

# 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
	<b>NACIONAL</b>	<b>0.7937</b>	<b>0.8270</b>	<b>0.8190</b>	<b>0.7352</b>

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
	<b>NACIONAL</b>	<b>0.7937</b>	<b>0.8270</b>	<b>0.8190</b>	<b>0.7352</b>

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.