo 6.2% anual en las últimas décadas. Así, el sector primario redujo su participación a sólo 17.6% del empleo total en el 2002; el secundario la acrecentó alcanzando 26.4% del total y el terciario casi la duplicó, llegando al 56.9%. La transformación sectorial ha estado acompañada por una expansión del empleo en micronegocios y por disminuciones en la proporción de los asalariados, que representaron el 57% en 2000; asimismo, la proporción del empleo no remunerado fue de 14% en 2000). Así, el empleo informal se ha incrementado de 24.7% a 42% en dos décadas.

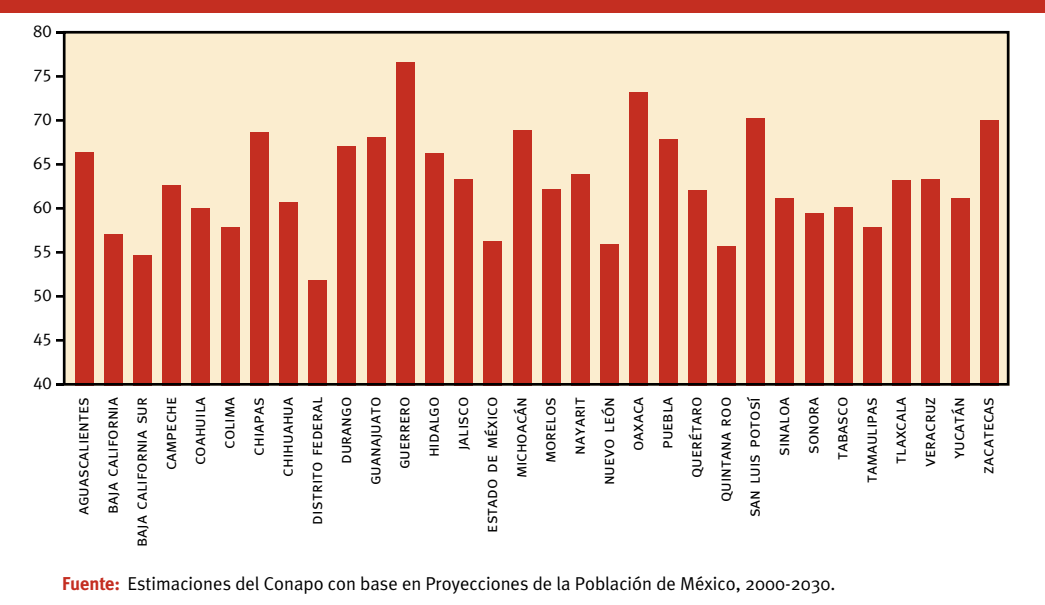
Existe evidencia de flexibilidad en los salarios reales. Dicha flexibilidad, reflejada en la reducción real de los salarios promedio durante los periodos de ajuste, es uno de los factores que ha permitido bajas tasas de desempleo abierto (alrededor de 4%) durante los últimos 15 años. Una mayor rigidez de los salarios habría llevado a ajustes en la demanda laboral con aumentos en el desempleo, como ocurrió en Argentina y otros países durante los noventa. La inexistencia de seguro de desempleo y la importancia creciente del empleo informal de menor calidad también explican las bajas tasas de desempleo abierto (TDA).

Por otra parte, algunos estudios muestran que el cambio tecnológico ha favorecido la contratación de trabajadores con mayores habilidades. Esto promueve la formación de capital humano en

¹ Ver Rodríguez-Oreggia (2004) y Meza (2004).

² Ver Hernández Laos (2004).

GRÁFICA 3.1
Razón de dependencia, 2004



el largo plazo y en lo inmediato aumenta las tasas de rendimiento a los trabajadores con mayores niveles de calificación. El mercado laboral urbano está mejor integrado y parece ser más competitivo que el rural, en la medida en que los ingresos para igual nivel de educación no difieren significativamente entre sectores.

Cuando se examinan las características del mercado laboral por regiones (ver recuadro 3.2) se observa, primero, que el efecto de la transición demográfica no ha sido homogéneo.³ El descenso de las tasas de crecimiento poblacional ha sido mayor en la región capital, aunque también se redujo el crecimiento en las otras regiones, en especial en la centro y en la sur-sureste. El cambio de la estructura etaria, acompañado de aumentos en las tasas globales de participación, ha hecho más dinámica la expansión de la población económicamente activa en las macro-

regiones norte, centro y sur-sureste que en la región capital. Si se observa la razón de dependencia de las entidades federativas, es decir, la relación el número de personas económicamente inactivas y las activas, observamos patrones muy diversos. El Distrito Federal, por ejemplo, presenta tasas de dependencia menores, consistente con una reducción en la tasa de crecimiento poblacional, aunque los patrones migratorios influyen en esta razón (ver gráfica 3.1).

Es importante analizar los patrones de migración. Se observan cambios importantes en los flujos de población y, especialmente, en la dirección de dichos movimientos poblacionales. En el quinquenio 1955-1960 la inmigración neta de población económicamente activa se concentraba en la región capital y, en menor escala, en la región norte. En contraste, las demás regiones eran expulsoras netas de migrantes. Para el segundo quinquenio de los ochenta la región capital se había convertido en expulsora neta de migrantes, y la región norte era la principal receptora neta (ver mapas 3.1 y 3.2).⁴ Este patrón se mantuvo en los noventa.

³ El Consejo Nacional de Población (Conapo) reconoce “tres grandes conjuntos según la fase de la transición demográfica en la que se encuentran”: a) las entidades en transición *moderada*, es decir, aquellas que, pese a haber tenido importantes descensos en la natalidad y la mortalidad, aún experimentan la fecundidad más elevada del país (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Puebla y San Luis Potosí); b) las que se encuentran en transición *avanzada*, ya sea que registren tasas de fecundidad y mortalidad intermedias (Durango, Hidalgo, Querétaro, Tabasco y Zacatecas) o fecundidad baja y mortalidad infantil intermedia (Campeche, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán), y c) las que registran una transición *muy avanzada*, es decir, las que muestran niveles de fecundidad y mortalidad infantil reducidas (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, México, Morelos, Nuevo León y Sonora) (Conapo, 2001b: 250).

⁴ El repunte de la migración en la macrorregión norte refleja la fuerte atracción que sus regiones ejercen, desde hace 15 años, sobre la población del resto del país y es indicativo de la dinámica de generación de empleo formal en las industrias de exportación a lo largo de la frontera norte del país.

RECUADRO 3.2**Regionalización para el análisis del mercado laboral**

Para el análisis espacial de los mercados de trabajo en México resulta útil aplicar la regionalización de Carrillo Arronte (1973), ligeramente modificada por Hernández Laos (2004).¹ A partir del criterio de que una región debe ser un espacio geográfico continuo con un máximo de homogeneidad interna, y sujeto al hecho de que la información económica disponible en México se presenta principalmente a escala de entidad federativa, Carrillo Arronte define sus regiones como “espacios geoeconómicos integrados por uno o más estados contiguos, cuya homogeneidad o similitud interna (económica, social y natural) sea mayor entre sí que la observada con cualquier otro estado colindante”.² De esta forma se distinguen las siguientes diez regiones socioeconómicas, que se pueden agrupar en cuatro macrorregiones:

MACRORREGIÓN CAPITAL:

Capital: Distrito Federal y estado de México.

MACRORREGIÓN NORTE:

Golfo norte: Nuevo León y Tamaulipas.
 Norte: Chihuahua y Coahuila.
 Pacífico norte: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Nayarit.

MACRORREGIÓN CENTRO:

Golfo centro: Veracruz y Tabasco.
 Pacífico centro: Colima, Jalisco y Michoacán.
 Centro: Morelos, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo.
 Centro norte: Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas.

MACRORREGIÓN SUR-SURESTE:

Peninsular: Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
 Pacífico sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

¹ Se consideran cuatro macrorregiones. Se hizo un cambio que consiste en incluir en la región capital al estado de México, que Carrillo Arronte agrupa en la región centro.

² (Carrillo Arronte, 1973: 79).

Aunque la región centro ha seguido siendo expulsora neta de migrantes, lo ha hecho en una escala menor que la región sur-sureste. Entre 1995 y 2000 se acentuaron aún más las tendencias anteriores, lo que alteró la población activa de los mercados regionales. Por otra parte, el efecto de la migración al exterior ha disminuido la presión demográfica sobre los mercados laborales locales. Los municipios más rezagados no son los que expulsan más migrantes al exterior, y tampoco lo son aquellos con mayores niveles de desarrollo. Así, el patrón de expulsión es una relación “a la Kuznets” entre IDH e intensidad migratoria, que se corrobora con el patrón de los municipios receptores de remesas (ver gráficas 3.2 y 3.3).⁵

Con la información disponible, es posible aproximarse al tema de la demanda laboral por regiones solamente a partir de los cambios en el empleo remunerado. En las últimas décadas el empleo remunerado redujo marginalmente su importancia en la región centro y se incrementó en las regiones norte y sur-sureste. La región capital no presenta cambio durante el periodo de análisis y para 2004 se concentra en la región Centro (ver gráfica 3.4). La diferencia entre la población económicamente activa (PEA) y el empleo remunerado (ER), que aproxima el desem-

⁵ La controversial curva de Kuznets, que originó un debate entre economistas de diversas corrientes durante la segunda mitad del siglo XX, muestra que la relación entre desigualdad y desarrollo describe la forma de una U invertida, es decir, la desigualdad crece en el tiempo hasta que llega a un punto crítico en el cual empieza a decrecer (Kuznets, 1955).

MAPA 3.1

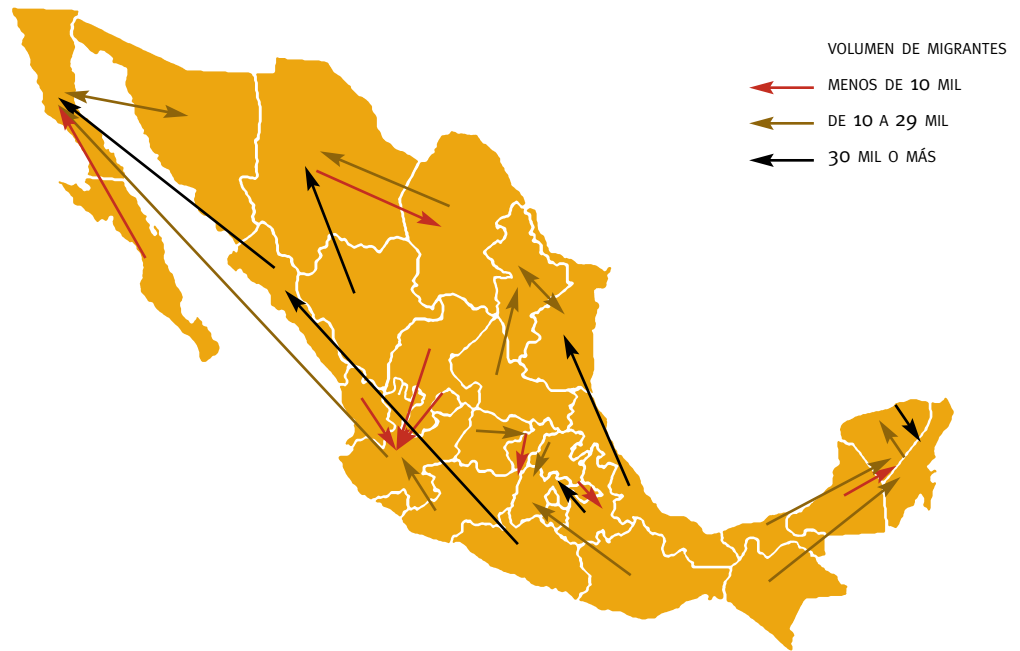
Patrones de migración interna, 1955-1960



Fuente: Conapo con base en el Censo de 1960

MAPA 3.2

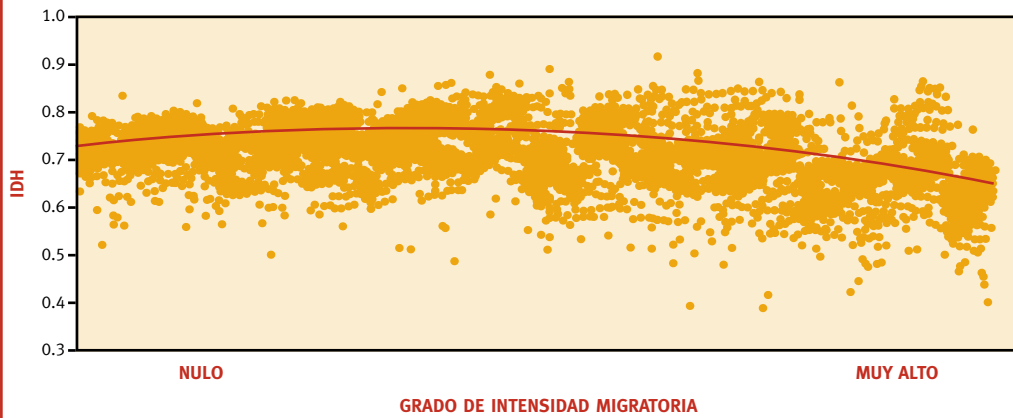
Patrones de migración interna, 1995-2000



Fuente: Conapo con base en el Censo de 2000

GRÁFICA 3.2

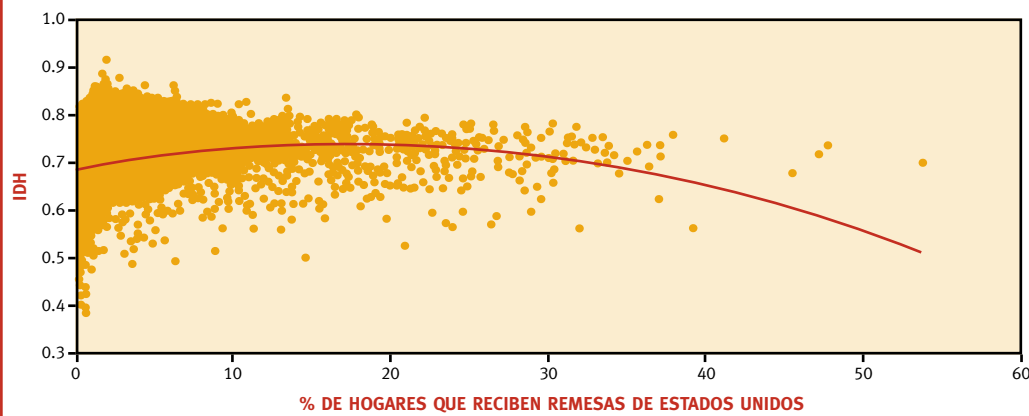
IDH municipal y grado de intensidad migratoria a Estados Unidos



Fuente: Con base en Conapo (2002a)

GRÁFICA 3.3

IDH municipal y grado de intensidad migratoria a Estados Unidos



Fuente: Con base en Conapo (2002a)

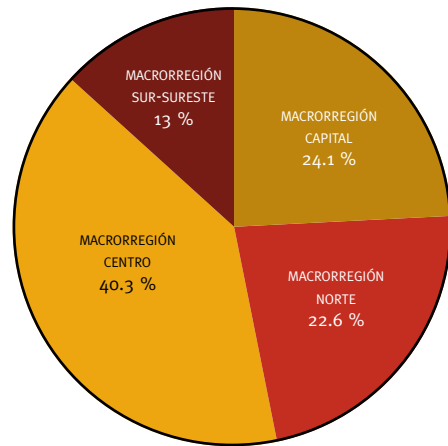
pleo abierto y/o el empleo informal, cambió para ser notoriamente mayor en las regiones centro y sur-sureste (ver gráfica 3.5). Por sectores, en las regiones capital y norte el empleo agropecuario es relativamente reducido –5.1% en la primera y 10.5% en la segunda– y menor que el registrado en las otras regiones.⁶ Los mayores contrastes se presentan, sin embargo, en el grado de terciarización del empleo, que es mucho mayor en las regiones capital (67.3%) y norte (56.3%), como se

puede ver en la gráfica 3.6. Si se considera a los micronegocios se puede observar que el empleo en general, y particularmente en el sector servicios, es en gran medida precario y/o informal.⁷ En el sector agropecuario cerca de 80% del empleo se ocupa en pequeñas empresas, y la proporción es aún mayor en las regiones capital (92.8%) y sur-sureste (91%). En el sector secundario, cerca de la mitad del empleo (48.2%) se concentra en micronegocios, cifra que se eleva en la región centro (54.1%).

⁶ La región Pacífico norte es la excepción en la macrorregión norte, ya que el empleo agropecuario alcanza cerca de 17.3%. El mayor porcentaje de empleo agropecuario en el país se encuentra en la región Pacífico sur, donde alcanza 38%.

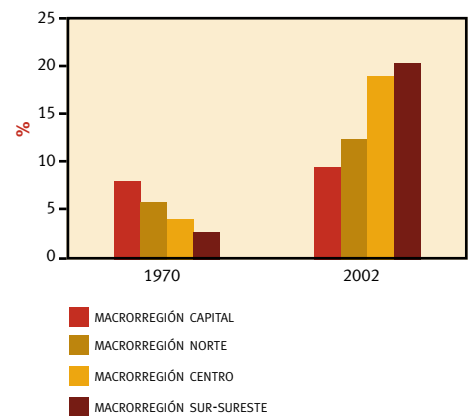
⁷ Ver Hernández Laos (2004) para detalle sobre el análisis de micronegocios.

GRÁFICA 3.4
Porcentaje de empleos remunerados en cada región respecto del total nacional, 2004



Fuente: Con base en INEGI. Encuesta Nacional de Empleo 2004.

GRÁFICA 3.5
Informalidad y desempleo en las regiones de México, 1970 y 2002

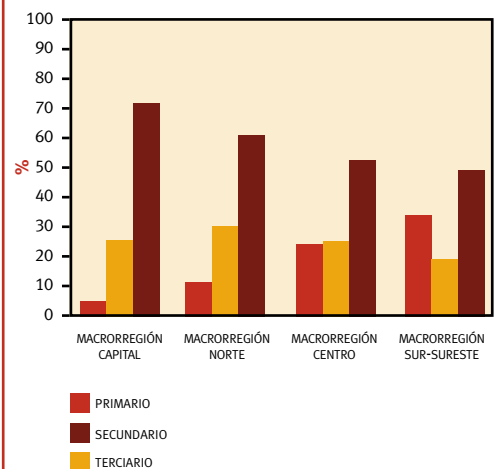


Fuente: Con base en INEGI. Encuesta Nacional de Empleo 2002, Conapo (2002b) y Hernández Laos (2004).

Las tasas de desempleo abierto son sistemáticamente mayores en las regiones más urbanizadas y de mayor desarrollo relativo, como en la región capital (ver cuadro 3.2). Sin embargo, la reducción de las remuneraciones reales al trabajo entre 1990 y 2002 ha sido más significativa en regiones como la capital y la centro, lo que sugiere una mayor flexibilidad salarial en los mercados urbanos de mayor desarrollo junto con un alto desempleo estructural. Como resultado de los movimientos descritos, la primacía en términos de remuneración por persona ocupada se trasladó de la región capital a la norte. Estos patrones explican en parte la estructura de la migración ya descrita.

El índice de remuneraciones por nivel de escolaridad muestra que en todas las regiones la educación superior permite percibir un salario mensual por lo menos tres y media veces mayor al de una persona sin instrucción; las regiones capital y sureste son las que mayor ventaja relativa muestran. Durante los últimos años la diferencia de salarios por nivel de instrucción ha crecido más en la región sureste. Una variable económica de gran relevancia es la retribución económica que un individuo recibe por añadir un año más a su escolaridad, variable que se conoce como los rendimientos económicos a la

GRÁFICA 3.6
Población ocupada por sector de actividad en las regiones de México, 2002



Fuente: Con base en INEGI. Encuesta Nacional de Empleo 2002.

escolaridad. Estos rendimientos responden a cambios en la demanda de empleo calificado y no calificado, así como a las estructuras de escolaridad de la población en cada región. Asimismo, esta variable tiene una influencia importante sobre decisiones económicas de los individuos como la migración. En términos de esta variable, los cambios estructurales de la economía han

CUADRO 3.1

Población ocupada por tamaño de unidad económica, 2000. Sector agropecuario

MACRORREGIÓN	NÚMERO DE TRABAJADORES POR UNIDAD ECONÓMICA				TOTAL
	1-5%	6-50%	51% Y MÁS	NO ESPECIFICADO	
MACRORREGIÓN CAPITAL	92.8	6.5	0.7	0.0	100
MACRORREGIÓN NORTE	53.2	21.6	24.6	0.5	100
MACRORREGIÓN CENTRO	79.6	17.2	2.6	0.5	100
MACRORREGIÓN SUR-SURESTE	91.0	7.6	1.0	0.4	100
TOTAL NACIONAL	79.9	14.7	5.0	0.4	100

Fuente: Con base en Hernández Laos (2004).

CUADRO 3.2

Tasa general de desempleo abierto urbano por macrorregión*

MACRORREGIÓN	PROPORCIÓN DE DESOCUPADOS RESPECTO A LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)					
	1992	1994	1996	1998	2000	2002
MACRORREGIÓN CAPITAL	2.2	3.9	5.8	3.5	2.6	3.2
MACRORREGIÓN NORTE	2.7	4.1	4.6	2.7	1.9	2.8
MACRORREGIÓN CENTRO	2.4	3.2	4.5	2.8	2.1	2.4
MACRORREGIÓN SUR-SURESTE	2.0	2.1	3.2	2.2	1.7	1.7
TOTAL NACIONAL	2.8	3.7	5.5	3.2	2.2	2.7

* La información corresponde a las tasas anuales.

Fuente: Con base en INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

tenido efectos diferenciados regionalmente. Rodríguez-Oreggia (2004) ha mostrado que estos rendimientos económicos eran más altos en 2002 en las macrorregiones capital y norte (ver gráfica 3.7).⁸

Rodríguez-Oreggia (2004) analiza las diferencias regionales en los salarios y los rendimientos económicos de la escolaridad en México a partir de microdatos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano de 1987 a 2002. Los resultados muestran que la mayoría de los incrementos a los salarios relativos se han observado en las regiones fronterizas, especialmente después de 1994. Los rendimientos económicos de la escolaridad mostraron un aumento desde 1987 hasta 1993-94 y una reducción a partir de la crisis económica en 1994-95. Sin embargo, los rendi-

mientos económicos de ciertas ocupaciones profesionales, comparadas con las ocupaciones que requieren poca o nula escolaridad, se incrementaron durante todo el periodo. Los datos también muestran que mientras más alejados están los empleos de la frontera o la ciudad de México, los salarios son más bajos, lo cual es consistente con los hallazgos previos en el caso específico de los salarios industriales (Hanson, 2001).

Freije *et al.* (2005) llevaron a cabo el análisis regional de los cambios en la desigualdad antes y después de la apertura comercial que tuvo lugar en México en los noventa. El trabajo concluye que los cambios en la desigualdad salarial urbana en México responden a tres fuerzas:

- i) Las características de la mano de obra (educación, composición por sexo, etc.);
- ii) Los rendimientos económicos (precios) que se pagan a las distintas características; y

⁸ Rodríguez-Oreggia también incorpora al Estado de México en la región capital.

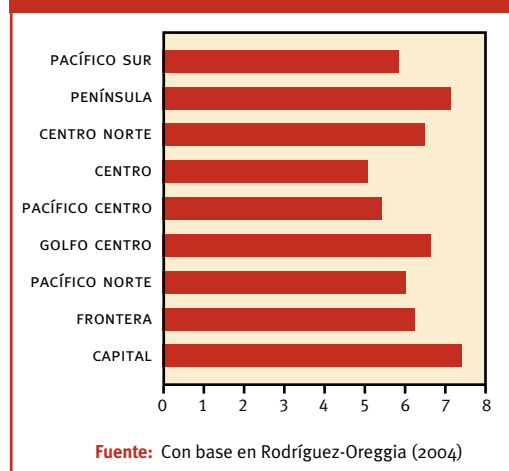
- iii) Los cambios en participación laboral y características no observables, como la calidad de la instrucción escolar.

Lo que se revela es que la desigualdad en características se reduce, es decir, la población por regiones se vuelve relativamente más homogénea. Esto puede explicarse por distintas causas, entre las cuales destaca la migración. Durante el periodo analizado este componente habría tenido un efecto reductor de la desigualdad. Sin embargo, los otros dos factores incrementaron la desigualdad durante la mayor parte del periodo, lo cual es consistente con los análisis descritos anteriormente. En la región norte, por ejemplo, se observa un incremento de la participación femenina y en la desigualdad salarial por niveles de educación. El efecto neto en prácticamente todas las regiones es un incremento de la desigualdad salarial.

En resumen, los mercados de trabajo de las diversas regiones del país guardan un paralelismo con el mercado laboral considerado a escala nacional; sin embargo, muestran, características particulares. Los mercados de trabajo de las macrorregiones capital y norte se encuentran relativamente más integrados y su funcionamiento es relativamente más competitivo que los de las regiones centro y sur-sureste.

La movilidad hacia distintas zonas del país y hacia el exterior parece ser más factible para in-

GRÁFICA 3.7
Rendimientos económicos a la educación en regiones específicas



dividuos con mayores niveles de educación,. La movilidad laboral libera parte de la presión demográfica sobre los mercados laborales locales, pero también refleja la falta de demanda local de trabajo. Como se verá posteriormente, la movilidad laboral tiene un efecto sobre la convergencia regional. En general, zonas de mayor inversión atraerán a individuos con mayores niveles de capital humano, lo cual refuerza dinámicas de concentración y descapitaliza a regiones rezagadas. Las políticas enfocadas a fomentar la actividad económica y la inversión local tendrían, sin duda, un efecto sobre los patrones de migración y la desigualdad regional.

CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

De acuerdo con información basada en los censos económicos, la población y la actividad económica en México se han venido concentrando en un número relativamente pequeño de ciudades, alrededor de las cuales gravitan localidades menores que se han convertido en periferias de las primeras. Esta concentración espacial de la actividad económica se hace particularmente evidente cuando se considera que las cuatro zonas metropolitanas más importantes (ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla-Tlaxcala) concentran 39.2% del personal

ocupado en las actividades manufactureras, comerciales y de servicios del país (INEGI, 2001). Estas cuatro áreas aglutinan 53.8% del valor agregado censal de los mismos sectores (ver recuadro 3.3).

La apertura comercial, entre otros factores, ha debilitado la primacía de la ciudad de México tanto en términos demográficos como económicos en las dos últimas décadas. Las cien ciudades más importantes del país en términos de personal ocupado en los sectores manufacturero, comercio y servicios, concentran 79.8% de

los trabajadores empleados y 89.8% del valor agregado censal correspondiente al total de esos sectores. Si se excluye a las cuatro mayores áreas metropolitanas, las participaciones correspondientes serían de 40.6% y 36.0%, respectivamente. De las 100 principales ciudades en términos de población ocupada, 27 se ubican en estados fronterizos del norte; 15 son ciudades costeras y 14 están situadas en el sureste o en la península de Yucatán. Si se ordenan las ciudades de acuerdo con la actividad económica generada (valor agregado censal bruto de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios), el orden tendría una relación lineal con el tamaño de la actividad económica de las ciudades. Por ejemplo, el “tamaño” de la décima ciudad más grande (la zona metropolitana de Querétaro) es de poco más de la mitad del tamaño de la quinta ciudad más grande (zona metropolitana Puebla-Tlaxcala) (INEGI, 2001b). Esto sería análogo a lo que se ha llamado la Ley de Zipf, que

relaciona el rango con el tamaño poblacional de las ciudades (ver Urzúa, 1999).

La mayor capacidad de respuesta relativa del mercado laboral en las macrorregiones capital y norte supondría una mayor disponibilidad de personal para las empresas ahí localizadas, lo que favorecería la aglomeración de unidades productivas en tales zonas. Dicha aglomeración de la actividad económica tiene distintas causas. Por supuesto, la propia concentración de actividad económica favorece la mejor operación de los mercados laborales. Si la aglomeración de actividad productiva genera a su vez nuevas economías externas sobre otras empresas situadas en tales lugares, la concentración se hará más fuerte. Por otra parte, si la movilización de mercancías interna y externa se realiza en un sistema de transporte radial como el de México, donde el diseño de las rutas a los mercados favorece al centro y al norte del país, entonces la desigualdad económica regional se acentuará y dejará en des-

RECUADRO 3.3

Indicadores de actividad económica

Unidad económica

Es la unidad estadística de observación sobre la cual se recopilan datos. Se fundamenta en la necesidad de recolectar información con el mayor nivel de precisión.

Personal ocupado

Son las personas (hombres y mujeres) que dependen de la unidad económica y trabajaron bajo su dirección y control, cubrieron como mínimo una tercera parte de la jornada laboral recibiendo regularmente un pago e incluso sin recibirlo. Incluye al personal de la unidad económica que trabajó fuera de ésta bajo su control laboral y legal, trabajadores en huelga, personas con licencia por enfermedad, vacaciones o licencia temporal; propietarios, socios, familiares y trabajadores a destajo. Excluye a las personas pensionadas (jubiladas), personas que prestaron sus servicios profesionales exclusivamente por honorarios, comisiones, igualas, etc., y al personal suministrado por otra razón social.

Valor agregado censal bruto

Es la expresión monetaria del valor que se agrega a los insumos en la ejecución de las actividades económicas y se obtiene al restarle a la producción bruta total el importe de los insumos totales. Se le llama “bruto” porque a este valor no se le han deducido las asignaciones efectuadas por la depreciación de los activos fijos.

Formación bruta de capital fijo

Es el valor de los activos fijos comprados por las unidades económicas durante el año de referencia, hayan sido nacionales o importados, nuevos o usados, una vez descontado el valor de las ventas de activos fijos realizada durante ese período. Incluye el valor de las renovaciones, mejoras y reformas mayores realizadas a los activos fijos que prolongan su vida útil en más de un año o aumentan su productividad, y los activos fijos producidos por la unidad económica para uso propio.

Fuente: INEGI. Glosario del Censo Económico de 1999.

RECUADRO 3.4

El sureste también existe

El sureste de México presenta un atraso social significativo en relación con el resto del país: es la región con mayores índices de pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo. Este atraso es resultado de procesos de largo plazo y de una tendencia de retroalimentación en la cual el rezago social impide el desarrollo productivo y la ausencia de éste aumenta el rezago social.

Durante varias décadas las políticas públicas han acentuado el atraso productivo del sureste en relación con el resto del país. Como lo señalan Dávila, Kessel y Levy (2002), la distribución regional de las inversiones federales en infraestructura de transporte e infraestructura hidroagrícola, los precios y tarifas de bienes y servicios producidos o distribuidos por el sector público y la política comercial han generado una serie de distorsiones y no han contribuido al desarrollo económico del sureste.

La distribución regional de las inversiones federales en infraestructura hidroagrícola ha beneficiado principalmente al norte del país; asimismo, el sistema de transporte no permite que las ventajas comparativas naturales de la región del país con menores costos locales de producción se manifiesten plenamente. Las políticas de precios uniformes en todo el país han provocado que la abundancia de recursos energéticos del sureste no se traduzca en menores precios y en un adecuado abasto, particularmente en el caso de la electricidad y el gas natural. Por otro lado, las restricciones al comercio exterior hicieron que las actividades con importantes economías de escala como las manufacturas se ubicaran alrededor de los grandes centros de consumo, lo que ayudó a la concentración de la actividad económica alrededor de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara.

ventaja al sureste del país (ver recuadro 3.4). Esta desventaja en aglomeración y comunicación se observa en el hecho de que Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero tienen cerca de un tercio de las localidades con menos de 2 mil 500 habitantes y una proporción similar está alejada de carreteras, ciudades o centros de población (ver gráfica 3.8). Investigaciones en geografía económica han mostrado que la política comercial puede reforzar sesgos regionales en las políticas públicas y llevar a una concentración urbana desproporcionada (Livás y Krugman, 1996).

La aglomeración más evidente de actividad económica es la de empresas o establecimientos, reflejada en la concentración geográfica de unidades económicas. Sin embargo, la población ocupada y los acervos de capital son los indicadores básicos de la concentración de actividad económica. La aglomeración de trabajo y capital está asociada a una concentración regional del valor agregado; sin embargo, en las regiones y actividades donde la inversión por trabajador es alta la productividad y las remuneraciones también son más elevadas.

Para simplificar el análisis de la concentración de la actividad económica es útil observar el comportamiento de índices de desigualdad y la

distribución espacial de los indicadores. Para ello resulta importante diferenciar la desigualdad en las entidades federativas y entre ellas, como se hizo en el capítulo 2. En este caso, el objetivo, más que detectar conglomerados regionales de actividad productiva, es determinar cómo influye tal aglomeración en la desigualdad económica.

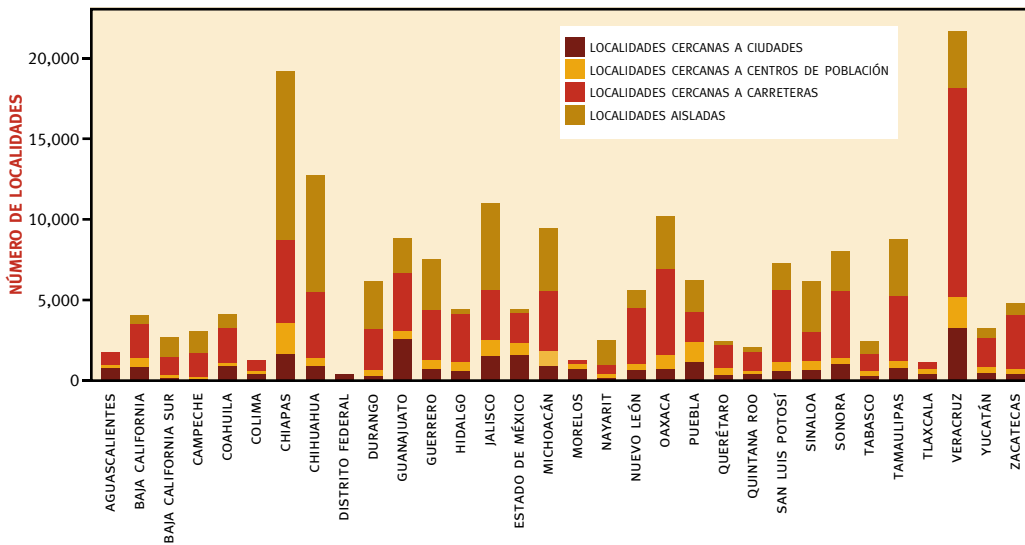
Cuando se analizan los índices de desigualdad de las unidades económicas por municipio se observa que la concentración de éstas disminuyó entre 1989 y 1999.⁹ Esto significa que el número de establecimientos en los municipios ya no es tan diferente entre ellos. Lo más significativo es que las desigualdades *entre* los estados son las que se han reducido de manera más notable, pero persiste la desigualdad dentro de ellos (ver gráfica 3.9 y mapa 3.3).

La concentración de unidades económicas, aunque indicativa de aglomeración, no toma en cuenta la importancia relativa de los establecimientos productivos, por lo que debe examinarse el ingreso que generan. Al analizar la desigualdad del valor agregado censal bruto se confirma que la concentración de la actividad económica ha disminuido, aunque la desigualdad entre los

⁹ Años para los que existen censos económicos disponibles.

GRÁFICA 3.8

Número de localidades con población menor a 2,500 habitantes



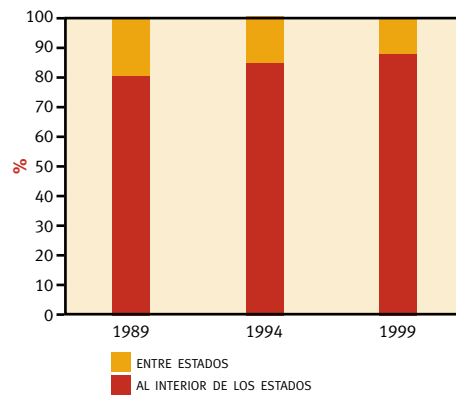
Fuente: Con base en estimaciones del Conapo y el Instituto Mexicano del Transporte, Inventario Nacional de Infraestructura para el Transporte, 2000.

estados persiste. Esto último es consistente con la diferenciación de los estados del norte y del Distrito Federal respecto del resto del país, en particular la región sureste (ver mapa 3.4).

Lo anterior muestra que el número de unidades económicas y el ingreso generado por el conjunto de ellas tiende a concentrarse localmente. Vale la pena analizar el indicador de personas ocupadas por municipio, pues se observa que la desigualdad en personal ocupado es cada vez menor, aunque las diferencias entre estados son las que menor caída presentan. En otras palabras, el tamaño de los establecimientos productivos medido en número de personas ocupadas es cada vez más similar entre municipios. Donde parece generarse desigualdad es en el monto que se invierte en cada municipio. La desigualdad de la formación bruta de capital fijo entre municipios es relativamente alta y cada vez más elevada. Esta creciente desigualdad afecta casi de igual forma las disparidades entre estados como las observadas dentro de éstos y muestra una clara concentración (ver mapa 3.5). En principio, esto es consistente con el hecho de que el trabajo es un factor más móvil que el capital y las economías de aglomeración se pre-

GRÁFICA 3.9

Descomposición de la desigualdad en número de unidades económicas



Fuente: Con base en Esquivel (2005)

sentan con patrones de concentración de la inversión. La razón de capital por trabajador también debería reflejar dicha concentración, con unidades más intensivas en trabajo en zonas de menor formación bruta de capital fijo.

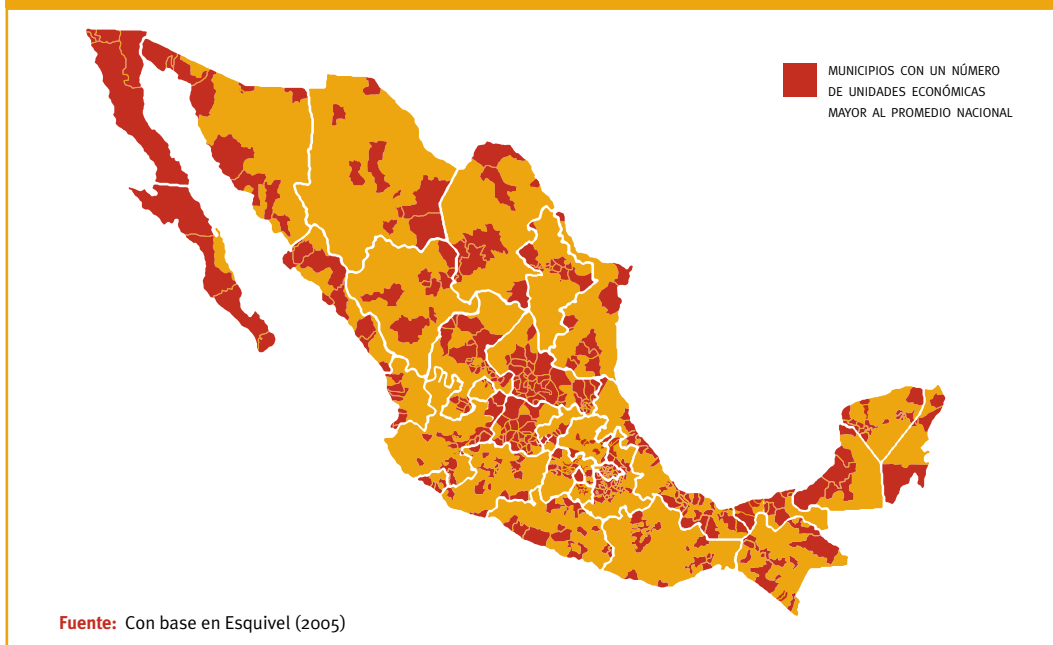
De esta forma, si el número de empleados tiende a igualarse entre municipios pero la inversión en activos fijos se diferencia cada vez

más, es de esperar que la formación de capital por persona ocupada tienda a ser más desigual y que esto genere diferencias de productividad y una creciente concentración de las remunera-

ciones por persona ocupada. Lo anterior se confirma con el índice de desigualdad de la formación bruta de capital fijo por persona ocupada y, parcialmente, con el de las remuneraciones por

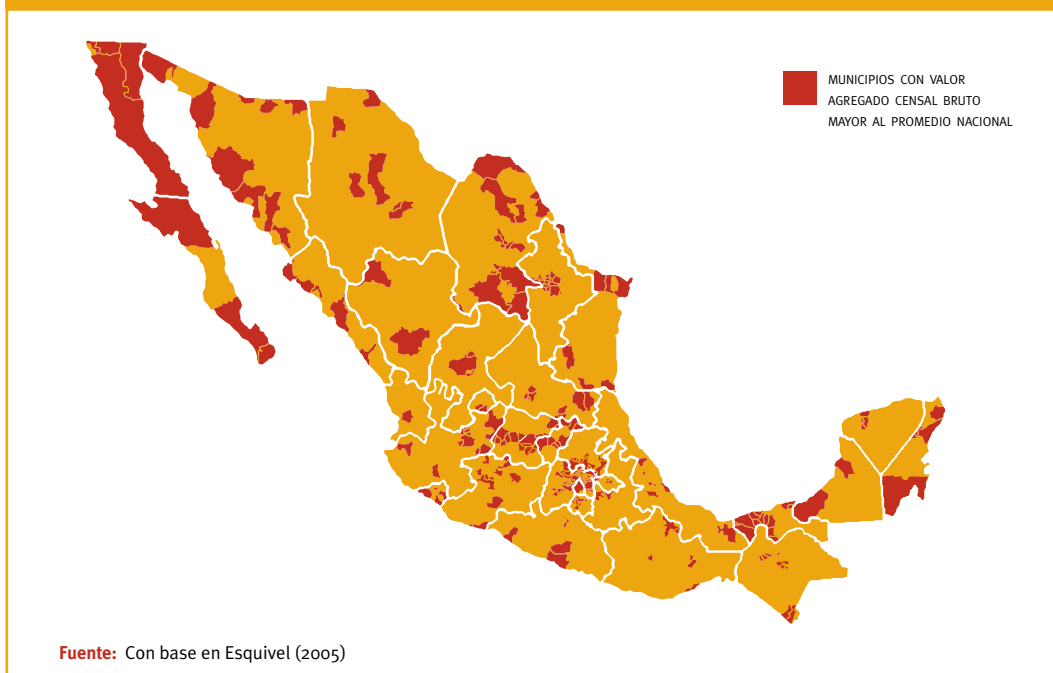
MAPA 3.3

Distribución espacial de las unidades económicas



MAPA 3.4

Distribución espacial del valor agregado censal bruto

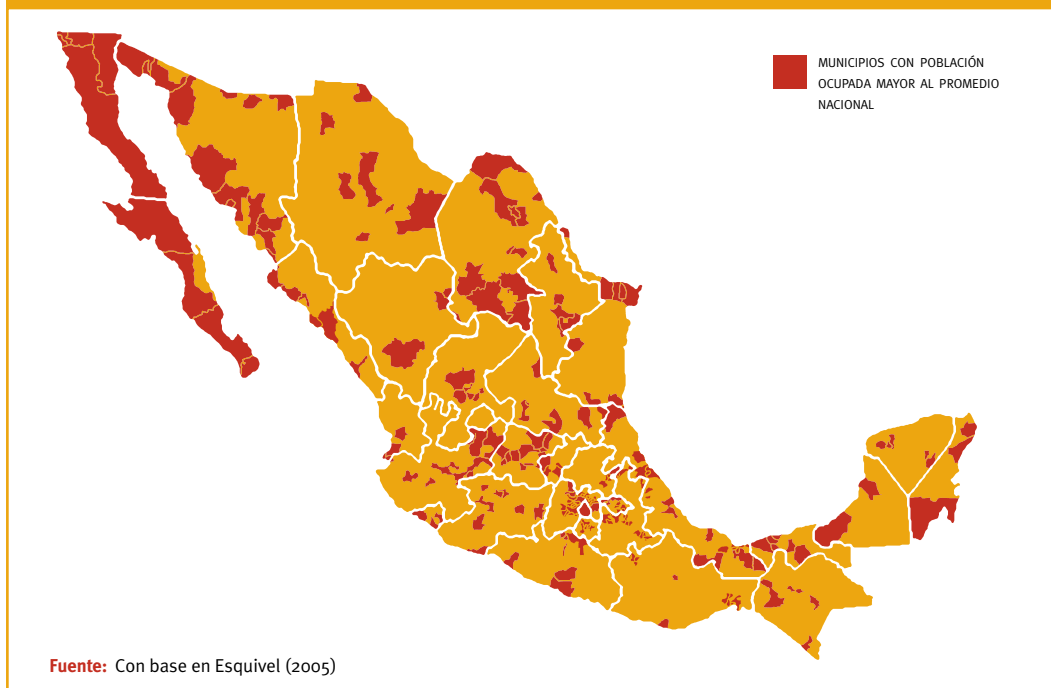


persona ocupada. Ambos indicadores muestran una mayor desigualdad entre 1994 y 1999, pero sólo el de inversión mantuvo esa tendencia entre 1989 y 1994. La desigualdad predominante, sin embargo, es dentro de los estados (ver gráficos 3.10 y 3.11).

En síntesis se puede afirmar que la concentración de la actividad económica de los municipios se redujo entre 1989 y 1999, aunque persiste la desigualdad entre estados. Un elemento común en los municipios es la creciente concentración de la inversión en capital fijo.

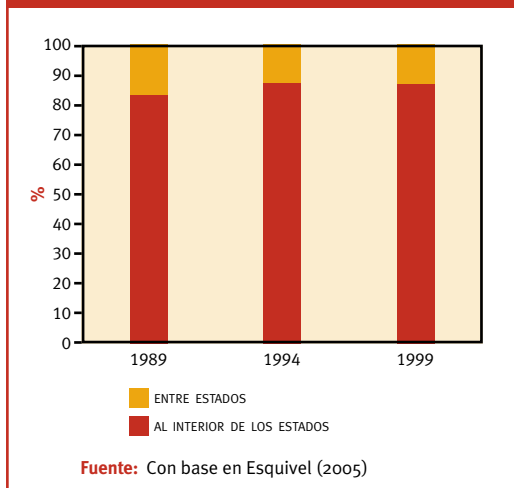
MAPA 3.5

Distribución espacial de la población ocupada



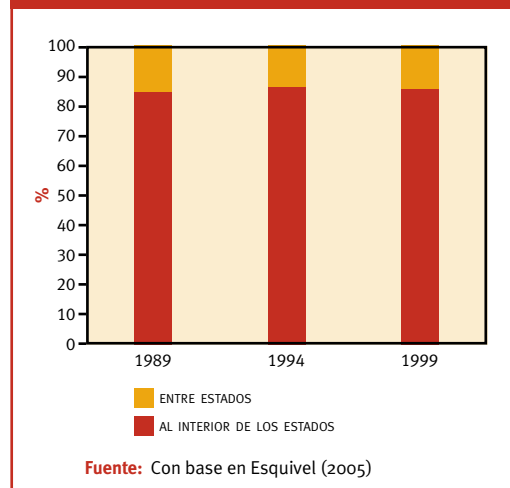
GRÁFICA 3.10

Descomposición de la desigualdad en formación bruta de capital fijo por persona ocupada



GRÁFICA 3.11

Descomposición de la desigualdad en remuneraciones totales por persona ocupada



CONVERGENCIA ECONÓMICA

En la sección anterior se explicó que la concentración promedio de la actividad económica se redujo entre 1989 y 1999. Sin embargo, es importante analizar, si todos los municipios han convergido hacia el mismo nivel de actividad productiva o si esta convergencia los ha conducido a formar grupos homogéneos pero diferentes entre sí. También es conveniente preguntarse si los patrones de convergencia difieren entre municipios urbanos y municipios rurales.

Desde 1940 se ha dado en México un proceso de convergencia regional del ingreso (Esquivel, 1999). Es decir, el ingreso per cápita en estados con niveles de desarrollo más bajos creció relativamente más rápido que en los de desarrollo alto. Esta convergencia, sin embargo, se ha dado a tasas relativamente lentas, especialmente en las últimas décadas. En el periodo 1940-1995 la convergencia entre estados se dio a una tasa de 1.2% anual. Esta es la tasa más baja de convergencia regional que se ha encontrado en estudios similares. Sin embargo, existe evidencia de que el proceso de convergencia regional del ingreso per cápita en México se detuvo alrededor de mediados de los ochenta.¹⁰ Más aún, a partir de ese periodo, y sobre todo en los noventa, ha habido un proceso de divergencia regional. Esto es resultado del crecimiento de entidades relativamente ricas (estados fronterizos, por ejemplo) y del rezago de entidades pobres, principalmente del sureste.

Una forma de analizar la convergencia entre regiones es poner a prueba la idea de que los municipios con los mayores índices de actividad económica presentan las menores tasas de crecimiento, de forma que eventualmente serán alcanzados por los que ahora aparecen más rezagados.

A la relación entre el crecimiento actual de la actividad económica respecto del nivel que presentaba en el pasado se le denomina índice de convergencia. Existe convergencia cuando este coeficiente es negativo y la convergencia es

mayor entre más alto es dicho coeficiente en valor absoluto. Este índice se puede calcular en términos generales o considerando que los municipios pertenecen a un mismo estado (control por estados) o considerando que los municipios pueden tener niveles educativos similares (control por educación).

En el análisis de convergencia, a diferencia del de aglomeración, conviene concentrarse en las variables por persona ocupada para detectar tendencias de la actividad productiva independientes del monto de trabajo empleado en cierta región. Por ejemplo, si observamos que las unidades económicas por persona ocupada convergen entre municipios esto significa que donde haya más establecimientos por empleado se observará un menor crecimiento en el número de establecimientos, sin importar el tamaño absoluto de la población ocupada.

La gráfica 3.12 muestra los índices de convergencia de las unidades económicas por persona ocupada que confirman el acercamiento entre municipios para esta variable. Se puede notar que los índices son mayores si se controlan por estado, lo que sugiere que en municipios de una misma entidad federativa el acercamiento es más rápido y las desigualdades entre los estados son relativamente persistentes. La convergencia de esta variable es todavía mayor en municipios con niveles educativos similares. Una tendencia semejante se aprecia con el valor agregado censal bruto por persona ocupada, aunque en este caso la convergencia dentro de los estados es más fuerte que entre municipios con niveles educativos similares (ver gráfica 3.13).¹¹

También se observan patrones convergentes en la inversión y las remuneraciones por empleado, como se muestra en las gráficas 3.14 y 3.15.

En general, entre 1989 y 1999, hubo un proceso de convergencia local en términos de población ocupada, valor agregado, remuneraciones

¹⁰ Ver Esquivel y Messmacher (2002), Chiquiar (2002) y Sánchez-Reaza y Rodríguez-Pose (2003).

¹¹ Un análisis detallado de esta comparación empírica está en Esquivel, 2005.

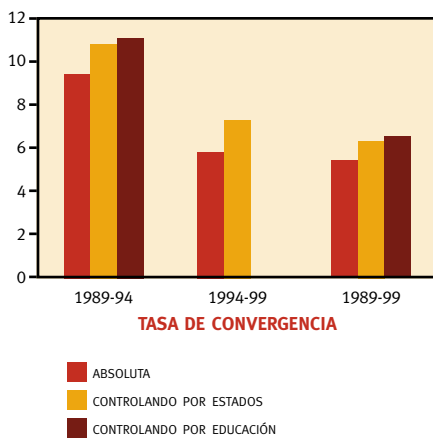
totales y formación bruta de capital fijo. Este proceso contrasta fuertemente con la divergencia estatal y regional que se observó en México durante los noventa. El hecho de que, en general, se observe una mayor desigualdad en la formación bruta de capital fijo, especialmente entre estados, y que al mismo tiempo haya convergencia, lleva a plantear la hipótesis de que ha habido un proceso de polarización regional. Los municipi-

pios forman grupos que son cada más homogéneos entre sí, pero sus características son diferentes a las de otros grupos de municipios.

En prácticamente todos los casos el proceso de convergencia fue más acelerado en la primera parte de los noventa que en la segunda. En general, la tasa de convergencia local aumenta si controlamos por diferencias estatales o si controlamos por diferencias en niveles educativos.

GRÁFICA 3.12

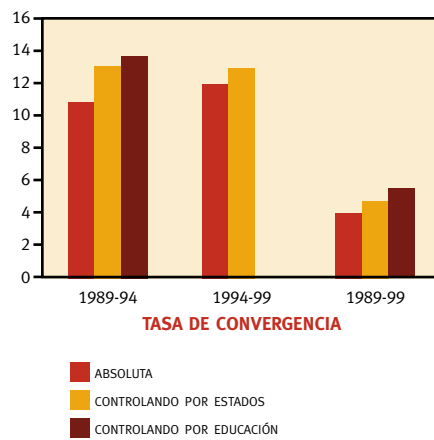
Convergencia en número de unidades económicas por persona ocupada



Fuente: Con base en Esquivel (2005)

GRÁFICA 3.14

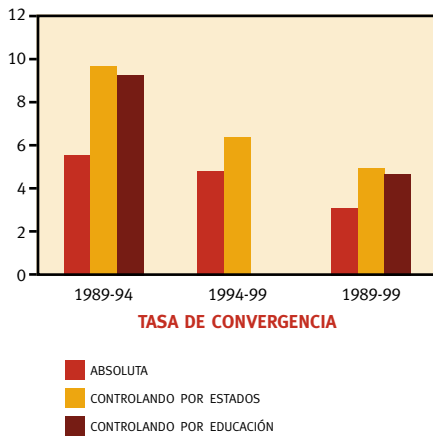
Convergencia en formación bruta de capital fijo por persona ocupada



Fuente: Con base en Esquivel (2005)

GRÁFICA 3.13

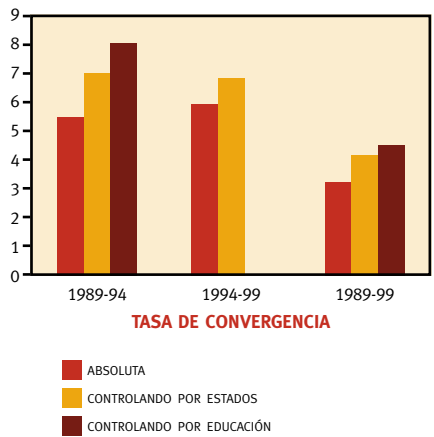
Convergencia en valor agregado por persona ocupada



Fuente: Con base en Esquivel (2005)

GRÁFICA 3.15

Convergencia en remuneraciones totales por persona ocupada



Fuente: Con base en Esquivel (2005)

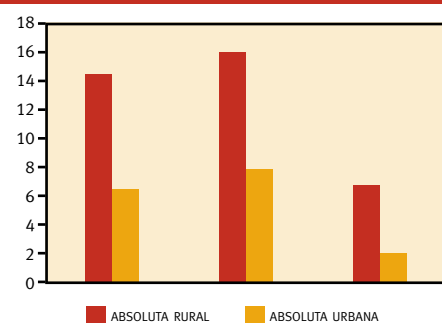
Esto es consistente con aquello que la literatura ha llamado “convergencia en grupos”, es decir, los municipios convergen hacia niveles de desarrollo similares a los de unidades de las mismas características y forman “grupos”.¹² No se observa, sin embargo, convergencia entre los distintos grupos. A esto se refiere el probable proceso de polarización mencionado anteriormente.

Al separar a los municipios por categoría (rural y urbano), se observa una mayor tasa de con-

vergencia en cada tipo de municipio. En general, la convergencia en casi todas las variables ha sido más acelerada entre los municipios rurales. La convergencia fue mayor en la primera parte de los noventa, que en la segunda. De la misma manera, al controlar por educación se obtiene una mayor tasa de convergencia. La convergencia más acelerada se observó en el rubro de remuneraciones totales y formación bruta de capital fijo.

GRÁFICA 3.16

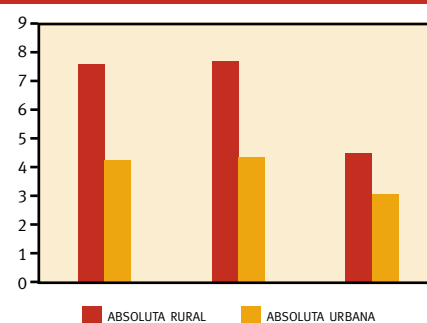
Convergencia en tasa de formación bruta de capital fijo por persona ocupada en las zonas rurales y urbanas



Fuente: Con base en Esquivel (2005)

GRÁFICA 3.17

Convergencia en remuneraciones totales por persona ocupada en las zonas rurales y urbanas



Fuente: Con base en Esquivel (2005)

SOBRE LO RURAL Y LO URBANO EN MÉXICO

Uno de los resultados centrales de la aglomeración de población y actividad económica, que a su vez se ve afectada por la convergencia en variables específicas, es la enorme heterogeneidad de las características de los distintos municipios. Dicha heterogeneidad puede ilustrarse de manera clara si clasificamos los municipios en términos de su nivel de urbanización.

En la medida en que la urbanización está fuertemente asociada con la presencia de economías de aglomeración, mercados, provisión de redes de servicios públicos, etc., dos variables clave que definen la diversidad municipal son la población y densidad poblacional, aunque los grupos de municipios pueden definirse por sus características en múltiples dimensiones, como veremos más adelante.

Al analizar la población de los municipios en el año 2000 según la clasificación rural, semiurbana o urbana de sus localidades, se concluye que nueve delegaciones del Distrito Federal y los municipios de Tampico y Ciudad Madero, en Tamaulipas, así como San Nicolás de los Garza, en Nuevo León, no tienen ninguna localidad rural o semiurbana; es decir, toda su población vive en localidades con más de 15 mil habitantes.¹³

Tres municipios de Oaxaca y cinco de Tlaxcala tienen 100% de su población en localidades consideradas semiurbanas. De los 2 mil 451 municipios existentes en 2000 en México, 912 no tienen

¹² Club convergence.

¹³ Se clasifican como rurales las localidades con menos de 2 mil 500 habitantes, como semiurbanas aquellas que tienen entre 2 mil 500 y 15 mil habitantes, y como urbanas las que tienen una población mayor a 15 mil habitantes.

ninguna localidad con más de 2 mil 500 habitantes, por lo que el total de su población se considera rural. Además, mil 60 municipios no tienen ninguna localidad de 15 mil habitantes o más y su población se distribuye en localidades semiurbanas y rurales. El resto de los municipios del país presenta una combinación de los tres tipos de localidades.¹⁴

También hay municipios donde la mitad de la población vive en localidades urbanas y la otra mitad en localidades rurales, sin ninguna localidad considerada semiurbana, por ejemplo, Chiapa de Corzo y Cintalapa, Chiapas; Ojocaliente, Río Grande y Nochistlán, en Zacatecas; Tierra Blanca y Catemaco, Veracruz; Rioverde, San Luis Potosí, o Acaponeta, Nayarit.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2000, el país tiene en total 199 mil 369 localidades; 196 mil 382 se clasifican como rurales; 2 mil 528 se consideran semiurbanas y 513 urbanas. El promedio nacional de localidades por municipio es de 81, aunque se trata de una distribución sesgada positivamente, pues la mediana es de 36.¹⁵

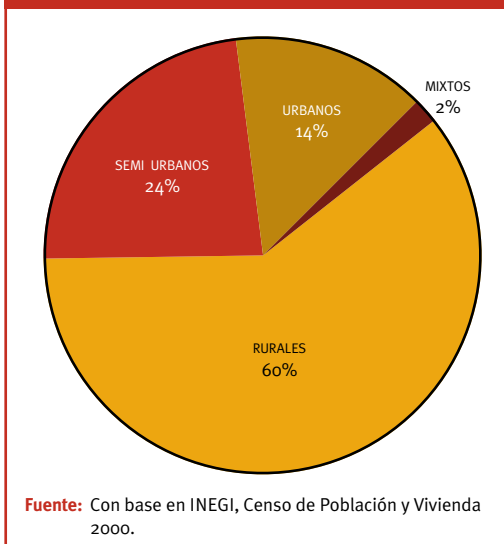
Como veremos en el capítulo siguiente, la enorme heterogeneidad de características impone retos sustanciales a la aplicación de políticas públicas efectivas. Un indicador de esta heterogeneidad son los patrones en desarrollo humano, dadas las características sociodemográficas entre diferentes tipos de municipios.

Si se considera una clasificación de la siguiente manera:

- i) Municipios rurales (más de 50% de la población rural)
- ii) Municipios urbanos (más de 50% de la población urbana)
- iii) Municipios semiurbanos (más de 50% de la población semiurbana)
- iv) Municipios mixtos (la población se reparte entre las tres categorías sin que ninguna tenga al menos 50%).

GRÁFICA 3.18

Municipios según población en localidades



Entonces 60% de los municipios se consideraría rural, 24% semiurbano, 14% urbano y 2% mixto (ver gráfica 3.18).

La gráfica 3.19 muestra el IDH promedio, máximo y mínimo y sus componentes en cada categoría de municipios. Sistemáticamente se observan niveles más altos de desarrollo humano en los municipios urbanos.

Un hecho notorio es que los municipios urbanos y los rurales alcanzan niveles máximos similares en el índice de educación, pero los rurales tienen una mayor variabilidad y municipios con niveles considerablemente rezagados.

El análisis en términos de equidad de género también muestra una gran heterogeneidad, si bien el patrón indica que una mayor urbanización es consistente con la presencia de instituciones y normas que favorecen una mayor equidad (ver recuadro 3.5).

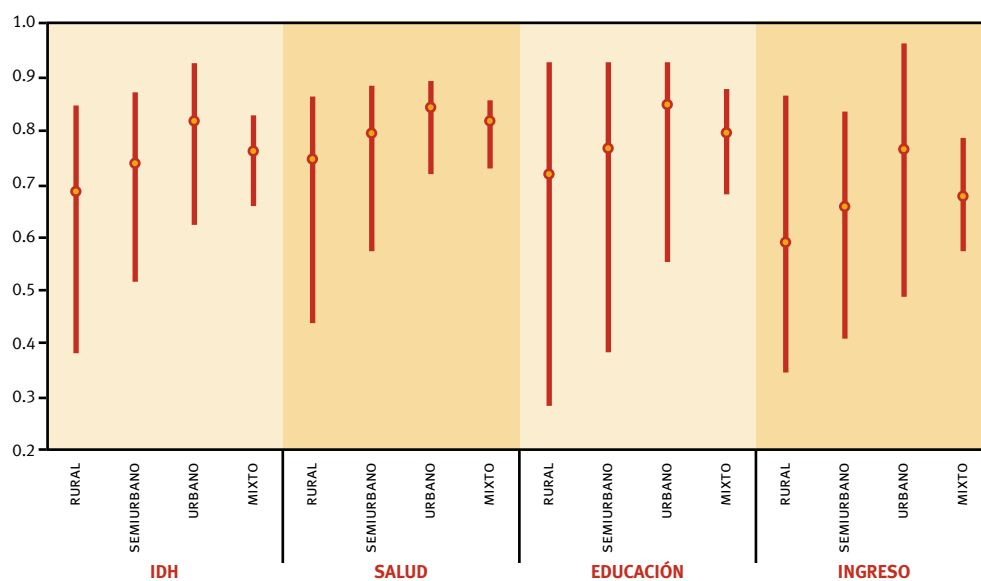
Si se analizan las características sociodemográficas de los diferentes tipos de municipios se pueden observar las diferencias en infraestructura y servicios (ver cuadro 3.3). Así, los grupos pueden definirse con base en varias dimensiones. La mejoría de ciertas características a medida que se urbaniza el municipio se observa en prácticamente todas las dimensiones, excepto en casos como el material no terminado de las paredes de las viviendas.

¹⁴ Un aspecto de especial interés es el análisis de las fuentes de ingreso en zonas rurales. Un estudio detallado de las características de la población con fuentes de ingreso no agrícolas en zonas rurales se encuentra en Soloaga *et al.* (2004).

¹⁵ Araujo (2004).

GRÁFICA 3.19

Promedio, máximo y mínimo del IDH y sus componentes por tipo de municipio



Fuente: Con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y PNUD (2004a)

RECUADRO 3.5

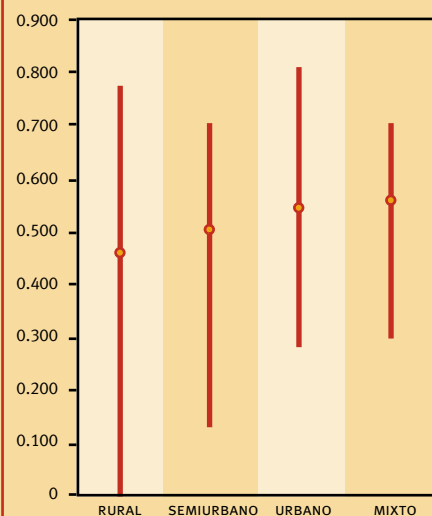
Equidad de género en los espacios rural y urbano

Según el INEGI (2004), en el año 2000 la cifra de mujeres que residían en localidades rurales era de 12.4 millones, una cuarta parte de la población femenina del país. Sólo diez entidades (Veracruz, Chiapas, Oaxaca, estado de México, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Guerrero, Hidalgo y Jalisco) concentran 68% de la población femenina rural. La gráfica muestra cómo las oportunidades de las mujeres que viven en zonas rurales para participar en su entorno político, de decisión, económico y social son, en promedio, menores a las que tienen las mujeres que viven en ciudades pequeñas y grandes. En los 139 municipios que presentan los índices de IPG más bajos del país la totalidad de la población vive en localidades rurales. La mayoría de estos municipios se encuentran en Oaxaca y algunos en Chiapas y Veracruz.

Sin embargo, los contrastes en el país revelan que algunos municipios cuya población es predominantemente rural han alcanzado logros muy importantes en términos de IPG. Aquiles Serdán y Santa Isabel, Chihuahua, así como General Treviño, Nuevo León, son municipios totalmente rurales que presentan mejores índices de IPG que cualquier municipio semiurbano o mixto.

Fuente: Con base en INEGI (2004b), "Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Mujer Rural" y PNUD (2004a).

IPG según tipo de municipio



Fuente: Con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y PNUD (2004a)

Otra forma de diferenciar lo rural y lo urbano en los municipios consiste en explorar en qué medida un corte urbano-rural basado en la densidad poblacional de los municipios corresponde o no a su realidad socioeconómica.

Araujo (2004) presenta un perfil general de los municipios de acuerdo con su densidad de población y sus características demográficas. Las variables que se comparan con la densidad poblacional son las características socioeconómicas que se incluyen en el Índice de Marginación del Conapo y con las dimensiones del IDH. Como se puede observar en la gráfica 3.20, la densidad poblacional presenta una correlación negativa con todos los componentes del Índice de Marginación del Conapo y con la mortalidad infantil. Por el contrario, está asociada en forma positiva con la asistencia escolar y el ingreso per cápita.

Lo que resalta de la gráfica 3.20 es que la curva de relación con la densidad poblacional presenta puntos de inflexión en regiones similares con varios indicadores. Por ejemplo, para los indicadores de hacinamiento, salario míni-

mo, mortalidad infantil e ingreso el punto de inflexión está en la región de una densidad poblacional de 50 habitantes por kilómetro cuadrado. Igualmente, la inversión del signo de la correlación entre densidad poblacional y existencia de piso de tierra en la vivienda ocurre a una densidad poblacional de 75, mientras que analfabetismo y agua entubada muestran puntos de inflexión alrededor de 100 habitantes por kilómetro cuadrado; asimismo, hacinamiento y analfabetismo tienen su segunda inflexión en una densidad poblacional de 150 personas por kilómetro cuadrado.

El análisis sugiere que una clasificación de los municipios de acuerdo con la densidad poblacional permitiría agrupar unidades con características socioeconómicas homogéneas. Es decir, el replanteamiento de la definición de los municipios o localidades rurales *versus* urbanas, utilizando el criterio de densidad poblacional, reflejaría grupos más consistentes y, por lo tanto, permitiría una clasificación más útil para fines de políticas públicas.

CUADRO 3.3

Características sociodemográficas de los municipios según su clasificación

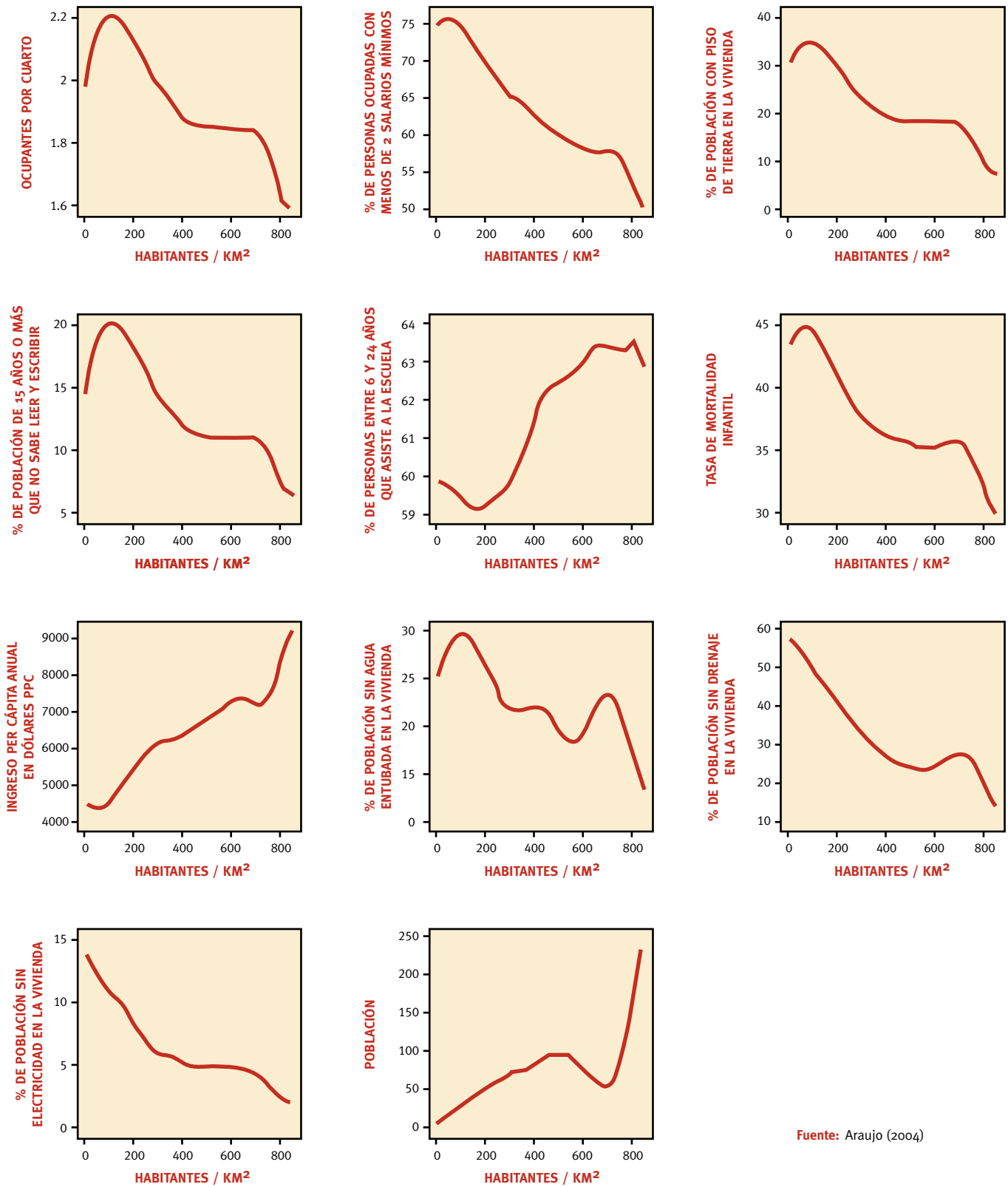
	RURAL	SEMI URBANO	URBANO	MIXTO
PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SIN INSTRUCCIÓN	21.07 <i>11.3117</i>	15.47 <i>8.9981</i>	9.39 <i>5.3169</i>	12.34 <i>5.1921</i>
GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD	4.7 <i>1.1330</i>	5.8 <i>1.3513</i>	7.5 <i>1.3265</i>	6.5 <i>0.9313</i>
PROMEDIO DE OCUPANTES EN VIVIENDAS PARTICULARES	4.67 <i>0.7213</i>	4.65 <i>0.6130</i>	4.41 <i>0.5478</i>	4.64 <i>0.5628</i>
PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS CON PAREDES DE MATERIAL DE DESECHO Y LÁMINA DE CARTÓN	0.57 <i>0.8661</i>	0.84 <i>1.5728</i>	1.10 <i>1.5097</i>	1.06 <i>1.1565</i>
PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE SERVICIO SANITARIO EXCLUSIVO	71.08 <i>16.9239</i>	77.36 <i>15.2485</i>	86.96 <i>7.3164</i>	80.27 <i>9.3957</i>
PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE RADIO O RADIOGRABADORA	69.22 <i>12.3232</i>	76.89 <i>11.0351</i>	84.77 <i>5.9499</i>	80.30 <i>6.8289</i>
PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE TELÉFONO	5.93 <i>7.0744</i>	14.67 <i>10.2964</i>	34.00 <i>14.9164</i>	20.11 <i>6.8276</i>
PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE CALENTADOR DE AGUA (BOILER)	14.14 <i>17.8971</i>	24.99 <i>19.6309</i>	40.76 <i>21.3710</i>	28.90 <i>16.6757</i>
PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE AGUA ENTUBADA	65.71 <i>23.2067</i>	78.51 <i>17.5466</i>	84.97 <i>11.6002</i>	78.14 <i>12.3568</i>

Fuente: Con base en INEGI. Censo de Población y Vivienda 2000.

Nota: La desviación estándar se muestra en cursivas debajo de cada indicador.

GRÁFICA 3.20

Densidad poblacional y características sociodemográficas de los municipios



Fuente: Araujo (2004)

EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Este capítulo ha mostrado que en México se observa un patrón de concentración económica inducido por distintos factores: la naturaleza misma de las economías de aglomeración, políticas públicas específicas como la inversión en infraestructura y razones geográficas. Los municipios tienden a converger entre grupos de características similares, pero forman bloques con niveles de desarrollo disímiles. Esto podría implicar un proceso de polarización regional.

La teoría económica señala que las regiones expulsoras de mano de obra tienden a converger más lentamente hacia los niveles nacionales de desarrollo, mientras que las regiones receptoras deberían converger a una tasa más alta. Esto se

confirma en México, cuyas regiones centro y el norte han sido receptoras de mano de obra durante las últimas décadas.

Los mercados laborales se ajustan a cambios en la actividad económica y la demanda laboral, pero no de manera absoluta, debido a fricciones naturales que limitan la movilidad. La política pública, sin embargo, tiene una función importante que cumplir para compensar la dinámica natural de la actividad económica, tanto en su componente federal y estatal como en su componente local. La búsqueda de un desarrollo más homogéneo desde un punto de vista regional, así como entre grupos y personas, mediante políticas locales de desarrollo humano, será materia del siguiente capítulo.

La acción pública en el ámbito local: ¿es posible la promoción del desarrollo humano desde el municipio?

EL DESARROLLO HUMANO EN EL ÁMBITO LOCAL

Las personas ejercen sus derechos, toman sus decisiones, entablan relaciones sociales y políticas y adquieren una visión inicial del mundo desde sus ámbitos más cercanos: la familia, la comunidad y las asociaciones políticas básicas. En México, la unidad geopolítica más cercana al individuo, con atribuciones de manejo de recursos y rendición de cuentas, es el municipio. Como se ha discutido en los capítulos anteriores, el análisis de lo municipal adquiere una importancia central cuando hablamos de un enfoque local del desarrollo humano.

La definición de los ámbitos de acción y atribuciones del municipio, sus niveles de compe-

tencia política y desarrollo económico, están condicionados por el marco de acción de las políticas federales y estatales. Este capítulo plantea que, en ciertas condiciones, existe un significativo margen de acción para generar dinámicas de desarrollo humano que partan de lo local. Se trata de un enfoque “de abajo hacia arriba” que pueda aprovechar el entorno institucional y económico existente para promover acciones locales con impacto definido sobre individuos y comunidades específicas. Las desigualdades regionales descritas anteriormente pueden entenderse en gran medida, aunque no completamente, como obstáculos sobre los que se puede incidir a nivel local.

DISTINTAS VISIONES DEL ÁMBITO DE LA ACCIÓN LOCAL

El federalismo y la democracia son temas que en los últimos años se han convertido en referentes fundamentales para la mayoría de las discusiones sobre políticas públicas en México. La creciente responsabilidad y rendición de

cuentas de los gobernantes ha cambiado de forma fundamental la relación entre los ciudadanos y el gobierno. A pesar de esta verdad indiscutible, existen distintas visiones sobre la función que ha desempeñado en este proceso la acción

pública del nivel de gobierno más cercano al ciudadano, el municipal. Por una parte, existe la visión de que el país ha pasado, en términos generales, de un centralismo autoritario a un federalismo democrático. En el ámbito del desarrollo social este tránsito se ha visto particularmente reflejado en una transformación radical de la manera en que el gasto público federal se canaliza por medio de transferencias de fondos descentralizados a los estados y los municipios, con base en fórmulas transparentes e indicadores objetivos.¹

Pero también existe una visión menos optimista acerca de la capacidad que tienen los gobiernos locales para cumplir sus funciones constitucionales. De acuerdo con esta perspectiva, los gobiernos locales en México se caracterizan fundamentalmente por su heterogeneidad y por la precariedad de sus recursos. Asimismo, las reformas recientes al artículo 115 de la Constitución (1983 y 1999) habrían ampliado las obligaciones de los gobiernos municipales, pero sin aportar reglas, recursos e incentivos para cumplirlas. Según esta visión, lo local en México es en realidad federal y los gobiernos municipales son solamente gestores y ejecutores de acciones y programas sobre los que tienen poca capacidad de influencia real y efectiva.²

Los patrones de desarrollo humano descritos en los capítulos anteriores, tanto en las entidades federativas como en los municipios, están determinados por distintos factores, algunos relacionados con acciones públicas específicas. Por ello vale la pena intentar responder preguntas como las siguientes:

1. ¿Qué espacios reales de acción existen a nivel local para incidir sobre el desarrollo humano en términos de ingreso, salud y educación, dado el marco institucional y su evolución?
2. ¿Qué espacios existen para la acción en aspectos más amplios del desarrollo, como la seguridad ciudadana, el acceso a justicia y la participación, y qué responsabilidades implican?
3. ¿Qué restricciones enfrentan los gobiernos locales para ejercer sus responsabilidades desde el punto de vista institucional?
4. ¿Qué funciones cumplen la competencia política y la rendición de cuentas en el desempeño de los gobiernos locales?

Para responder estas preguntas es importante repasar la evolución del marco institucional vigente, que asigna atribuciones y responsabilidades específicas a los gobiernos locales.

EL FEDERALISMO Y EL CENTRALISMO EN LA HISTORIA DE MÉXICO

La historia de la relación entre lo local y lo federal en México es larga y compleja. De hecho, pocos países han padecido un litigio tan largo y cruento para definir su organización política definitiva. Durante la mayor parte del siglo XIX las opciones oscilaron entre la monarquía y la república. Aun entre los republicanos hubo un largo debate entre federalistas y centralistas. Ello dio lugar a prolongadas discusiones, a un marco institucional cambiante e incierto y a conflictos que tuvieron un alto costo político para el país. En 1867, con el triunfo de la República sobre el imperio de Maximiliano y el restablecimiento de la Constitución de 1857, el federalismo quedó definitivamente arraigado en México en términos

legales. A partir de ese momento quedó finalmente establecida la pertinencia del régimen federal, aunque el equilibrio entre facultades y ámbitos de competencia de los distintos niveles de gobierno siguió siendo un problema que no alcanzó un consenso definitivo.³

Desde la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, a principios de 1824, y prácticamente hasta nuestros días, el federalismo mexicano ha pasado alternadamente por periodos de descentralización y centralización (ver recuadro 4.1).

¹ Un ejemplo de esta visión es Díaz-Cayeros, 2004.

² Ver, por ejemplo, Merino, 2004.

³ Un análisis detallado de la historia del federalismo en México se encuentra en Lomelí, 2004.

Etapas del federalismo mexicano

ANTECEDENTES

- a) Constitución Federal de los Estados Unidos de América surgidos de la Convención de Filadelfia en 1787.
- b) Instancias locales de gobierno y administración dentro de la monarquía española.

FEDERALISMO ACOSADO

Comienza durante el mandato de Agustín de Iturbide (mayo 1822-marzo 1823), en el cual las posiciones se dividían entre centralistas y federalistas.

La Constitución Federal de 1824 estipulaba que las legislaturas de los estados elegirían al presidente y al vicepresidente de la República; el Poder Legislativo Federal estaría conformado por un congreso bicameral y los ayuntamientos estarían reglamentados por los congresos de los estados. Durante 1836 México tuvo dos constituciones centralistas: las Siete Leyes y las Bases Orgánicas. En 1843 se estuvo a punto de restablecer el federalismo, pero nuevos pronunciamientos militares a favor del centralismo impidieron la promulgación de una nueva Constitución federal.

FEDERALISMO TRIUNFANTE: SEGUNDA REPÚBLICA FEDERAL

Comenzó el 6 de agosto de 1846. Hacia 1847 se aprueba el Acta de Reformas y el 24 de mayo de 1848 se inicia la reconstrucción nacional. El final de este periodo, en 1853, marcó un regreso al centralismo.

El 5 de febrero de 1857 se promulga la Constitución Federal del mismo año, que representa un parteaguas en la historia de México por varias razones:

- Consagra la separación entre la Iglesia y el Estado.
- Estipula libertad de cultos y libera del pago de diezmos.
- Define las garantías para garantizar su inviolabilidad.
- Establece definitivamente el sistema federal como forma de organización política, zanjando la discusión entre federalismo y centralismo.
- Fortalece al Legislativo al depositarlo en una sola cámara y coloca en una situación vulnerable al Ejecutivo.

FEDERALISMO ACOTADO

Durante el gobierno de Juárez no se realizó ningún cambio a la Constitución y el Presidente dispuso de facultades extraordinarias. Los gobiernos que se sucedieron a partir de 1867, a excepción del de Madero, promovieron la centralización del poder político por diversas razones: desde reducir el poder de los cacicazgos hasta evitar que el poder político se dispersara.

Durante el Porfiriato se realizaron diversas reformas para incrementar las atribuciones del Ejecutivo en menoscabo de los estados.

REFORMAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN LOS DEBATES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En 1916 se realizaron reformas a la Constitución en tres ámbitos. En el *ámbito político*: sufragio directo, nueva distribución de competencias entre gobierno federal y los distintos niveles, y desaparición de las jefaturas políticas como nivel intermedio entre estados y municipios; en el *ámbito social*: educación laica y estatuto jurídico de la Iglesia, y en el *económico*: régimen de propiedad y establecimiento de derechos laborales. En términos generales, la Constitución de 1917 reforzó la tendencia centralizadora al reducir el área de competencia de los municipios.

FEDERALISMO FORMAL Y CENTRALISMO DE FONDO

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y las reformas llevadas a cabo durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas aceleraron el proceso de centralización del poder político, que corrió paralelo al proceso de centralización del control sobre la recaudación y la asignación de los recursos públicos.

En 1982 se dio un cambio de tendencia, mediante la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y los municipios.

Fuente: Lomelí, 2004.

La Federación Mexicana surgió de un virreinato que durante más de dos siglos había tenido un gobierno centralizado y que, apenas en 1786, fue subdividido en intendencias. Estas intendencias serían en no pocos casos los antecedentes territoriales de los actuales estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1824, que abarcó dos periodos que suman menos de 18 años (1824-1835 y 1846-1853), el país intentó una descentralización completa que desquició el sistema tributario colonial y, según los recuentos históricos, provocó una caída de la recaudación (ver recuadro 4.2).

La primera República federal se caracterizó por una situación de difícil gobernabilidad y fragilidad fiscal, problemas que no pudieron superarse con las dos constituciones centralistas que estuvieron vigentes en el periodo, enmarcadas en las Siete Leyes (1836-1842) y las Bases Orgánicas (1843-1847).

Más tarde, la Constitución de 1857 intentó fortalecer el sistema federal y el Senado de la República desapareció debido a la percepción de que limitaba la autonomía de los estados sin ser realmente garante del pacto federal. Pronto fue claro, sin embargo, que el Congreso unicameral

RECUADRO 4.2

Constitución Federal de 1824

CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 1. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.

Artículo 2. Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, al que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancias llamadas Provincias Internas de Oriente y Occidente y el de la Alta y Baja California con los territorios anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitan.

Artículo 4. La nación mexicana ha adoptado para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal.

Artículo 6. Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

DIVISIÓN TERRITORIAL

Artículo 5. Las partes de la Federación son los estados y territorios siguientes: el estado de Las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de San Luis Potosí, el de Querétaro, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Artículo 162. Ninguno de los estados podrá:

1. Establecer sin el consentimiento del Congreso General derecho alguno de tonelaje ni otro alguno de puerto.
2. Imponer sin consentimiento del Congreso General contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo.
3. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso General.
4. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediata cuenta en estos casos al presidente de la República.
5. Entrar en transacción o contrato con otros estados de la Federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o en su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites.

Fuente: Lomelí, 2004.

no creó los mecanismos institucionales adecuados para garantizar el acatamiento del orden constitucional federal por parte de los estados (ver recuadro 4.3).

Esto llevó a los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada a buscar el restablecimiento del Senado, que Lerdo logró en 1874. La historia nos indica que las luchas entre federalistas y centralistas adquirieron un nuevo tono cuando el federalismo triunfó como la forma de organización política de la nueva República y se acrecentaron las tensiones entre el gobierno federal y los estados.

La conformación de los estados fue resultado de un largo proceso. Durante el siglo XIX se erigieron nuevos estados a expensas de los más fuertes o belicosos, en parte como respuesta a los reclamos locales, pero también como una estrategia central para debilitar a esas entidades. Aguascalientes surgió como una escisión de Zacatecas; Nayarit (primero Territorio de Tepic) y Colima se separaron de Jalisco; Campeche y el territorio de Quintana Roo se crearon a partir de Yucatán; Guerrero se erigió con territorio de los estados de México, Michoacán y Puebla; Morelos e Hidalgo, por su parte, se constituyeron a

RECUADRO 4.3

Constitución Federal de 1857

CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos en la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

DIVISIÓN TERRITORIAL

Artículo 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

Artículo 43. Las partes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California.

Artículo 45. Los estados de Colima y Tlaxcala conservarán en su nuevo carácter de estados los límites que han tenido como territorios de la Federación.

Artículo 46. El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad ocupa el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar

RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Artículo 109. Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Artículo 110. Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Artículo 111. Los estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición que puedan celebrar los estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

Artículo 114. Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

Fuente: Lomelí, 2004.

partir del cada vez más menguado territorio del estado de México. Distintas entidades establecerían normas para la constitución de municipios, con una lógica basada en el control de liderazgos locales. De esta manera, el gobierno municipal surge con un nivel importante de supeditación al gobierno estatal, que a su vez se fortalece en la medida que mantiene una relación de apoyo al gobierno central.

La Revolución Mexicana no fue una revolución federalista. De hecho, la ambigüedad de la Constitución de 1917 en materia de federalismo fiscal permitió el inicio de una etapa de concen-

tración de atribuciones y recursos en el gobierno federal.

Esta tendencia se vio reforzada por un proceso continuo de centralización del poder político y de la recaudación a partir de 1922, cuando el presidente Álvaro Obregón comienza a suprimir el poder político de cacicazgos revolucionarios de los estados. A partir del régimen de Miguel Alemán se abandona la discusión acerca de la delimitación de competencias tributarias entre estados y Federación y toma fuerza la tendencia hacia la construcción de un sistema de coordinación fiscal, en el cual los

RECUADRO 4.4

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917

CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

DIVISIÓN TERRITORIAL

Artículo 43. Las partes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Distrito Federal, el territorio de la Baja California y el territorio de Quintana Roo.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión federal.
- II. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de 80 mil habitantes y los elementos necesarios para proveer su existencia política.
- III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes.
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados.
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes federales.

RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Fuente: Lomelí, 2004.

estados renuncian a cobrar ciertos impuestos a cambio de que la Federación les participe una parte de la recaudación federal.

Esta situación no se revertiría hasta 1983, con las reformas al artículo 115 de la Constitución y con el inicio de una descentralización limitada. La alternancia política en los gobiernos estatales, que se inició con el triunfo del PAN en Baja California en 1989, fortaleció la tendencia descentralizadora, contraria a la centralización y la consolidación del presidencialismo que caracterizaron la mayor parte del siglo XX. Finalmente, se llevó a cabo el cambio constitucional de 1999, plasmado en un renovado artículo 115 de la Constitución, que establece las bases institucionales actuales.

Los municipios han desempeñado un papel central en varias etapas fundamentales de la

historia de México (Merino, 2004). Por ejemplo, apoyaron la organización y la gestión de movimientos políticos decisivos. La Reforma no habría sido posible sin gobiernos locales que acataran y respaldaran las nuevas leyes. Asimismo, durante los periodos de ejercicio centralizado del poder en el siglo XX, los municipios fueron la clave para dar legitimidad al sistema basado en el presidencialismo. Los municipios se constituyeron en espacios que fortalecían la gobernabilidad. Una tercera contribución importante fue que en este nivel de gobierno se inició la apertura democrática: para el año 2000, cuando cambió el partido en el gobierno federal, tres cuartas partes de los electores ya habían vivido el fenómeno de la alternancia en sus gobiernos locales.

EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ACCIÓN LOCAL

El ámbito de competencia y acción real de los municipios debe entenderse desde sus bases: la forma de gobierno, las atribuciones y obligaciones legales y los recursos y formas de financiamiento a que tienen acceso. El artículo 115 de la Constitución mexicana especifica en su párrafo tercero que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública (en los términos del artículo 21 de la misma Constitución), policía preventiva municipal y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento del municipio para el ejercicio de sus funciones, el párrafo cuarto del artículo 115 estipula el manejo de la hacienda municipal, como sigue:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; y
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

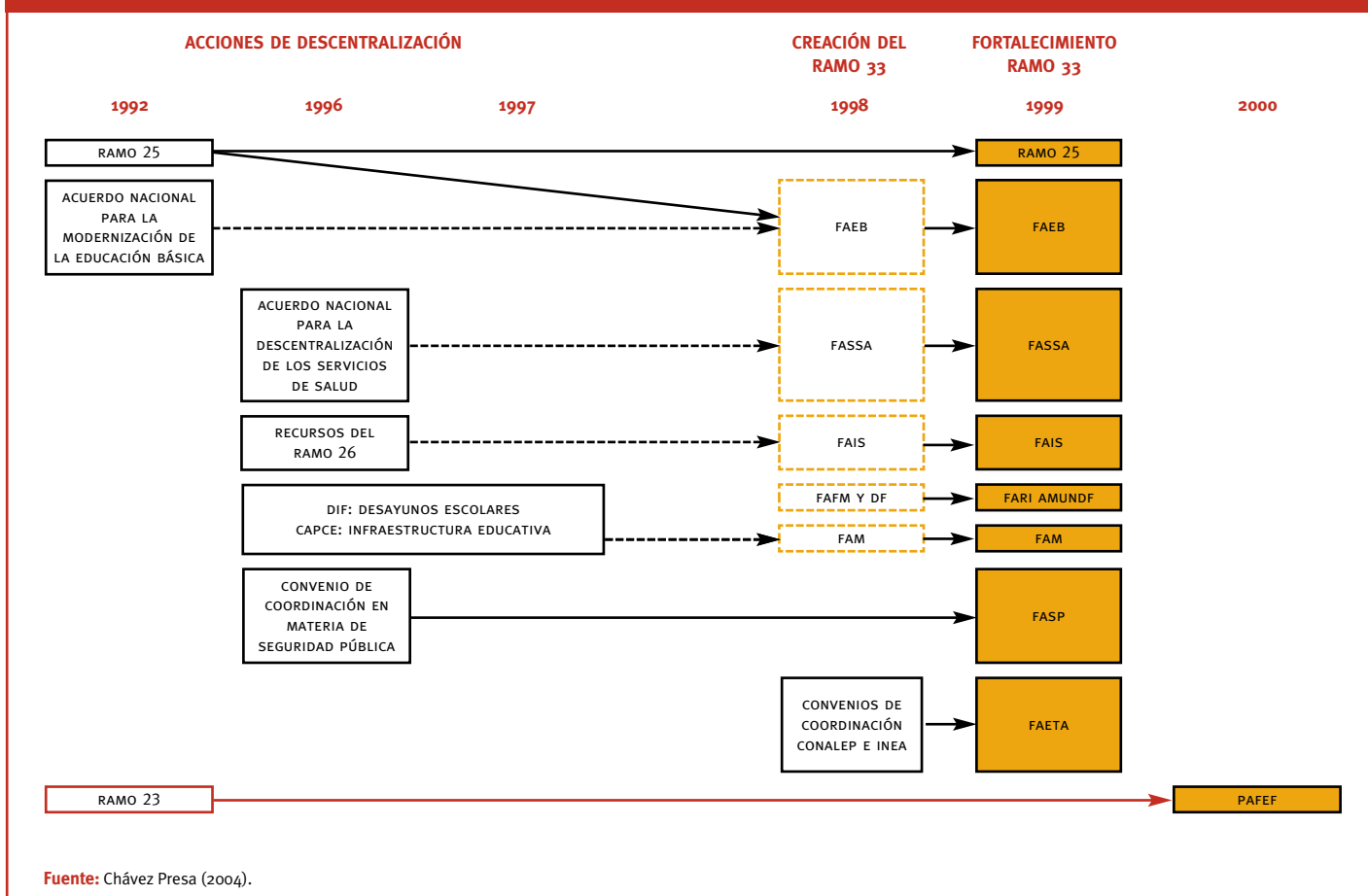
Posteriormente, se eliminó de la Constitución la facultad de la Federación para limitar las atribuciones de los estados en la fijación de dichas fuentes de ingresos propios, es decir, de los incisos a) y c). Asimismo, impide que las leyes estatales impongan exenciones o subsidios particulares en términos de dichas contribuciones.

Lo anterior describe lo que constitucionalmente implica el marco institucional en términos de atribuciones, ámbitos de acción y fuentes de financiamiento. En cuanto a las fuentes de financiamiento, los cambios más relevantes se han dado en el ámbito de las participaciones federales, cuya evolución es fundamental para entender el acceso de los municipios a recursos para ejercer su acción local. La gráfica 4.1 muestra la evolución de la descentralización presupuestal que ha tenido lugar en México durante los últimos ocho años.

En general, los estudios sobre federalismo fiscal han analizado la eficacia y eficiencia de procesos de descentralización del gasto (Chávez Presa, 2004). La propuesta de este informe es identificar espacios de acción local dentro del marco vigente y analizar sus posibilidades y obstáculos. Experiencias de descentralización en Bolivia y Colombia, entre otros países latinoamericanos, han sido objetivamente exitosas en redirigir la inversión pública y la calidad del gasto en beneficio local (Faguet, 2004). La información sobre estos procesos señala que la descentralización del gasto puede tener efectos positivos cuantificables sobre las comunidades si viene acompañada de incentivos correctos: rendición de cuentas, mecanismos efectivos y competitivos de participación local (opuestos a los cacicazgos monopólicos) e instrumentos de provisión de información sistemática a los beneficiarios sobre alternativas y usos del gasto.

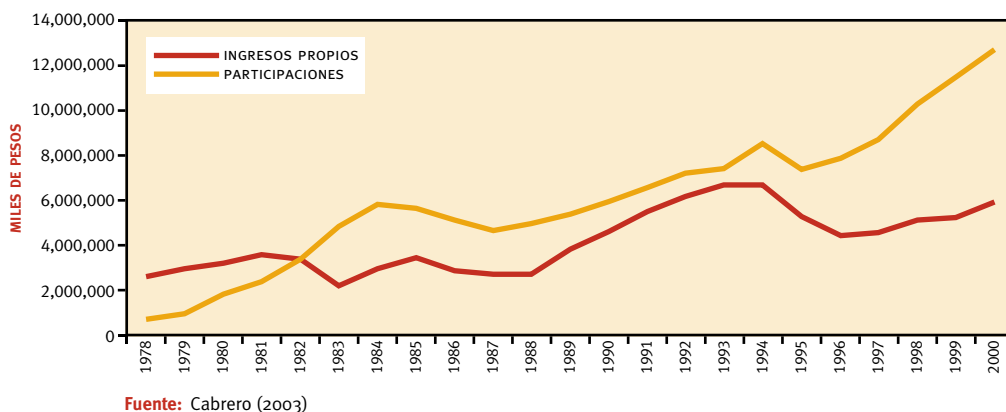
GRÁFICA 4.1

Proceso de Descentralización en Materia de Gasto



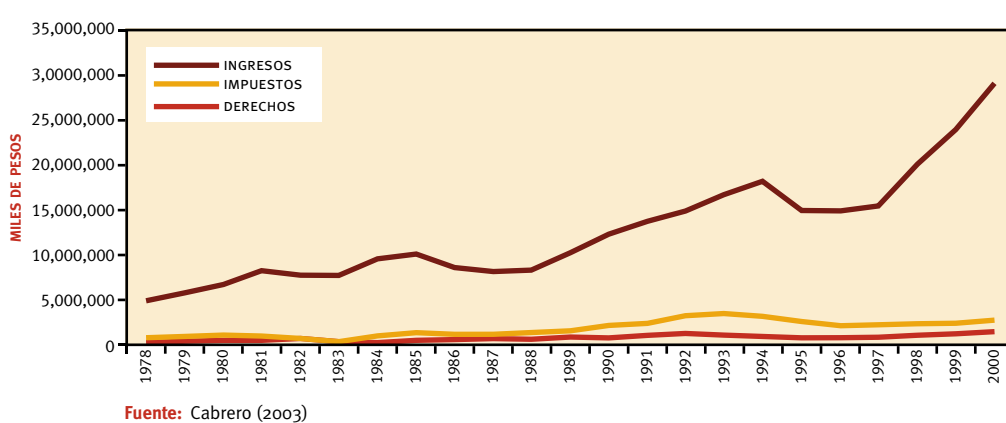
GRÁFICA 4.2

Ingresos directos propios y participaciones federales del municipio a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos 1994=100)



GRÁFICA 4.3

Evolución de impuestos y derechos al interior de los ingresos totales municipales a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos 1994=100)



Como se ve en la gráfica 4.1, el acceso a recursos federales se ha incrementado durante los últimos años. Sin embargo, el diseño institucional y la estructura de incentivos propicia que los gobiernos locales no busquen necesariamente incrementar sus niveles de provisión de servicios básicos para no ser castigados mediante la reducción de fondos federales. Al mismo tiempo, el acceso a dichos fondos debilita el esfuerzo local por hacerse de ingresos propios, que se obtienen en muchos casos a un costo político alto.

El análisis de los procesos de transferencia de recursos y facultades a los gobiernos locales

muestra que los esquemas de restricción presupuestal blanda y los que premian el rezago debilitan la democracia y la eficacia de la política pública local (Faguet, 2004).⁴ En cambio, esquemas que fortalecen los incentivos al esfuerzo recaudatorio local, compensan rezagos y premian avances tienen mayor probabilidad de éxito. Este es uno de los argumentos centrales de una hipótesis según la cual, a partir de la reforma de 1999, el esfuerzo de recaudación local se ha visto

⁴ La evidencia sobre rescates financieros a gobiernos estatales y la existencia de restricciones presupuestales blandas, así como sus determinantes, se presenta en Giugale, *et al.*, 2000.

debilitado por el incremento sustancial de los fondos federales (Moreno, 2003). Para 2002, los ingresos propios de los municipios (constituidos principalmente por el impuesto a la propiedad) eran apenas alrededor de 10% de sus presupuestos. Los fondos federales totales representaron más de 70% de los recursos a los cuales los municipios tuvieron acceso (ver gráficas 4.2 y 4.3).

A la hipótesis del problema de incentivos se suma otra posible explicación que se basa en la incapacidad de gestión local. Un porcentaje muy importante de los gobiernos municipales no cuenta con capacidad administrativa para una recaudación eficaz (Merino, 2004). Si bien hubo un proceso de profesionalización de las haciendas municipales entre 1995 y 2000 –años para los cuales existe información comparable–, hacia el final de ese periodo menos de 40% de los gobiernos municipales en México tenía una oficina de planeación y finanzas en su estructura administrativa y menos de la mitad disponía de un área de tesorería (Cabrero, 2003; ver gráfica 4.4).

En todo caso, debido a los incentivos establecidos en los mecanismos de asignación y a la complejidad que implica una recaudación efi-

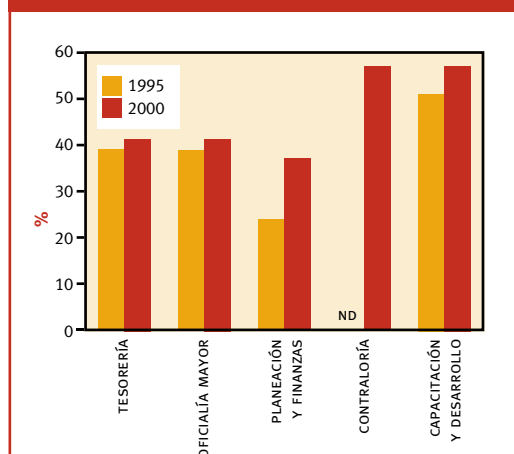
caz, un número importante de gobiernos municipales se ha apoyado en los fondos federales y no ha ejercido la atribución constitucional que les permite obtener ingresos propios para llevar a cabo sus funciones. Estas dos condiciones, el diseño de incentivos y la heterogénea capacidad administrativa de los gobiernos locales, explican en buena medida la creciente brecha entre los fondos federales y la recaudación propia de los municipios. El grado de dependencia de fondos federales se relaciona directamente con el tipo de municipio (ver gráfica 4.5).

Los procesos administrativos para acceder a fondos federales pueden ser sumamente complejos; por ello, municipios relativamente más ricos y con mayor capacidad administrativa tienen una ventaja comparativa en la obtención de dichos fondos. En, cierta medida, esto se debe a que una gran parte de los fondos que van a los municipios se clasifican como federales para fines de auditoría.

El entramado de normas impone a los municipios cargas desproporcionadas. Es indudable la importancia de las reformas de 1999, que por primera vez en la historia de México reconocen a los gobiernos municipales como tales y les otorga una serie de atribuciones exclusivas.

GRÁFICA 4.4

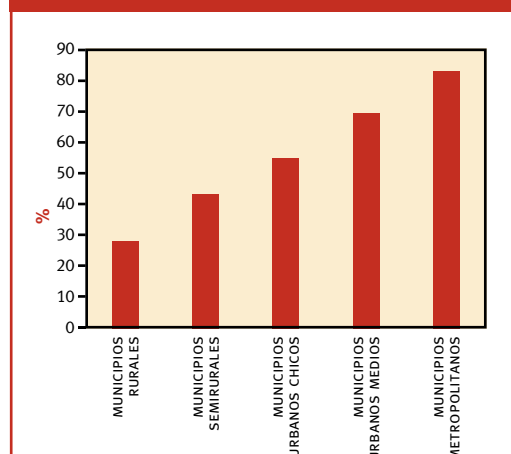
Municipios que tienen áreas administrativas relacionadas con el manejo financiero, 1995 y 2000



Fuente: Cabrero (2003)

GRÁFICA 4.5

Municipios en los que el rubro de Participaciones tuvo un peso menor a 50% del total de ingresos (por tipo de municipio)



Fuente: Cabrero (2003)

Sin embargo, un estudio preliminar sobre rutinas de gestión local en el ámbito rural (Merino, 2005) plantea que existe una desproporcionada carga de normatividad que restringe la capacidad de acción autónoma de los gobiernos locales y les impone enormes demandas de tiempo y recursos. Existen, de acuerdo con dicha investigación, 126 normas emitidas por el Legislativo federal que son de cumplimiento obligatorio para los gobiernos municipales, así como 844 expresiones normativas que le atan a través de atribuciones, obligaciones directas e indirectas, prohibiciones y convenios.

LOS MUNICIPIOS Y EL IDH

Cuando se piensa en la posibilidad que tienen los gobiernos locales de incidir en el desarrollo, una primera aproximación consiste en mirar a los componentes del Índice de Desarrollo Humano. En términos de ingreso, por ejemplo, el municipio tiene entre sus atribuciones instrumentos importantes de desarrollo y promoción económica. La Constitución estipula que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia (cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios);
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización de suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

En vista de tal entramado de restricciones y obligaciones, la gestión municipal resulta muy compleja y la mayoría de los gobiernos municipales de México carece de los recursos necesarios para ejercerla.

Como un ejemplo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable supone la creación de comités locales para que el municipio pueda tener acceso a recursos. Estos comités se denominan Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Los CMDRS, ya creados, son fuentes potenciales de presión política importante si el acceso a recursos fracasa.

- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

¿En qué medida pueden utilizarse estas atribuciones para la promoción del desarrollo humano en términos de ingreso, empleo, educación y salud? Existe un conjunto de mil 334 experiencias registradas y documentadas sobre el papel de los actores municipales en el desarrollo humano local, del cual se tomó una muestra para su análisis en este Informe.⁵ Aunque limitada, esta información identifica casos que tienen que ver directamente con la participación ciudadana en la planeación y el desarrollo humano local, la generación de empleos productivos, el fomento

⁵ La base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, certamen que desde el año 2001 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford convocan con el fin de que los gobiernos municipales mexicanos presenten resultados y experiencias que consideren destacados. Las mil 334 experiencias están brevemente descritas en dicha fuente de información. Sin embargo, 113 están más ampliamente documentadas debido a que fueron las mejor evaluadas en el certamen. Para consultar la base de datos véase CIDE-FF *Prácticas municipales exitosas*, tomos I, II, y III. Para consultar las experiencias semifinalistas véase Cabrero, 2002 y 2003, y García del Castillo, 2003.

a la educación, programas de salud pública, inversión física en infraestructura básica y programas de inserción social y de conservación de los recursos naturales.

Se han registrado y documentado 523 experiencias municipales consistentes con esquemas de promoción del desarrollo humano, 40% del total de los programas presentados durante los tres primeros años del Premio Gobierno y Gestión Local. Las acciones municipales orientadas al bienestar social y el desarrollo humano ocupan un lugar importante en la agenda de políticas públicas locales.

Estos casos hacen evidente que los gobiernos municipales han utilizado los instrumentos a su alcance para promover la inversión, el empleo y la generación de ingresos locales. Es claro que la muestra contenida en la base de datos analizada por Cabrero (2004) tiene un sesgo importante al incluir proyectos que han sido previamente considerados como potencialmente dignos de reconocimiento por algún indicador de éxito. Destaca que si bien alrededor de 30% de los proyectos participantes son de municipios en zonas metropolitanas o municipios grandes, 26% surgen en municipios semirurales (entre 15 mil y 50 mil habitantes) y 24% en municipios pequeños y rurales (con menos de 15 mil habitantes). Asimismo, 25% de los municipios concursantes con proyectos competitivos de desarrollo local son de alta o muy alta marginación.⁶

Existe evidencia de que municipios muy rezagados son capaces de generar iniciativas locales relevantes a pesar de las limitaciones financieras. De hecho, 71% de los municipios analizados tiene una capacidad financiera inferior al promedio nacional. Ello quiere decir que estos municipios poseen un margen de autonomía respecto del gasto federal inferior a 45%. Asimismo, la muestra incluye municipios que no tienen una participación importante en la inversión en obras públicas. En 54% de los municipios de la muestra dicha

participación es menor a 20% (promedio nacional). Además, 69% de los municipios no supera el promedio nacional de 21% en autonomía financiera, es decir, en la generación y recaudación de ingresos propios directos respecto del total de los ingresos municipales.⁷ En general, los municipios incluidos en este estudio tienen indicadores financieros por debajo de los promedios nacionales, es decir, sus finanzas públicas son relativamente precarias.

Por otra parte, 17% de las experiencias tienen que ver directamente con la “participación ciudadana en la planeación y el desarrollo regional”, una categoría en la cual el motor del desarrollo local son los ciudadanos en un sentido congruente con el concepto de “agencia”. Hay programas específicos con proyectos de generación de empleo, programas dirigidos a individuos desocupados y jóvenes en busca de oportunidades. En algunos casos se trata de proyectos individuales pero carentes de recursos suficientes para iniciar una actividad sin apoyo público.

Existen esquemas exitosos para promover la inversión y fortalecer la generación local de ingresos. Como ejemplos de este tipo de acciones destacan programas como Incubadora de Microempresas, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y Promoción Económica de Mexticacán, Jalisco, este último vinculado con el desarrollo de cadenas productivas para impulsar la industria local del helado (ver recuadro 4.5).

Por lo que se refiere a la educación básica, la responsabilidad fundamental recae sin duda en los gobiernos estatales. El financiamiento educativo en México es un tema complejo, pues los estados cubren distintas proporciones de su gasto en educación básica, aunque el gobierno federal transfiere, a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), la mayor parte de los recursos para su financiamiento.⁸ Los gobiernos municipales realizan frecuentemente

⁶ Clasificación de acuerdo con el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo).

⁷ La *capacidad financiera* indica el margen de maniobra que tiene el gobierno municipal para solventar con ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) los gastos administrativos. En sentido inverso, un mayor índice de *dependencia financiera* indica una menor autonomía de la hacienda municipal. Véase Cabrero y Orihuela, 2002.

⁸ Un análisis del proceso de descentralización del gasto en educación y salud se encuentra en Chávez-Presa, 2004.

mantenimiento de escuelas, a pesar de que no es su obligación. Los municipios tienen, dentro del ámbito de sus atribuciones y acceso a recursos, instrumentos que les permitirían coadyuvar de manera importante a la asistencia y el aprovechamiento escolar. Existen varios ejem-

plos. Recientemente se ha hecho evidente la relación que existe entre seguridad pública y asistencia escolar. Los hogares pueden restringir la asistencia a clases por razones de seguridad. Programas como *Camino seguro* o *Mochila segura*, que dependen de acciones locales, tienen un

RECUADRO 4.5

Programas en diversos municipios de México

DESARROLLO REGIONAL DE LOS PUEBLOS ZAPOTECAS.

SAN BALTASAR YATZACHI, OAXACA

El principal objetivo del programa es apoyar el desarrollo social, económico y cultural, local y regional, mediante la gestión de acciones que propicien un mejor nivel de vida para los habitantes de municipios y localidades.

Las principales acciones han estado encaminadas a la apertura, mantenimiento y pavimentación de caminos, el aliento a la producción y productividad agropecuaria, entre otras, lo cual impacta directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Destaca la conformación de una estructura organizativa en torno a una mesa directiva, la cual integra a las autoridades de los diferentes municipios y agencias municipales del sector Zoogocho. En algunas etapas también se vieron involucradas otras instancias del gobierno del estado. Sin embargo, el liderazgo del programa ha recaído en gran medida en las autoridades municipales.

Parte importante de los servicios públicos con que cuentan las localidades de esta región se lograron con las contribuciones de las organizaciones de migrantes.

En este caso se puede ver claramente cómo se construye el puente entre lo local y lo regional, entre lo local y lo federal.

PROMOCIÓN ECONÓMICA EN MEXTICACÁN, JALISCO

Este programa constituye un ejemplo de un modo de desarrollo de cadenas productivas.

Los objetivos del programa fueron:

- 1) Generar cadenas productivas alrededor de la industria del helado.
- 2) Reorientar el aparato productivo local hacia actividades económicas de mayor rentabilidad.
- 3) Generar empleo y reducir la migración.
- 4) Proyectar al municipio como la capital nacional del helado.

Para alcanzar los objetivos, las autoridades municipales recurrieron a una serie de instrumentos estratégicos y de gestión, los cuales incluyeron la creación de un grupo de asesores externos para realizar estudios técnicos y de factibilidad del programa.

Hubo diversos canales y redes que complementaron la política de impulsar la industria del helado. En primer lugar, el ayuntamiento mantuvo desde el inicio del programa una estrecha relación con tres consultorías para recibir asesoría en planeación estratégica, estudios de mercado y proyectos de inversión. En segundo lugar, se creó ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores el Grupo Produce Mexticacán, S. C. El gobierno municipal también tuvo la iniciativa de capacitar a los agricultores y se fundó la Asociación Nacional de Helados de Mexticacán.

Los logros obtenidos con este programa fueron:

- 1) La creación de un Departamento de Desarrollo Económico y Rural.
- 2) La organización de una exposición del helado y la creación de infraestructura en torno a este evento.
- 3) El proyecto de crear una nave industrial para el establecimiento de empresas complementarias a la industria del helado, como el vivero de fresas.
- 4) La organización de los distintos sectores productivos permitió que en 2001 cuatro millones de pesos del presupuesto municipal, que fue de 12 millones de pesos, se destinaran a obra pública.
- 5) Generación de más de 100 empleos directos.

RECUADRO 4.5 (CONTINUACIÓN)

Programas en diversos municipios de México

INCUBADORA DE MICROEMPRESAS

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS

La finalidad del programa fue generar empleos y promover la actividad empresarial en el municipio mediante la utilización de microcréditos.

Los objetivos del programa fueron los siguientes:

- Estimular la generación de empleos permanentes.
- Impulsar el desarrollo de los sectores productivos del municipio.
- Establecer un marco legal idóneo para la creación de sectores productivos.
- Promover la cultura empresarial.
- Promover la calidad de vida y la generación de ingresos justos.
- Interactuar con organismos e instituciones públicas, privadas y sociales para diseñar y aplicar programas que contribuyan al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

Para detectar a los emprendedores que recibirían apoyo mediante diversos incentivos, se configuró un grupo especial encargado de evaluar la viabilidad de las ideas y los proyectos, formado por un consejo directivo, un director general y una secretaría que funcionó como enlace con los coordinadores administrativos, académicos y evaluadores de proyectos.

Este proyecto demostró que, ante la existencia de desigualdades en una zona o entre regiones, la intervención pública y la ayuda social pueden desencadenar procesos productivos viables. El resultado óptimo es la coordinación entre la acción del Estado y los mecanismos de mercado.

Fuente: Cabrero, 2004.

impacto sobre la asistencia escolar, sobre todo en zonas semiurbanas y urbanas.⁹

Crear un entorno urbano propicio para la educación es una tarea local, que requiere pavimentación, seguridad preventiva y alumbrado público, como elementos centrales. Los municipios también pueden llevar a cabo la “certificación ciudadana” de la calidad escolar, que al hacerse pública ejerce presión competitiva para mejorar los servicios. Además, pueden aplicar medidas educativas complementarias, como la creación de bibliotecas públicas municipales en donde se brinden servicios de apoyo docente con maestros voluntarios (jóvenes universitarios y maestros en retiro, por ejemplo) y se fomenten la lectura y la investigación. Pardo (2003) ha planteado una visión del municipio como espacio de acción educativa complementaria (ver recuadro 4.6).

El municipio tiene un amplio margen de acción para fomentar un entorno saludable. Si

bien no puede proveer directamente servicios de salud pública, sí cuenta con importantes elementos para establecer un marco de políticas sanitarias, lo que se ha consolidado en la iniciativa llamada “Municipios saludables”, que dio origen a la Red Mexicana de Municipios por la Salud.¹⁰ Esta red parte de un esquema propuesto en Europa en los años ochenta, llamado “Ciudades sanas”. En 1993 se inició con 11 municipios, y para 2004 ya tenía mil 971 alcaldías afiliadas. El objetivo de la red es facilitar y fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias locales de promoción de la salud. Algunos ejemplos de intervenciones exitosas de gobiernos locales en la salud son (García del Castillo, 2003):

1. Despensa de alimentos para niños con desnutrición. Tlatlauquitepec, Puebla.
2. Estancias infantiles. Tijuana, Baja California.

⁹ Un análisis innovador de la interacción entre políticas educativas y políticas de prevención de crimen a nivel local en el Reino Unido es Feinstein y Sabates, 2005.

¹⁰ La Ley General de Salud establece la posibilidad de una mayor participación del municipio en la provisión de servicios de salud.

3. Planta de tratamiento de aguas residuales. Villa de Zaachila, Oaxaca.
4. Alimentos higiénicos, *Guadalupe Sano*. Guadalupe, Nuevo León.
5. Detección y control oportuno de cáncer cérvicouterino. Tzompantepec, Tlaxcala.
6. La salud al alcance de todos. Santa Lucía del Camino, Oaxaca.
7. Control de la fauna canina. Tzompantepec, Tlaxcala.
8. Atención médica en unidad móvil. Pa-chuca de Soto, Hidalgo.
9. Programa municipal de esterilización canina. Tzompantepec, Tlaxcala.
10. Brigadas médicas gratuitas. Acapulco, Guerrero.
11. Programa municipal de atención médica, odontológica y a débiles visuales. Hueyotlipan, Tlaxcala.
12. Rastro municipal: mejor servicio con excelente calidad sanitaria. Hidalgo, Michoacán.

El municipio representa en cierto sentido la unidad básica de evaluación subnacional en la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como lo han señalado informes de avance recientes (Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, 2004; Gobierno de la República-Naciones Unidas, 2005). Los municipios tienen herramientas reales para contribuir al logro de los ODM (ver recuadro 4.8).

La heterogeneidad de condiciones y capacidades de gestión es un factor determinante en la generación de iniciativas locales. Si se observa una vez más la base de datos analizada por Cabrero (2004), puede notarse que del total de los presidentes municipales que cumplían funciones al momento de ponerse en marcha los programas analizados, 56% tenía estudios universitarios concluidos, 12% había cursado un posgrado, 8% el bachillerato y 8% tenía la primaria como única preparación formal. Esto es relevante si se considera que la escolaridad promedio de los presidentes municipales en el país es de alrededor de siete

RECUADRO 4.6

“Querer es poder”, Nuevo Laredo, Tamaulipas

Este proyecto de desarrollo humano está relacionado con la promoción de la educación pública y surgió a raíz de la preocupación ciudadana por atender a niños con bajo rendimiento escolar.

El programa se instauró como un apoyo complementario para equilibrar el nivel de los cursos y disminuir el índice de reprobación. Uno de los objetivos fue detectar las causas del bajo rendimiento de los alumnos. Este reto implicaba tratar situaciones como desnutrición, maltrato intrafamiliar, problemas auditivos y visuales, así como capacidades diferentes.

La estructura del programa se diseñó específicamente para apoyar a los alumnos de tercer, cuarto y quinto grados de primaria que presentaron bajo rendimiento en las asignaturas de matemáticas y español, consideradas básicas. “Querer es poder” se constituyó en dos etapas, la primera denominada etapa piloto, y la segunda como consolidación de la iniciativa. El programa piloto se inició en enero de 2002 con la selección de 12 maestros para atender a los alumnos en dos sesiones semanales de dos horas por asignatura. La segunda etapa abarcó de septiembre de 2002 hasta enero de 2003, con más horarios y más alumnos, lo cual dio lugar a la creación de 72 grupos de entre 15 y 20 alumnos atendidos por 36 maestros y dos psicólogos. Ochenta por ciento del cuerpo de docentes se integró con licenciados en educación especial.

En la primera experiencia (el denominado plan piloto), más de 96% de los niños aprobaron el curso de grado. En agosto de 2003 se registraron mejorías no solamente en el rendimiento académico, sino en la motivación de los alumnos, lo cual se pudo constatar con un nivel casi perfecto de asistencia al programa. En la segunda etapa el índice de aprobación pasó de 96 a 99%.

Además, se estableció una estrecha coordinación con la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte de Tamaulipas, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal y estatal, así como con los centros de salud que prestaron sus servicios.

Se trata de un programa más ambicioso que ha involucrado a los ciudadanos y a las autoridades locales y estatales, para ofrecer más opciones a las familias y a los niños del municipio.

Fuente: Pardo, 2003.

años. Por otra parte, su ocupación anterior parece tener una influencia en la capacidad gerencial y de diseño de los programas. En 29% de los casos los alcaldes habían sido responsables de negocios propios antes de llegar al puesto, lo cual puede aportar cierta capacidad emprendedora para innovar y superar obstáculos; 19% provenía de cargos en gobiernos estatales; poco más de 14% de cargos en el gobierno federal; un porcentaje similar trabajaba en empresas privadas y 13% ya se encontraba en el gobierno municipal.

Los municipios rurales y pequeños difieren enormemente de los municipios urbanos grandes en cuanto a disponibilidad de recursos humanos para la gestión local. Por ejemplo, la escolaridad de los funcionarios municipales es mayor en los municipios de mayor tamaño (ver gráfica 4.6).

La cooperación y coordinación formales entre municipios ha sido una forma de superar

los obstáculos generados por la heterogeneidad en tamaño y recursos de los municipios. Criterios basados en argumentos económicos, políticos y administrativos llevan a la conclusión de que la municipalización en México no facilita la eficiencia ni la eficacia de las políticas públicas en el ámbito local. Dos ejemplos son Oaxaca y Puebla, con más de 500 y más de 200 municipios, respectivamente.

Al enfrentar la municipalización actual como una variable con pocas posibilidades reales de ser transformada en el mediano plazo, la asociación de municipios surge como una estrategia factible de coordinación de políticas y explotación de economías de escala.

La asociación intermunicipal puede entenderse como la realización de una tarea en forma conjunta por dos o más municipios, o bien por un tercer agente legal, en beneficio de los municipios participantes (Arn y Friederich, 1994). La

RECUADRO 4.7

Salud integral en el municipio de Tecámac, Estado de México

El programa nace como respuesta a la demanda de servicios de salud eficientes y de calidad. La población pudo orientar una decisión de política pública en aras de la equidad y el desarrollo humano.

Al momento de diseñarse el programa los servicios a cargo de la Secretaría de Salud presentaban, entre otros problemas, falta de un cuadro básico de medicamentos, equipo, personal médico y de enfermería competente.

Los objetivos se concentraron en siete programas de atención:

- Control de rabia y población canina.
- Detección de cáncer
- Vacunación
- Salud dental
- Audiología
- Optometría
- Ortopedia

La calidad de la atención médica se ha asegurado mediante un esquema de proveedores, es decir, médicos generales y especialistas que han aceptado ofrecer sus servicios en las unidades municipales de salud a precios accesibles. Para poner en marcha el programa se realizó una intensa labor de promoción orientada a persuadir a los médicos de solidarizarse con este esfuerzo de la administración municipal. También se requirió de la colaboración de otras áreas complementarias y niveles de organización. Tal es el caso de la Secretaría de Salud (SSA) y del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), que han colaborado con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal.

La principal aportación de esta experiencia ha sido el compromiso de asumir los servicios de salud como una responsabilidad mediante esfuerzos y propuestas emanadas directamente del gobierno municipal en interacción con los ciudadanos.

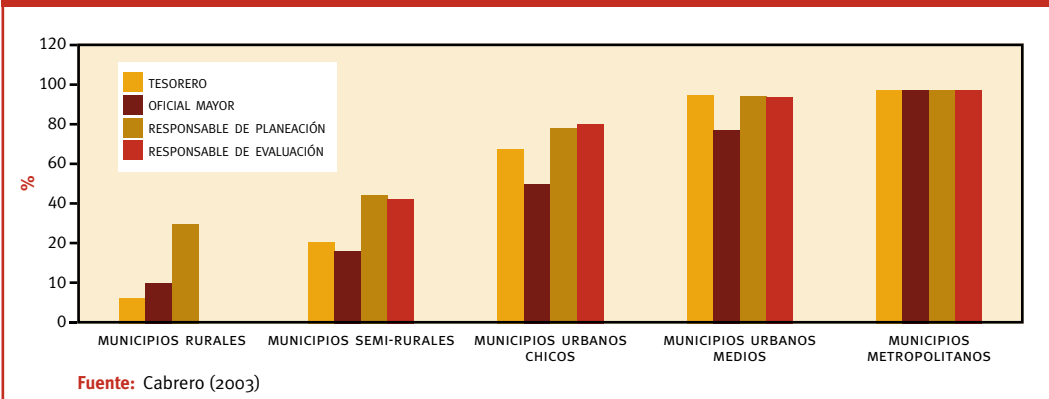
Fuente: Cabrero, 2004.

RECUADRO 4.8
Relación entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los ámbitos de acción del municipio

OBJETIVOS	INDICADORES	ÁMBITOS DE ACCIÓN DEL MUNICIPIO
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de la población que vive con menos de un dólar al día. • Profundidad de la pobreza. 	Los municipios, en coordinación con instituciones estatales, pueden llevar a cabo programas de desarrollo que permitan crear empleos con salarios dignos y disminuir la migración, incrementando así la calidad de vida de los habitantes.
2. Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de niños que comienzan el primer grado y alcanzan el quinto grado. • Proporción de niñas y niños en primaria, secundaria y educación terciaria 	Los municipios pueden detectar las causas del bajo rendimiento de los alumnos, de manera que se puedan atender los problemas que afectan a su desarrollo personal mediante la colaboración de instituciones, maestros y ciudadanos. Asimismo, se lograría evitar la deserción escolar debido a falta de recursos económicos.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de mujeres alfabetas con respecto a hombres alfabetas de entre 15 y 24 años • Salario no agrícola de las mujeres • Proporción de mujeres que ocupan un cargo de participación política 	Los planes educativos creados por el municipio deben atender a la población en general; asimismo, el desarrollo económico y político debe incluir la participación de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años • Tasa de mortalidad infantil • Proporción de niños de 1 año que han sido inmunizados contra el sarampión 	El municipio, en acuerdo con las instituciones de salud, puede llevar a cabo acciones que permitan contar con servicios de salud eficientes y de calidad. Puede resolver problemas como la falta de infraestructura, medicamentos y personal médico y de enfermería.
5. Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad materna • Proporción de nacimientos atendidos por expertos 	
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> • Personal de salud • Tasas de mortalidad debido a VIH o a otras enfermedades 	
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de tierra cubierta por bosques. • Área protegida para mantener la diversidad biológica. • PIB por unidad de energía utilizada. • Emisiones de dióxido de carbono. • Proporción de la población que tiene acceso a una fuente de agua potable. 	Los municipios tendrán a su cargo funciones y servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; además, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda para el desarrollo. • Acceso al mercado. • Deuda sostenible a largo plazo. 	Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

GRÁFICA 4.6

Responsables de áreas financieras con estudios universitarios (por tipo de municipio)



cooperación intermunicipal es un acuerdo entre dos o más gobiernos locales para alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas conjuntos.

En este rubro destaca la heterogeneidad de las legislaciones estatales en lo relativo a facilitar e incentivar la asociación entre municipios. Cuando se analizan los correlatos de la intensidad de asociaciones entre municipios tomando en cuenta las legislaciones estatales en la materia y aspectos como el partido político en el poder y otras variables relevantes, los resultados muestran que el tamaño de los municipios no es relevante, pero sí el nivel de marginación, la

existencia de información y asesoría disponibles para los gobiernos locales y la ubicación geográfica. La calidad de las leyes estatales sobre cooperación municipal es un factor determinante (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2005).

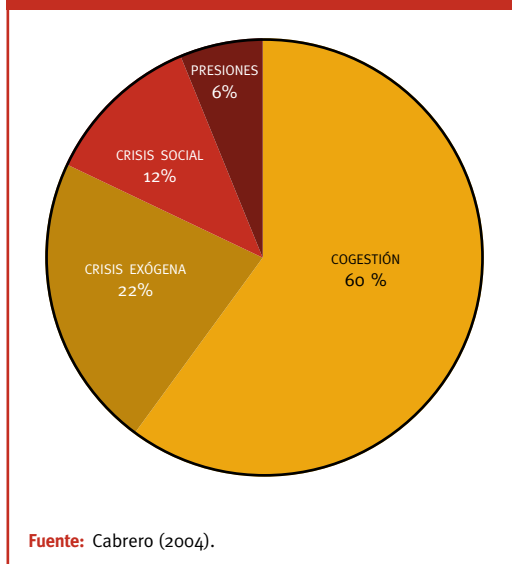
Otro factor relevante para la eficacia municipal es la participación social. Este es un tema abierto, pues no existe un mapa nacional de asociatividad ni evidencia sistemática sobre los determinantes de la participación social exitosa (recuadro 4.9).¹¹

Existen, sin embargo, estudios de caso de los cuales es posible obtener algunas lecciones. En general, las iniciativas de participación social son sostenibles si se basan en un principio de gestión conjunta, más que en respuestas individuales ante aspectos coyunturales.

Información preliminar muestra que la participación social es más sostenible y constructiva si existen mecanismos que garanticen que sea competitiva, que esté claramente dirigida por la acción pública local –no sustituyendo, sino acompañando a la autoridad pública– y si las ventajas comparativas se utilizan para coadyuvar en la identificación de necesidades y la jerarquización de prioridades. La participación social se puede dar de manera constructiva, por ejemplo, mediante mecanismos públicos de observación ciudadana y promoción de la rendición de cuentas (ver recuadro 4.10).

GRÁFICA 4.7

Origen de los programas o experiencias



¹¹ Como respuesta a una agenda de investigación necesaria para el mejoramiento de las políticas públicas, el PNUD y la Sedesol lanzaron en 2005 la iniciativa de la Encuesta Nacional de Capital Social, encabezada por investigadores de diversas instituciones académicas.

RECUADRO 4.9

Dimensiones y presencia de las organizaciones civiles en México

Durante las últimas décadas, en México parece haberse dado un aumento importante en el número y la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en acciones de atención a los problemas de la pobreza, promoción de proyectos de desarrollo sostenible, cuidado del medio ambiente y respeto a los derechos humanos. Asimismo, el reconocimiento de la sociedad al valor de estas actividades ha ido en aumento y hoy día las OSC se perciben como actores clave de la participación ciudadana y promotores legítimos del desarrollo.

Resulta difícil cuantificar el número de organizaciones civiles en México y obtener información sistematizada acerca de sus actividades, de la fuerza laboral que incorporan y el impacto de sus proyectos. Asimismo, la posibilidad de obtener información desagregada por región o entidad federativa o hacer comparaciones entre periodos es muy limitada.

Existen diversas cifras sobre el número de las OSC en el país. Mena (2003) señala que algunos registros gubernamentales indicaban unas 4 mil organizaciones, pero también menciona registros independientes de investigadores que afirman que son más de 10 mil. Los resultados de un trabajo de investigación llevado a cabo en 1998 por Fundación Demos y el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) señalan que la presencia de las organizaciones en los estados es mínima en comparación con el Distrito Federal, que concentra 52% de 3 mil 451 organizaciones (Brito, 1997). Según los datos que el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (Indesol), a través del Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (Sios), ha recopilado y analizado, en conjunto con el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) y el FAM, 51% de las organizaciones civiles están concentradas en cinco entidades de la República: la mayor parte se localiza en el Distrito Federal (31%), 8% en Coahuila, 5% en el Estado de México, 4% en Nuevo León y 3% Jalisco.

De acuerdo con la base de datos de Indesol-Sios, 30% de las OSC tienen actividades en el ámbito local, 10% en el ámbito municipal, 16% en el regional, 16% en el estatal, 22% en el nacional y 6% en el internacional. El 51% de las organizaciones se fundaron entre 1991 y 2000, 27% entre 1981 y 1990, 16% entre 1951 y 1981 y el 6% antes de 1950. Esta base indica que entre los principales servicios que ofrecen las OSC destacan la asistencia, capacitación, comunicación, investigación, productividad y defensa legal.

En noviembre de 2004 se puso en marcha el Registro Nacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con lo cual existirá un registro único de todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen actividades en beneficio de la sociedad civil y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso. Este registro permitirá obtener información completa y sistematizada para conocer con más detalle las dimensiones y la presencia de las OSC en México.

LA COMPETENCIA POLÍTICA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SU IMPACTO SOBRE LA CALIDAD DE GOBIERNO

El federalismo está diseñado conceptualmente para generar gobiernos limitados y responsables. Las distintas visiones de la acción pública, aunque difieran sobre el tamaño relativo que debe tener el Estado en la economía o la importancia relativa de la gestión gubernamental, presuponen la existencia de un sistema de gobierno basado en la democracia, en el cual los gobiernos tienen que responder y rendir cuentas por sus acciones, y se encuentran acotados tanto por los otros actores políticos a través de un sistema de pesos y contrapesos, como por el incentivo del voto ciudadano en procesos electorales limpios y frecuentes. Así, no se puede pen-

sar en ventajas del federalismo, desde ninguna óptica, si no existe una relación democrática mediante la cual los ciudadanos puedan controlar la gestión de sus gobiernos.

Existen diversos indicadores de calidad de gobierno desde el punto de vista de los servicios que se proveen a los ciudadanos. En México podrían tomarse como indicadores la cobertura y la calidad de tres responsabilidades locales: la provisión de agua potable, drenaje y alcantarillado y alumbrado público o, a nivel estatal, la educación básica. Sólo cuando existe una inversión sustancial por parte de los gobiernos (municipal, estatal y federal) se observa una mejoría,

Medios de comunicación, sociedad civil y transparencia: el caso de Radio Teocelo

Teocelo se localiza en la principal cuenca cafetalera del centro de Veracruz. Ahí, hace 40 años, surgió una iniciativa ciudadana de comunicación, hoy denominada Radio Teocelo. En 1965 el Grupo Promotor de Asistencia Social obtuvo el permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para poner en funcionamiento la emisora en la frecuencia de los 1490 Khz. de AM. Posteriormente, a principios de los años ochenta, buscó el apoyo de otra organización, Fomento Cultural y Educativo, A. C., la cual operaba la estación XEJN-OC, de Huayacocotla, Veracruz. Por aquellos años la emisora cambió su nombre de Radio Cultural a Radio Cultural Campesina y obtuvo su actual equipo transmisor, con el cual logró ampliar su cobertura a un mayor número de municipios. El proyecto se instaló en el barrio de San Pedro, a donde la emisora trasladó su cabina de producción y su antena, antes ubicados en un pequeño espacio en la parte trasera de una biblioteca pública.

Hace alrededor de 20 años, periodistas que trabajaban en Radio Teocelo intentaron abrir brecha difundiendo información relevante sobre los gobiernos municipales de la zona. En 1997 el director de Radio Teocelo decidió invitar a los entonces candidatos a alcaldes a difundir sus propuestas por la radio sin costo alguno, a cambio de que los ganadores proporcionarían periódicamente información de sus ayuntamientos en un programa en vivo, en el cual se comunicarían durante una hora con los ciudadanos, quienes a su vez podrían participar a través de cartas y llamadas telefónicas. Así nació el programa *Cabildo Abierto*, que en un principio tuvo la participación de alcaldes de cinco municipios. Cada día de la semana uno de los presidentes municipales tenía una hora al aire para comunicar sus proyectos y responder a los cuestionamientos de los ciudadanos. La estrategia de Radio Teocelo parte del principio de que cuando hay transparencia se genera confianza y corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos, pero cuando se cometen abusos y no existe la rendición de cuentas se produce un ambiente de ingobernabilidad. Como medio de comunicación, Radio Teocelo tuvo el compromiso de facilitar a los ayuntamientos la tarea de gobernar y de estimular la participación de los ciudadanos para que vigilaran el uso de los recursos públicos. Así, el programa se convirtió en una herramienta exitosa para la educación ciudadana y para el combate a la corrupción en el ámbito local.

Cabildo Abierto se convirtió en una referencia para los ciudadanos. En 2001 el nuevo presidente municipal de Teocelo se negó a participar en el programa. Los radioescuchas presionaron hasta que el alcalde “compareció” al aire y dio respuesta a sus inquietudes y cuestionamientos. Después de esta experiencia, y en colaboración con académicos, asociaciones civiles, periodistas y alcaldes, Radio Teocelo participó en la organización de cuatro foros regionales para promover la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. En mayo de 2003 Radio Teocelo obtuvo el Premio Nacional de Periodismo en la categoría de Orientación y Servicio a la Sociedad por el programa *Cabildo Abierto*. Asimismo, en 2004 se hizo acreedor al primer reconocimiento Transparencia e Integridad en México, otorgado por Secretaría de la Función Pública, el Consejo Ciudadano por la Transparencia, el Consejo de la Comunicación, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano de la Radio.

por ejemplo, en la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y drenaje. A pesar de que ambos son fundamentalmente municipales, la mayor parte del financiamiento proviene del gobierno federal. Esto se debe a que la mayoría de los municipios tienen una débil recaudación propia y un acceso limitado y precario a los mercados de crédito; por ello, la mayoría de los servicios públicos locales y la inversión en obras públicas se financia por medio de recursos transferidos por el gobierno federal y los gobiernos estatales. De particular importancia resulta el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que es una transferencia condicionada de recursos federales.

Es de suponer que la existencia de mayor competencia política puede influir para elevar la calidad de los servicios públicos. En otros países se ha observado que la intensidad democrática aumenta la eficiencia del gobierno, medida en términos de calidad en provisión de servicios públicos, como lo muestran estudios empíricos (López-De Silanes, 1999).

Es fundamental señalar que, como se explica más adelante, la competencia política, si bien necesaria, no es condición suficiente para la rendición de cuentas y la intensidad democrática. En México se ha eliminado por razones históricas la reelección de gobiernos municipales, incluida la de los síndicos en el periodo inme-

diato siguiente. Esto ha limitado la profesionalización de los gobiernos locales, ha debilitado la rendición de cuentas y ha generado incentivos no deseables en la administración local.

Una pregunta relevante es si la calidad en la provisión de servicios públicos se relaciona con

una mayor competencia política local. La construcción y el análisis de un Índice Local de Competencia Política (ILCP) pueden ayudar a encontrar una respuesta. El ILCP, expuesto a continuación, se basa en indicadores objetivos de umbrales de competencia en los procesos

RECUADRO 4.11

Cálculo del Índice Local de Competencia Política (ILCP)

Es un índice basado en indicadores objetivos de umbrales de competencia en los procesos electorales locales y federales. Puede definirse como un indicador de “disputabilidad” del gobierno.

Las variables utilizadas para la construcción del ILCP corresponden a datos obtenidos a partir de las elecciones federales y locales desde 1989 hasta 2001. Se construye con las siguientes variables:

1. Elección partidista de presidentes municipales.
2. Pérdida de mayoría absoluta del partido originalmente en el poder en elecciones municipales.
3. Margen de victoria menor a 10 por ciento en elecciones municipales.
4. Pérdida de mayoría absoluta del partido originalmente en el poder en elecciones federales.
5. Margen de victoria menor a diez por ciento en elecciones federales.
6. Número efectivo de partidos mayor a dos en elecciones federales.
7. Alternancia en elecciones municipales.

Cada variable se expresa en valores de cero o uno, si se observa o no la característica mencionada. El valor más bajo para el ILCP es uno y el más alto es siete.

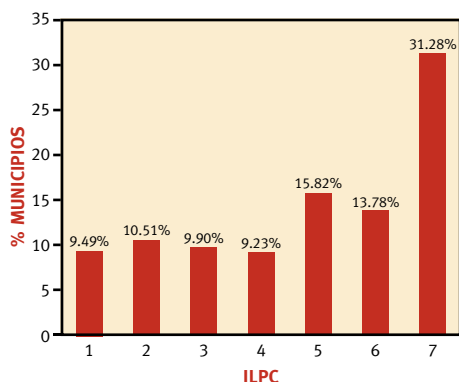
Cada conducta indica la presencia o ausencia de un atributo en la competencia electoral, de manera que para obtener el ILCP se agregan las variables por adición simple.

Con este indicador, un margen de victoria cerrado, aun cuando gane el partido que está en el poder, reflejará una competencia política vigorosa.

Fuente: Díaz-Cayeros, 2004.

GRÁFICA 4.8

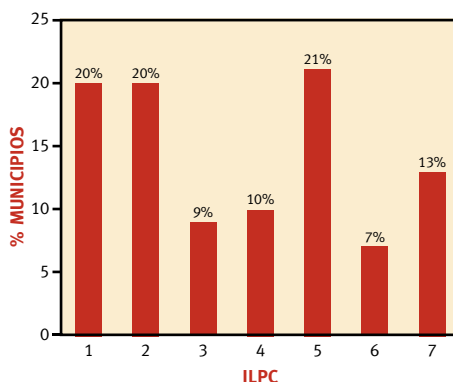
Distribución de los municipios con porcentaje de hogares con acceso a agua potable superior al 60%, según ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

GRÁFICA 4.9

Distribución de los municipios con porcentaje de hogares con acceso a agua potable del 20% o inferior, según ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

electorales locales y federales (ver recuadro 4.11).¹² Es un indicador de disputabilidad del gobierno, basado en la idea de que la posibilidad real de perder una elección municipal ejerce una presión competitiva sobre el partido en el poder para elevar la calidad de la función pública.

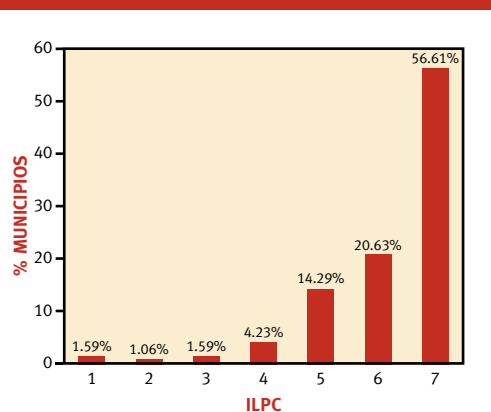
El ILCP se relaciona positivamente con la calidad en la provisión de servicios públicos. De hecho, se esperaría que existiera precisamente

este tipo de relación con los indicadores mencionados, como una medida aproximada de la efectividad del gobierno (ver gráficas 4.8 y 4.9).

Además, si se relaciona al ILCP con el IDH, los municipios en los cuales existe mayor competencia política tienen un nivel de IDH superior. No se puede inferir causalidad, pero sí es importante señalar la correlación positiva entre ambos (ver gráficas 4.10 y 4.11).

GRÁFICA 4.10

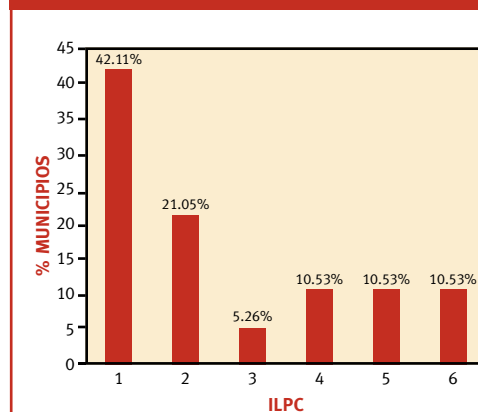
Porcentaje de municipios con IDH mayor a 0.79 según nivel de ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

GRÁFICA 4.11

Porcentaje de municipios con IDH menor a 0.5 según nivel de ILCP



Fuente: Con base en Díaz-Cayeros (2004) e INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2000

COMPETENCIA POLÍTICA Y GÉNERO

Un posible indicador de calidad de la democracia local desde una perspectiva de equidad de género es la mayor participación de la mujer en cabildos municipales, los órganos de decisión locales. La gráfica 4.12 muestra que el ILCP se relaciona con el porcentaje de representación de mujeres en los cabildos como un indicador del avance de la igualdad de género en la representación local. Éste es el caso tanto para posiciones compensatorias como para puestos de mayoría. Es muy importante ver que la competencia política induce un resultado de este tipo. La mayor equidad de género es un resultado endógeno de la competencia política. Como se puede apreciar, mientras mayor es el ILCP, mayor es

la representación de mujeres por principio de mayoría. Los asientos compensatorios también son más importantes como proporción del cabildo cuando existe mayor competencia.

Competencia política y rendición de cuentas

Se debe hacer énfasis en la noción de que la democracia no sólo se trata de elecciones, sino también de crear mecanismos de transparencia en la gestión pública. Estos dos elementos son centrales para que exista una auténtica rendición de cuentas. La reelección inmediata de presidentes municipales y regidores, por ejemplo, es otra reforma que fortalecería los incentivos a la rendición de cuentas local. La propuesta del ILCP es que la existencia de un cierto grado de compe-

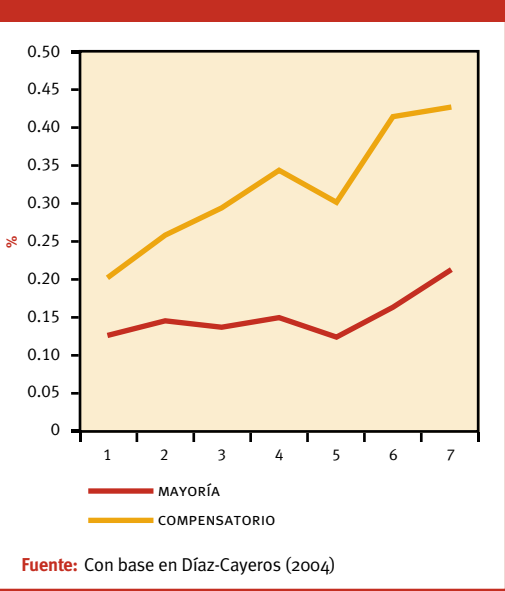
¹² El ILCP se propone en Díaz-Cayeros (2004), originalmente con el nombre de "Índice de Práctica Democrática".

tencia y riesgo en el concurso electoral es un primer componente para una auténtica rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Hasta la fecha existe información sobre regulaciones de transparencia en 27 municipios de siete estados de la República. Asimismo, 21 entidades federativas cuentan con leyes sobre transparencia y acceso a la información, con distintos niveles de aplicación. En Puebla, por ejemplo, deberán transcurrir 18 meses para poder presentar solicitudes de acceso a la información.

Los cambios en la arena electoral, que incluyen el énfasis en el acceso a información sobre la gestión pública y el debate sobre la reelección inmediata, son condición necesaria para tener gobernantes que realicen gestiones más efectivas, que rindan cuentas a sus representados y que busquen mejorar las condiciones objetivas de vida de éstos.

GRÁFICA 4.12
ILCP y Representación de Mujeres en el Cabildo (proporción)



EL DESARROLLO HUMANO DESDE LO LOCAL

México es un país desigual en distintas dimensiones; entre ellas la regional. Como lo muestra la evidencia presentada en capítulos anteriores, existen niveles muy dispares de logros y oportunidades para los individuos de acuerdo con la región en que se encuentren. En este capítulo hemos planteado, sin embargo, que existen mecanismos institucionales relativamente recientes que permiten a los gobiernos locales acceder a recursos y participar en la planeación de su desarrollo. La presión que ejerce la competencia política, también reciente en la historia posrevolucionaria de México, induce mejores resultados y una mayor calidad en la provisión de servicios públicos, aunque la competencia no garantiza una auténtica rendición de cuentas. El fortalecimiento de esquemas de transparencia y entrega de información pública es un elemento que refuerza la presión ciudadana y resulta en mejores gobiernos. La reelección inmediata de autoridades municipales, incluidos los regidores, podría ser otro elemento para darle forma a un esquema democrático funcional.

Dado todo este entorno, sin embargo, la heterogeneidad de los gobiernos locales hace que algunos puedan ser eficaces, ejercer con mayor éxito su autonomía y acceder a recursos; otros enfrentan obstáculos importantes. Leyes estatales que promuevan la coordinación y cooperación entre municipios pueden tener un gran impacto en la creación de oportunidades para municipios con restricciones debidas a su escala y a la escasez de recursos. Esto es crucial en un entorno de municipalización que, por su segmentación, no promueve la eficiencia económica ni administrativa.

Promover el desarrollo humano desde el ámbito local es posible. El entorno institucional abre posibilidades reales para acciones públicas exitosas en educación, salud y generación de ingresos. Este capítulo ha mostrado experiencias exitosas y mostrado espacios de acción viables. Así, en complementariedad con la acción federal y estatal, los gobiernos locales pueden incidir en la generación de dinámicas de desarrollo humano desde sus ámbitos de competencia.

Desarrollo humano y entorno institucional

La protección de los bienes más preciados de las personas, de su integridad personal, su patrimonio y su libertad en términos de derechos civiles, es un elemento primordial para el desarrollo humano. Esa protección les facilita elegir entre alternativas de formas de vida en función de sus propios objetivos y les brinda un mayor potencial para llevar una vida plena. Una débil protección de los derechos y libertades de los individuos representa serios obstáculos para el desarrollo humano.

Cuando los derechos o libertades de una persona entran en conflicto con los de otra es de particular importancia dirimir estas diferencias dentro de un marco de equidad, certidumbre y eficiencia. Se trata de establecer dónde termina lo que legítimamente puede reclamar para sí un individuo y dónde comienza lo propio de los demás, así como las compensaciones o castigos asociados a la violación de los derechos. Un deficiente sistema para resolver controversias y determinar retribuciones es también una barrera al desarrollo humano.

En cualquier país, el entorno institucional, particularmente en sus componentes de seguridad pública y el acceso a la justicia, afecta la protección de las personas y la resolución pacífica de sus conflictos. Es crucial que exista un sistema de identificación, prevención y combate a los delitos que vaya desde la construcción de un entorno social que favorezca la seguridad hasta los mecanismos de vigilancia e investigación que protejan dicho entorno.

Asimismo, es fundamental que las personas tengan la plena certeza de que al acudir a la justicia ésta les sea impartida de manera eficaz dentro de un marco que garantice el respeto a los derechos de las partes involucradas.

Este capítulo estudiará dos aspectos del entorno institucional que inciden sobre el ejercicio de las libertades y los derechos individuales: la seguridad pública y el acceso a la justicia. En ambos casos se analizan los aspectos locales de estos temas y se proponen herramientas para mejorar su funcionamiento. La hipótesis central en ambos casos es que la desigualdad observada



Fuente: Periódico *Reforma* (2004). Reproducido con permiso del autor.

en educación, ingreso y salud –descritas en los capítulos anteriores– se ve reforzada por aspectos de seguridad y justicia, y afecta o deja más indefensas a las personas de ingreso relativamente más bajo. Diversos estudios han analizado la regresividad de los sistemas de justicia y la incidencia del crimen en América Latina.¹ Es fundamental, sin embargo, destacar que estos aspectos son consustanciales al enfoque de desarrollo humano desde la perspectiva de la libertad individual.

En este trabajo no se discuten los determinantes de las tasas de criminalidad, tema sobre el que existe una vasta literatura. Diversos estudios han analizado las variables relacionadas con el robo y el homicidio en varios países y en las zonas urbanas de México, y han encontrado una correlación muy robusta entre estos delitos y las tasas de desempleo, desigualdad y polarización económica.²

¹ Véanse Gargarella (2004) en lo que se refiere a sistemas de impartición de justicia, y Di Tella *et al.* (2002) en lo que respecta a seguridad pública.

² Véanse Fajnzylber y Lederman (2000) y Andalón y López-Calva (2003).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sido un indicador útil como herramienta de medición y de argumentación para incidir sobre políticas públicas de desarrollo en muchos países. Sin embargo, es una herramienta imperfecta en la medida en que toma ciertos aspectos del desarrollo humano (ingreso, educación y salud), pero no otros que también son esenciales para la calidad de vida. Así, los resultados que se obtienen a partir de este indicador pueden resultar incompletos como elementos de juicio sobre el bienestar individual desde una perspectiva integral de desarrollo humano (ver gráfica 5.1).

Un ejemplo de cómo dimensiones importantes del desarrollo humano pueden dejarse de lado si el análisis se limita a la observación del IDH se encuentra al observar entidades como el Distrito Federal y Nuevo León. Ambas son muy similares en términos de IDH, pero presentan importantes diferencias en seguridad pública, pues la primera muestra una incidencia delictiva mucho más alta que la segunda.

CUADRO 5.1

Diferencias en posición relativa entre entidades federativas al incorporar una medida de inseguridad al cálculo del IDH

ENTIDAD	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH TOMANDO EN CUENTA EL GRADO DE INSEGURIDAD	DIFERENCIA EN POSICIÓN RELATIVA	ENTIDAD	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH TOMANDO EN CUENTA EL GRADO DE INSEGURIDAD	DIFERENCIA EN POSICIÓN RELATIVA
AGUASCALIENTES	5	7	-2	MORELOS	16	26	-10
BAJA CALIFORNIA	7	32	-25	NAYARIT	23	9	14
BAJA CALIFORNIA SUR	4	30	-26	NUEVO LEÓN	2	6	-4
CAMPECHE	9	1	8	OAXACA	31	25	6
COAHUILA	3	3	0	PUEBLA	25	19	6
COLIMA	14	4	10	QUERÉTARO	12	13	-1
CHIAPAS	32	24	8	QUINTANA ROO	6	29	-23
CHIHUAHUA	8	22	-14	SAN LUIS POTOSÍ	20	27	-7
DISTRITO FEDERAL	1	10	-9	SINALOA	17	8	9
DURANGO	15	11	4	SONORA	10	2	8
ESTADO DE MÉXICO	18	23	-5	TABASCO	21	28	-7
GUANAJUATO	22	20	2	TAMAULIPAS	11	14	-3
GUERRERO	30	21	9	TLAXCALA	24	5	19
HIDALGO	27	17	10	VERACRUZ	28	15	13
JALISCO	13	16	-3	YUCATÁN	19	31	-12
MICHOACÁN	29	12	17	ZACATECAS	26	18	8

Fuente: Cálculos con base en cuadro A1 del apéndice estadístico y Presidencia de la República (2004).

De hecho, si a manera de ejercicio heurístico se incorpora al IDH un índice de seguridad pública basado en la tasa de posibles hechos delictivos denunciados del fuero común³ (los ilícitos de este tipo son la mayoría de los que se cometen en el país, como se verá más adelante), se observa una importante caída en las posiciones relativas de algunas entidades respecto de la posición que ocupan de acuerdo con el IDH tradicional, que solamente incluye las dimensiones de salud, educación e ingreso (ver cuadro 5.1).

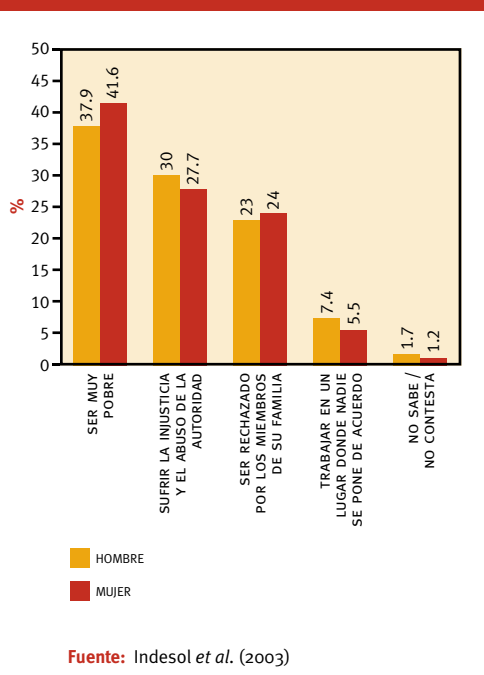
³ Este índice se construye incorporando al IDH tradicional un indicador sobre posibles hechos delictivos denunciados del fuero común en cada entidad federativa. El índice de seguridad se calcula con la siguiente fórmula:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

donde el valor efectivo es 1 menos la tasa de posibles hechos delictivos denunciados del fuero común; el valor mínimo se establece a partir una cota por debajo del valor correspondiente a la entidad con la menor tasa, y el valor máximo se establece con una cota por encima del valor de la entidad con la tasa más alta. Una vez calculado este índice, se incorpora al IDH tradicional y se calcula un promedio simple de los cuatro componentes, de manera que cada dimensión queda ponderada por un cuarto (1/4).

GRÁFICA 5.2

¿Qué es peor para una persona?



Entre las entidades federativas que caen más en su posición relativa al incorporar al IDH esta medida de seguridad pública se encuentran: Baja California Sur, que pierde 26 posiciones, Baja California, que pierde 25, Quintana Roo, 23; Chihuahua, 14; Yucatán, 12; Morelos, 10, y el Distrito Federal, 9.

Este ejercicio no tiene como objetivo proponer un nuevo IDH; sin embargo, muestra la importancia de tomar en cuenta la inseguridad como un fenómeno que forma parte del entorno institucional y que sin duda tiene efectos importantes en el desarrollo humano.

El entorno institucional en términos de acceso a la justicia también tiene una enorme trascendencia para la población mexicana, particularmente para aquella que se encuentra en situaciones relativamente menos favorables, como ejemplifica una encuesta reciente sobre las condiciones y vivencias de la pobreza en zonas urbanas marginadas de México (Indesol *et al.*, 2003). Según esta encuesta, para 30% de los hombres y 27.7% de las mujeres, “sufrir la injusticia y el abuso de la autoridad” es lo peor que puede sucederle a una persona (ver gráfica 5.2).

SEGURIDAD PÚBLICA

La inseguridad se percibe hoy como un problema cada vez más grave en México. En 2004 la inseguridad era para un gran número de ciudadanos mexicanos un problema tan preocupante como el desempleo. En una encuesta nacional, 27.4% consideró que la inseguridad era el problema más grave y 23% respondió que era el desempleo. Sin embargo, una porción mayoritaria de los entrevistados (46%) declaró que ambos problemas le preocupaban en la misma medida. Además, a finales del mismo año, la mitad de los ciudadanos mexicanos tenía la percepción de que durante el siguiente año la inseguridad aumentaría en el país (Consulta Mitofsky, 2004).

La evidencia disponible

Los datos oficiales más recientes sobre la inseguridad en México muestran patrones muy variados sobre este fenómeno en las entidades federativas (ver cuadro 5.2)

La información sobre la tasa de posibles hechos delictivos denunciados muestra distintos grados de progreso entre entidades, en algunos casos con aumentos o disminuciones muy importantes en periodos relativamente cortos. Esta información ilustra el grado de complejidad que el problema de la inseguridad implica en términos de medición y diseño de políticas públicas adecuadas para su combate.

A diferencia de los indicadores de salud, educación o ingreso, la información objetiva sobre

tasas e incidencia de criminalidad es limitada. Aunque las dependencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública en todos los niveles de gobierno ponen indicadores a la disposición del público, éstos muestran inconsistencias internas y no son comparables en lugar y tiempo, en buena medida a causa de la propia complejidad del fenómeno que tratan de capturar.⁴ Por ejemplo, el número total de crímenes puede rebasar ampliamente el número reportado a las autoridades, pues se calcula que la cifra promedio nacional de delitos no denunciados es de 66% (ver gráfica 5.3).

Desde la década pasada, la población mexicana parece haber experimentado un aumento de la inseguridad. Entre 1991 y 2000 el número de denuncias recibidas por las procuradurías de justicia estatales por cada 100 mil habitantes aumentó 44% (Zepeda, 2004). Esta cifra podría ser mucho más alta si todos los delitos fueran denunciados.⁵

Según cifras del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) dadas a conocer en 2002, en 2001 el Distrito Federal tenía el

⁴ Para conocer algunos esfuerzos que se han hecho para compilar cifras oficiales sobre inseguridad en México y en los estados, véanse Arango (2004) y Picatto (2003). Para una discusión sobre los problemas que presentan las cifras oficiales sobre inseguridad, véase Rowland y Navarro (2004).

⁵ Se desconoce si este crecimiento corresponde a más delitos cometidos o si se debe a un aumento de las denuncias presentadas. Sin embargo, la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y difíciles, junto con la desconfianza en las autoridades, reportadas como razones para no denunciar un delito en ICESI (2002), podrían apoyar la primera de estas dos hipótesis.

CUADRO 5.2

Posibles hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común por entidad federativa.
(Tasa por cada mil habitantes)

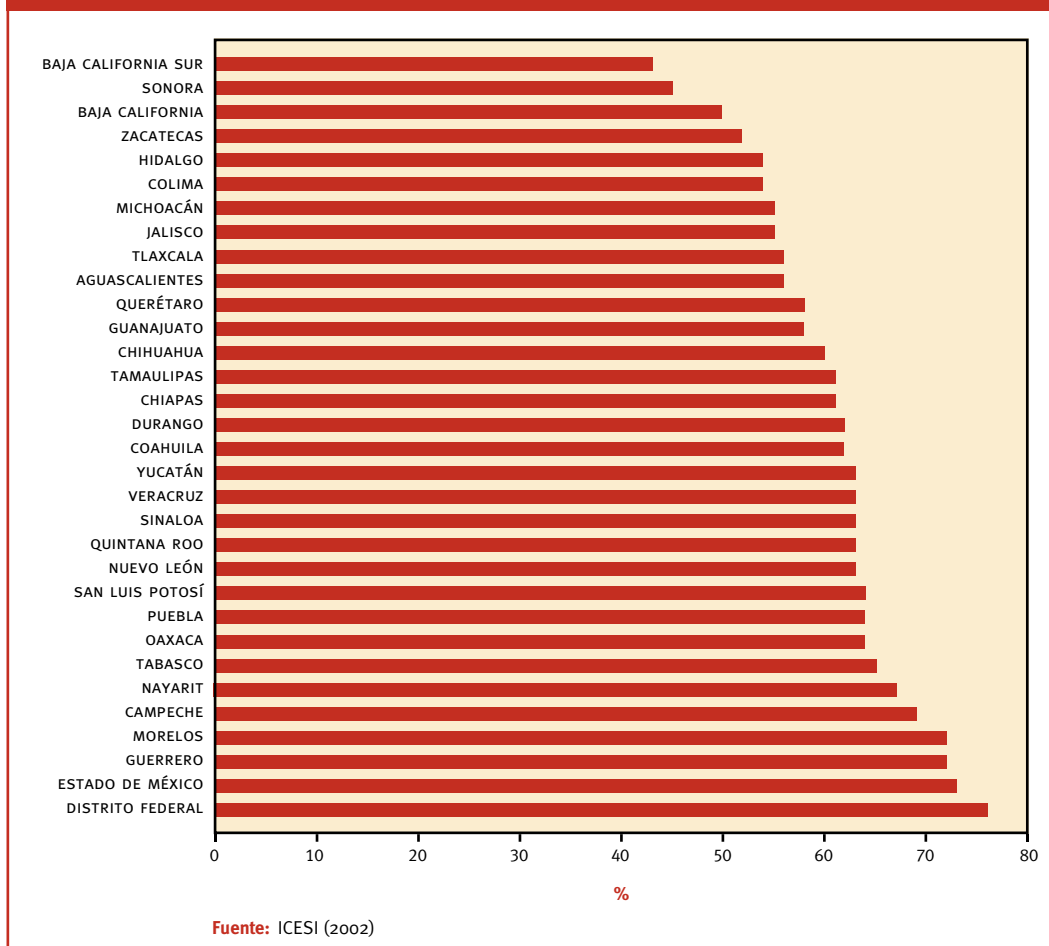
	POSIBLES HECHOS DENUNCIADOS (TOTAL) ¹				TASA DE CRECIMIENTO	POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DEL FUERO FEDERAL ¹				TASA DE CRECIMIENTO	POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DEL FUERO COMÚN ¹				TASA DE CRECIMIENTO
	2000	2001	2002	2003	2000-2003	2000	2001	2002	2003	2000-2003	2000	2001	2002	2003	2000-2003
AGUASCALIENTES	11.75	11.83	12.63	12.55	6.81	0.47	0.57	0.58	0.53	12.77	11.28	11.26	12.05	12.02	6.56
BAJA CALIFORNIA	46.59	43.82	40.14	37.22	-20.11	3.36	3.51	3.22	2.72	-19.05	43.24	40.31	36.92	34.50	-20.21
BAJA CALIFORNIA SUR	32.17	30.59	31.12	29.84	-7.24	1.60	1.69	1.65	1.93	20.63	30.57	28.90	29.47	27.90	-8.73
CAMPECHE	9.20	6.44	4.72	3.91	-57.50	0.74	0.83	0.77	0.97	31.08	8.46	5.61	3.95	2.94	-65.25
COAHUILA	11.73	12.77	11.59	11.92	1.62	0.61	0.56	0.49	0.53	-13.11	11.12	12.21	11.10	11.39	2.43
COLIMA	8.88	9.58	9.68	9.89	11.37	1.10	1.01	1.13	1.18	7.27	7.78	8.57	8.55	8.71	11.95
CHIAPAS	7.71	8.80	8.83	8.67	12.45	0.44	0.43	0.41	0.56	27.27	7.27	8.37	8.41	8.11	11.55
CHIHUAHUA	17.89	20.22	20.45	19.42	8.55	0.95	0.90	1.06	1.26	32.63	16.94	19.32	19.39	18.16	7.20
DF	22.08	20.75	21.46	21.53	-2.49	2.02	1.29	1.25	1.92	-4.95	20.25	19.46	20.21	19.61	-3.16
DURANGO	9.23	15.03	11.46	8.90	-3.58	0.78	0.73	0.69	0.77	-1.28	8.45	14.30	10.77	8.13	-3.79
GUANAJUATO	9.99	13.49	13.22	12.71	27.23	0.54	0.45	0.47	0.49	-9.26	9.45	13.04	12.74	12.22	29.31
GUERRERO	10.84	9.97	9.69	9.51	-12.27	0.43	0.44	0.44	0.44	2.33	10.41	9.53	9.25	9.07	-12.87
HIDALGO	7.77	9.97	9.83	10.96	41.06	0.43	0.49	0.40	0.47	9.30	7.33	9.48	9.43	10.50	43.25
JALISCO	13.88	15.24	15.30	14.59	5.12	0.66	0.80	0.81	0.92	39.39	13.22	14.44	14.49	13.67	3.40
ESTADO DE MÉXICO	14.43	15.63	15.93	15.62	8.25	0.35	0.40	0.30	0.27	-22.86	14.09	15.24	15.64	15.36	9.01
MICHOACÁN	6.58	6.90	7.07	6.93	5.32	0.70	0.50	0.50	0.49	-30.00	5.88	6.40	6.56	6.44	9.52
MORELOS	16.84	21.62	20.18	20.18	19.83	0.92	0.98	0.97	1.40	52.17	15.92	20.64	19.21	18.78	17.96
NAYARIT	10.53	10.83	7.53	6.64	-36.94	0.81	0.87	0.97	0.88	8.64	9.72	9.96	6.56	5.77	-40.64
NUEVO LEÓN	15.00	16.02	14.57	13.15	-12.33	0.34	0.46	0.41	0.47	38.24	14.66	15.56	14.16	12.68	-13.51
OAXACA	10.27	11.42	10.21	11.62	13.15	0.58	0.48	0.57	0.51	-12.07	9.68	10.94	9.64	11.11	14.77
PUEBLA	10.43	11.64	11.63	12.28	17.74	0.41	0.37	0.32	0.34	-17.07	10.01	11.28	11.31	11.94	19.28
QUERÉTARO	15.57	13.29	13.66	13.98	-10.21	0.45	0.53	0.67	0.74	64.44	15.13	12.76	12.98	13.24	-12.49
QUINTANA ROO	26.17	25.06	26.99	26.81	2.45	0.86	0.87	1.76	1.06	23.26	25.30	24.19	25.23	25.75	1.78
SAN LUIS POTOSÍ	20.86	20.19	18.55	19.06	-8.63	0.62	0.61	0.51	0.47	-24.19	20.24	19.58	18.04	18.58	-8.20
SINALOA	8.25	8.29	8.39	8.18	-0.85	1.03	0.82	1.01	0.69	-33.01	7.22	7.47	7.38	7.49	3.74
SONORA	11.75	9.72	9.55	9.03	-23.15	2.39	2.25	2.45	2.32	-2.93	9.37	7.47	7.10	6.72	-28.28
TABASCO	13.59	19.91	19.76	20.17	48.42	1.06	0.63	0.48	0.50	-52.83	12.53	19.28	19.28	19.67	56.98
TAMAULIPAS	16.17	16.49	16.32	16.43	1.61	1.29	0.80	1.00	0.85	-34.11	14.88	15.68	15.32	15.58	4.70
TLAXCALA	6.26	5.55	5.65	5.53	-11.66	0.61	0.52	0.38	0.46	-24.59	5.65	5.03	5.26	5.07	-10.27
VERACRUZ	8.38	8.51	8.98	9.58	14.32	0.32	0.34	0.32	0.39	21.88	8.06	8.18	8.65	9.20	14.14
YUCATÁN	26.37	25.56	28.92	29.39	11.45	0.26	0.43	0.42	0.35	34.62	26.11	25.13	28.51	29.04	11.22
ZACATECAS	9.59	9.37	10.82	10.79	12.51	0.58	0.50	0.46	0.46	-20.69	9.01	8.87	10.35	10.33	14.65
NACIONAL	14.12	14.85	14.71	14.57	3.19	0.81	0.73	0.72	0.78	-3.70	13.31	14.13	14.00	13.79	3.61

¹ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. Una denuncia de hechos puede involucrar más de un delito, así como uno o más presuntos responsables. Tasas calculadas con base en las estimaciones y proyecciones a mitad del año actualizadas por el Conapo, con datos definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Fuente: Presidencia de la República (2004).

GRÁFICA 5.3

Porcentaje de delitos no denunciados, 2001



mayor número de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes, seguido por los estados de Morelos, Baja California, Chihuahua y estado de México. En los últimos lugares de esta clasificación se hallaban Sonora, Oaxaca, Michoacán, Zacatecas y Tlaxcala (ver cuadro 5.3).⁶

Diversas fuentes de información sugieren que el crimen es predominantemente local, es decir, que se circunscribe a los ámbitos de convivencia más cercanos a los ciudadanos: su comunidad, su lugar de trabajo, el lugar donde está la escuela de sus hijos. Por ejemplo, se calcula que más de 80% de los delitos reportados en las entidades federativas son del fuero común (ver gráfica 5.4 y

recuadro 5.1). Por otra parte, del total de las denuncias registradas en el año 2000 ante autoridades estatales, 37% correspondió a robos, 18.5% a lesiones, la mayoría dolosas; 2.3% a homicidios y el 42% restante a una variedad de crímenes entre los que se incluyen fraude, estafa y abuso de confianza, amenazas, despojo y allanamiento de morada, violación y secuestro (Zepeda, 2004).

Según cifras del ICESI (2002), durante 2001 el delito más frecuente en México fue el robo (92%, principalmente robo a transeúntes), seguido por lesiones, abuso de autoridad y daño en propiedad ajena (ver cuadro 5.4).

Un indicador que ilustra el grado en que el patrimonio y la integridad física de las personas se ven afectados en distintas entidades federativas es el *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia*, IIDV (ver cuadro 5.5 y recuadro 5.2).

⁶ La utilización de encuestas sobre inseguridad pública permite complementar la información oficial sobre denuncias y otros indicadores del delito, con lo cual es posible obtener imágenes más fieles de este problema.

El índice muestra que Baja California y el Distrito Federal fueron entidades de alta incidencia delictiva y violencia en el año 2000. Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco y Guerrero mostraron una incidencia media alta. En los últimos lugares se encuentran Colima, Aguascalientes, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Campeche y Guanajuato, clasificados como estados con incidencia delictiva baja.

Como se ha señalado, la discusión sobre el desarrollo humano no puede limitarse a las dimensiones de este concepto representadas en el IDH. Las libertades de las personas no se definen solamente por su situación en términos de salud, educación e ingreso. Si se acepta la idea de que la protección de la integridad personal y del patrimonio de las personas es crucial para el desarrollo humano, resulta obvio que el IDH

CUADRO 5.3

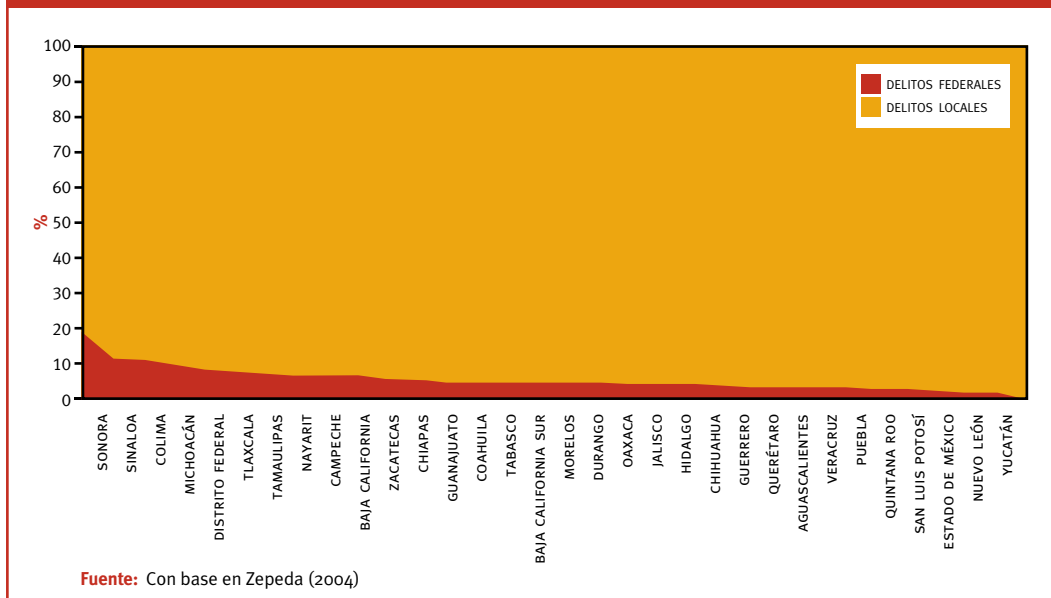
Delitos cometidos por cada 100 000 habitantes por entidad federativa, 2001

ENTIDAD	DELITOS/ 100 MIL HABITANTES	ENTIDAD	DELITOS/ 100 MIL HABITANTES	ENTIDAD	DELITOS/ 100 MIL HABITANTES
DISTRITO FEDERAL	17,718	CAMPECHE	3,595	PUEBLA	1,940
MORELOS	5,573	COAHUILA	3,071	CHIAPAS	1,836
BAJA CALIFORNIA	5,531	TAMAULIPAS	3,001	BAJA CALIFORNIA SUR	1,793
CHIHUAHUA	4,979	VERACRUZ	2,768	DURANGO	1,727
ESTADO DE MÉXICO	4,778	SINALOA	2,745	COLIMA	1,704
NAYARIT	4,642	QUERÉTARO	2,445	SONORA	1,638
GUERRERO	4,423	SAN LUIS POTOSÍ	2,356	OAXACA	1,595
JALISCO	4,272	AGUASCALIENTES	2,316	MICHOACÁN	1,471
TABASCO	4,080	GUANAJUATO	2,206	ZACATECAS	1,453
QUINTANA ROO	4,044	YUCATÁN	2,148	TLAXCALA	1,448
NUEVO LEÓN	3,988	HIDALGO	2,090	NACIONAL	4,412

Fuente: ICESI (2002).

GRÁFICA 5.4

Distribución de delitos reportados por ámbito de competencia, 2000



Fuente: Con base en Zepeda (2004)

CUADRO 5.4
Información selecta sobre la
inseguridad pública en México, 2001

INCIDENCIA DELICTIVA	
HOGARES DONDE AL MENOS UNA PERSONA FUE VÍCTIMA DE ALGÚN DELITO	14%
PERSONAS VÍCTIMAS DE LA DELINCUENCIA	4.2 MILLONES
TIPO DE DELITOS	
TIPO DE DELITO MÁS FRECUENTE: ROBO DE LOS ROBOS OCURRIDOS:	92%
ROBO A TRANSEÚNTE	61%
ROBO DE VEHÍCULO	20%
ROBO A CASA-HABITACIÓN	18%
ROBO A COMERCIO	5%
OTROS DELITOS:	8%
DE LOS CUALES:	
LESIONES	50%
ABUSO DE AUTORIDAD	25%
DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	25%
AMENAZAS	13%
SECUESTRO	7%
SECUESTRO EXPRÉS	6%
REPORTE DEL DELITO	
VÍCTIMAS QUE REPORTARON EL DELITO ANTE ALGÚN TIPO DE AUTORIDAD	34%
DE LOS CUALES:	
DENUNCIARON ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO	64%
DENUNCIARON ANTE POLICÍA PREVENTIVO/MUNICIPAL	23%
DENUNCIARON ANTE LA POLICÍA JUDICIAL	13%
DENUNCIARON ANTE OTRA AUTORIDAD LOCAL	6%
VÍCTIMAS QUE NO REPORTARON EL DELITO ANTE ALGÚN TIPO DE AUTORIDAD	66%
RAZÓN PARA NO REPORTAR:	
PÉRDIDA DE TIEMPO / TRÁMITES LARGOS Y DIFÍCILES	50%
DESCONFIANZA HACIA LA AUTORIDAD	19%
DELITO DE POCA IMPORTANCIA	9%
NO TENÍA PRUEBAS	9%
PERCEPCIÓN	
PERSONAS QUE PERCIBIERON INCREMENTO EN ALGUNOS DELITOS (DE 2000 A 2001)	75%
PERSONAS QUE SE SIENTEN INSEGURAS EN EL LUGAR DONDE RADICAN	47%
PERSONAS QUE HAN DEJADO DE REALIZAR ACTIVIDADES POR TEMOR A SER VÍCTIMAS DE ALGÚN DELITO	23%
ACTIVIDADES QUE HAN DEJADO DE REALIZAR:	
SALIR DE NOCHE	81%
LLEVAR DINERO EN EFECTIVO	44%
USAR JOYAS	37%
VISITAR PARIENTES O AMIGOS QUE VIVEN LEJOS	27%
SALIR MUY TEMPRANO	20%
TOMAR UN TAXI	19%
USAR TRANSPORTE PÚBLICO	15%
ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA INSEGURIDAD	
PÉRDIDAS MATERIALES A CAUSA DEL DELITO ESTIMADAS POR LOS PROPIOS ENTREVISTADOS	
MENORES A \$5,000	74%
MENORES A \$1,000	42%

Fuente: ICESI (2002).

deja fuera dimensiones importantes y que las condiciones de inseguridad en cualquier país necesariamente afectan al desarrollo humano en su concepción más completa.

Una forma de ilustrar esta idea es observar cómo se sitúan las entidades mexicanas de acuerdo con su posición en términos de IDH y de IIDV (ver gráfica 5.5).

Puede observarse, por ejemplo, cómo el Distrito Federal, Baja California y Quintana Roo, que muestran altos niveles de IDH, presentan al mismo tiempo los niveles más altos en incidencia delictiva y violencia en México. Si el desarrollo humano sólo se midiera por el IDH, dichas entidades ocuparían lugares privilegiados a nivel nacional. Sin embargo, su alta incidencia delictiva y violencia evidencian que el estado de las libertades de las personas que las habitan no necesariamente es el mejor del país.

El caso opuesto lo ejemplifican Michoacán, Veracruz, Zacatecas e Hidalgo, que a pesar de tener niveles de IDH relativamente bajos, también muestran niveles relativamente menores de incidencia delictiva y violencia. Al incorporar el nivel de inseguridad en el análisis, las conclusiones sobre el desarrollo humano de sus habitantes podrían ser menos pesimistas que las obtenidas si sólo se tomara en cuenta su IDH.

Entre las entidades más favorecidas se encuentran Aguascalientes y Coahuila, las cuales muestran niveles relativamente altos de IDH junto con niveles relativamente bajos de incidencia delictiva y violencia. Por otra parte, los estados menos favorecidos al tomar en cuenta su situación de inseguridad son Guerrero y Oaxaca, pues no solamente se encuentran entre los últimos lugares en IDH, sino que también presentan niveles relativamente elevados de incidencia delictiva y violencia, según el IIDV.

Impactos de la inseguridad

El crimen y la inseguridad restringen la libertad de las personas. En ese sentido, afectan de manera sustancial la calidad de vida y generan pérdidas en desarrollo humano de todos los individuos de una sociedad en dimensiones que no pueden capturarse por la medición del IDH.

RECUADRO 5.1

Delitos del fuero federal y del fuero común

DELITOS DEL FUERO FEDERAL

Los delitos federales son aquellos mencionados en leyes federales y en tratados, y los señalados en el Código Penal Federal. Algunos ejemplos son:

- Delitos contra la seguridad de la nación: traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.
- Delitos contra el derecho internacional: piratería y violación de la inmunidad.
- Delitos contra la humanidad: genocidio y violaciones a las garantías individuales.
- Delitos en materia de vías de comunicación: ataque a las vías de comunicación y violación de correspondencia.
- Delitos contra la salud: tráfico de narcóticos.
- Delitos cometidos por servidores públicos: cohecho, peculado, concusión y enriquecimiento ilícito.
- Revelación de secretos y acceso ilícito a equipos o sistemas Informáticos.
- Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

DELITOS DEL FUERO COMÚN

La lista de delitos del fuero común varía según la entidad federativa. Sin embargo, se puede tomar como ilustrativo el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, que clasifican los delitos en:

- Delitos contra la salud.
- Delitos contra la seguridad pública.
- Delitos contra la moral.
- Delitos contra la economía pública.
- Delitos contra el estado civil y bigamia.
- Delitos contra la paz y seguridad de las personas.
- Delitos contra la vida y la integridad corporal.
- Delitos contra el honor.
- Delitos contra las personas en su patrimonio.

Fuente: Rowland y Navarro (2004).

Además de tener costos psicológicos y en la vida comunitaria, implican costos económicos que afectan desproporcionadamente a individuos de menores ingresos, lo que refuerza la desigualdad en otras dimensiones.

El impacto del crimen sobre las personas puede examinarse al determinar el valor del daño sufrido cuando éste puede cuantificarse (bienes robados, tiempo perdido u otros daños como porcentaje del presupuesto del individuo o del hogar) o evaluando el costo de las acciones de prevención.

Respecto al primer componente, la información disponible indica que en 42% de los delitos el valor de lo perdido no rebasó mil pesos (ver cuadro 5.4). La pérdida frecuente de sumas relativamente pequeñas –sean en efectivo, bienes físicos, en pagos de atención médica o en tiempo perdido por ausencias de trabajo– representa un impacto

importante sobre la economía de los hogares de bajos ingresos en México (Ver Gráfica 5.6).⁷

Por otra parte, debe considerarse el costo relativo de las acciones de prevención tomadas por distintos sectores de la sociedad, como variar rutas y horarios de viaje al trabajo para evitar peligros, o bien realizar gastos en distintas formas de defensa contra el robo y el asalto a casas habitación. Los cambios de ruta son especialmente complicados para la gente de menores ingresos debido al costo marginal que representa tomar segmentos adicionales de transporte público en las ciudades mexicanas con el fin de evitar ciertas zonas, pues generalmente hay que hacer un pago en cada segmento. En contraste, cambiar la ruta de un automóvil privado para evitar una zona

⁷ Para un análisis sobre el impacto distributivo del crimen en la ciudad de México véase Villoro y Teruel (2004).

insegura cuesta muy poco en términos marginales al propietario del vehículo. En los hogares, el costo relativo de levantar una cerca para proteger la casa es menor para una familia de ingresos medios o altos que para una familia de bajos ingresos.

Las medidas aplicadas por los individuos y las familias para evitar ser víctimas de delitos también implican una pérdida importante de oportunidades de desarrollo humano. Alrededor de 23% de los mexicanos ha dejado de realizar actividades que implican salir de noche o salir muy tem-

CUADRO 5.5
Índice de incidencia delictiva y violencia, 2000.

ENTIDAD FEDERATIVA	ÍNDICE	INCIDENCIA	ROBOS REPORTADOS POR CADA 100 MIL HABITANTES	HOMICIDIOS INTENCIONALES POR CADA 100 MIL HABITANTES	LESIONES INTENCIONALES POR CADA 100 MIL HABITANTES	RESTO DE DELITOS POR CADA 100 MIL HABITANTES
BAJA CALIFORNIA	63.13	ALTA	2,114	18.49	426	2,972
DISTRITO FEDERAL	56.73	ALTA	1,252	8.24	224	16,234
QUINTANA ROO	44.24	MEDIA ALTA	1,061	18.74	323	2,641
OAXACA	38.97	MEDIA ALTA	233	54.03	161	1,147
TABASCO	38.79	MEDIA ALTA	459	11.1	397	3,213
GUERRERO	38.55	MEDIA ALTA	345	45.43	127	3,906
BAJA CALIFORNIA SUR	36.51	MEDIA BAJA	1,228	7.31	311	247
ESTADO DE MÉXICO	36.26	MEDIA BAJA	566	20.81	236	3,955
CHIHUAHUA	33.75	MEDIA BAJA	857	17.66	160	3,944
SAN LUIS POTOSÍ	31.94	MEDIA BAJA	397	11.05	335	1,613
DURANGO	29.09	MEDIA BAJA	447	19.6	224	1,037
MORELOS	27.84	MEDIA BAJA	634	22.63	40	4,876
NUEVO LEÓN	27.28	MEDIA BAJA	599	3.21	236	3,150
YUCATÁN	27.03	MEDIA BAJA	571	1.51	300	1,276
TAMAULIPAS	26.84	MEDIA BAJA	559	8.03	223	2,211
CHIAPAS	24.95	MEDIA BAJA	155	31.65	104	1,546
NAYARIT	24.37	MEDIA BAJA	414	8.15	161	4,059
COAHUILA	22.26	BAJA	363	4.92	202	2,501
TLAXCALA	21.92	BAJA	180	29.09	77	1,162
SINALOA	21.00	BAJA	358	19.67	70	2,297
PUEBLA	20.77	BAJA	334	11.29	160	1,435
JALISCO	19.44	BAJA	541	7.69	66	3,657
SONORA	18.6	BAJA	286	8.57	161	1,182
QUERÉTARO	18.24	BAJA	460	4.34	135	1,845
VERACRUZ	18.03	BAJA	197	6.73	151	2,413
GUANAJUATO	17.94	BAJA	314	4.87	159	1,728
CAMPECHE	17.52	BAJA	202	7.96	109	3,276
HIDALGO	16.77	BAJA	212	6.08	150	1,722
ZACATECAS	16.14	BAJA	271	5.17	153	1,024
MICHOACÁN	15.79	BAJA	232	12.22	96	1,131
AGUASCALIENTES	12.87	BAJA	332	1.48	91	1,892
COLIMA	10.05	BAJA	182	8.29	30	1,484

Fuente: Zepeda (2004) e ICESI (2002).

prano, llevar dinero en efectivo, usar joyas o visitar a familiares o amigos que vivan en localidades lejanas (ver cuadro 5.4). En este sentido, el ejercicio de libertades y la posibilidad de alcanzar objetivos personales se ven seriamente restringidos en acciones tan básicas como salir a la calle.

Asimismo, las personas de menor ingreso en zonas urbanas pueden ser víctimas del crimen con mayor frecuencia que otros grupos socioe-

conómicos debido a su nivel de exposición a situaciones de riesgo, tanto en sus lugares de residencia como de trabajo. Por otra parte, la población de bajos recursos recorre en promedio distancias más largas a sus lugares de trabajo y lo hace en medios de transporte más inseguros. El cuadro 5.4 muestra que el transporte público y las calles de México son lugares percibidos como inseguros.

RECUADRO 5.2

Algunas precisiones metodológicas sobre el índice de incidencia delictiva y violencia

El Índice de incidencia delictiva y violencia es un promedio de cuatro variables: robos, homicidios intencionales, lesiones intencionales y otros delitos. Cada una de ellas se estandarizó para tomar valores entre 0 y 100. El valor de 100 se asigna al estado con la mayor incidencia en la variable correspondiente. Por ejemplo, en el caso de robos a Baja California le correspondió el valor más alto al tener una incidencia de 2 mil 114 por cada 100 mil habitantes; el valor asignado a cada entidad federativa se calcula mediante una regla de tres. Finalmente, el IIDV es un promedio simple de las cuatro dimensiones.

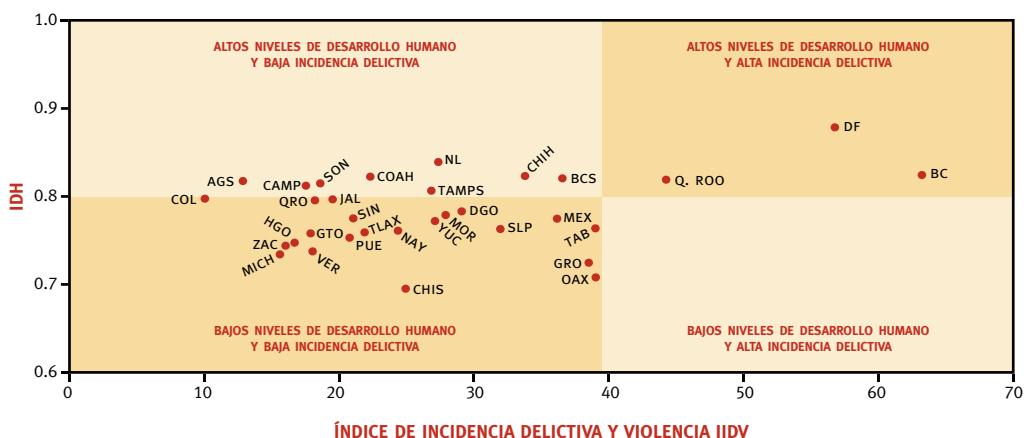
Debido a que las variables se presentan en términos proporcionales (como la ponderación por cada 100 mil habitantes) y han sido estandarizadas, el índice puede utilizarse para comparar a las entidades. Por ejemplo, podría decirse que la incidencia delictiva y violencia o inseguridad ciudadana en Quintana Roo (valor del índice: 44.24) es, en términos generales, el doble que el de Coahuila (índice: 22.26).

Por último, la dispersión del índice ha sido dividida en cuatro cuartiles, (en este caso 63.13 menos 10.05 entre cuatro), para establecer cuatro rangos de incidencia que permita incorporar a las entidades en las categorías alta, media alta, media baja y baja, según se encuentren en el rango superior (arriba de 75%), sobre la media (entre 50% y 75%), por debajo de la media (entre 25% y 50%) o inferior (debajo de 25%) de la dispersión del índice.

Fuente: Zepeda (2004).

GRÁFICA 5.5

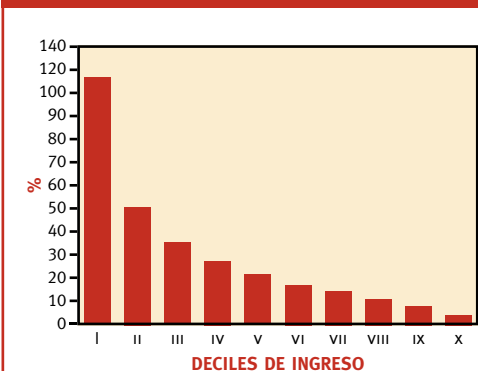
Desarrollo humano e incidencia delictiva en las entidades federativas



Fuente: Con base en cuadros A7 y A21 del apéndice estadístico

GRÁFICA 5.6

Porcentaje que representa un robo de mil pesos en el ingreso monetario mensual de una familia



Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, 2002

Posibilidades de acción

Existe hoy la percepción pública de que las instituciones mexicanas de procuración de justicia no están cumpliendo con su tarea de proteger la integridad de las personas y sus bienes. Prueba de ello es la alta proporción de individuos que no denuncian los delitos de los que son víctimas, principalmente por considerar que hacerlo implica una pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles o simplemente porque desconfían de las autoridades (ver cuadro 5.4). Una evidencia de lo anterior es que la policía se ubica en la penúltima posición en términos de confianza entre una lista de 13 instituciones de importancia para la vida pública y privada en México (ver recuadro 5.3). El fortalecimiento institucional, la prevención y la rendición de cuentas a la sociedad ofrecen importantes posibilidades de acción para mejorar el combate a la inseguridad en el ámbito local y al mismo tiempo generar un ambiente de mayor confianza hacia las autoridades encargadas de esta tarea.

Es importante señalar que las instituciones de procuración de justicia en México enfrentan retos sumamente importantes en el combate a la inseguridad. La magnitud del problema que enfrentan es enorme en relación con los recursos destinados a su atención y ello explica en cierta medida la imposibilidad de cumplir con

RECUADRO 5.3

Confianza en instituciones mexicanas

En una escala donde 0 es nada y 10 es mucho, ¿qué tanto confía en..?

La Iglesia	8.2
El Ejército	7.8
Los medios de comunicación	7.4
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	7.4
El Instituto Federal Electoral	7.4
La Suprema Corte de Justicia de la Nación	6.5
El Presidente de la República	6.5
Los empresarios	6.1
Los senadores	5.4
Los partidos políticos	5.4
Los sindicatos	5.3
La policía	5.2
Los diputados	4.9

Fuente: Consulta Mitofsky (2005).

sus tareas en una forma que los ciudadanos perciban como satisfactoria (ver recuadro 5.4).

Fortalecimiento institucional

El capítulo 4 muestra que la ventaja de un sistema federal radica en asignar determinadas tareas al nivel de gobierno que goce de más ventajas comparativas para llevarlas a cabo. En el mismo sentido, este informe argumenta que el fortalecimiento de las instituciones municipales es una de las mejores posibilidades de combate a la inseguridad desde el ámbito local, pues el municipio tiene mayores posibilidades de establecer relaciones estrechas con los residentes.

Los municipios cuentan con una red de relaciones vecinales que puede ayudar a la resolución de problemas percibidos por la comunidad como prioritarios y los ciudadanos cuentan con la cercanía de las autoridades municipales para acudir a ellas como primer eslabón de la administración pública. Así, los ayuntamientos pueden tener mejor conocimiento de las necesidades locales que los gobiernos estatales y el federal.

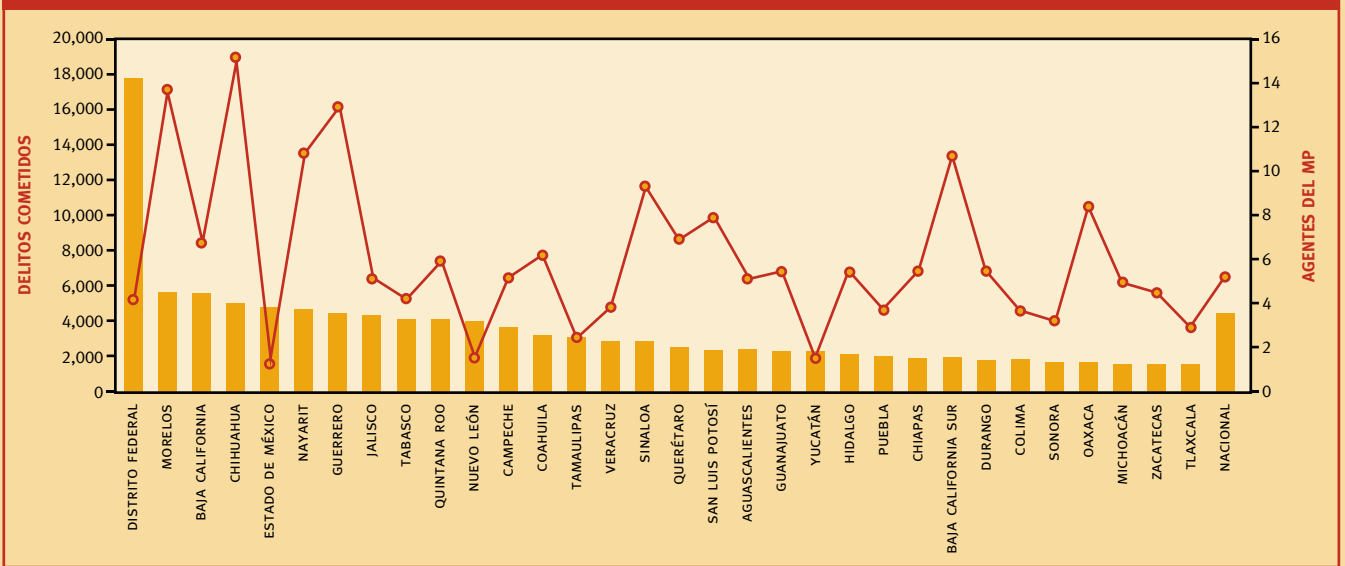
La ventaja comparativa de los funcionarios municipales es el conocimiento de las colonias, los pueblos, los mercados, los centros de trabajo, las calles y el transporte público, lugares donde los crímenes ocurren con mayor frecuencia. El

RECUADRO 5.4

La dimensión del problema del crimen y los recursos públicos locales para la atención de las víctimas

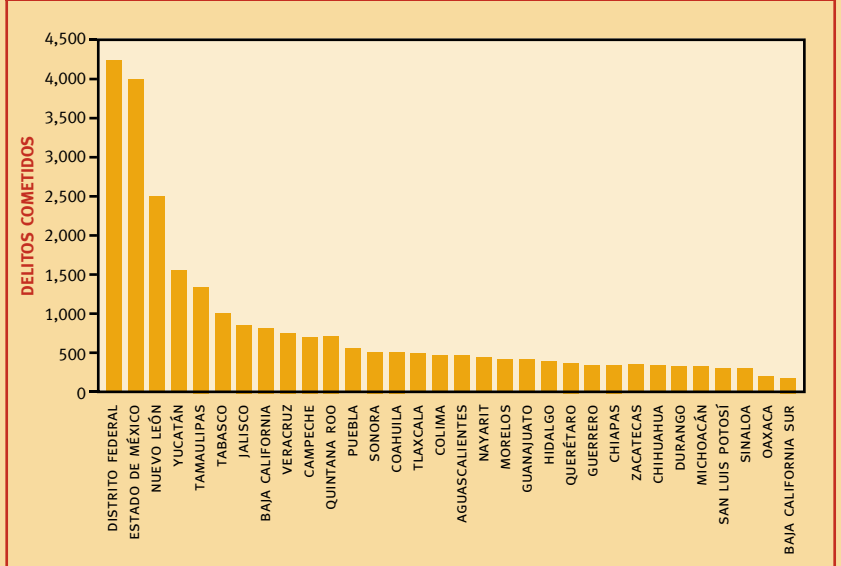
Uno de los grandes problemas con relación al crimen y su prevención y denuncia tiene que ver con los recursos administrativos. Un ejemplo es la cantidad de agentes del Ministerio Público en el país y por entidad federativa en relación con el número de delitos cometidos. Las gráficas siguientes muestran, por ejemplo, que en el estado de México y el Distrito Federal se habrían cometido alrededor de 4 mil delitos por cada agente del Ministerio Público en un año, lo cual implica que cada agente habría tenido que atender 11 delitos diarios si trabajara los 365 días del año. Además, cada funcionario habría tenido que dedicar solamente 50 minutos a cada caso, suponiendo que su jornada diaria fuera de diez horas continuas. Todo esto sin considerar el rezago acumulado. Otros estados que, según la información que se presenta, tienen una incidencia delictiva desproporcionada con relación a los recursos del Ministerio Público local son Nuevo León, Yucatán y Tamaulipas.

Agentes del Ministerio Público y delitos cometidos por cada 100 mil habitantes



Esta situación nos muestra que los recursos públicos son extremadamente limitados comparados con la dimensión del problema de la inseguridad y el crimen en México. Es decir, aun si dejáramos a un lado los problemas de diseño institucional, una primera debilidad del sistema para garantizar los derechos de las víctimas es la incapacidad de atender apropiadamente las denuncias. Esto a su vez desincentiva al afectado a presentar denuncia debido al costo en tiempo, lo complejo del proceso, la mala calidad de la atención y la baja probabilidad de esclarecimiento del caso y resarcimiento de su daño físico, moral y económico.

Número de delitos cometidos entre el número de agentes del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes



Fuente: Con base en ICESI (2002) y Zepeda (2004).

hecho de que muchos funcionarios municipales procedan del mismo lugar donde ejercen sus funciones también les ayuda a conocer los patrones de actividad delictiva y de conflicto. Además, los municipios están en mejor posición que otros niveles de gobierno para organizar reuniones periódicas y crear canales de comunicación con los residentes para fortalecer el tejido asociativo de la comunidad local (ver recuadro 5.5).

Finalmente, cabe señalar la capacidad que tienen los municipios de coordinar diversas tareas administrativas relacionadas con el uso del suelo, la construcción de obras públicas y la prestación de servicios que inciden en las tareas vinculadas al orden público. La coordinación entre distintas funciones del gobierno municipal puede actuar para detectar lugares riesgosos, prevenir delitos y aumentar la percepción de seguridad de los residentes.

A pesar de ello, los municipios no pueden enfrentar ni resolver el problema de seguridad pública actuando solamente por su cuenta. La complejidad de los problemas de violencia e inseguridad, al igual que los marcos legales vigentes, indican que los otros órdenes de gobierno gozan de ventajas comparativas en esta materia.

Los municipios pueden contar con cuerpos de policía exclusivamente preventivos y de tránsito, según los artículos 21 y 115 constitucionales. La policía municipal no está facultada para investigar crímenes y sólo apoya a los ministerios públicos (estatales y federal) cuando se les solicita explícitamente (ver recuadro 5.6).

En contraste, el gobierno federal y los gobiernos estatales cuentan con cuerpos de policía preventiva, Policía Judicial (auxiliar de los ministerios públicos en la investigación y seguimiento de criminales bajo la autoridad de las procuradurías de justicia), agentes investigadores del Ministerio Público y peritos especializados en criminalística. Sin embargo, aun con estas ventajas, la eficacia de las policías estatales no está garantizada. Si se toma por ejemplo el número de policías por cada 100 detenciones en ciudades importantes de México y otros países, se observa que en el Distrito Federal por cada 100 detenciones hay mil 295 policías, mientras que en Washington existen 14

policías, en Londres 18 y en Madrid 35 para el mismo número de detenciones (Zepeda, 2004).

El artículo 21 constitucional también establece las bases para que la función de seguridad pública se realice en una forma coordinada con las corporaciones policiacas de los tres niveles de gobierno con base en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Según este esquema, la coordinación debe llevarse a cabo mediante la suscripción de convenios entre los distintos niveles de gobierno y/o a partir de las resoluciones tomadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (ver recuadro 5.7).

Muchos municipios mexicanos han emprendido acciones de seguridad pública. Sin embargo, su actuación suele orientarse hacia medidas parciales en lugar de una planeación integral y una programación sistemática (Rowland, 2002). Así, existen obstáculos que dificultan a los ayuntamientos ofrecer mayor seguridad pública:

- 1) Los gobiernos municipales suelen carecer de experiencia y capacidad en la identificación, planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Si han avanzado en temas como recaudación financiera y administración, en sectores más complejos como la seguridad pública todavía tienen pocos cuadros entrenados.
- 2) Existen dificultades para incorporar a los residentes en el diseño e implementación de políticas de seguridad pública municipal. Algunos mecanismos formales de participación no parecen ser suficientes; además, el ambiente de desconfianza y eventual conflicto entre los residentes y los agentes de seguridad pública complica los esfuerzos en la materia.
- 3) Las estructuras organizacionales y las facultades de las policías municipales no se han reformado en la misma medida que otras estructuras de la administración municipal, lo cual merma sus posibilidades de acción ante un problema complejo y cambiante. Por ejemplo, su naturaleza preventiva y la imposibilidad para realizar investigaciones limita su efectividad para atacar los focos locales de

RECUADRO 5.5

Programas municipales en favor de la seguridad pública en Chiapas

En Chiapas, uno de los estados con niveles de desarrollo humano más bajos del país, se ha diseñado una estrategia de la seguridad pública basada en la participación comunitaria. Su enfoque parte de la idea de que la política de seguridad ciudadana debe surgir de los consejos municipales e intermunicipales de Seguridad Pública y de los comités municipales, regionales y estatal de Consulta y Participación Ciudadana. Asimismo, debe articularse con programas de educación, inserción social, reconversión de capacidades productivas, acceso a la cultura, a los deportes y a la recreación, entre otros. Algunos programas planteados por dicha estrategia son:

"Por la seguridad de la comunidad"

Mediante la instalación de buzones se pretende captar las quejas y sugerencias de la población en materia de seguridad y justicia en casos que deba conocer el agente del Ministerio Público, que deban tratarse en los consejos municipales de Seguridad Pública o que competan a la Contraloría General de Gobierno con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. También se utilizan para el planteamiento de diferencias entre los propios integrantes de la comunidad, lo que propicia la mediación como alternativa para solucionar conflictos internos. El control de los buzones está a cargo del presidente, el secretario general y el tesorero del Comité de Consulta y Participación Ciudadana.

"Alerta ciudadana"

Este pretende ser un programa de prevención de delitos en el que participan ciudadanos que colaboran entre sí y con las corporaciones policiacas para evitar convertirse en víctimas de infracciones o delitos, mediante las siguientes acciones:

- a) Realizar actividades en su colonia, barrio, fraccionamiento o comunidad, de manera que sus habitantes estén organizados y alertas ante cualquier evento.
- b) En caso de actividades sospechosas, tomar medidas o reportarlas al número telefónico de atención a emergencias 066.
- c) Colaborar para que el alumbrado público funcione adecuadamente, los árboles estén debidamente podados y los lotes baldíos estén cercados o limpios, de forma tal que permitan el libre tránsito, y que todas las calles tengan nomenclatura para que, en caso de emergencia, se puedan identificar con rapidez.
- d) Distribuir a través de la organización vecinal existente, casa por casa, en postes y otros sitios visibles, material impreso con información sobre cómo prevenir conductas delictivas, brindar atención a víctimas y sobre los servicios de atención a emergencias.

"Por dónde va la inseguridad"

El propósito de este programa es que los comités de Consulta y Participación Ciudadana elaboren encuestas sobre la percepción de la inseguridad. Se trata de elaborar indicadores que muestren cuántas infracciones y delitos se cometen y cuántos son denunciados; así como identificar las razones por las que no se acudió ante el agente del Ministerio Público o los jueces municipales o calificadoros. Entre la información que dichas encuestas pretenden capturar están el lugar de ocurrencia del delito, el día de la semana en que se cometió, la forma exacta de la amenaza o agresión, las pérdidas económicas o materiales calculadas, el problema de seguridad considerado más importante en el municipio o colonia; la causa más frecuente de los delitos, la medida propuesta por el encuestado para reducir la incidencia delictiva y su disposición a participar en programas de prevención de las infracciones y delitos.

"Conéctese a la seguridad comunitaria"

Con este programa se pretende que los vecinos instalen alarmas en las fachadas de sus domicilios y que las interconecten por aceras o calles. Aunque este sistema ya existía en algunos municipios, faltaba conectar las alarmas a las centrales de emergencia o de las corporaciones policiacas.

Esta estrategia reconoce que el número de policías en la comunidad es muy reducido, pero también que la solución óptima no implica necesariamente contratar más. El argumento central es que las bases para crear un entorno más seguro son el trabajo de prevención y formas adecuadas de organización vecinal que permitan a la sociedad participar en las acciones de vigilancia.

Fuente: Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chiapas (2005).

inseguridad como su habilidad de mantener un espíritu positivo y proactivo entre los agentes. También influye el hecho de que los policías municipales suelen tener bajos niveles de preparación académica y técnica, así como salarios relativamente bajos que difícilmente proveen los incentivos necesarios para realizar su trabajo de la manera más eficaz y honesta posible.

- 4) Problemas en la creación de relaciones intergubernamentales que apoyen los esfuerzos locales. A pesar de la existencia del SNSP –entidad creada precisamente para facilitar esta tarea–, las autoridades municipales suelen sentirse excluidos de la planeación de políticas y de las operaciones intergubernamentales, y en ocasiones incluso invadidos en sus atribuciones (Rowland, 2003). Además, la asignación de recursos suficientes para llevar a cabo las

actividades de coordinación entre niveles de gobierno dentro del marco del SNSP y hacerlas útiles es crucial para el funcionamiento efectivo de un sistema de esta naturaleza (ver recuadro 5.8).

Prevención: detección de riesgos, diseño urbano y estrategias comunitarias

La prevención de la inseguridad sigue siendo una línea de acción básica de la cual muchos municipios mexicanos pueden obtener el máximo provecho (Rowland, 2002). Los gobiernos locales de otros países han desarrollado extensos campos de acción que incluyen tres tipos de estrategias de prevención: la detección de riesgos, el diseño urbano y el fortalecimiento de redes sociales locales.

Muchas técnicas de detección de riesgos para fomentar la seguridad pública están asociadas a la identificación y análisis de focos rojos (lugares donde ocurre un número relativamente alto de

RECUADRO 5.6

La norma constitucional mexicana en materia de seguridad pública

Artículo 21

Según el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala.

Este artículo estipula también que la actuación de las instituciones policiales deberá regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Asimismo, la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios deben coordinarse en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Artículo 115

Según el artículo 115 constitucional, los municipios están investidos de personalidad jurídica y pueden manejar su patrimonio conforme a la ley. En ese sentido, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen la materia, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Uno de los objetivos de las leyes a que se refiere el párrafo anterior es establecer las normas de aplicación general para celebrar convenios para la provisión de servicios públicos entre los que se encuentran la seguridad pública –en los términos del artículo 21 de la Constitución–, la policía preventiva municipal y tránsito.

Además, este artículo estipula que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente, pero estará obligada a acatar las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que él o ella juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Finalmente, este artículo otorga al Ejecutivo federal el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 17 de marzo de 2005.

Sistema de seguridad pública municipal

El conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ámbito municipal son el fundamento de actuación de la policía, cuyos agentes sólo podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezcan las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en el municipio.

Este sistema de seguridad pública municipal comprende los órganos, recursos humanos y administrativos del municipio que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y la tranquilidad pública del territorio y las localidades municipales.

Los elementos que componen la organización de la seguridad pública municipal son:

- Dirección de Seguridad Pública
- Policía municipal
- Juzgados calificadoros
- Centros de detención municipales (cárceles municipales)
- Órganos de participación ciudadana en materia de seguridad pública

Dirección de Seguridad Pública

Depende del ayuntamiento y está bajo los órdenes del presidente municipal. Para el auxilio de las funciones de seguridad pública, el municipio contará con la policía Municipal, que realiza funciones de agrupamiento, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiacos y está investida de la capacidad que le otorgan las leyes para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal.

Órganos de la policía municipal

En términos generales, son aquellas unidades que tienen funciones específicas en la corporación de la policía del municipio, como la Dirección de Policía y la Dirección de Tránsito en aquellos ayuntamientos donde existan ambas funciones.

Elementos de la policía municipal

Son las personas que se desempeñan en la función pública y se obligan a cumplir con los reglamentos y disposiciones disciplinarias que establezcan las autoridades municipales.

Juzgados calificadoros

Son una autoridad auxiliar del ayuntamiento y sus titulares son nombrados por el ayuntamiento o directamente por el presidente municipal. Cuando un ciudadano incurre en conductas contrarias a las normas municipales, la policía municipal debe llevarlo ante el juez calificador; éste ejerce su jurisdicción administrativa e impone al infractor una multa o arresto preventivo hasta por 36 horas, facultad señalada por el artículo 21 constitucional y en los respectivos bandos o reglamentos municipales.

Centro de detención municipal (cárceles municipales)

El ayuntamiento tiene facultades administrativas y de operación en los centros de detención municipal a través de una autoridad nombrada para procurar que el centro reúna las debidas condiciones de seguridad e higiene. En los centros de detención municipales únicamente deberán encontrarse quienes hayan sido arrestados por haber cometido infracciones o faltas administrativas, y nunca por más de 36 horas por disposición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sólo excepcionalmente y de manera temporal se podrá custodiar en dichos establecimientos a presuntos responsables de algún delito que hayan sido detenidos en flagrancia o como consecuencia de una orden de aprehensión por el tiempo necesario para tramitar su traslado a los lugares de detención dependientes del Ministerio Público. La seguridad del centro de detención municipal está a cargo de elementos contratados por el ayuntamiento.

Fuente: E-local (Portal de referencia de estados y municipios del gobierno federal).

RECUADRO 5.8

El Sistema Nacional de Seguridad Pública

En 1994 se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El propósito de la reforma fue crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), cuyos propósitos fundamentales fueron:

- Aplicar una política nacional integral de seguridad pública;
- Fortalecer al Estado mexicano;
- Combatir sistemáticamente la delincuencia;
- Responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales;
- Coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal), y
- Establecer cuatro objetivos básicos:
 1. Profesionalización del personal de seguridad pública mediante programas especializados;
 2. Modernización tecnológica de los servicios de seguridad pública;
 3. Sistematización e intercambio de información entre las instituciones de seguridad pública del país;
 4. Coordinación con las instancias y órganos auxiliares de seguridad pública.

En noviembre de 1995 se promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual contiene las normas básicas de coordinación entre los tres niveles de gobierno y señala principios, materias, instancias e instrumentos de coordinación.

En la ley se prevé la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Pública como órgano superior de coordinación del SNSP y se creó la figura de secretario ejecutivo, responsable de:

- Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del consejo;
- Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el consejo, llevar archivo de éstos y de diversos instrumentos jurídicos;
- Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del consejo;
- Proponer al consejo para su aprobación políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;
- Elaborar y publicar informes de actividades del consejo;
- Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;
- Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como recabar todos los datos que se requieran;
- Informar periódicamente al consejo de sus actividades;
- Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios desarrollen de manera más eficaz sus funciones;
- Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el consejo, y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
- Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública, y
- Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

Por iniciativa de la Presidencia de la República, a partir del 1 de diciembre de 2000 se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública federal.

Las funciones que desarrollaba la Secretaría de Gobernación en la materia quedaron adscritas a esta nueva dependencia, con lo cual las unidades administrativas correspondientes se integraron a esta nueva estructura de la administración pública federal.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública. Se creó para apoyar al secretario ejecutivo en las responsabilidades asignadas.

RECUADRO 5.8 (CONTINUACIÓN)

El Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), delinea la política nacional y articula las funciones institucionales, normas y acciones de los tres niveles de gobierno.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es la instancia superior del SNSP y está integrado por:

- Secretario de Seguridad Pública (preside).
- Gobernadores de los estados.
- Secretario de la Defensa Nacional.
- Secretario de Marina.
- Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Procurador general de la República.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretario ejecutivo del Sistema.

Los propósitos fundamentales del CNSP son:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública.
- Integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia, para que el Estado cumpla su función de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Revalorar y dignificar a las instituciones de seguridad pública, para que éstas formen a su personal bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas específicas para mejorar los servicios de seguridad pública.
- Integrar y coordinar a todas las instituciones involucradas en la seguridad pública

¿Qué es el SNSP?

- Entidad jurídica integrada por las instancias, instrumentos, políticas y servicios tendientes a alcanzar seguridad pública en el país;
- Instancia que coordina las acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y de las dependencias federales;
- Órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, y para la readaptación social;
- Instrumento integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la seguridad pública nacional.

El SNSP no es un órgano de autoridad, ya que:

- No sustituye a ninguna corporación o institución de seguridad pública;
- No interviene en operaciones policíacas;
- No cuenta con fuerzas de seguridad;
- No suple a ninguna autoridad de prevención, procuración o administración de justicia, de ejecución de penas ni de tratamiento de menores infractores;
- No realiza directamente investigaciones ni labores de inteligencia.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Seguridad Pública. www.ssp.gob.mx. (Visita: marzo de 2005).

crímenes dentro de determinada zona) con el fin de disminuir el número de incidentes de crimen y violencia, por ejemplo, un cajero automático en una calle poco transitada y mal iluminada, o el trayecto que recorren los jornaleros agrícolas hasta su hogar el día en que reciben su paga.

Los conocimientos de los gobiernos municipales y su posibilidad de recoger información de fuentes comunitarias informales (vecinos que viven cerca del área de actividad delictiva o situación de riesgo, por ejemplo) les dan ventajas claras al aplicar este tipo de estrategia y tratar de incentivar a empresas o propietarios de establecimientos que pueden ser víctimas del delito para cooperar con sus esfuerzos.

En cuanto al diseño urbano o la arquitectura de paisaje, existen diversos cambios que pueden hacerse en determinados lugares para facilitar la vigilancia tanto por policías como por residentes y a la vez fomentar la percepción de seguridad de los usuarios. Los municipios podrían aprovechar tanto su conocimiento de las localidades como sus facultades en materia de

uso de suelo, permisos de construcción y obras públicas para realizar acciones en este sentido.

De la misma forma, es posible disminuir las tasas de delincuencia y mejorar la percepción de seguridad pública por medio de acciones que fortalezcan las redes sociales entre los residentes de un barrio o colonia. La lógica de esta estrategia es que el conocimiento entre los vecinos y otras personas que frecuentan determinado lugar abre la posibilidad de ejercer un control informal sobre situaciones de riesgo. Esto se debe a que la cohesión comunitaria incrementa los niveles de confianza y transmite información que reduce la percepción de impunidad (ver recuadro 5.9).

Muchas propuestas de policía comunitaria están basadas en estos planteamientos sobre las relaciones sociales en el ámbito del barrio o la calle. Sin embargo, en la práctica, donde no existen estas redes este tipo de estrategia policiaca normalmente no tiene éxito. Dicho de otra manera, la policía comunitaria no puede construir comunidad (capital social) donde no existe, sino simplemente aprovecharla para mejorar sus propias acciones.

RECUADRO 5.9

Prevención del delito en Baja California

Coordinar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno para identificar las causas y los efectos de los delitos, así como promover la participación de la sociedad en la prevención, en una relación de respeto mutuo con la autoridad, contribuye a mejorar la calidad de vida de las comunidades en el estado.

Con el esfuerzo de autoridades municipales y grupos civiles se realizaron encuestas en los municipios de Mexicali, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate, en 44 colonias con alta incidencia delictiva, así como en San Felipe y San Quintín.

Las encuestas generaron información sobre aspectos socioeconómicos de esas zonas (educación, salud, trabajo, etc.) y datos de quienes son o fueron consumidores de drogas para brindarles atención y reducir la posibilidad de que se conviertan en delincuentes.

Con base en el análisis de incidencia delictiva se identificaron las colonias donde era prioritario realizar patrullajes comunitarios que acercaran a la policía con la comunidad, en un nuevo esquema de control que coordinara a los ciudadanos con policías federales, estatales y municipales. El programa se aplicó en Mexicali y de Tijuana y en las cinco cabeceras municipales se realizaron diagnósticos para poner en marcha programas de coordinación y participación comunitaria.

Los esfuerzos interinstitucionales también se han orientado a fomentar la participación ciudadana en programas de prevención del delito, que incluyen actividades como eventos comunitarios y pláticas sobre delincuencia y corrupción para alumnos desde preescolar hasta preparatoria. Como resultado, se incrementaron las denuncias a través del número telefónico de emergencias 066.

Se espera que las encuestas constituyan nuevas herramientas de participación ciudadana para que la propia sociedad, por conducto del Consejo Ciudadano, determine la medida en que las autoridades llevan a cabo sus funciones de manera eficaz mediante el uso de información confiable y pertinente.

Fuente: Gobierno del estado de Baja California (2002).

Legislación en materia de seguridad pública en las entidades federativas mexicanas

La gran mayoría de las entidades federativas (28 de 32) han cambiado sus leyes para adecuarlas a las necesidades actuales de seguridad pública. La mayoría de las legislaciones estatales prevén la coordinación con la Federación y los municipios por medio de convenios o acuerdos.

Para 75% de las entidades es importante la participación ciudadana en el combate a la inseguridad, lo cual significa un avance para la integración entre la comunidad y el gobierno. Algunos ejemplos son las leyes de Guerrero y el estado de México, que privilegian la coordinación intermunicipal. Además, las de Baja California Sur, Colima, Durango, estado de México, Guerrero, Oaxaca y Sinaloa, entre otras, mencionan expresamente al Consejo Municipal de Seguridad Pública como órgano de coordinación.

En general, la mayoría de las entidades incluyen en sus normas jurídicas la formación de consejos estatales, municipales e intermunicipales y a veces regionales, integrados por diversos órganos de gobierno, que van desde el gobierno estatal hasta las presidencias municipales y sus dependencias.

Fuente: Gamboa (2005).

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas del ayuntamiento y de los cuerpos policiacos sobre sus responsabilidades como servidores públicos es de enorme importancia para aumentar las posibilidades de acción en el combate local a la inseguridad.

Hoy los policías de México parecen responder sólo a la jerarquía de sus corporaciones, y en la mayoría de los casos dejan a los ciudadanos sin la oportunidad de valorar su labor directamente. La falta de información para realizar análisis rigurosos y la poca difusión de los datos existentes son síntomas de una noción muy arraigada según la cual la policía es un ente asilado que debe trabajar en condiciones de secreto debido a lo delicado de los problemas que enfrenta, responde solamente a sus superiores y no tiene la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos.

En una sociedad en la que el crimen (y la percepción de su ocurrencia) va en aumento, es necesario tener información sobre el trabajo de quienes se encargan de proteger la integridad física y los bienes de los ciudadanos en su entorno inmediato. El establecimiento de formas de generación y difusión de información periódica sobre las tareas que las policías llevan a cabo en las colonias, barrios y comunidades en México, y de los resultados derivados de esas acciones, permite a los ciudadanos calificar la labor de quienes se encargan de la seguridad a nivel local. Un

ejemplo interesante se encuentra en una de las delegaciones del Distrito Federal: en múltiples puntos de la vía pública pueden encontrarse mapas que informan periódicamente sobre el tipo de ilícitos que se cometen en calles y avenidas principales, como el robo a mano armada o el robo de automóvil.

Esta información permite a quienes habitan y visitan la localidad conocer los riesgos en la zona y al mismo tiempo dar cierto seguimiento a la efectividad del combate al delito en distintas áreas. Si bien este mecanismo de información representa un esfuerzo modesto, también muestra que existen espacios de acción que pueden ser aprovechados de manera creativa por las autoridades locales en la compleja tarea del combate a la inseguridad. La implementación de formas diversas de rendición de cuentas de las policías a los ciudadanos que no impliquen esperar hasta la renovación del gobierno municipal puede tener efectos benéficos en el mediano plazo en términos de incidencia delictiva. Asimismo, una mejor percepción de la ciudadanía sobre la gravedad del problema puede generar un ánimo de mayor cooperación de la comunidad con la policía local, lo cual también puede incrementar las posibilidades de éxito de iniciativas gubernamentales de combate a la inseguridad que contengan un fuerte componente de participación social en su diseño (ver recuadro 5.10).

DESARROLLO HUMANO Y ACCESO A JUSTICIA

Además de la seguridad pública, otro aspecto central para la protección de derechos y el ejercicio de la libertad individual es el acceso equitativo a la impartición de justicia. En este ámbito también se observa que el funcionamiento del sistema de justicia tiende a reforzar las dinámicas de desigualdad. Las opciones de vida disponibles se ven desproporcionadamente limitadas cuando los individuos no tienen activos ni acceso a recursos.⁸

Gargarella (2004) ha señalado la existencia de una “paradoja legal latinoamericana”: en el papel, los sistemas de justicia en la región son avanzados en sus planteamientos procesales y de defensa de derechos, pero son de los más desiguales del mundo en su funcionamiento. El estudio de las estructuras institucionales, permite entender qué aspectos de la relación entre los niveles federal y local y del funcionamiento del sistema en general permitirían mejorar la equidad en la impartición de justicia.

Desempeño de las instituciones penales en términos de eficacia

Según diversos especialistas, el sistema penal mexicano tiene enormes posibilidades de mejora en términos de eficiencia e imparcialidad. Dada la actual estructura de incentivos, las instituciones de procuración y administración de justicia penal tienden a emplear la mayoría de sus esfuerzos en el castigo a delitos de poca gravedad y con frecuencia algunas autoridades violan las normas que rigen su actuación. El diseño institucional de premios y castigos a funcionarios juega un papel central para promover la eficacia del sistema y proteger los derechos de los involucrados.

En términos generales, el sistema penal mexicano funciona a través de premios por el número de expedientes resueltos. Es un sistema que ha trazado objetivos numéricos (atrapar la mayor

cantidad de presuntos delincuentes) sin matizarlos o ponderarlos con objetivos de calidad y resultados, por ejemplo, atrapar a los delincuentes organizados que cometen los delitos más violentos y peligrosos. Así, las procuradurías privilegian las consignaciones que realizan los ministerios públicos, es decir, la formulación de cargos en contra de sospechosos identificados. En segundo lugar, se premian las investigaciones concluidas o cerradas, técnicamente llamadas “no ejercicios de acción penal”. Finalmente, se penaliza mantener investigaciones abiertas o en curso.

Este sistema de incentivos a agencias del Ministerio Público logra resultados no deseables, pues da prioridad a casos en los que un sospechoso es atrapado en el lugar del crimen o cuando un infractor ha sido identificado previamente por la víctima, de manera que los casos de flagrancia se convierten en el insumo principal para los juicios penales. Se calcula que más de 60% de los ilícitos que logra sancionar el sistema penal son casos en que el responsable fue sorprendido en el momento de cometer el delito (Bergman, 2003).

Al mismo tiempo, los funcionarios relegan los casos que requieren de mayor esfuerzo de investigación para terminar con la identificación de un sospechoso y en ocasiones depositan la recolección de pruebas en la parte acusadora. Mediante una perspectiva de beneficio inmediato y con el fin de mantener las cuotas adecuadas de conclusión de casos, el Ministerio Público fuerza los casos más complejos hacia el no ejercicio de la acción penal argumentando, por ejemplo, falta de pruebas. Así, los casos más complejos como la violación, el homicidio y el secuestro exprés, sin identificación de un sospechoso, en muy pocas ocasiones tienen investigaciones exitosas (ver recuadro 5.11).

La falta de capacidad de investigación en México es un factor que agudiza esta tendencia. Aunque actualmente se cuenta con un sistema formal de investigación con órganos encargados de recolectar pruebas físicas y procesar evidencias en laboratorios, sus resultados no son satis-

⁸ El reciente *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha documentado de manera extensa los retos más importantes que enfrenta el sistema de justicia y seguridad pública del país desde una perspectiva integral de derechos humanos, entre otros puntos (OACNUDH, 2004).

Rosaura: la historia de muchas víctimas

Muchas víctimas que acuden a denunciar un delito terminan siendo maltratadas por el propio sistema. La historia que se narra a continuación, analizada como parte de un trabajo de campo realizado durante tres meses en agencias del Ministerio Público, parece representativa de este fenómeno.

Rosaura fue víctima de un secuestro exprés en una ciudad mexicana. Al salir a comer en un día de trabajo, cerca de las tres de la tarde, tomó un taxi. Luego de avanzar un par de calles, dos individuos armados entraron al automóvil, le arrebataron el bolso, que contenía sus tarjetas de crédito, la obligaron a que les proporcionara los códigos de acceso a cajeros automáticos y la despojaron de su teléfono celular. Durante dos horas Rosaura permaneció en el taxi mientras uno de los asaltantes le apuntaba con un arma de fuego. Durante el secuestro el asaltante hizo varias llamadas desde el teléfono de Rosaura y en algún momento la agredió sexualmente.

Rosaura denunció el secuestro ante la procuraduría. El primer día esperó cerca de cuatro horas para poder hacer el reporte oficial. Una vez comenzada la investigación, el agente del Ministerio Público le pidió a Rosaura presentar dos testigos que acreditaran la propiedad del dinero en efectivo que le fue robado, el comprobante de compra del bolso en el que portaba sus pertenencias y el contrato del teléfono celular robado.

A lo largo de tres visitas a la fiscalía, Rosaura aportó las pruebas que le fueron solicitadas, con la excepción de los testigos de propiedad, argumentando que su interés no era recuperar el dinero sino castigar el secuestro. También aportó otras pruebas que le dictaba el sentido común: un documento de la compañía de telefonía celular que incluía una lista de los números a los cuales llamaron los secuestradores desde su teléfono móvil mientras estaba retenida, y un suéter con rastros de semen del asaltante que la agredió sexualmente.

Ella tenía la esperanza de que estas pruebas sirvieran para la identificación del asaltante. Para sorpresa de Rosaura, el fiscal se negó a recibir las pruebas e insistió en que la víctima presentara a los testigos. Al cabo de unas semanas el fiscal argumentó falta de pruebas y dio por terminada su investigación.

Fuente: Magaloni y Negrete (2004).

factorios. El cumplimiento de procedimientos policíacos básicos y de reglas de conducción en la escena del crimen es poco frecuente, además de que existe una escasa especialización en la investigación: la mayoría de los fiscales tramitan lo mismo casos de riña callejera que conflictos entre vecinos, fraudes de cuello blanco, asaltos en hogares y homicidios calificados.

Como consecuencia del sistema de incentivos en las procuradurías, la mayoría de los procesos penales en el ámbito local corresponde a delitos de poca monta: en el año 2000, 63% de los condenados en los estados recibió sentencias de tres años o menores, y apenas 19% fue condenado a más de cinco años de prisión (Zepeda, 2004). Este patrón de sentencias condenatorias apoya en cierta medida la hipótesis de que los delitos más complejos probablemente quedan sin castigo.

Si se toma en cuenta que una gran proporción de los delitos en México pertenece al fuero común y que el monto de los robos es relativamente bajo y, por tanto, afecta más a las personas de

menores ingresos, el sesgo hacia la resolución de delitos de poca monta podría tener efectos redistributivos positivos. Sin embargo, como se verá más adelante, la resolución de estos y otros casos suele carecer de estándares adecuados de procuración de justicia y, por su condición socioeconómica, las personas de menores ingresos enfrentan una situación relativamente más difícil.

Es muy importante poner en contexto las posibilidades de actuación de las autoridades. Como se ha sugerido antes, la carga de trabajo que enfrentan en México es de gran magnitud. Así, aunque el sistema de incentivos explica en buena medida el tipo de casos que se privilegian en la procuración de justicia, es necesario recordar que ante un enorme número de casos por atender, en muchas ocasiones sin recursos suficientes para llevar a cabo su trabajo, es hasta cierto punto explicable que las procuradurías se concentren en aquellos casos que pueden resolver de manera más expedita. Además del sistema de incentivos, el problema radica en una situación de altísima demanda y recursos insuficientes.

Desempeño de las instituciones penales en términos de imparcialidad

De la misma forma, el sistema penal mexicano enfrenta serios retos en materia de imparcialidad, según muestra la información disponible sobre irregularidades reportadas por población en reclusión con respecto a la actuación de policías, agentes del Ministerio Público y jueces. Por ello, la eliminación de tales abusos es tan pertinente para los ciudadanos como el combate mismo a la delincuencia (ver recuadro 5.12).

Las dilaciones en el traslado de un detenido a una agencia del Ministerio Público y la falta de información sobre la razón de la detención propician los abusos de la policía. Estas conductas están prohibidas por la Constitución y las leyes mexicanas y por los tratados internacionales suscritos por el país. Sin embargo, los jueces no han determinado las consecuencias jurídicas que deben tener, dentro del proceso mismo, la incomunicación y la falta de información del acusado. Esto significa que aunque el detenido por la policía sea incomunicado por varias horas, el juez puede determinar que el proceso judicial siga su

cauce normal y que la declaración que rinda el acusado ante la policía sea válida en el juicio.

En los países donde el debido proceso es efectivo, los jueces imponen consecuencias jurídicas a su violación. Por ejemplo, si el policía no le hace saber al detenido cuál es la razón de su detención y derechos básicos como el de no inculparse y tener un abogado, el juez no considerará válida la evidencia que presente el fiscal para sostener la acusación. Ello genera incentivos para que los policías respeten los derechos del detenido.

La incomunicación y la falta de asesoría a los detenidos en algunas agencias del Ministerio Público también debería afectar el proceso y restar validez legal a las declaraciones del acusado ante el Ministerio Público. Sin embargo, en la práctica jurídica mexicana sucede exactamente lo contrario: la primera declaración del acusado, en muchas ocasiones aislado y sin asesoría legal, es la que mayor valor jurídico tiene en un proceso.

En muchos casos el juez no puede garantizar que su personal aplique con rigor las normas y se protejan los derechos del procesado. La ausencia

RECUADRO 5.12

Irregularidades reportadas por población en reclusión

Detención

- La policía preventiva tarda más tiempo del razonable en trasladar al detenido a la agencia del Ministerio Público correspondiente y no le informa por qué lo detiene.
- 58% de los detenidos son trasladados al Ministerio Público en dos horas, 23% tarda entre 3 y 6 horas y 13% entre 7 y 24 horas.

Agencias del Ministerio Público

- A 91% de los internos no se le informó acerca de las diferencias entre las gestiones que se llevan a cabo en la agencia del Ministerio Público y el juzgado.
- Al 80% de los internos no se les informó de su derecho a no declarar.
- Al 72% de los internos no se les informó de su derecho a hacer una llamada telefónica.
- 70% de los internos reportó no haber tenido un abogado durante la fase de detención en la agencia del Ministerio Público.

Juzgados

- A 66% de los internos no se les informó de su derecho a no declarar ante el juez.
- El 27% no tuvo un abogado al rendir su declaración ante el juez.
- El 59% de los internos sostiene que no escuchaba ni entendía lo que sucedía en el juicio.
- Del 30% que tuvo un abogado en la agencia del Ministerio Público, en la mayoría de los casos éste fue un defensor de oficio.

Fuente: Bergman (2003).

de una buena defensoría de oficio, es decir, de abogados que atiendan a la población que no tiene recursos para pagar un abogado, es una de las deficiencias más importantes del sistema penal mexicano. El hecho de que dicho defensor no tenga los incentivos ni la preparación para llevar a cabo una defensa de buena calidad hace que en la práctica el juez sentencie a personas que no pudieron ejercer su derecho de ofrecer pruebas a su favor y enfrentar la acusación del Ministerio Público. Es decir, fueron condenados prácticamente sin defensa alguna (ver recuadro 5.13).

Quizá la razón más importante por la cual la justicia local tiene estándares de debido proceso tan bajos es que los jueces no cumplen apropiadamente su función en el sistema de procuración y administración de justicia penal. En teoría, los jueces son quienes deberían controlar la calidad de la justicia, lo cual significa el ejercicio de al menos dos funciones básicas: 1) imponer ciertos estándares mínimos de rigor y calidad a las investigaciones que llevan a cabo la policía y el Ministerio Público, y 2) fungir como árbitro entre el acusado y el Ministerio Público.

El 85% de las sentencias son condenatorias, lo cual puede deberse a que la defensoría pública es deficiente o a que existe un sesgo en favor de la parte acusadora (Zepeda, 2004). Un estudio reciente sobre las sentencias penales de primera instancia del Distrito Federal apoya la segunda hipótesis. La investigación detectó que muchos jueces desestiman el valor probatorio de la declaración del acusado cuando ésta contradice la línea argumental del Ministerio Público y la califican de “defensista”. Cuando la declaración del acusado tiene una parte que coincide con la versión del Ministerio Público y otra que no, utilizan el criterio denominado de “divisibilidad de la confesión”, es decir, el juez sólo toma en cuenta la parte que convalida la tesis del Ministerio Público. Además, los jueces interpretan el principio de inmediatez procesal de manera que la primera declaración del acusado, ésa que rinde ante el Ministerio Público en muchos casos sin presencia de un abogado, tiene un mayor valor probatorio por su espontaneidad. En otros sistemas judiciales “inmediatez” significa

RECUADRO 5.13

La pirámide de la justicia pública



“darle más valor probatorio a lo que sucede frente al juez” (Pásara, 2004).⁹

Si los jueces mexicanos establecen criterios jurídicos que obliguen a las procuradurías a mejorar la calidad de la investigación policiaca y a someterse a la Constitución cuando se trata de los derechos del acusado, entonces las procuradurías tendrán que buscar mecanismos mejores y más eficientes que simples testimonios para comprobar su acusación. Ello sin duda redundaría en el mediano plazo en un fortalecimiento y mejora institucional.

⁹ El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal impone al juez algunas reglas generales sobre cómo admitir y desahogar pruebas; le deja la valoración de tales pruebas y solamente estipula en el artículo 247 la presunción de inocencia: “En caso de duda debe absolverse. No podrá condenarse a un acusado sino cuando se pruebe que cometió el delito que se le imputa”.

FEDERALISMO JUDICIAL

En México existen 33 poderes judiciales: cada uno de los 31 estados, al igual que el Distrito Federal y el gobierno federal, tienen un sistema judicial propio e independiente.¹⁰ Una estructura así de compleja tiene sentido si la labor que desempeñan los jueces locales y los federales se diferencia sustancialmente. Sin embargo, el ámbito jurisdiccional de los tribunales federales y locales no cumple en forma estricta con ese requisito de diferenciación: prácticamente todo litigio local puede terminar ante un juez federal, quien tendrá la última palabra y además podrá establecer la interpretación obligatoria de la ley local que deberán seguir todos los jueces locales.

La relación entre justicia federal y justicia local

La injerencia de la justicia federal en la local tiene que ver con la historia política del país. A pesar de que en el siglo XIX las constituciones de 1824 y 1857 trataron de definir el papel que correspondería al Poder Judicial de la Federación, las fuerzas centralizadoras de la historia colonial imposibilitaron el fortalecimiento de los poderes judiciales locales.

El modelo de federalismo judicial de la Constitución de 1857, inspirado en la Constitución estadounidense, depositaba en el Poder Judicial de la Federación tres funciones básicas: 1) resolver y pacificar en última instancia los litigios que tenían que ver con el derecho federal; 2) controlar, a través del amparo, que todos los poderes, locales y federales, se sometieran a la Constitución federal (control constitucional), y 3) resolver los conflictos de competencia entre tribunales locales y federales.

La racionalidad de este modelo era clara: el hecho de que los tribunales federales se encarguen de controlar la constitucionalidad de los actos de poder y de resolver los conflictos del orden federal hace posible que las normas federales

(Constitución, leyes, reglamentos, etc.) se apliquen de manera uniforme en todo el país y que no existan, por tanto, 32 interpretaciones distintas.

Por otro lado, para que la autoridad de la Constitución y la legislación federales no se vea obstaculizada por intereses políticos locales, parece razonable y conveniente que el Poder Judicial Federal se encargue de resolver los conflictos que tienen que ver con la interpretación y aplicación de tales normas. Lo que no estaba previsto en este diseño del federalismo judicial es que las entidades federativas no lograron consolidar sus poderes judiciales, que el centralismo judicial de la época colonial había provocado una concentración de los mejores abogados en las ciudades de México y Guadalajara y que los gobernadores mantuvieron una constante injerencia en los tribunales de sus respectivos estados.

Todo ello provocó que durante la vigencia de la Constitución de 1857 la Suprema Corte interpretara que, como parte de su función de control constitucional, tenía la facultad para fiscalizar a los jueces de las entidades federativas en lo que respecta a la aplicación e interpretación de leyes locales. Con una interpretación tan amplia, el federalismo judicial y el control constitucional se vieron desvirtuados. La Constitución de 1917 incorporó esta práctica judicial.

Consecuencias de la relación entre justicia federal y local

La relación entre la justicia federal y la local se caracteriza por la ausencia de “federalismo judicial” y de un control constitucional efectivo. En cuanto al primer punto, el hecho de que todos los litigios locales puedan terminar ante un juez federal ha distorsionado la maquinaria judicial mexicana. La existencia de tres posibles instancias, dos locales (juzgado de primera instancia y Tribunal Superior de Justicia) y una federal (Tribunal Colegiado de Circuito), implica un sistema costoso para las partes en conflicto.

El hecho de que los tribunales federales, a través del amparo directo, puedan revisar sin restricciones la legalidad de las decisiones de los

¹⁰ Para un análisis sobre la administración de justicia en las entidades federativas mexicanas, ver Concha Cantú y Caballero Juárez (2001).

CUADRO 5.6
Sueldo mensual promedio de jueces de primera instancia federal (jueces de distrito) y jueces de primera instancia estatal que reportan información, 2005 (pesos).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	JUECES DE PRIMERA INSTANCIA ESTATAL	
120,870	QUERÉTARO	35,676
	COAHUILA	30,053
	MORELOS	26,802
	TABASCO	20,032
	QUINTANA ROO	24,954

Fuente: Con base en la página de Internet del Poder Judicial de cada entidad federativa. www.cjf.gob.mx/acuerdos/2005/aco62005-1.htm; www.tsjqroo.gob.mx/transparencia/index.htm; www.tribunalqro.gob.mx/acceso/acceso.htm; www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparencia/pdf/570504.pdf; www.htsjem.gob.mx/transparencia/TABULADOR%20%20AL%2015-02-05.pdf; www.tsj-tabasco.gob.mx. Visita: Mayo 2005.

CUADRO 5.7
Presupuestos judiciales como porcentaje del presupuesto total.

ENTIDADES	PRESUPUESTO GENERAL (FEDERACIÓN O ESTADO, SEGÚN CORRESPONDA. MILLONES DE PESOS)	PRESUPUESTO PODER JUDICIAL (MILLONES DE PESOS)	PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO JUDICIAL RESPECTO DEL PRESUPUESTO TOTAL	AÑO DE PRESUPUESTO
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	1,818,442	21,038	1.16	2005
AGUASCALIENTES	8,005	113	1.42	2005
BAJA CALIFORNIA	19,146	372	1.94	2005
COAHUILA	17,661	202	1.14	2005
COLIMA	4,758	72	1.51	2005
CHIAPAS	25,956	243	0.94	2004
DISTRITO FEDERAL	23,472	2,306	9.82	2005
JALISCO	39,425	538	1.36	2005
MICHOACÁN	24,504	300	1.22	2005
MORELOS	10,228	214	2.09	2005
OAXACA	18,430	178	0.96	2003
PUEBLA	28,233	252	0.89	2005
QUERÉTARO	11,450	225	1.97	2005
SONORA	19,780	236	1.19	2005
TABASCO	19,700	253	1.28	2005
YUCATÁN	11,231	108	0.96	2005
ZACATECAS	9,166	127	1.39	2005

Fuente: Con base en las páginas de Internet de los gobiernos estatales. www.grijalva.sefintqab.gob.mx/filemanager/download/140/PEFo5.pdf; www.aguascalientes.gob.mx/finanzas/consulta/sse/pa2005.asp; www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/finanzas/ppto_egresos_2005.pdf; www.finanzaschiapas.gob.mx/Finanzas/Contenido/Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/presupuesto.htm; www.sfcoahuila.gob.mx/transparencia/egresos/pdf/poder_obj_gasto.pdf; www.transparencia.col.gob.mx/sria_finanzas/index.htm; www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2005/rg/decretos.pdf; <http://sefin.jalisco.gob.mx/>; www.michoacan.gob.mx/noticias/p_oficial/upload/qui_31dic.pdf; www.edomorelos.gob.mx/e-gobierno/DirSH/pdfs/ly&pe05.pdf; www.finanzasooaxaca.gob.mx/contabilidad.html; www.puebla.gob.mx/gobierno/descarga/marconormativo/ley_egresos2005.pdf; www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga/; www.sonora.gob.mx/biblioteca/documentos/Presupuesto/Decreto%20Presupuesto%20Egresos/202005.pdf; www.sefintab.gob.mx/egresos; www.yucatan.gob.mx/independientes/finanzas/paquete_fiscal2005/IV-1%20RG%20UNIDAD%20RESPONSABLE.pdf; www.zacatecas.gob.mx. Visita: Mayo 2005.

tribunales superiores de justicia de los estados, hace que estos tribunales federales actúen como cualquier otro tribunal de apelación. Es decir, la segunda y la tercera instancias judiciales cumplen la misma función.

Lo anterior parece haber generado un relativo descuido de la justicia local: si todo puede terminar en los tribunales federales, no hay muchas razones para invertir en justicia local. Así, en las últimas tres décadas la brecha entre la justicia local y la federal se ha hecho más profunda, ya que los recursos públicos han privilegiado al ámbito federal. Un ejemplo, entre otros, son los sueldos de los jueces locales, que son notoriamente inferiores respecto a los que perciben los jueces federales (ver cuadros 5.6 y 5.7).

La justicia mexicana, en general, parece estar experimentando un fortalecimiento relativo de la judicatura federal respecto de los poderes judiciales estatales. El supuesto de que, sin importar cuán deficiente sea la justicia local, siempre habrá un juez federal que decidirá en última instancia, presupone erróneamente que los litigantes tendrán recursos económicos para pagar los servicios legales de tres instancias judiciales y que el tiempo de resolución de un conflicto no es una variable pertinente para medir la calidad del servicio de justicia.

La evidencia disponible sugiere que pocos litigantes tienen acceso a un tribunal federal. Por ejemplo, en el Distrito Federal, en el 70% de los casos en materia mercantil las partes acatan la sentencia del juez de primera instancia. Es decir, ni siquiera apelan ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, mientras que sólo 12% de los asuntos con sentencia llegan a la justicia federal (Hammergren y Magaloni, 2001). Asimismo, en materia penal, 70% de los asuntos no llegan ante un tribunal federal (Magaloni y Negrete, 2004). Este bajo porcentaje de amparos ante tribunales federales se explica en parte por la falta de recursos económicos de las personas que acuden a juicio: en 56% de los juicios mercantiles en el Distrito Federal el deudor no tiene abogado y en 70% de los juicios penales el acusado tiene un defensor de oficio.

Ante la ausencia de información pública suficiente, es posible pensar que en los estados se observa un patrón similar al descrito, en la medida en que los usuarios del sistema de justicia en las entidades federativas tengan un perfil parecido a los del Distrito Federal o enfrenten mayores carencias.

Por supuesto, existe la posibilidad de que la baja proporción de casos que llegan a instancias superiores sea un indicador del buen funcionamiento de las instancias locales y no necesariamente una señal de que la estrategia seguida hasta hoy en materia judicial sea incorrecta. Sin embargo, la alta proporción de acusados que no tuvieron abogado o que fueron atendidos por un defensor de oficio en el Distrito Federal, aunado al perfil socioeconómico de las entidades federativas mexicanas, apoya la hipótesis de que el problema puede estar, en una medida importante, en la falta de recursos de muchas personas para acceder a determinaciones judiciales de la más alta calidad posible, lo cual es más probable en la medida en que se recorre el camino hacia instancias superiores.

Así, debido a que no se cumple que todo juicio local termina en la jurisdicción federal, una inversión pública en justicia federal relativamente más alta que la inversión en justicia local beneficia principalmente a aquellos que tienen los recursos necesarios para enfrentar tres instancias judiciales. Esto cobra gran importancia cuando la mayoría de los conflictos entre ciudadanos se somete a la primera y segunda instancias, que son locales. Es importante enfatizar que la asignación de más recursos para los poderes judiciales estatales depende de los gobiernos y congresos estatales. El federalismo judicial en México también implica que las entidades federativas provean a sus propios poderes judiciales de los recursos necesarios para mejorar su función, pues la responsabilidad última en esta materia le corresponde principalmente a los estados. Desde el ámbito federal, una posibilidad es la transferencia de recursos etiquetados para rubros que mejoren la atención que los poderes judiciales locales brindan a los ciudadanos.

Hacia un federalismo judicial efectivo en México

¿Qué tipo de relación entre justicia federal y justicia local podría generar incentivos para que la primera instancia local sea efectiva y de buena calidad? Los jueces federales no deberían ser una tercera instancia de revisión, mucho menos los últimos intérpretes de la ley local. Parece claro que para dar sentido a la existencia de 33 judicaturas habría que asignar tareas a cada una, esto es, evitar la duplicidad de funciones. Hay dos líneas de acción que podrían seguirse para resolver el problema.

Primero, es necesario que la Federación transfiera de manera efectiva a los jueces locales la facultad para resolver los conflictos jurídicos del ámbito local y para establecer la interpretación judicial de sus leyes. Segundo, es necesario que los tribunales federales puedan revisar las sentencias locales, como hasta ahora, pero sólo en lo que tiene que ver propiamente con el control constitucional, en particular con el cabal cumplimiento de los estándares sustantivos de debido proceso.

Esta nueva relación entre justicia local y federal permitiría, por un lado, generar incentivos para fortalecer a los poderes judiciales federales, ya que se les reconocería un importante grado de autonomía respecto de la Federación. Por otro lado, los tribunales federales garantizarían un estándar mínimo en la calidad de la justicia local, el cual evitaría que existan grandes diferencias entre las entidades federativas.

Fuente: Magaloni y Negrete (2004).

Por otra parte, se requiere un control constitucional para asegurarle al ciudadano la existencia de un ámbito que el Estado no pueda violar. Esta condición es parte central de un sistema democrático. El concepto de derechos fundamentales implica la necesidad de crear un ámbito independiente de los procesos político-electorales que asegure al ciudadano el ejercicio efectivo de tales derechos. Ésta es la principal tarea de los jueces de la constitucionalidad.

En materia de impartición de justicia, el control de constitucionalidad debe garantizar un juicio justo, es decir, un proceso en el cual se cumplan ciertos estándares básicos de calidad. Tales estándares conforman el denominado debido proceso constitucional, el cual incluye el derecho a disponer de una defensa real, a conocer los cargos que se imputan, a ser juzgado por un juez imparcial y accesible, a ofrecer pruebas y testigos y enfrentar los de la contraparte y a no inculparse, entre otros.

El hecho de que en México los tribunales federales se dediquen a revisar la mera legalidad de las sentencias de los jueces locales ha desdibujado el control constitucional. El trabajo de los jueces federales se ha centrado en definir el significado de las leyes locales y no en dotar de contenido y significado los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos.

En un sistema con estas características, que además carece de una defensoría suficiente para las personas de ingreso más bajo en las primeras instancias de impartición de justicia, la distribución de las decisiones judiciales de mejor calidad termina siendo inequitativa, y reproduce en este ámbito las dinámicas de desigualdad que se presentan en otras dimensiones del desarrollo humano en México (ver recuadro 5.14).

Como nota final, debe destacarse que la complejidad de los problemas de inseguridad e impartición de justicia en México ha dado lugar a distintas acciones de las autoridades nacionales. Si bien este capítulo hace énfasis en buscar alternativas de acción local dentro del marco institucional actual, vale la pena destacar algunas posibles vías de cambio institucional con beneficios potenciales a nivel estatal y local, contenidas en una propuesta reciente del Ejecutivo mexicano en materia de seguridad pública y justicia penal. En particular, esta propuesta incluye opciones para un combate más eficaz a la actividad delictiva y para el establecimiento de un sistema procesal penal que proteja de mejor manera no solamente a quienes quebrantan la ley, sino también a las víctimas del delito (ver recuadro 5.15).

Algunas de estas propuestas debieran recibir especial atención. Por ejemplo, el grado de autonomía otorgado al Fiscal General debe ser

RECUADRO 5.15

Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

El 1 de abril de 2004 el Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República una iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal. Los elementos principales de esta iniciativa se describen a continuación.

- Creación de una Policía Federal que fusione a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP).
- Otorgamiento de facultades de investigación a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (hasta hoy Ministerio Público) y eliminación del mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía (en ningún otro país existe esa dependencia).
- Transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la Federación que dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales.
- Integración de un Sistema Policiaco Nacional que incluya la creación de la currícula policiaca nacional y del sistema de carrera policial; estandarizar la profesionalización y el equipamiento de los cuerpos policiacos, además de integrar un sistema de inteligencia policiaca mediante la fusión de inteligencia criminal e inteligencia para la prevención.
- Crear la figura de juez de ejecución de sanciones para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilar la aplicación de las sanciones.
- Protección de los derechos humanos mediante la transformación del sistema procesal penal de un sistema escrito a uno oral.
- Transformación del actual sistema semiinquisitivo escrito en un sistema acusatorio, adversarial y oral.
- Introducción expresa de la presunción de inocencia en el texto constitucional.
- Mejorar la calidad de la defensa mediante la prohibición de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en derecho; para ello se propone eliminar la figura de persona de confianza.
- Garantía de que todas las declaraciones del imputado deberán ser ante el juez y en presencia de su defensor.
- Creación de salidas alternativas al juicio penal.
- Establecimiento del proceso abreviado (cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía acerca de la imposición de la pena).
- Creación de un sistema penal judicial para los adolescentes que les otorgue garantías de debido proceso y cumpla compromisos internacionales.
- Creación de la figura de un juez que controle el proceso previo al juicio para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

Fuente: Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, página de Internet de la Presidencia de la República, <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105>. (Visita: mayo de 2005)

considerado con sumo cuidado para asegurar una efectiva rendición de cuentas sobre su desempeño y legitimidad. Del mismo modo, la fusión de cuerpos policiacos que hasta ahora se distinguen por su buen funcionamiento con otros que no han dado los mejores resultados debería realizarse de manera adecuada para no desvirtuar el potencial buen funcionamiento de la entidad resultante.

Por otra parte, dotar de facultades investigativas a las policías municipales, implementar un

sistema procesal oral, introducir de manera explícita la presunción de inocencia en la Constitución y garantizar la defensa por parte de un abogado calificado son medidas que pueden ayudar en forma sustancial a mejorar la provisión de los servicios de seguridad pública y el acceso a procesos jurídicos de calidad. Sin embargo, es crucial tener en cuenta que para aplicar muchas de estas medidas con apego al espíritu de la propuesta original se necesitan recursos financieros suficientes.

EL ENTORNO INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO HUMANO

En síntesis, el ejercicio de las libertades individuales y el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos requiere de un entorno institucional adecuado. Los ejemplos analizados en este capítulo se refieren a dos aspectos de especial relevancia normativa y que se han visto reflejados en las preocupaciones de la población en años recientes: la seguridad pública y el acceso a un sistema de justicia que cumpla eficazmente con su función.

La tesis central de los primeros capítulos de este informe ha sido que el país enfrenta dinámicas de desigualdad en educación, salud y acceso a recursos, las cuales se ven reflejadas particularmente en la dimensión regional. Así, se han propuesto formas de generar procesos que reviertan dichas tendencias desde el ámbito de la acción pública local.

En términos de seguridad pública y justicia, según se ha expuesto en el presente capítulo, los esquemas de desigualdad interpersonal y regional se ven reforzados por factores que en muchos casos tienen que ver con un diseño institucional imperfecto y con falta de recursos para solucionar problemas en estas áreas.

El diagnóstico no es favorable, pero se han propuesto formas específicas de acción pública a nivel municipal y estatal que permitirían me-

jorar sustancialmente la acción pública en estos ámbitos. Un primer paso es la decisión política de destinar más recursos para ofrecer un servicio público acorde con la magnitud del problema. Un segundo paso es la implementación de esquemas de rendición de cuentas y transparencia que sean efectivos y que permitan a los ciudadanos estar informados y exigir un mejor desempeño en donde se perciban fallas. Por último, se propone repensar el diseño de incentivos, tanto en seguridad como en justicia, de manera que se promueva la eficiencia y la eficacia, y se reviertan los procesos que generan la inequidad.

No existe consenso en algunos de los aspectos propuestos en este capítulo. Sin embargo, el debate sobre este tema fundamental, hace necesario revisar mejores prácticas y analizar las evidencias preliminares de que la magnitud del problema ha rebasado las posibilidades de atención por parte de las instancias públicas. Estos aspectos institucionales son fundamentales si se pretende alcanzar en México un desarrollo humano satisfactorio, que trascienda el marco puramente económico y promueva el ejercicio efectivo de la libertad de los individuos, independientemente de sus condiciones económicas o del lugar donde habiten.

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

DOCUMENTOS DE APOYO

- Araujo, M. Caridad. 2004. "Re-definiendo el espacio urbano y rural en México: ¿es posible una mejor caracterización de la diversidad municipal?". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Brambila, Carlos. 2005. "La pobreza urbana en México". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2004. "Acción Municipal y Desarrollo Local ¿Cuáles son las claves del éxito?". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Chávez Presa, Jorge A. 2004. "Los Límites de Federalismo "El reto del desarrollo local". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Díaz-Cayeros, Alberto. 2004. "Federalismo, Democracia y Desarrollo Local". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Esquivel, Gerardo. 2005. "Desarrollo Humano y Desarrollo Local en México". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Faguet, Jean-Paul. 2004. "Decentralization in Bolivia and Colombia". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- González Reyes, Alfredo y Luis Felipe López Calva. 2004. "Desarrollo local: definiciones, determinantes y obstáculos". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Hernández Laos, Enrique. 2004. "Mercados Regionales de Trabajo en México: Estructura y Funcionamiento". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- López, Patricia y Rodolfo de la Torre. 2004. "Capital Social y Desarrollo Humano en México". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Lomelí Vanegas, Leonardo. 2004. "Historia y Evolución del Federalismo en México". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Magaloni, Ana Laura y Layda Negrete. 2004. "Retos de la justicia local en México: federalismo, transparencia y desempeño". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rowland, Allison y Alejandro Navarro. 2004. "La seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Soloaga, Isidro, Aniel Altamirano y Yara Fosado. 2004. "Pobreza rural y alternativas de empleo. El caso de México". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andalón, M. y Luis Felipe López Calva. 2003. "Inequality, Polarization and Violent Crime: Evidence from Mexico". Working Paper. México: Universidad de las Américas, Puebla.
- Arago Durán, Arturo. 2004. "Sistema de Información Delictiva". México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Arn, D. y U. Friederich. 1994. "Gemeindeverbindungen in der Agglomeration". Zürich: NFP 'Stadt und Verkehr'.
- Bergman, Marcelo (Coord.). 2003. *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México. Documentos de Investigación*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Brito Velásquez, Enrique. 1997. "Sociedad civil en México: análisis y debates", *Sociedad Civil*, núm. 1, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2003. "Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria". DTAP 129. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____. 2005. "Los municipios y sus haciendas locales: Un escenario de carencias y oportunidades". México: Premio Gobierno y Gestión Local [www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php].
- Cabrero Mendoza, Enrique e I. Orihuela. 2002. "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, enero-abril.
- Carmagnani, Marcello. 1993. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo Arronte, Ricardo. 1973. *Ensayo analítico-metodológico de planeación integral en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chiapas. 2005. "Programa Participación de la Comunidad". [www.cesp.chiapas.gob.mx/participacion-ciudadana.html]. (Consulta: abril de 2005).
- Chiquiar Cikurel, Daniel. 2002. "Why Mexico's regional income convergence broke down?" San Diego: Department of Economics, University of California, San Diego.
- Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud. 2004. *Informe de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud. Versión para el diálogo con la Sociedad*. México.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro y José Antonio Caballero Juárez. 2001. *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en la Entidades Federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México [http://info.juridicas.unam.mx/]. (Consulta: marzo de 2005).
- Dávila, E., G. Kessel y S. Levy. 2002. "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", *Economía Mexicana*, nueva época (11), 2: 205-260, segundo semestre de 2002.
- Di Tella, R., S. Galiani y E. Scharfrodsky. 2002. "Crime Victimization and Income Distribution". Washington: Poverty Reduction and Social Protection Network, IADB.
- E-Local (Portal de referencia de estados y municipios del gobierno federal). "La Seguridad Pública Municipal". [www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCA-L/ELOC_La_seguridad_publica_municipal]. (Consulta: marzo de 2005).
- Elbers, C., J. Lanjouw y P. Lanjouw. 2003. "Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality", *Econometrica*, vol. 71, núm. 1, pp. 355-64.
- Esquivel, Gerardo. 1999. "Convergencia Regional en México", *El Trimestre Económico*, vol. LXVI, octubre-diciembre.
- Esquivel, Gerardo. y M. Messmacher. 2002. "Sources of Regional (non) Convergence in Mexico." Washington, D. C.: Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean, the World Bank. (Mimeo)
- Fajnzylber, P., D. Lederman et al. (Eds). 2000. *Crimen y Violencia en América Latina*. México: Alfaomega-Banco Mundial.
- Feinstein, L. y R. Sabates. 2005. "Education and Youth Crime: Effects of Introducing the Education Maintenance Allowance Program". The Wider Benefits of Learning Research Report 14.
- Freije, Samuel, Luis Felipe López Calva y Cristina Rodríguez. 2005. "Origen de los cambios en la desigualdad salarial urbana, nacional y regional, en México". En Luis Felipe López Calva y Miguel Székely (Coord.) *La Medición del Desarrollo Humano en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fujita, M., P. R. Krugman y A.J. Venables. 1999. *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gargarella, Roberto. 2004. "'Too far removed from the people". Access to Justice for the Poor: The Case of Latin America". Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. (Mimeo)
- Gamboa, Montejano Claudia. 2005. "La Seguridad Pública en los 21 estados y el Distrito Federal. Estudio Comparativo de las Legislaciones en la Materia". México: Servicio de Investigación y Análisis. Cámara de Diputados.
- García del Castillo, Rodolfo. 2003. "La política de servicios municipales en México: Casos y Tendencias Recientes". En Enrique Cabrero Mendoza (Coord.). *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Garza, Gustavo. 2003. *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.
- Giugale, M., F. Hernandez Trillo y J. C. Oliveira. 2000. "Sub-national Borrowing and Debt Management". En Marcelo Giugale and Eteven B. Webb (Eds.) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Gobierno del Estado de Baja California. 2005. Primer Informe de Gobierno.
- Gobierno de la República-Organización de las Naciones Unidas. *Los objetivos de Desarrollo de Milenio en México: Informe de Avance 2005*. México: Gabinete de Desarrollo Humano y Social.

- Hanson, Gordon H. 2001. "U.S.-Mexico Integration and Regional Economics: Evidence from Border-City Paris", *Journal of Urban Economics*, vol. 50 (2), pp. 259-287.
- Hammergren, L. y A. L. Magaloni (Coords.). 2001. "Estudio Sobre el Juicio Mercantil en el Distrito Federal." México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hentschel, J., J. Lanjouw, P. Lanjouw y J. Poggi. 1999. "Combining Survey Data with Census Data to Construct Spatially Disaggregated Poverty Maps: A Case Study of Ecuador", *World Bank Economic Review*, vol. 14, No. 1: 147-166.
- Knack, S. y P. Keefer. 1997. "Does Social Capital have an economic payoff?", *The Quarterly Journal of Economics*, November.
- Kawachi, I., B. P. Kennedy, K. Lochner y D. Prothrow-Stith. 1997. "Social Capital, Income Inequality and Mortality", *American Journal of Public Health*, 87, September.
- Krugman, P. y R. Livas. 1996. "Trade Policy and the Third World Metropolis", *Journal of Development Economics*, vol. 49: 137-150.
- Kuznets, S. 1955. "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, 45 (1): 1-28.
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. W. Vishny. 1997. "Trust in large organizations", *American Economic Review Papers and Proceedings*, NBER Working Paper 5864.
- Livas, E. R. y P. R. Krugman. 1996. "Trade Policy and the Third World Metropolis", *Journal of Development Economics*, vol. 49: pp.137-150.
- López Calva, Luis Felipe, A. Meléndez, E. Rascón, L. Rodríguez-Chamussy y M. Székely. 2004. "Poniendo a los pobres en el mapa: Estimación de indicadores de bienestar a nivel municipal en México". Documento de Investigación. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- López Calva, Luis Felipe y Roberto Vélez Grajales. 2004. "El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México". En López Calva, L. F. y M. Székely (Coord.) *La medición del desarrollo humano en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López de Silanes, Florencio. 1999. "The Quality of Government", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 15, No. 1, Spring.
- Mena, Marco A. 2003. "El sector sin fines de lucro en México: el cambio del reconocimiento informal al formal". En *El sector sin fines de lucro en una economía cambiante*. Paris: OCDE.
- Meza, Liliana. 2004. "Mercados laborales locales y desigualdad salarial en México". México: Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana. (Mimeo)
- Merino, Mauricio. 1998. *Gobierno local, poder nacional*. México: El Colegio de México.
- _____. 2004. "Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional". DTAP 145. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____. 2005. "La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión municipal en México)". DTAP 160. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Moreno, Carlos L. 2003. "Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers". DTAP 127. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH). 2004. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: Ediciones Mundi-Prensa
- Página de Internet de la Delegación Benito Juárez. [www.delegacionbenito-juarez.gob.mx]. (Consulta: marzo de 2005)
- Página de Internet del Gobierno del Estado de Guerrero. [www.guerrero.gob.mx]. (Consulta: marzo de 2005)
- Pardo, María del Carmen. 2003. "El municipio, espacio de acción educativa complementaria". En Enrique Cabrero Mendoza (Coord). *Políticas Públicas Municipales una Agenda en Construcción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.
- Pásara, Luis. 2004. "Cómo sentencian los jueces del DF., en materia penal". Documentos de trabajo. DTEJ-6. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Paz, Octavio. 1981. "Discurso en la ceremonia de entrega del Premio Cervantes". Periódico *Reforma*, sección Nacional, pág. 19-A, 27 de octubre de 2004.
- Picatto, Pablo. 2003. "A Historical Perspective on Crime in Twentieth Century Mexico City". USMEX 2003-04, Working Paper Series. Project on Reforming the Administration of Justice. San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego.
- PNUD. 1998. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1998*. Tegucigalpa: PNUD.
- _____. 2000. *Nuevo Atlas del Desarrollo Humano 1991-2000*. CD-ROM. Brasil: PNUD
- _____. 2002a. *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa.
- _____. 2002b. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Nicaragua 2002*. Managua: IMPRIMATUR Artes Gráficas.
- _____. 2003a. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2003*. Tegucigalpa: PNUD.
- _____. 2003b. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- _____. 2004a. *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. CD-ROM. México: PNUD.
- _____. 2004b. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Nueva York: PNUD.
- _____. 2004c. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, Bolivia. Los Índices de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia*. Bolivia: Plural Editores.
- Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Edición 2004*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford-Instituto Federal de Acceso a la Información-Universidad Autónoma de Querétaro.

- Presidencia de la República. 1995. "Programa Especial para un Auténtico Federalismo 1995-2000". México. [http://www.presidencia.gob.mx]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. 2001. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006". [http://pnd.presidencia.gob.mx/]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. "Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal". [http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105]. (Consulta: marzo de 2005)
- Ramírez, Magaña Alejandro. 1999. "Índice de Desarrollo Humano del Estado de Guanajuato", *Revista del Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato*, A.C. (3), agosto: 9-28.
- Reames, Benjamín. 2003. "Police Forces in Mexico: A profile". USMEX 2003-04, Working Paper Series. Project on Reforming the Administration of Justice. San Diego: Center for U.S. Mexican studies, University of California, San Diego.
- Robertson, Raymond. 2000. "Wage Shocks and North American Labor Market Integration", *American Economic Review*, vol. 90, 4, September: 742-746.
- Robinson, L. J. y M. E. Siles. 1997. "Social Capital and Household Income Distributions in the United States: 1980, 1990". Department of Agricultural Economics, Michigan State University.
- Rodríguez, Lozano Amador. 2000. "Por un acceso real a la justicia en México. El caso del Instituto de Defensoría Pública", *Cuestiones Constitucionales*, número 2, enero-junio.
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo. 2004. "Institutions, geography and the regional evolution of returns to schooling in México". México: Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana-Santa Fe. (Mimeo)
- Rodríguez-Oreggia, E. y R. Tuirán Gutiérrez. 2005. "La Cooperación Intermunicipal en México: Barreras e Incentivos en la Probabilidad de Cooperar". México. (Mimeo)
- Rowland, Allison. 2002. "La Seguridad Pública Local en México: una agenda sin rumbo". DTAP-122. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____. 2003. "Assesing Decentralization: What Role for Municipal Government in the Administration of Justice?". DTAP-138. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Shatz, J. H. y Luis Felipe López Calva. 2004. *The Emerging Integration of the California-Mexico Economies*. San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Sánchez Reaza, J. y A. Rodríguez Pose. 2003. "The Impact of Trade Liberalization on Regional Disparities in Mexico", *Growth and Change*, vol.33, 1. Secretaría de Desarrollo Social. 2003a. "Lo que dicen los pobres". México.
- _____. 2003b. "Medición del Desarrollo México 2000-2002". México. (Mimeo)
- Sen, Amartya. 1995. "The political economy of targeting". En Van de Walle, Dominique y Kimberly Nead, *Public Spending and the Poor*. Washington: The World Bank.
- _____. 1999. *Development as Freedom*. New York: Random House.
- Serrano, López L. et. al. 2003. *Índices municipales de desarrollo humano en el estado de Oaxaca*. CD-ROM. México: Instituto de la Mujer Oaxaqueña.
- Skoufias, E. 2000. "Is PROGRESA Working? Summary of the Results. An Evaluation by IFPRI." Washington, D. C.: International Food Policy Research.
- Urzúa, Carlos M. 1999. "A simple and efficient test for Zipf's law", *Economics Letters*, vol. 66, 3: 257-260.
- Villoro, R. y G. Teruel. 2004. "The Social Costs of Crime in Mexico City and Suburban Areas", *Estudios Económicos*, vol. 19, núm. 1, enero-junio: 3-44.
- Zamudio, S. F. J., M. G. Pérez Miranda y C. A. Vargas Tames. 2001. "Segundo Informe sobre Desarrollo Humano de México: Análisis comparativo del desarrollo humano en el lustro 1995-2000". México: Universidad Autónoma de Chapingo y Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, A. C.
- Zepeda Lecuona, Guillermo. 2004. *Crimen sin castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.-Fondo de Cultura Económica.
- Zipf, G.K. 1949. *Human behavior and the principle of least effort*. New York: Addison-Wesley.

REFERENCIAS ESTADÍSTICAS

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2002. "Participación Política 2002: Escaños Parlamentarios". Datos proporcionados por la Oficina de Documentación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México.
- Banco Mundial. 2004a. "Producto Nacional Bruto en pesos corrientes". *World Development Indicators 2004*. CD-ROM. Washington, DC: The World Bank.
- _____. 2004b. "Tipo de cambio de moneda local a dólares PPC para 2002". *World Development Indicators 2004*. CD-ROM. Washington, DC: The World Bank.
- Banxico. 2004. "Informe Anual 2004". México: Banco de México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2004. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2004.
- _____. "Integrantes por Género y Partido Político LVIII". Secretaría de Servicios Parlamentarios. México. [http://www.diputados.gob.mx/servicios/bancoleg/composic.htm]. (Consulta: marzo de 2005).
- CJF. 2004. "Manual de Sueldos y Prestaciones de los Servidores Públicos a cargo del Consejo de la Judicatura Federal para el Ejercicio Fiscal

- dos mil cinco". México: Consejo de la Judicatura Federal. [<http://www.cjf.gob.mx/acuerdos/2005/aco62005-1.htm>]. (Consulta: mayo de 2005)
- Conapo. 2001a. "Índice de Desarrollo Humano, 2000. Anexo Estadístico. Índice de Desarrollo humano por Municipio, 2000". Diciembre de 2001. México: Consejo Nacional de Población.
- _____. 2001b. "La situación demográfica de México." México: Consejo Nacional de Población.
- _____. 2002a. "Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos, 2000". México: Consejo Nacional de Población.
- _____. 2002b. "Proyecciones de la Población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030". CD-ROM. México: Consejo Nacional de Población.
- _____. 2004. "Proyecciones de la Población Económicamente Activa y de las Entidades Federativas 2000-2030. Noviembre 2004. México: Consejo Nacional de Población.
- Congreso de Quintana Roo. "X Legislatura 2002-2005". [<http://www.congresoqroo.gob.mx/>]. (Consulta: marzo de 2005)
- Congreso del Estado de Veracruz. "LIX Legislatura 2000-2004". [<http://www.legisver.gob.mx/LIXLegislatura/WdipLIXLegis.htm>]. (Consulta: marzo de 2005).
- Consulta Mitofsky. 2004. "¿Cómo se siente el mexicano?". Estudio de Opinión en Viviendas. Encuesta Nacional. Noviembre de 2004. México. [http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA041120_ComoSeSienteElMexicano.pdf]. (Consulta: marzo de 2005).
- _____. 2005. "Confianza en Instituciones". Estudio de Opinión en Viviendas. Encuesta Nacional. Abril de 2005. México. [http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA050328_ConfianzaInstituciones.pdf]. (Consulta: marzo de 2005)
- Gobierno del Estado de Aguascalientes. 2004. "Presupuesto año 2005". [<http://www.aguascalientes.gob.mx/finanzas/consulta/sse/pa2005.asp>]. (Consulta: mayo de 2005)
- Gobierno del Estado de Baja California. 2004. "Presupuesto de Egresos del Estado 2005". [http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/finanzas/pppto_egresos_2005.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- _____. 2002. *Informe de Gobierno 2002*. [http://www.bajacalifornia.gob.mx/informe/1er_informe/justicia.htm]. (Consulta: mayo de 2005)
- Gobierno del Estado de Michoacán. 2004. "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2005". [http://www.michoacan.gob.mx/noticias/p_oficial/upload/qui_31dic.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Gobierno del Estado de Morelos. 2004. "Ley de Ingresos para el Gobierno del Estado de Morelos". [<http://www.edomorelos.gob.mx/e-gobierno/DirSH/pdfs/ly&pe05.pdf>]. (Consulta: mayo de 2005).
- Gobierno del Estado de Puebla. 2004. "Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2005", *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, Tomo CCCLVI, núm. 8, 17 de Diciembre de 2004. [http://www.puebla.gob.mx/gobierno/descarga/marconormativo/ley_egresos2005.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Gobierno del Estado de Querétaro. 2004. "Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2005", *Periódico Oficial La Sombra de Arteaga*, Tomo CXXXVII, núm. 71, 22 de diciembre de 2004. [<http://www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombraArteaga/>]. (Consulta: mayo de 2005).
- Gobierno del Estado de Sonora. 2004. "Presupuesto de Egresos 2005". [<http://www.sonora.gob.mx/biblioteca/documentos/Presupuesto/Decreto%20Presupuesto%20Egresos%202005.pdf>]. (Consulta: mayo de 2005)
- Gobierno del Estado de Yucatán. 2004. "Presupuesto de Egresos". [http://www.yucatan.gob.mx/independientes/finanzas/paquete_fiscal2005/IV-1%20RG%20UNIDAD%20RESPONSABLE.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Gobierno del Estado de Zacatecas. 2004. "Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2005", *Periódico Oficial*, Decreto No. 74. [<http://www.zacatecas.gob.mx/>]. (Consulta: mayo de 2005)
- ICESI. 2002. "Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas". Resultados finales. Mayo de 2002. México: Instituto Ciudadano Sobre la Inseguridad, A.C. [http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf]. (Consulta: marzo de 2005)
- IFAI. Legislación en materia de transparencia en gobiernos municipales. [www.ifai.org.mx/test/eym/municipal.htm]. (Consulta: mayo de 2005)
- INAFED. 2000. "Diputados de Mayoría Relativa y Diputados de Representación Proporcional. Legislaturas Vigentes en 2000". En *Sistema de Información Municipal (SNIM)*. CD-ROM. México: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
- _____. 2003. "Diputados de Mayoría Relativa y Diputados de Representación Proporcional. Legislaturas Vigentes en 2002". En *Sistema de Información Municipal (SNIM)*. CD-ROM. México: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
- _____. 2005. "Los Municipios Creados". [http://www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados]. (Consulta: mayo de 2005).
- INDESOL-SIOS. 2005. Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil). 2005. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social. [<http://sios.sedesol.gob.mx/sios/basesios/index.htm>]. (Consulta: marzo de 2005).
- Indesol, Colmex, Sedesol, Unifem. 2003. "Encuesta de las Condiciones y Vivencias de la Pobreza en México". Observatorio de Género y Pobreza. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- INEA. 2004. "Estimación del Rezago Educativo 2000-2003". Datos del INEA con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; Proyecciones de Población del CONAPO, Enero 2003 y Estadística básica del Sistema Educativo Nacional, SEP y Logros del INEA. México: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- INEGI. 2000a. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados básicos y por entidad Federativa. Población de 15 años y más por condición

- de alfabetismo y sexo. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- _____. 2000b. "Encuesta Nacional de Empleo 2000". Base de datos. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?accion=&upc=702825444242&seccionB=bd]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. 2001a. "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000 (ENIGH)". México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- _____. 2001b. "Concentración Urbana de la Actividad Económica de México", Nota Informativa. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/urbana.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- _____. 2002. "Encuesta Nacional de Empleo 2002". Base de datos. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?accion=&upc=702825000348&seccionB=bd] (Consulta: marzo de 2005)
- _____. 2003. "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2002 (ENIGH)". México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- _____. 2004a. "Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo, 2002". Tabulados Básicos Preliminares. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/coesme/programas/ficha.asp]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. 2004b. "Estadísticas a propósito del día mundial de la mujer rural". Octubre 2004. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2004/mrural04.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- _____. 2004c. "Mujeres y Hombres en México 2004". México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2004/myh_2004.pdf]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. "Diputados en la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal". Participación Política en los espacios Institucionales. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/NIV135000500200]. (Consulta: marzo de 2005.)
- _____. "Índice de Precios Implícitos". En sistema de Cuentas Nacionales, Banco de Información Económica. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar]. (Consulta: abril de 2005)
- _____. "Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2002. En pesos corrientes de 2002". Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar]. (Consulta: abril de 2002)
- _____. "Producto Interno Bruto 2000, 2001, 2002, 2003 a pesos constantes de 1993". Sistema de Cuentas Nacionales. Banco de Información Económica. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar]. (Consulta: abril de 2005)
- Ley de transparencia y acceso a la información del estado de Puebla. [www.ifai.org.mx/nivel2/legislacion/pue.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Organización Mundial de la Salud (OMS). Sistema de Información Estadística. Indicadores para México. [http://www3.who.int/whosis/country/indicators.cfm?country=MEX&language=spanish]. (Consulta: febrero de 2005)
- Organización de Naciones Unidas (ONU). "Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio". Proyecto del Milenio. [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_goals.aspx]. (Consulta: marzo de 2005)
- Poder Judicial del Estado de Morelos. 2005. "Tabulador de Sueldos Vigentes". [http://www.htsjem.gob.mx/transparencia/TABULADOR%20%20AL%2015-02-05.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Presidencia de la República. 2004. Anexo estadístico. "Cuarto Informe de Gobierno 2004". [http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=8anol/rutinas/ept.asp?t=inte12&c=5110]. (Consulta: junio de 2005)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno de Coahuila. 2005. "Presupuesto de Egresos 2005". [http://www.sfcoahuila.gob.mx/transparencia/egresos/pdf/poder_depend_gasto.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno de Colima. 2005. "Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005". [http://www.transparencia.col.gob.mx/sria_finanzas/fraccion_III/presupuestos/e.%20Presupuesto%20Total%20opor%20Capítulo%20y%20Concepto%20del%20Gasto.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. 2005. "Decreto de Presupuesto de Egresos 2005". [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2005/rg/decreto.pdf]. (Consulta: mayo de 2005)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno de Jalisco. 2005. "Distribución del Presupuesto de Egresos". En Presupuesto Público. [http://sefin.jalisco.gob.mx/]. (Consulta: mayo de 2005)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno de Oaxaca. 2005. "Ejercicio 2003: Cuenta Pública de Egresos". [http://www.finanzasoxaca.gob.mx/contabilidad.html]. (Consulta: mayo de 2005)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno de Tabasco. 2005. "Presupuesto de Egresos 2005". [http://msxml.infospace.com/finditnw.standard/search/web/leyes%20federales%20mexico]. (Consulta: mayo de 2005)
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Chiapas. 2005. "Presupuesto de Egresos 2005". Finanzas Públicas. [http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Finanzas/Contenido/Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/presupuesto.htm]. (Consulta: mayo de 2005)
- SEP. 2001. "Alumnos Inscritos al inicio de cursos, 2000-2001". Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Estadística Básica del Sistema

- Educativo Nacional. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_1419_estadistica_basica_i]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. 2002. "Alumnos inscritos al inicio de cursos, 2001-2002". Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadistica_Basica_Fin_20012002]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. 2003. "Alumnos inscritos al inicio de cursos, 2002-2003". Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadistica_Basica_Fin__20022003]. (Consulta: marzo de 2005)
- _____. 2004. "Alumnos inscritos al inicio de cursos, 2003-2004". Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. México: Secretaría de Educación Pública. [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Principales_Cifras_Ciclo_Escolar_20032004]. (Consulta: marzo 2005)
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila. 2005. "Tabulador Salarial". [<http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparencia/pdf/570504.pdf>]. (Consulta: mayo de 2005)
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo. 2005. "Remuneración Mensual por Puesto". [<http://www.tsjqroo.gob.mx/transparencia/index.htm>]. (Consulta: mayo de 2005)
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. 2005. "Remuneración Mensual por Puesto". [<http://www.tribunalqro.gob.mx/acceso/acceso.htm>]. (Consulta: mayo de 2005)
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco. 2005. "Tabulador de Sueldos Judiciales". Tesorería, Transparencia Presupuestal: Informes Financieros. [<http://www.tsj-tabasco.gob.mx/>]. (Consulta: mayo de 2005)

Notas técnicas

Fuentes de información

El equipo técnico que elabora el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* es en primer término usuario y no productor de estadísticas. El IDH y los demás índices que se presentan en este informe para México, sus entidades federativas y sus municipios se calculan con base en la información que publican las instancias oficiales del país.

Principales fuentes de información utilizadas en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*

Banco de México (Banxico). Publica información relacionada con la emisión y circulación de la moneda, los tipos de cambio, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos. Es la fuente de datos para el tipo de cambio promedio del año que se usa para calcular el indicador de PIB per cápita en dólares ajustados por paridad de poder de compra.

Consejo Nacional de Población (Conapo). Entre sus principales funciones destacan las de analizar, evaluar y sistematizar la información sobre los fenómenos demográficos. Sus publicaciones, *Proyecciones de la población de México 2000-2050 y 2000-2030* son la fuente de información sobre la población total y desagregada por género en los estados y en el país. El indicador de esperanza de vida proviene de la misma fuente.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Propone y desarrolla modelos educativos, realiza investigaciones, elabora y distribuye materiales didácticos, aplica sistemas para evaluar el aprendizaje de los adultos. Es la fuente de información que se usa para calcular la tasa de matriculación bruta estatal y nacional en México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Capta, procesa, presenta y difunde la información estadística y demográfica del país, a través de algunos sistemas como el Simbad (Sistema de Información Municipal de Bases de Datos), que concentra un gran acervo de información con alrededor de 27 mil variables generadas a través de los proyectos censales y del aprovechamiento de los registros administrativos del país. El Banco de Información Estadística (BIE) cuenta con más de 80 mil series históricas con información económica de México. El Sistema de Cuentas Nacionales de México, que se encuentra en el BIE, es la fuente sobre el PIB per cápita por entidad federativa.

Secretaría de Educación Pública (SEP). Dispone de una base de datos con estadísticas nacionales sobre educación. Su publicación *Estadística básica del sistema educativo nacional* es la fuente sobre matriculación y asistencia escolar en los distintos niveles educativos.

Como ocurre con el *Informe sobre Desarrollo Humano* mundial, la mayoría de los índices que se presentan en el presente informe tienen un desfase de dos años entre la fecha de referencia de los indicadores y la fecha de publicación. Esto se debe a que el IDH y los demás índices se calculan a partir de la información oficial más reciente.

Metodología

Aun cuando la metodología usada en el cálculo de los indicadores de desarrollo humano en el informe mundial de 2004 y en el informe de México es la misma y corresponde al mismo periodo, el valor de los indicadores de desarrollo humano no corresponde exactamente debido a la diferencia en las fuentes de donde provienen los datos. Para asegurar en lo posible la comparabilidad entre países y en el tiempo, el informe mundial utiliza datos recopilados por organismos internacionales e instituciones especializadas que disponen de los recursos y conocimientos necesarios para organizar y procesar datos de varios países y ofrecer indicadores estadísticos comparables. Así, la oficina encargada del informe mundial advierte:

“En el proceso de recopilación de la serie de datos internacionales, con frecuencia los organismos internacionales necesitan aplicar pautas y procedimientos armonizados a nivel internacional para mejorar la comparabilidad de los datos entre países. Cuando los datos internacionales se basan en estadísticas nacionales, como suele suceder, puede ser necesario ajustar los datos nacionales. Cuando faltan datos sobre un país, un organismo internacional puede realizar una estimación basándose en otros datos pertinentes. Además, debido a las dificultades de coordinación entre los organismos internacionales y nacionales, la serie de datos internacionales no siempre tiene incorporados los datos nacionales más recientes. Todos estos factores pueden dar lugar a discrepancias importantes entre las estimaciones nacionales e internacionales” (PNUD, 2004b).

A continuación se presenta una comparación de los datos usados para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano 2004 para México en el informe mundial y en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, detallando las fuentes de las que provienen los indicadores estadísticos. Como se puede observar, existen diferencias en los datos a partir de los cuales se calcula el IDH para México y ello provoca una discrepancia entre el valor reportado en el informe mundial, igual a 0.802, y el valor reportado en este informe, igual a 0.794

Dadas las discrepancias que se han mencionado, se sugiere tomar con cautela las comparaciones en los valores del IDH y demás indicadores de desarrollo humano de los países y las entidades federativas de México.

Datos y fuentes del Índice de Desarrollo Humano para México		
	FUENTE: INFORME NACIONAL 2004	FUENTE: INFORME MUNDIAL 2004
ESPERANZA DE VIDA	74.6 AÑOS Consejo Nacional de la Población (2002). <i>Proyecciones de la población 2000-2050</i> . Noviembre de 2002. http://www.conapo.gob.mx/oocifras/5.htm	73.3 AÑOS Naciones Unidas (2003). <i>Proyecciones de la población mundial 1950-2050: revisión 2002</i> . Base de datos. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Nueva York.
POBLACIÓN	103.0 MILLONES DE PERSONAS Consejo Nacional de la Población (2002). <i>Proyecciones de la población a mitad de año, 2000-2050</i> . Noviembre de 2002. http://www.conapo.gob.mx/oocifras/5.htm	102.0 MILLONES DE PERSONAS Naciones Unidas (2003). <i>Proyecciones de la población mundial 1950-2050: revisión 2002</i> . Base de datos. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Nueva York.
TASA DE ALFABETIZACIÓN	91.2 Obtenida por complemento a partir de las estimaciones de la población analfabeta del INEA, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; Proyecciones de Población del Conapo; Estadística básica del Sistema Educativo Nacional, SEP y Logros del INEA.	90.5 Instituto de Estadística de la UNESCO. Montreal, marzo de 2004.
TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN	63.1 SEP. (2003) Alumnos inscritos al inicio de cursos en el ciclo escolar 2002-2003 en educación primaria hasta licenciatura, sin contar la capacitación para el trabajo ni secundaria para tabajadores, como porcentaje del total de individuos en el rango de edad de 6 a 24 años. Conapo (2002). <i>Proyecciones de la población de México 2000-2050</i> .	74.0 Dato preliminar, sujeto a revisión, de la tasa bruta de matriculación en escuelas primarias, secundarias y terciarias. Instituto de Estadística de la UNESCO. (2004) Los datos de matriculación se refieren al ciclo escolar 2001-2002.
PIB	843.3 MILES DE MILLONES DE DÓLARES PPP Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Banco de Información Económica, pesos corrientes de 2002.	904.6 MILES DE MILLONES DE DÓLARES PPP Banco Mundial, <i>World Development Indicators</i> , 2004, CD-ROM.
PIB PER CÁPITA	8,185 DÓLARES PPP Población tomada del Conapo y PIB total del INEGI. Factor de conversión a dólares PPP tomado del Banco Mundial.	8,970 DÓLARES PPP Población y PIB tomados de Banco Mundial, <i>World Development Indicators</i> , 2004, CD-ROM.
TIPO DE CAMBIO PPC	6.8 Banco Mundial, <i>World Development Indicators</i> , 2004.	6.8 Banco Mundial 2004. <i>World Development Indicators</i> , 2004.

Con el fin de garantizar que todos los indicadores presentados en este informe puedan ser reproducidos con facilidad, las fuentes de cada uno de los datos utilizados en los cuadros de indicadores se citan en una nota breve al final de cada cuadro y de manera más detallada al pie de las tablas en el apéndice estadístico. Asimismo, se detallan la metodología y el procedimiento para el cálculo de cada uno de los indicadores en las notas técnicas, que explican a profundidad cada paso en la estimación de todos los indicadores de desarrollo humano, ejemplificando el caso de alguna entidad federativa o de un municipio para ilustrar los procedimientos.

Comparabilidad de los indicadores de desarrollo humano en el tiempo

Las instituciones mexicanas encargadas de producir los indicadores oficiales que se utilizan para la estimación de los índices revisan periódicamente los datos, por lo que es posible que las estadísticas presentadas en distintas ediciones del informe no se puedan comparar; en consecuencia, se aconseja a los usuarios del informe evitar el análisis de tendencias basándose en datos procedentes de distintas ediciones. Si se desea efectuar análisis de tendencias de los indicadores de desarrollo humano en México y sus

NOTA METODOLÓGICA (continuación)

entidades federativas con base en datos y metodologías comparables se deben consultar los cuadros A7 y A8 del apéndice estadístico. Con base en datos comparables en el tiempo se puede observar cuál ha sido la tendencia de los indicadores de desarrollo humano en los últimos años en México.

Indicadores municipales de desarrollo humano en México

Este informe presenta cuadros y gráficas basados en los indicadores de desarrollo humano para los municipios del país, que forman parte de la publicación del PNUD (2004a). Debe señalarse que la principal dificultad para calcular los indicadores por municipio es la ausencia de estadísticas de PIB per cápita para esta unidad geográfica. Por este motivo, la contribución central para este cálculo ha sido el cómputo de los ingresos correspondientes a los hogares en cada municipio mediante un proceso de imputación. Es importante tener en cuenta que para calcular los indicadores municipales se ha seguido de la manera más cercana posible la metodología que el PNUD utiliza en los informes mundiales sobre desarrollo humano, por lo que, con el cuidado debido, ciertas comparaciones internacionales son válidas.

Se debe recordar que para estimar los indicadores de desarrollo humano en los municipios se requieren fuentes representativas a

ese nivel de desagregación, por lo cual el Censo de Población y Vivienda es la principal fuente de información. Dada la periodicidad con que los censos y conteos se llevan a cabo, no es posible estimar con mayor frecuencia los indicadores de desarrollo humano de los municipios. Por ello en este informe se presentan indicadores elaborados con datos del año 2000.

El Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas

En el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* se propuso el Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas (IRD-MG). Este índice presenta una nueva forma de agregar las mismas dimensiones originales del IDH de manera que sea sensible a la desigualdad en los logros entre los individuos y entre dimensiones. El cálculo del IRD-MG requiere información sobre las capacidades básicas de las personas que sólo se encuentra disponible en las fuentes que logran el mayor nivel de desagregación, como el Censo de Población y Vivienda en el caso de México. Por este motivo, para calcular este índice con información actualizada será necesario esperar a la publicación del siguiente conteo o censo de población.

NOTA TÉCNICA 1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH es una medida que sintetiza los logros en desarrollo humano. Mide los avances promedio de un país en tres aspectos básicos:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria.
- Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita (en dólares PPC).

Para calcular el IDH es necesario, en primer término, crear un índice para cada uno de estos componentes (esperanza de vida, educación y PIB), para lo cual se seleccionan valores de referencia mínimos y máximos con los cuales se comparan los logros de cada estado o del país en cada dimensión analizada.

El desempeño en cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1 y se aplica la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Es importante señalar que para el cálculo del índice de educación se pondera con dos tercios el logro en la tasa de alfabetización y con un tercio el logro en la tasa bruta de matriculación combinada.

Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD son los siguientes:

INDICADOR	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta de matriculación combinada (%)	100	0
PIB per cápita (dólares PPC)	40,000	100

Después de obtener el índice de cada dimensión, se calcula el IDH como promedio simple de los índices de los componentes.

Para ejemplificar el cálculo del IDH se utilizan datos de Nayarit.

1. Cálculo del índice de salud

El índice de salud mide el logro relativo de un país o estado respecto del valor mínimo de 25 años de esperanza de vida al nacer y el valor máximo de 85, definidos por el PNUD. Para Nayarit, cuya esperanza de vida en 2002 era de 74.54 años, el índice de salud es de 0.8257.

$$\text{Índice de salud} = \frac{74.5 - 25}{85 - 25} = 0.8257$$

2. Cálculo del índice de educación

El índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria. Como primer paso para su cálculo se obtienen el índice de alfabetización de adultos y el índice de matriculación combinada. Posteriormente se combinan ambos índices con una ponderación de dos tercios para el índice de alfabetización de adultos y de un tercio para el índice de matriculación. En 2002 Nayarit tenía una tasa de alfabetización de adultos (personas de 15 años de edad y más) de 91.73% y una tasa bruta de matriculación combinada (para personas entre 6 y 24 años de edad) de 62.55%; así, el índice de educación para este estado es de 0.8200.

$$\text{Índice de alfabetización de adultos} = \frac{91.73 - 0}{100 - 0} = 0.917$$

$$\text{Índice de matriculación} = \frac{62.55 - 0}{100 - 0} = 0.625$$

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3} \left(\frac{\text{índice de alfabetización de adultos}}{\text{alfabetización de adultos}} \right) + \frac{1}{3} \left(\frac{\text{índice bruto de matriculación}}{\text{matriculación}} \right) = \frac{2}{3} (0.917) + \frac{1}{3} (0.625) = .8200$$

3. Cálculo del índice de ingreso

El índice de ingreso se calcula a partir del PIB per cápita anual ajustado (en dólares PPC de Estados Unidos). En el IDH, el ingreso se incluye como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos. En el cálculo del índice de ingreso se usa el logaritmo del PIB per cápita, pues para lograr un nivel respetable de desarrollo humano no se requiere de un ingreso ilimitado. Para Nayarit, que en 2002 tenía un PIB per cápita de 4 mil 939 dólares (PPC), el índice del PIB es 0.6500.

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log(4,913) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.6500$$

4. Cálculo del IDH

Una vez que se han calculado los índices de salud, educación e ingreso, el cálculo del IDH es muy sencillo: se obtiene como un promedio simple de los tres índices componentes.

$$\text{IDH} = \frac{1}{3} \left(\frac{\text{índice de salud}}{\text{salud}} \right) + \frac{1}{3} \left(\frac{\text{índice de educación}}{\text{educación}} \right) + \frac{1}{3} \left(\frac{\text{índice de ingreso}}{\text{de ingreso}} \right) =$$

$$\frac{1}{3} (0.8257) + \frac{1}{3} (0.8200) + \frac{1}{3} (0.6500) = 0.7652$$

NOTA TÉCNICA 2 Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)

Mientras el IDH mide el progreso medio, el IDG ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en los siguientes aspectos:

- Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria.
- Un nivel de vida decoroso, medido por la estimación de ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC).

El cálculo del IDG se realiza en tres etapas. En primer lugar, se calculan para cada componente los índices masculino y femenino, según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

En segundo lugar, los índices masculino y femenino para cada componente se combinan en un índice llamado “índice igualmente distribuido”, que penaliza las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres y que se calcula con la siguiente fórmula general:

Índice igualmente distribuido

$$= \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1-\varepsilon})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1-\varepsilon})]\}^{1/\varepsilon}$$

ε mide la aversión a la desigualdad de la sociedad. En el IDG se utiliza $\varepsilon = 2$. En consecuencia, la ecuación general es:

Índice igualmente distribuido

$$= \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})]\}^{-1}$$

Esta fórmula arroja la media armónica de los índices masculino y femenino.

Por último, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

Los valores máximos y mínimos establecidos por el PNUD son:

INDICADOR	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
Esperanza de vida al nacer. Mujeres (años)	87.5	27.5
Esperanza de vida al nacer. Hombres (años)	82.5	22.5
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa bruta de matriculación combinada (%)	100	0
Estimación del ingreso obtenido (dólares PPC)	40,000	100

Por qué se adopta $\varepsilon = 2$ en el cálculo del IDG

El valor de ε refleja la magnitud de la penalidad por la desigualdad de género. Cuanto mayor sea su valor más severamente es penalizada una sociedad por tener desigualdades.

Si $\varepsilon = 0$, no se penaliza la desigualdad de género (en este caso, el IDG tendría el mismo valor que el IDH). A medida que ε va aumentando, se asigna una ponderación cada vez mayor al grupo menos adelantado. El valor de $\varepsilon = 2$ asigna una penalidad moderada a la desigualdad de adelanto por género.

En este ejemplo del cálculo del IDG se utilizan datos correspondientes a Querétaro

1. Cálculo del índice de salud igualmente distribuido

Primero se calculan en forma separada para mujeres y hombres los índices de progreso en esperanza de vida utilizando los valores de referencia propuestos por el PNUD:

MUJERES

Esperanza de vida: 77.12 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{77.12 - 27.5}{87.5 - 27.5} = 0.8269$$

HOMBRES

Esperanza de vida: 72.16 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{72.16 - 22.5}{82.5 - 22.5} = 0.8276$$

El siguiente paso es combinar los índices masculino y femenino para crear el índice de salud igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para índices igualmente distribuidos.

MUJERES

Proporción en la población: 0.503

Índice de esperanza de vida: 0.8269

HOMBRES

Proporción en la población: 0.496

Índice de esperanza de vida: 0.8276

$$\begin{aligned} \text{Índice de salud} &= \{[0.503 (0.8269^{-1})] + [0.496 (0.8276^{-1})]\}^{-1} = 0.8273 \\ \text{índice} & \\ \text{igualmente} & \\ \text{distribuido} & \end{aligned}$$

2. Cálculo del índice de educación igualmente distribuido

Se calculan por separado para mujeres y hombres los índices para la tasa de alfabetización de adultos (IAA) y para la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y

NOTA TÉCNICA 2 Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) (continuación)

terciaria (IM). El cálculo de esos índices es directo, dado que los indicadores utilizados ya están normalizados entre 0 y 100.

MUJERES

Tasa de alfabetización de adultos: 88.61%
Índice de alfabetización de adultos (IAA): 0.886
Tasa bruta de matriculación: 62.6%
Índice de matriculación (IM): 0.626

HOMBRES

Tasa de alfabetización de adultos: 93.93%
Índice de alfabetización de adultos (IAA): 0.939
Tasa bruta de matriculación: 61.79%
Índice de matriculación (IM): 0.617

En segundo lugar se calculan los índices de educación femenina y masculina por separado, usando una ponderación de dos tercios para el índice de alfabetización de adultos y un tercio para el índice de matriculación.

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3} (\text{IAA}) + \frac{1}{3} (\text{IM})$$

$$\text{Índice de educación femenina} = \frac{2}{3} (0.886) + \frac{1}{3} (0.626) = 0.799$$

$$\text{Índice de educación masculina} = \frac{2}{3} (0.939) + \frac{1}{3} (0.617) = 0.832$$

Finalmente, se combinan los índices de educación femenina y masculina para crear el índice de educación igualmente distribuido:

MUJERES

Proporción en la población: 0.503
Índice de educación: 0.799

HOMBRES

Proporción en la población: 0.496
Índice de educación: 0.832

$$\begin{aligned} \text{Índice de educación} \\ \text{igualmente distribuido} &= \{[0.503 (0.799^{-1})] + [0.496 (0.832^{-1})]\}^{-1} = 0.815 \end{aligned}$$

3. Cálculo del índice de ingreso igualmente distribuido

En primer lugar se estima el ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC) de hombres y mujeres (en la adición a la nota técnica 2 se especifican los detalles de este cálculo).

El siguiente paso consiste en calcular el índice de ingreso para cada género. De la misma forma en que se construye el IDH, se utiliza en este caso el logaritmo del ingreso estimado proveniente del trabajo (en dólares PPC):

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log (\text{valor real}) - \log (\text{valor mínimo})}{\log (\text{valor máximo}) - \log (\text{valor mínimo})}$$

MUJERES

Estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC):
5,320

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log (5,320) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)}$$

HOMBRES

Estimación del ingreso proveniente del trabajo (en dólares PPC):
13,923

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log (13,923) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)}$$

Posteriormente, los índices de ingreso femenino y masculino se combinan para crear el índice de ingreso igualmente distribuido:

4. Cálculo del IDG

El IDG se calcula simplemente como el promedio no ponderado de los tres índices componentes: el índice de salud igualmente distribuido, el índice de educación igualmente distribuido y el índice de ingreso igualmente distribuido.

$$IDH = \frac{1}{3} (\text{índice de salud}) + \frac{1}{3} (\text{índice de educación}) + \frac{1}{3} (\text{índice de ingreso}) =$$

$$\frac{1}{3} (0.827) + \frac{1}{3} (0.815) + \frac{1}{3} (0.734) = 0.7924$$

Adición a la nota técnica sobre cálculo del IDG

Estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres

Para ejemplificar la estimación del ingreso proveniente del trabajo para hombres y mujeres se utilizan datos de Yucatán correspondientes a 2002.

1. Cálculo de la proporción que corresponde a las mujeres del total de salarios

Dado que raramente se dispone de datos sobre los salarios en zonas rurales y en el sector paralelo o no estructurado (informal), en el informe mundial se utilizan salarios no agrícolas y se ha supuesto que la proporción entre salarios femeninos y salarios masculinos en el sector no agrícola se aplica al resto de la economía. La proporción que corresponde a las mujeres en el total de los salarios se calcula utilizando la proporción del salario no agrícola femenino y el salario no agrícola masculino, así como los porcentajes que corresponden a hombres y mujeres en la población económicamente activa. En los países donde no se dispone de datos sobre la proporción de salarios se utiliza un valor de 0.75 del promedio no ponderado. Aunque en México sí existe información para obtener el valor real, para fines de comparabilidad se adoptó el valor de 0.75 del promedio no ponderado.

Proporción de salarios no agrícolas femeninos y masculinos (W_f/W_m) = 0.75.

Proporción porcentual de mujeres en la población económicamente activa (EA_f) = 34.77%

Proporción porcentual de hombres en la población económicamente activa (EA_m) = 65.23%

Proporción del total de salarios correspondiente a las mujeres:

$$(S_f) = \frac{(W_f/W_m) (EA_f)}{[(W_f/W_m) (EA_f)] + EA_m} = \frac{0.75 (34.77)}{[0.75 (34.77)] + 65.23} = 0.286$$

2. Cálculo del ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres (en dólares PPC)

Es preciso formular la hipótesis de que la proporción femenina respecto del total de los salarios es igual a la proporción femenina respecto del PIB.

Proporción correspondiente a las mujeres del total de salarios (S_f) = 0.286

Total del PIB (dólares PPC) (Y_p) = 11,823,402,486

Población femenina (N_f) = 869,832

Estimación del ingreso proveniente del trabajo de las mujeres (dólares PPC) (Y_f):

$$= \frac{S_f (Y)}{N_f} = \frac{(0.286) (11,823,402,486)}{869,199} = 3,882$$

Población masculina (N_m) = 867,199

Estimación del ingreso proveniente del trabajo de hombres (dólares PPC) (Y_m):

$$= \frac{Y - S_f (Y)}{N_m} = \frac{11,823,402,486 - [0.286 (11,823,402,486)]}{867,199} = 9,740$$

NOTA TÉCNICA 3 Índice de Potenciación de Género (IPG)

Para el cálculo de este índice se evalúan tres dimensiones señaladas abajo; cada una presenta la variable con que se mide:

- Participación política y poder para tomar decisiones.
Porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.
- Participación económica y poder para tomar decisiones.
Porcentaje de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y directivos.
Porcentaje de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.
- Poder sobre los recursos económicos.
Ingreso estimado proveniente del trabajo femenino e ingreso estimado proveniente del trabajo masculino.

Para cada una de las variables de las tres dimensiones se calcula un Porcentaje Equivalente Igualmente Distribuido (PEID), con la siguiente fórmula:

$$\text{PEID} = \{\alpha (\text{índice femenino})^{1-c} + (1 - \alpha) (\text{índice masculino})^{1-c}\}^{1/c}$$

Donde α representa la proporción de población femenina y c mide la aversión a la desigualdad.¹

Después de calculado el PEID, tanto en la esfera de la representación parlamentaria como en la esfera de la participación económica, se les indiza dividiendo cada PEID entre 50. La justificación de la indización es que, en una sociedad ideal donde ambos sexos tuvieran iguales facultades, las variables del IPG serían equivalentes a 50%.

En la esfera de la participación económica, se promedian sin ponderación los dos PEID indizados y se obtiene el PEID para esta dimensión.

En la dimensión del ingreso se lleva a cabo una estimación siguiendo el mismo procedimiento que se utiliza para el IDG. Para el IPG el índice de ingreso se basa en valores no ajustados y no en logaritmos, como en el IDG. Una vez obtenidos los índices de ingreso para cada género se calcula el PEID de esta dimensión.

El cálculo del IPG es el promedio simple de los PEID de las tres dimensiones.

A continuación se ilustra el cálculo del IPG con datos de Sinaloa.

1. Cálculo del PEID de participación política y poder para tomar decisiones

El PEID de representación parlamentaria mide el empoderamiento relativo de la mujer en términos de participación política. El PEID se calcula usando las proporciones femenina y masculina de la

población total y las proporciones de mujeres y hombres en escaños parlamentarios, de acuerdo con la siguiente fórmula general:

FEMENINA
Porcentaje de la población: 0.4929
Participación parlamentaria: 15%

MASCULINA
Porcentaje de la población: 0.5071
Participación parlamentaria: 85%

$$\text{PEID para representación parlamentaria} = \{[0.4929 (15)^{-1}] + [0.5071 (85)^{-1}]\}^{-1} = 25.75$$

Posteriormente este PEID inicial es indizado por un valor ideal de 50%

Indizando el PEID de representación parlamentaria =

$$\frac{31.0515}{50} = \mathbf{0.5151}$$

2. Cálculo del PEID de participación económica y poder para tomar decisiones

Utilizando la fórmula general, se calcula un PEID para las proporciones masculina y femenina de legisladores, altos funcionarios y directivos, y otro para las proporciones de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos. El promedio simple de las dos medidas es el PEID de ésta esfera.

FEMENINA
Porcentaje de la población: 0.4929
Porcentaje de legisladoras, funcionarias y directivas: 17.60%
Porcentaje de profesionistas y técnicas: 51.20%

MASCULINA
Porcentaje de la población: 0.5071
Porcentaje de legisladores, funcionarios y directivos: 82.40%
Porcentaje de profesionistas y técnicos: 48.80%

$$\text{PEID de legisladores, funcionarios y directivos} = \{[0.4929 (17.60)^{-1}] + [0.5071 (82.40)^{-1}]\}^{-1} = 29.27$$

Indizando el PEID de legisladores, funcionarios y directivos =

$$\frac{29.27}{50} = 0.5855$$

$$\text{PEID de profesionistas y técnicos} = \{[0.4929 (51.20)^{-1}] + [0.5071 (48.80)^{-1}]\}^{-1} = 49.95$$

¹ En el informe más reciente del PNUD $c=2$.

NOTA TÉCNICA 3 Índice de Potenciación de Género (IPG) (continuación)

Indizando el PEID de profesionistas y técnicos =

$$\frac{49.95}{50} = 0.9991$$

Los dos PEID indizados se promedian para obtener el PEID de participación económica:

PEID de participación económica =

$$\frac{(0.5855 + 0.9991)}{2} = 0.7923$$

3. Cálculo del PEID de poder o control sobre los recursos económicos

El ingreso (en dólares PPC) de para mujeres y hombres se calcula por separado y después se indiza con los parámetros establecidos, como el IDH y el IDG. Para el IPG, sin embargo, el índice de ingreso está basado en valores no ajustados y no en logaritmos del ingreso estimado.

FEMENINA

Porcentaje de la población: 0.4929

Ingreso estimado (dólares PPC): 3,230

Índice de Ingreso = $(3,230-100)/(40,000-100) = 0.0784$

MASCULINA

Porcentaje de la población: 0.5071

Ingreso estimado (dólares PPC): 8,631

Índice de Ingreso = $(8,631-100)/(40,000-100) = 0.2138$

Los índices femenino y masculino se combinan para obtener el PEID:

PEID del poder o control sobre los recursos económicos =

$$\{[0.4929 (0.0784)^{-1}] + [0.5071 (0.2138)^{-1}]\}^{-1} = 0.1154$$

4. Calculando el IPG

Una vez que han sido calculados los PEID para cada una de las tres dimensiones, el IPG se obtiene con el promedio simple de las tres esferas:

$$IPG = \frac{(0.5151 + 0.7923 + 0.1154)}{3} = 0.4743$$

NOTA TÉCNICA 4 Cálculo del índice de salud a nivel municipal

Para el cálculo de esta dimensión, el PNUD utiliza como indicador la esperanza de vida al nacer. Sin embargo, el algoritmo para obtener esta variable está diseñado para grandes grupos de población, por lo que no es posible contar con ese dato a nivel municipal. Por ello, se toma como referencia el hecho —consignado en distintos estudios— de que la tasa de mortalidad infantil está altamente correlacionada con la esperanza de vida al nacer. Así, a partir de la tasa de mortalidad infantil publicada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en *Índices de Desarrollo Humano 2000*, se calcula la tasa de sobrevivencia infantil (*SI*) como complemento de la mortalidad infantil:

$$SI = 1 - \text{tasa de mortalidad infantil}$$

A partir de dicha tasa se genera el Índice de Sobrevivencia Infantil (*ISI*), mediante el procedimiento que se describe a continuación.

El primer paso para construir el índice es obtener los valores máximo y mínimo de comparación. Existe consenso en que Japón presenta el valor máximo histórico de sobrevivencia infantil (0.997).² El valor mínimo se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$IEV_{nac} = \sum_{m=1}^{Mn} Pm \left[\frac{SI_{nac} - SI_{min}}{SI_{max} - SI_{min}} \right]$$

DONDE

IEV_{nac} es el índice de esperanza de vida nacional (0.817).³

SI_{nac} es el valor correspondiente a la sobrevivencia infantil nacional (0.024).⁴

SI_{max} es el valor correspondiente al máximo histórico observado (0.997).

Mn es el número de municipios del país.

Pm corresponde a la población del municipio como porcentaje de la nacional.

Despejando SI_{min} de la ecuación anterior se obtiene el valor mínimo de referencia de la sobrevivencia infantil (0.881).

El índice de sobrevivencia infantil calculado corresponde al componente de salud del IDH municipal. Siguiendo el procedimiento oficial, dicho componente se obtiene para cada municipio según la siguiente ecuación:

$$ISI_i = \frac{SI_i - SI_{min}}{SI_{max} - SI_{min}}$$

² Dato calculado a partir de la tasa de mortalidad infantil de Japón, tomada de las estadísticas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_series_results.aspx?rowID=562&fID=r5&cgID= (visita marzo de 2005)

³ Dato tomado del cuadro A7 del apéndice estadístico.

⁴ Dato calculado a partir de la tasa de mortalidad infantil publicada en Conapo (2001a).

NOTA TÉCNICA 5 Cálculo del índice de educación a nivel municipal

Para calcular esta dimensión el PNUD utiliza oficialmente dos indicadores:

- i) Tasa de alfabetización de adultos, y
- ii) Tasa de matriculación escolar (para los niveles primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato, educación técnica superior y licenciatura) en un rango de edad entre 6 y 24 años.

El primer componente, la tasa de alfabetización de adultos, se obtiene a partir de los datos sobre el total de la población y el número de personas que saben leer y escribir, de 15 y más años. Para cada municipio, ambos indicadores se obtienen de los tabulados básicos del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000.

$$\text{tasa de alfabetización} = \frac{\text{población alfabetizada}}{\text{población de 15 años y más}} \times (100)$$

En lo que se refiere al segundo componente, hay que destacar una modificación importante. La desagregación del índice de educación a nivel municipal impone restricciones en términos de disponibilidad y pertinencia de la información, por lo que se requiere utilizar indicadores alternos. Con el fin de salvar estas restricciones, la tasa de matriculación escolar establecida oficialmente por el PNUD ha sido reemplazada en este caso por la asistencia escolar debido a que a nivel municipal aquella no constituye un indicador

muy certero de la población que está inscrita en el sistema escolar de cada unidad política, pues la migración de la población para estudiar en escuelas que se encuentran fuera de su municipio es un factor altamente significativo en muchos casos. Existen municipios que son exportadores netos de alumnos y otros que atraen alumnos de otros municipios. Además, no todos los municipios cuentan con una escuela, especialmente en los tres niveles de educación.

Así, la tasa de asistencia escolar se construye con los datos de población total entre 6 y 24 años en el municipio y la población entre 6 y 24 años que asiste a la escuela. Ambos indicadores se toman de los tabulados básicos del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000.

$$\text{tasa de asistencia escolar} = \frac{\text{población entre 6 años y 24 años que asiste a la escuela}}{\text{población entre 6 años y 24 años}} \times (100)$$

Una vez que se tiene la tasa de alfabetización y la de asistencia escolar, el índice de educación se obtiene a partir de los indicadores anteriores (expresados en índices, no en tasas) con la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de educación} = \left[\frac{2}{3} \text{ (índice de alfabetización de adultos)} + \frac{1}{3} \text{ (índice de asistencia escolar)} \right]$$

NOTA TÉCNICA 6 Cálculo del índice de ingreso a nivel municipal⁵

Obtener indicadores de bienestar a nivel desagregado es difícil en general, pues existe un conflicto entre cobertura, representatividad y calidad de las fuentes de datos. México no es la excepción. Por ejemplo, en términos de información para el año 2000, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) provee una amplia gama de información útil para la medición del ingreso. Sin embargo, el tamaño y la representatividad de la encuesta sólo permiten crear medidas representativas a nivel nacional y para los estratos urbano y rural. Por su parte, el Censo General de Población y Vivienda contiene información sociodemográfica para cada vivienda enumerada en el país; sin embargo, los datos de ingreso que contiene no poseen el grado de detalle y confiabilidad que requiere la medición del desarrollo humano municipal.

Así, la estimación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal utiliza ambas fuentes de datos para imputar ingresos combinando la ENIGH y el censo, siguiendo la metodología desarrollada por Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2003). La metodología consiste en elaborar modelos que caractericen el ingreso como función de las características del hogar, del tipo de vivienda, de la educación de los miembros del hogar, y variables de la localidad, obtenidas en las encuestas para aplicarlas a los datos del censo con el fin de predecir el ingreso (o el consumo). En este trabajo, la variable de ingreso necesaria para medir el desarrollo humano en los municipios de México se ha añadido artificialmente a la información del censo de población 2000 usando las relaciones estructurales derivadas de la ENIGH 2000.

El proceso requiere la selección de variables que sean comunes al censo y la ENIGH, de manera que se obtengan los mejores modelos de predicción de ingreso en la encuesta de hogares para aplicarlos a la población en conjunto (ver López-Calva *et al.*, 2004). El procedimiento requiere que existan:

- i) Una encuesta de hogares que incluya ingreso y otras características sociodemográficas, y que esté disponible idealmente para el mismo periodo de un censo. En el caso de México esta encuesta es la ENIGH 2000;
- ii) La base de datos del censo disponible a nivel de registro, y
- iii) Un grupo de variables comunes y con distribuciones consistentes.

La metodología consiste básicamente en que si un indicador de bienestar W depende de la variable de interés, en este caso el ingreso del hogar, y_h , a partir de la encuesta y el censo se pueden obtener la distribución conjunta de y_h y una serie de variables correlacionadas, x_h . Así, se toma la encuesta de hogares como una muestra aleatoria de la población, representada en el censo, de manera que las variables correlacionadas, x_h , se encuentren

disponibles en ambas fuentes. De esta manera se producen estimaciones puntuales y errores de predicción del vector y_h .

El primer punto metodológico consiste en obtener un modelo adecuado de predicción de ingresos. Así, la variable y_{ch} , el ingreso del hogar h que se ubica en la localidad o el grupo c , se estima linealmente como:

$$\ln y_{ch} = E[\ln y_{ch} | x_{ch}] + u_{ch} = x_{ch} \beta + u_{ch} \quad (1)$$

donde el vector de errores $u_{ch} \sim \Gamma(0, \Sigma)$. Es fundamental señalar que el vector β en este caso no representa los efectos marginales teóricos de una característica sobre el ingreso. El vector β podría estar sesgado, pero si ello contribuye a reducir el error de predicción es aceptable dentro de este esquema. El error se considera de la siguiente manera para permitir correlación espacial:

$$u_{ch} = \eta_c + \epsilon_{ch} \quad (2)$$

Las especificaciones en (1) y (2) forman conjuntamente un “modelo lineal jerárquico”. Es necesario asumir que ambos componentes en (2), el específico de la localidad y el del hogar, no están correlacionados. Si una mayor proporción de dicho error corresponde al factor de localidad, las estimaciones serán de menor precisión y no se ganará mucho por agregar más hogares a la localidad, dada una matriz de varianza-covarianza de los errores. La forma de reducir el componente inherente a la localidad consiste en agregar en el vector de características el mayor número posible de variables que le son específicas. En realidad, gran parte de la metodología se centra en el procedimiento para tratar los dos componentes del error total de predicción, de manera que se minimicen. Además, el modelo permite corregir por heteroscedasticidad en los errores inherentes al hogar (idiosincráticos).

Para este caso específico, la lista de variables comunes en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2000 y el Censo 2000 es la siguiente:

- i) *Vivienda*: Disponibilidad de agua, disponibilidad de electricidad, combustible para cocinar, material en pisos, material en muros, material en techos, cuarto para cocinar, disponibilidad de drenaje, tenencia;
- ii) *Bienes en la vivienda*: Teléfono, radio, televisión, videocasetera, licuadora, refrigerador, lavadora, calentador de agua, automóvil o camioneta propios, computadora;
- iii) *Demográficas*: Sexo, estado civil, parentesco;
- iv) *Educación*: Asistencia escolar, alfabetización, escolaridad;
- v) *Laborales*: Condición de actividad, ocupación, horas trabajadas, posición en el trabajo.

⁵ La metodología aquí resumida se encuentra descrita con todo detalle en López-Calva *et al.* (2004).

NOTA TÉCNICA 6 Cálculo del índice de ingreso a nivel municipal (continuación)

A partir de las variables mencionadas se construye el conjunto de variables (originales y compuestas) del que se escogerán las adecuadas para explicar el modelo en cada estrato y en cada región.

Para no forzar los parámetros a un solo modelo de imputación, con el consiguiente costo en precisión, el país se dividió en cinco grupos de entidades de acuerdo con sus índices de marginación, y cada grupo a su vez se separó en áreas rural y urbana. Así, se estimaron 10 variantes del modelo (1) en total.

La agrupación utilizada, con base en niveles de marginación, es la siguiente:

Grupo 1 (marginación muy baja): Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal y Nuevo León.

Grupo 2 (marginación baja): Colima, Jalisco, estado de México, Sonora y Tamaulipas.

Grupo 3 (marginación media): Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.

Grupo 4 (marginación alta): Campeche, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán.

Grupo 5 (marginación muy alta): Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

Posteriormente, combinamos los parámetros estimados en la primera etapa con las características observables para cada hogar en el Censo para generar un gasto logarítmico estimado, así como la simulación de los errores. Los ingresos promedio estimados se obtienen con coeficientes de variación promedio menores a 10%.

Una vez obtenido el ingreso promedio per cápita por municipio, se ajusta a cuentas nacionales mediante la aplicación de un factor homogéneo a nivel nacional y, posteriormente, se ajusta mediante factor de conversión a términos de paridad de poder de compra en dólares estadounidenses (PPC en USD).

Así, para cada municipio el índice se construye como sigue:

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log(\text{Ing Prom Mun}) - \log(\text{Ing min})}{\log(\text{Ing max}) - \log(\text{Ing min})}$$

NOTA TÉCNICA 7 Cálculo del Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) a nivel municipal

Al igual que el IDH, el IDG se basa en la medición de tres dimensiones (salud, educación e ingreso) y se construye a partir de los siguientes elementos para cada dimensión.

La dimensión de salud se mide por:

- Esperanza de vida al nacer para mujeres y esperanza de vida al nacer para hombres.

La dimensión de educación abarca las siguientes variables:

- Tasa de alfabetización de adultos mujeres y tasa de alfabetización de adultos hombres, y
- Tasa bruta de matriculación escolar para mujeres y tasa bruta de matriculación escolar para hombres.

En cuanto a la dimensión de ingreso, se utilizan:

- Salarios no agrícolas provenientes de las mujeres y salarios no agrícolas provenientes de los hombres;
- Porcentaje de participación de las mujeres y porcentaje de participación de los hombres en la población económicamente activa (PEA);
- Población femenina total y población masculina total, y
- Producto interno bruto total expresado en términos de paridad de poder de compra en dólares estadounidenses (PPC en USD).

Debido a que no se cuenta con el indicador de esperanza de vida a nivel municipal y mucho menos desagregado por género, se utiliza en su lugar la sobrevivencia infantil calculada como el complemento de la tasa de mortalidad infantil publicada por el Consejo Nacional de Población (Conapo).⁶ Asimismo, se toman los indicadores de mortalidad en la niñez publicados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁷ y la tasa de mortalidad infantil nacional, también publicada por el Conapo. A partir de estos datos se obtienen los porcentajes de mortalidad en la niñez para hombres y mujeres. Estos dos porcentajes se multiplican por la tasa de mortalidad infantil de cada municipio para obtener las tasas de mortalidad infantil de niños y niñas. Para mayor detalle ver la nota técnica sobre el cálculo del índice de salud a nivel municipal.

En cuanto al componente de educación, que se calcula con la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación, ésta última no está disponible a nivel municipal, por lo cual se sustituye con la tasa de asistencia escolar y se sigue el mismo procedimiento que en el IDH para obtener este índice. Ver detalles en nota técnica sobre cálculo del índice de educación a nivel municipal.

La dimensión de ingreso se calcula a partir de las siguientes variables y fórmulas:

Ingreso estimado proveniente del trabajo por género

Se obtiene mediante:

- La razón del salario no agrícola por hora trabajada de las mujeres entre el salario no agrícola por hora trabajada de los hombres.
- El cálculo de la participación de los hombres y las mujeres en la población económicamente activa (PEA).
- La utilización de la población femenina total y la población masculina total;
- La utilización del PIB total;⁸

Mediante la razón salarial entre hombres y mujeres se calcula la proporción del total de salarios correspondiente a las mujeres.⁹ Cuando no es posible contar con los datos necesarios para obtener esta razón salarial el PNUD asigna un valor de 0.75 para este coeficiente, de manera que la proporción correspondiente a las mujeres del total de los salarios se obtiene como:

$$S(m) = W_m / W_h(EA_m) / [W_m / W_h(EA_m)] + EA_h$$

Una vez que se tiene la proporción del total de salarios que corresponde a las mujeres, se estima el ingreso proveniente del trabajo de mujeres (m) y hombres (h), mediante la fórmula:

$$IPT_m = S_m(Y) / N_m \quad IPT_h = Y - S_m(Y) / N_h$$

Donde:

- W_m / W_h = razón salarial entre mujeres y hombres
- EA_m = proporción de mujeres en la población económicamente activa
- EA_h = proporción de hombres en la población económicamente activa
- S_m = proporción femenina en el total de salarios
- Y = PIB total (PPC en USD)
- N_m = población femenina total
- N_h = población masculina total
- IPT_m = Estimación del ingreso de las mujeres proveniente del trabajo (PPC en USD)
- IPT_h = Estimación del ingreso de los hombres proveniente del trabajo (PPC en USD)

Finalmente, con el fin de normalizar las variables, se establecen mínimos y máximos fijos en cada dimensión, los cuales corresponden a los utilizados en el cálculo del IDH.

⁶ Conapo (2001a).

⁷ Datos obtenidos de la página de Internet de la Organización Mundial de la Salud. Sistema de Información Estadística. Indicadores para México. [<http://www3.who.int/whosis/country/indicators.cfm?country=MEX&language=spanish>].

⁸ Para mayor información sobre el ingreso, véase la nota técnica 6.

⁹ Aquí se parte del supuesto de que la proporción entre salarios femeninos y salarios masculinos en el sector no agrícola se aplica al resto de la economía.

NOTA TÉCNICA 7 Cálculo del Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)... (continuación)

El IDG está compuesto en cada dimensión (salud, educación e ingreso) por un índice calculado para hombres (H) y otro calculado para mujeres (M) empleando la siguiente fórmula:

$$\text{índice para H o M} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Una vez obtenidos los índices tanto para hombres como para mujeres en cada dimensión, se calcula la media armónica, que en este caso recibe el nombre de *Índice Igualemente Distribuido*:

$$IID = \{\alpha (\text{índice femenino})^{1-c} + (1 - \alpha) (\text{índice masculino})^{-1}\}^{-1}$$

Donde α representa el porcentaje de mujeres en la población y c mide la aversión a la desigualdad.¹⁰ Como se puede observar en la fórmula, el índice es *castigado* en la medida en que la inequidad de género se incrementa.

Finalmente, el cálculo del IDG es el promedio no ponderado de los tres índices componentes:

$$IDG = \frac{1}{3} (\text{Índice de Salud}) + \frac{1}{3} (\text{Índice de Educación}) + \frac{1}{3} (\text{Índice de Ingreso})$$

En este ejemplo de cálculo del IDG se utilizan datos de Perote, Veracruz

1. Cálculo del Índice Igualemente Distribuido (IID) en la dimensión de salud

Sobrevivencia infantil de niños: 0.969

Sobrevivencia infantil de niñas: 0.975

$$\text{Índice de salud}_h = \frac{0.969 - 0.881}{0.977 - 0.881} = 0.767$$

$$\text{Índice de salud}_m = \frac{0.975 - 0.881}{0.977 - 0.881} = 0.819$$

$$IID \text{ salud} = \{0.504 (0.819)^{-1} + (0.495) (0.767)^{-1}\}^{-1} = 0.793$$

2. Cálculo del Índice Igualemente Distribuido (IID) en la dimensión de educación

Tasa de alfabetización de adultos hombres: 88.9

Tasa de alfabetización de adultos mujeres: 82.6

Tasa de asistencia escolar, hombres: 57.4

Tasa de asistencia escolar, mujeres: 56.0

$$\text{Índice de educación}_h = \frac{2}{3} (0.889) + \frac{1}{3} (0.574) = 0.784$$

$$\text{Índice de educación}_m = \frac{2}{3} (0.826) + \frac{1}{3} (0.560) = 0.737$$

$$IID \text{ educación} = \{0.504 (0.737)^{-1} + (0.495) (0.784)^{-1}\}^{-1} = 0.760$$

3. Cálculo del Índice Igualemente Distribuido (IID) en la dimensión de ingreso

Razón del salario no agrícola por hora trabajada de las mujeres en relación con el de los hombres: 0.75

Porcentaje de hombres en la población económicamente activa: 73.27

Porcentaje de mujeres en la población económicamente activa: 26.72

Población total de hombres: 26,923

Población total de mujeres: 27,442

Producto interno bruto en dólares PPC: 428,446,304

$$S(m) = 0.75(26.72) / [0.75(26.72)] + 73.27 = 0.215$$

$$IPT_m = 0.215 (428,446,304) / 27,442 = 3,353$$

$$IPT_h = \{428,446,304 - (0.215 (428,446,304))\} / 26,923 = 12,496$$

$$\text{Índice de ingreso}_h = \frac{\log (12,496) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)} = 0.806$$

$$\text{Índice de ingreso}_m = \frac{\log (3,353) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)} = 0.586$$

$$IID \text{ ingreso} = \{0.504 (0.586)^{-1} + (0.495) (0.806)^{-1}\}^{-1} = 0.678$$

4. Finalmente, se calcula el IDG

$$IDG = \frac{1}{3} (0.793) + \frac{1}{3} (0.760) + \frac{1}{3} (0.678) = 0.743$$

¹⁰ En el informe más reciente del PNUD, $c = 2$.

NOTA TÉCNICA 8 Cálculo del Índice de Potenciación de Género (IPG) a nivel municipal

El índice de potenciación de género refleja las desigualdades entre hombres y mujeres en tres ámbitos fundamentales:

- Participación política y poder de decisión, medidos en función de la proporción porcentual de mujeres y hombres que ocupan escaños parlamentarios.
- Participación económica y poder de decisión, que tratan de reflejar puestos con cierto liderazgo, medidos en función de dos indicadores: participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de altos funcionarios y directivos, y participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.
- Poder sobre los recursos económicos, medidos según la estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres, expresado en términos de paridad de poder de compra en dólares estadounidenses (PPC en USD).
- Para cada uno de estos tres componentes se calcula un Porcentaje Equivalente Igualmente Distribuido (EDEP), como promedio ponderado en función de la población, según la siguiente fórmula general:

$$\text{EDEP} = \left\{ \left[\text{proporción de la población femenina} \left(\text{índice femenino}^{1-\epsilon} \right) \right] + \left[\text{proporción de población masculina} \left(\text{índice masculino}^{1-\epsilon} \right) \right] \right\}^{1/1-\epsilon}$$

Donde ϵ mide la aversión a la desigualdad.

En el IPG (como en el IDG) se utiliza $\epsilon = 2$, de modo que se impone una penalización moderada a la desigualdad. Por lo tanto, la fórmula es la siguiente:

$$\text{EDEP} = \left\{ \left[\text{proporción de población femenina} \left(\text{índice femenino}^{-1} \right) \right] + \left[\text{proporción de población masculina} \left(\text{índice masculino}^{-1} \right) \right] \right\}^{-1}$$

En este caso se hicieron ajustes a la metodología oficial de PNUD: los índices que componen el EDEP de representación política quedaron definidos por los porcentajes de participación femenina y masculina de los miembros del cabildo de cada ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores).

Para la participación en cuestiones políticas y económicas y en el poder de decisión, el EDEP se indiza dividiéndolo entre 50. La justificación es que, en una sociedad ideal en la que ambos sexos tuvieran iguales facultades, las variables del IPG serían iguales a 50%, es decir, la participación de las mujeres sería igual a la de los hombres en cada variable. Si el valor de un índice femenino o masculino fuera igual a cero, el EDEP no estaría definido de acuerdo con la fórmula indicada. Sin embargo, el límite del EDEP es cero cuando el índice tiende a acercarse a cero. En consecuencia, en estos casos el valor del EDEP se fija en cero.

Finalmente, el IPG se calcula como simple promedio de los tres EDEP indizados.

En este ejemplo de cálculo del IPG se utilizan datos del municipio de Veracruz

1. Cálculo del EDEP de representación parlamentaria

El EDEP de representación política mide la potenciación relativa de las mujeres en lo concerniente a su participación política. Este índice se calcula utilizando las proporciones de hombres y mujeres en la población total y el porcentaje de mujeres y hombres que forman parte del cabildo de cada ayuntamiento según la fórmula general.

MUJERES

Proporción de la población: 0.528

Participación política: 20%

HOMBRES

Proporción en la población: 0.472

Participación política: 80%

EDEP de

representación = $\left\{ \left[0.528(20^{-1}) \right] + \left[0.472(80^{-1}) \right] \right\}^{-1} = 30.95$
política

A continuación, se indiza este EDEP inicial en función de un valor ideal de 50%

EDEP indizado de representación política = $30.95 / 50 = 0.619$

2. Cálculo del EDEP de participación económica

Utilizando la fórmula general, se calcula un EDEP para la participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de altos funcionarios, directivos, jefes y supervisores y otro para la participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos. Al final se promedian ambos indicadores y eso arroja el EDEP de participación económica.

MUJERES

Proporción de la población: 0.528

Participación porcentual como funcionarias, directivas, jefas y supervisoras administrativas: 32.07%

Participación porcentual en puestos profesionales y técnicos: 40.82%

HOMBRES

Proporción de la población: 0.472

Participación porcentual como funcionarios, directivos, jefes y supervisores administrativos: 67.93%

Participación porcentual en puestos profesionales y técnicos: 59.18%

NOTA TÉCNICA 8 Cálculo del Índice de Potenciación de Género (IPG)... (continuación)

EDEP para funcionarios, directivos, jefes y supervisores =
 $\{[0.528(32.07^{-1})] + [0.472(67.93^{-1})]\}^{-1} = 42.71$

EDEP indizado para puestos de funcionarios, directivos, jefes y supervisores = $42.71 / 50 = \mathbf{0.854}$

EDEP para profesionales y técnicos =
 $\{[0.528(40.82^{-1})] + [0.472(59.18^{-1})]\}^{-1} = 47.82$

EDEP indizado para puestos de profesionales y técnicos =
 $47.82 / 50 = \mathbf{0.956}$

Se calcula el promedio de los EDEP indizados para obtener el EDEP de participación económica:

EDEP participación económica = $(0.854 + 0.956) / 2 = \mathbf{0.905}$

3. Cálculo del EDEP de ingresos

Los ingresos percibidos (PPC en USD) se calculan por separado para mujeres y hombres y se indizan con respecto a los valores de referencia. No obstante, para el IPG el índice de ingresos se basa en valores no ajustados y no en el logaritmo de la estimación de los ingresos percibidos.

MUJERES

Proporción de la población: 0.528

Estimado de los ingresos percibidos (PPC en USD): 6,385

Índice de Ingresos = $(6,385 - 100) / (40,000 - 100) = 0.157$

HOMBRES

Proporción de la población: 0.472

Estimado de los ingresos percibidos (PPC en USD): 16,118

Índice de Ingresos = $(16,118 - 100) / (40,000 - 100) = 0.401$

A continuación se combinan los índices femenino y masculino para obtener el índice igualmente distribuido:

EDEP de ingresos = $\{[0.528(0.157^{-1})] + [0.472(0.401^{-1})]\}^{-1} = \mathbf{0.220}$

4. Cálculo del IPG

Una vez obtenidos los EDEP de cada uno de los tres componentes del IPG, éste se calcula con un promedio simple de los tres EDEP.

IPG = $(0.619 + 0.905 + 0.220) / 3 = \mathbf{0.582}$

NOTA TÉCNICA 9 Descomposición de la desigualdad

Desagregación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por regiones

Una forma de establecer qué porcentaje de la desigualdad corresponde a la diferencia entre grupos es usar el índice de Theil, que permite desagregar el componente de la desigualdad *dentro* de los grupos y el correspondiente a la desigualdad *entre* grupos. El índice de Theil que pondera en mayor medida a los grupos con menor participación en los recursos totales es el ponderado por población, que consiste en lo siguiente:

Para el caso en que las unidades de análisis son los índices de desarrollo humano de los municipios (IDH_m) y de los estados (IDH_e) las fórmulas utilizadas para la descomposición de la desigualdad son las siguientes

$$T_{pt} = \left[\sum_{e=1}^{32} P_e T_{pe} \right] + T_{pE}$$

Donde T_{pt} es el índice de Theil ponderado por población para el total de las observaciones consideradas, P_e es el porcentaje de población correspondiente al estado e , T_{pe} es el índice de Theil para el estado e , y T_E es el índice de Theil para medir la desigualdad entre estados. En esta expresión, la sumatoria mide la desigualdad dentro de los estados. Las fórmulas correspondientes a estas expresiones son:

$$T_{pe} = \sum_{m=1}^{M_e} P_{me} \log \left[\frac{IDH_e}{IDH_{me}} \right] \quad T_{pE} = \sum_{e=1}^{32} P_e \log \left[\frac{IDH_N}{IDH_e} \right]$$

donde P_e es el porcentaje de la población nacional en el estado e ,

$$P_e = \frac{N_e}{N} \quad P_{me} = \frac{N_{me}}{N_e}$$

P_{me} es el porcentaje de población del municipio m en el estado e , IDH_e es el Índice de Desarrollo Humano del estado e , IDH_{me} es el Índice de Desarrollo Humano del municipio m en el estado e y

IDH_N es el Índice de Desarrollo Humano nacional.

M_e es el número total de municipios en el estado e ,

N_e es la población total en el estado e ,

N_{me} es la población total en el municipio m del estado e y

N es la población nacional. La contribución de un estado a la desigualdad nacional se obtiene calculando la relación

$P_e T_{pe} / T_{pt}$, y la correspondiente a la desigualdad entre estados calculando T_E / T_{pt} .

Desagregación del IDH por índices componentes

Para la desagregación del IDH por fuentes se utiliza la descomposición del coeficiente de variación utilizada en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 para el ingreso. En el caso del IDH las fórmulas corresponden ahora a:

$$CV_{IDH} = \sum_{l=1}^3 \beta_l \rho_l CV_l$$

Donde CV_{IDH} es el coeficiente de variación del Índice de Desarrollo Humano, β_l es la contribución del índice l al IDH, es decir $1/3(I/IDH)$; ρ_l es la correlación del índice l respecto del IDH y CV_l es el coeficiente de variación del índice l . Los índices considerados son los de sobrevivencia infantil, educación e ingreso. La contribución de un componente a la desigualdad del IDH corresponde a:

$$Contribución_l = \frac{\beta_l \rho_l CV_l}{CV_{IDH}}$$

Apéndice estadístico

Indicadores económicos básicos

PESOS CONSTANTES DE 2002

AÑO	PIB PER CÁPITA	PNB PER CÁPITA
2000	56,606.00	59,416.00
2001	55,888.00	58,819.00
2002	55,655.00	58,560.00
2003	55,822.00	---

Fuente: Banco Mundial (World Development Indicators 2004)

AÑO	TASA DE INFLACIÓN (%)
2000	8.96
2001	4.40
2002	5.70
2003	3.98
2004	4.49

Fuente: Presidencia de la República (2004) y Banco de México (2004)

AÑO	TASA DE DESEMPLEO* (%)
2000	2.2
2001	2.4
2002	2.7
2003	3.3
2004	3.7

* Promedio anual
Fuente: Banco de México (2004)

AÑO	TASA DE INTERÉS* (%)
2000	15.24
2001	11.31
2002	4.09
2003	6.23
2004	6.82

* CETES a 28 días (Promedio anual)
Fuente: Banco de México (2004)

AÑO	TIPO DE CAMBIO* (PESOS POR DÓLAR EUA)
2000	9.46
2001	9.34
2002	9.66
2003	10.79
2004	11.29

* Promedio anual
Fuente: Banco de México (2004)

CUADRO A1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

	Esperanza de vida al nacer (años) 2002	Tasa de alfabetización de adultos (%) 2002 ^a	Tasa bruta de matriculación (de educación primaria, hasta licenciatura) (%) 2002 ^b	PIB per cápita 2002 en dólares PPC ^c	Índice de salud 2002	Índice de educación 2002	Índice de ingreso 2002	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2002	Clasificación según PIB per cápita (en dólares PPC 2002) menos clasificación según IDH 2000 ^d
AGUASCALIENTES	75.31	95.71	65.77	10,580	0.8384	0.8573	0.7780	0.8246	2
BAJA CALIFORNIA	75.89	97.09	60.34	10,291	0.8482	0.8484	0.7734	0.8233	2
BAJA CALIFORNIA SUR	75.21	96.23	67.30	10,574	0.8369	0.8658	0.7779	0.8269	4
CAMPECHE	74.04	89.62	63.00	14,623	0.8173	0.8075	0.8320	0.8189	-6
CHIAPAS	72.94	78.93	63.30	3,364	0.7990	0.7372	0.5868	0.7076	0
CHIHUAHUA	75.50	95.64	61.03	11,009	0.8416	0.8410	0.7847	0.8224	-2
COAHUILA	75.42	96.43	64.59	11,140	0.8403	0.8582	0.7866	0.8284	2
COLIMA	75.08	93.62	62.52	8,085	0.8347	0.8325	0.7331	0.8001	0
DISTRITO FEDERAL	75.86	97.23	75.46	22,212	0.8476	0.8997	0.9018	0.8830	0
DURANGO	74.53	95.03	62.05	6,918	0.8255	0.8404	0.7071	0.7910	0
ESTADO DE MÉXICO	75.10	94.03	59.02	5,811	0.8350	0.8236	0.6780	0.7789	3
GUANAJUATO	74.49	89.11	58.82	6,010	0.8248	0.7901	0.6836	0.7662	-4
GUERRERO	73.18	80.23	63.72	4,584	0.8031	0.7473	0.6384	0.7296	-3
HIDALGO	73.80	86.38	66.98	4,689	0.8133	0.7991	0.6422	0.7515	-1
JALISCO	75.16	94.09	61.39	8,146	0.8360	0.8319	0.7344	0.8007	0
MICHOACÁN	74.26	87.11	59.39	4,275	0.8210	0.7787	0.6268	0.7422	1
MORELOS	74.88	91.50	62.61	6,896	0.8313	0.8187	0.7066	0.7856	0
NAYARIT	74.54	91.73	62.55	4,913	0.8257	0.8200	0.6500	0.7652	1
NUEVO LEÓN	75.56	96.93	63.44	14,872	0.8427	0.8577	0.8349	0.8451	0
OAXACA	73.16	80.23	64.26	3,589	0.8026	0.7491	0.5976	0.7164	0
PUEBLA	74.09	86.54	62.57	5,736	0.8181	0.7855	0.6758	0.7598	-3
QUERÉTARO	74.64	91.22	62.19	9,594	0.8273	0.8154	0.7617	0.8015	-2
QUINTANA ROO	74.90	93.60	60.04	13,249	0.8317	0.8241	0.8156	0.8238	-2
SAN LUIS POTOSÍ	74.10	89.77	63.44	5,875	0.8184	0.8099	0.6798	0.7694	0
SINALOA	74.68	92.37	64.10	5,969	0.8281	0.8294	0.6825	0.7800	2
SONORA	75.26	95.92	65.97	9,041	0.8377	0.8593	0.7518	0.8163	1
TABASCO	74.05	91.10	66.54	5,173	0.8175	0.8292	0.6586	0.7684	2
TAMAULIPAS	75.04	95.33	64.98	8,797	0.8339	0.8521	0.7472	0.8111	1
TLAXCALA	74.69	92.80	63.74	4,438	0.8282	0.8312	0.6330	0.7641	4
VERACRUZ	73.71	86.15	62.28	4,722	0.8118	0.7819	0.6434	0.7457	-3
YUCATÁN	74.09	89.00	65.25	6,807	0.8181	0.8108	0.7044	0.7778	-2
ZACATECAS	74.19	92.69	60.13	4,377	0.8198	0.8183	0.6307	0.7563	3
NACIONAL	74.62	91.28	63.14	8,185	0.8270	0.8190	0.7352	0.7937	

a. Cifra calculada a partir de la población analfabeta. Se supone la no existencia de valores no especificados.

b. Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato, técnico superior y licenciatura. No incluye secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo ni posgrado.

c. Cálculos a partir de datos del PIB en pesos corrientes de 2002, población total por entidad federativa y tipo de cambio de moneda local a dólares PPC.

d. Una cifra positiva indica que la clasificación según el IDH es más alta que la clasificación según el PIB per cápita (en dólares PPC).

Fuentes: Columna 1: Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*. Columna 2: Cálculos a partir de información del INEA (2004). Estimaciones del rezago educativo 2002. Columna 3: Cálculos con base en datos sobre personas inscritas al inicio del ciclo escolar 2002-2003. SEP (2003). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2002-2003. Datos relativos a población del Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*. Columna 4: Cálculos con base en datos sobre PIB en pesos corrientes, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Banco de Información Económica; datos relativos a población, Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*; tipo de cambio de moneda local a dólares PPC de 2002 publicado por el Banco Mundial en *World Development Indicators 2004*. Columna 5: Cálculos con base en datos de la columna 1. Columna 6: Cálculos con base en datos de las columnas 2 y 3. Columna 7: Cálculos con base en datos de la columna 4. Columna 8: Cálculos con base en datos de las columnas 5 a 7. Ver detalles en nota técnica 1. Columna 9: Cálculos con base en datos de las columnas 4 y 8.

CUADRO A2 Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

	Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 2002		Esperanza de vida al nacer (años) 2002		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2002 ^a		Tasa bruta de matriculación (de educación primaria a licenciatura) (%) 2002 ^b		Estimación del ingreso proveniente del trabajo por género (en dólares PPC) 2000 ^c		Clasificación según IDH 2002 menos clasificación según IDG 2002 ^d
	Clasificación	Valor	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
AGUASCALIENTES	5	0.8152	77.69	72.92	95.23	96.24	66.00	65.55	5,828	15,571	0
BAJA CALIFORNIA	6	0.8147	78.09	73.69	96.62	97.54	60.67	60.03	5,739	14,703	1
BAJA CALIFORNIA SUR	4	0.8173	77.71	72.71	95.91	96.53	67.88	66.75	5,655	15,261	0
CAMPECHE	9	0.8077	76.47	71.61	87.48	91.72	62.67	63.31	7,346	21,706	0
CHIAPAS	32	0.6958	75.60	70.27	72.53	85.35	62.05	64.50	1,790	4,917	0
CHIHUAHUA	7	0.8115	77.85	73.15	95.44	95.85	61.80	60.29	5,620	16,278	1
COAHUILA	3	0.8175	77.80	73.04	96.14	96.72	64.55	64.63	5,717	16,485	0
COLIMA	14	0.7918	77.45	72.71	93.28	93.97	62.80	62.24	4,621	11,536	0
DISTRITO FEDERAL	1	0.8749	78.20	73.51	96.08	98.47	75.08	75.84	12,704	32,161	0
DURANGO	15	0.7791	76.97	72.09	94.82	95.25	62.28	61.83	3,485	10,374	0
ESTADO DE MÉXICO	19	0.7676	77.54	72.66	91.79	96.31	59.20	58.85	3,019	8,604	-1
GUANAJUATO	21	0.7562	76.92	72.05	87.08	91.36	58.68	58.95	3,292	8,870	1
GUERRERO	30	0.7157	75.89	70.48	75.94	84.69	63.88	63.57	2,215	6,979	0
HIDALGO	27	0.7405	76.43	71.16	83.28	89.70	67.23	66.73	2,492	6,957	0
JALISCO	12	0.7926	77.56	72.75	93.48	94.71	61.64	61.14	4,706	11,625	1
MICHOACÁN	29	0.7305	76.74	71.78	85.75	88.59	59.70	59.07	2,234	6,403	0
MORELOS	16	0.7749	77.29	72.47	89.59	93.48	63.47	61.76	3,637	10,189	0
NAYARIT	22	0.7553	77.03	72.05	91.39	92.07	64.09	61.07	2,671	7,108	1
NUEVO LEÓN	2	0.8351	77.95	73.17	96.48	97.38	63.21	63.67	7,842	21,803	0
OAXACA	31	0.7035	75.81	70.51	74.67	86.22	63.74	64.76	1,834	5,402	0
PUEBLA	25	0.7497	76.71	71.46	82.75	90.56	62.71	62.43	3,133	8,407	0
QUERÉTARO	13	0.7924	77.12	72.16	88.61	93.93	62.60	61.79	5,320	13,923	-1
QUINTANA ROO	8	0.8114	77.32	72.48	91.87	95.21	60.60	59.50	6,316	19,750	-2
SAN LUIS POTOSÍ	20	0.7586	76.61	71.60	88.13	91.51	63.32	63.56	3,109	8,713	0
SINALOA	17	0.7702	77.13	72.24	92.45	92.28	64.90	63.33	3,230	8,631	0
SONORA	10	0.8071	77.61	72.91	95.84	95.99	66.40	65.55	4,956	13,004	0
TABASCO	23	0.7541	76.55	71.55	88.73	93.48	66.27	66.81	2,423	7,886	-2
TAMAULIPAS	11	0.8005	77.42	72.65	94.65	96.00	65.37	64.62	4,597	12,943	0
TLAXCALA	24	0.7526	77.25	72.14	90.65	95.05	64.06	63.42	2,314	6,595	0
VERACRUZ	28	0.7309	76.30	71.11	82.94	89.50	61.74	62.81	2,213	7,270	0
YUCATÁN	18	0.7691	76.57	71.61	86.83	91.22	64.22	66.24	3,882	9,740	1
ZACATECAS	26	0.7433	76.62	71.76	92.19	93.23	60.04	60.22	2,191	6,667	0
NACIONAL		0.7833	77.09	72.15	89.27	93.35	63.15	63.13	4,339	12,067	

a. Cifra calculada con base en la población analfabeta. Se supone la no existencia valores no especificados.

b. Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato, técnico superior y licenciatura. No incluye secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo ni posgrado.

c. Ver detalles en adición a la nota técnica 2.

d. Una cifra positiva indica que la clasificación según el IDG es más alta que la clasificación según el IDH.

Fuentes: Columna 1: Determinado sobre la base de los valores del IDG de la columna 2. Columna 2: Cálculo con base en las columnas 3 a 10. Ver detalles en nota técnica 2. Columnas 3 y 4: Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*. Columnas 5 y 6: Cálculos a partir de información del INEA (2004). Estimaciones del rezago educativo 2002. Columnas 7 y 8: Cálculos con base en datos sobre personas inscritas al inicio del ciclo escolar 2002-2003, SEP (2003). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2002-2003. Datos relativos a población, Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*. Columnas 9 y 10: Cálculos con base en datos sobre PIB en pesos corrientes, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Banco de Información Económica; datos relativos a población del Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*; el tipo de cambio a dólares PPC de 2002 publicado por el Banco Mundial en *World Development Indicators 2004* y Conapo (2004). *Proyecciones de la población económicamente activa 2000-2030* (ver adición a la nota técnica 2). Columna 11: Determinada sobre la base de las clasificaciones del IDH y de las clasificaciones del IDG de la columna 1.

CUADRO A3 Índice de Potenciación de Género (IPG)

	Índice de Potenciación de Género (IPG) 2002		Participación política 2002 (escaños parlamentarios)		Participación en puestos ejecutivos, altos funcionarios y directivos 2002		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2002		Relación de los ingresos estimados de las mujeres respecto de los hombres
	Clasificación	Valor	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	
AGUASCALIENTES	22	0.4683	11.11	88.89	19.59	80.41	48.87	51.13	0.37
BAJA CALIFORNIA	7	0.5470	16.00	84.00	28.20	71.80	40.78	59.22	0.39
BAJA CALIFORNIA SUR	2	0.6637	28.57	71.43	35.62	64.38	46.48	53.52	0.37
CAMPECHE	4	0.5781	17.14	82.86	26.09	73.91	47.62	52.38	0.34
CHIAPAS	32	0.4165	10.00	90.00	21.86	78.14	40.23	59.77	0.36
CHIHUAHUA	23	0.4681	9.09	90.91	23.98	76.02	45.43	54.57	0.35
COAHUILA	5	0.5758	20.00	80.00	24.78	75.22	49.98	50.02	0.35
COLIMA	16	0.4844	12.00	88.00	25.21	74.79	42.96	57.04	0.40
DISTRITO FEDERAL	1	0.7013	28.79 ^a	71.21 ^a	22.73	77.27	45.81	54.19	0.40
DURANGO	18	0.4793	12.00	88.00	26.53	73.47	49.62	50.38	0.34
ESTADO DE MÉXICO	25	0.4637	12.00	88.00	23.78	76.22	46.40	53.60	0.35
GUANAJUATO	19	0.4783	17.14	82.86	15.70	84.30	51.12	48.88	0.37
GUERRERO	12	0.5287	19.57	80.43	25.52	74.48	47.59	52.41	0.32
HIDALGO	13	0.5063	17.24	82.76	26.40	73.60	60.31	39.69	0.36
JALISCO	27	0.4390	7.50	92.50	25.66	74.34	45.53	54.47	0.40
MICHOACÁN	15	0.4929	15.00	85.00	27.97	72.03	53.97	46.03	0.35
MORELOS	31	0.4191	10.00	90.00	16.74	83.26	57.14	42.86	0.36
NAYARIT	11	0.5336	16.67	83.33	33.41	66.59	49.63	50.37	0.38
NUEVO LEÓN	26	0.4487	7.14	92.86	18.00	82.00	45.11	54.89	0.36
OAXACA	28	0.4310	14.29	85.71	14.92	85.08	44.50	55.50	0.34
PUEBLA	8	0.5454	21.95	78.05	22.58	77.42	47.16	52.84	0.37
QUERÉTARO	14	0.5027	12.00	88.00	27.57	72.43	49.70	50.30	0.38
QUINTANA ROO	3	0.6464	40.00 ^b	60.00 ^b	15.04	84.96	37.18	62.82	0.32
SAN LUIS POTOSÍ	30	0.4210	7.41	92.59	25.97	74.03	53.10	46.90	0.36
SINALOA	20	0.4743	15.00	85.00	17.60	82.40	51.20	48.80	0.37
SONORA	17	0.4815	12.12	87.88	21.79	78.21	43.08	56.92	0.38
TABASCO	6	0.5475	19.35	80.65	32.27	67.73	41.95	58.05	0.31
TAMAULIPAS	24	0.4654	9.38	90.63	26.48	73.52	45.61	54.39	0.36
TLAXCALA	21	0.4714	12.50	87.50	28.13	71.87	44.59	55.41	0.35
VERACRUZ	9	0.5441	18.18	81.82 ^c	36.48 ^c	63.52	45.86	54.14	0.30
YUCATÁN	10	0.5361	20.00	80.00	21.19	78.81	47.81	52.19	0.40
ZACATECAS	29	0.4242	13.33	86.67	14.33	85.67	53.84	46.16	0.33
NACIONAL		0.5291	17.36	82.64^d	23.71^d	76.29	46.78	53.22	0.36

Nota: La esfera de participación en puestos de profesionistas y técnicos incluye a los maestros y trabajadores del arte.

a. Oficina de Documentación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

b. <http://www.congresoqroo.gob.mx> (Visita: marzo 2005).

c. <http://www.legisver.gob.mx/LIXLegislatura/WdipLIXLegis.htm> (Visita: marzo 2005).

d. INEGI (2004c). "Mujeres y hombres en México 2004" y www.diputados.gob.mx/servicios/bancoleg/composic.htm (Visita: marzo 2005).

Fuentes: Columna 1: Determinado a partir de los valores del IPG de la columna 2. Columna 2: Cálculo con base en datos de las columnas 3 a 8. Ver detalles en la nota técnica 3. Columnas 3 y 4: Inafed (2000). Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Base de datos en archivo magnético. Inafed (2003). Sistema Nacional de Información Municipal. Base de datos en archivo magnético. Columnas 5 a 8: Cálculos con base en INEGI (2002). Encuesta Nacional de Empleo 2002. Columna 9: Cociente del ingreso estimado de las mujeres sobre el ingreso estimado de los hombres. Ver ingreso estimado para hombres y mujeres en cuadro A2 del Apéndice estadístico. Ver metodología sobre ingresos estimados en adición a la nota técnica 2.

CUADRO A4 Población por entidad federativa

	Población total (2002)			Población de 15 años y más (2002)			Población entre 6 y 24 años de edad (2002)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	995,441	485,524	509,917	648,146	308,642	339,504	411,756	207,175	204,581
BAJA CALIFORNIA	2,705,614	1,374,129	1,331,485	1,847,478	935,583	911,895	1,039,555	531,076	508,479
BAJA CALIFORNIA SUR	463,617	237,432	226,185	322,478	165,078	157,400	175,119	90,169	84,950
CAMPECHE	736,839	373,370	363,469	489,578	247,169	242,409	301,713	153,819	147,894
CHIAPAS	4,231,931	2,130,400	2,101,531	2,663,520	1,330,054	1,333,466	1,880,580	956,960	923,620
CHIHUAHUA	3,251,773	1,644,028	1,607,745	2,221,747	1,118,117	1,103,630	1,240,753	633,352	607,401
COAHUILA	2,444,201	1,230,880	1,213,321	1,683,738	842,528	841,210	927,500	472,945	454,555
COLIMA	569,244	285,142	284,102	395,190	196,522	198,668	224,463	113,713	110,750
DISTRITO FEDERAL	8,812,585	4,306,796	4,505,789	6,592,500	3,178,646	3,413,854	2,976,402	1,501,281	1,475,121
DURANGO	1,535,788	765,219	770,569	1,020,384	502,302	518,082	632,650	320,332	312,318
ESTADO DE MÉXICO	13,983,714	6,990,241	6,993,473	9,621,927	4,763,578	4,858,349	5,527,098	2,806,294	2,720,804
GUANAJUATO	4,942,304	2,407,739	2,534,565	3,222,767	1,531,348	1,691,419	2,079,209	1,043,389	1,035,820
GUERRERO	3,220,736	1,601,924	1,618,812	2,023,785	991,646	1,032,139	1,391,565	704,589	686,976
HIDALGO	2,329,806	1,146,020	1,183,786	1,547,644	746,994	800,650	959,950	484,724	475,226
JALISCO	6,638,523	3,300,327	3,338,196	4,511,200	2,215,028	2,296,172	2,642,639	1,339,077	1,303,562
MICHOACÁN	4,181,275	2,047,083	2,134,192	2,757,641	1,321,340	1,436,301	1,773,950	892,810	881,140
MORELOS	1,658,624	825,110	833,514	1,138,716	560,059	578,657	646,899	326,925	319,974
NAYARIT	977,249	493,733	483,516	666,621	334,948	331,673	393,761	200,808	192,953
NUEVO LEÓN	4,045,812	2,037,285	2,008,527	2,873,982	1,438,973	1,435,009	1,465,139	747,271	717,868
OAXACA	3,641,774	1,790,881	1,850,893	2,351,811	1,132,542	1,219,269	1,581,100	800,525	780,575
PUEBLA	5,362,134	2,646,314	2,715,820	3,520,445	1,706,625	1,813,820	2,253,538	1,140,583	1,112,955
QUERÉTARO	1,514,721	752,498	762,223	1,002,409	491,336	511,073	635,729	321,715	314,014
QUINTANA ROO	976,188	503,804	472,384	650,586	337,170	313,416	397,458	204,671	192,787
SAN LUIS POTOSÍ	2,373,030	1,171,017	1,202,013	1,549,471	751,107	798,364	988,330	500,239	488,091
SINALOA	2,696,968	1,367,506	1,329,462	1,846,338	933,376	912,962	1,074,289	547,618	526,671
SONORA	2,370,065	1,203,131	1,166,934	1,638,399	829,462	808,937	892,225	455,242	436,983
TABASCO	1,996,050	1,004,521	991,529	1,331,654	665,989	665,665	843,844	428,508	415,336
TAMAULIPAS	2,989,530	1,504,284	1,485,246	2,095,563	1,048,430	1,047,133	1,105,203	562,990	542,213
TLAXCALA	1,021,719	506,982	514,737	684,485	334,935	349,550	423,561	214,810	208,751
VERACRUZ	7,225,341	3,584,813	3,640,528	4,944,531	2,420,971	2,523,560	2,877,875	1,454,194	1,423,681
YUCATÁN	1,737,031	867,199	869,832	1,196,872	591,841	605,031	689,760	350,429	339,331
ZACATECAS	1,410,337	688,839	721,498	932,464	445,105	487,359	584,839	294,021	290,818
NACIONAL	103,039,964	51,274,171	51,765,793	69,994,070	34,417,444	35,576,626	41,038,452	20,802,254	20,236,198

Nota: Corresponde a la población proyectada por el Conapo a mitad de año.

Fuentes: Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030.*

CUADRO A5 Tasas de alfabetización y analfabetismo por sexo según entidad federativa

	Tasa de alfabetización de adultos 2002 ^a			Tasa de analfabetismo de adultos 2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	95.71	96.24	95.23	4.29	3.76	4.77
BAJA CALIFORNIA	97.09	97.54	96.62	2.91	2.46	3.38
BAJA CALIFORNIA SUR	96.23	96.53	95.91	3.77	3.47	4.09
CAMPECHE	89.62	91.72	87.48	10.38	8.28	12.52
CHIAPAS	78.93	85.35	72.53	21.07	14.65	27.47
CHIHUAHUA	95.64	95.85	95.44	4.36	4.15	4.56
COAHUILA	96.43	96.72	96.14	3.57	3.28	3.86
COLIMA	93.62	93.97	93.28	6.38	6.03	6.72
DISTRITO FEDERAL	97.23	98.47	96.08	2.77	1.53	3.92
DURANGO	95.03	95.25	94.82	4.97	4.75	5.18
ESTADO DE MÉXICO	94.03	96.31	91.79	5.97	3.69	8.21
GUANAJUATO	89.11	91.36	87.08	10.89	8.64	12.92
GUERRERO	80.23	84.69	75.94	19.77	15.31	24.06
HIDALGO	86.38	89.70	83.28	13.62	10.30	16.72
JALISCO	94.09	94.71	93.48	5.91	5.29	6.52
MICHOACÁN	87.11	88.59	85.75	12.89	11.41	14.25
MORELOS	91.50	93.48	89.59	8.50	6.52	10.41
NAYARIT	91.73	92.07	91.39	8.27	7.93	8.61
NUEVO LEÓN	96.93	97.38	96.48	3.07	2.62	3.52
OAXACA	80.23	86.22	74.67	19.77	13.78	25.33
PUEBLA	86.54	90.56	82.75	13.46	9.44	17.25
QUERÉTARO	91.22	93.93	88.61	8.78	6.07	11.39
QUINTANA ROO	93.60	95.21	91.87	6.40	4.79	8.13
SAN LUIS POTOSÍ	89.77	91.51	88.13	10.23	8.49	11.87
SINALOA	92.37	92.28	92.45	7.63	7.72	7.55
SONORA	95.92	95.99	95.84	4.08	4.01	4.16
TABASCO	91.10	93.48	88.73	8.90	6.52	11.27
TAMAULIPAS	95.33	96.00	94.65	4.67	4.00	5.35
TLAXCALA	92.80	95.05	90.65	7.20	4.95	9.35
VERACRUZ	86.15	89.50	82.94	13.85	10.50	17.06
YUCATÁN	89.00	91.22	86.83	11.00	8.78	13.17
ZACATECAS	92.69	93.23	92.19	7.31	6.77	7.81
NACIONAL	91.28	93.35	89.27	8.72	6.65	10.73

a. Cifra estimada a partir de la población analfabeta. Se supone la no existencia de valores no especificados.

Fuentes: Cálculos con base en INEA (2004). Estimación del rezago educativo 2002.

CUADRO A6 Alumnos inscritos al inicio de cursos, ciclo escolar 2002-2003

	Primaria			Secundaria		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	154,405	78,747	75,658	59,402	29,760	29,642
BAJA CALIFORNIA	366,533	188,031	178,502	136,467	68,643	67,824
BAJA CALIFORNIA SUR	63,695	32,803	30,892	25,489	12,821	12,668
CAMPECHE	106,830	54,697	52,133	40,887	20,852	20,035
CHIAPAS	772,361	396,221	376,140	238,045	126,878	111,167
CHIHUAHUA	443,113	226,874	216,239	157,335	78,038	79,297
COAHUILA	330,565	169,249	161,316	133,573	67,054	66,519
COLIMA	76,665	39,636	37,029	31,456	15,634	15,822
DISTRITO FEDERAL	1,002,558	509,299	493,259	483,904	246,307	237,597
DURANGO	228,525	117,233	111,292	86,324	43,162	43,162
ESTADO DE MÉXICO	1,929,358	983,973	945,385	760,567	384,847	375,720
GUANAJUATO	753,728	385,909	367,819	266,029	133,813	132,216
GUERRERO	563,538	289,659	273,879	177,595	89,508	88,087
HIDALGO	371,349	190,131	181,218	152,561	76,891	75,670
JALISCO	931,286	475,887	455,399	356,579	178,646	177,933
MICHOACÁN	655,702	335,719	319,983	229,031	112,225	116,806
MORELOS	221,664	113,270	108,394	92,540	46,177	46,363
NAYARIT	130,890	67,277	63,613	57,182	28,648	28,534
NUEVO LEÓN	487,316	249,018	238,298	203,682	103,470	100,212
OAXACA	637,817	327,200	310,617	211,974	108,955	103,019
PUEBLA	829,687	423,970	405,717	296,055	150,692	145,363
QUERÉTARO	230,807	117,942	112,865	88,856	44,339	44,517
QUINTANA ROO	143,589	73,518	70,071	53,011	27,036	25,975
SAN LUIS POTOSÍ	373,433	191,198	182,235	146,284	73,727	72,557
SINALOA	364,341	187,636	176,705	144,187	71,661	72,526
SONORA	318,834	163,562	155,272	120,047	60,144	59,903
TABASCO	302,833	154,445	148,388	127,239	65,146	62,093
TAMAULIPAS	387,424	198,361	189,063	149,889	75,694	74,195
TLAXCALA	153,731	78,403	75,328	59,536	30,602	28,934
VERACRUZ	1,068,103	549,005	519,098	386,624	196,018	190,606
YUCATÁN	251,642	129,596	122,046	100,237	51,923	48,314
ZACATECAS	204,869	105,712	99,157	87,483	43,304	44,179
NACIONAL	14,857,191	7,604,181	7,253,010	5,660,070	2,862,615	2,797,455

Fuente: SEP (2003). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2002-2003.

CUADRO A6 Alumnos inscritos al inicio de cursos, ciclo escolar 2002-2003 (continuación)

	Media superior			Superior ^a		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	32,753	15,590	17,163	24,271	11,705	12,566
BAJA CALIFORNIA	74,630	37,315	37,315	49,668	24,811	24,857
BAJA CALIFORNIA SUR	17,867	9,112	8,755	10,798	5,448	5,350
CAMPECHE	25,937	13,306	12,631	16,422	8,529	7,893
CHIAPAS	129,092	67,257	61,835	50,891	26,923	23,968
CHIHUAHUA	95,061	46,485	48,576	61,718	30,467	31,251
COAHUILA	75,322	37,661	37,661	59,620	31,696	27,924
COLIMA	18,801	8,912	9,889	13,409	6,594	6,815
DISTRITO FEDERAL	407,508	205,384	202,124	352,075	177,598	174,477
DURANGO	51,757	24,843	26,914	25,971	12,814	13,157
ESTADO DE MÉXICO	378,994	183,433	195,561	193,362	99,379	93,983
GUANAJUATO	134,769	63,611	71,158	68,366	31,742	36,624
GUERRERO	93,623	44,845	48,778	51,953	23,880	28,073
HIDALGO	80,212	38,823	41,389	38,851	17,633	21,218
JALISCO	195,603	92,911	102,692	138,752	71,220	67,532
MICHOACÁN	105,619	49,535	56,084	63,119	29,924	33,195
MORELOS	59,238	27,783	31,455	31,564	14,677	16,887
NAYARIT	33,814	15,250	18,564	24,411	11,452	12,959
NUEVO LEÓN	118,453	61,122	57,331	120,104	62,160	57,944
OAXACA	114,523	56,345	58,178	51,641	25,951	25,690
PUEBLA	166,557	79,781	86,776	117,736	57,662	60,074
QUERÉTARO	46,511	22,186	24,325	29,183	14,328	14,855
QUINTANA ROO	30,395	15,106	15,289	11,621	6,121	5,500
SAN LUIS POTOSÍ	68,291	33,599	34,692	39,001	19,434	19,567
SINALOA	111,135	53,234	57,901	68,977	34,291	34,686
SONORA	84,507	41,577	42,930	65,201	33,144	32,057
TABASCO	86,520	43,606	42,914	44,928	23,092	21,836
TAMAULIPAS	92,585	46,293	46,293	88,318	43,440	44,878
TLAXCALA	36,901	18,155	18,746	19,801	9,083	10,718
VERACRUZ	229,503	113,374	116,129	108,111	54,952	53,159
YUCATÁN	61,432	31,699	29,733	36,727	18,902	17,825
ZACATECAS	37,359	17,335	20,024	21,934	10,694	11,240
NACIONAL	3,295,272	1,615,469	1,679,803	2,098,504	1,049,748	1,048,756

a. No incluye población inscrita en posgrado.

Fuente: SEP (2003). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras. Ciclo escolar 2002-2003.

CUADRO A7 Índice de Desarrollo Humano y componentes: serie histórica

	Índice de salud 2000	Índice de salud 2001	Índice de salud 2002	Índice de salud 2003	Índice de educación 2000 ^a	Índice de educación 2001 ^a	Índice de educación 2002 ^a	Índice de educación 2003 ^a
AGUASCALIENTES	0.8293	0.8339	0.8384	0.8428	0.8480	0.8526	0.8573	0.8608
BAJA CALIFORNIA	0.8394	0.8438	0.8482	0.8523	0.8392	0.8437	0.8484	0.8537
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8275	0.8323	0.8369	0.8412	0.8530	0.8605	0.8658	0.8705
CAMPECHE	0.8073	0.8124	0.8173	0.8221	0.8003	0.8044	0.8075	0.8089
CHIAPAS	0.7881	0.7936	0.7990	0.8042	0.7131	0.7242	0.7372	0.7423
CHIHUAHUA	0.8325	0.8372	0.8416	0.8459	0.8392	0.8396	0.8410	0.8430
COAHUILA	0.8312	0.8358	0.8403	0.8446	0.8503	0.8540	0.8582	0.8605
COLIMA	0.8253	0.8301	0.8347	0.8392	0.8249	0.8280	0.8325	0.8339
DISTRITO FEDERAL	0.8388	0.8432	0.8476	0.8518	0.8916	0.8952	0.8997	0.9003
DURANGO	0.8157	0.8207	0.8255	0.8301	0.8318	0.8348	0.8404	0.8447
ESTADO DE MÉXICO	0.8256	0.8303	0.8350	0.8394	0.8154	0.8198	0.8236	0.8263
GUANAJUATO	0.8150	0.8200	0.8248	0.8295	0.7801	0.7851	0.7901	0.7945
GUERRERO	0.7924	0.7978	0.8031	0.8082	0.7390	0.7420	0.7473	0.7523
HIDALGO	0.8030	0.8082	0.8133	0.8182	0.7881	0.7934	0.7991	0.8047
JALISCO	0.8267	0.8314	0.8360	0.8404	0.8264	0.8281	0.8319	0.8334
MICHOACÁN	0.8110	0.8161	0.8210	0.8257	0.7685	0.7719	0.7787	0.7806
MORELOS	0.8219	0.8267	0.8313	0.8359	0.8072	0.8119	0.8187	0.8218
NAYARIT	0.8159	0.8209	0.8257	0.8303	0.8146	0.8165	0.8200	0.8204
NUEVO LEÓN	0.8336	0.8382	0.8427	0.8470	0.8476	0.8524	0.8577	0.8607
OAXACA	0.7919	0.7974	0.8026	0.8078	0.7361	0.7434	0.7491	0.7550
PUEBLA	0.8080	0.8131	0.8181	0.8229	0.7737	0.7790	0.7855	0.7896
QUERÉTARO	0.8176	0.8225	0.8273	0.8319	0.8062	0.8115	0.8154	0.8202
QUINTANA ROO	0.8223	0.8270	0.8317	0.8362	0.8140	0.8191	0.8241	0.8314
SAN LUIS POTOSÍ	0.8084	0.8135	0.8184	0.8232	0.8008	0.8057	0.8099	0.8137
SINALOA	0.8184	0.8233	0.8281	0.8327	0.8252	0.8283	0.8294	0.8312
SONORA	0.8285	0.8332	0.8377	0.8421	0.8545	0.8571	0.8593	0.8611
TABASCO	0.8073	0.8125	0.8175	0.8223	0.8215	0.8257	0.8292	0.8326
TAMAULIPAS	0.8245	0.8293	0.8339	0.8384	0.8455	0.8486	0.8521	0.8539
TLAXCALA	0.8185	0.8234	0.8282	0.8328	0.8220	0.8263	0.8312	0.8372
VERACRUZ	0.8014	0.8067	0.8118	0.8167	0.7676	0.7738	0.7819	0.7864
YUCATÁN	0.8081	0.8132	0.8181	0.8229	0.7995	0.8048	0.8108	0.8107
ZACATECAS	0.8098	0.8149	0.8198	0.8246	0.8085	0.8150	0.8183	0.8214
NACIONAL	0.8172	0.8222	0.8270	0.8317	0.8096	0.8140	0.8190	0.8220

Nota: La población base corresponde a Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030.*

a. Tasa de alfabetización estimada a partir de la población analfabeta. Se supone la no existencia de valores no especificados. Datos sobre matriculación correspondientes a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles de primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato, técnico superior y licenciatura. No incluye secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo ni posgrado.

Fuentes: Columnas 1 a 4: Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030.* Columna 5 a 8: Cálculos con base en el INEA (2004). Estimación del rezago educativo, 2000, 2001, 2002 y 2003.

CUADRO A7 Índice de Desarrollo Humano y componentes: serie histórica (continuación)

	Índice de ingreso 2000 ^b	Índice de ingreso 2001 ^b	Índice de ingreso 2002 ^b	Índice de ingreso 2003 ^b	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2000	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2001	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2002	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2003
AGUASCALIENTES	0.7729	0.7756	0.7780	0.7778	0.8167	0.8207	0.8246	0.8272
BAJA CALIFORNIA	0.7931	0.7824	0.7734	0.7737	0.8239	0.8233	0.8233	0.8266
BAJA CALIFORNIA SUR	0.7805	0.7818	0.7779	0.7833	0.8203	0.8249	0.8269	0.8317
CAMPECHE	0.8288	0.8333	0.8320	0.8410	0.8121	0.8167	0.8189	0.8240
CHIAPAS	0.5848	0.5844	0.5868	0.5877	0.6953	0.7007	0.7076	0.7114
CHIHUAHUA	0.7972	0.7875	0.7847	0.7883	0.8230	0.8214	0.8224	0.8257
COAHUILA	0.7832	0.7798	0.7866	0.7901	0.8216	0.8232	0.8284	0.8318
COLIMA	0.7391	0.7310	0.7331	0.7310	0.7964	0.7964	0.8001	0.8013
DISTRITO FEDERAL	0.9020	0.9000	0.9018	0.8989	0.8775	0.8795	0.8830	0.8837
DURANGO	0.7002	0.7054	0.7071	0.7167	0.7825	0.7870	0.7910	0.7972
ESTADO DE MÉXICO	0.6836	0.6825	0.6780	0.6757	0.7749	0.7775	0.7789	0.7804
GUANAJUATO	0.6776	0.6773	0.6836	0.6850	0.7576	0.7608	0.7662	0.7697
GUERRERO	0.6411	0.6410	0.6384	0.6397	0.7241	0.7269	0.7296	0.7334
HIDALGO	0.6497	0.6447	0.6422	0.6422	0.7470	0.7488	0.7515	0.7550
JALISCO	0.7365	0.7355	0.7344	0.7328	0.7965	0.7983	0.8007	0.8022
MICHOACÁN	0.6318	0.6288	0.6268	0.6314	0.7371	0.7389	0.7422	0.7459
MORELOS	0.7066	0.7101	0.7066	0.7107	0.7786	0.7829	0.7856	0.7895
NAYARIT	0.6508	0.6550	0.6500	0.6421	0.7605	0.7641	0.7652	0.7643
NUEVO LEÓN	0.8356	0.8324	0.8349	0.8378	0.8390	0.8410	0.8451	0.8485
OAXACA	0.6003	0.6010	0.5976	0.5977	0.7094	0.7139	0.7164	0.7202
PUEBLA	0.6802	0.6799	0.6758	0.6770	0.7540	0.7574	0.7598	0.7632
QUERÉTARO	0.7638	0.7605	0.7617	0.7606	0.7959	0.7982	0.8015	0.8042
QUINTANA ROO	0.8182	0.8205	0.8156	0.8183	0.8181	0.8222	0.8238	0.8286
SAN LUIS POTOSÍ	0.6808	0.6796	0.6798	0.6874	0.7633	0.7662	0.7694	0.7748
SINALOA	0.6849	0.6862	0.6825	0.6821	0.7762	0.7793	0.7800	0.7820
SONORA	0.7641	0.7624	0.7518	0.7534	0.8157	0.8176	0.8163	0.8189
TABASCO	0.6650	0.6638	0.6586	0.6584	0.7646	0.7673	0.7684	0.7711
TAMAULIPAS	0.7525	0.7447	0.7472	0.7534	0.8075	0.8075	0.8111	0.8152
TLAXCALA	0.6380	0.6397	0.6330	0.6343	0.7595	0.7631	0.7641	0.7681
VERACRUZ	0.6452	0.6437	0.6434	0.6462	0.7381	0.7414	0.7457	0.7498
YUCATÁN	0.7053	0.7069	0.7044	0.7058	0.7709	0.7750	0.7778	0.7798
ZACATECAS	0.6120	0.6164	0.6307	0.6358	0.7434	0.7488	0.7563	0.7606
NACIONAL	0.7380	0.7359	0.7352	0.7357	0.7883	0.7907	0.7937	0.7965

Nota: La población base corresponde a Conapo (2002). Proyecciones de la población de México, 2000-2050 y Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030.

b. Cálculos a partir de datos sobre PIB en pesos constantes de 2002, población total por entidad federativa y tipo de cambio de moneda local a dólares PPC.

Fuentes: Columnas 9 a 12: Cálculos con base en el PIB a pesos constantes de 1993. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica; INEGI. Índice de Precios Implícitos. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica. Datos relativos a población, Conapo (2002b). Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030; tipo de cambio a dólares PPC, publicado por el Banco Mundial en World Development Indicators 2004. Columnas 13 a 16: Calculado a partir de los indicadores de las columnas 1 a 12. (ver nota técnica 1).

CUADRO A8 Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG): serie comparable

	Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 2000		Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 2001		Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 2002		Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) 2003	
	Clasificación	Valor	Clasificación	Valor	Clasificación	Valor	Clasificación	Valor
AGUASCALIENTES	7	0.8073	6	0.8113	5	0.8152	6	0.8177
BAJA CALIFORNIA	3	0.8158	4	0.8149	6	0.8147	5	0.8179
BAJA CALIFORNIA SUR	5	0.8112	3	0.8155	4	0.8173	3	0.8220
CAMPECHE	10	0.8009	10	0.8055	9	0.8077	9	0.8130
CHIAPAS	32	0.6835	32	0.6888	32	0.6958	32	0.6994
CHIHUAHUA	4	0.8119	7	0.8104	7	0.8115	8	0.8149
COAHUILA	6	0.8102	5	0.8121	3	0.8175	4	0.8212
COLIMA	13	0.7888	14	0.7883	14	0.7918	14	0.7930
DISTRITO FEDERAL	1	0.8696	1	0.8715	1	0.8749	1	0.8758
DURANGO	15	0.7699	15	0.7747	15	0.7791	15	0.7857
ESTADO DE MÉXICO	18	0.7633	19	0.7662	19	0.7676	19	0.7694
GUANAJUATO	24	0.7473	24	0.7506	21	0.7562	21	0.7597
GUERRERO	30	0.7096	30	0.7127	30	0.7157	30	0.7198
HIDALGO	26	0.7357	26	0.7377	27	0.7405	27	0.7441
JALISCO	12	0.7888	12	0.7904	12	0.7926	13	0.7939
MICHOACÁN	28	0.7248	28	0.7270	29	0.7305	29	0.7348
MORELOS	16	0.7678	16	0.7722	16	0.7749	16	0.7789
NAYARIT	21	0.7508	21	0.7544	22	0.7553	24	0.7543
NUEVO LEÓN	2	0.8287	2	0.8309	2	0.8351	2	0.8391
OAXACA	31	0.6963	31	0.7009	31	0.7035	31	0.7075
PUEBLA	25	0.7441	25	0.7474	25	0.7497	25	0.7531
QUERÉTARO	14	0.7869	13	0.7891	13	0.7924	12	0.7951
QUINTANA ROO	9	0.8049	8	0.8094	8	0.8114	7	0.8167
SAN LUIS POTOSÍ	20	0.7524	20	0.7553	20	0.7586	20	0.7641
SINALOA	17	0.7665	17	0.7695	17	0.7702	17	0.7721
SONORA	8	0.8070	9	0.8087	10	0.8071	10	0.8096
TABASCO	22	0.7491	22	0.7524	23	0.7541	22	0.7575
TAMAULIPAS	11	0.7968	11	0.7969	11	0.8005	11	0.8049
TLAXCALA	23	0.7479	23	0.7516	24	0.7526	23	0.7567
VERACRUZ	29	0.7218	29	0.7259	28	0.7309	28	0.7359
YUCATÁN	19	0.7629	18	0.7667	18	0.7691	18	0.7715
ZACATECAS	27	0.7291	27	0.7351	26	0.7433	26	0.7482
NACIONAL		0.7778		0.7802		0.7833		0.7862

Fuentes: Columnas 1, 3, 5 y 7: Determinado a partir de los valores de las columnas 2, 4, 6 y 8. Columnas 2, 4, 6 y 8: Cálculos con base en los cuadros A8.1, A8.2, A8.3 y A8.4 del apéndice estadístico. Ver detalles en nota técnica 2.

CUADRO A8.1 Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG): esperanza de vida al nacer

	Esperanza de vida al nacer (años) 2000		Esperanza de vida al nacer (años) 2001		Esperanza de vida al nacer (años) 2002		Esperanza de vida al nacer (años) 2003	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
AGUASCALIENTES	77.15	72.36	77.43	72.64	77.69	72.92	77.95	73.19
BAJA CALIFORNIA	77.58	73.15	77.84	73.42	78.09	73.69	78.34	73.94
BAJA CALIFORNIA SUR	77.16	72.15	77.44	72.44	77.71	72.71	77.98	72.97
CAMPECHE	75.89	70.99	76.19	71.30	76.47	71.61	76.75	71.91
CHIAPAS	74.96	69.61	75.28	69.95	75.60	70.27	75.91	70.59
CHIHUAHUA	77.31	72.59	77.58	72.88	77.85	73.15	78.10	73.41
COAHUILA	77.27	72.47	77.53	72.76	77.80	73.04	78.05	73.31
COLIMA	76.91	72.12	77.19	72.42	77.45	72.71	77.72	72.98
DISTRITO FEDERAL	77.68	72.97	77.95	73.24	78.20	73.51	78.45	73.76
DURANGO	76.40	71.49	76.69	71.80	76.97	72.09	77.23	72.38
ESTADO DE MÉXICO	76.98	72.09	77.27	72.38	77.54	72.66	77.80	72.93
GUANAJUATO	76.35	71.45	76.64	71.76	76.92	72.05	77.20	72.34
GUERRERO	75.26	69.83	75.58	70.15	75.89	70.48	76.19	70.79
HIDALGO	75.82	70.55	76.13	70.86	76.43	71.16	76.72	71.46
JALISCO	77.02	72.18	77.29	72.47	77.56	72.75	77.82	73.03
MICHOACÁN	76.16	71.16	76.45	71.48	76.74	71.78	77.01	72.07
MORELOS	76.74	71.89	77.02	72.19	77.29	72.47	77.55	72.75
NAYARIT	76.45	71.46	76.75	71.76	77.03	72.05	77.30	72.33
NUEVO LEÓN	77.41	72.62	77.69	72.90	77.95	73.17	78.21	73.43
OAXACA	75.17	69.86	75.50	70.19	75.81	70.51	76.12	70.82
PUEBLA	76.11	70.86	76.41	71.16	76.71	71.46	77.00	71.75
QUERÉTARO	76.54	71.57	76.84	71.87	77.12	72.16	77.39	72.44
QUINTANA ROO	76.76	71.91	77.05	72.20	77.32	72.48	77.59	72.76
SAN LUIS POTOSÍ	76.01	70.99	76.32	71.30	76.61	71.60	76.89	71.90
SINALOA	76.57	71.64	76.85	71.94	77.13	72.24	77.40	72.52
SONORA	77.07	72.35	77.34	72.64	77.61	72.91	77.87	73.18
TABASCO	75.96	70.92	76.26	71.24	76.55	71.55	76.83	71.84
TAMAULIPAS	76.87	72.07	77.15	72.36	77.42	72.65	77.68	72.93
TLAXCALA	76.67	71.56	76.96	71.85	77.25	72.14	77.52	72.42
VERACRUZ	75.68	70.49	76.00	70.80	76.30	71.11	76.59	71.41
YUCATÁN	75.97	71.00	76.27	71.31	76.57	71.61	76.85	71.90
ZACATECAS	76.04	71.14	76.33	71.46	76.62	71.76	76.89	72.05
NACIONAL	76.51	71.55	76.81	71.86	77.09	72.15	77.36	72.43

Fuentes: Columnas 1 a 8: Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030.*

CUADRO A8.2 Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG): tasa de alfabetización

	Tasa de alfabetización de adultos (%) 2000		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2001		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2002		Tasa de alfabetización de adultos (%) 2003	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
AGUASCALIENTES	94.83	95.97	95.05	96.06	95.23	96.24	95.41	96.37
BAJA CALIFORNIA	96.08	97.17	96.27	97.27	96.62	97.54	97.13	97.91
BAJA CALIFORNIA SUR	95.60	96.28	95.78	96.40	95.91	96.53	96.04	96.64
CAMPECHE	86.52	91.11	87.12	91.48	87.48	91.72	87.80	91.93
CHIAPAS	71.27	84.25	71.65	85.13	72.53	85.35	73.10	85.86
CHIHUAHUA	95.08	95.51	95.21	95.64	95.44	95.85	95.63	96.03
COAHUILA	95.91	96.56	96.04	96.63	96.14	96.72	96.24	96.80
COLIMA	92.61	93.41	92.97	93.68	93.28	93.97	93.68	94.32
DISTRITO FEDERAL	95.94	98.43	96.01	98.44	96.08	98.47	96.14	98.49
DURANGO	94.50	95.01	94.68	95.12	94.82	95.25	94.97	95.36
ESTADO DE MÉXICO	91.39	96.15	91.60	96.23	91.79	96.31	91.97	96.39
GUANAJUATO	86.22	90.78	86.64	91.05	87.08	91.36	87.52	91.66
GUERRERO	74.62	83.77	75.22	84.32	75.94	84.69	76.55	85.12
HIDALGO	82.29	89.03	82.78	89.41	83.28	89.70	83.73	90.01
JALISCO	93.10	94.45	93.32	94.56	93.48	94.71	93.70	94.86
MICHOACÁN	84.99	88.04	85.40	88.30	85.75	88.59	86.09	88.85
MORELOS	89.00	93.17	89.33	93.31	89.59	93.48	89.86	93.62
NAYARIT	90.88	91.64	91.15	91.85	91.39	92.07	91.62	92.27
NUEVO LEÓN	96.28	97.28	96.39	97.30	96.48	97.38	96.58	97.44
OAXACA	73.31	85.38	73.97	85.86	74.67	86.22	75.30	86.61
PUEBLA	81.81	90.03	82.28	90.31	82.75	90.56	83.18	90.81
QUERÉTARO	87.78	93.45	88.23	93.73	88.61	93.93	88.97	94.13
QUINTANA ROO	90.96	94.65	91.42	94.95	91.87	95.21	92.22	95.43
SAN LUIS POTOSÍ	87.34	90.98	87.76	91.22	88.13	91.51	88.53	91.79
SINALOA	92.22	92.09	92.36	92.18	92.45	92.28	92.54	92.35
SONORA	95.60	95.81	95.75	95.88	95.84	95.99	95.95	96.07
TABASCO	88.00	93.13	88.39	93.28	88.73	93.48	89.05	93.65
TAMAULIPAS	94.29	95.78	94.48	95.84	94.65	96.00	94.88	96.14
TLAXCALA	90.11	94.82	90.43	94.89	90.65	95.05	90.90	95.16
VERACRUZ	82.05	89.00	82.50	89.25	82.94	89.50	83.32	89.71
YUCATÁN	86.01	90.70	86.51	90.98	86.83	91.22	87.21	91.46
ZACATECAS	91.68	92.85	91.96	93.02	92.19	93.23	92.43	93.42
NACIONAL	88.68	92.97	88.98	93.16	89.27	93.35	89.56	93.53

Nota: Cifra estimada a partir de la población analfabeta. Se supone la no existencia de valores no especificados.

Fuentes: Columnas 1 a 8: Cálculos a partir de información sobre población analfabeta estimada por el INEA (2004). Estimaciones del rezago educativo 2000-2003.

CUADRO A8.3 Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG): tasa bruta de matriculación

	Tasa bruta de matriculación (de educación primaria a licenciatura) (%) 2000 ^a		Tasa bruta de matriculación (de educación primaria a licenciatura) (%) 2001 ^a		Tasa bruta de matriculación (de educación primaria a licenciatura) (%) 2002 ^a		Tasa bruta de matriculación (de educación primaria a licenciatura) (%) 2003 ^b	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
AGUASCALIENTES	63.53	63.81	64.80	64.63	66.00	65.55	66.88	66.15
BAJA CALIFORNIA	58.75	58.25	59.90	59.22	60.67	60.03	61.72	60.64
BAJA CALIFORNIA SUR	64.57	63.44	66.57	65.38	67.88	66.75	69.28	67.77
CAMPECHE	61.67	63.14	62.10	63.24	62.67	63.31	62.99	63.06
CHIAPAS	56.57	60.20	58.80	62.11	62.05	64.50	62.55	65.04
CHIHUAHUA	61.69	60.64	61.72	60.34	61.80	60.29	62.03	60.48
COAHUILA	62.70	62.53	63.68	63.39	64.55	64.63	65.31	65.09
COLIMA	61.80	61.12	62.32	61.18	62.80	62.24	62.76	62.14
DISTRITO FEDERAL	72.95	73.45	73.84	74.55	75.08	75.84	75.42	76.36
DURANGO	60.04	60.01	60.70	60.57	62.28	61.83	63.38	62.87
ESTADO DE MÉXICO	57.07	57.19	58.22	58.07	59.20	58.85	59.95	59.25
GUANAJUATO	56.77	57.76	57.77	58.33	58.68	58.95	59.32	59.40
GUERRERO	63.34	63.62	63.42	63.08	63.88	63.57	64.44	64.03
HIDALGO	65.20	65.49	66.12	66.03	67.23	66.73	68.42	67.37
JALISCO	60.51	60.26	60.84	60.29	61.64	61.14	61.86	61.21
MICHOACÁN	57.41	57.88	58.09	57.88	59.70	59.07	59.93	59.03
MORELOS	60.69	59.46	61.73	60.25	63.47	61.76	64.02	62.32
NAYARIT	63.23	60.55	63.40	60.52	64.09	61.07	63.77	60.94
NUEVO LEÓN	60.36	61.07	61.74	62.26	63.21	63.67	64.15	64.85
OAXACA	61.46	63.67	62.87	64.36	63.74	64.76	64.87	65.30
PUEBLA	60.20	60.84	61.34	61.37	62.71	62.43	63.58	62.88
QUERÉTARO	60.81	60.66	62.09	61.14	62.60	61.79	63.66	62.54
QUINTANA ROO	58.51	58.42	59.44	59.04	60.60	59.50	62.42	61.05
SAN LUIS POTOSÍ	61.51	62.51	62.52	63.12	63.32	63.56	63.95	63.97
SINALOA	63.71	62.79	64.34	63.54	64.90	63.33	65.28	63.72
SONORA	65.38	64.50	66.12	64.93	66.40	65.55	66.83	65.91
TABASCO	64.83	65.80	65.69	66.36	66.27	66.81	66.98	67.42
TAMAULIPAS	63.70	63.47	64.53	63.99	65.37	64.62	65.76	64.84
TLAXCALA	61.68	61.86	62.81	62.54	64.06	63.42	65.77	64.63
VERACRUZ	58.62	60.08	59.88	61.15	61.74	62.81	62.85	63.69
YUCATÁN	62.03	64.29	62.99	64.98	64.22	66.24	64.15	66.16
ZACATECAS	57.57	58.59	59.29	59.86	60.04	60.22	60.74	60.49
NACIONAL	61.06	61.55	62.03	62.21	63.15	63.13	63.80	63.58

a. Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles de primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato, técnico superior y licenciatura. No incluye secundaria para trabajadores, capacitación para el trabajo ni posgrado.

b. Corresponde a la población inscrita en el sistema escolarizado en los niveles de primaria, secundaria (incluye secundaria para trabajadores), profesional técnico, bachillerato, técnico superior y licenciatura. No incluye capacitación para el trabajo ni posgrado.

Fuentes: Columnas 1 a 8: Cálculos con base en datos sobre personas inscritas al inicio de los ciclos escolares 2000-2001, 2002-2003 y 2003-2004, tomados de la SEP. Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras. Datos relativos a población obtenidos del Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030.*

CUADRO A8.4 Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG): estimación del ingreso

	Estimación del ingreso proveniente del trabajo por sexo (pesos constantes de 2002) 2000 ^a		Estimación del ingreso proveniente del trabajo por sexo (pesos constantes de 2002) 2001 ^a		Estimación del ingreso proveniente del trabajo por sexo (pesos constantes de 2002) 2002 ^a		Estimación del ingreso proveniente del trabajo por sexo (pesos constantes de 2002) 2003 ^a	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
AGUASCALIENTES	38,495	102,616	39,091	104,319	39,631	105,881	39,569	105,769
BAJA CALIFORNIA	44,787	111,704	41,592	105,101	39,024	99,977	38,725	100,483
BAJA CALIFORNIA SUR	39,703	104,921	39,708	105,957	38,455	103,773	39,355	107,386
CAMPECHE	49,045	144,727	50,348	148,680	49,953	147,603	52,735	155,746
CHIAPAS	12,121	32,929	12,048	32,901	12,170	33,434	12,187	33,667
CHIHUAHUA	40,900	119,672	38,743	112,758	38,219	110,692	39,197	112,945
COAHUILA	37,406	110,537	37,000	107,928	38,876	112,099	40,007	114,156
COLIMA	33,431	80,419	31,427	77,013	31,424	78,447	30,612	77,852
DISTRITO FEDERAL	87,424	217,614	85,859	215,659	86,385	218,692	84,522	215,436
DURANGO	22,191	68,140	23,184	70,088	23,699	70,544	25,396	74,466
ESTADO DE MÉXICO	20,967	60,744	20,961	60,219	20,529	58,509	20,365	57,570
GUANAJUATO	21,442	58,314	21,478	58,130	22,387	60,316	22,646	60,760
GUERRERO	15,012	48,468	15,149	48,324	15,060	47,455	15,324	47,673
HIDALGO	17,604	49,601	17,144	48,066	16,949	47,309	17,005	47,260
JALISCO	32,968	79,482	32,491	79,270	31,999	79,049	31,420	78,609
MICHOACÁN	15,288	45,233	15,198	44,235	15,192	43,543	15,779	44,600
MORELOS	24,653	69,253	25,218	70,761	24,729	69,287	25,395	70,984
NAYARIT	18,396	48,431	18,791	49,732	18,162	48,334	17,252	46,181
NUEVO LEÓN	52,877	149,601	52,224	146,433	53,322	148,257	54,589	150,566
OAXACA	12,648	37,359	12,709	37,501	12,474	36,735	12,517	36,726
PUEBLA	22,092	58,435	21,935	58,461	21,301	57,171	21,369	57,669
QUERÉTARO	36,853	95,606	36,017	93,859	36,177	94,674	35,852	94,140
QUINTANA ROO	42,271	137,757	43,596	138,970	42,947	134,300	44,216	135,917
SAN LUIS POTOSÍ	21,188	59,639	21,072	59,190	21,142	59,251	22,170	61,954
SINALOA	22,388	59,400	22,520	59,961	21,962	58,692	21,864	58,616
SONORA	36,911	94,552	36,219	93,929	33,698	88,427	33,783	89,544
TABASCO	16,465	56,331	16,677	55,632	16,480	53,628	16,777	53,295
TAMAULIPAS	32,066	91,010	30,709	86,771	31,263	88,013	32,528	91,243
TLAXCALA	16,132	46,305	16,330	46,714	15,732	44,847	15,896	45,135
VERACRUZ	14,544	50,605	14,748	49,850	15,048	49,438	15,633	49,964
YUCATÁN	27,234	65,878	27,150	66,879	26,397	66,234	26,265	67,126
ZACATECAS	12,801	41,025	13,411	41,866	14,900	45,335	15,642	46,462
NACIONAL	29,905	83,536	29,579	82,437	29,507	82,054	29,655	82,254

a. Ver detalles en adición a la nota técnica 2.

Fuentes: Columnas 1 a 8: Cálculos con base en el PIB de 2000, 2001, 2002 y 2003 en pesos constantes de 1993. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Banco de Información Económica; Índice de Precios Implícitos. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Banco de Información Económica. Datos relativos a la población: Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*; tipo de cambio de moneda local a dólares PPC para 2002 publicado por el Banco Mundial en *World Development Indicators 2004*. Ver detalles en adición a la nota técnica 2.

CUADRO A9 Índice de Potenciación de Género (IPG): serie comparable

	Índice de Potenciación de Género (IPG) 2000		Índice de Potenciación de Género (IPG) 2002		Participación Política 2000 (escaños parlamentarios)		Participación Política 2002 (escaños parlamentarios)		Participación en puestos de altos funcionarios y directivos 2000
	Clasificación	Valor	Clasificación	Valor	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres
AGUASCALIENTES	20	0.4674	22	0.4683	11.11	88.89	11.11	88.89	19.84
BAJA CALIFORNIA	28	0.4005	7	0.5470	4.00	96.00	16.00	84.00	19.63
BAJA CALIFORNIA SUR	8	0.5580	2	0.6637	19.05	80.95	28.57	71.43	21.46
CAMPECHE	2	0.6140	4	0.5781	22.86	77.14	17.14	82.86	24.29
CHIAPAS	25	0.4149	32	0.4165	10.00	90.00	10.00	90.00	20.55
CHIHUAHUA	4	0.5814	23	0.4681	21.21	78.79	9.09	90.91	22.76
COAHUILA	7	0.5588	5	0.5758	18.75	81.25	20.00	80.00	23.58
COLIMA	9	0.5497	16	0.4844	20.00	80.00	12.00	88.00	21.54
DISTRITO FEDERAL	1	0.6953	1	0.7013	25.76 ^a	74.24 ^a	28.79 ^c	71.21 ^c	26.73
DURANGO	31	0.3894	18	0.4793	4.00	96.00	12.00	88.00	27.14
ESTADO DE MÉXICO	32	0.3783	25	0.4637	4.00	96.00	12.00	88.00	24.66
GUANAJUATO	26	0.4144	19	0.4783	8.33	91.67	17.14	82.86	21.63
GUERRERO	22	0.4370	12	0.5287	8.70	91.30	19.57	80.43	29.48
HIDALGO	30	0.3959	13	0.5063	6.90	93.10	17.24	82.76	23.78
JALISCO	24	0.4287	27	0.4390	7.50	92.50	7.50	92.50	22.15
MICHOACÁN	15	0.4933	15	0.4929	13.33	86.67	15.00	85.00	34.39
MORELOS	10	0.5489	31	0.4191	26.67	73.33	10.00	90.00	13.63
NAYARIT	21	0.4527	11	0.5336	13.33	86.67	16.67	83.33	17.97
NUEVO LEÓN	12	0.5203	26	0.4487	14.29	85.71	7.14	92.86	17.55
OAXACA	29	0.3999	28	0.4310	6.82	93.18	14.29	85.71	27.12
PUEBLA	17	0.4846	8	0.5454	12.82	87.18	21.95	78.05	27.50
QUERÉTARO	14	0.4958	14	0.5027	12.00	88.00	12.00	88.00	25.26
QUINTANA ROO	6	0.5600	3	0.6464	16.00	84.00	40.00 ^d	60.00 ^d	29.11
SAN LUIS POTOSÍ	13	0.5097	30	0.4210	14.81	85.19	7.41	92.59	29.97
SINALOA	11	0.5346	20	0.4743	22.50	77.50	15.00	85.00	17.46
SONORA	18	0.4750	17	0.4815	12.12	87.88	12.12	87.88	19.10
TABASCO	27	0.4037	6	0.5475	6.45	93.55	19.35	80.65	26.47
TAMAULIPAS	19	0.4699	24	0.4654	12.50	87.50	9.38	90.63	18.48
TLAXCALA	5	0.5714	21	0.4714	25.00	75.00	12.50	87.50	26.03
VERACRUZ	16	0.4906	9	0.5441	15.56	84.44	18.18 ^e	81.82 ^e	25.02
YUCATÁN	3	0.5968	10	0.5361	28.00	72.00	20.00	80.00	23.25
ZACATECAS	23	0.4292	29	0.4242	13.33	86.67	13.33	86.67	16.00
NACIONAL		0.5287		0.5291	17.36^b	82.64^b	17.36^b	82.64^b	23.53

Nota: La esfera de participación en puestos de profesionistas y técnicos incluye a los maestros y trabajadores del arte.

a. <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/NIV135000500200>.

b. Datos sobre senadores: INEGI (2004). "Mujeres y hombres en México 2004; datos sobre diputados: <http://www.diputados.gob.mx/servicios/bancoleg/composic.htm>.

c. Oficina de Documentación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

d. <http://www.congresoqroo.gob.mx>.

e. <http://www.legisver.gob.mx/LIXLegis.htm>. Todas las páginas electrónicas citadas se consultaron en marzo de 2005.

Fuentes: Columnas 1 y 3: Determinadas a partir de los valores del IPG de las columnas 2 y 4, respectivamente. Columnas 2 y 4: Cálculos con base en las columnas 5 a 18. Ver detalles en la nota técnica 3. Columnas 5 y 6: Inafed (2000). Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), base de datos en archivo magnético, a menos que se especifique otra fuente. Columnas 7 y 8: Inafed (2003). Sistema Nacional de Información Municipal, base de datos en archivo magnético, a menos que se especifique otra fuente.

CUADRO A9 Índice de Potenciación de Género (IPG): serie comparable (continuación)

	Participación en puestos de altos funcionarios y directivos 2000	Participación en puestos de altos funcionarios y directivos 2002		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2000		Participación en puestos de profesionistas y técnicos 2002		Relación de los ingresos estimados de mujeres y hombres	
	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	2000	2002
AGUASCALIENTES	80.16	19.59	80.41	50.78	49.22	48.87	51.13	0.38	0.37
BAJA CALIFORNIA	80.37	28.20	71.80	43.88	56.12	40.78	59.22	0.40	0.39
BAJA CALIFORNIA SUR	78.54	35.62	64.38	45.13	54.87	46.48	53.52	0.38	0.37
CAMPECHE	75.71	26.09	73.91	43.57	56.43	47.62	52.38	0.34	0.34
CHIAPAS	79.45	21.86	78.14	43.48	56.52	40.23	59.77	0.37	0.36
CHIHUAHUA	77.24	23.98	76.02	44.90	55.10	45.43	54.57	0.34	0.35
COAHUILA	76.42	24.78	75.22	47.62	52.38	49.98	50.02	0.34	0.35
COLIMA	78.46	25.21	74.79	46.92	53.08	42.96	57.04	0.42	0.40
DISTRITO FEDERAL	73.27	22.73	77.27	42.56	57.44	45.81	54.19	0.40	0.40
DURANGO	72.86	26.53	73.47	48.74	51.26	49.62	50.38	0.33	0.34
ESTADO DE MÉXICO	75.34	23.78	76.22	46.72	53.28	46.40	53.60	0.35	0.35
GUANAJUATO	78.37	15.70	84.30	47.96	52.04	51.12	48.88	0.37	0.37
GUERRERO	70.52	25.52	74.48	47.23	52.77	47.59	52.41	0.31	0.32
HIDALGO	76.22	26.40	73.60	59.63	40.37	60.31	39.69	0.35	0.36
JALISCO	77.85	25.66	74.34	46.46	53.54	45.53	54.47	0.41	0.40
MICHOACÁN	65.61	27.97	72.03	45.79	54.21	53.97	46.03	0.34	0.35
MORELOS	86.37	16.74	83.26	49.21	50.79	57.14	42.86	0.36	0.36
NAYARIT	82.03	33.41	66.59	48.38	51.62	49.63	50.37	0.38	0.38
NUEVO LEÓN	82.45	18.00	82.00	43.39	56.61	45.11	54.89	0.35	0.36
OAXACA	72.88	14.92	85.08	43.61	56.39	44.50	55.50	0.34	0.34
PUEBLA	72.50	22.58	77.42	50.04	49.96	47.16	52.84	0.38	0.37
QUERÉTARO	74.74	27.57	72.43	47.09	52.91	49.70	50.30	0.39	0.38
QUINTANA ROO	70.89	15.04	84.96	37.69	62.31	37.18	62.82	0.31	0.32
SAN LUIS POTOSÍ	70.03	25.97	74.03	49.36	50.64	53.10	46.90	0.36	0.36
SINALOA	82.54	17.60	82.40	43.27	56.73	51.20	48.80	0.38	0.37
SONORA	80.90	21.79	78.21	41.90	58.10	43.08	56.92	0.39	0.38
TABASCO	73.53	32.27	67.73	41.50	58.50	41.95	58.05	0.29	0.31
TAMAULIPAS	81.52	26.48	73.52	44.92	55.08	45.61	54.39	0.35	0.36
TLAXCALA	73.97	28.13	71.87	52.54	47.46	44.59	55.41	0.35	0.35
VERACRUZ	74.98	36.48	63.52	44.94	55.06	45.86	54.14	0.29	0.30
YUCATÁN	76.75	21.19	78.81	42.57	57.43	47.81	52.19	0.41	0.40
ZACATECAS	84.00	14.33	85.67	51.00	49.00	53.84	46.16	0.31	0.33
NACIONAL	76.47	23.71	76.29	45.59	54.41	46.78	53.22	0.36	0.36

Fuentes: Columnas 9 a 16: Cálculos con base en INEGI (2000b). Encuesta Nacional de Empleo 2000 e INEGI (2002). Encuesta Nacional de Empleo 2002, respectivamente. Columnas 17 y 18: Corresponde a la razón obtenida del ingreso estimado de las mujeres respecto del ingreso estimado de los hombres de las columnas 1, 2, 5 y 6 del Apéndice estadístico. Ver detalles en adición a la nota técnica 2.

CUADRO A10 Esperanza de vida al nacer

	Total				Hombres				Mujeres			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
AGUASCALIENTES	74.76	75.04	75.31	75.57	72.36	72.64	72.92	73.19	77.15	77.43	77.69	77.95
BAJA CALIFORNIA	75.36	75.63	75.89	76.14	73.15	73.42	73.69	73.94	77.58	77.84	78.09	78.34
BAJA CALIFORNIA SUR	74.65	74.94	75.21	75.47	72.15	72.44	72.71	72.97	77.16	77.44	77.71	77.98
CAMPECHE	73.44	73.74	74.04	74.33	70.99	71.30	71.61	71.91	75.89	76.19	76.47	76.75
CHIAPAS	72.29	72.62	72.94	73.25	69.61	69.95	70.27	70.59	74.96	75.28	75.60	75.91
CHIHUAHUA	74.95	75.23	75.50	75.76	72.59	72.88	73.15	73.41	77.31	77.58	77.85	78.10
COAHUILA	74.87	75.15	75.42	75.68	72.47	72.76	73.04	73.31	77.27	77.53	77.80	78.05
COLIMA	74.52	74.81	75.08	75.35	72.12	72.42	72.71	72.98	76.91	77.19	77.45	77.72
DISTRITO FEDERAL	75.33	75.59	75.86	76.11	72.97	73.24	73.51	73.76	77.68	77.95	78.20	78.45
DURANGO	73.94	74.24	74.53	74.81	71.49	71.80	72.09	72.38	76.40	76.69	76.97	77.23
ESTADO DE MÉXICO	74.54	74.82	75.10	75.37	72.09	72.38	72.66	72.93	76.98	77.27	77.54	77.80
GUANAJUATO	73.90	74.20	74.49	74.77	71.45	71.76	72.05	72.34	76.35	76.64	76.92	77.20
GUERRERO	72.54	72.87	73.18	73.49	69.83	70.15	70.48	70.79	75.26	75.58	75.89	76.19
HIDALGO	73.18	73.49	73.80	74.09	70.55	70.86	71.16	71.46	75.82	76.13	76.43	76.72
JALISCO	74.60	74.88	75.16	75.42	72.18	72.47	72.75	73.03	77.02	77.29	77.56	77.82
MICHOACÁN	73.66	73.96	74.26	74.54	71.16	71.48	71.78	72.07	76.16	76.45	76.74	77.01
MORELOS	74.31	74.60	74.88	75.15	71.89	72.19	72.47	72.75	76.74	77.02	77.29	77.55
NAYARIT	73.95	74.25	74.54	74.82	71.46	71.76	72.05	72.33	76.45	76.75	77.03	77.30
NUEVO LEÓN	75.02	75.29	75.56	75.82	72.62	72.90	73.17	73.43	77.41	77.69	77.95	78.21
OAXACA	72.52	72.84	73.16	73.47	69.86	70.19	70.51	70.82	75.17	75.50	75.81	76.12
PUEBLA	73.48	73.79	74.09	74.37	70.86	71.16	71.46	71.75	76.11	76.41	76.71	77.00
QUERÉTARO	74.06	74.35	74.64	74.92	71.57	71.87	72.16	72.44	76.54	76.84	77.12	77.39
QUINTANA ROO	74.34	74.62	74.90	75.17	71.91	72.20	72.48	72.76	76.76	77.05	77.32	77.59
SAN LUIS POTOSÍ	73.50	73.81	74.10	74.39	70.99	71.30	71.60	71.90	76.01	76.32	76.61	76.89
SINALOA	74.11	74.40	74.68	74.96	71.64	71.94	72.24	72.52	76.57	76.85	77.13	77.40
SONORA	74.71	74.99	75.26	75.53	72.35	72.64	72.91	73.18	77.07	77.34	77.61	77.87
TABASCO	73.44	73.75	74.05	74.34	70.92	71.24	71.55	71.84	75.96	76.26	76.55	76.83
TAMAULIPAS	74.47	74.76	75.04	75.30	72.07	72.36	72.65	72.93	76.87	77.15	77.42	77.68
TLAXCALA	74.11	74.41	74.69	74.97	71.56	71.85	72.14	72.42	76.67	76.96	77.25	77.52
VERACRUZ	73.09	73.40	73.71	74.00	70.49	70.80	71.11	71.41	75.68	76.00	76.30	76.59
YUCATÁN	73.49	73.79	74.09	74.38	71.00	71.31	71.61	71.90	75.97	76.27	76.57	76.85
ZACATECAS	73.59	73.89	74.19	74.47	71.14	71.46	71.76	72.05	76.04	76.33	76.62	76.89
NACIONAL	74.03	74.33	74.62	74.90	71.55	71.86	72.15	72.43	76.51	76.81	77.09	77.36

Fuentes: Conapo (2002b). *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030.*

CUADRO A11 Alumnos inscritos al inicio de cursos en educación primaria, secundaria y terciaria

	Ciclo escolar 2000-2001			Ciclo escolar 2001-2002			Ciclo escolar 2002-2003			Ciclo escolar 2003-2004 ^a		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	255,250	128,452	126,798	263,114	132,089	131,025	270,831	135,802	135,029	276,822	138,636	138,186
BAJA CALIFORNIA	578,292	293,898	284,394	603,908	306,653	297,255	627,298	318,800	308,498	650,877	329,784	321,093
BAJA CALIFORNIA SUR	107,914	54,939	52,975	113,367	57,788	55,579	117,849	60,184	57,665	122,150	62,303	59,847
CAMPECHE	183,851	94,785	89,066	187,006	96,176	90,830	190,076	97,384	92,692	191,961	97,920	94,041
CHIAPAS	1,074,313	563,514	510,799	1,125,898	588,374	537,524	1,190,389	617,279	573,110	1,209,571	627,275	582,296
CHIHUAHUA	737,191	372,989	364,202	746,524	376,770	369,754	757,227	381,864	375,363	769,524	388,022	381,502
COAHUILA	575,417	292,851	282,566	586,630	298,375	288,255	599,080	305,660	293,420	607,061	309,130	297,931
COLIMA	136,768	69,040	67,728	138,105	69,393	68,712	140,331	70,775	69,556	140,378	70,708	69,670
DISTRITO FEDERAL	2,235,903	1,132,060	1,103,843	2,236,892	1,133,935	1,102,957	2,246,045	1,138,589	1,107,456	2,229,881	1,130,972	1,098,909
DURANGO	381,768	193,234	188,534	384,846	194,644	190,202	392,577	198,052	194,525	397,528	200,509	197,019
ESTADO DE MÉXICO	3,125,024	1,587,030	1,537,994	3,199,350	1,621,726	1,577,624	3,262,281	1,651,632	1,610,649	3,303,223	1,668,235	1,634,988
GUANAJUATO	1,186,565	600,009	586,556	1,205,364	607,531	597,833	1,222,892	615,075	607,817	1,234,764	620,360	614,404
GUERRERO	873,124	443,244	429,880	875,793	442,340	433,453	886,709	447,892	438,817	896,072	452,168	443,904
HIDALGO	623,423	314,956	308,467	632,882	319,102	313,780	642,973	323,477	319,496	651,766	326,827	324,939
JALISCO	1,589,336	803,290	786,046	1,598,134	805,946	792,188	1,622,220	818,665	803,555	1,626,534	820,118	806,416
MICHOACÁN	1,028,812	519,354	509,458	1,032,477	518,410	514,067	1,053,471	527,404	526,067	1,049,562	524,514	525,048
MORELOS	384,511	192,699	191,812	392,638	196,203	196,435	405,006	201,908	203,098	409,765	204,158	205,607
NAYARIT	245,235	122,489	122,746	244,901	122,083	122,818	246,297	122,628	123,669	243,997	121,645	122,352
NUEVO LEÓN	883,541	453,285	430,256	905,259	463,648	441,611	929,555	475,771	453,784	948,818	486,443	462,375
OAXACA	977,680	502,637	475,043	1,001,414	512,389	489,025	1,015,955	518,451	497,504	1,030,352	523,823	506,529
PUEBLA	1,342,128	681,487	660,641	1,373,093	694,439	678,654	1,410,035	712,105	697,930	1,430,859	720,925	709,934
QUERÉTARO	376,731	190,188	186,543	387,269	194,376	192,893	395,357	198,795	196,562	404,676	203,100	201,576
QUINTANA ROO	217,001	111,344	105,657	227,737	116,728	111,009	238,616	121,780	116,836	252,886	128,998	123,888
SAN LUIS POTOSÍ	607,875	309,749	298,126	618,850	314,518	304,332	627,009	317,958	309,051	632,786	320,492	312,294
SINALOA	678,961	343,797	335,164	687,007	348,115	338,892	688,640	346,821	341,819	691,599	348,290	343,309
SONORA	570,765	289,344	281,421	580,221	293,456	286,765	588,589	298,427	290,162	596,237	302,154	294,083
TABASCO	548,128	280,663	267,465	556,122	283,935	272,187	561,520	286,289	275,231	566,901	288,664	278,237
TAMAULIPAS	688,550	350,420	338,130	702,855	356,730	346,125	718,216	363,788	354,428	728,879	368,570	360,309
TLAXCALA	256,720	130,154	126,566	263,187	133,067	130,120	269,969	136,243	133,726	277,807	139,789	138,018
VERACRUZ	1,719,247	879,746	839,501	1,748,797	892,957	855,840	1,792,341	913,350	878,991	1,809,544	920,368	889,176
YUCATÁN	431,321	223,280	208,041	439,598	226,893	212,705	450,038	232,120	217,918	450,464	232,174	218,290
ZACATECAS	345,324	175,119	170,205	351,348	177,462	173,886	351,645	177,045	174,600	351,412	176,332	175,080
NACIONAL	24,966,669	12,700,046	12,266,623	25,410,586	12,896,251	12,514,335	25,911,037	13,132,013	12,779,024	26,184,656	13,253,406	12,931,250

Nota: A menos que se especifique lo contrario, no incluye secundaria para trabajadores ni alumnos inscritos en posgrado.

a. Incluye secundaria para trabajadores.

Fuentes: Columnas 1 a 3: SEP (2001). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2000-2001. Columnas 4 a 6: SEP (2002). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2001-2002. Columnas 6 a 9: SEP (2003). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2002-2003. Columnas 10 a 12: SEP (2004). Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2003-2004.

CUADRO A12 Tasa de alfabetización y analfabetismo por sexo según entidad federativa

	Tasa de alfabetización 2000			Tasa de alfabetización 2001			Tasa de alfabetización 2002			Tasa de alfabetización 2003		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	95.37	95.97	94.83	95.53	96.06	95.05	95.71	96.24	95.23	95.87	96.37	95.41
BAJA CALIFORNIA	96.64	97.17	96.08	96.77	97.27	96.27	97.09	97.54	96.62	97.53	97.91	97.13
BAJA CALIFORNIA SUR	95.95	96.28	95.60	96.10	96.40	95.78	96.23	96.53	95.91	96.35	96.64	96.04
CAMPECHE	88.83	91.11	86.52	89.32	91.48	87.12	89.62	91.72	87.48	89.89	91.93	87.80
CHIAPAS	77.76	84.25	71.27	78.38	85.13	71.65	78.93	85.35	72.53	79.46	85.86	73.10
CHIHUAHUA	95.30	95.51	95.08	95.42	95.64	95.21	95.64	95.85	95.44	95.84	96.03	95.63
COAHUILA	96.24	96.56	95.91	96.33	96.63	96.04	96.43	96.72	96.14	96.52	96.80	96.24
COLIMA	93.01	93.41	92.61	93.33	93.68	92.97	93.62	93.97	93.28	94.00	94.32	93.68
DISTRITO FEDERAL	97.14	98.43	95.94	97.19	98.44	96.01	97.23	98.47	96.08	97.27	98.49	96.14
DURANGO	94.75	95.01	94.50	94.90	95.12	94.68	95.03	95.25	94.82	95.16	95.36	94.97
ESTADO DE MÉXICO	93.75	96.15	91.39	93.89	96.23	91.60	94.03	96.31	91.79	94.16	96.39	91.97
GUANAJUATO	88.38	90.78	86.22	88.74	91.05	86.64	89.11	91.36	87.08	89.49	91.66	87.52
GUERRERO	79.10	83.77	74.62	79.68	84.32	75.22	80.23	84.69	75.94	80.75	85.12	76.55
HIDALGO	85.55	89.03	82.29	85.98	89.41	82.78	86.38	89.70	83.28	86.77	90.01	83.73
JALISCO	93.77	94.45	93.10	93.93	94.56	93.32	94.09	94.71	93.48	94.27	94.86	93.70
MICHOACÁN	86.45	88.04	84.99	86.79	88.30	85.40	87.11	88.59	85.75	87.41	88.85	86.09
MORELOS	91.05	93.17	89.00	91.29	93.31	89.33	91.50	93.48	89.59	91.71	93.62	89.86
NAYARIT	91.26	91.64	90.88	91.50	91.85	91.15	91.73	92.07	91.39	91.95	92.27	91.62
NUEVO LEÓN	96.78	97.28	96.28	96.85	97.30	96.39	96.93	97.38	96.48	97.01	97.44	96.58
OAXACA	79.12	85.38	73.31	79.69	85.86	73.97	80.23	86.22	74.67	80.75	86.61	75.30
PUEBLA	85.80	90.03	81.81	86.17	90.31	82.28	86.54	90.56	82.75	86.88	90.81	83.18
QUERÉTARO	90.56	93.45	87.78	90.92	93.73	88.23	91.22	93.93	88.61	91.50	94.13	88.97
QUINTANA ROO	92.87	94.65	90.96	93.25	94.95	91.42	93.60	95.21	91.87	93.88	95.43	92.22
SAN LUIS POTOSÍ	89.10	90.98	87.34	89.44	91.22	87.76	89.77	91.51	88.13	90.11	91.79	88.53
SINALOA	92.15	92.09	92.22	92.27	92.18	92.36	92.37	92.28	92.45	92.45	92.35	92.54
SONORA	95.71	95.81	95.60	95.82	95.88	95.75	95.92	95.99	95.84	96.01	96.07	95.95
TABASCO	90.57	93.13	88.00	90.84	93.28	88.39	91.10	93.48	88.73	91.35	93.65	89.05
TAMAULIPAS	95.04	95.78	94.29	95.16	95.84	94.48	95.33	96.00	94.65	95.51	96.14	94.88
TLAXCALA	92.41	94.82	90.11	92.61	94.89	90.43	92.80	95.05	90.65	92.98	95.16	90.90
VERACRUZ	85.46	89.00	82.05	85.81	89.25	82.50	86.15	89.50	82.94	86.45	89.71	83.32
YUCATÁN	88.33	90.70	86.01	88.72	90.98	86.51	89.00	91.22	86.83	89.31	91.46	87.21
ZACATECAS	92.24	92.85	91.68	92.47	93.02	91.96	92.69	93.23	92.19	92.91	93.42	92.43
NACIONAL	90.79	92.97	88.68	91.04	93.16	88.98	91.28	93.35	89.27	91.51	93.53	89.56

Nota: Datos estimados a partir de la población analfabeta. Se supone la no existencia de valores no especificados.

Fuentes: Cálculos a partir del INEA (2004). Estimación del rezago educativo 2000-2003.

CUADRO A13 Producto Interno Bruto (PIB)

	PIB 2000 (pesos constantes de 2002)	PIB 2001 (pesos constantes de 2002)	PIB 2002 (pesos constantes de 2002)	PIB 2003 (pesos constantes de 2002)
AGUASCALIENTES	67,006,632,242	69,360,697,073	71,616,364,385	72,731,118,596
BAJA CALIFORNIA	200,030,359,300	193,695,640,820	189,340,957,581	195,380,539,629
BAJA CALIFORNIA SUR	31,933,102,839	33,154,322,987	33,336,876,823	35,386,536,455
CAMPECHE	69,185,892,655	72,456,063,186	73,266,823,868	78,707,301,099
CHIAPAS	92,622,307,651	93,943,022,229	96,801,909,254	98,777,542,112
CHIHUAHUA	252,182,546,499	242,848,016,697	243,427,542,033	253,447,369,851
COAHUILA	176,147,464,382	175,184,408,221	185,149,339,509	191,688,543,667
COLIMA	31,576,499,808	30,484,739,347	31,296,164,040	31,294,278,158
DISTRITO FEDERAL	1,332,560,206,609	1,316,303,033,830	1,331,092,963,095	1,308,110,297,461
DURANGO	68,519,517,798	71,149,186,775	72,243,442,960	76,881,002,339
ESTADO DE MÉXICO	551,770,469,606	557,937,659,807	552,566,040,243	553,898,495,749
GUANAJUATO	190,881,712,199	192,551,486,569	201,967,262,032	205,481,132,140
GUERRERO	100,772,378,896	101,391,063,762	100,398,449,947	101,632,274,244
HIDALGO	76,203,488,979	74,677,949,814	74,280,961,423	74,952,393,751
JALISCO	364,958,106,610	366,497,380,623	367,707,997,815	367,655,201,030
MICHOACÁN	124,013,707,451	122,434,548,817	121,558,508,108	125,465,650,457
MORELOS	75,803,891,025	78,454,698,597	77,780,883,737	80,665,819,702
NAYARIT	32,301,601,676	33,386,399,604	32,645,854,590	31,366,897,690
NUEVO LEÓN	397,034,427,216	396,445,996,301	409,142,011,925	423,246,524,414
OAXACA	88,848,533,075	89,972,825,652	88,876,732,122	89,584,295,081
PUEBLA	209,499,335,268	211,771,508,993	209,141,481,314	213,009,599,275
QUERÉTARO	96,065,573,043	96,156,498,715	98,816,587,508	100,055,518,870
QUINTANA ROO	82,284,373,463	87,015,088,710	87,948,194,400	92,904,103,463
SAN LUIS POTOSÍ	93,928,120,325	94,012,785,814	94,796,110,906	99,760,276,112
SINALOA	108,748,520,195	110,833,786,736	109,460,209,802	110,253,030,254
SONORA	151,387,865,521	152,609,930,580	145,711,844,673	149,625,767,973
TABASCO	71,085,529,990	71,521,499,923	70,210,217,905	71,023,033,423
TAMAULIPAS	177,128,608,981	172,629,333,503	178,829,694,124	189,214,285,425
TLAXCALA	30,690,823,795	31,542,835,320	30,834,377,093	31,586,700,643
VERACRUZ	232,622,793,920	231,582,351,468	232,010,402,663	236,763,673,768
YUCATÁN	78,597,455,490	80,495,880,886	80,399,136,907	82,161,125,338
ZACATECAS	37,311,541,861	38,429,885,570	41,978,366,332	43,366,688,501
NACIONAL	5,692,798,398,125	5,690,915,589,473	5,734,706,711,471	5,817,432,538,714

Fuentes: INEGI. Producto Interno Bruto por entidad federativa. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica; INEGI. Índice de Precios Implícitos. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica. Ver *Nota metodológica* en este informe.

CUADRO A14 Producto Interno Bruto per cápita

	PIB per cápita 2000 (pesos constantes de 2002)	PIB per cápita 2001 (pesos constantes de 2002)	PIB per cápita 2002 (pesos constantes de 2002)	PIB per cápita 2003 (pesos constantes de 2002)
AGUASCALIENTES	69,762	70,903	71,944	71,861
BAJA CALIFORNIA	78,736	73,830	69,981	70,106
BAJA CALIFORNIA SUR	73,015	73,593	71,906	74,237
CAMPECHE	97,526	100,174	99,434	104,932
CHIAPAS	22,607	22,551	22,874	22,995
CHIHUAHUA	80,691	76,148	74,860	76,497
COAHUILA	74,224	72,714	75,750	77,352
COLIMA	56,992	54,273	54,978	54,264
DISTRITO FEDERAL	151,202	149,369	151,045	148,425
DURANGO	45,119	46,572	47,040	49,827
ESTADO DE MÉXICO	40,859	40,589	39,515	38,959
GUANAJUATO	39,412	39,338	40,865	41,209
GUERRERO	31,673	31,660	31,173	31,403
HIDALGO	33,347	32,357	31,883	31,885
JALISCO	56,107	55,754	55,390	54,872
MICHOACÁN	29,962	29,420	29,072	29,883
MORELOS	46,883	47,896	46,895	48,053
NAYARIT	33,575	34,425	33,406	31,866
NUEVO LEÓN	101,589	99,667	101,127	102,915
OAXACA	24,803	24,902	24,405	24,420
PUEBLA	40,030	39,963	39,003	39,282
QUERÉTARO	66,050	64,757	65,237	64,803
QUINTANA ROO	91,497	92,793	90,094	91,562
SAN LUIS POTOSÍ	40,167	39,885	39,947	41,798
SINALOA	41,169	41,511	40,586	40,493
SONORA	66,170	65,514	61,480	62,089
TABASCO	36,557	36,295	35,175	35,142
TAMAULIPAS	61,730	58,921	59,819	62,070
TLAXCALA	31,097	31,404	30,179	30,407
VERACRUZ	32,468	32,179	32,111	32,651
YUCATÁN	46,530	46,986	46,285	46,663
ZACATECAS	26,598	27,315	29,765	30,689
NACIONAL	56,606	55,888	55,655	55,822

Fuentes: INEGI. Producto Interno Bruto a pesos constantes de 1993. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica; INEGI. Índice de Precios Implícitos. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de Información Económica; Conapo (2002b), *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*. Ver *Nota metodológica* en este informe.

CUADRO A15 Población por entidad federativa

	Población 2000			Población 2001			Población 2002			Población 2003		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	960,504	468,369	492,135	978,249	477,090	501,159	995,441	485,524	509,917	1,012,110	493,699	518,411
BAJA CALIFORNIA	2,540,519	1,288,890	1,251,629	2,623,527	1,331,747	1,291,780	2,705,614	1,374,129	1,331,485	2,786,944	1,416,096	1,370,848
BAJA CALIFORNIA SUR	437,351	223,388	213,963	450,508	230,426	220,082	463,617	237,432	226,185	476,673	244,406	232,267
CAMPECHE	709,412	359,451	349,961	723,304	366,502	356,802	736,839	373,370	363,469	750,078	380,076	370,002
CHIAPAS	4,097,136	2,064,672	2,032,464	4,165,798	2,098,192	2,067,606	4,231,931	2,130,400	2,101,531	4,295,692	2,161,370	2,134,322
CHIHUAHUA	3,125,292	1,578,717	1,546,575	3,189,171	1,611,713	1,577,458	3,251,773	1,644,028	1,607,745	3,313,171	1,675,722	1,637,449
COAHUILA	2,373,180	1,194,802	1,178,378	2,409,217	1,213,115	1,196,102	2,444,201	1,230,880	1,213,321	2,478,146	1,248,102	1,230,044
COLIMA	554,052	277,813	276,239	561,694	281,498	280,196	569,244	285,142	284,102	576,702	288,745	287,957
DISTRITO FEDERAL	8,813,141	4,317,387	4,495,754	8,812,401	4,311,847	4,500,554	8,812,585	4,306,796	4,505,789	8,813,276	4,302,018	4,511,258
DURANGO	1,518,633	757,784	760,849	1,527,734	761,763	765,971	1,535,788	765,219	770,569	1,542,945	768,221	774,724
ESTADO DE MÉXICO	13,504,347	6,753,272	6,751,075	13,745,918	6,872,761	6,873,157	13,983,714	6,990,241	6,993,473	14,217,493	7,105,605	7,111,888
GUANAJUATO	4,843,199	2,360,455	2,482,744	4,894,805	2,385,141	2,509,664	4,942,304	2,407,739	2,534,565	4,986,280	2,428,535	2,557,745
GUERRERO	3,181,608	1,584,474	1,597,134	3,202,517	1,593,884	1,608,633	3,220,736	1,601,924	1,618,812	3,236,344	1,608,635	1,627,709
HIDALGO	2,285,148	1,124,328	1,160,820	2,307,970	1,135,431	1,172,539	2,329,806	1,146,020	1,183,786	2,350,717	1,156,131	1,194,586
JALISCO	6,504,688	3,235,854	3,268,834	6,573,440	3,269,028	3,304,412	6,638,523	3,300,327	3,338,196	6,700,215	3,329,898	3,370,317
MICHOACÁN	4,139,084	2,028,206	2,110,878	4,161,584	2,038,357	2,123,227	4,181,275	2,047,083	2,134,192	4,198,576	2,054,610	2,143,966
MORELOS	1,616,869	805,909	810,960	1,638,020	815,646	822,374	1,658,624	825,110	833,514	1,678,689	834,309	844,380
NAYARIT	962,073	486,200	475,873	969,825	490,048	479,777	977,249	493,733	483,516	984,352	497,250	487,102
NUEVO LEÓN	3,908,238	1,968,271	1,939,967	3,977,712	2,003,142	1,974,570	4,045,812	2,037,285	2,008,527	4,112,602	2,070,750	2,041,852
OAXACA	3,582,180	1,762,053	1,820,127	3,613,032	1,777,024	1,836,008	3,641,774	1,790,881	1,850,893	3,668,513	1,803,708	1,864,805
PUEBLA	5,233,525	2,583,195	2,650,330	5,299,191	2,615,465	2,683,726	5,362,134	2,646,314	2,715,820	5,422,609	2,675,871	2,746,738
QUERÉTARO	1,454,428	722,779	731,649	1,484,873	737,795	747,078	1,514,721	752,498	762,223	1,543,993	766,891	777,102
QUINTANA ROO	899,312	463,625	435,687	937,736	483,715	454,021	976,188	503,804	472,384	1,014,654	523,880	490,774
SAN LUIS POTOSÍ	2,338,436	1,154,239	1,184,197	2,357,119	1,163,339	1,193,780	2,373,030	1,171,017	1,202,013	2,386,716	1,177,549	1,209,167
SINALOA	2,641,537	1,340,353	1,301,184	2,669,969	1,354,288	1,315,681	2,696,968	1,367,506	1,329,462	2,722,768	1,380,108	1,342,660
SONORA	2,287,867	1,161,344	1,126,523	2,329,425	1,182,473	1,146,952	2,370,065	1,203,131	1,166,934	2,409,841	1,223,338	1,186,503
TABASCO	1,944,503	980,014	964,489	1,970,535	992,400	978,135	1,996,050	1,004,521	991,529	2,021,046	1,016,366	1,004,680
TAMAULIPAS	2,869,400	1,444,050	1,425,350	2,929,861	1,474,375	1,455,486	2,989,530	1,504,284	1,485,246	3,048,421	1,533,776	1,514,645
TLAXCALA	986,932	489,509	497,423	1,004,430	498,300	506,130	1,021,719	506,982	514,737	1,038,789	515,549	523,240
VERACRUZ	7,164,716	3,561,134	3,603,582	7,196,588	3,573,748	3,622,840	7,225,341	3,584,813	3,640,528	7,251,304	3,594,499	3,656,805
YUCATÁN	1,689,180	843,444	845,736	1,713,182	855,364	857,818	1,737,031	867,199	869,832	1,760,729	878,960	881,769
ZACATECAS	1,402,773	685,763	717,010	1,406,914	687,466	719,448	1,410,337	688,839	721,498	1,413,115	689,903	723,212
NACIONAL	100,569,263	50,069,744	50,499,519	101,826,249	50,683,083	51,143,166	103,039,964	51,274,171	51,765,793	104,213,503	51,844,576	52,368,927

Fuentes: Conapo (2002b), *Proyecciones de la población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030*.

CUADRO A16 Población económicamente activa por entidad federativa

	Población 2000			Población 2001			Población 2002			Población 2003		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	374,680	245,601	129,079	384,341	252,053	132,288	394,249	258,669	135,580	404,506	265,463	139,043
BAJA CALIFORNIA	1,097,323	722,333	374,990	1,132,005	748,771	383,234	1,167,552	776,153	391,399	1,204,650	804,475	400,175
BAJA CALIFORNIA SUR	196,284	132,333	63,951	202,048	136,773	65,275	207,934	141,386	66,548	214,065	146,182	67,883
CAMPECHE	304,041	211,153	92,888	311,225	216,194	95,031	318,632	221,385	97,247	326,398	226,745	99,653
CHIAPAS	1,758,667	1,185,778	572,889	1,790,231	1,208,695	581,536	1,823,318	1,233,012	590,306	1,858,892	1,258,896	599,996
CHIHUAHUA	1,287,582	890,191	397,391	1,320,521	911,720	408,801	1,354,615	934,084	420,531	1,390,148	957,296	432,852
COAHUILA	982,425	679,880	302,545	1,003,979	692,071	311,908	1,026,023	704,781	321,242	1,048,664	718,008	330,656
COLIMA	257,958	166,302	91,656	261,196	169,434	91,762	264,511	172,641	91,870	267,914	175,930	91,984
DISTRITO FEDERAL	3,927,895	2,521,470	1,406,425	3,945,437	2,538,788	1,406,649	3,960,876	2,553,739	1,407,137	3,974,843	2,566,822	1,408,021
DURANGO	612,987	426,878	186,109	622,859	431,497	191,362	632,815	436,105	196,710	642,866	440,749	202,117
ESTADO DE MÉXICO	5,541,385	3,795,261	1,746,124	5,703,681	3,895,587	1,808,094	5,866,427	3,996,066	1,870,361	6,030,904	4,096,891	1,934,013
GUANAJUATO	1,971,884	1,301,007	670,877	2,004,769	1,320,343	684,426	2,038,602	1,340,348	698,254	2,073,463	1,361,073	712,390
GUERRERO	1,173,742	828,756	344,986	1,191,186	837,775	353,411	1,209,372	847,143	362,229	1,228,533	856,914	371,619
HIDALGO	926,322	622,288	304,034	942,247	631,911	310,336	958,758	641,990	316,768	976,006	652,537	323,469
JALISCO	3,014,933	1,934,273	1,080,660	3,037,266	1,956,481	1,080,785	3,061,031	1,980,062	1,080,969	3,086,723	2,005,139	1,081,584
MICHOACÁN	1,683,433	1,145,963	537,470	1,707,225	1,155,735	551,490	1,732,073	1,166,385	565,688	1,757,784	1,177,954	579,830
MORELOS	668,993	452,751	216,242	682,443	461,393	221,050	695,934	469,998	225,936	709,690	478,625	231,065
NAYARIT	433,595	289,894	143,701	437,867	293,236	144,631	442,250	296,684	145,566	446,768	300,261	146,507
NUEVO LEÓN	1,707,871	1,166,183	541,688	1,747,438	1,189,754	557,684	1,787,623	1,213,775	573,848	1,828,563	1,238,304	590,259
OAXACA	1,385,520	944,920	440,600	1,407,917	959,816	448,101	1,431,217	974,979	456,238	1,455,872	990,521	465,351
PUEBLA	2,178,046	1,435,585	742,461	2,215,073	1,463,707	751,366	2,253,100	1,492,283	760,817	2,293,093	1,521,481	771,612
QUERÉTARO	589,761	387,933	201,828	607,438	400,134	207,304	625,391	412,505	212,886	643,771	425,059	218,712
QUINTANA ROO	370,353	267,503	102,850	389,939	280,008	109,931	410,215	293,056	117,159	431,264	306,657	124,607
SAN LUIS POTOSÍ	950,093	639,371	310,722	964,376	648,499	315,877	978,791	657,637	321,154	993,596	666,871	326,725
SINALOA	1,188,616	798,877	389,739	1,203,541	809,648	393,893	1,218,774	820,697	398,077	1,234,677	832,076	402,601
SONORA	978,326	650,094	328,232	1,000,232	667,408	332,824	1,021,862	684,517	337,345	1,043,732	701,484	342,248
TABASCO	765,635	553,383	212,252	788,434	565,612	222,822	811,481	577,802	233,679	834,786	589,993	244,793
TAMAULIPAS	1,240,757	847,689	393,068	1,271,339	867,317	404,022	1,302,723	887,647	415,076	1,335,239	908,693	426,546
TLAXCALA	408,687	277,638	131,049	419,434	284,664	134,770	430,458	291,860	138,598	441,855	299,238	142,617
VERACRUZ	2,796,263	2,014,933	781,330	2,850,133	2,035,989	814,144	2,904,157	2,056,551	847,606	2,958,245	2,076,820	881,425
YUCATÁN	780,844	502,892	277,952	790,095	512,108	277,987	799,684	521,646	278,038	809,765	531,562	278,203
ZACATECAS	538,477	375,247	163,230	548,561	379,107	169,454	558,474	382,782	175,692	568,101	386,319	181,782
NACIONAL	42,093,378	28,414,360	13,679,018	42,884,476	28,922,228	13,962,248	43,688,922	29,438,368	14,250,554	44,515,376	29,965,038	14,550,338

Fuentes: Conapo (2004). *Proyecciones de la población económicamente activa de México y de las entidades federativas, 2000-2030.*

CUADRO A17 Número de representantes en los congresos estatales por sexo y entidad federativa

	Representación política 2000			Representación política 2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	27	24	3	27	24	3
BAJA CALIFORNIA	25	24	1	25	21	4
BAJA CALIFORNIA SUR	21	17	4	21	15	6
CAMPECHE	35	27	8	35	29	6
CHIAPAS	40	36	4	40	36	4
CHIHUAHUA	33	26	7	33	30	3
COAHUILA	32	26	6	35	28	7
COLIMA	20	16	4	25	22	3
DISTRITO FEDERAL	66 ^a	49 ^a	17 ^a	66 ^c	47 ^c	19 ^c
DURANGO	25	24	1	25	22	3
ESTADO DE MÉXICO	75	72	3	75	66	9
GUANAJUATO	36	33	3	35	29	6
GUERRERO	46	42	4	46	37	9
HIDALGO	29	27	2	29	24	5
JALISCO	40	37	3	40	37	3
MICHOACÁN	30	26	4	40	34	6
MORELOS	30	22	8	30	27	3
NAYARIT	30	26	4	30	25	5
NUEVO LEÓN	42	36	6	42	39	3
OAXACA	44	41	3	42	36	6
PUEBLA	39	34	5	41	32	9
QUERÉTARO	25	22	3	25	22	3
QUINTANA ROO	25	21	4	25 ^d	15 ^d	10 ^d
SAN LUIS POTOSÍ	27	23	4	27	25	2
SINALOA	40	31	9	40	34	6
SONORA	33	29	4	33	29	4
TABASCO	31	29	2	31	25	6
TAMAULIPAS	32	28	4	32	29	3
TLAXCALA	32	24	8	32	28	4
VERACRUZ	45	38	7	44 ^e	36 ^e	8 ^e
YUCATÁN	25	18	7	25	20	5
ZACATECAS	30	26	4	30	26	4
NACIONAL	628^b	519^b	109^b	628^b	519^b	109^b

Nota: Los datos se refieren al número de diputados de mayoría relativa y de representación porporcional.

a. <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/NIV135000500200>.

b. Datos sobre senadores: INEGI (2004c), "Mujeres y hombres en México 2004"; datos sobre diputados: <http://www.diputados.gob.mx/servicios/bancoleg/composic.htm>.

c. Oficina de Documentación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

d. <http://www.congresoqroo.gob.mx>.

e.. <http://www.legisver.gob.mx/LIXLegis.htm>. Todas las páginas electrónicas citadas se consultaron en marzo de 2005.

Fuentes: Columnas 1, 2 y 3: Inafed (2000), Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), base de datos en archivo magnético, a menos que se especifique otra fuente.

Columnas 4, 5 y 6: Inafed (2003), Sistema Nacional de Información Municipal, base de datos en archivo magnético, a menos que se especifique otra fuente.

CUADRO A18 Población ocupada en puestos de funcionarios y administradores por sexo y entidad federativa

	Funcionarios y directivos 2000			Funcionarios y directivos 2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	9,858	7,902	1,956	9,504	7,642	1,862
BAJA CALIFORNIA	29,105	23,393	5,712	36,998	26,566	10,432
BAJA CALIFORNIA SUR	4,002	3,143	859	5,421	3,490	1,931
CAMPECHE	6,328	4,791	1,537	5,228	3,864	1,364
CHIAPAS	13,996	11,120	2,876	22,162	17,318	4,844
CHIHUAHUA	27,372	21,142	6,230	35,904	27,293	8,611
COAHUILA	27,447	20,976	6,471	23,728	17,848	5,880
COLIMA	5,821	4,567	1,254	6,937	5,188	1,749
DISTRITO FEDERAL	191,804	140,533	51,271	158,277	122,306	35,971
DURANGO	12,639	9,209	3,430	10,866	7,983	2,883
ESTADO DE MÉXICO	96,259	72,525	23,734	76,017	57,940	18,077
GUANAJUATO	24,466	19,174	5,292	24,242	20,435	3,807
GUERRERO	15,177	10,703	4,474	15,056	11,214	3,842
HIDALGO	9,047	6,896	2,151	17,192	12,654	4,538
JALISCO	62,805	48,893	13,912	78,582	58,417	20,165
MICHOACÁN	13,596	8,921	4,675	12,153	8,754	3,399
MORELOS	11,093	9,581	1,512	10,433	8,687	1,746
NAYARIT	5,158	4,231	927	3,562	2,372	1,190
NUEVO LEÓN	71,961	59,331	12,630	61,661	50,561	11,100
OAXACA	8,622	6,284	2,338	12,304	10,468	1,836
PUEBLA	31,308	22,699	8,609	31,248	24,192	7,056
QUERÉTARO	15,536	11,612	3,924	15,921	11,531	4,390
QUINTANA ROO	11,675	8,276	3,399	8,021	6,815	1,206
SAN LUIS POTOSÍ	15,008	10,510	4,498	13,271	9,824	3,447
SINALOA	26,765	22,091	4,674	21,236	17,498	3,738
SONORA	26,504	21,442	5,062	27,366	21,404	5,962
TABASCO	9,425	6,930	2,495	9,686	6,560	3,126
TAMAULIPAS	37,466	30,541	6,925	26,380	19,394	6,986
TLAXCALA	5,651	4,180	1,471	5,151	3,702	1,449
VERACRUZ	40,940	30,695	10,245	34,728	22,059	12,669
YUCATÁN	13,163	10,103	3,060	10,425	8,216	2,209
ZACATECAS	7,720	6,485	1,235	7,732	6,624	1,108
NACIONAL	887,717	678,879	208,838	837,392	638,819	198,573

Nota: Datos correspondientes al trimestre abril-junio.

Fuentes: INEGI (2000b). Encuesta Nacional de Empleo 2000. INEGI (2002). Encuesta Nacional de Empleo 2002.

CUADRO A19 Población ocupada en puestos de profesionistas y técnicos por sexo y entidad federativa

	Profesionistas y técnicos 2000			Profesionistas y técnicos 2002		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
AGUASCALIENTES	43,981	21,646	22,335	50,977	26,063	24,914
BAJA CALIFORNIA	133,235	74,773	58,462	140,649	83,288	57,361
BAJA CALIFORNIA SUR	22,990	12,615	10,375	16,503	8,832	7,671
CAMPECHE	28,566	16,119	12,447	30,062	15,747	14,315
CHIAPAS	122,637	69,309	53,328	115,002	68,735	46,267
CHIHUAHUA	129,090	71,127	57,963	139,117	75,918	63,199
COAHUILA	99,377	52,053	47,324	100,043	50,040	50,003
COLIMA	22,689	12,043	10,646	26,226	14,959	11,267
DISTRITO FEDERAL	589,660	338,685	250,975	684,888	371,145	313,743
DURANGO	53,742	27,547	26,195	50,666	25,525	25,141
ESTADO DE MÉXICO	538,576	286,933	251,643	544,161	291,651	252,510
GUANAJUATO	134,273	69,880	64,393	137,654	67,285	70,369
GUERRERO	118,278	62,421	55,857	111,262	58,315	52,947
HIDALGO	57,776	23,325	34,451	60,677	24,084	36,593
JALISCO	257,511	137,861	119,650	268,487	146,233	122,254
MICHOACÁN	111,013	60,180	50,833	113,160	52,088	61,072
MORELOS	62,267	31,626	30,641	69,656	29,857	39,799
NAYARIT	39,012	20,138	18,874	39,011	19,649	19,362
NUEVO LEÓN	228,287	129,234	99,053	224,044	122,988	101,056
OAXACA	78,880	44,482	34,398	103,077	57,205	45,872
PUEBLA	153,920	76,893	77,027	196,350	103,757	92,593
QUERÉTARO	59,219	31,334	27,885	63,472	31,924	31,548
QUINTANA ROO	38,976	24,284	14,692	43,807	27,519	16,288
SAN LUIS POTOSÍ	79,372	40,192	39,180	82,908	38,881	44,027
SINALOA	98,033	55,617	42,416	91,049	44,431	46,618
SONORA	88,402	51,360	37,042	95,093	54,128	40,965
TABASCO	68,548	40,104	28,444	91,957	53,384	38,573
TAMAULIPAS	116,450	64,138	52,312	132,561	72,103	60,458
TLAXCALA	34,342	16,299	18,043	39,730	22,013	17,717
VERACRUZ	224,078	123,382	100,696	205,273	111,139	94,134
YUCATÁN	61,760	35,471	26,289	69,203	36,114	33,089
ZACATECAS	37,050	18,153	18,897	46,968	21,682	25,286
NACIONAL	3,931,990	2,139,224	1,792,766	4,183,693	2,226,682	1,957,011

Nota: Datos correspondientes al trimestre abril-junio. Incluye maestros y trabajadores del arte.

Fuentes: INEGI (2000b). Encuesta Nacional de Empleo 2000. INEGI (2002). Encuesta Nacional de Empleo 2002.

CUADRO A20 IDH y componentes para las regiones de México 2000-2003^a

Posición según IDH	Región	Índice de Desarrollo Humano			
		2000	2001	2002	2003
1	NOROESTE	0.8054	0.8072	0.8073	0.8102
2	NORESTE	0.8196	0.8206	0.8241	0.8280
3	CENTRO	0.7971	0.7995	0.8014	0.8031
4	OCCIDENTE	0.7705	0.7731	0.7769	0.7798
5	SUR	0.7342	0.7382	0.7420	0.7458

Posición según IDH	Región	Índice de Salud			
		2000	2001	2002	2003
1	NOROESTE	0.8286	0.8333	0.8379	0.8424
2	NORESTE	0.8291	0.8338	0.8383	0.8427
3	CENTRO	0.8244	0.8291	0.8337	0.8381
4	OCCIDENTE	0.8176	0.8226	0.8273	0.8320
5	SUR	0.7983	0.8037	0.8088	0.8139

Posición según IDH	Región	Índice de Educación			
		2000	2001	2002	2003
1	NOROESTE	0.8397	0.8494	0.8463	0.8495
2	NORESTE	0.8440	0.8535	0.8510	0.8535
3	CENTRO	0.8273	0.8388	0.8359	0.8384
4	OCCIDENTE	0.8018	0.8129	0.8102	0.8130
5	SUR	0.7588	0.7773	0.7728	0.7774

Posición según IDH	Región	Índice de Ingreso			
		2000	2001	2002	2003
1	NOROESTE	0.7478	0.7448	0.7377	0.7387
2	NORESTE	0.7857	0.7811	0.7830	0.7877
3	CENTRO	0.7398	0.7379	0.7347	0.7327
4	OCCIDENTE	0.6920	0.6913	0.6931	0.6945
5	SUR	0.6454	0.6455	0.6443	0.6462

Nota: Las cifras corresponden a los promedios ponderados por la población de cada entidad.

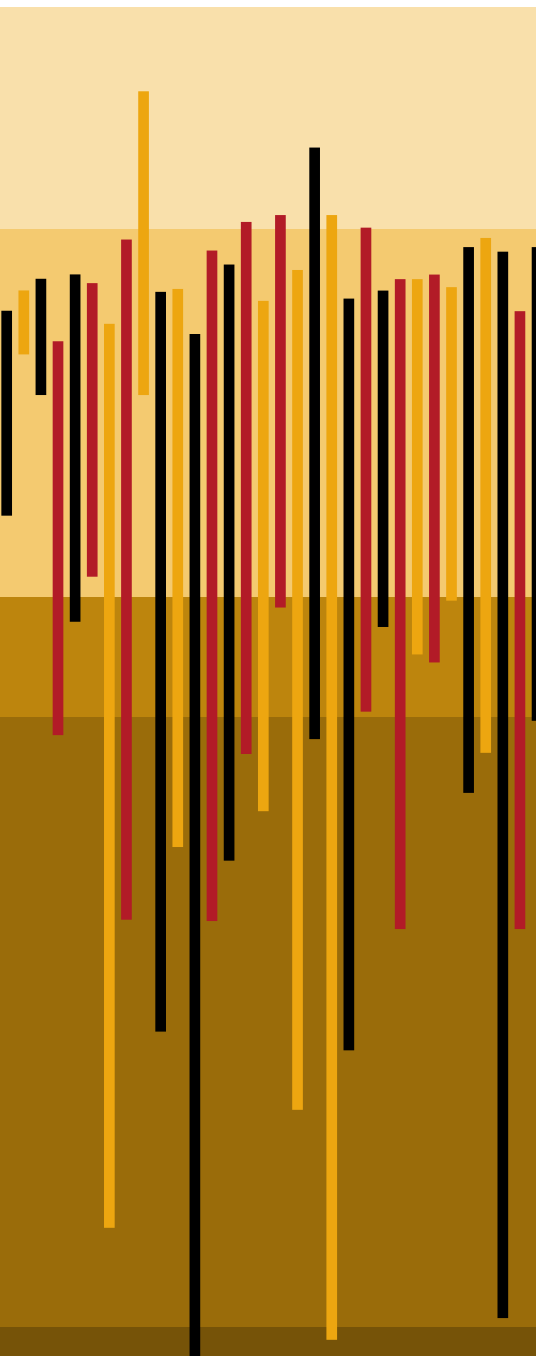
a. La regionalización corresponde a la definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Fuentes: Cálculos con base en los cuadros A7 y A15 del apéndice estadístico.

CUADRO A21 Índice de Incidencia Delictiva y Violencia (IIDV), 2000

	Posición según IIDV	Índice	Incidencia	Robos reportados (por cada 100 mil habitantes)	Homicidios intencionales (por cada 100 mil habitantes)	Lesiones intencionales (por cada 100 mil habitantes)	Resto de delitos (por cada 100 mil habitantes)
AGUASCALIENTES	31	12.87	BAJA	332	1.48	91	1,892
BAJA CALIFORNIA	1	63.13	ALTA	2,114	18.49	426	2,972
BAJA CALIFORNIA SUR	7	36.51	MEDIA BAJA	1,228	7.31	311	247
CAMPECHE	27	17.52	BAJA	202	7.96	109	3,276
CHIAPAS	16	24.95	MEDIA BAJA	155	31.65	104	1,546
CHIHUAHUA	9	33.75	MEDIA BAJA	857	17.66	160	3,944
COAHUILA	18	22.26	BAJA	363	4.92	202	2,501
COLIMA	32	10.05	BAJA	182	8.29	30	1,484
DISTRITO FEDERAL	2	56.73	ALTA	1,252	8.24	224	16,234
DURANGO	11	29.09	MEDIA BAJA	447	19.6	224	1,037
ESTADO DE MÉXICO	8	36.26	MEDIA BAJA	566	20.81	236	3,955
GUANAJUATO	26	17.94	BAJA	314	4.87	159	1,728
GUERRERO	6	38.55	MEDIA ALTA	345	45.43	127	3,906
HIDALGO	28	16.77	BAJA	212	6.08	150	1,722
JALISCO	22	19.44	BAJA	541	7.69	66	3,657
MICHOACÁN	30	15.79	BAJA	232	12.22	96	1,131
MORELOS	12	27.84	MEDIA BAJA	634	22.63	40	4,876
NAYARIT	17	24.37	MEDIA BAJA	414	8.15	161	4,059
NUEVO LEÓN	13	27.28	MEDIA BAJA	599	3.21	236	3,150
OAXACA	4	38.97	MEDIA ALTA	233	54.03	161	1,147
PUEBLA	21	20.77	BAJA	334	11.29	160	1,435
QUERÉTARO	24	18.24	BAJA	460	4.34	135	1,845
QUINTANA ROO	3	44.24	MEDIA ALTA	1,061	18.74	323	2,641
SAN LUIS POTOSÍ	10	31.94	MEDIA BAJA	397	11.05	335	1,613
SINALOA	20	21	BAJA	358	19.67	70	2,297
SONORA	23	18.6	BAJA	286	8.57	161	1,182
TABASCO	5	38.79	MEDIA ALTA	459	11.1	397	3,213
TAMAULIPAS	15	26.84	MEDIA BAJA	559	8.03	223	2,211
TLAXCALA	19	21.92	BAJA	180	29.09	77	1,162
VERACRUZ	25	18.03	BAJA	197	6.73	151	2,413
YUCATÁN	14	27.03	MEDIA BAJA	571	1.51	300	1,276
ZACATECAS	29	16.14	BAJA	271	5.17	153	1,024

Fuentes: Columnas 1 a 6: Zepeda (2004). Crimen sin Castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México, FCE-CIDAC, México. pp. 68-69; columna 7: ICESI (2002). Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas.



El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* es el segundo informe de esta naturaleza preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México. Este informe parte del análisis de las desigualdades regionales mostradas en el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* y toma como base el *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México* para proponer una visión local del desarrollo humano.

Una de las conclusiones más importantes es que la dinámica local, en términos económicos, sociales e institucionales, explica en gran medida las desigualdades entre individuos y entre regiones del país. La precariedad de la inversión y los obstáculos que enfrenta la gestión pública que se observan a nivel local frenan al ejercicio de los derechos y de las libertades individuales. La mayor o menor participación social y política también aparece como un componente a tomar en cuenta.

El presente análisis también muestra que el marco institucional y legal vigente, a pesar de sus limitaciones, permite un margen de acción considerable a las autoridades municipales para potenciar la generación de ingresos, la promoción de la salud y el mejoramiento del logro educativo. Todo lo anterior atendiendo a un criterio de mayor equidad. Por otra parte, el informe analiza dos aspectos institucionales de gran relevancia para las personas: la seguridad pública y la impartición de justicia. Una débil protección a la integridad física y patrimonial de los individuos obstaculiza inevitablemente su desarrollo humano. En todos los casos, el diagnóstico aporta opciones de política pública que podrían mejorar estos aspectos.

Este informe continúa el proceso de discusión pública sobre el desarrollo humano y la desigualdad en México con criterios de rigor analítico y pertinencia práctica. Son ya numerosos los individuos, instituciones académicas, representantes de la sociedad civil, instancias de los gobiernos federal, estatales y locales y líderes de opinión, que se han incorporado a este diálogo. Para el PNUD es motivo de gran satisfacción entregar a la sociedad mexicana y a sus autoridades este segundo informe, el cual intenta seguir enriqueciendo el debate para convertirse en una herramienta útil de política pública que promueva un desarrollo humano satisfactorio en México, que trascienda el marco puramente económico y atienda a la posibilidad del ejercicio efectivo de la libertad de los individuos, independientemente de sus condiciones económicas o de su localización.