

Colaboración Especial

La desigualdad municipal

David Gómez Álvarez

Desde que se dio a conocer el déficit en las finanzas públicas, cientos de gobiernos municipales de todos los estados de la República han anunciado lo insólito: la cancelación de obras públicas ya iniciadas, la interrupción de servicios públicos básicos y hasta la suspensión de pagos supuestamente presupuestados, incluidos los salarios de los propios burócratas.

Cada vez más ayuntamientos del país están, para efectos prácticos, quebrados, pero sin poder irse a la quiebra: no son empresas, sino gobiernos que no pueden simplemente dejar de funcionar. Más allá de la coyuntura de crisis, lo cierto es que los gobiernos locales de México enfrentan cada vez mayores dificultades para cumplir con su encomienda constitucional.

El más reciente informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México aborda, precisamente, este preocupante asunto: las (in)capacidades institucionales de los municipios en México. En efecto, el tercer informe estatal sobre desarrollo humano aborda —a partir de un caso: el del gobierno del estado de Jalisco y sus municipios— la problemática institucional de los municipios del país.

La premisa central del enfoque de las capacidades institucionales para el desarrollo humano local es que esas capacidades determinan, en gran medida, las posibilidades que tiene un gobierno para incidir en la expansión de las libertades reales de los individuos dentro de una comunidad determinada. Dicho de otro modo, la posibilidad de que el gobierno más cercano a la gente —el ayuntamiento— pueda o no cumplir con su función afecta la expansión de las capacidades básicas de los individuos, que no es sino el desarrollo humano de acuerdo con el propio PNUD. Sin embargo, cuando los gobiernos locales no cuentan con las reglas e instrumentos de política pública necesarios, sus capacidades se ven limitadas y, por tanto, en lugar de ser detonadores del desarrollo, se convierten en obstáculos para el mismo.

De ahí que uno de los hallazgos principales del informe no sorprenda: al igual que existe

una alta desigualdad en el desarrollo humano entre los mexicanos, también existe una elevada desigualdad institucional entre los municipios del país, entendida como la capacidad diferenciada de respuesta gubernamental a demandas sociales específicas. Si bien la relación entre desarrollo humano y capacidades institucionales municipales no es directa ni unidimensional, sí existe una correlación positiva (no necesariamente causal) que permite identificar vínculos concretos que explican la interacción entre ambas dimensiones.

Una de las aportaciones más interesantes del informe es la creación de un índice que permite medir a los municipios de México de acuerdo con cuatro dimensiones institucionales: capacidad fiscal, capacidad de dotación de servicios públicos, capacidad administrativa y capacidad de rendición de cuentas. Construido a partir de diversos datos censales y de encuestas oficiales, el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) ofrece una suerte de “ranking” de los municipios del país.

Así, los 10 municipios con el puntaje más alto en este índice son: San Pedro Garza García, Nuevo León; Naucalpan, estado de México; Veracruz; Corregidora, Querétaro; Cuautitlán Izcalli, estado de México; Chihuahua; Guadalajara, Jalisco; Mexicali, Baja California; San Nicolás de los Garza, Nuevo León; y Gómez Palacios, Durango. En contraste, el municipio con menor calificación es San Pedro Taviche, Oaxaca; seguido de Pungarabato, Guerrero.

El informe del PNUD advierte que la desigualdad en los niveles de desarrollo humano entre los municipios del país es parcialmente un reflejo de la desigual distribución de las capacidades institucionales en los gobiernos locales. No es casual que los municipios con un desarrollo humano alto sean los que cuentan con ayuntamientos de alta capacidad institucional y viceversa.

Por tanto, el argumento central del informe es por demás relevante en esta coyuntura de bancarrota municipal: las capacidades institucionales importan por sí mismas, pero sobre todo por sus efectos en términos de las políticas públicas y los bienes y servicios públicos provistos por los gobiernos municipales, que se traducen en mayores libertades ciudadanas y, en consecuencia, en un mayor desarrollo humano.

Consultor del PNUD y académico del ITESO

