

Transformando México *desde lo local*



Transformando México *desde lo local*

Informe de Desarrollo Humano Municipal
2010-2015



**Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015
Transformando México desde lo local**

<http://www.mx.undp.org>

Copyright © 2019

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo, C.P.
11000, Ciudad de México

**Elaborado y publicado por el Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)**

Las opiniones, recomendaciones y análisis aquí expresados no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de sus Estados Miembros.

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 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Corrección de estilo: Juan Antonio Rosado Zacarías

Diseño editorial: Milian Diseño y Kunts Gráfico

Impreso en México por Offset Santiago S.A. de C.V.

Marzo de 2019

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO**

Katyna Argueta

Representante Residente a.i.
del PNUD en México

Cynthia Valdés

Oficial Nacional de Desarrollo Social y Económico
Incluyente del PNUD en México

Anwar Suárez

Gerente del Programa de Desarrollo Social
y Económico Incluyente del PNUD en México

**EQUIPO ENCARGADO DEL INFORME DE
DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL 2010 – 2015**

Coordinador y autor

José Luis Bustos

Especialistas en indicadores de desarrollo humano

Claudia Córdova

Mónica Quinzá

Equipo administrativo

Viridiana Orozco

Vanessa Terrazas

**CONSEJO ASESOR DEL INFORME DE DESARROLLO
HUMANO MUNICIPAL 2010-2015**

“TRANSFORMANDO MÉXICO DESDE LO LOCAL”

Mariana Campos

México Evalúa

Ady Patricia Carrera Hernández

Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del
Instituto Politécnico Nacional

Milena Dovalí Delgado

OXFAM México

Manuel Guadarrama

Instituto Mexicano para la Competitividad

Tonatiuh Guillén

El Colegio de la Frontera Norte

Jorge Aurelio Ibarra Salazar

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Mauricio Merino Huerta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Oliver David Meza Canales

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Ricardo Pérez Cuevas

Instituto Nacional de Salud Pública

Javier Rojas

Centro de Investigación y Docencia Económicas

José María Serna de la Garza

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad
Nacional Autónoma de México

Ramiro Suárez

Instituto Mexicano para la Competitividad

Diego Vázquez Pimentel

OXFAM México

Contenido

Lista de acrónimos	13
Reconocimientos	17
Presentación	21
Resumen ejecutivo	23
Capítulo 1.	
Introducción: los pilares del desarrollo humano	29
a. El desarrollo humano como expansión de las libertades	29
b. El principio de universalismo	31
c. El principio de sostenibilidad	33
d. El Índice de Desarrollo Humano	34
e. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	38
f. El IDH y la Agenda 2030	40
g. Conclusiones	41
Capítulo 2.	
Desarrollo humano en los municipios de México: avances a ritmo lento	43
a. Medición del desarrollo humano y cobertura del Informe	43
b. Panorama del desarrollo humano en los municipios mexicanos 2010-2015	44
c. Educación: menor desarrollo, pero mayores avances	54

d. Salud: desarrollo promedio alto, pero a la baja	58
e. Ingreso: estancamiento con avances focalizados	62
f. Desigualdad persistente	67
g. El desarrollo humano en los municipios de las zonas metropolitanas de México	79
h. Conclusiones	85
i. Municipios con mayor y menor Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa	87
Capítulo 3.	
Las facultades y capacidades municipales para avanzar en la Agenda 2030	97
a. Facultades de los gobiernos municipales y los ODS de la Agenda 2030	98
b. Capacidades para el desarrollo humano	108
c. Capacidades de los municipios mexicanos	111
d. Conclusiones	126
Capítulo 4.	
Propuestas para transformar a México desde lo local	129
a. Propuestas para mejorar el entorno institucional	134
b. Propuestas para fomentar la creación de liderazgos locales comprometidos con los ODS	138
c. Propuestas para mejorar la rendición de cuentas	144
d. Propuestas para promover la construcción de soluciones respaldadas por el conocimiento	146
Capítulo 5.	
Herramientas del PNUD para el fortalecimiento de los municipios y el avance de los ODS	151
a. Desarrollo de capacidades	151
b. Localización de los ODS	155
c. Evaluación rápida integrada	158
d. Metodología de combos	159
e. Curso virtual "Agenda 2030: planeación y gestión para el desarrollo sostenible en México"	163
f. Algunas alternativas de financiamiento	164
g. Conclusiones: herramientas acordes con las capacidades y con el desarrollo humano	168
Conclusiones.	
El reto es transformar a México desde los municipios	171

a. La desigualdad en el crecimiento del IDH es un fenómeno regional y México es parte de él	171
b. Desarrollo humano en los municipios de México: crecimiento lento y desigual	172
c. Disparidades en educación, salud e ingreso en los municipios.	172
d. Mejorar el IDH a partir de soluciones locales	173

Anexo 1.

Tendencias del desarrollo humano y de las capacidades funcionales en los municipios de cada entidad federativa	177
Aguascalientes	178
Baja California	182
Baja California Sur	186
Campeche	190
Ciudad de México	194
Coahuila	198
Colima	202
Chiapas	206
Chihuahua	210
Durango	214
Guanajuato	218
Guerrero	222
Hidalgo	226
Jalisco	230
Estado de México	234
Michoacán	238
Morelos	242
Nayarit	246
Nuevo León	250
Oaxaca	254
Puebla	258
Querétaro	262
Quintana Roo	266
San Luis Potosí	270
Sinaloa	274

Sonora	278
Tabasco	282
Tamaulipas	286
Tlaxcala	290
Veracruz	294
Yucatán	298
Zacatecas	302
Anexo 2.	
Indicadores principales de las 74 Zonas Metropolitanas	307
Anexo 3.	
Metodología del Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015	313
I. Metodología del componente de educación	314
II. Metodología del componente de ingreso	317
III. Metodología del componente de salud	319
IV. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal	320
Anexo 4.	
Metodología para relacionar las principales facultades formales de los municipios mexicanos y los ODS	323
Anexo 5.	
Metodología del Índice de Capacidades Funcionales Municipales	327
I. Subíndice de capacidades para involucrar actores relevantes	328
II. Subíndice de capacidades para diagnosticar	330
III. Subíndice de capacidades para formular políticas y estrategias	331
IV. Subíndice de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar	332
V. Subíndice de capacidades para evaluar	333
VI. Cálculo del Índice de Capacidades Funcionales Municipales	334
Referencias	337
Bibliografía	345

Lista de acrónimos

APP	Asociaciones Público-Privadas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BIS	Bonos de impacto social
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAISM	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal
FORTAMUN	Fondo de fortalecimiento municipal
ICFM	Índice de capacidades funcionales municipales
IDH	Índice de desarrollo humano
IDH -D	Índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad
IDIM	Índice de desarrollo institucional municipal
IE	Índice de Educación
II	Índice de Ingreso
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad

- INAFED** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
- INDETEC** Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- INEGI** Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- INSP** Instituto Nacional de Salud Pública
- IPN** Instituto Politécnico Nacional
- IS** Índice de Salud
- LCF** Ley de Coordinación Fiscal
- MCI** Medición multidimensional de las capacidades institucionales
- MCS** Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH
- OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ODM** Objetivos de Desarrollo del Milenio
- ODS** Objetivos de Desarrollo Sostenible
- ONU** Organización de las Naciones Unidas
- OSI** Organismos de seguimiento e implementación de la Agenda 2030
- PIB** Producto Interno Bruto
- PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RIA** Evaluación rápida integrada
- SEDATU** Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social
- SEGOB** Secretaría de Gobernación
- SFP** Secretaría de la Función Pública
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- TMI** Tasa de Mortalidad Infantil
- ZM** Zonas Metropolitanas

Reconocimientos

El análisis, las conclusiones y recomendaciones de este Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010 – 2015 son responsabilidad exclusiva del equipo a cargo de su elaboración, dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México.

La publicación de este Informe hubiera sido imposible sin el respaldo y colaboración de diversas instituciones y personas. El equipo a cargo del Informe agradece especialmente a la Secretaría de Bienestar¹ por su interés en dar continuidad a la generación de indicadores sobre desarrollo humano en el ámbito municipal, quienes junto con el PNUD financiaron este informe. Las aportaciones de María del Consuelo Lima Moreno, Edgar Ramírez Medina, Blanca Lilia García López, Oliver Arroyo Ramón, Pedro de Jesús Jaimes Villarreal, Iván Rico y Adán Peña fueron muy relevantes para orientar el contenido de este documento.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) aportaron información fundamental para la construcción de los componentes de ingreso y salud del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH). Corresponde dar las gracias, en particular, a Ricardo Aparicio del CONEVAL, y a Patricia Chemor Ruíz y a María de la Cruz Muradas Troitiño, del CONAPO, así como a sus equipos de trabajo, por su seguimiento y atención a las peticiones del PNUD México.

Este Informe reúne reflexiones fundamentales de académicos, funcionarios públicos, miembros de organizaciones sociales y de centros de investigación, quienes hicieron aportaciones durante tres Mesas de diálogo celebradas para enriquecer el documento. Un agradecimiento profundo a Mauricio Merino Huerta del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Nancy Bernal, Jorge Álvarez Colín y Gerardo Florentino Galán del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); Milena Dovalí y Diego Vázquez Pimentel, de OXFAM México; Ricardo Pérez Cuevas del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Jorge Aurelio Ibarra Salazar del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Manuel Guadarrama y Ramiro Suárez del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Valeria Mendiola de México, ¿cómo vamos?, Mariana Campos de México Evalúa y Tonatiuh Guillén del Colegio de la Frontera Norte .

¹ Anteriormente Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El equipo a cargo del Informe agradece a Antonio Molpeceres, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en México. Además, este Informe se benefició de la confianza, el liderazgo y respaldo de Katyna Argueta; de la rigurosidad y guía de Cynthia Valdés, del apoyo de Anwar Suárez y del compromiso de Claudia Córdova.

Mención especial merecen Annabelle Sulmont y Helke Enkerlin, quienes revisaron los cálculos del Índice de Desarrollo Humano. Milorad Kovacevic y Carolina Rivera, de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en Nueva York, complementaron esta revisión de manera brillante. Asimismo, el impulso inicial de George Gray Molina fue invaluable.

El Informe también contó con el respaldo administrativo de Viridiana Orozco y Vanessa Terrazas, el apoyo de Cristian Valverde, la orientación de Pholet Martínez, la atención de Daniela Vallarino y Mercedes Pérez, y las aportaciones de Ana Laura del Toro y Víctor Franco; todos, miembros del equipo del PNUD en México.

Finalmente, la corrección de estilo, a cargo de Juan Antonio Rosado Zacarías, el diseño de Maximiliano Rosette y Ulises Rosette, y la disposición de Ana Paola Ramírez y Wendy Sánchez, fueron aportaciones valiosas para consolidar este documento.

Presentación

La verdadera riqueza de una nación está en su gente. Éste es el mensaje central que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido, desde hace casi tres décadas, para orientar la acción pública hacia la ampliación de las oportunidades de las personas, a fin de que alcancen su máximo potencial, fortaleciendo sus derechos humanos, libertades y capacidades.

Esta visión del desarrollo ha tenido profundos efectos en expertos y académicos, y sobre todo en nuevas generaciones de autoridades responsables de la elaboración de políticas, programas y proyectos públicos, en los ámbitos internacional, nacional, subnacional y local. Bajo este enfoque, la manera de pensar, identificar, analizar y evaluar el bienestar de las personas se ha modificado: el cambio principal ha consistido en reconocer que el desarrollo humano va más allá del crecimiento del ingreso nacional, ya que también comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial, llevar adelante una vida larga, saludable, productiva, creativa, próspera y digna; y ser libres de aplicar sus conocimientos y talentos para configurar su propio destino.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sido una herramienta fundamental para construir y respaldar este cambio de paradigma en todo el mundo. En México, desde 2003, el PNUD ha publicado los Informes sobre el IDH de manera periódica, con el propósito de examinar los vínculos, tanto positivos como negativos, entre distintas variables y el desarrollo humano de las personas. Estas publicaciones han enriquecido el debate público en temas como la brecha de género en el desarrollo humano, la desigualdad y la movilidad social en el país, o la equidad en el ejercicio del gasto público. Han sido precursoras de avances posteriores, como fue la adopción de la medición multidimensional de la pobreza en México.

Por su parte, la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen el carácter multidimensional del desarrollo y la integralidad indispensable para impulsarlo. Promueven una mirada de abajo hacia arriba, con una perspectiva más focalizada en lo local, por ser este ámbito el más cercano a las personas. Con sus 169 metas y 232 indicadores interconectadas e indivisibles, brindan una brújula de navegación hacia el desarrollo humano, con énfasis en la sostenibilidad intra e intergeneracional, es decir, sin dejar a nadie atrás en el presente ni en el futuro.

En conjunto, el IDH, como instrumento de medición, y los ODS, como puntos de definición estratégica hacia lo deseable y alcanzable para el 2030, son los elementos que estructuran este *Informe de Desarrollo Municipal 2010 – 2015. Transformando México desde lo local*, cuyo fin principal es

guiar la transformación de México desde el ámbito local. El Informe muestra un diagnóstico sobre desarrollo humano en los municipios del país y explora sus facultades y capacidades reales para mejorar el bienestar de sus habitantes. El mensaje principal es que el desarrollo de capacidades de los municipios es fundamental para reducir las desigualdades en el IDH y avanzar en el logro de los ODS.

Este Informe busca contribuir a que los principios fundamentales del desarrollo humano y de la Agenda 2030 (sostenibilidad, libertades para todos y todas, sin dejar a nadie atrás) dejen de ser conceptos filosóficos y se conviertan en una realidad práctica, en la que participen todos los actores: los tres órdenes de gobierno y las organizaciones sociales; además de aquellos que tienen un gran potencial de incidencia positiva, pero que aún no se incorporan totalmente al logro de los ODS, como la iniciativa privada.

El Informe incluye un conjunto de propuestas enfocadas en reformar el entorno institucional, en crear liderazgos locales comprometidos con la apropiación de los ODS, en fortalecer la rendición de cuentas y en promover la construcción de soluciones basadas en el conocimiento de las necesidades de las personas. Estas propuestas buscan también mejorar la gestión de las finanzas públicas municipales y alinear el uso de los recursos a la obtención de resultados de los ODS. En conjunto, estas propuestas pretenden ser una respuesta integral y ambiciosa, pero a la vez, factible para transformar a México desde lo local.

El PNUD pone al servicio de las y los mexicanos este Informe -que cuenta con un amplio respaldo teórico y práctico, tanto nacional como internacional- con el objetivo de acompañar la transformación del país, reforzando los principios fundamentales que propician los avances en materia de desarrollo humano, e impulsando las redefiniciones necesarias para acelerar este proceso en México, **sin dejar a nadie atrás.**

KATYNA ARGUETA
Representante Residente a.i., PNUD México

Resumen ejecutivo

Este *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local* busca convertirse en un referente para que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno emprendan las reformas necesarias con objeto de mejorar las capacidades de los municipios y orientar sus acciones hacia el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Con el propósito de lograr dicho objetivo, el Informe muestra dos diagnósticos: el del desarrollo humano de cada municipio del país y el relativo al estado actual de sus capacidades para diseñar, poner en práctica y evaluar políticas, programas y proyectos públicos. A partir de dichos diagnósticos, cada municipio puede identificar cuál es su desarrollo humano promedio y qué tipo de capacidades requiere mejorar de manera más urgente.

Asimismo, el Informe brinda un conjunto de recomendaciones para impulsar el desarrollo de capacidades en los municipios de México. Estas recomendaciones abarcan cuatro áreas que la experiencia del PNUD ha mostrado como claves para avanzar en esta dirección: el entorno institucional, el liderazgo político, el conocimiento y la rendición de cuentas. Como complemento a este marco de acción, el presente Informe describe cinco herramientas que los municipios tienen a su alcance para conducir la gestión de sus asuntos, así como algunas alternativas para el financiamiento de proyectos enfocados en el desarrollo humano.

La metodología para elaborar los Índices que sus-

tentan el Informe se halla en los anexos, que contienen una ficha para cada entidad federativa, la cual incluye las tendencias en el desarrollo humano y las capacidades de gestión de los municipios que las integran.

1. Desarrollo humano a un ritmo lento y desigual

El primero de los diagnósticos, el relativo al desarrollo humano, muestra un panorama contrastante. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal promedio ha aumentado; los municipios más rezagados han avanzado más rápidamente que el resto, y la desigualdad es ligeramente menor. No obstante, el ritmo de avance en el IDH es lento, sobre todo en salud, y la desigualdad sigue siendo amplia.

- El IDH promedio de los municipios de México aumentó, de 2010 a 2015, a una tasa de 0.59% anual (2.9% acumulado en los cinco años), por lo que pasó de 0.737 a 0.759.
- Por componentes, el Índice de Educación promedio de los municipios mejoró más que el resto, a una tasa de 1.2% anual, aunque es el más rezagado (0.613 en 2010 y 0.651 en 2015).
- En el Índice de Ingreso, también hay avances globales, con una tasa de crecimiento promedio de 0.37% anual. El valor promedio de este Índice fue 0.752 en 2010 y 0.766 en 2015.
- Por su parte, el Índice de Salud tuvo un in-

crecimiento de 0.11% anual, ya que pasó de 0.872 a 0.877.

- Los promedios ocultan las contrastantes realidades del país:
 - La demarcación con mayor IDH en 2015, la alcaldía de Benito Juárez, en la Ciudad de México (0.944), con un IDH similar al de Suiza; y la de menor IDH, Cochoapa el Grande, en Guerrero (0.420), con un valor parecido al de Burundi, es de 52 puntos. En otras palabras, Benito Juárez tiene un IDH 2.2 veces mayor al de Cochoapa.
 - De los diez municipios con mayor IDH en el país, seis están en la Ciudad de México, dos en Nuevo León, uno en Oaxaca y otro en Querétaro. Su IDH es comparable al de países como Reino Unido, Israel o España. Por su parte, los municipios con menor IDH están en Oaxaca (4), Chiapas (2), Chihuahua (2), Veracruz (1) y Jalisco (1), con valores similares a países como Malawi, Etiopía o República Democrática del Congo.
 - La comparación del promedio de desarrollo humano, al interior de las entidades, muestra el mismo problema: mientras que en la Ciudad de México el promedio de sus alcaldías es 0.844, en Chiapas, con el promedio más bajo, el mismo indicador es igual a 0.664.
- Otra cara de la desigualdad del país se encuentra en sus 74 zonas metropolitanas (ZM) más importantes, donde 63% de los mexicanos vive en los 417 municipios y alcaldías que las integran.
 - La desigualdad es la manifestación principal de la dualidad de oportunidades y retos para las ZM del país. Esta desigualdad se da entre ellas (hay una diferencia de 13 puntos en el IDH de las zonas con los valores promedio extremos), pero sobre todo en el interior de cada una.
 - Por ejemplo, en la ZM del Valle de México, que alberga a 17% de los mexicanos, Villa del Carbón, en el Estado de México, tiene un IDH 30 puntos menor al de Benito Juárez, en la Ciudad de México.
 - Las diferencias entre los valores extremos, de sus municipios, son superiores a 15 puntos en otras 12 ZM: Orizaba, Puebla – Tlaxcala, Oaxaca, Querétaro, Mérida, Monterrey, Tuxtla Gutiérrez, Xalapa, Toluca, Tehuantepec, Veracruz y San Luis Potosí.

Esta revisión reafirma las diversas realidades

municipales. Mientras que hay 51 municipios con los valores más altos del IDH y que continúan progresando en este indicador, hay 24 con los valores más bajos, pero que siguen retrasándose, en lugar de reducir su brecha con los primeros. El Informe y su respaldo en la página de Internet del PNUD México¹ brindan la información detallada de estos municipios y del resto del país.

2. Capacidades municipales limitadas

Muchos factores explican el desarrollo humano desigual de los municipios. Uno de éstos es el papel de los tres órdenes de gobierno, especialmente el de los municipales, que son los más cercanos al entorno inmediato de las personas, pero que tradicionalmente han contado con pocos recursos, con facultades concurrentes poco claras para actuar y capacidades limitadas para desempeñarse.

El segundo diagnóstico de este Informe muestra facultades municipales suficientes, pero sin respaldo presupuestal y con mecanismos insuficientes de rendición de cuentas:

- Los municipios poseen facultades, exclusivas y concurrentes, para llevar a cabo políticas, programas o proyectos con efectos en la Agenda 2030. Hay facultades cuyo ejercicio tiene una relación directa con indicadores de los ODS. Esto significa que la acción municipal incide en la mejora de estos indicadores, debido a que potencialmente puede modificar una de las variables o factores que los definen. Hay otras facultades con potencial de incidencia en los indicadores de los ODS, pero de manera indirecta, es decir, su efecto está mediado por otros factores.
- Todos los ODS poseen algún tipo de relación con las facultades de los gobiernos locales. En total, los municipios pueden influir, por medio de sus facultades, en al menos 129 de los 232 indicadores que miden el progreso en las metas de los ODS (los 129 indicadores representan 56% del total).
- Sin embargo, los recursos financieros de los municipios son limitados. El funcionamiento del sistema político y el arreglo fiscal federal crean incentivos para que los municipios recauden poco, favorezcan el ejercicio de atribuciones concurrentes en detrimento de las propias, gasten de forma ineficiente y dependan de la

federación. La ineficiencia en el gasto público municipal se manifiesta en la baja satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos a cargo de este orden de gobierno, que va de 23.7% para calles y avenidas, a 65% en la recolección de basura.

- Se trata no sólo de un problema de falta de recursos y de incentivos negativos ocasionados por el arreglo fiscal vigente, sino también del ineficiente ejercicio del gasto público, debido, en parte, a la falta de controles. Por ejemplo, sólo 6.8% de las administraciones públicas municipales cuenta con un plan anticorrupción, y sólo 10.5% se capacita en esta materia.

Estos problemas casi siempre se relacionan con las capacidades de los gobiernos municipales para atender las demandas ciudadanas. En algunos municipios urbanos con un grado de desarrollo superior al promedio -la minoría-, asumir sus atribuciones es viable, dadas las capacidades con que cuentan. No obstante, para la mayoría es una carga imposible de cumplir.

Este Informe presenta el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) para establecer una base sólida para la medición de las capacidades municipales, a fin de documentar su avance progresivo y su interrelación con el desarrollo humano y con los indicadores relativos al logro de los ODS en cada municipio.

- El ICFM mide el grado de desarrollo de cinco capacidades de las administraciones públicas municipales del país (involucrar actores relevantes, diagnosticar, formular políticas y estrategias, presupuestar, gestionar e implementar, y evaluar), y calcula un subíndice para cada una y un Índice general que las agrupa. El ICFM y sus componentes van del 0 al 1, donde un valor más alto significa mejores capacidades.
- En 2016, el panorama cuantitativo de las capacidades en los municipios de México muestra que una minoría tiene una posición relativamente buena; en cambio, casi todos se encuentran en el otro extremo. El promedio del ICFM es de 0.374, con 31.6% de estos gobiernos con capacidades funcionales bajas, 36.5% medias, 24.7% altas y 7.2% muy altas.²
- El ICFM muestra las desigualdades en las capacidades de los municipios en cada entidad federativa. El contraste más evidente se halla entre los municipios grandes, generalmente en zonas metropolitanas y con más recursos pro-

prios, y en los pequeños ubicados en zonas rurales con pocas vías de comunicación.

- Los subíndices del ICFM proporcionan información útil para afinar las estrategias en cada uno de los municipios del país. De las cinco capacidades evaluadas, la de mayor promedio fue la relativa a formular políticas (0.663) y, muy de cerca, la de presupuestación, gestión e implementación (0.519). Por su parte, las capacidades para involucrar actores relevantes (0.265), diagnosticar (0.252) y evaluar (0.224) tienen el mayor rezago.
- El atraso en las capacidades de los gobiernos municipales se relaciona con la debilidad en sus finanzas públicas: sus presupuestos son insuficientes para el fortalecimiento de las capacidades. A su vez, lo anterior les impide generar mayores ingresos propios y utilizar de manera más eficiente los recursos existentes. Se trata de una relación circular que afecta sus posibilidades de emprender acciones con impacto real en el desarrollo humano. Esta situación es más grave en los municipios rezagados.
- Asimismo, las deficiencias en el entorno institucional, la rendición de cuentas, el liderazgo político y el conocimiento también explican y son una manifestación, al mismo tiempo, del atraso en el desarrollo de capacidades.

La utilidad de vincular el IDH con el ICFM y sus cinco subíndices es mayor si se realiza en cada uno de los municipios del país. Con dicha información es posible crear una guía personalizada con la que cada gobierno municipal pueda revisar el grupo al que pertenece, por su avance y posicionamiento en el IDH, así como por su categoría en el ICFM y su posición relativa (abajo o encima del promedio nacional) en cada uno de los subíndices que lo integran.

El PNUD México pone en manos de los gobiernos municipales esta información³ a fin de que identifiquen las áreas en que necesitan trabajar de manera más urgente para contar con mayores capacidades de impulsar los ODS en beneficio de sus habitantes. Lejos de dar soluciones generales a problemas locales, esta información puede fundamentar diagnósticos específicos que sean la base para encontrar soluciones que transformen el funcionamiento de los gobiernos municipales.⁴

3. Recomendaciones para transformar México desde lo local

Entre los factores que es necesario modificar para impulsar el desarrollo humano de los mexicanos, este Informe subraya la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, ya que sólo de esta forma pueden convertirse en actores con potencial de transformación local y nacional. Los municipios requieren trabajar, a la par, en el desarrollo de sus capacidades y en las políticas que dirijan sus acciones al cumplimiento con la Agenda 2030. Para apoyar en dicha tarea, el presente Informe ofrece una ruta de implementación para 16 propuestas, que el capítulo 4 define con detalle. Las propuestas se enfocan en reformar los cuatro pilares que la experiencia del PNUD ha mostrado como fundamentales:

I . Entorno institucional

1. Aumentar la recaudación del impuesto predial, sobre todo en los municipios urbanos, mediante la armonización y homologación del marco legal, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento a los incentivos para involucrar a los gobiernos estatales en el desarrollo de las capacidades municipales, mayor transparencia y equidad.
2. Aumentar los ingresos municipales por derechos asociados a la prestación de servicios públicos con base en el costo real de proveerlos y en criterios de calidad.
3. Promover la celebración de convenios, entre los municipios con mayores capacidades funcionales y técnicas, para la administración y custodia de zonas federales.
4. Crear o modificar el marco normativo que regula las asociaciones público-privadas en las entidades federativas y los municipios, a fin de armonizarlo con el federal y facilitar el uso de estos instrumentos para proyectos que mejoren el desarrollo humano.

II . Liderazgos locales comprometidos con la apropiación de los ODS

5. Modificar la fórmula de asignación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) para premiar a los municipios que logren avances en los ODS donde tienen mayores facultades y capacidades de incidencia.
6. Modificar la fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de

los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN) para premiar a los municipios que logren mayores avances en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

7. Establecer la obligatoriedad y financiar la puesta en práctica de planes de fortalecimiento de capacidades en todos los municipios del país.
8. Establecer la obligatoriedad de fortalecer las capacidades de todas las entidades federativas del país.
9. Fortalecer a los Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 (OSI), estatales y municipales, con énfasis en la participación plural y coordinada de ambos órdenes de gobierno, para mejorar la planeación, la ejecución de acciones y el seguimiento al logro de los ODS.
10. Mejorar la gobernanza de las zonas metropolitanas del país mediante reglas más transparentes e incluyentes, que favorezcan el respaldo a proyectos alineados con los ODS.

III . Mejorar la rendición de cuentas

11. Mejorar la transparencia en la intermediación que hacen las entidades federativas para la distribución de recursos por participaciones y aportaciones federales a los municipios del país.
12. Condicionar el incremento real de las participaciones federales a los estados y municipios a sus avances en la armonización de su marco normativo con los estándares federales en materia de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, adquisiciones y obra pública.

IV . Promover la construcción de soluciones respaldadas por el conocimiento

13. Crear una plataforma de apoyo al financiamiento de proyectos municipales para avanzar en los ODS.
14. Definir y poner en práctica acciones que consideren las diferencias de cada municipio, con objeto de impulsar el fortalecimiento de sus capacidades y la mejora en el desarrollo humano de sus habitantes.
15. Establecer formatos jurídicos tipo, para reglamentos y convenios, así como manuales y guías, que sirvan como referencia para los gobiernos municipales.
16. Promover el uso de herramientas para mejorar

la efectividad de los municipios en la planeación, la ejecución, el monitoreo, la evaluación y el financiamiento.

Cada una de estas propuestas pretende atender alguno de los múltiples problemas que este Informe señala como obstáculo para contar con municipios más capaces. Aunque las propuestas requieren reformas que dependen también de otros actores, como el Congreso de la Unión, las legislaturas y gobiernos estatales, entre otros, sí demandan que los municipios asuman un papel central. Por ejemplo, la aprobación de cambios en las reglas del juego para incrementar los ingresos de los gobiernos locales depende de actores diferentes.

Sin embargo, su consolidación podría empoderar a los municipios, que tendrían entonces que asumir un papel protagónico. ¿Cómo asegurar que mejoren sus capacidades e influyan de modo positivo en el desarrollo humano? La respuesta radica en alinear sus incentivos de actuación a favor de la Agenda 2030. Por tal razón, las propuestas plantean brindarles mayores recursos en función de sus logros en los ODS y en su mejora en los mecanismos para la rendición de cuentas. También hay propuestas para que usen sus recursos de manera más efectiva durante todo el ciclo de programas y proyectos públicos.

Por lo tanto, es imprescindible que las propuestas se entiendan como partes de un rompecabezas. En conjunto, dichas partes crearán un mecanismo que

movilizará acciones de los tres ámbitos de gobierno, brindarán mayores recursos a los municipios, establecerán incentivos a favor del desarrollo sostenible y demandarán mayores resultados para las personas. Aunque en una primera etapa el papel de los municipios sea complementario, después será esencial y responderá a incentivos que las 16 propuestas crearán en su conjunto.

4. Herramientas para mejorar la gestión y obtener nuevas fuentes de financiamiento

Con objeto de que las reformas al entorno institucional, el liderazgo, la rendición de cuentas y el conocimiento sean exitosas, también es necesario el esfuerzo de los municipios a fin de mejorar su efectividad en la planeación, la ejecución, el monitoreo, la evaluación y el financiamiento. El capítulo final se dirige a los municipios como fuente de consulta sobre algunas de las herramientas a su alcance, para llegar a soluciones locales. Las herramientas comparten un rasgo similar: muestran metodologías para incorporar las características locales a los proyectos de desarrollo humano y de capacidades. El resultado de la aplicación de cada una es un producto *ad hoc* mucho más útil y legítimo que una solución importada desde una realidad completamente distinta. Además, este capítulo describe dos mecanismos de financiamiento a los proyectos de desarrollo humano de los municipios: las asociaciones público-privadas y los bonos de impacto social.



Capítulo 1

Introducción: los pilares de desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano y la Agenda 2030 comparten los mismos principios clave: el universalismo y la sustentabilidad económica, social y medioambiental. Este capítulo describe la interrelación entre ambos con el fin de mostrar que son herramientas útiles para que los gobiernos, así como otros actores públicos y privados, diseñen, implementen y den seguimiento a políticas e iniciativas para mejorar el desarrollo humano de todas las personas y así lograr mayor equidad intra e intergeneracional.

Lo anterior es especialmente importante para los gobiernos municipales, que son los más cercanos a las necesidades de las personas en el ámbito local. La transformación del país hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 requiere gobiernos municipales facultados y capaces para influir de modo positivo en el desarrollo sostenible de las personas. Como los siguientes capítulos muestran, hay un largo camino por recorrer para sustentar de manera sólida este ideal, por lo que el presente Informe pretende hacer una contribución sustantiva hacia esta dirección.

A. El desarrollo humano como expansión de las libertades

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó, por primera vez, su Informe sobre Desarrollo Humano, y reactivó una idea antigua, pero que los gobiernos, la academia, las organizaciones sociales y el público en general habían dejado de lado por mucho tiempo: “la ver-

dadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa”.¹

Antes del primer Informe de 1990, el debate público sobre el desarrollo se centraba en el crecimiento económico y en el aumento y maximización del ingreso promedio en los países, regiones, estados y municipios. Desde entonces, los informes del PNUD han contribuido a cambiar la forma de pensar, identificar, analizar y evaluar el bienestar de los individuos, así como las políticas, programas y proyectos públicos para favorecerlo. El cambio de enfoque fue doble: 1) situó a las personas en primer plano, y 2) incluyó dimensiones diferentes al ingreso para definir y medir el bienestar.

La base de este cambio de enfoque fue el concepto de desarrollo humano, definido como un proceso encaminado a la expansión de las oportunidades de los seres humanos, a fin de que alcancen su máximo potencial, de acuerdo con sus preferencias, necesidades o intereses. En este proceso, la expansión de oportunidades de las personas es el fin primordial y el medio principal de desarrollo.² El desarrollo humano es, a la vez, un proceso y un resultado.

El enfoque anterior reconoce que no existe un vínculo directo y automático entre el aumento de los ingresos promedio de una sociedad y el progreso humano, sino que se requiere considerar una perspectiva más amplia, en que el verdadero fin del desarrollo sea ofrecer a todas las personas las máximas

oportunidades, de modo que puedan aprovechar o disfrutar de las posibilidades o cursos de acción que consideren más valiosos. La ampliación de oportunidades incluye una extensa lista de opciones, por ejemplo: el fortalecimiento de los derechos humanos, la libertad política, la adquisición de conocimientos, lograr un estatus de vida digno, etc.

El concepto de desarrollo humano retoma el trabajo del economista y filósofo Amartya Sen, quien definió dos aspectos para analizar las libertades que es posible alcanzar con el desarrollo humano:³

1. La libertad de bienestar personal, que incluye a:
 - Los funcionamientos, que se refieren a las diversas cosas que una persona podría valorar ser y hacer, como ser feliz, estar adecuadamente alimentada y gozar de buena salud, así como tener respeto propio y participar en la vida de la comunidad.

- Las capacidades, que son los diversos conjuntos de funcionamientos o actividades (ser y hacer) que una persona puede lograr.

2. La agencia es la capacidad de los individuos para actuar o perseguir las metas que anhelan. Dicha dimensión del desarrollo humano es la libertad de las personas para buscar y lograr lo que consideran importante. La capacidad de agencia asume a los individuos como sujetos activos, capaces de definir sus propios objetivos, metas y propósitos.

En suma, mayor desarrollo humano significa mayor libertad, cuya expansión implica procesos que posibilitan la libertad de acción y de elección, y que expanden las oportunidades reales que las personas gozan.

DIAGRAMA 1.1. Enfoque analítico del desarrollo humano



Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos, NY, PNUD, 2016, p.2.

B. El principio de universalismo

El desarrollo humano posibilita a los individuos aumentar sus capacidades de forma plena para que ellos les den mejor uso en todos los ámbitos de su vida.⁴ Un aspecto básico de dicho proceso consiste en incluir a todas las personas, sin dejar a nadie atrás. Tal es el principio del universalismo, el cual⁵ implica garantizar los derechos, la voz, la seguridad y la libertad, no a una mayoría, sino a todas las personas. El seguimiento de este principio demanda la eliminación de la discriminación contra los individuos, sin importar su sexo, origen étnico, raza, nacionalidad, estado de salud, ingreso, etc.

El universalismo también significa la protección de todos los derechos humanos, ya sean económicos, sociales, civiles o políticos, por mencionar sólo a algunos. Desde esta perspectiva, los derechos civiles, que garantizan la participación ciudadana en la vida pública de una nación, en condiciones de igualdad y no discriminación, son tan valiosos como los derechos a una alimentación digna o a un ingreso suficiente para una vida decorosa.

Avanzar hacia el universalismo es un proceso que, lejos de ser lineal, implica avances y retrocesos, justo como el desarrollo humano. Este fenómeno se debe a la naturaleza dinámica de las privaciones y a la exclusión. En el mundo real, es posible percibir los contrastes en el avance del universalismo. Por un lado, durante los últimos 30 años cada vez más personas han logrado acceder a oportunidades básicas; hay mayor reconocimiento de los derechos de las personas en más regiones del mundo, y muchas naciones han superado algunos desafíos, en términos de privaciones sociales, que parecían inalcanzables en 1990.⁶ Por otro lado, el avance del universalismo enfrenta dos retos principales:

1. Los logros mundiales, en términos de garantizar el acceso a las capacidades básicas para todos, aún son insuficientes. Por ejemplo, al menos un tercio de la población mundial vive con un desarrollo humano inaceptablemente bajo. Aun así, alcanzar un estatus de vida decente para todos es apenas un paso hacia el logro del universalismo, ya que persisten brechas en otras dimensiones del bienestar, como la seguridad, la libertad de participación política y el acceso a servicios de calidad.
2. El estatus de las personas y grupos es cambiante y suele estar expuesto a diferentes factores externos que inciden en su desarrollo y pueden

eliminar los progresos logrados, sobre todo en perjuicio de los más desfavorecidos, quienes son los más vulnerables a las crisis financieras y sanitarias, los desastres naturales o la inestabilidad política. Asimismo, hay otros elementos, menos evidentes a corto plazo, pero también transformadores, que pueden marginar a nuevos grupos. Un ejemplo es el avance tecnológico, a partir del cual se han creado nuevas brechas de desarrollo, como la digital.

El universalismo, como eje del desarrollo humano, pretende que este último llegue a todos los individuos, pero también busca reducir la vulnerabilidad de aquellos que, si bien se hallan ahora en una situación relativamente favorable, corren el riesgo de quedarse atrás en el futuro.

La tarea de universalizar el desarrollo humano requiere identificar, comprender y atender las dinámicas que sustentan la exclusión presente y futura, las cuales varían entre países, regiones, grupos o épocas. El PNUD, en su Informe mundial sobre desarrollo humano de 2016, identificó cuatro obstáculos para progresar en este sentido:⁷

1. Intolerancia y exclusión. Este obstáculo se origina en el acceso desigual a oportunidades, beneficios o recursos que se consideran valiosos y que son escasos. Tales privaciones de acceso ocurren inter e intra grupalmente, tienen bases tan diversas como el ingreso o el origen étnico de las personas, se ejercen de manera intencional o involuntaria y se consolidan y adaptan a lo largo del tiempo. Entre las herramientas de exclusión, se encuentran las leyes discriminatorias, las instituciones formales e informales y la violencia. A partir de la exclusión, se han creado divisiones socialmente construidas y sostenidas, que se manifiestan con la intolerancia entre grupos, la falta de cohesión social, el racismo, los nacionalismos violentos, etc.
2. Captura de las instituciones. Se refiere a la desigualdad y concentración de capacidades y oportunidades en una élite. En general, la concentración más estudiada y comentada en la arena pública es la de ingreso: 1% de la población posee 46% de la riqueza mundial;⁸ pero hay vínculos entre esa desigualdad y el acceso a otras dimensiones del bienestar. La ampliación de brechas en el desarrollo de los grupos más y menos privilegiados crea un ciclo negativo, en el que los sectores excluidos enfrentan mayo-

res obstáculos para aumentar sus capacidades e influir en las instituciones y políticas, que, a su vez, son clave para la distribución de oportunidades en el futuro. Por esta razón, desde la perspectiva del universalismo, el acceso a la participación e influencia política, para los más desfavorecidos, es una parte esencial para romper el círculo vicioso.

3. Poco poder de negociación de los grupos menos privilegiados. El progreso hacia el universalismo demanda cambiar las reglas del juego que mantienen los privilegios de algunos grupos en menoscabo de otros. La falta de capacidad de agencia, por parte de los grupos marginados, se traduce en poco peso político para sus solicitudes o intentos de cambio del *status quo*. Se trata de un incentivo para planear y ejecutar medios de protesta violentos o antisistema, a cargo de

sectores de la población que se sienten poco identificados o representados en las instituciones vigentes.

4. Fortalecimiento de las políticas identitarias. Actualmente hay una paradoja que constituye una barrera al universalismo: dada la cada vez mayor interconexión entre los sistemas económicos, ecológicos y tecnológicos; la cooperación entre Estados, regiones, grupos étnicos, etc., es cada vez más necesaria. Sin embargo, han resurgido los conflictos por las políticas de reafirmación de las identidades culturales o regionales, muchas veces por medios violentos o excluyentes hacia los derechos de otros. Estos conflictos reafirman y crean divisiones sociales.

DIAGRAMA 1.2. Obstáculos al universalismo



Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas, NY, PNUD, 2016, p. 50.

C. El principio de sostenibilidad

Otro aspecto central del desarrollo humano es asegurar que las siguientes generaciones cuenten con la misma —e idealmente mayor— capacidad de elección para todos: quienes nacen hoy no deberían tener más derechos sobre los recursos de la Tierra que quienes habiten en el futuro.⁹ Este principio, la sostenibilidad, es una de las bases del desarrollo humano; tiene raíces en el concepto de universalismo y establece que la satisfacción de las necesidades de la generación presente no debe comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.¹⁰

De tal forma, el desarrollo humano sostenible es la expansión de las libertades fundamentales de las personas en el presente, al tiempo que los gobiernos, empresas, grupos organizados y los propios individuos realizan los esfuerzos razonables para evitar comprometer gravemente las libertades de las generaciones por venir.¹¹

El principal componente de la sostenibilidad es el medioambiental. La gestión del medio ambiente y de los recursos naturales básicos es causa y efecto de avances y retrocesos del desarrollo humano.

Es causa porque una mala gestión medioambiental suele afectar a los más desfavorecidos; por ejemplo, quienes viven en las regiones de mayor marginación son casi siempre los más afectados por los efectos del cambio climático mundial. Es efecto porque una gestión ambiental inadecuada incide de forma negativa en el equilibrio ecológico, favorece la aparición de fenómenos meteorológicos extremos y pone en riesgo la viabilidad del desarrollo presente y futuro.

La sostenibilidad también posee un componente económico y otro político, pues reconoce en las disparidades de este tipo el origen de muchos problemas relativos al agotamiento de los recursos y la tensión ambiental. Por ejemplo, la destrucción de los recursos naturales suele relacionarse con los intereses económicos de grupos con mayor influencia política. Las naciones con mayores recursos se hallan en mejores condiciones para afrontar los efectos adversos del cambio climático. Desde la perspectiva del Informe de 1987 de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente, la incapacidad para promover el interés común por el desarrollo sostenible es a menudo fruto del relativo menosprecio de la justicia económica y social en el interior de las naciones y entre ellas.¹²

DIAGRAMA 1. 3. Sinergias y concesiones entre equidad y sostenibilidad



Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos, NY, PNUD, 2011, p. 23.

La sostenibilidad económica, política y ambiental se relaciona con la equidad. De manera normativa, el universalismo en el desarrollo humano implica equidad inter e intra generacional. De forma práctica, lograr un desarrollo humano sostenible sólo es posible si se empodera a los grupos y personas en situación de desventaja. No obstante, el vínculo entre equidad y sostenibilidad no es siempre directo. Por ejemplo, puede haber políticas que fomenten la equidad, pero no la sostenibilidad. Lo ideal es avanzar hacia la creación de sinergias positivas entre los dos conceptos.

D. El Índice de Desarrollo Humano

La construcción y difusión del enfoque de desarrollo humano ha contado con los Informes de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como las herramientas principales para reorientar el debate público hacia este paradigma que pone en el centro a las personas e integra dimensiones adicionales al ingreso para medir el bienestar, con base en principios como el universalismo, la sustentabilidad y la equidad.

El IDH sintetiza el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas:¹³

- **Salud.** Mide el gozo de una vida larga y saludable, por medio de la esperanza de vida al nacer.

- **Educación.** Cuantifica el acceso a una educación de calidad, con dos indicadores: los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad.
- **Ingreso.** Estima la obtención de recursos para gozar de una vida digna mediante el ingreso bruto per cápita.

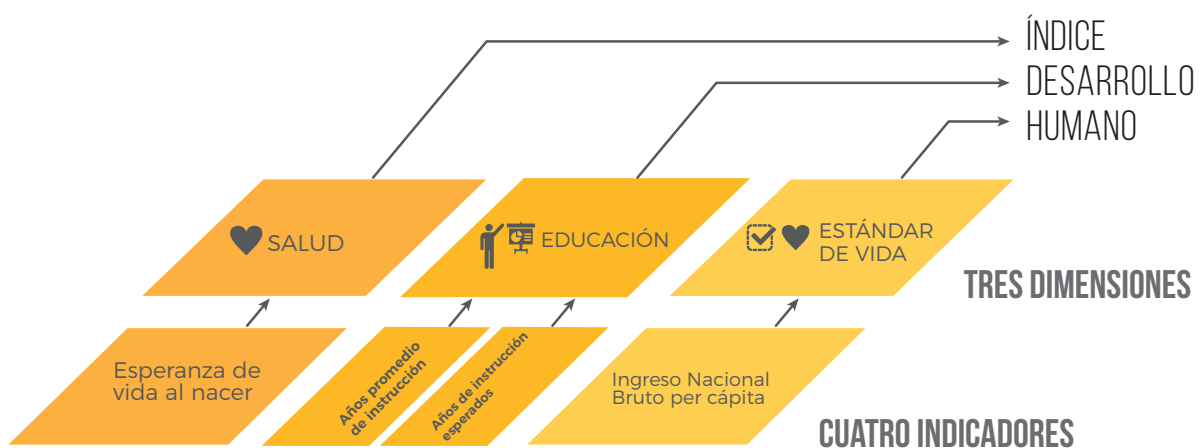
El IDH estima valores que van de 0 a 1, donde un valor más cercano a uno indica mayor desarrollo humano, tanto para el índice general como para sus subíndices o componentes de salud, ingreso y educación.

El IDH es un indicador transparente y sencillo que mide una parte de las dimensiones que forman el desarrollo humano sostenible. Sin embargo, el IDH no pretende ser un indicador exhaustivo, debido a las limitaciones de información y de medición, pero también porque su simplicidad y transparencia constituyen sus fortalezas principales.

A partir del IDH, muchos países han creado sus propias mediciones multidimensionales de bienestar y el PNUD ha calculado los siguientes índices complementarios:¹⁴

- Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D), que cuantifica los efectos de la desigualdad en el desarrollo humano, medido en función del IDH.
- Índice de Desigualdad de Género, que muestra la desigualdad que enfrentan las mujeres.

DIAGRAMA 1. 4. Indicadores y componentes del IDH



Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, NY, PNUD, 2010, p. 13.

- Índice de Pobreza Multidimensional, que muestra las privaciones no relacionadas con los ingresos.¹⁵

Con la información que estos índices proveen, los actores públicos y privados de todo el mundo, interesados en el desarrollo, han realizado diagnósticos, diseñado políticas y analizado el avance de los países, regiones o grupos a lo largo del tiempo.

El IDH ha sido el sello distintivo del PNUD en su labor de impulsar el paradigma del desarrollo humano a escala global y fue el precursor de dos iniciativas que surgieron posteriormente: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.




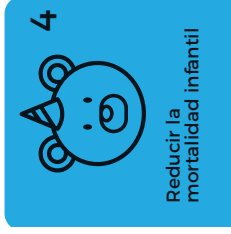
Los ODM se adoptaron en el año 2000 con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, como una forma de fijar objetivos concretos para el desarrollo humano. Los ODM articularon y cuantificaron algunas de las prioridades básicas del desarrollo humano, especialmente las relacionadas con los logros mínimos.





En septiembre de 2000, 189 jefes de estado y de gobierno firmaron la Declaración del Milenio, donde fijaron los ocho ODM, con fecha límite de cumplimiento en 2015:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Uno de los principales logros de los ODM fue que más de 1,000 millones de personas salieron de la pobreza extrema. México alcanzó 37 de las 51 metas en las cuales se comprometió y destacó en la reducción del porcentaje de personas que vivían con menos de 1.25 dólares al día, el cual pasó de 9.3% en 1989 a 3.7% en 2014 (ver tabla 1.1).

Tabla 1.1 Algunos de los logros principales en los ODM en el mundo y en México, a 2015

Logros mundiales		Logros en México	
Objetivo			
 <p>1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p>	<ul style="list-style-type: none"> Entre 1990 y 2015 descendió el porcentaje de personas que vivían con menos de 1.25 dólares al día, de 47% a 14%, en los países en desarrollo. El número de personas en pobreza extrema disminuyó de 1,900 millones en 1990, a 836 millones en 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> El porcentaje de personas que vivían con menos de 1.25 dólares al día se redujo en más de la mitad, al bajar de 9.3% en 1989 a 3.7% en 2014. Los menores de 5 años con peso inferior al que corresponde a la edad pasaron de 10.8% en 1998, a 2.8% en 2012. 	
 <p>2 Educación básica para todos</p>	<ul style="list-style-type: none"> La tasa neta de matriculación en enseñanza primaria aumentó, de 83% a 91%, de 2000 a 2015. La cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistió a la escuela cayó a casi la mitad de 100 millones en el año 2000 a 57 millones en 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> La tasa neta de matriculación en primaria aumentó, de 97.6% a 98.6%, de 1990 a 2014. La proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria pasó de 75.1% en 1990, a 95.9% en 2014. 	
 <p>3 Igualdad de oportunidades para el hombre y la mujer</p>	<ul style="list-style-type: none"> En 2015, las mujeres integraban 41% de los trabajadores remunerados en sectores no agrícolas, lo que significa un aumento en comparación con 1990, donde eran 35%. En 90% de los países aumentó la representación parlamentaria de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> La razón entre niñas y niños en la enseñanza primaria pasó de 0.943, en 1990, a 0.960 en 2014. La proporción de las mujeres en las Cámaras de Diputados y Senadores se triplicó y duplicó, respectivamente, entre 1988 y 2015. 	
 <p>4 Reducir la mortalidad infantil</p>	<ul style="list-style-type: none"> La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó más de la mitad, de 90 a 43 muertes por cada 1,000 niños nacidos vivos, entre 1990 y 2015. Las muertes de niños menores de 5 años se redujeron, de 12.7 millones en 1990 a casi 6 millones en 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó más de la mitad, de 41 a 15.7 muertes por cada 1,000 nacidos vivos, entre 1990 y 2013. La tasa de mortalidad infantil disminuyó, de 32.5 a 13, entre 1990 y 2013. 	

Objetivo	Logros mundiales	Logros en México
 <p>5</p> <p>Mejorar la salud en la maternidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> Desde 1990, la tasa de mortalidad materna disminuyó 45%. Esta reducción fue mayor desde el año 2000. Más de 71% de los nacimientos en todo el mundo fueron atendidos en 2014 por personal de salud capacitado, lo que significa un aumento a partir de 59% de 1990. 	<ul style="list-style-type: none"> La razón de mortalidad materna disminuyó, de 88.7 en 1990, a 38.2 en 2013. El promedio de consultas prenatales atendida en las instituciones del Sistema Nacional de Salud pasó de 4.4 a 5.4, entre los años 2000 y 2014.
 <p>6</p> <p>Avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las nuevas infecciones por VIH disminuyeron en aproximadamente 40% entre 2000 y 2013, de un estimado de 3.5 millones de casos a 2.1 millones. La tasa de mortalidad por tuberculosis cayó 45% y la tasa de prevalencia 41%, entre 1990 y 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> La prevalencia del VIH en 2014 mostraba una tendencia a la baja, alcanzando 0.23% de la población entre 15 y 49 años, con lo cual se logró la meta de mantenerse por debajo de 0.6%.
 <p>7</p> <p>Asegurar un medio ambiente sano y seguro</p>	<ul style="list-style-type: none"> Prácticamente se eliminaron las sustancias que agotan la capa de ozono desde 1990, y se espera que la capa de ozono se recupere a mediados de este siglo. En 2015, 91% de la población mundial utilizó una fuente de agua mejorada, en comparación a 76% en 1990. 	<ul style="list-style-type: none"> Las emisiones de CO₂ por PIB (paridad de poder de compra) descendieron de 0.62 kilogramos por dólar, en 1990, a 0.27 en 2012. El uso de sustancias que afectan la capa de ozono bajó, de 0.25 kg por hab. en 1990, a 0.01 en 2014.
 <p>8</p> <p>Lograr una sociedad global para el desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> La asistencia oficial para el desarrollo por parte de países desarrollados aumentó en 66%, en términos reales, entre los años 2000 y 2014, alcanzando \$135,200 millones de dólares. 	<ul style="list-style-type: none"> En 2014, el número de suscripciones telefónicas fijas por cada 100 habitantes casi se triplicó desde 1990, y el número de suscripciones de teléfonos celulares por cada 100 habitantes se sextuplicó desde el año 2000.

Fuente: ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015, NY, ONU, 2015, pp. 4 - 7. Presidencia de la República, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de avances 2015, México, Oficina de la Presidencia de la República, 2015, pp. 27 - 39.

Al finalizar el plazo de cumplimiento, el Informe sobre los ODM concluía que “con intervenciones específicas, estrategias acertadas, recursos adecuados y voluntad política, incluso los países más pobres podían alcanzar un progreso drástico y sin precedentes”;¹⁶ sin embargo, el progreso había sido desigual entre regiones y grupos.

Uno de los mensajes principales en las conclusiones de los ODM fue la necesidad de diseñar un marco para el desarrollo, enfocado en la equidad y la sostenibilidad, a fin de impulsar reformas que atendieran las brechas entre regiones y grupos y que enfrentaran las amenazas medioambientales del planeta. A partir de estas prioridades, el siguiente paso fue el impulso al desarrollo humano sostenible.

E. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, la cual estableció una plataforma de acción global para alcanzar la sostenibilidad ambiental, económica y social. Los 193 Estados miembros de la ONU firmaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual contiene seis elementos:¹⁷

1. La Declaración de los jefes de Estado y de gobierno, quienes se comprometieron a trabajar para la implementación de la Agenda, con el reconocimiento de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es

el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, económica, social y ambiental, de forma equilibrada.

2. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tienen como plazo el año 2030 y se concentran, entre otras cosas, en poner fin a la pobreza y al hambre en el mundo, a combatir las desigualdades en los países, a proteger los derechos humanos y a promover la igualdad de género, a garantizar la protección duradera del planeta y sus recursos naturales y a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido.
3. Las 169 metas asociadas a los ODS, definidas como metas de referencia mundial, por lo que ha correspondido a cada gobierno establecer sus propias metas nacionales.
4. Los 232 indicadores para medir el progreso en las metas de los ODS.
5. Los medios de implementación de la Agenda, que incluyen, entre otros, las estrategias de desarrollo sostenible apropiadas nacionalmente, el financiamiento público internacional, la actividad empresarial privada, el comercio internacional, la sostenibilidad de las deudas públicas a largo plazo, la atención a riesgos sistémicos (como la gobernanza económica mundial, las crisis económicas, las amenazas al medio ambiente, etc.) y la transferencia de tecnologías ambientalmente adecuadas.
6. El monitoreo y seguimiento internacional, nacional y regional a los avances en la implementación de la Agenda.

TABLA 1.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

<p>Objetivo 1.</p> 	<p>Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.</p>	<p>Objetivo 10.</p> 	<p>Reducir la desigualdad en y entre los países.</p>
<p>Objetivo 2.</p> 	<p>Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</p>	<p>Objetivo 11.</p> 	<p>Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.</p>
<p>Objetivo 3.</p> 	<p>Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.</p>	<p>Objetivo 12.</p> 	<p>Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.</p>
<p>Objetivo 4.</p> 	<p>Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.</p>	<p>Objetivo 13.</p> 	<p>Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.</p>
<p>Objetivo 5.</p> 	<p>Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.</p>	<p>Objetivo 14.</p> 	<p>Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.</p>
<p>Objetivo 6.</p> 	<p>Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.</p>	<p>Objetivo 15.</p> 	<p>Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.</p>
<p>Objetivo 7.</p> 	<p>Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.</p>	<p>Objetivo 16.</p> 	<p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.</p>
<p>Objetivo 8.</p> 	<p>Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.</p>	<p>Objetivo 17.</p> 	<p>Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.</p>
<p>Objetivo 9.</p> 	<p>Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.</p>		

F. El IDH y la Agenda 2030

El IDH, los ODM y los ODS tienen como base conceptual común el enfoque del desarrollo humano; en consecuencia, comparten vínculos teóricos, normativos y prácticos.

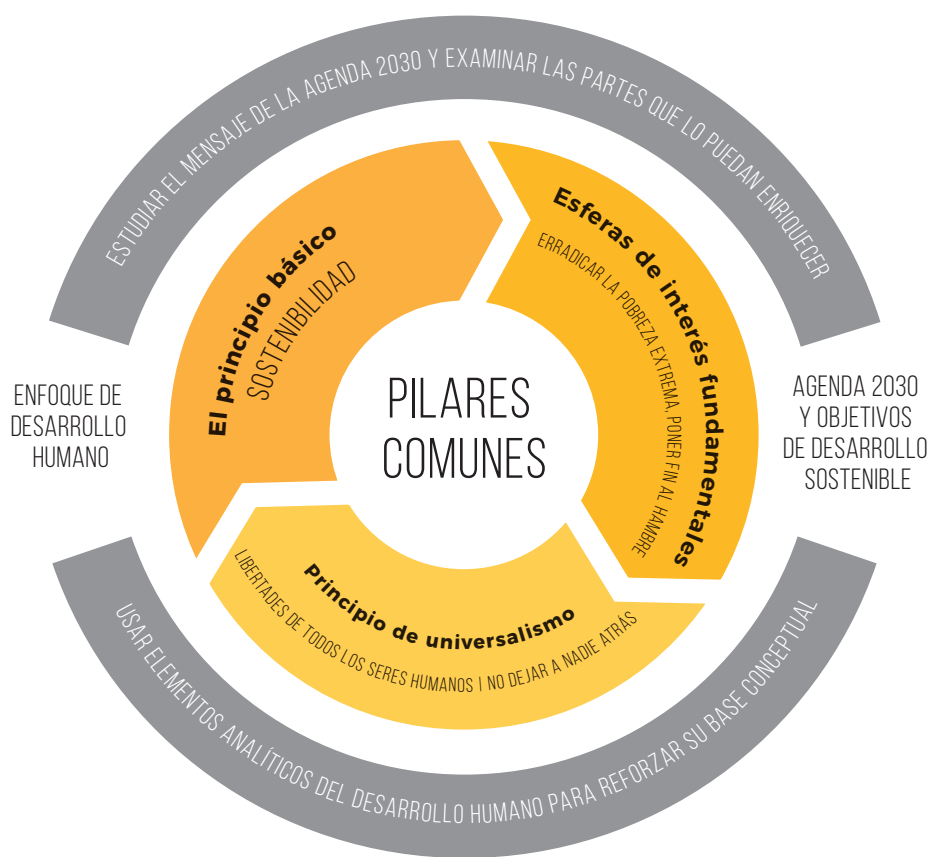
El IDH, como instrumento de medición, y los ODS, como puntos de definición estratégica hacia lo deseable y factible para el año 2030, comparten los principios de universalismo y sostenibilidad con equidad. Por un lado, el IDH presenta un indicador sencillo y poderoso que resume el avance de los países, estados o regiones y promueve el cumplimiento de estos principios para lograr el bienestar de las personas. Por otro lado, la Agenda 2030 brinda una brújula de navegación hacia el desarrollo humano, con énfasis en la sostenibilidad intra e intergeneracional. En conjunto, ambos instrumentos buscan la ampliación de las libertades de las personas, sin dejar a nadie atrás y concentrándose en las mismas es-

feras de interés fundamentales: erradicar la pobreza extrema, poner fin al hambre, reducir la desigualdad y garantizar la igualdad de género, entre otras.

En términos de medición, el IDH muestra una perspectiva de la situación promedio de cada municipio, mientras que los indicadores de los ODS proveen información todavía más desagregada, que permite focalizar estrategias desde el sector público, pero también desde los ámbitos social y privado.

Avanzar hacia el desarrollo sostenible implica la interiorización de esta perspectiva en las actividades principales de empresas, gobiernos, organizaciones y de las personas. No se trata de soluciones aisladas o *ad hoc* para ciertos problemas, sino una nueva forma de pensar y actuar. El propósito final de este esfuerzo es lograr que los principios conceptuales que sustentan el IDH y la Agenda 2030 no solamente sean referentes filosóficos y conceptuales, sino que se conviertan en realidad.

DIAGRAMA 1.5. Vínculos analíticos entre el enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible



Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos, NY, PNUD, 2016, p.

G. Conclusiones

Muchos factores tienen efectos en el desarrollo humano. La acción gubernamental es uno de los más evidentes, dado que puede impulsar objetivos diferentes a la eficiencia económica, a favor del bienestar general. Sin embargo, justo la gran cantidad de objetivos que persiguen las administraciones públicas, algunos sustentados en su mandato legal, otros más relacionados con su propia supervivencia, pueden restar eficacia a las iniciativas para mejorar el desarrollo humano.

En estados federales, como el mexicano, la distribución difusa de competencias entre los tres órdenes de gobierno agrega un grado mayor de complejidad y fragmenta los esfuerzos gubernamentales. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha identificado, al menos, 5,491 programas y acciones de desarrollo social, ya sean federales, estatales o municipales. Como señala el propio CONEVAL “la falta de claridad en la distribución de competencias en materia de política social entre órdenes de gobierno ha provocado que existan programas estatales y municipales que no se complementan con los federales, sino que realizan las mismas acciones para la misma población objetivo y con los mismos propósitos”.¹⁸

Además de estas complicaciones, al considerar el papel que pueden desempeñar los gobiernos municipales, hay que agregar su heterogeneidad social, política y económica; la debilidad de sus haciendas públicas y sus capacidades de gestión limitadas. En conjunto, parece un panorama con más dificultades que oportunidades para que los municipios puedan incidir en el desarrollo humano.

No obstante, este Informe reconoce y propone que la transformación de México, hacia un país con mayor libertad y oportunidades para las personas, requiere gobiernos locales competentes y capaces. Los municipios pueden tener un margen de acción mayor, al que tradicionalmente han tenido, para incidir en el desarrollo humano. Prueba de ello son las

experiencias que el Premio Gobierno y Gestión Local, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), documentó durante tres lustros, que incluían innovaciones y mejores prácticas de estos gobiernos en todas las áreas de política pública.

Para sustentar el reposicionamiento de lo local, este Informe brinda, en los siguientes capítulos, elementos útiles para estimular la acción pública municipal. El capítulo 2 muestra el panorama del desarrollo humano municipal. El capítulo 3 identifica las facultades y capacidades municipales y las vincula con el logro de los ODS de la Agenda 2030.

A partir de la discusión sobre el desarrollo humano de los municipios mexicanos, el Informe muestra su interrelación con sus facultades normativas y capacidades reales para impulsar los ODS. Hay un largo camino por recorrer, para la mayor parte de los municipios, el cual es complejo, por las diferencias en sus realidades y por la propia naturaleza del proceso de desarrollo humano.

En este camino por transitar, los ODS de la Agenda 2030 representan una guía estratégica de la dirección que se debe tomar. De entre el vasto universo de factores relacionados con el desarrollo humano, este Informe privilegia el papel de los gobiernos locales, que sólo pueden transformar su realidad si cuentan con capacidades sólidas. Para lograrlo, este Informe, en su capítulo 4 ofrece un conjunto de recomendaciones, cuya aplicación depende de los tres ámbitos de gobierno, pero también de la actuación de otros actores que tradicionalmente han desempeñado un papel tangencial, como el sector privado.

Finalmente, el capítulo 5 se reserva a los gobiernos municipales, que encontrarán ahí herramientas para mejorar sus diagnósticos, su formulación de políticas y su operación, a la vez que hallarán los lineamientos para mejorar sus capacidades de gestión. Asimismo, el capítulo describe las características generales de dos mecanismos de financiamiento para proyectos de desarrollo humano: las asociaciones público-privadas y los bonos de impacto social.



Capítulo 2

Desarrollo humano en los municipios de México: avances a ritmo lento

Este capítulo presenta el panorama del desarrollo humano en los municipios mexicanos entre 2010 y 2015; expone sus progresos y las brechas de desigualdad que persisten en el país y en el interior de las entidades federativas. Además, el Anexo 1 de este Informe incluye 32 fichas, donde es posible consultar las tendencias en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) Municipal en cada entidad federativa, tanto para el IDH general, como para sus componentes de educación, salud e ingreso.

La revisión del IDH Municipal muestra una situación similar a la que describían los Informes municipales previos del PNUD en México: hay avances, pero a un ritmo promedio lento, con tasas de crecimiento diferenciadas, que van desde 0.002% a 3.56% anual, en los casos extremos. Las desigualdades persisten o, en el mejor de los casos, se han reducido ligeramente.

Destacan los municipios que han logrado mejorar su desarrollo humano más rápidamente. Por ejemplo, San Joaquín y Landa de Matamoros, en Querétaro, y San Felipe Orizatlán, en Hidalgo, avanzaron a las tasas promedio anual más altas en el país (3.56%, 2.89% y 2.72%, respectivamente).

A. Medición del desarrollo humano y cobertura del Informe

Este Informe utiliza información estadística comparable, de 2010 y 2015, y aplica la misma metodología, referentes internacionales y fuentes de datos primarias, para el cálculo del IDH y sus subíndices,

en ambos años. Por lo tanto, es posible seguir las tendencias de los municipios en esos años.

El IDH Municipal de México adapta la metodología de los Índices e indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018,¹ con base en los principios de solidez, comparabilidad y transparencia.²

En este Informe se calcula y analiza el IDH de los 2,456 municipios y alcaldías (antes delegaciones) que había en el país en 2010. En 2015, el análisis incluye a Bacalar, cuya creación por el Congreso de Quintana Roo fue en febrero de 2011. Con esto tendríamos 2,457 municipios en 2015, pero el análisis excluye a 11, por lo que el total considerado en este año fue igual a 2,446 demarcaciones.

La falta de información estadística fue la razón para excluir a estos 11 municipios en 2015 (véase tabla 2.1). En estas jurisdicciones, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) pudo levantar sólo parcialmente la muestra de la Encuesta Intercensal 2015, la cual provee la información para calcular los subíndices de educación e ingreso del IDH. Según el INEGI, en estos municipios hubo negativas de la población o circunstancias de riesgo para completar el levantamiento. En consecuencia, la no respuesta a la Encuesta Intercensal fue entre 16% y 68%, y la cobertura menor a 95%, por lo que los indicadores de la Encuesta no fueron representativos de sus poblaciones; es decir, podrían estar sesgados y presentar un panorama diferente de la realidad.³ Ante dicho panorama, el PNUD decidió descartar a estos 11 municipios en la estimación del IDH de 2015.

Con estas restricciones en la información, el análisis de 2010 incluye 2,456 municipios; el de 2015 incluye 2,446, y la revisión comparativa de ambos años integra 2,445, que son aquellos para los que el PNUD contó con información de los tres componentes en ambos años.

TABLA 2.1. Municipios con cobertura insuficiente de la Encuesta Intercensal y que se excluyen del IDH en 2015

Estado	Clave	Municipio
Chihuahua	8010	Buenaventura
	8012	Carichí
	8024	Santa Isabel
	8063	Temósachic
	8065	Urique
Oaxaca	20057	Matías Romero Avendaño
	20140	San Francisco Chindúa
	20407	Santa María Chimalapa
	20427	Santa María Petapa
Puebla	21138	San Nicolás de los Ranchos
Sonora	26070	General Plutarco Elías Calles

Fuente: INEGI, *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*, México, INEGI, 2016.

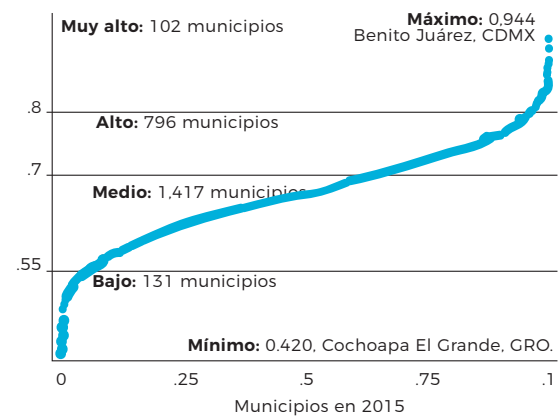
B. Panorama del desarrollo humano en los municipios mexicanos 2010-2015

En 2015, México tenía un desarrollo humano alto,⁴ con un IDH de 0.762, y ocupaba la posición 77 en el mundo. En ese año, Noruega fue el país con mayor IDH: 0.949. La brecha entre Noruega y México es una muestra de las dos caras del estado del desarrollo humano en el mundo. Por un lado, desde 1990, el primer año en que el PNUD presentó un Informe mundial, hay avances. Por ejemplo, “más de 1,000 millones de personas salieron de la pobreza extrema, 2,100 millones obtuvieron acceso a saneamiento mejorado y más de 2,600 millones tuvieron acceso a una fuente mejorada de agua potable”.⁵ Por otro lado, el desarrollo humano no ha sido homogéneo entre los países y las regiones.⁶

En México, el panorama municipal es similar al internacional: hay avances generales, pero persisten

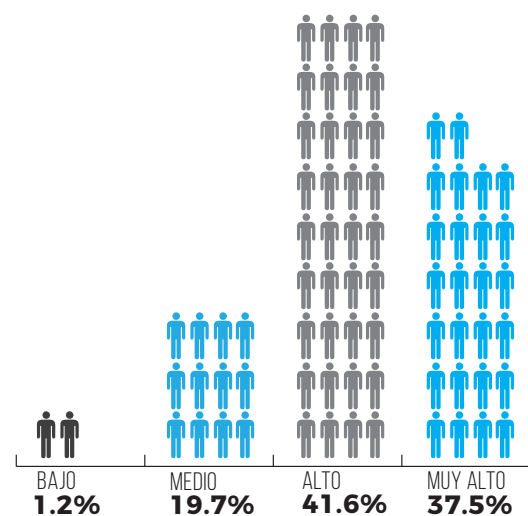
las desigualdades entre los municipios, incluso en una misma entidad, y en el interior de las zonas metropolitanas del país. En 2015, el IDH promedio de los municipios mexicanos era alto, con un valor promedio de 0.759. En el mismo año, 5.36% de los municipios alcanzó un grado de desarrollo humano bajo, 57.93% medio, 32.54% alto, y 4.17% muy alto. En términos poblacionales, una minoría de los mexicanos (1.23%) vivía en municipios con IDH bajo; otro 19.73% habitaba en demarcaciones con un IDH medio, mientras que 41.56% y 37.49% residía en municipios con IDH alto o muy alto, respectivamente.

GRÁFICA 2.1. Distribución de los municipios mexicanos por grado de desarrollo humano en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2.2. Distribución poblacional de los mexicanos por grado de desarrollo humano de los municipios donde vivían en 2015 (%)

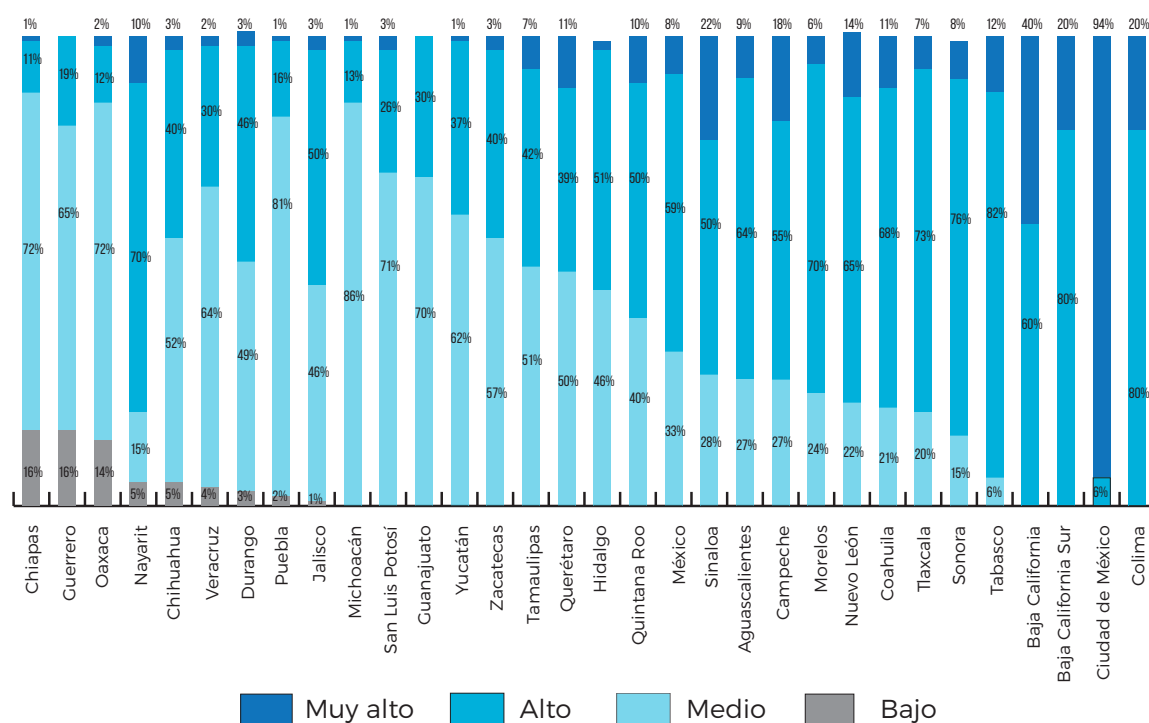


Fuente: PNUD México, 2018.

El promedio nacional esconde las diferencias entre las entidades federativas y en el interior de éstas. Por un lado, hay estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Michoacán, donde más de 80% de los municipios tiene un IDH bajo o medio. En términos poblacionales, 63% de los chiapanecos vive en este tipo de municipios, así como 58% de los oaxaqueños, 51% de los michoacanos, 49% de los

guerrerenses y 39% de los poblanos. Por otro lado, en Baja California Sur, Colima, Baja California y la Ciudad de México, 100% de sus habitantes reside en municipios y alcaldías con un IDH alto o muy alto; por tanto, sus habitantes cuentan con condiciones más propicias para ampliar sus oportunidades, en comparación con el grupo en que predominan el desarrollo humano bajo o medio.

GRÁFICA 2. 3. Distribución de los municipios, por entidad federativa, de acuerdo con su grado de desarrollo humano en 2015 (%)



De 2010 a 2015, el promedio nacional del IDH creció lentamente: al pasar de 0.737 a 0.759, a una tasa de 0.59% anual (2.99% acumulado en los cinco años). Este promedio oculta los ritmos diferentes de cada municipio. Por entidad federativa, los municipios de Zacatecas, Chiapas, Chihuahua y Tabasco tienen las mayores tasas de crecimiento promedio (aproximadamente 1% anual); en contraste, Morelos, México, Baja California Sur y Aguascalientes están en el otro extremo, es decir, con las tasas más bajas (entre 0.27% y 0.40% anual). El punto de partida es importante: los municipios con un menor desarrollo humano inicial es más probable que alcancen tasas de crecimiento más altas que aquellos que parten con un IDH mayor al inicio del periodo de comparación (2010).

El avance general se nota al contabilizar los municipios en cada categoría de desarrollo humano. En 2015, el porcentaje de municipios con un IDH en la categoría baja disminuyó más de cinco puntos porcentuales (-5.11), en comparación con 2010. Por su parte, el porcentaje de municipios con un IDH medio también fue menor en 2015 (-5.28 puntos). Por el contrario, en 2015 había más municipios con desarrollo humano alto (+8.75 puntos porcentuales) y muy alto (+1.64 puntos). En otras palabras, en 2015 México tenía más municipios con desarrollo humano alto y muy alto, y menos con medio y bajo que en 2010.

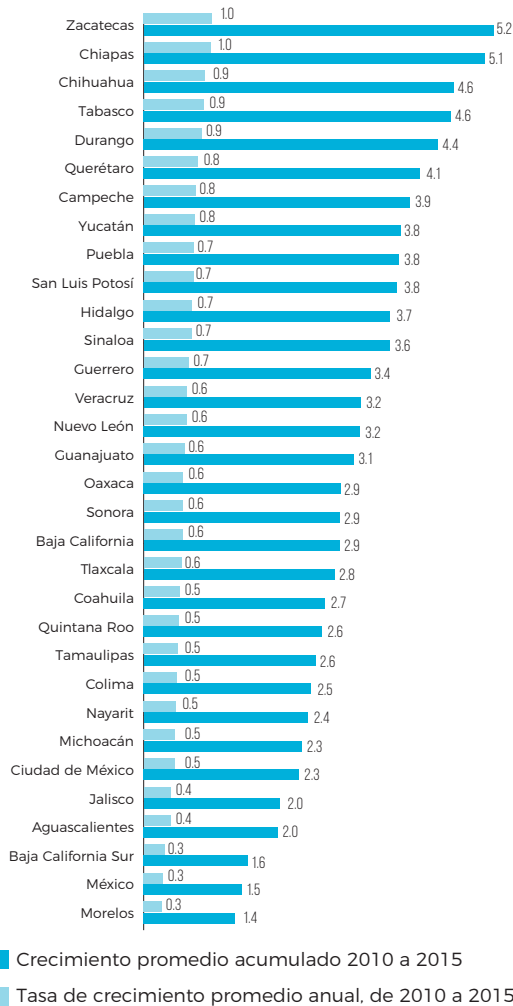
De los 2,445 municipios para los cuales fue posible hacer el seguimiento a su IDH, la mayoría (2,273) obtuvo un valor mayor en este indicador en 2015, al

compararlo con 2010. El resto, 172, no logró mejorarlo, lo cual no necesariamente indica que empeoró su desarrollo humano. Entre este grupo, el promedio de crecimiento fue -1.42%, acumulado en los cinco años, y sólo 55 municipios tuvieron una reducción en el IDH más drástica que este promedio. En 117, el cambio fue en proporciones relativamente menores.

Entre los municipios que obtuvieron un IDH más alto en 2015, en comparación con 2010, la tasa

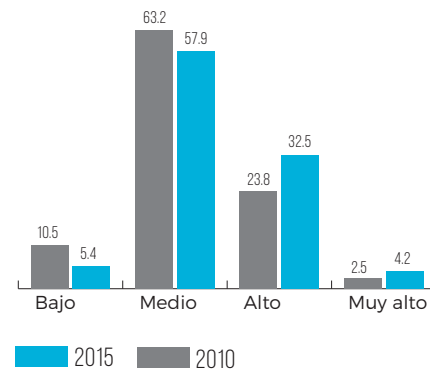
mínima de crecimiento acumulado fue de 0.001% en Coyotepec, Estado de México, mientras que la mayor fue de 19.12% en San Joaquín, Querétaro. Entre los municipios en el caso contrario, es decir, aquellos con menor IDH en 2015, la tasa de crecimiento estuvo entre -0.002%, en San Francisco Teopan, Oaxaca, y -13.08% en Santos Reyes Yucuná, en Oaxaca.

GRÁFICA 2.4. Crecimiento promedio acumulado y tasa promedio de crecimiento anual en el IDH Municipal, 2010 a 2015 (%)



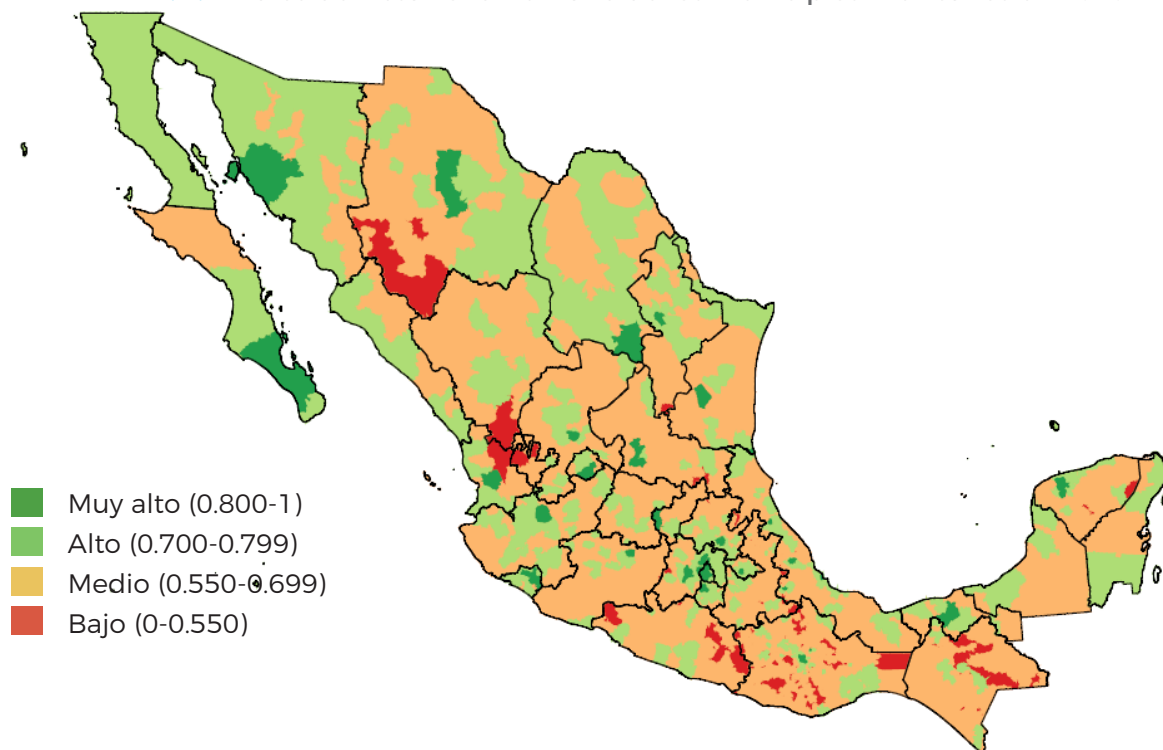
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2.5. Municipios en cada categoría de desarrollo humano, en 2010 y 2015 (%)



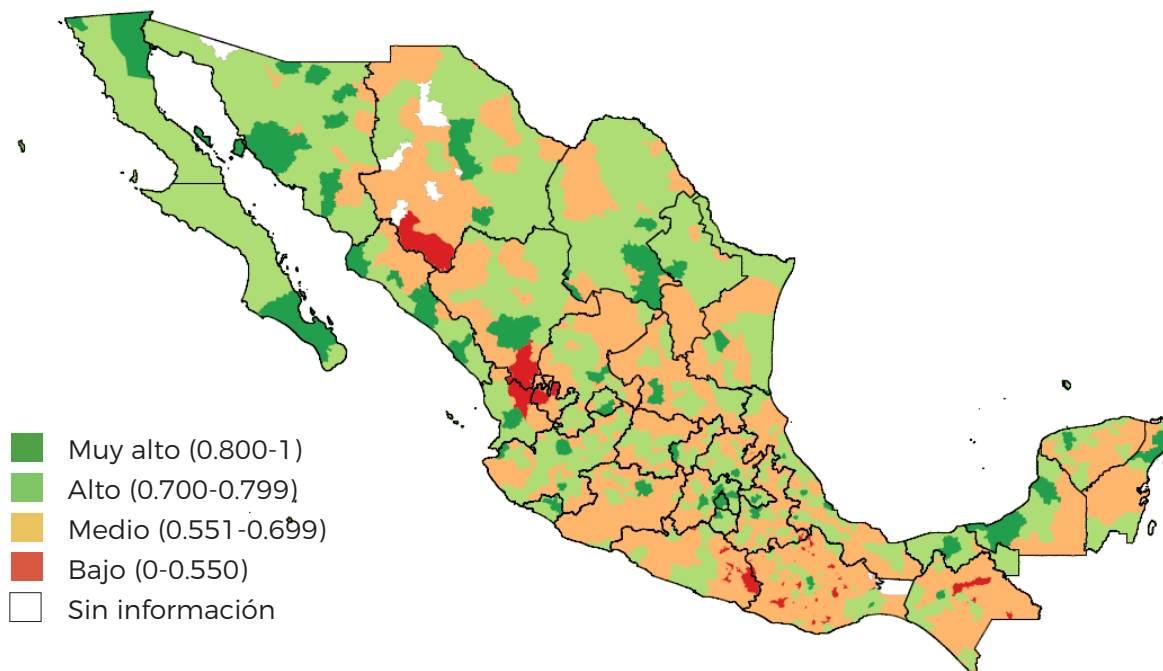
Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2.1. Índice de Desarrollo Humano de los municipios mexicanos en 2010



Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2.2. Índice de Desarrollo Humano de los municipios mexicanos en 2015*



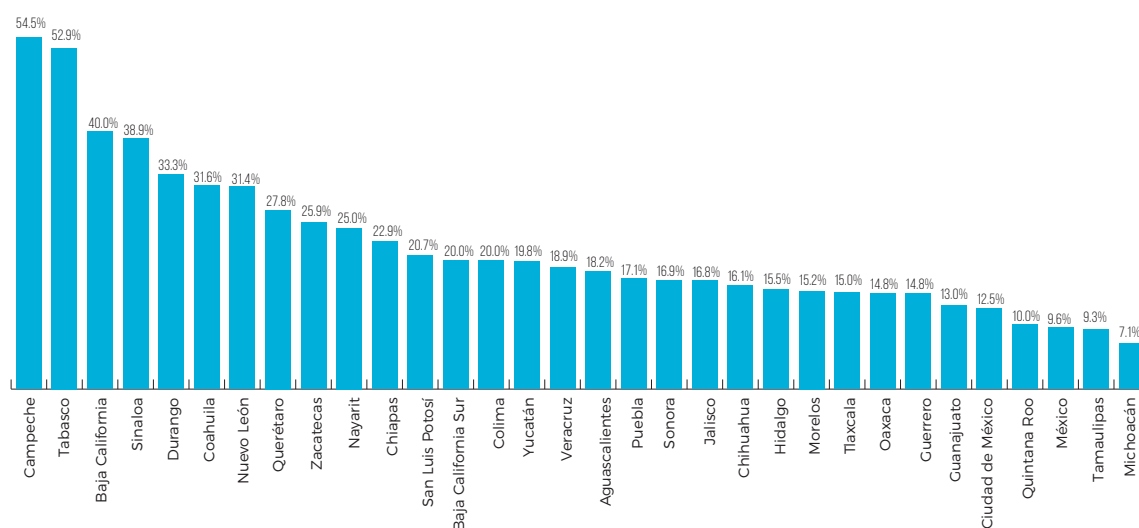
* La falta de información estadística fue la razón para excluir a 11 municipios en 2015.
Fuente: PNUD México, 2018.

En 12 entidades federativas, el IDH de 100% de sus municipios fue mayor en 2015, en comparación con 2010; en 16, este indicador fue más alto entre 90% a 99% de sus municipios; en cambio, en cuatro estados, entre 80% y 89% tuvo un valor más alto en su IDH en 2015.⁷ Las diferencias son mayores al considerar los 431 municipios que ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor; por ejemplo, de bajo a medio. En Campeche y Tabasco, más de la mitad subió de categoría de desarrollo humano, mientras que en Tamaulipas, el Estado

de México y Michoacán, menos de 10% logró dicho progreso.

Los 15 municipios con mayor crecimiento en su IDH se concentran en ocho entidades: Querétaro, Hidalgo, Coahuila, Yucatán, Chihuahua, Oaxaca, Veracruz y Puebla. Los municipios en el extremo contrario, es decir, los que tuvieron un mayor decrecimiento en el periodo se ubican en seis estados: Oaxaca (con 10), Jalisco, Michoacán, Chihuahua, Sonora y México

GRÁFICA 2. 6. Proporción de municipios que cambiaron a una categoría superior de desarrollo humano, de 2010 a 2015, por entidad federativa (%)



Fuente: PNUD México, 2018.

TABLA 2.2. Los 15 municipios con mayor crecimiento en su IDH, de 2010 a 2015

Estado	Municipio	Tasa de crecimiento
Querétaro	San Joaquín	19.12
Querétaro	Landa de Matamoros	15.32
Hidalgo	San Felipe Orizatlán	14.38
Chihuahua	Guazapares	13.61
Hidalgo	Xochicoatlán	13.59
Coahuila	Abasolo	13.44
Veracruz	Texcatepec	13.42
Chihuahua	Uruachi	13.34
Hidalgo	La Misión	13.03
Yucatán	Quintana Roo	12.96
Oaxaca	San Raymundo Jalpan	12.61
Yucatán	Cantamayec	12.38
Puebla	Xiutetelco	12.29
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	12.19
Hidalgo	Eloxochitlán	12.13

Tabla 2.3. Los 15 municipios con mayor decrecimiento en su IDH, de 2010 a 2015

Estado	Municipio	Tasa de crecimiento
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	-13.08
Oaxaca	San Juan Chicomezúchil	-10.11
Jalisco	Mezquitic	-9.61
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	-9.23
Michoacán	Tarímbaro	-7.46
Chihuahua	Riva Palacio	-6.44
Oaxaca	San Miguel del Río	-5.87
Oaxaca	Santiago Nuyó	-4.66
México	Almoloya de Juárez	-4.18
Oaxaca	Santa María Yucuhiti	-3.91
Oaxaca	Guelatao de Juárez	-3.88
Oaxaca	Santiago Tillo	-3.78
Oaxaca	Santiago Apoala	-3.70
Oaxaca	San Bartolomé Loxicha	-3.68
Sonora	Villa Pesqueira	-3.65

De manera teórica, el enfoque de desarrollo humano, que constituye la base conceptual del IDH, ha mostrado que los países, estados o municipios pueden tener avances y retrocesos en su desarrollo. En la práctica, los diversos Informes mundiales y locales del PNUD han confirmado que el desarrollo humano no es un proceso lineal, que garantice una línea ascendente con el paso del tiempo.

En México, hay evidencia de que los municipios con menor desarrollo humano se aproximaron, a una tasa de 1.47% promedio anual, a los más adelantados en este indicador. En otras palabras, hubo una tendencia general hacia la convergencia en el desarrollo humano: los municipios más atrasados mejoraron su IDH más rápidamente que los más favorecidos.⁸

Esta convergencia es positiva, aunque puede ser independiente de esfuerzos nacionales, estatales o

locales para lograrla, ya que es natural encontrar que los municipios mejor posicionados avancen a un ritmo más lento. Por ejemplo, la alcaldía de Benito Juárez, en la Ciudad de México, tiene el IDH más alto del país (0.944), similar al que tiene Suiza, y avanzó 1.58%, entre 2010 y 2015. Mientras que, Batopilas, en el estado de Chihuahua, con el tercer IDH más bajo del país (0.434), comparable con el de Eritrea, creció 9.50% durante el mismo periodo.

Es más difícil avanzar en el desarrollo humano mientras más logros se han alcanzado, entre otras razones, porque prosperar desde un IDH muy bajo requiere poner en práctica un conjunto de acciones que resuelven problemas que otros municipios ya han superado. Dicho de otro modo, hay ya soluciones probadas para resolver problemas básicos que obstaculizan el desarrollo humano, como la provisión de servicios de salud o de agua potable. En contraste, al partir de un IDH muy alto, sólo es posible progresar con rapidez hacia la ampliación de las libertades de las personas, mediante innovaciones cuya implementación es más compleja y cuyos resultados son inciertos, al menos durante las primeras etapas de operación. Por ejemplo, ¿cómo avanzar en el acceso al conocimiento de las personas? Mientras que en un municipio con un IDH bajo y sin escuelas, una de las soluciones es ampliar la cobertura educativa, en uno con un IDH alto y con la cobertura garantizada al 100%, las posibles soluciones suelen ser menos evidentes y puede que sean menos prioritarias en la agenda pública de los gobiernos, que podrían considerar que las necesidades básicas educativas están resueltas y prestar atención a otras áreas de política en las que el avance sea menor.

Profundizar en esta discusión es clave para el desarrollo humano de los municipios mexicanos, a los que es posible clasificar en seis categorías, considerando su IDH y su avance:

- I. Avanzados.** Son 571 municipios que en 2010 contaban con un IDH **alto o muy alto** y que tuvieron un valor aún mayor en este indicador en 2015. Estos municipios se hallan distribuidos en las 32 entidades del país, aunque el Estado de México, Oaxaca, Sonora, Tlaxcala, Jalisco, Veracruz e Hidalgo concentran más de la mitad.
- II. Líderes.** Entre el grupo de municipios avanzados, hay 51 que ya contaban con un desarrollo humano **muy alto** en 2010 y que continuaron en una ruta ascendente en 2015. Es decir, los líderes integran un subgrupo de los *avanza-*

dos, cuya principal diferencia es que ya tenían en 2010 un IDH que calificaba en la categoría más alta de este indicador (mayor a 0.800).

Dichos municipios, que representan casi 2% del total, están en 23 entidades federativas, pero cuatro concentran más de la mitad (Ciudad de México, Oaxaca, Estado de México y Nuevo León). Este grupo cuenta con las bases estructurales más sólidas para mantenerse en una ruta que lo conduzca hacia mayor desarrollo humano.

III. Seguidores. Son 1,702 municipios que tenían un IDH **bajo o medio** en 2010 y que alcanzaron un valor mayor; en este indicador, en 2015. Los *seguidores* se hallan en 30 entidades, pero más de la mitad está en cuatro: Oaxaca, Puebla, Veracruz y Chiapas. Destaca Oaxaca, donde uno de cada cuatro municipios pertenece a este grupo.

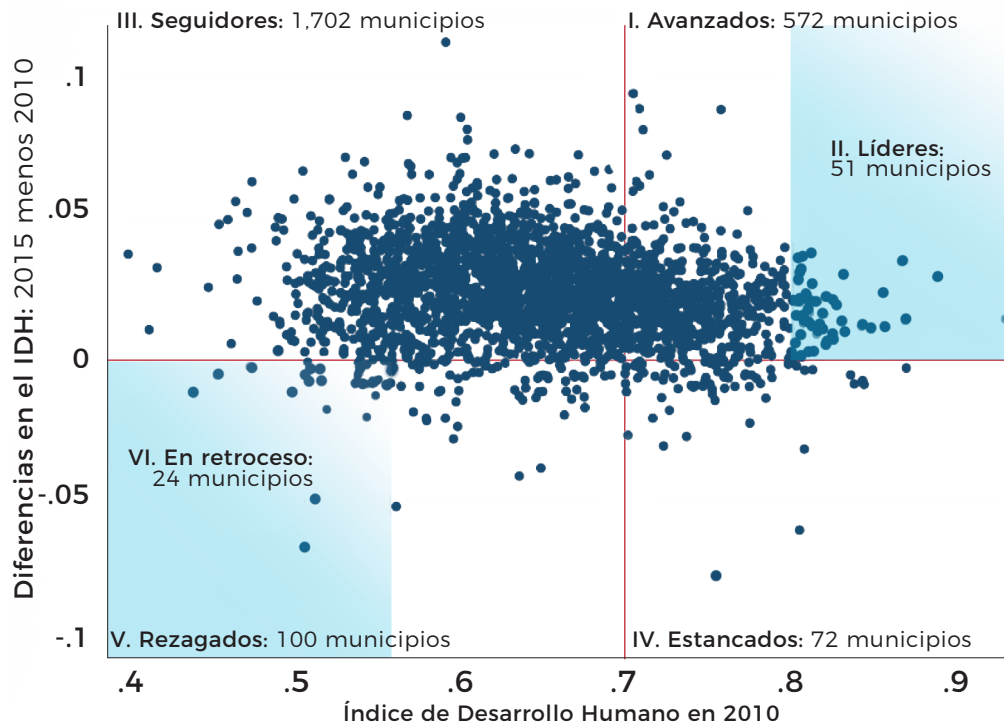
IV. Estancados. Son 72 municipios con un IDH **alto o muy alto** en 2010, pero que obtuvieron un valor menor para 2015. Se ubican en 17 entidades federativas, pero más de la mitad se localiza en el Estado de México, Oaxaca y Sonora.

V. Rezagados. Son 100 municipios cuyo IDH era **bajo o medio** en 2010, y que no lograron mejorarlo en 2015. Se distribuyen en 12 estados, pero 59% se ubica en Oaxaca.

VI. En retroceso. Entre el grupo de municipios rezagados, hay 24 con un IDH **bajo** en 2010, que para 2015 tuvieron un IDH menor. Estos municipios son los que requieren mayor atención, ya que la brecha entre éstos y los de mayor desarrollo humano se ha ampliado en los últimos años, y de seguir esta tendencia, podría ampliarse aún más en los siguientes años.

Asimismo, hay seis municipios que lograron las mayores tasas de crecimiento en su IDH: San Joaquín y Landa de Matamoros, en Querétaro; Abasolo, en Coahuila; San Felipe Orizatlán y Xochicoatlán, en Hidalgo; y Guazapares, en Chihuahua.

GRÁFICA 2.7. Municipios mexicanos clasificados por su IDH en 2010 y sus avances y retrocesos de 2010 a 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

Tabla 2.4. Municipios líderes: 51 que contaban con un desarrollo humano muy alto en 2010 y que continuaron en una ruta ascendente para 2015

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Ciudad de México	Benito Juárez	0.929	0.944	0.872	0.913	0.979	0.972	0.940	0.948
Ciudad de México	Miguel Hidalgo	0.888	0.917	0.819	0.859	0.958	0.961	0.891	0.935
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.866	0.901	0.775	0.842	0.916	0.913	0.915	0.951
Ciudad de México	Coyoacán	0.868	0.883	0.798	0.834	0.956	0.954	0.858	0.864
Ciudad de México	Cuauhtémoc	0.854	0.878	0.775	0.809	0.950	0.950	0.847	0.882
Oaxaca	San Sebastián Tutla	0.856	0.868	0.823	0.840	0.919	0.943	0.828	0.826
Ciudad de México	Iztacalco	0.831	0.861	0.753	0.782	0.939	0.943	0.811	0.866
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	0.848	0.859	0.757	0.779	0.936	0.940	0.860	0.865
Ciudad de México	Azcapotzalco	0.842	0.854	0.759	0.785	0.946	0.944	0.831	0.841
Ciudad de México	Cuajimalpa de Morelos	0.812	0.850	0.715	0.784	0.923	0.927	0.811	0.845
Colima	Villa de Álvarez	0.827	0.847	0.745	0.772	0.909	0.943	0.836	0.834
Ciudad de México	Venustiano Carranza	0.826	0.846	0.739	0.770	0.940	0.942	0.811	0.835
Zacatecas	Zacatecas	0.822	0.844	0.738	0.777	0.935	0.939	0.804	0.825
Tlaxcala	Tlaxcala	0.830	0.843	0.793	0.802	0.906	0.939	0.795	0.797
Ciudad de México	Tlalpan	0.832	0.842	0.751	0.778	0.925	0.929	0.828	0.826
México	Huixquilucan	0.805	0.842	0.688	0.766	0.911	0.928	0.833	0.839
Chihuahua	Chihuahua	0.804	0.840	0.713	0.755	0.917	0.944	0.794	0.832
Nuevo León	Monterrey	0.812	0.839	0.683	0.739	0.937	0.925	0.836	0.864
Sonora	Hermosillo	0.805	0.837	0.709	0.757	0.892	0.904	0.826	0.857
Ciudad de México	Álvaro Obregón	0.815	0.836	0.711	0.752	0.931	0.934	0.819	0.833
Tamaulipas	Ciudad Madero	0.819	0.835	0.736	0.769	0.898	0.924	0.832	0.821
Hidalgo	Pachuca de Soto	0.824	0.834	0.734	0.774	0.941	0.912	0.810	0.820
Veracruz	Boca del Río	0.804	0.833	0.714	0.750	0.884	0.912	0.821	0.846
Tabasco	Centro	0.812	0.833	0.726	0.744	0.929	0.941	0.794	0.825
Yucatán	Mérida	0.809	0.832	0.709	0.755	0.929	0.917	0.804	0.833
Baja California Sur	La Paz	0.825	0.832	0.712	0.745	0.929	0.917	0.849	0.843
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	0.808	0.832	0.716	0.758	0.929	0.932	0.793	0.815

TABLA 2.4. Municipios líderes: 51 que contaban con un desarrollo humano muy alto en 2010 y que continuaron en una ruta ascendente para 2015

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Oaxaca	San Jacinto Amilpas	0.804	0.832	0.734	0.777	0.893	0.918	0.792	0.806
Oaxaca	Santa Lucía del Camino	0.809	0.830	0.729	0.772	0.923	0.927	0.786	0.800
Tamaulipas	Victoria	0.817	0.830	0.726	0.765	0.922	0.913	0.814	0.818
México	Coacalco de Berriozábal	0.819	0.830	0.730	0.780	0.916	0.915	0.821	0.801
Querétaro	Querétaro	0.810	0.829	0.691	0.727	0.934	0.946	0.823	0.828
Nayarit	Tepic	0.810	0.827	0.701	0.749	0.925	0.919	0.821	0.822
México	Cuautitlán Izcalli	0.820	0.827	0.723	0.765	0.911	0.919	0.837	0.806
Oaxaca	San Pablo Etla	0.804	0.826	0.732	0.772	0.897	0.929	0.793	0.787
Tamaulipas	Tampico	0.815	0.826	0.728	0.763	0.895	0.905	0.831	0.817
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	0.820	0.826	0.744	0.759	0.920	0.922	0.807	0.805
Colima	Colima	0.805	0.825	0.707	0.731	0.895	0.927	0.823	0.830
Jalisco	Guadalajara	0.808	0.824	0.683	0.726	0.926	0.925	0.833	0.834
San Luis Potosí	San Luis Potosí	0.811	0.824	0.710	0.733	0.940	0.926	0.798	0.824
México	Cuautitlán	0.812	0.824	0.711	0.769	0.954	0.916	0.789	0.795
Oaxaca	San Andrés Huayápam	0.815	0.824	0.761	0.767	0.867	0.883	0.819	0.826
Tlaxcala	Totolac	0.801	0.822	0.732	0.769	0.915	0.940	0.768	0.768
Coahuila	Saltillo	0.805	0.820	0.683	0.717	0.942	0.912	0.811	0.845
Veracruz	Xalapa	0.807	0.820	0.744	0.754	0.876	0.903	0.805	0.808
Oaxaca	Santa María del Tule	0.802	0.818	0.730	0.757	0.895	0.899	0.789	0.804
Veracruz	Orizaba	0.806	0.815	0.738	0.756	0.900	0.906	0.787	0.789
Ciudad de México	La Magdalena Contreras	0.811	0.815	0.720	0.728	0.917	0.920	0.810	0.807
Aguascalientes	Aguascalientes	0.804	0.813	0.671	0.701	0.965	0.940	0.804	0.817
México	Tlalnepantla de Baz	0.802	0.809	0.703	0.740	0.896	0.902	0.820	0.792
México	Atizapán de Zaragoza	0.805	0.807	0.698	0.720	0.910	0.906	0.823	0.806

TABLA 2.5. Municipios en retroceso: 24 que tenían un IDH bajo en 2010 y que para 2015 tuvieron un IDH menor

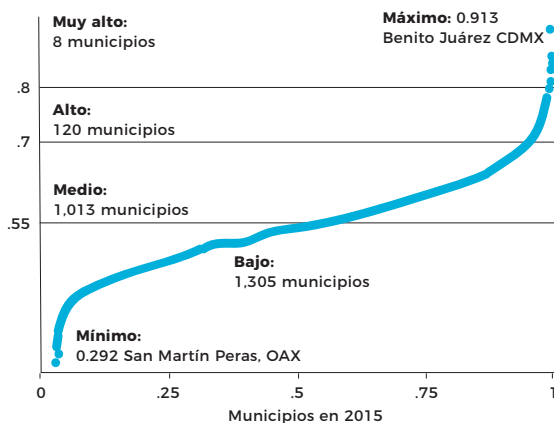
Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Oaxaca	San Agustín Loxicha	0.548	0.541	0.416	0.424	0.730	0.691	0.541	0.539
Oaxaca	Asunción Ocotlán	0.541	0.540	0.369	0.400	0.679	0.662	0.633	0.593
Oaxaca	San Juan Teita	0.546	0.538	0.484	0.436	0.712	0.730	0.472	0.489
Chiapas	Chilón	0.537	0.537	0.405	0.425	0.785	0.727	0.488	0.501
Oaxaca	Santa María Peñoles	0.537	0.535	0.437	0.456	0.710	0.680	0.499	0.493
Oaxaca	San Lucas Camotlán	0.547	0.534	0.410	0.418	0.686	0.678	0.580	0.538
Oaxaca	Santa Cruz Zenzontepec	0.542	0.534	0.386	0.423	0.740	0.693	0.556	0.519
Oaxaca	San José Tenango	0.537	0.533	0.403	0.431	0.696	0.648	0.552	0.542
Oaxaca	Santiago Camotlán	0.536	0.532	0.448	0.432	0.718	0.710	0.480	0.491
Oaxaca	San Francisco Huehuetlán	0.536	0.528	0.373	0.391	0.705	0.699	0.585	0.539
Oaxaca	Santiago Apoala	0.541	0.521	0.416	0.421	0.709	0.687	0.538	0.490
Oaxaca	Santa María Zaniza	0.513	0.509	0.419	0.441	0.670	0.668	0.479	0.449
Chiapas	Aldama	0.514	0.507	0.386	0.408	0.749	0.733	0.469	0.435
Chiapas	San Andrés Duraznal	0.509	0.506	0.340	0.367	0.744	0.730	0.519	0.483
Oaxaca	Santiago Ixtayutla	0.506	0.505	0.361	0.377	0.719	0.676	0.499	0.506
Oaxaca	Santiago Amoltepec	0.517	0.500	0.375	0.402	0.705	0.669	0.523	0.465
Oaxaca	San Juan Ozolotepec	0.506	0.499	0.381	0.413	0.711	0.682	0.480	0.441
Chiapas	Amatenango del Valle	0.504	0.499	0.359	0.382	0.653	0.636	0.545	0.511
Chiapas	Pantelhó	0.495	0.484	0.342	0.351	0.683	0.666	0.520	0.486
Chiapas	Chalchihuitán	0.470	0.468	0.358	0.365	0.654	0.637	0.444	0.442
Jalisco	Mezquitic	0.510	0.461	0.464	0.425	0.407	0.390	0.704	0.591
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	0.451	0.446	0.290	0.314	0.651	0.630	0.486	0.447
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	0.504	0.438	0.346	0.361	0.684	0.661	0.541	0.353
Oaxaca	San Martín Peras	0.436	0.425	0.298	0.292	0.545	0.579	0.512	0.453

C. Educación: menor desarrollo, pero mayores avances

En 2015, el Índice de Educación (IE) promedio de los municipios mexicanos era 0.651; por tanto, podía clasificarse como medio, según los valores de referencia del IDH. Entre los tres índices que integran al IDH, el IE es el que muestra un grado de desarrollo menor.

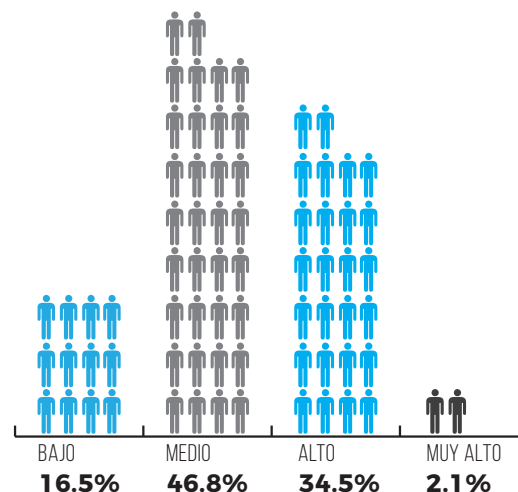
En 2015, la mayor parte de los municipios (53%) tenía un IE bajo (menor a 0.550). Le seguían aquellos con un IE medio (41% con un IE de 0.550 a 0.700). Sólo cinco de cada 100 municipios contaban con un IE alto o muy alto (mayor a 0.700). Con esta distribución, casi dos de cada tres mexicanos vivían en municipios o alcaldías con un IE medio o bajo y sólo cinco entidades tenían al menos un municipio con un IE alto.

GRÁFICA 2. 8. Distribución de los municipios mexicanos por grado del Índice de Educación del IDH en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 9. Distribución poblacional de los mexicanos por grado del Índice de Educación de los municipios donde viven (%)



Fuente: PNUD México, 2018.

Predominan las entidades federativas donde la mayoría de la población vive en municipios con un IE menor a 0.700. Esto sucede en 25 estados del país. En Guanajuato, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Michoacán y Veracruz, al menos ocho de cada diez personas viven en municipios con un IE bajo o medio. En el extremo opuesto, en la Ciudad de México sólo dos de cada 100 habitan en alcaldías con estas características. Querétaro, Nuevo León, Coahuila, Sonora, Sinaloa y Aguascalientes complementan este grupo de entidades donde la mayor parte de la población reside en municipios con un IE mayor a 0.700.

Entre 2010 y 2015, el IE fue el componente del IDH que más mejoró, ya que pasó de 0.613 a 0.651. Lo anterior representa un incremento acumulado de 6.20%, más del doble del correspondiente al IDH Municipal durante el mismo periodo. La

tasa de crecimiento anual promedio del IE fue de 1.21%. 16 entidades federativas tuvieron una tasa promedio superior en sus municipios, con Zacatecas, Chiapas y Michoacán a la cabeza. Al contrario, el IE que menos avanzó, en estos cinco años, fue el promedio municipal de Baja California Sur, Morelos y la Ciudad de México.

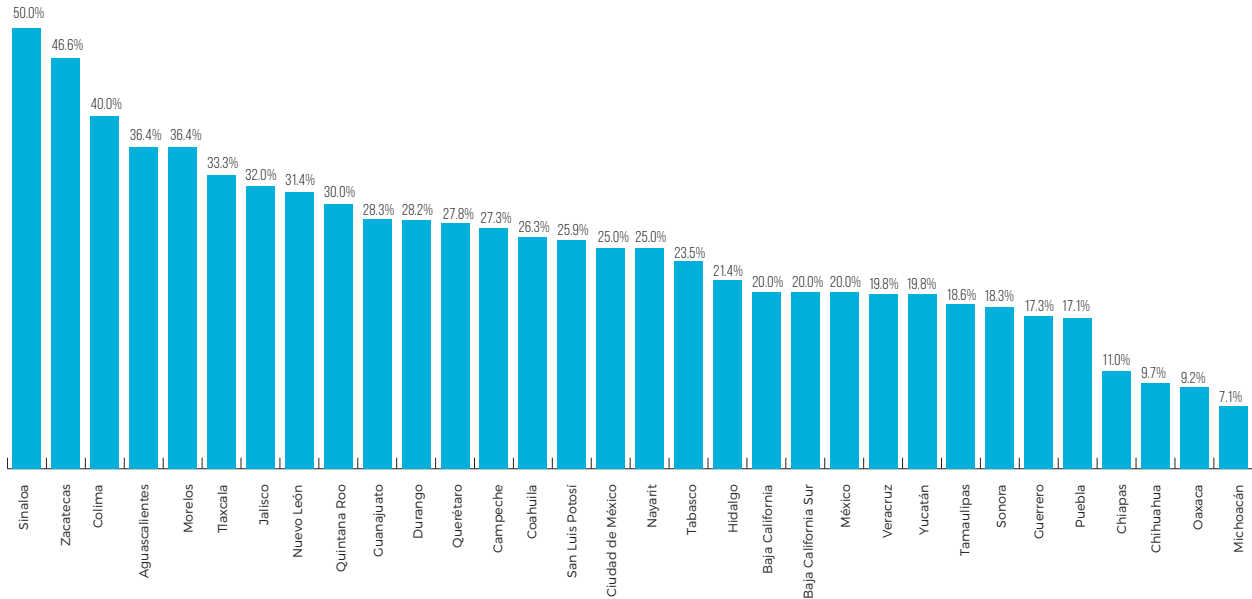
Del total de los 2,445 municipios de los que este Informe posee información para su seguimiento, en 2,356 el IE fue mayor en 2015, si se lo compara con 2010. El resto, 89, no logró mejorarlo. Entre este grupo, el promedio de crecimiento acumulado en los cinco años fue -2.90% y 27 municipios tuvieron una reducción en su IE más drástica que este promedio.

De los 20 municipios que más aumentaron su IE, cuatro se ubican en Hidalgo, cuatro en el Estado de México, tres en Puebla, dos en Oaxaca y Querétaro, y uno en Baja California Sur, Chiapas, Duran-

go, San Luis Potosí y Tamaulipas. Entre el total de los municipios que mejoraron, 19 creció a un ritmo mayor a 4% anual. Destacan San Miguel Ixitlán, Puebla, San Joaquín, Querétaro y Nuevo Ideal, Durango, que lograron aumentar su IE a tasas superiores de 6% anual. Entre los municipios donde el IE decreció, las tasas van de -0.0009% a -3.20% anual.

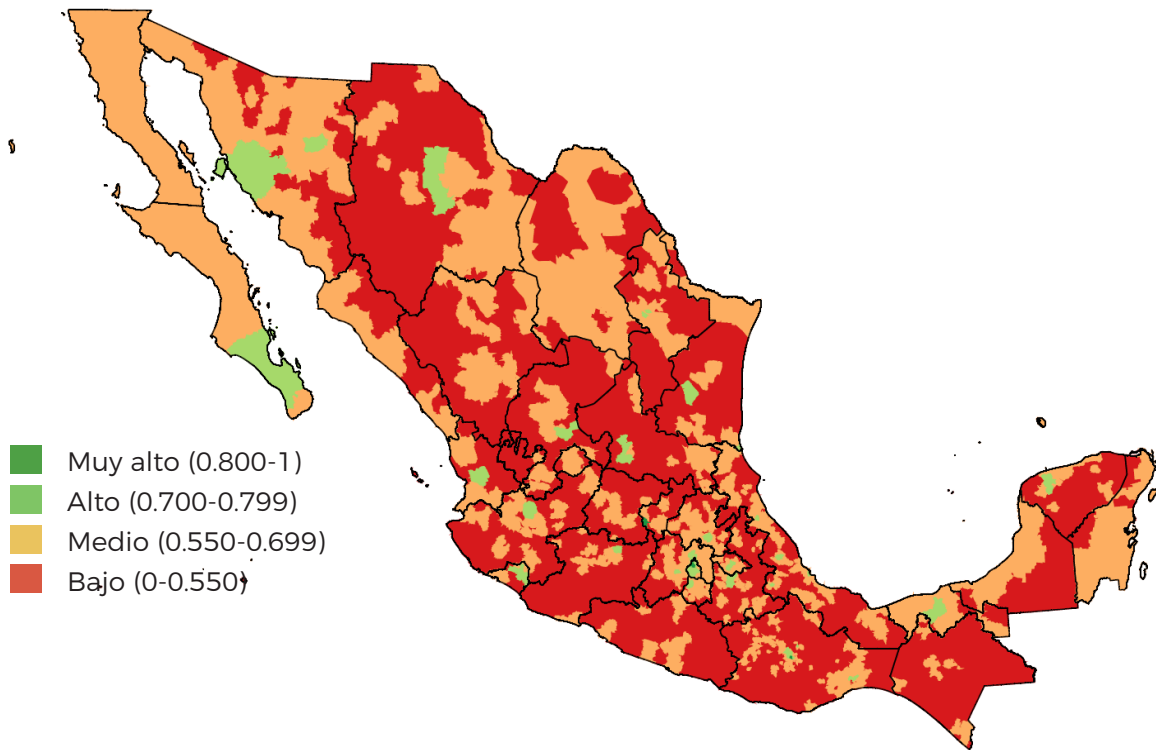
A lo largo de cinco años, el porcentaje de municipios con un IE en la categoría más baja disminuyó en 16 puntos, a la vez que aumentó en el resto: media (+13), alta (+2.5) y muy alta (+0.13). Esto significa que 464 municipios subieron en la escala de referencia del Índice. Siete entidades concentran 52% de estos municipios: Oaxaca, Veracruz, Jalisco, Puebla, Zacatecas, México y Yucatán. Por su parte, Sinaloa, Zacatecas, Colima, Aguascalientes y Morelos son las entidades donde una proporción mayor de sus municipios mejoró lo suficiente en su IE para ascender en la categoría de clasificación del IDH.

GRÁFICA 2. 10. Proporción de municipios que cambiaron a una categoría superior en el Índice de Educación, de 2010 a 2015, por entidad federativa (%)



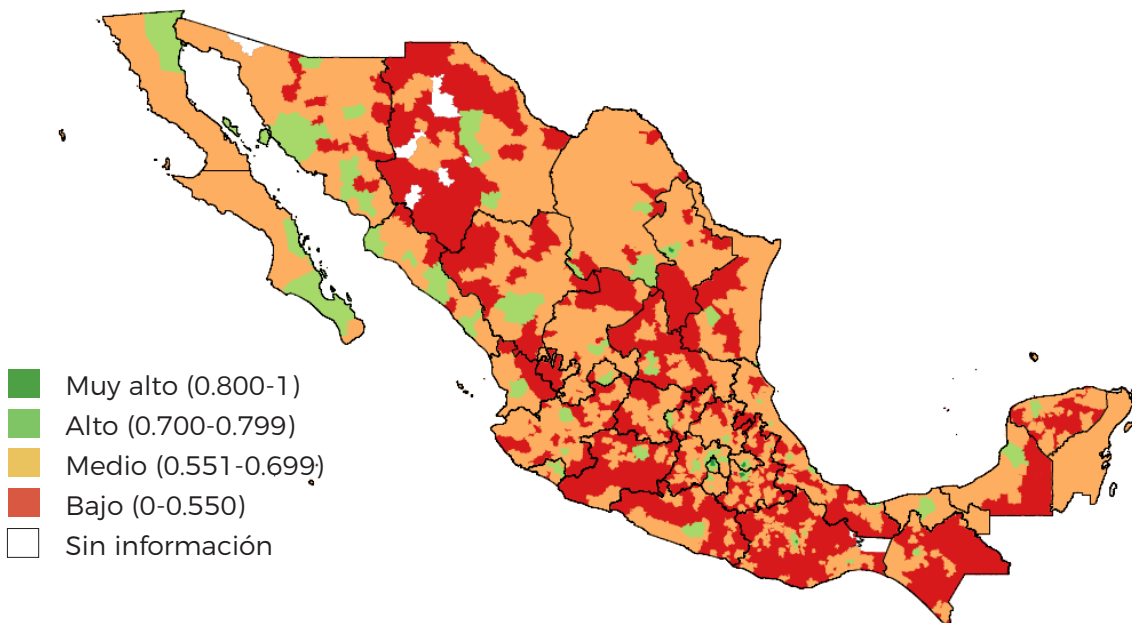
Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2. 3. Índice de Educación de los municipios mexicanos en 2010



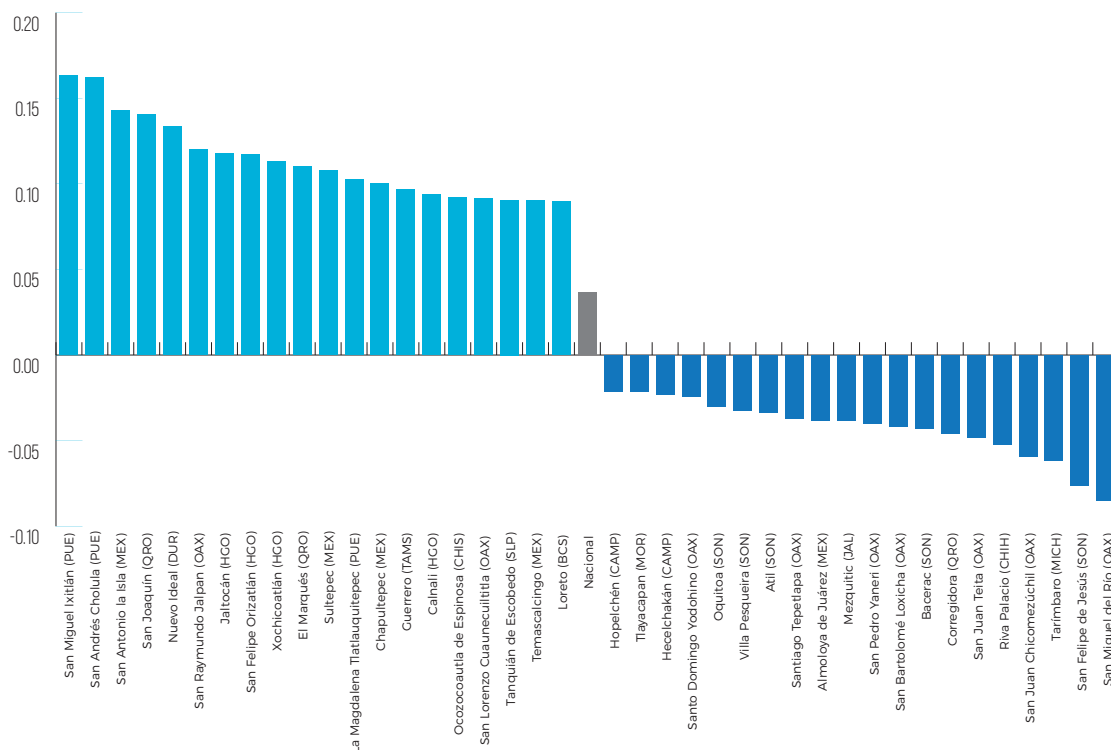
Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2. 4. Índice de Educación de los municipios mexicanos en 2015*



* La falta de información estadística fue la razón para excluir a 11 municipios en 2015.
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 11. Municipios con mayores variaciones en su Índice de Educación, de 2010 a 2015 (variaciones en los puntos del Índice)



Fuente: PNUD México, 2018.

Los municipios de menor IE se acercaron, con una tasa igual a 2.05% anual, a los más adelantados. Es decir, hubo una tendencia general hacia la convergencia en términos educativos, a un ritmo más acelerado que en el IDH total.

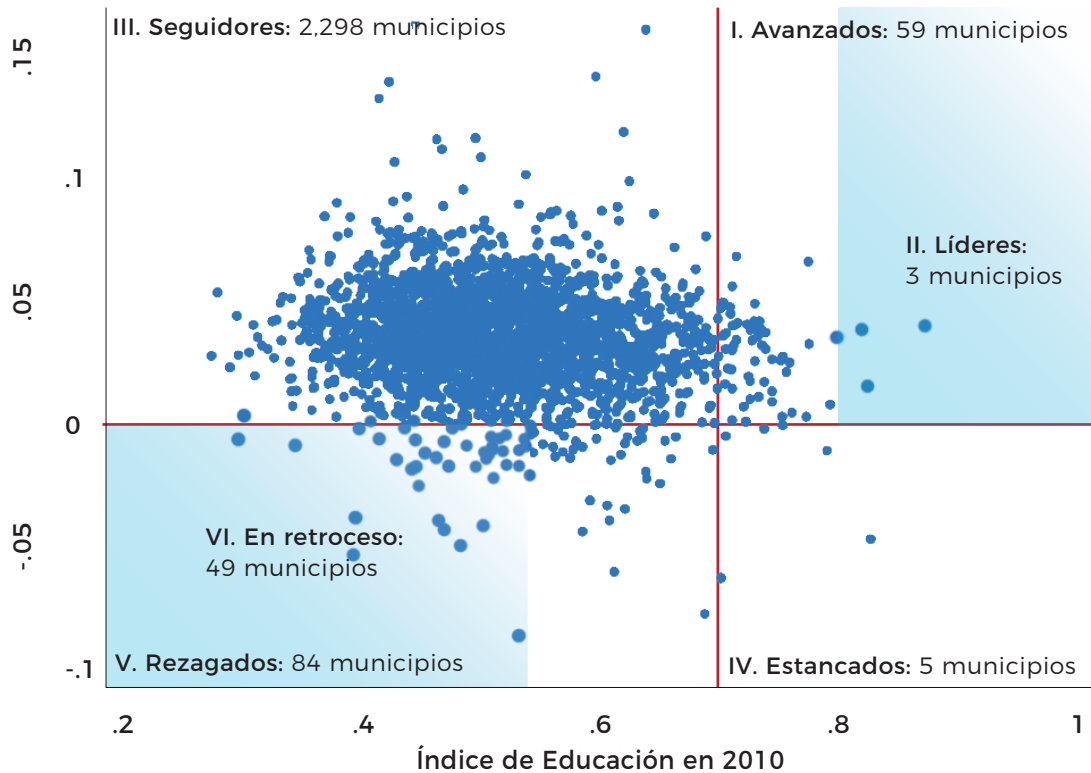
De los municipios que mejoraron en el Índice de Educación, sólo 59 tenían un valor mayor a 0.700 en 2010 (alto o muy alto), y siguieron avanzando de 2010 a 2015. En estos lugares se han creado las condiciones para progresar a mediano y largo plazo; por consiguiente, son los municipios con mayores posibilidades de fomentar la adquisición de conocimientos y el aumento de las libertades de las personas que los habitan. La mitad de estos municipios se localiza en la Ciudad de México y Oaxaca. Sólo tres de estas demarcaciones tenían un Índice de Educación mayor a 0.800 en 2010: Benito Juárez y Miguel Hidalgo, en la Ciudad de México, y San Sebastián Tutla, en Oaxaca. El resto de los municipios, que también mejoró, tenía un Índice de Educación me-

nor a 0.700 en 2010. Este grupo está repartido en las 32 entidades federativas del país.

Entre los 27 municipios cuyo IE disminuyó más allá del promedio, uno tenía un IE muy alto, otro alto, diez tenían valor medio, y 15 bajo. Estos 15 municipios requieren atención de manera más urgente, pues su diferencia es cada vez mayor respecto de los más avanzados:

- En Oaxaca: San Juan Ñumí, Santiago Tepetlapa, San Juan Teita, San Miguel del Río, San Juan Juquila Vijanos, San Pedro Yaneri, Santo Domingo Yodohino, San Andrés Yaá, San Bartolomé Loxicha y Santiago Camotlán.
- Hopelchén, en Campeche.
- Riva Palacio, en Chihuahua.
- Mezquitic, en Jalisco.
- Bacadéhuachi, en Sonora.
- Hidalgo, en Tamaulipas.

GRÁFICA 2. 12. Municipios mexicanos clasificados por su Índice de Educación en 2010 y sus avances de 2010 a 2015



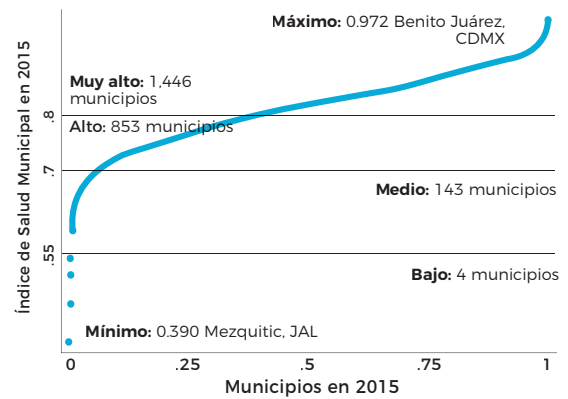
Fuente: PNUD México, 2018.

D. Salud: desarrollo promedio alto, pero a la baja

El Índice de Salud (IS) promedio de los municipios de México fue de 0.877. Según la clasificación del IDH, este valor se cataloga como muy alto. Es el que cuenta con un valor promedio mayor, entre los tres componentes del IDH.

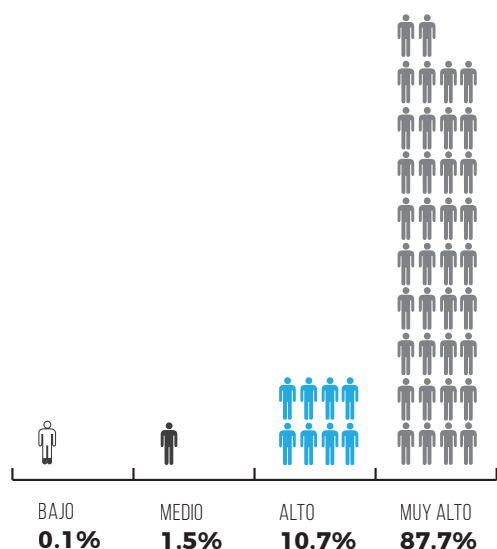
En 2015, la mayoría de los municipios contaba un IS muy alto (59.12%) o alto (34.87%) y sólo 6.01% tenía un IS medio o bajo; por tanto, casi todos los mexicanos vivían, en 2015, en municipios con un IS alto o muy alto.

GRÁFICA 2. 13. Distribución de los municipios mexicanos por grado del Índice de Salud en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 14. Distribución poblacional de los mexicanos por grado del IS de los municipios donde viven (%)



Fuente: PNUD México, 2018.

Los mexicanos que habitaban en los municipios con menor IS se concentraban en 14 estados: Oaxaca, Guerrero, Chihuahua, Veracruz, Puebla, Chiapas, México, Nuevo León, Yucatán, Jalisco, Durango, Michoacán, Nayarit y Sinaloa. Las entidades que más contrastaban con este grupo son aquellas donde todos los municipios tenían un IS muy alto: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Morelos y Tabasco.

De 2010 a 2015, el promedio del IS de todos los municipios del país aumentó de 0.872 a 0.877. De

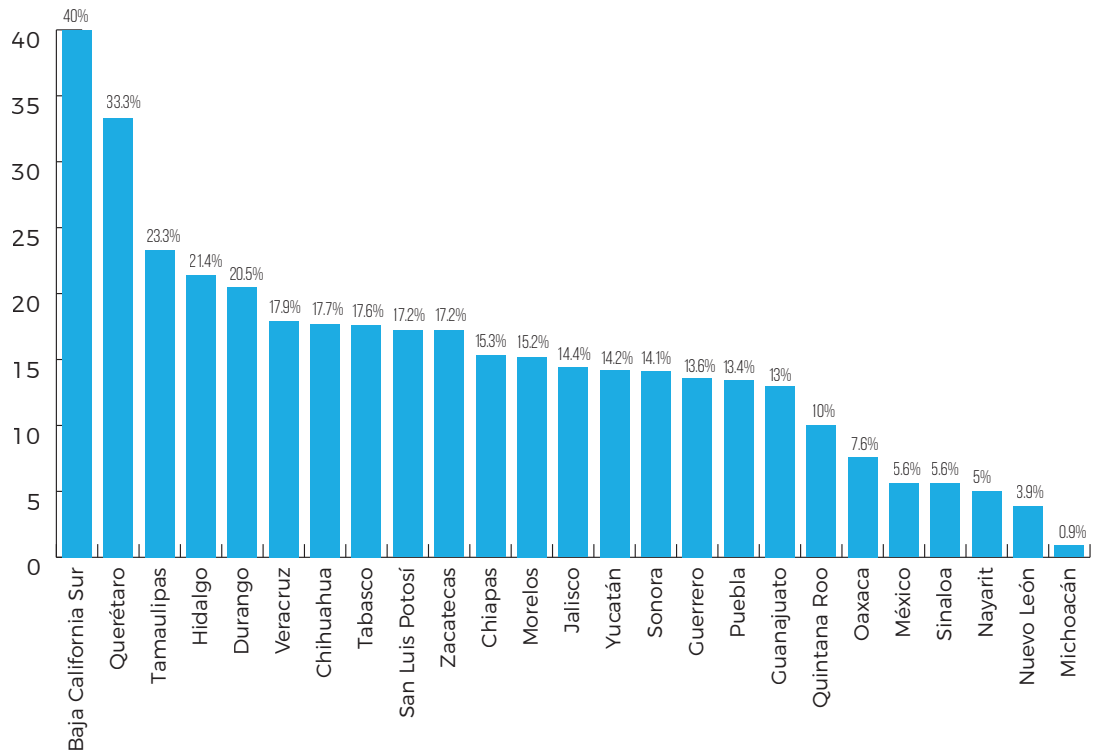
las entidades federativas, nueve tuvieron una tasa de crecimiento anual destacada entre sus municipios (Querétaro, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Chihuahua, Colima, Puebla, Baja California y Zacatecas); en contraste, cinco muestran los mayores decrecimientos en los IS de sus municipios: Aguascalientes, Morelos, Chiapas, Guerrero y Jalisco.

Entre los 2,445 municipios a los cuales el Informe da seguimiento, en 1,475 el IS tuvo un valor más alto en 2015. El resto, 970, no logró mejorarlo. En este grupo, el promedio de crecimiento acumulado en los cinco años fue -2.12%, y 347 municipios tuvieron una reducción en su IS más drástica que este promedio.

Los municipios en los que avanzó el IS se distribuyen en todo el país, aunque destacan Querétaro, Campeche, Tamaulipas, Baja California Sur, Sinaloa y Quintana Roo, porque ahí, al menos 80% aumentó su IS. En el extremo opuesto, están Tlaxcala y Aguascalientes, donde menos de 20% avanzó en este indicador. Si se consideran solamente los municipios cuya mejora en el IS les permitió avanzar en la clasificación, por ejemplo, que pasaron de un IS bajo a uno medio, las entidades más destacadas son Baja California Sur, Querétaro, Tamaulipas, Hidalgo y Durango, donde más de 20% de sus municipios logró este progreso.

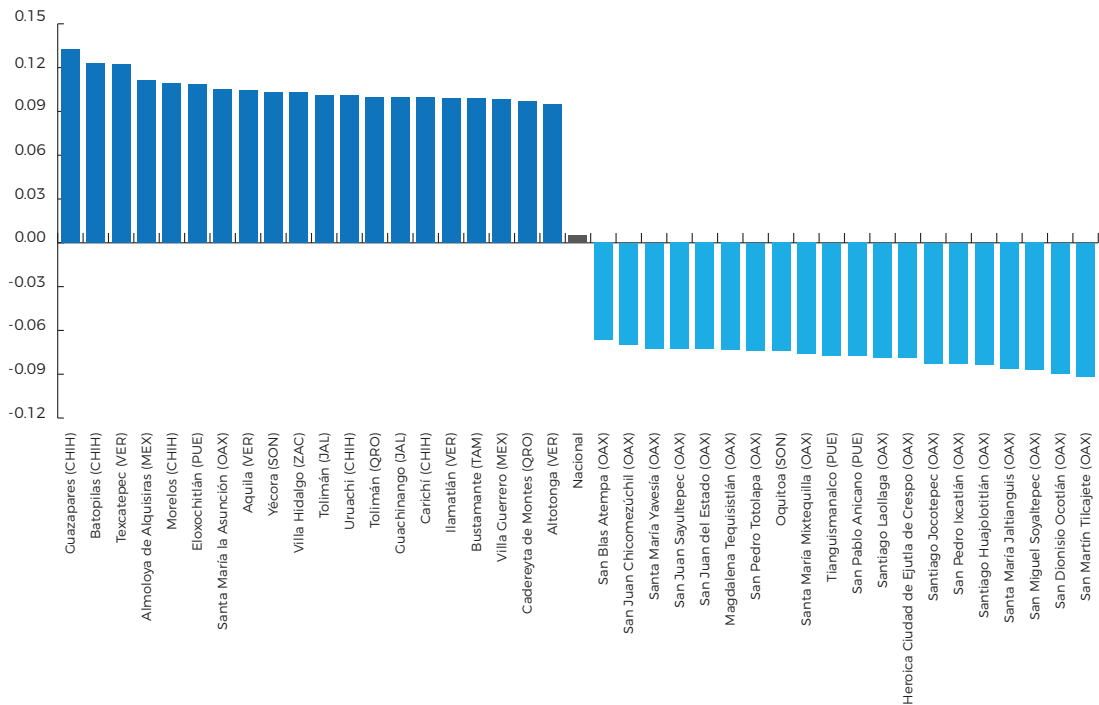
Los 20 municipios del país que más avanzaron se encuentran dispersos en once estados: cinco en Chihuahua, cuatro en Veracruz y el resto en nueve. Por el contrario, de los 20 municipios con mayores decrementos en su IS, la mayoría se localiza en Oaxaca (17).

GRÁFICA 2. 15. Proporción de municipios que cambiaron a una categoría superior en el IS, de 2010 a 2015, por entidad federativa (%)



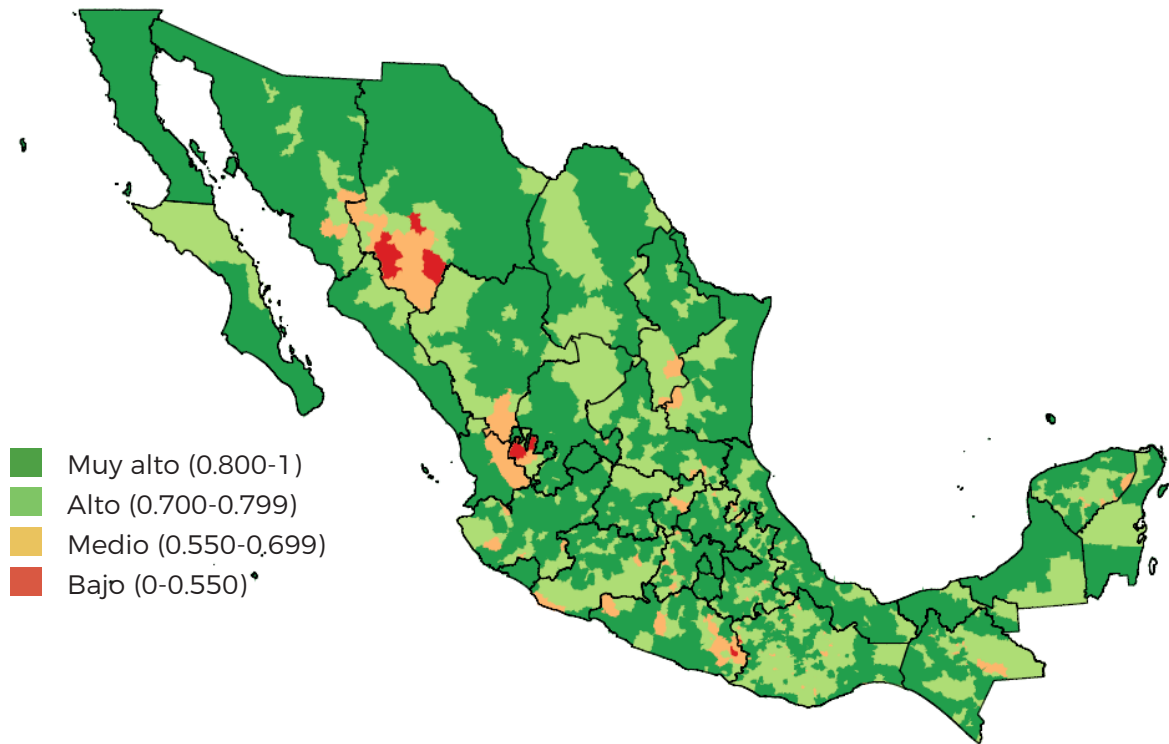
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 16. Municipios con mayores variaciones en su IS, de 2010 a 2015 (puntos promedio en el IS)



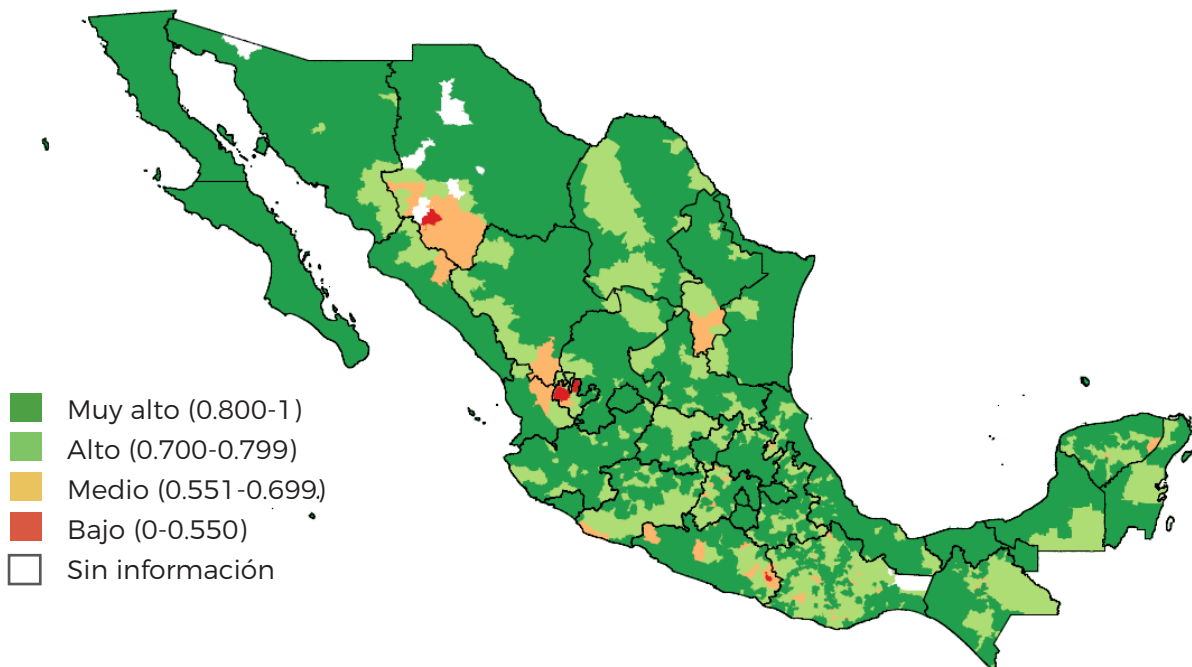
Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2. 5. Índice de Salud de los municipios mexicanos en 2010



Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2. 6. Índice de Salud de los municipios mexicanos en 2015*



* La falta de información estadística fue la razón para excluir a 11 municipios en 2015.
Fuente: PNUD México, 2018.

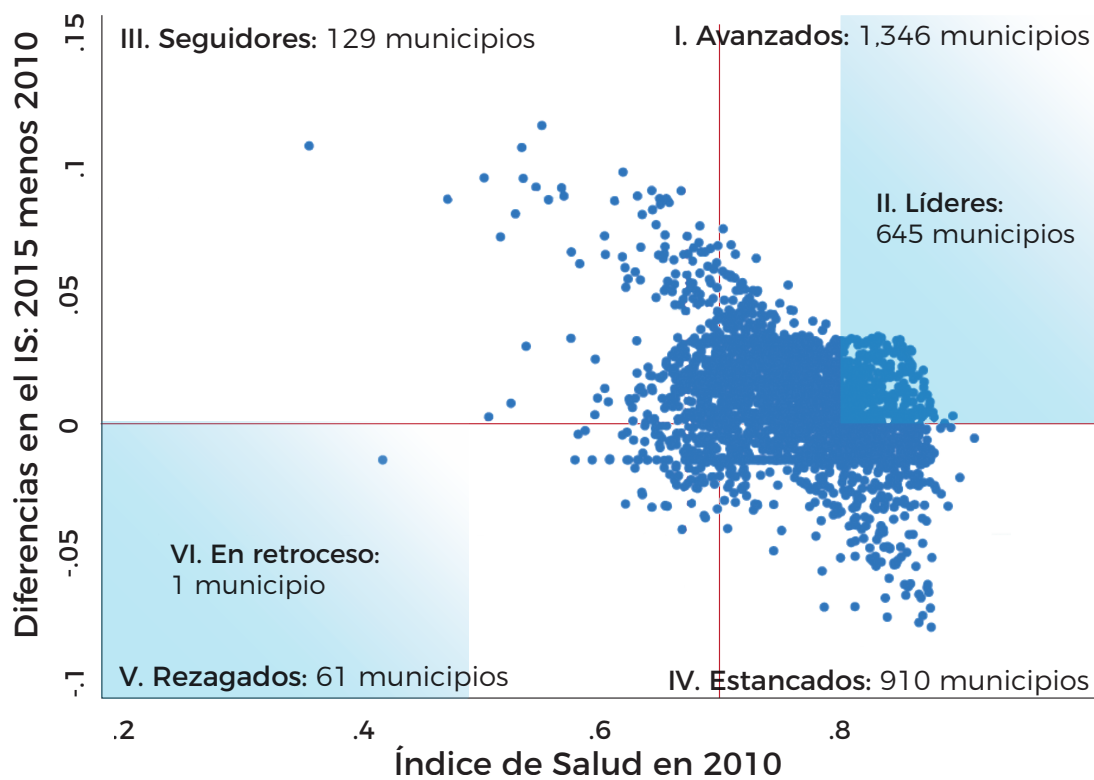
Los municipios con menor IS convergieron hacia aquellos con mayor progreso en este componente a una tasa de 3.39% anual. Esto indica que hubo una tendencia general de los municipios más rezagados para alcanzar el desarrollo en salud de los más adelantados.

De los municipios que tuvieron un IS mayor en 2015, cuatro de cada diez contaban con un IS muy alto desde 2010. En estos lugares, repartidos en las 32 entidades, hay indicios de que se han logrado

mejorar, de manera continua, las condiciones para contar con una vida larga y saludable. En el mismo camino, pero a partir de un grado de desarrollo menor, se encontraban 129 municipios que también avanzaron, pero a partir de un IS menor a 0.700 en el año 2010. Más de la mitad de éstos se ubica en Oaxaca, Guerrero y Veracruz.

Un municipio destaca porque tenía un IS bajo en 2010 y continuó empeorando en 2015: Mezquitic, en Jalisco.

GRÁFICA 2. 17. Municipios mexicanos clasificados por su Índice de Salud en 2010 y sus avances de 2010 a 2015



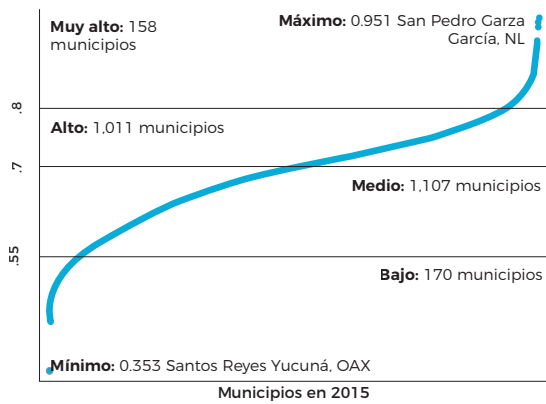
Fuente: PNUD México, 2018.

E. Ingreso: estancamiento con avances focalizados

En 2015, el promedio del Índice de Ingreso (II) en los municipios del país fue de 0.766, con lo que podía clasificarse como alto, según la escala de referencia del PNUD. De los tres subíndices del IDH, el II tuvo el segundo valor promedio mayor.

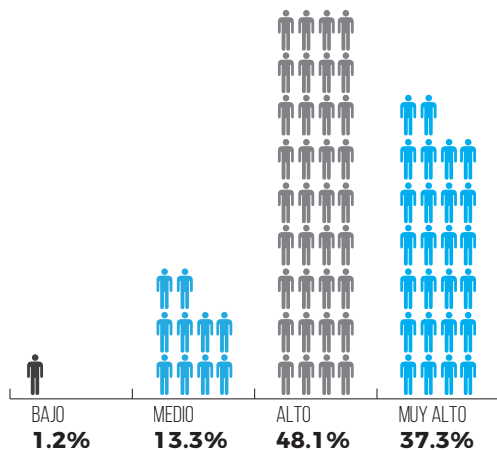
La mayoría de los municipios del país alcanzó un II que los ubica entre las categorías media (45.26%) y alta (41.33%), donde vive la mayor parte de los mexicanos, con dos extremos bien definidos: los de menores (6.95%) y mayores (6.46%) ingresos promedio.

GRÁFICA 2. 18. Distribución de los municipios mexicanos por grado del Índice de Ingreso en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 19. Distribución poblacional de los mexicanos por grado del II de los municipios donde viven (%)



Fuente: PNUD México, 2018.

Los municipios con menor Índice de Ingreso están concentrados en un conjunto de entidades, mientras que los mejor posicionados se encuentran dispersos. Los 170 municipios con menor Índice de Ingreso se ubican en seis estados, entre los cuales Oaxaca tiene 76%. Chiapas, Guerrero, Puebla, Veracruz y Chihuahua tienen al resto.

En términos poblacionales, los estados donde más personas viven en municipios con un II bajo o medio son Chiapas (61%), Oaxaca (50%), Puebla (37%), Guerrero (33%), Veracruz (33%) y Michoacán (26%). Sonora, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México y Colima están en el extremo opuesto, ya que ahí todas las personas viven en municipios con un II alto o muy alto.

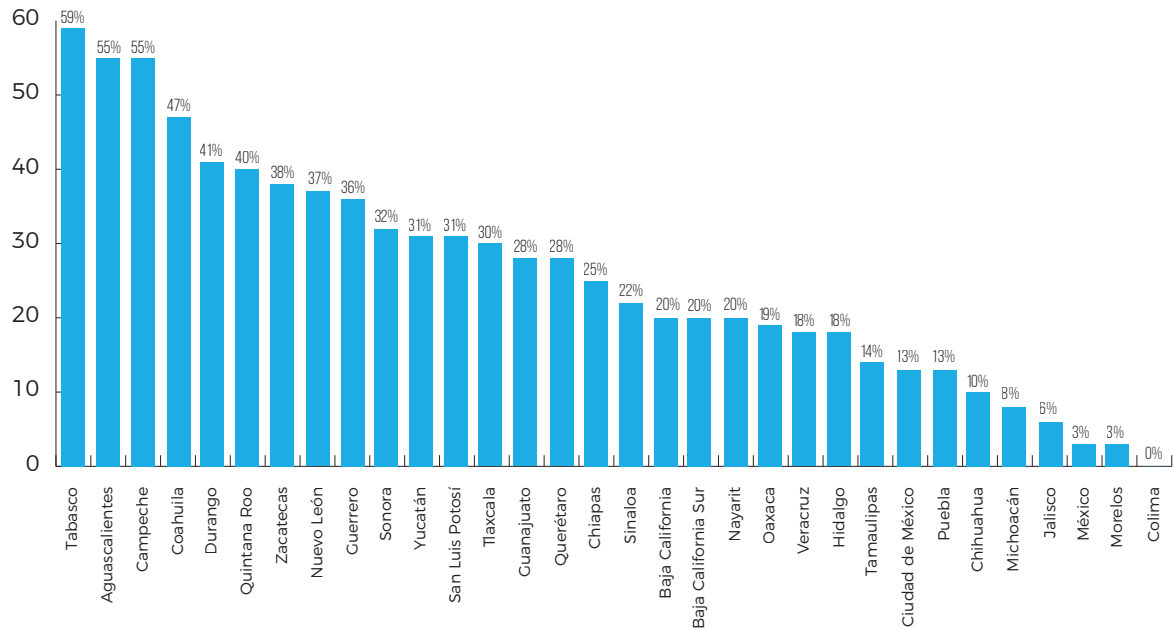
A lo largo de los cinco años que abarca este Informe, el Índice de Ingreso pasó de 0.752 a 0.766, lo cual significó un incremento acumulado de 1.86%, equivalente a 0.37% anual. Este avance mínimo esconde una tendencia positiva: en 2015 había 88 municipios menos en el extremo más bajo de la clasificación.

El panorama muestra escenarios contrastantes. En 1,888 municipios, el II fue mayor en 2015, si se le compara con 2015. Entre los 557 municipios que no lograron mejorar su II, el promedio de crecimiento fue igual a -3.02%, acumulado en los cinco años, y 199 municipios tuvieron una reducción en el II más drástica que este promedio.

De los municipios que tuvieron un II mayor en 2015, la mitad se encuentra en Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas y Yucatán. Uno de cada cuatro municipios que mejoró su II, también avanzó en su clasificación, debido a que, por ejemplo, pasó de bajo a medio. En Tabasco, Aguascalientes y Campeche, la mitad de sus municipios obtuvo este avance, mientras que en Michoacán, Jalisco, México, Morelos y Colima, menos de 10% lo logró.

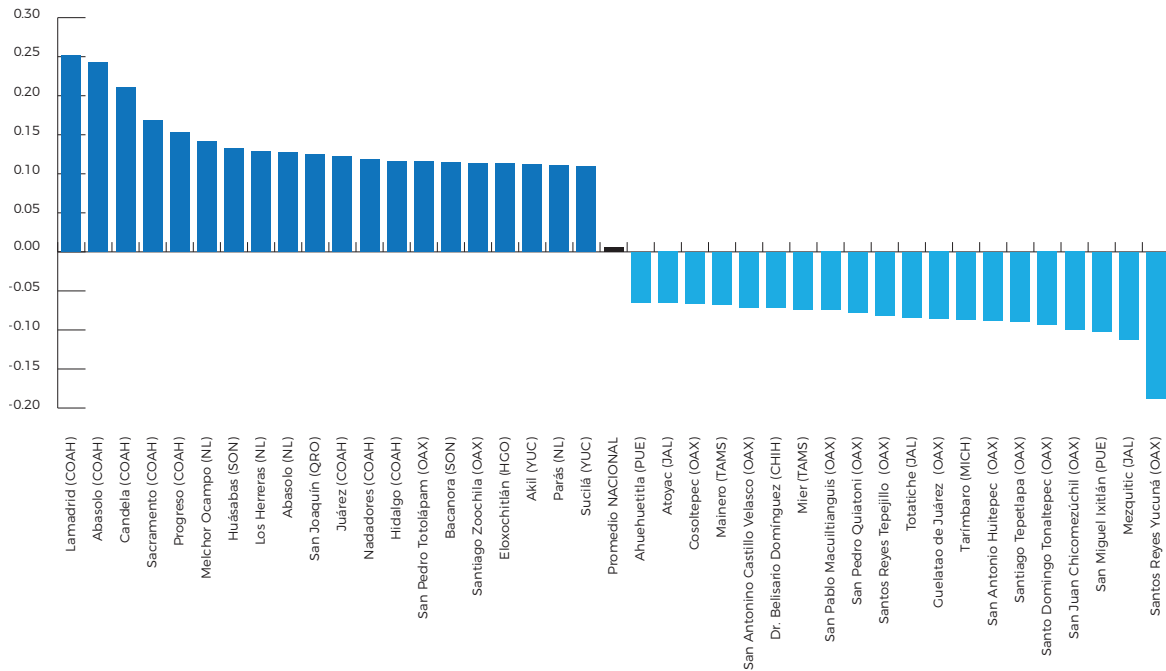
Durante el periodo que cubre este Informe, los municipios más rezagados en el ingreso promedio de sus habitantes logró avanzar en el indicador a una tasa más alta que aquellos que partieron de un estatus más alto. La tasa de convergencia en el Índice de Ingreso fue de 2.27% anual. Los tres componentes del IDH tuvieron tasas de convergencia similares.

GRÁFICA 2. 20. Proporción de municipios que cambiaron a una categoría superior en el II, de 2010 a 2015, por entidad federativa (%)



Fuente: PNUD México, 2018.

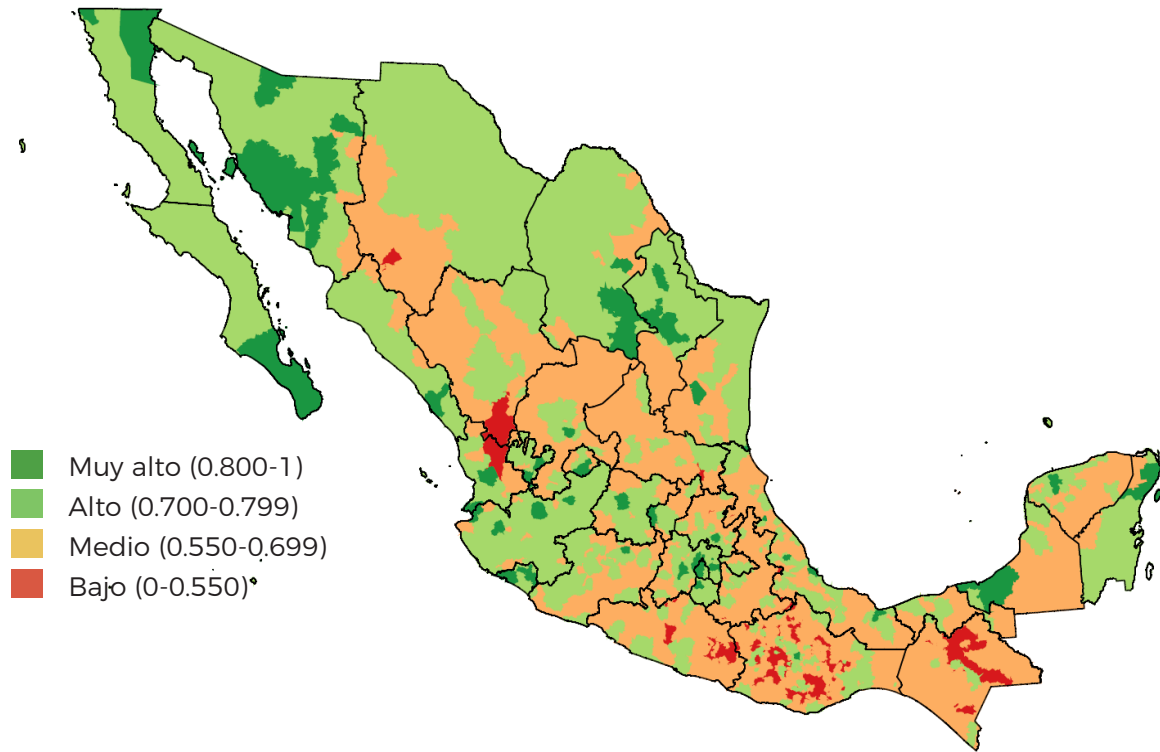
GRÁFICA 2. 21. Municipios con mayores variaciones en su II, de 2010 a 2015 (puntos promedio en el II)



Fuente: PNUD México, 2018.

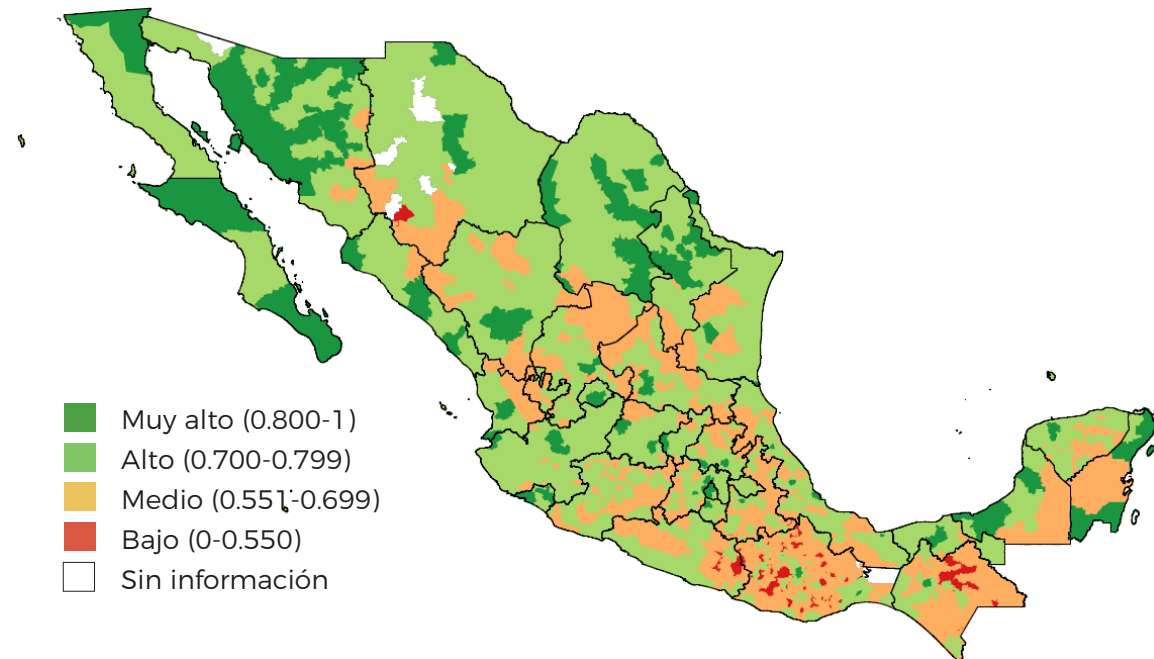
* La falta de información estadística fue la razón para excluir a 11 municipios en 2015.

MAPA 2. 7. Índice de Ingreso de los municipios mexicanos en 2010



Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2. 8. Índice de Ingreso de los municipios mexicanos en 2015*



Fuente: PNUD México, 2018.

* La falta de información estadística fue la razón para excluir a 11 municipios en 2015.

Los municipios que disminuyeron su II lo hicieron a tasas de hasta -8.19% anual, y están más concentrados, ya que 66% se ubica en Oaxaca, México, Jalisco, Puebla y Veracruz. Tres estados (Oaxaca, Puebla y Veracruz) enfrentan dos realidades contrastantes: una proporción alta de municipios que avanzaron y retrocedieron en su II.

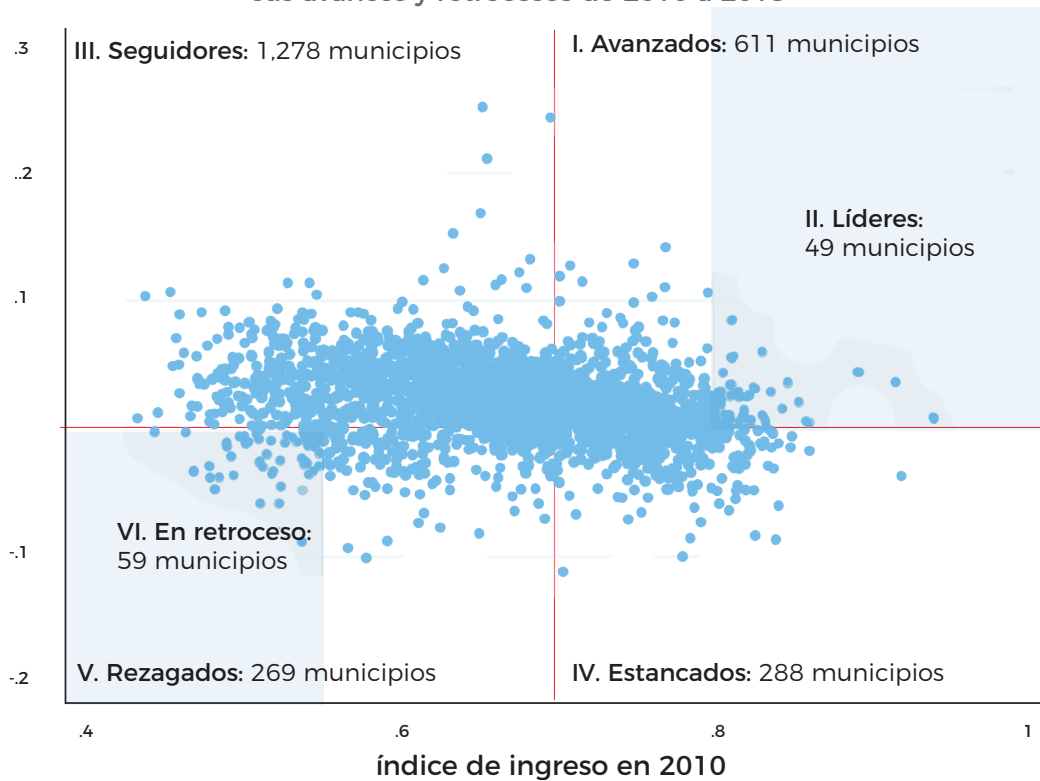
En la lista de los 20 municipios con mayores progresos en el II, se ubican ocho de Coahuila, cuatro de Nuevo León, dos en Oaxaca, Sonora y Yucatán, y uno en Hidalgo y Querétaro. En la lista opuesta, donde se hallan los 20 municipios con mayores retrocesos en su II, 11 pertenecen a Oaxaca, tres a Jalisco, dos a Puebla y Tamaulipas, y uno a Chihuahua y Michoacán.

Del total de municipios que alcanzaron un II más

alto en 2015, una tercera parte (611) ya contaba con un II alto o muy alto en 2010, es decir, su progreso continuó durante los cinco años que abarca la comparación de este Informe. También lograron un II mayor otros municipios, pero partieron de un II bajo o medio en 2010. La mitad de éstos se localizan en Oaxaca, Puebla y Veracruz.

El grupo de municipios con un II más bajo en 2015 se divide en partes casi iguales entre los que tenían un II alto o muy alto (52%) y medio o bajo (48%). Entre estos últimos, merecen atención los que tenían el menor II en 2010 y que retrocedieron para 2015, ya que su brecha de desarrollo humano, con el resto del país, se ha ampliado. Dichos municipios se hallan en Oaxaca (41), Chiapas (12), Guerrero (2), Puebla (2), Chihuahua (1) y Veracruz (1).

GRÁFICA 2. 22. Municipios mexicanos clasificados por su Índice de Ingreso en 2010 y sus avances y retrocesos de 2010 a 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

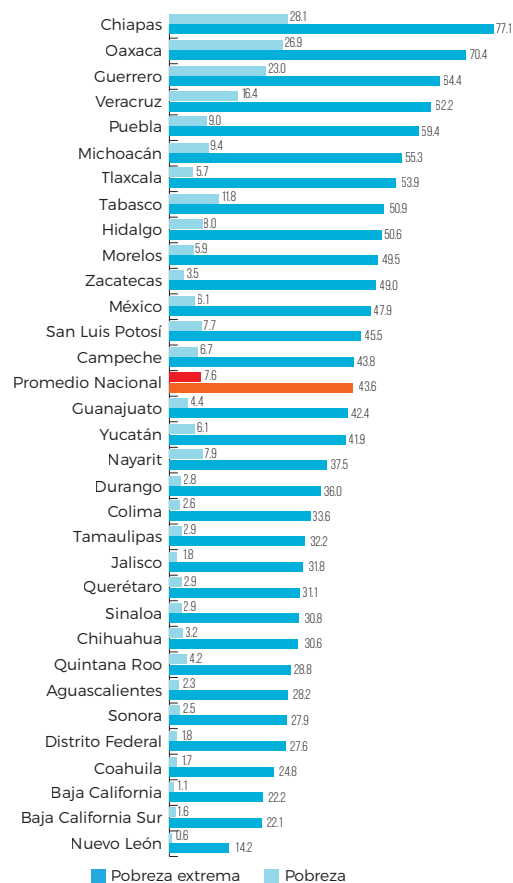
F. Desigualdad persistente

Las diferencias en el desarrollo regional de México han sido ampliamente estudiadas, sobre todo en lo relativo a la distribución del ingreso. Por ejemplo, la *Standardized World Income Inequality Database*⁹ muestra que México ocupa el lugar 87, de 133 países, en términos de desigualdad. En otras palabras, 76% de los países de la muestra tiene menor disparidad en los ingresos de sus habitantes.

En el ámbito nacional, el ingreso per cápita ha crecido con el paso del tiempo, pero persiste la concentración del ingreso en los deciles más altos.¹⁰ La desigualdad también es evidente entre las entidades federativas y en su interior. Por ejemplo, en Chiapas, 77% de sus habitantes vive en pobreza y 28% en pobreza extrema, mientras que en Nuevo León, los porcentajes son 14% y 0.6%, respectivamente. Al respecto, el propio CONEVAL señalaba, desde 2010, un tema aún vigente en 2018: “aunque se han presentado avances importantes en distintos indicadores sociales, y en especial entre la población más pobre, las desigualdades en las condiciones de vida de las personas pobres y no pobres continúan siendo significativas”.¹¹

En términos de desarrollo humano, el panorama de desigualdad es similar.¹² La diferencia entre la demarcación con mayor IDH en 2015 —la alcaldía de Benito Juárez, en la Ciudad de México (0.944), con un IDH similar al de Suiza¹³—, y la de menor IDH —Cochoapa el Grande, en Guerrero (0.420), con un valor similar al de Burundi y Malí— es de 52 puntos. En otras palabras, Benito Juárez tiene un IDH 2.2 veces mayor al de Cochoapa. De los diez municipios con mayor IDH en el país, seis se ubican en la Ciudad de México, dos en Nuevo León, uno en Oaxaca y otro en Querétaro. Su IDH es comparable al de países como Reino Unido, Israel o España. Por su parte, los municipios con menor IDH se hallan en Oaxaca (4), Chiapas (2), Chihuahua (2), Veracruz (1) y Jalisco (1), con valores similares a países como Malawi, Etiopía o República Democrática del Congo.

GRÁFICA 2. 23. Incidencia de pobreza y pobreza extrema en el país (%)

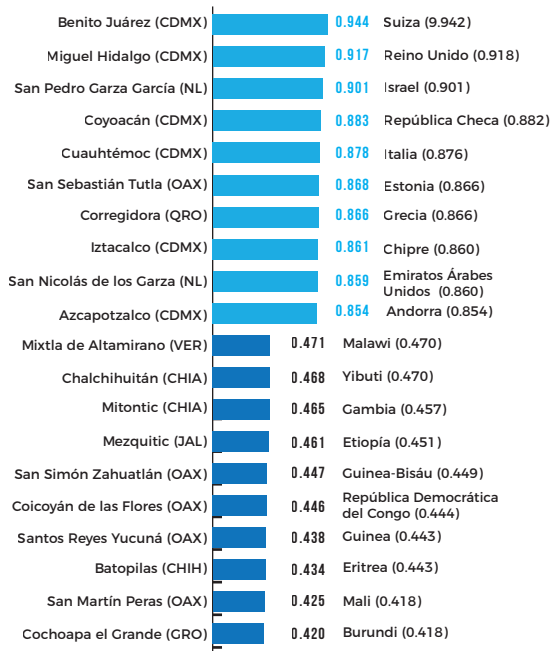


Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL.

La comparación entre el promedio de los municipios, en las entidades, también subraya la misma problemática: mientras que en la Ciudad de México el promedio de sus demarcaciones es 0.844, en Chiapas, con el promedio más bajo, el mismo indicador es igual a 0.664.

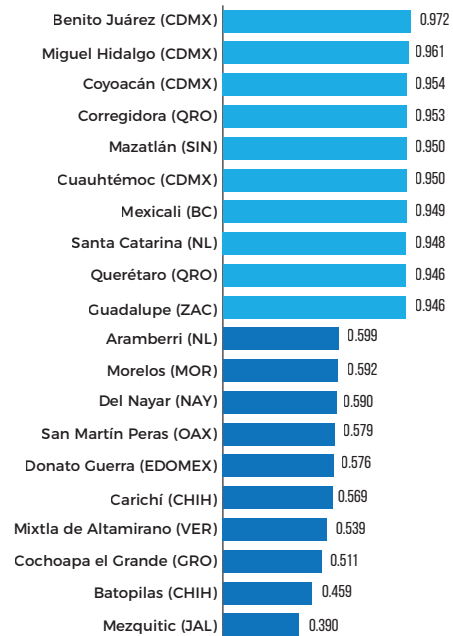
En el interior de las entidades, Oaxaca, Chihuahua, Jalisco, Guerrero y Veracruz presentan el mayor contraste entre sus municipios con mayor y menor IDH. Por ejemplo, en Oaxaca, la diferencia entre sus municipios extremos (San Sebastián Tutla y San Martín Peras, con IDH similares a Chipre y a Burkina Faso, respectivamente) es de 44 puntos. En contraste, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Quintana Roo y Colima tienen las menores diferencias en el desarrollo humano de sus municipios. En el caso de Baja California, la diferencia entre sus municipios extremos (Mexicali y Ensenada) es menor a cinco puntos.

GRÁFICA 2. 24. Diez municipios con mayor y menor Índice de Desarrollo Humano Municipal en 2015 y su comparación con países en 2015



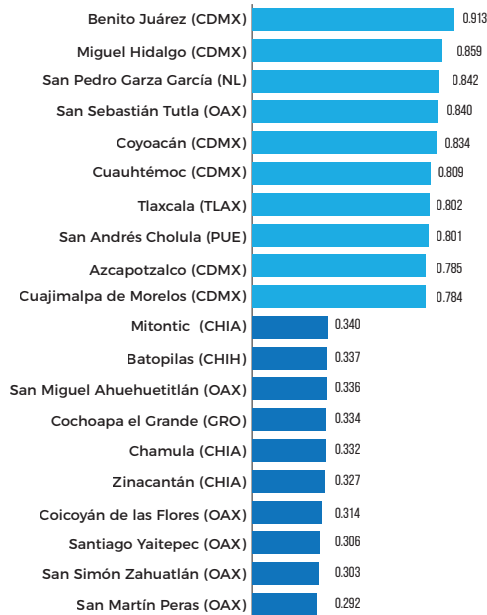
Fuente: PNUD México, 2018 y Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical update. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/2018-update>

GRÁFICA 2.26. Diez municipios con mayor y menor Índice de Salud en 2015



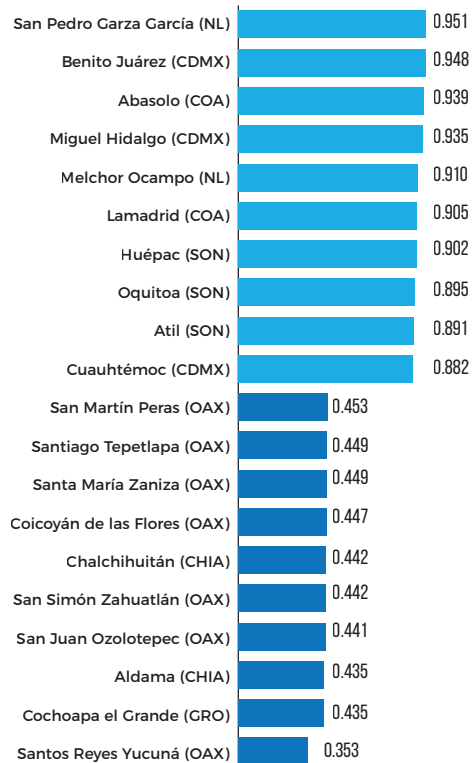
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 25. Diez municipios con mayor y menor Índice de Educación en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 27. Diez municipios con mayor y menor Índice de Ingreso en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

Las entidades con mayores diferencias en sus valores extremos del IDH no necesariamente coinciden con las que tienen mayor desigualdad entre sus municipios, una vez que se evalúa la distribución del IDH mediante una medida estándar, como el Índice de Theil. Lo anterior se debe a que el análisis de los valores extremos no considera a todos los municipios. Por ejemplo, podríamos tener una entidad con una gran diferencia entre sus valores extremos, pero con el resto de los municipios muy parecidos, en términos de su IDH. Según este indicador, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Yucatán son las entidades con mayor desigualdad en el desarrollo humano promedio de sus municipios, en 2015. En una situación diferente se hallan Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Sonora y Quintana Roo, ya que son las más homogéneas en el IDH de sus demarcaciones.

Por componente del IDH, el Índice de Educación es el que muestra mayores diferencias entre sus valores mínimo y máximo municipales (62 puntos), además de que es el más desigual, según el Índice de Theil. De los diez municipios mejor posicionados en este componente, seis se localizan en la Ciudad de México, uno en Nuevo León, uno en Oaxaca, uno en Tlaxcala y otro en Puebla. En el otro extremo, los municipios más atrasados se hallan en Oaxaca (5), Chiapas (3) Chihuahua (1) y Guerrero (1).

En el Índice de Educación municipal 2015, Oaxaca, Chihuahua, Chiapas, Puebla y Veracruz son los estados con mayores diferencias entre sus municipios con los valores extremos. Las diferencias van de 40 puntos en Veracruz a 54 en Oaxaca. En la situación opuesta, están Baja California, Quintana Roo, Baja California Sur, Aguascalientes y Tabasco, donde las diferencias entre sus municipios con mayores y menores valores va de cinco a 16 puntos.

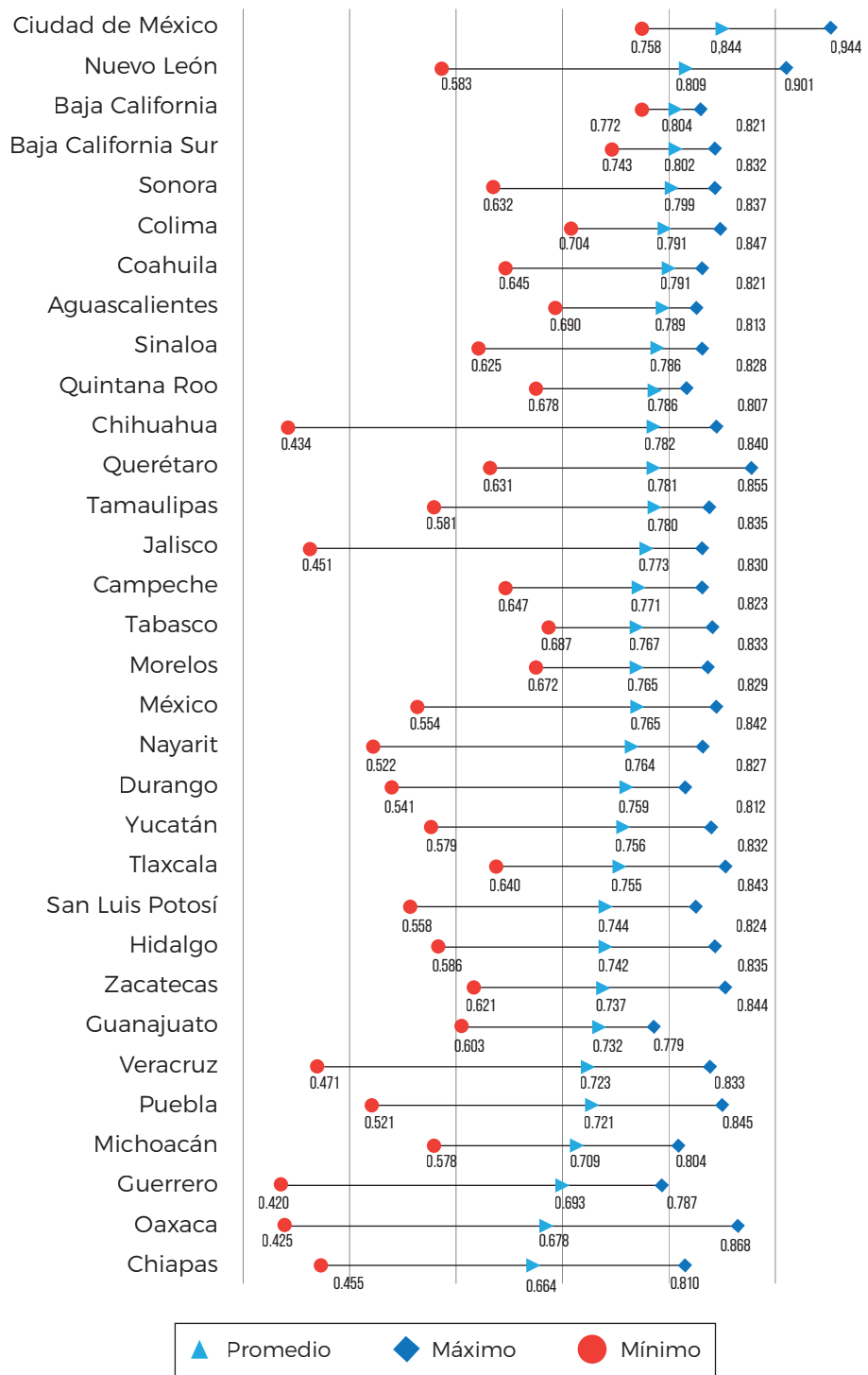
En el Índice de Salud, la diferencia entre los valores extremos —Benito Juárez (0.972) y Mezquitic (0.390)— es de 58 puntos. Los municipios mejor posicionados están en la Ciudad de México (4), Querétaro (2), Sinaloa (1), Baja California (1), Nuevo León (1) y Zacatecas (1). En contraste, los que tienen un menor desarrollo en salud se ubican en Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Morelos, Nayarit, México, Oaxaca, Veracruz y Guerrero.

En cuanto al Índice de Salud, Jalisco, Chihuahua, Guerrero, Veracruz y México están en el extremo de las entidades con mayores diferencias en sus municipios, las cuales van de 53 a 36 puntos en 2015. Al contrario, Baja California Sur, Colima, Baja California, Ciudad de México y Aguascalientes son las entidades con mayor homogeneidad entre sus municipios ya que ahí las diferencias van de siete a 11 puntos.

La dispersión del Índice de Ingreso es similar. Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guerrero y Veracruz tienen las mayores diferencias (30 y 48 puntos, respectivamente) entre sus municipios más y menos rezagados. Por su parte, Baja California, Baja California Sur, Colima, Aguascalientes y Tabasco tienen menores diferencias entre sus municipios con mayores y menores ingresos promedio per cápita (de 3 a 14 puntos).

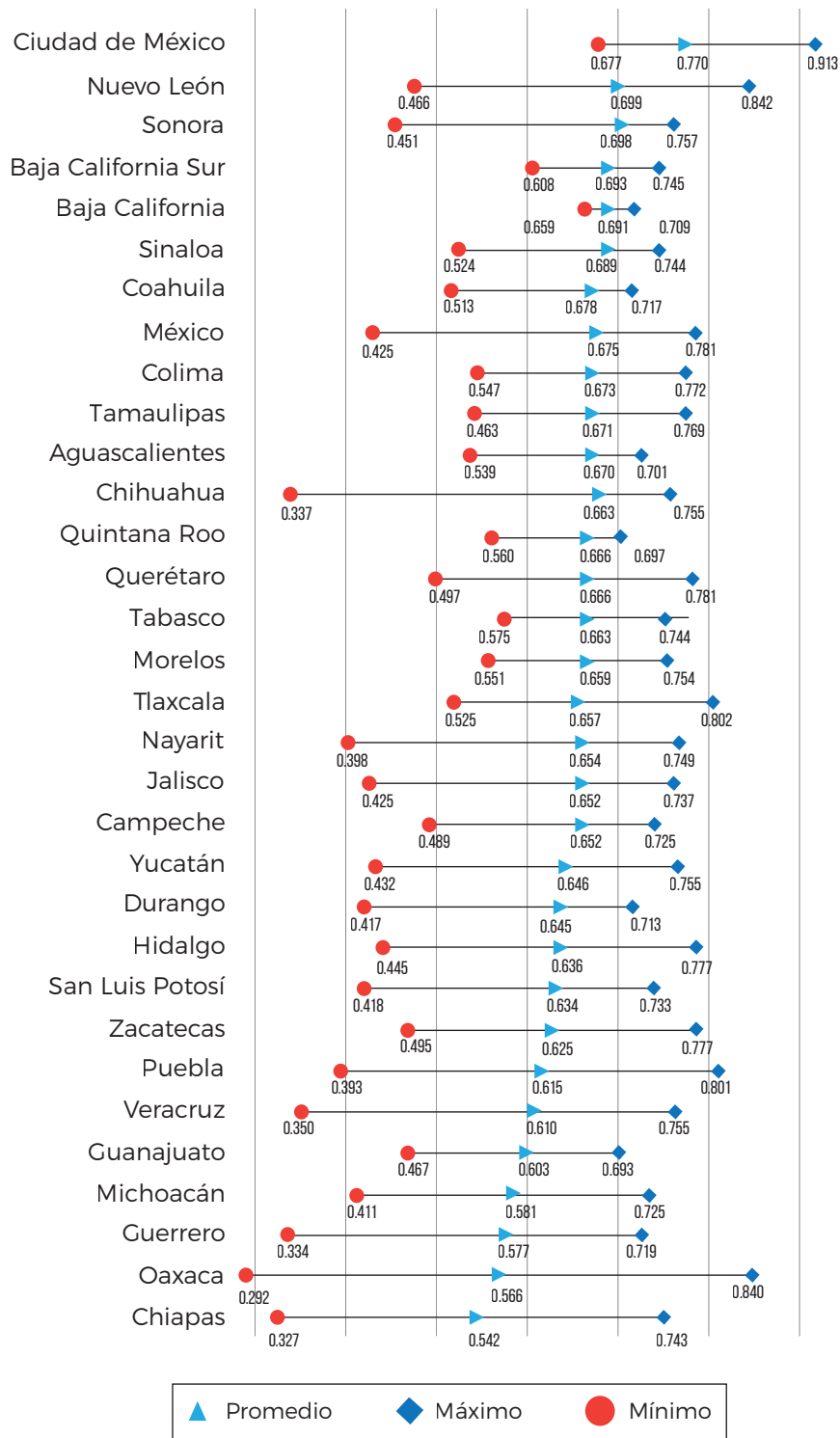
El municipio con mayor Índice de Ingreso, San Pedro Garza García, tiene casi 60 puntos más en este indicador que el más rezagado (Santos Reyes Yucuná). Los diez municipios con mayor Índice de Ingreso están en cuatro entidades (Nuevo León, Ciudad de México, Coahuila y Sonora). Por su parte, en Oaxaca, Chiapas y Guerrero están los más desfavorecidos en este Índice.

GRÁFICA 2. 28. Índice de Desarrollo Humano Municipal 2015: promedio, máximo y mínimo por entidad federativa



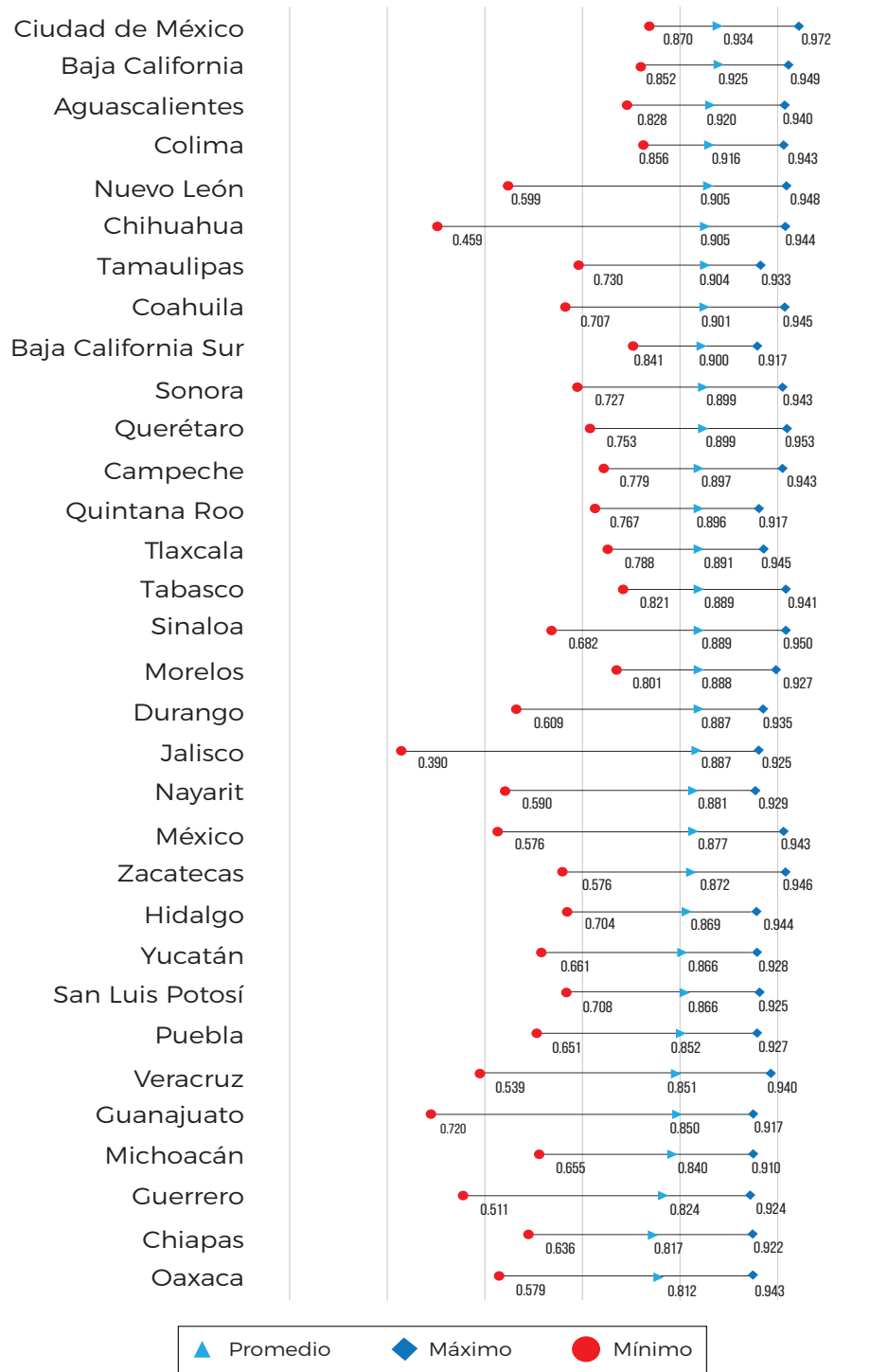
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 29. Índice de Educación Municipal 2015: promedio, máximo y mínimo por entidad federativa



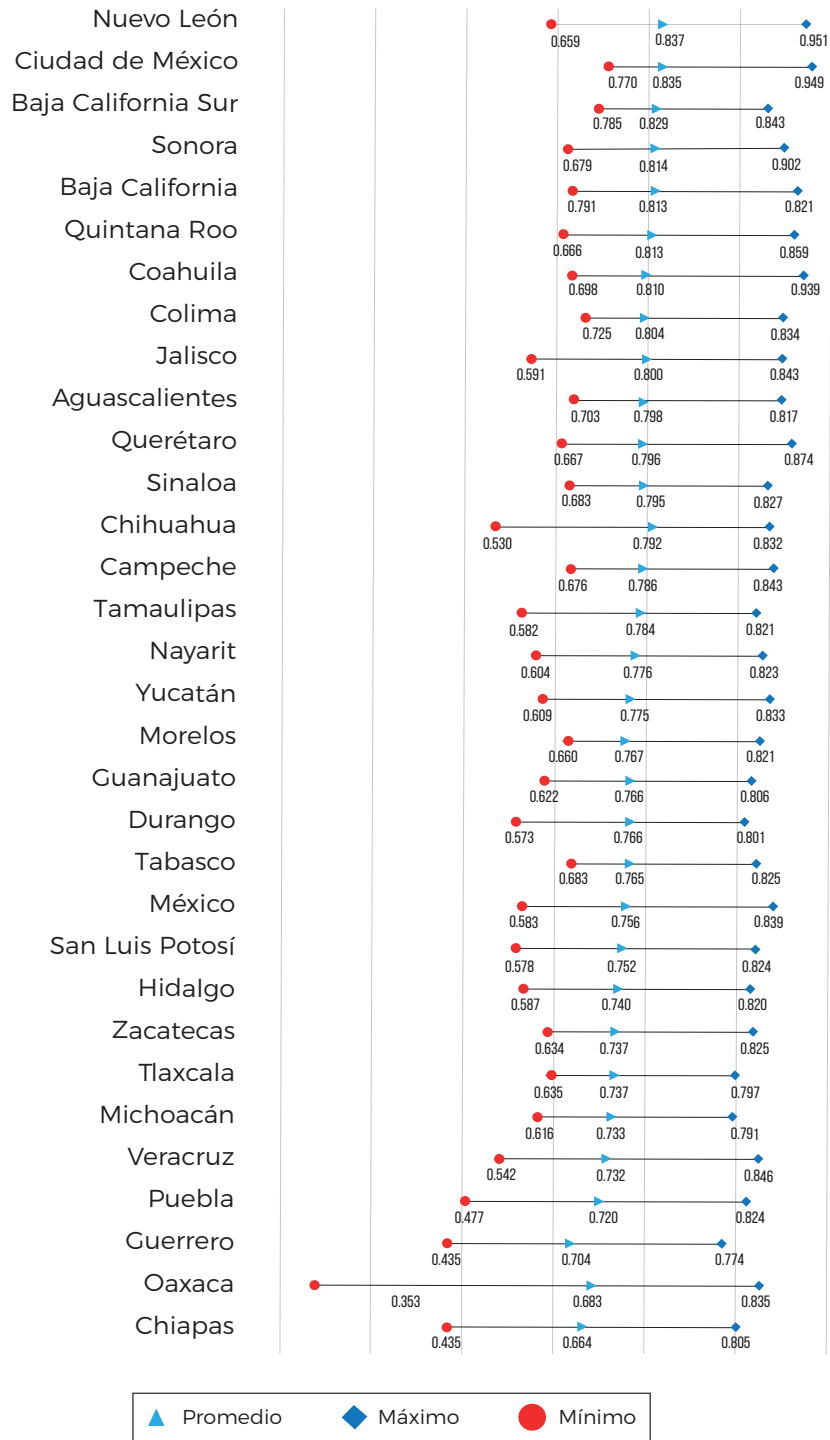
Fuente: PNUD México, 2018

GRÁFICA 2. 30. Índice de Salud Municipal 2015: promedio, máximo y mínimo por entidad federativa



Fuente: PNUD México, 2018.

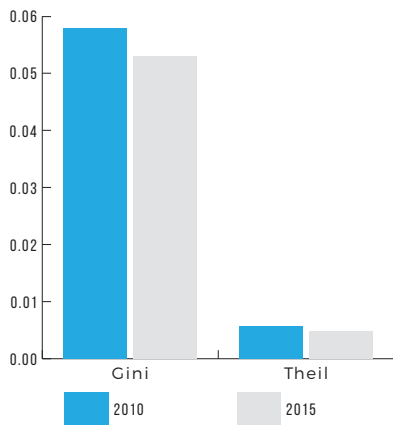
GRÁFICA 2. 31. Índice de Ingreso Municipal 2015: promedio, máximo y mínimo por entidad federativa



Fuente: PNUD México, 2018.

Entre 2010 y 2015, dos medidas de desigualdad, el coeficiente de Gini y el Índice de Theil,¹⁴ muestran valores ligeramente menores en 2015; es decir, una leve disminución en la desigualdad en el desarrollo humano de los municipios, medido por el IDH. Esta reducción también se refleja en cada uno de los componentes del IDH, con una baja mayor en el Índice de Educación, seguido por Ingreso y Salud.

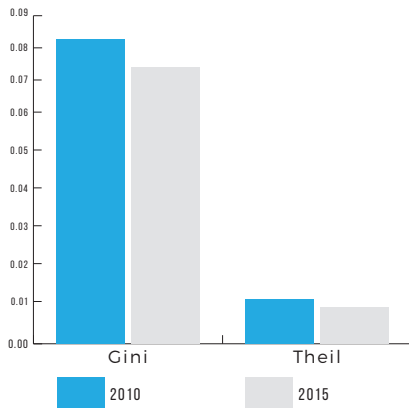
GRÁFICA 2. 32. Índices de desigualdad nacional con información municipal del IDH, de 2010 a 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

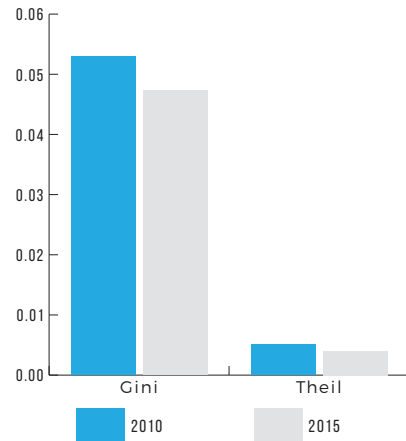
En la mayoría de las entidades federativas, también hay una reducción en la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. Querétaro, San Luis Potosí y Guerrero avanzaron en mayor medida en la reducción de la desigualdad del IDH. En Colima, Sinaloa, Baja California y Sonora, hay un incremento en la desigualdad, medida por el Índice de Theil.

GRÁFICA 2. 33. Índices de desigualdad nacional con información municipal para el componente de Educación, de 2010 a 2015



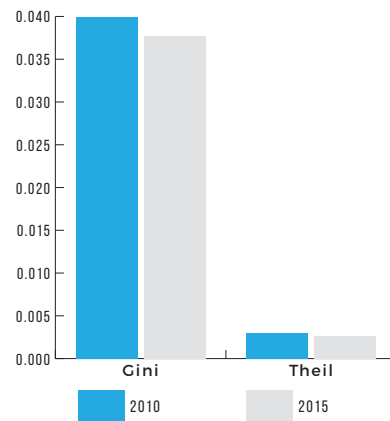
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 34. Índices de desigualdad nacional con información municipal para el componente de Ingreso, de 2010 a 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 35. Índices de desigualdad nacional con información municipal para el componente de Salud, de 2010 a 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

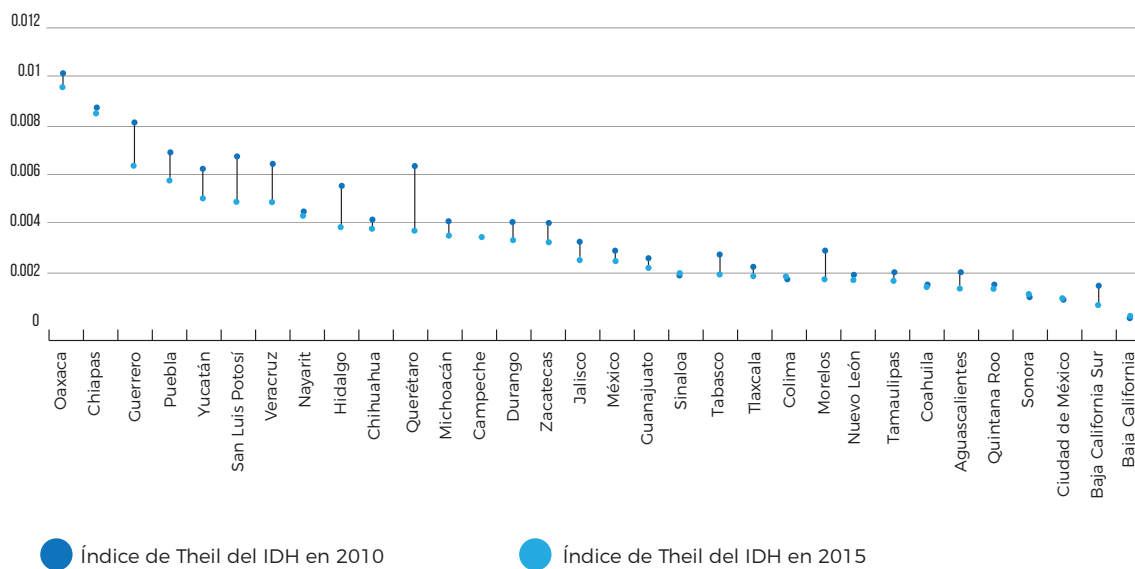
Por componentes, también se aprecia una disminución, con casos sobresalientes, como Querétaro, la entidad con mayores avances en la reducción de la desigualdad en los Índices de Educación y Salud, entre sus municipios.

Las siguientes son las entidades donde la desigualdad fue mayor: seis en Educación (Nayarit, Sinaloa, Sonora, Campeche, Ciudad de México y Quintana Roo), otras seis en Ingreso (Quintana Roo, Sinaloa, Chiapas, Ciudad de México, Sonora y Baja Califor-

nia) y siete en Salud (Nayarit, México, Guanajuato, Tlaxcala, Colima, Baja California y Campeche). Sólo 18 estados mejoraron, o al menos se mantu-

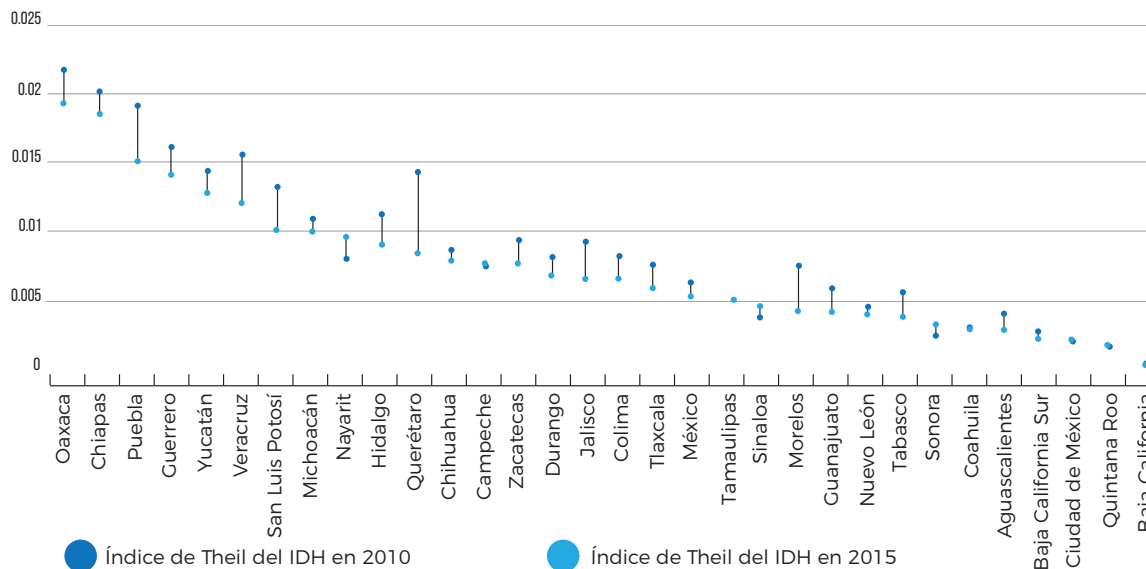
vieron igual en los índices de desigualdad de los tres componentes del IDH.

GRÁFICA 2. 36. Índice de Theil del IDH por entidad federativa, de 2010 a 2015



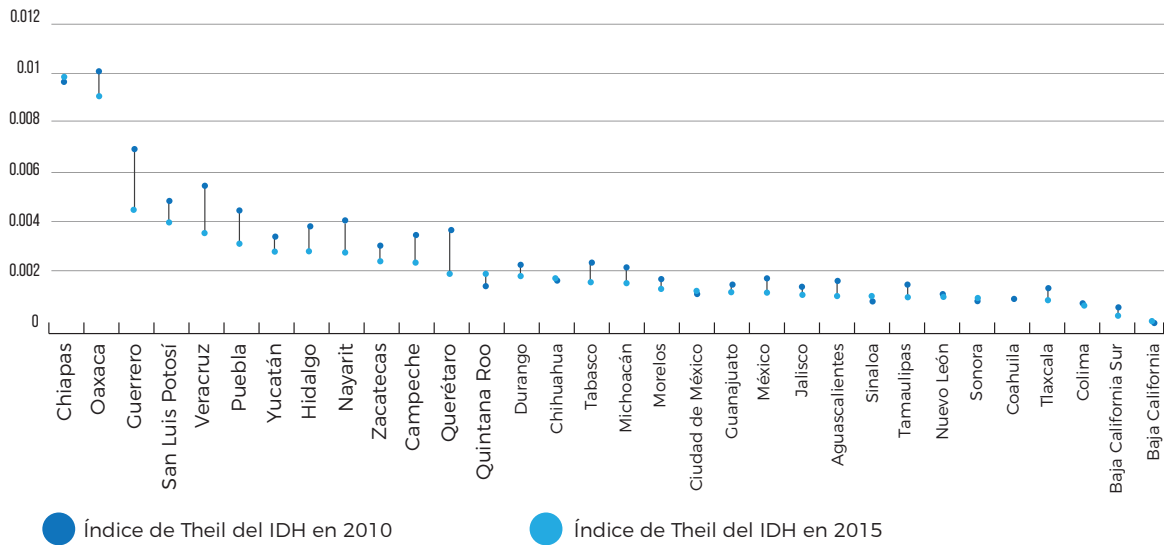
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 37. Índice de Theil del Índice de Educación del IDH por entidad federativa, de 2010 a 2015



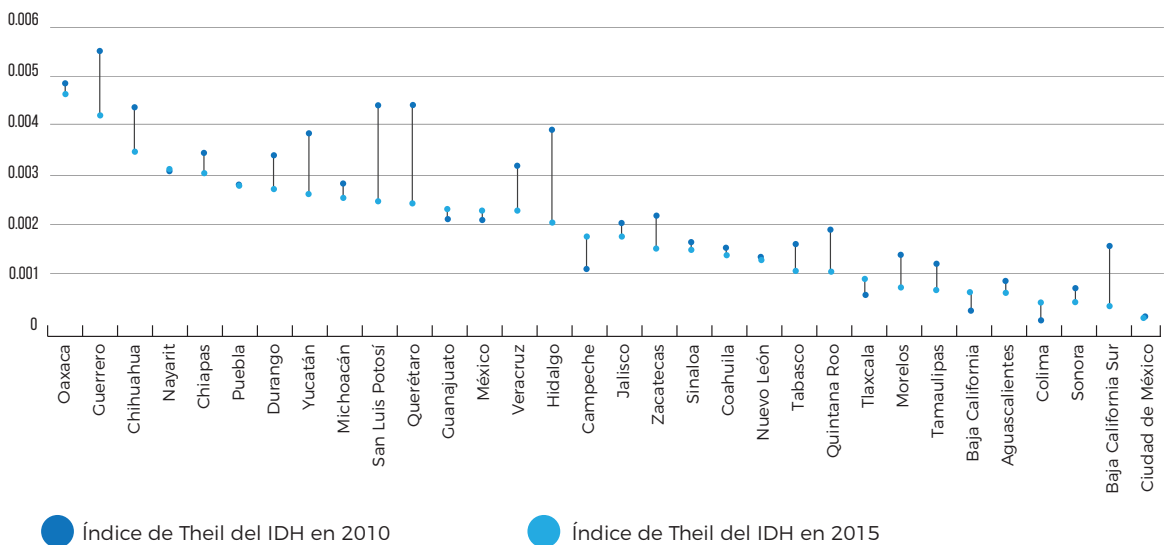
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 38. Índice de Theil del Índice de Ingreso del IDH por entidad federativa, de 2010 a 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 39. Índice de Theil del Índice de Salud del IDH por entidad federativa, de 2010 a 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

El análisis de la distribución espacial¹⁵ del IDH municipal muestra dos relaciones de concentración de este indicador en los municipios del país (*clusters* de desarrollo humano):¹⁶

1. Regiones donde el valor alto en el IDH de un

municipio se relaciona con el valor alto de sus municipios vecinos (*hot spots*).

2. Regiones en que el valor bajo en el IDH de un municipio tiene vinculación con el valor bajo de sus municipios vecinos (*cold spots*).

En ambos casos, el desarrollo humano de un municipio está correlacionado, positiva o negativamente, con el de sus vecinos. Los polos de desarrollo humano alto, o *hot spots*, se concentran en seis zonas, principalmente en los municipios del norte y centro del país:

1. Centro: conformada por las alcaldías de la Ciudad de México y algunos municipios de los estados de Hidalgo, Morelos, México, Puebla y Tlaxcala.
2. Noreste: conformada por municipios de Baja California, Baja California Sur y Sonora.
3. Norte: conformada por municipios de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
4. Oriente: Algunos municipios de Jalisco y Nayarit.
5. Colima.
6. Tabasco.

Hay tres *clusters* de desarrollo humano bajo, o *cold spots*, se encuentran en:

1. Región de la selva de Chiapas.
2. Parte de la Sierra Tarahumara, en Chihuahua.
3. Municipios de Oaxaca, algunos de Guerrero y

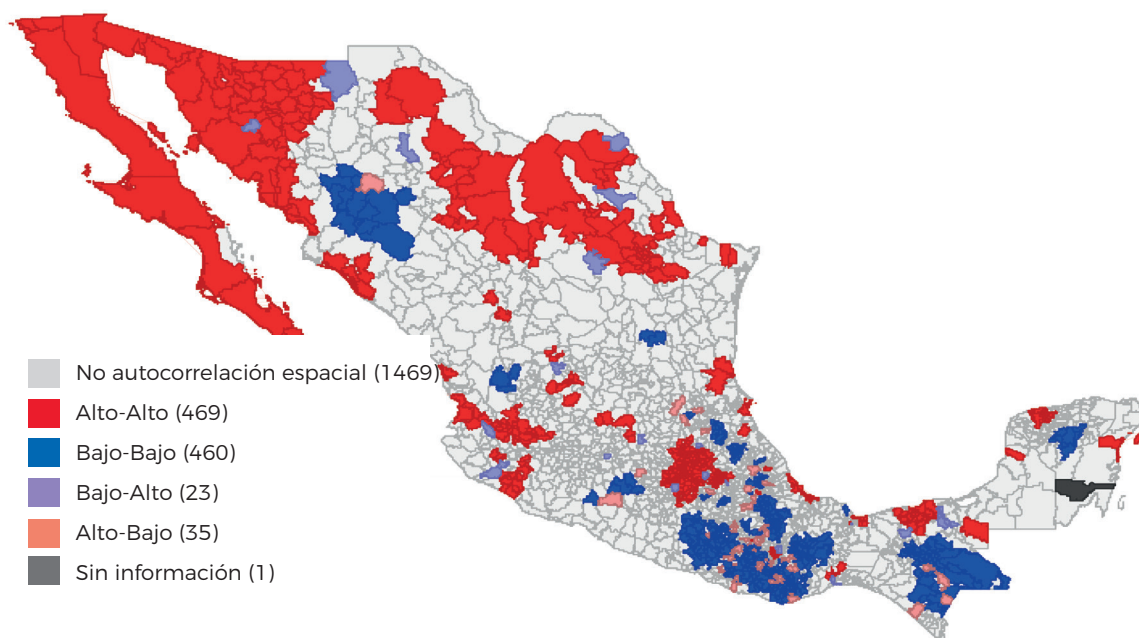
de Puebla. En este *cluster* hay un patrón particular de distribución del IDH municipal: los municipios con IDH alto o muy alto están rodeados por municipios con un valor bajo o medio en este indicador, un fenómeno de distribución tipo centro-periferia.

Es posible identificar dos tipos de desigualdades: la primera, entre el norte y sur del país, y la segunda, entre los centros de desarrollo con municipios con IDH alto o muy alto rodeados de demarcaciones con un IDH bajo o medio. En el resto del país, no hay patrones de distribución espacial significativos.

Este análisis sugiere la conveniencia de explorar más a fondo las razones por las que se da esta distribución espacial del IDH entre algunos municipios. Lo anterior permitiría diseñar y poner en práctica políticas públicas regionales que requieran la coordinación intermunicipal y que aprovechen la existencia de 74 zonas metropolitanas en el país.

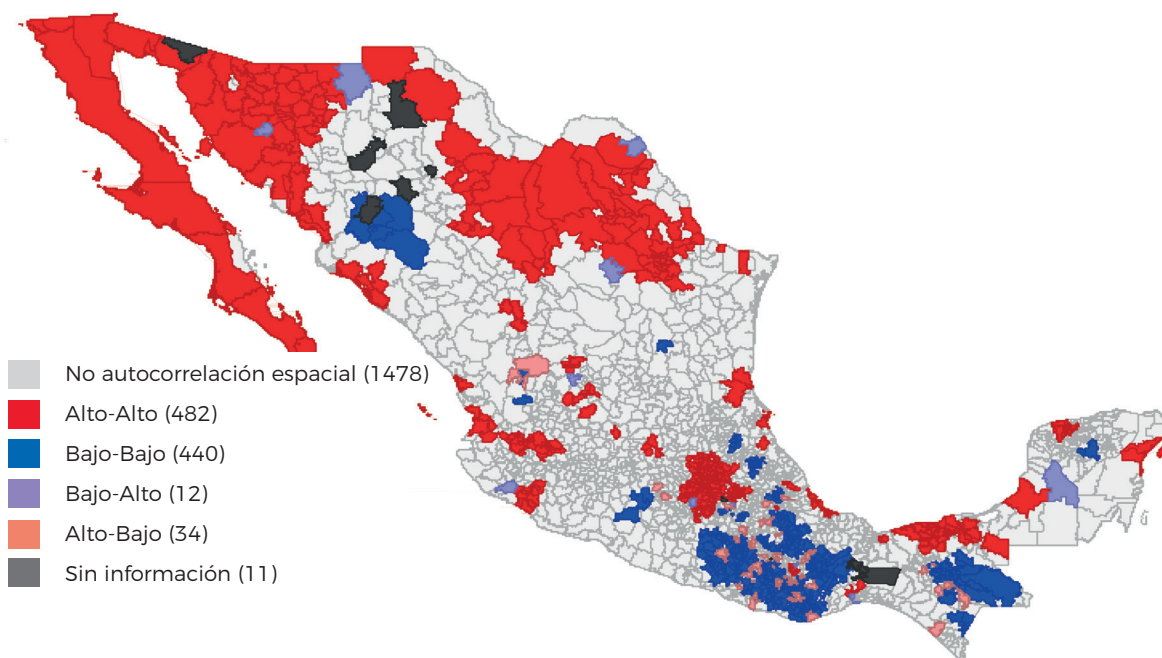


MAPA 2.9. Distribución espacial del Índice de Desarrollo Humano Municipal en 2010



Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2.10. Distribución espacial del Índice de Desarrollo Humano Municipal en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

G. El desarrollo humano en los municipios de las zonas metropolitanas de México

Otra cara de la desigualdad del país está en sus 74 zonas metropolitanas (ZM) más importantes, donde 63% de los mexicanos vive en 417 demarcaciones.¹⁷ Estas ZM enfrentan ventajas y retos ambientales, sociales e institucionales diferenciados con el resto del país. Entre sus ventajas más evidentes destaca la concentración de capital físico y humano, que hace relativamente menos complicada la provisión de bienes y servicios públicos y que puede generar mayor competitividad. Lo anterior se manifiesta en los indicadores de desarrollo humano promedio de los municipios que integran estas ZM, los cuales fueron más altos en 2010 y 2015, en comparación con el promedio nacional.

En 2015, el IDH promedio de las ZM fue alto (0.759). Del total de las ZM, 61% alcanzó un grado de desarrollo humano alto y 39% muy alto. En términos poblacionales, 34% de la población que habita en esas ZM lo hacía en alguna de las 45 con un IDH alto. El restante 66% residía en 29 ZM con un grado de desarrollo muy alto.

La mayoría de las zonas ha logrado progresos: 72 ZM tuvieron un IDH promedio más alto en 2015, 27 ascendieron a un grado de desarrollo humano¹⁸ mayor y 20% de los municipios que las integran también logró un IDH que los ubica en una categoría más alta. Sin embargo, el crecimiento promedio de este indicador en las ZM tuvo un ritmo menor al nacional (2.18% y 2.99% acumulado de 2010 a 2015, respectivamente), lo cual confirma la mayor dificultad de avanzar cuando se parte de una posición relativamente más adelantada, como es el caso de estas regiones urbanas.

TABLA 2. 6. Indicadores de desarrollo humano promedio en el país y en las 74 ZM más importantes

Indicador	2010	2015	Crecimiento 2010-2015
PROMEDIO NACIONAL			
Índice de Desarrollo Humano Municipal	0.737	0.759	2.99%
Índice de Educación	0.613	0.651	6.20%
Índice de Salud	0.872	0.877	0.57%
Índice de Ingreso	0.752	0.766	1.86%

Indicador	2010	2015	Crecimiento 2010-2015
PROMEDIO EN LAS 74 ZM			
Índice de Desarrollo Humano Municipal	0.781	0.798	2.18%
Índice de Educación	0.666	0.702	5.41%
Índice de Salud	0.904	0.908	0.44%
Índice de Ingreso	0.791	0.8	1.14%

Fuente: PNUD México, 2018.

Del total de ZM, 42% creció más que el promedio acumulado de 2010 a 2015. Las ZM con mayor crecimiento fueron las de Tapachula, Chetumal, Rioverde, Hidalgo del Parral, Tuxtla Gutiérrez, Mazatlán, Chihuahua, Zacatecas-Guadalupe, Matamoros y Hermosillo. Por su parte, las ZM con menor crecimiento fueron Pachuca, Minatitlán, Acapulco, Delicias, La Paz, Toluca, Guaymas, Guanajuato, Cuernavaca y Piedras Negras. Las ZM más atrasadas en su IDH mejoraron en este indicador ligeramente más rápido que las más favorecidas en 2010 (a una tasa de 0.56% superior anual).¹⁹



TABLA 2.7 Las 10 ZM con mayor crecimiento en su IDH, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Tapachula	5.33
Chetumal	4.89
Rioverde	4.82
Hidalgo del Parral	4.71
Tuxtla Gutiérrez	4.54
Mazatlán	4.41
Chihuahua	4.37
Zacatecas-Guadalupe	4.29
Matamoros	4.13
Hermosillo	3.98

Fuente: PNUD México, 2018.

TABLA 2.8 Las 10 ZM con menor crecimiento en su IDH, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Pachuca	1.11
Minatitlán	1.08
Acapulco	1.07
Delicias	0.91
La Paz	0.85
Toluca	0.78
Guaymas	0.77
Guanajuato	0.13
Cuernavaca	0.00
Piedras Negras	0.00

Fuente: PNUD México, 2018.

De los tres componentes del IDH, el de educación es el más bajo en las ZM, pero es también donde la ventaja de estas zonas es mayor, en comparación con el promedio nacional. El Índice de Educación de la ZM es igual a 0.702 (alto), con sólo 1% de las ZM con un grado bajo, 60% medio y 39% alto. De la población total, 1%, 38% y 61% vive en ZM con un IE bajo, medio y alto, respectivamente.

De 2010 a 2015, el IE fue el componente del IDH que más creció (5.41%), al pasar de 0.666 a 0.702. Cuatro de cada siete ZM logró un crecimiento su-

perior al promedio y 27 mejoraron de categoría en el IE. Las ZM de menor IE se acercaron, con una tasa igual a 1.54% anual, a las más adelantadas. Es decir, hubo una tendencia general hacia la convergencia en términos educativos, a un ritmo más acelerado que en el IDH total.²⁰

TABLA 2.9 Las 10 ZM con mayor crecimiento en su IE, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Tapachula	10.44
Chetumal	10.02
Acayucan	9.47
Culiacán	9.46
Rioverde	9.13
Ensenada	7.95
Moroleón-Uriangato	7.78
Tepic	7.53
Mazatlán	7.47
La Piedad-Pénjamo	7.45

Fuente: PNUD México, 2018.

TABLA 2.10 Las 10 ZM con menor crecimiento en su IE, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Poza Rica	3.39
Toluca	3.32
Minatitlán	3.29
Villahermosa	3.23
Guaymas	3.19
Xalapa	2.64
Teziutlán	2.62
Delicias	2.42
Cuernavaca	1.60
Piedras Negras	1.49

Fuente: PNUD México, 2018.

El componente de salud del IDH es el más alto del país y de las ZM, pero es el que menos creció en ambos casos. En 2015, el Índice de Salud promedio de las 74 ZM fue igual a 0.908 y todas alcanzaron un grado alto en este indicador. Sin embargo, esta situación aparentemente positiva contrasta con

el crecimiento casi imperceptible de 2010 a 2015 (0.44% acumulado) y con la reducción del IS en 34 ZM. Como en el resto de los componentes, las ZM más atrasadas en 2010 se han acercado a las más adelantadas, a una tasa de 1.48% anual.²¹

TABLA 2.11 Las 10 ZM con mayor crecimiento en su IS, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Matamoros	4.24
Mexicali	3.51
Mazatlán	3.44
Campeche	3.22
Colima-Villa de Álvarez	3.11
Monclova-Frontera	2.71
Chihuahua	2.69
Hidalgo del Parral	2.53
Xalapa	2.44
Puebla-Tlaxcala	2.38

Fuente: PNUD México, 2018.

TABLA 2.12 Las 10 ZM con menor crecimiento en su IS, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Guanajuato	-1.81
Piedras Negras	-1.85
La Piedad-Pénjamo	-1.91
Tulancingo	-2.03
Tehuantepec	-2.20
Aguascalientes	-2.35
Pachuca	-2.57
Saltillo	-2.69
Acayucan	-2.77
Acapulco	-3.66

Fuente: PNUD México, 2018.

El Índice de Ingreso de las 74 ZM fue igual a 0.800 en 2015. Todas las ZM obtuvieron un grado alto (43) o muy alto (31) en el II. De 2010 a 2015,

el crecimiento promedio de este indicador fue mínimo, de apenas 1.14% acumulado. La mayoría de las ZM (54) permaneció en la misma categoría; en la escala del II, 18 mejoraron y dos retrocedieron (Cuernavaca y Valle de México). Un hecho positivo es que las ZM con mayores rezagos en su II se acercaron a las más adelantadas, a un ritmo de 3.66% anual.²²

TABLA 2.13 Las 10 ZM con mayor crecimiento en su II, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Tapachula	7.46
Rioverde	6.79
Hidalgo del Parral	5.62
Tuxtla Gutiérrez	5.22
Juárez	5.06
Monclova-Frontera	5.05
Chihuahua	4.82
Acayucan	4.50
Zacatecas-Guadalupe	4.39
La Laguna	4.30

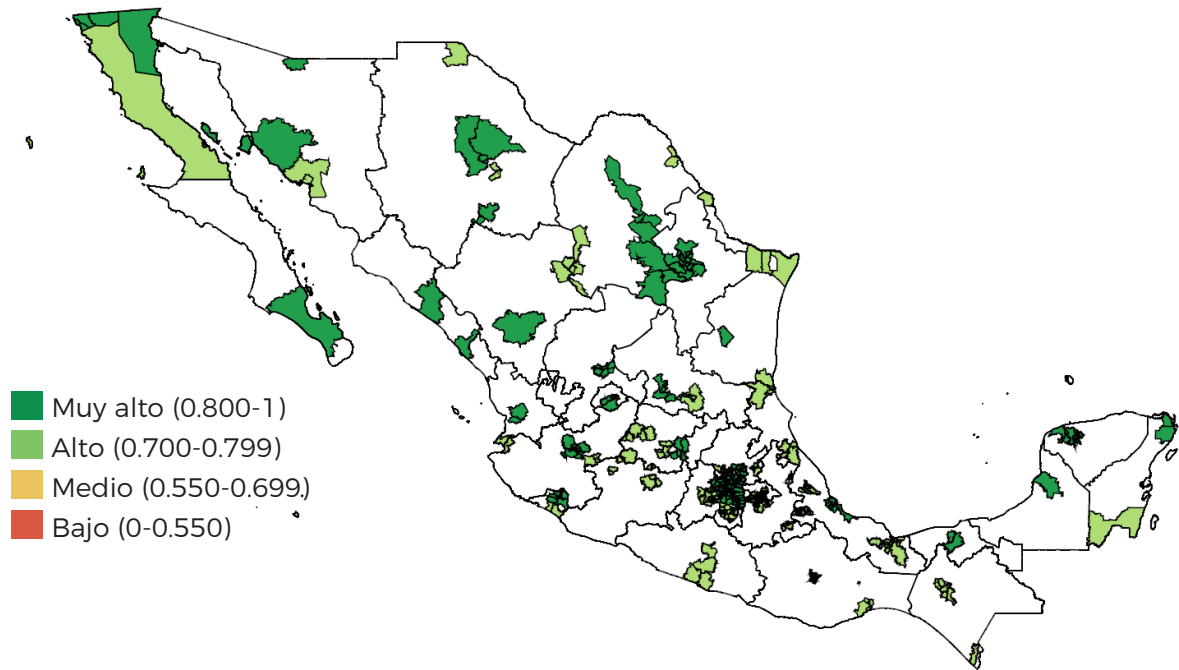
Fuente: PNUD México, 2018.

TABLA 2.14 Las 10 ZM con menor crecimiento en su II, de 2010 a 2015

Zona Metropolitana	Tasa de crecimiento
Orizaba	-0.48
Valle de México	-0.63
La Paz	-0.73
Moroleón-Uriangato	-1.03
Morelia	-1.04
Cuernavaca	-1.24
Minatitlán	-1.64
Tianguistenco	-1.67
Guanajuato	-1.98
Toluca	-2.45

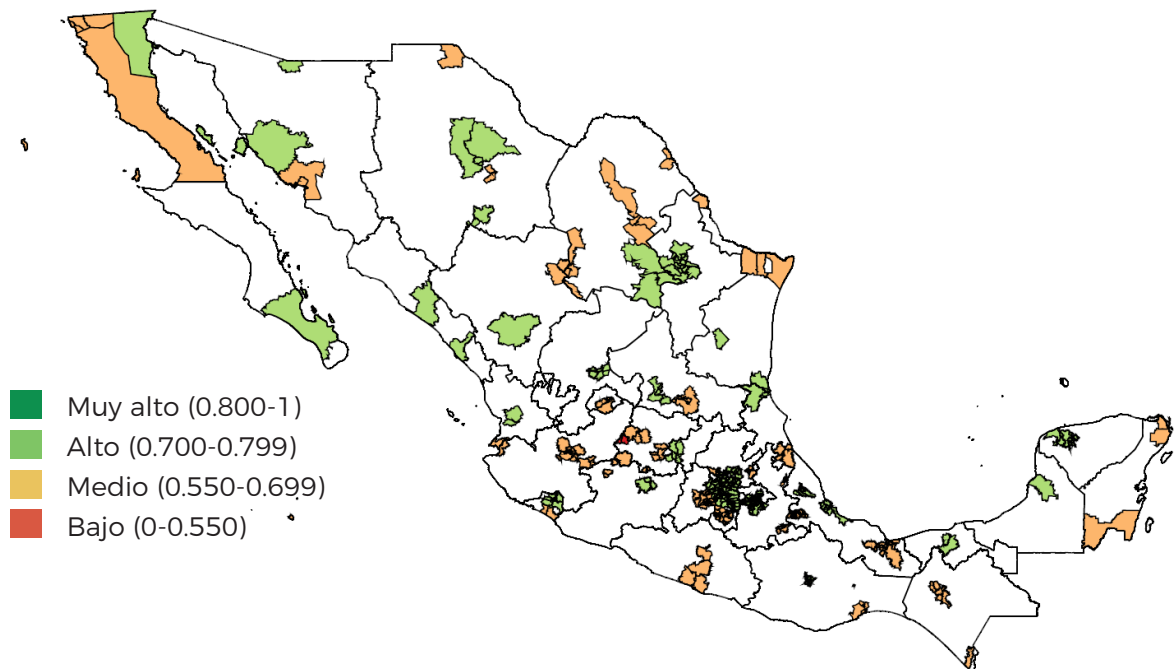
Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2.11. Índice de Desarrollo Humano de las principales 74 Zonas Metropolitanas de México en 2015



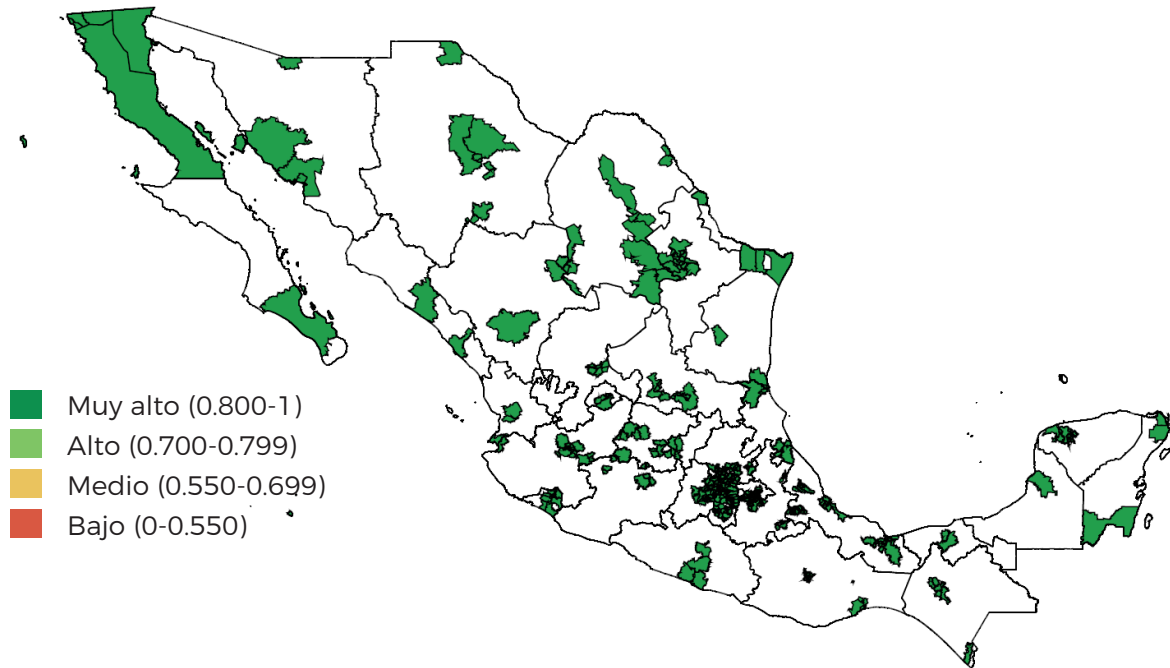
Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2.12. Índice de Educación de las principales 74 Zonas Metropolitanas de México en 2015



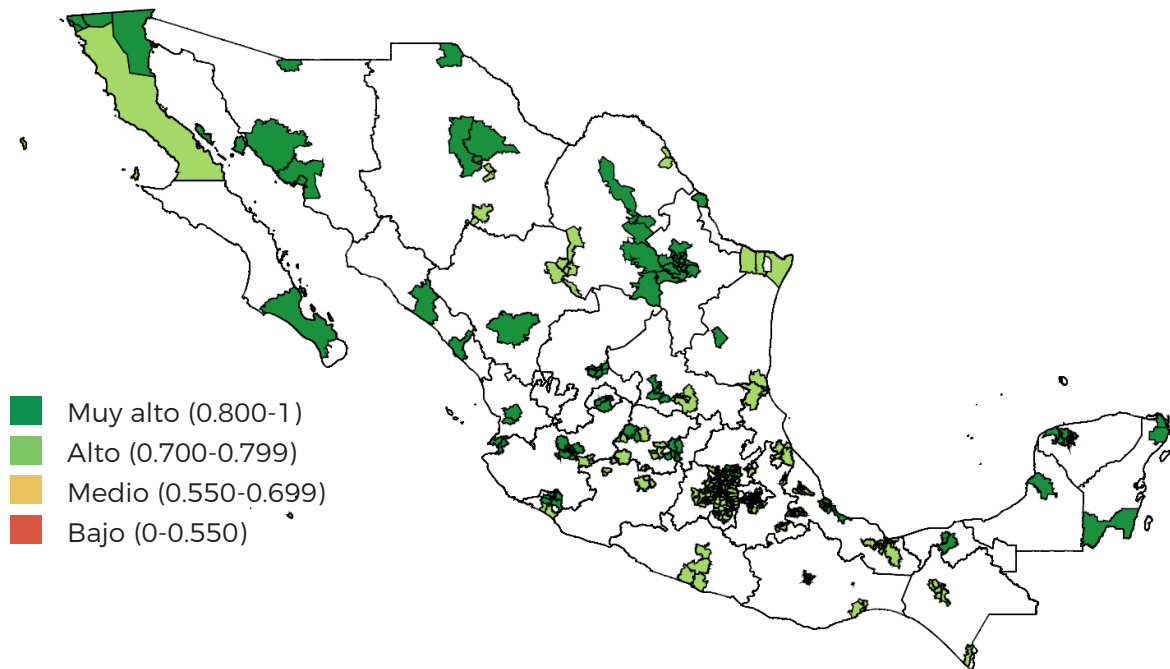
Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2.13. Índice de Salud de las principales 74 Zonas Metropolitanas de México en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 2.14. Índice de Ingreso de las principales 74 Zonas Metropolitanas de México en 2015



Fuente: PNUD México, 2018.

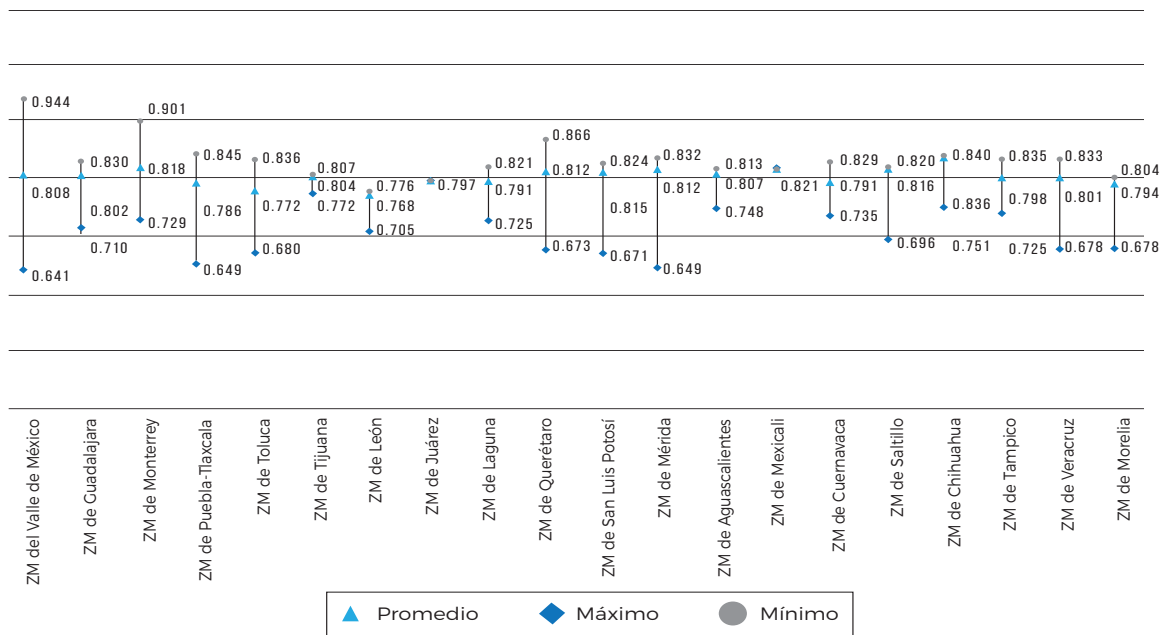
En estas ZM hay grandes concentraciones poblacionales que conviven en espacios territoriales reducidos, a cargo de gobiernos municipales cuyos límites políticos y administrativos difieren de la realidad sociodemográfica y de las necesidades de la población. Estos gobiernos poseen capacidades limitadas para atender sus retos principales: exclusión, pobreza y concentración del desempleo; deficiencias e inequidades en el acceso y calidad de servicios y equipamientos básicos; urbanización dispersa, contaminación y congestión vial; y falta de planeación urbana que afecta la sostenibilidad y la calidad de vida de la población.

La desigualdad es la manifestación principal de la dualidad de oportunidades y retos para las ZM del país. Esta desigualdad se da entre ellas (hay una diferencia de 13 puntos en el IDH de las zonas con los valores promedio extremos), pero sobre todo en el interior de cada una (el Anexo 2 muestra los in-

dicadores principales del IDH en las 74 ZM). En la ZM del Valle de México, que alberga a 17% de los mexicanos y a 28% de los habitantes de las 74 ZM, Villa del Carbón tiene un IDH 30 puntos menor que el de Benito Juárez, en la Ciudad de México. Las diferencias entre los valores extremos son superiores a 15 puntos en otras 12 ZM: Orizaba, Puebla-Tlaxcala, Oaxaca, Querétaro, Mérida, Monterrey, Tuxtla Gutiérrez, Xalapa, Toluca, Tehuantepec, Veracruz y San Luis Potosí.

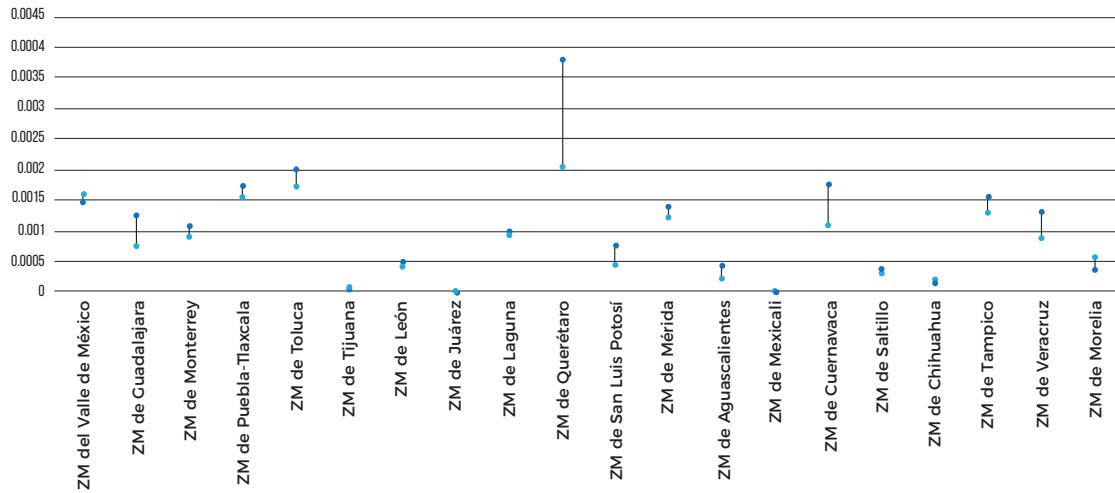
Entre 2010 y 2015, la desigualdad disminuyó en la mayoría de las ZM (en 49), a una tasa promedio menor que en todo el país (-9.3% y -13.8%, respectivamente). Merecen atención especial nueve ZM, donde vive 22% de la población nacional, y donde la desigualdad no disminuyó entre sus municipios: Tijuana, Hidalgo del Parral, Chihuahua, Morelón-Uriangato, Tehuacán, Valle de México, Celaya, Morelia y Puerto Vallarta.

GRÁFICA 2. 40. Índice de Desarrollo Humano Municipal 2015: promedio, máximo y mínimo para las 20 zonas metropolitanas más grandes del país*



*Las ZM de Juárez y Mexicali están integradas por un solo municipio.
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 2. 41. Índice de Theil del IDH, de 2010 a 2015, para las 20 zonas metropolitanas más grandes del país*



*Las ZM de Juárez y Mexicali están integradas por un solo municipio.
Fuente: PNUD México, 2018.

H. Conclusiones

El avance de los municipios ha sido lento y a un ritmo promedio insuficiente para acercarse a la mayoría de los mexicanos a condiciones más propicias de desarrollo humano. De seguir con la tasa de crecimiento anual observada de 2010 a 2015, le tomaría 39 años al promedio de los municipios del país alcanzar el IDH actual de Noruega (0.953). Como seguramente este referente internacional continuará creciendo, la brecha puede incluso ampliarse, si la tendencia de desarrollo humano municipal se mantiene como hasta ahora.

México es un país de contrastes y el IDH lo muestra desde varias perspectivas. Por un lado, hay 51 municipios con un desarrollo humano muy alto y que continúan progresando. Cuatro entidades tienen más de la mitad de estos municipios: Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca y Nuevo León. La mayor parte de estas demarcaciones son urbanas y pertenecen a alguna de las 74 zonas metropolitanas más importantes del país. Por otro lado, hay 24 municipios muy rezagados que han empeorado con el paso de los años. Seis están en Chiapas, uno en Jalisco y 17 en Oaxaca. Estos municipios son predominantemente rurales, con una densidad poblacional baja y cuentan con localidades de difícil acceso.

Por entidad federativa, los municipios de Zacatecas, Chiapas, Chihuahua y Tabasco tuvieron las mayores tasas de crecimiento promedio de su IDH

(aproximadamente 1% anual), mientras Morelos, México, Baja California Sur y Aguascalientes se ubican con las tasas más bajas (entre 0.3% y 0.4% anual).

El componente de educación del IDH municipal es el que ha mejorado a una tasa más alta, pero aún insuficiente, ya que sigue siendo el elemento más atrasado. México tiene un reto doble, en cobertura y en calidad, con atención especial a los sectores más vulnerables y excluidos, como las mujeres y la población indígena de zonas rurales. Los municipios poseen facultades para apoyar en la superación de estos retos, pero no siempre son suficientemente claras, además de que pocas veces cuentan con recursos y capacidades de gestión.

En el caso de salud, el panorama también tiene puntos positivos y negativos. Es el componente del IDH donde el promedio municipal es mayor, pero es el que mejoró a una tasa más baja. La Tasa de mortalidad infantil (TMI) constituye el indicador base para la construcción de este Índice de Salud, por lo que sus resultados revelan un avance del país en esta materia, pero aún lejos de los países con mayor desarrollo humano. Todavía muchos niños mueren por causas prevenibles y tratables, con contrastes marcados entre los municipios mejor y peor posicionados en este Índice. De nuevo, la desigualdad en el acceso a servicios públicos está detrás de estos resultados, sobre todo en los municipios rurales y pequeños.

Por su parte, el Índice de Ingreso avanzó, pero a una tasa más baja que el IDH y que el Índice de Educación. Seis entidades (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Veracruz y Chihuahua) concentran a los municipios con menor ingreso promedio per cápita, mientras los mejor posicionados están dispersos en todo el país.

El balance general muestra un ritmo de avance lento y con una desigualdad muy amplia, en el interior de los municipios, de las zonas metropolitanas y de las entidades federativas. Este diagnóstico, por sí mismo, llama la atención sobre los municipios prioritarios y los que brindan las condiciones más favorables a sus habitantes para su desarrollo humano. Pero para acelerar el paso, no bastan los diagnósticos.

Este Informe considera que los tres órdenes de gobierno, con énfasis en los municipales, tienen a su alcance herramientas para mejorar la situación descrita. Justo desde el ámbito local, es posible atender de manera más inmediata y certera muchos problemas públicos y realidades que viven los mexicanos, pues el desarrollo humano es un proceso vinculado con las condiciones del entorno inmediato de los individuos.

Desde la perspectiva gubernamental, el siguiente capítulo definirá con mayor claridad las estrategias que pueden llevar a cabo los municipios para ejercer sus facultades, sujetos al desarrollo de sus capacidades de gestión, con objeto de mejorar el desarrollo humano de sus habitantes y hacer que los ODS de la Agenda 2030 sean una realidad.

I. Municipios con mayor y menor Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa

Tabla 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Aguascalientes	Aguascalientes	0.804	0.813	0.671	0.701	0.965	0.940	0.804	0.817
	Jesús María	0.742	0.782	0.590	0.649	0.911	0.902	0.760	0.815
	Pabellón de Arteaga	0.744	0.766	0.610	0.640	0.916	0.902	0.736	0.778
	Asientos	0.665	0.693	0.517	0.565	0.850	0.833	0.669	0.708
	El Llano	0.652	0.691	0.496	0.568	0.842	0.828	0.665	0.703
	Calvillo	0.664	0.690	0.500	0.539	0.865	0.852	0.677	0.716
Baja California	Mexicali	0.791	0.821	0.673	0.709	0.917	0.949	0.803	0.821
	Tijuana	0.786	0.807	0.647	0.688	0.927	0.938	0.808	0.814
	Tecate	0.767	0.783	0.641	0.670	0.883	0.883	0.798	0.813
	Playas de Rosarito	0.756	0.772	0.626	0.659	0.879	0.883	0.784	0.791
	Ensenada	0.755	0.772	0.625	0.675	0.864	0.852	0.798	0.799
Baja California Sur	La Paz	0.825	0.832	0.712	0.745	0.929	0.917	0.849	0.843
	Los Cabos	0.798	0.799	0.667	0.673	0.897	0.909	0.848	0.833
	Loreto	0.728	0.781	0.615	0.704	0.799	0.860	0.786	0.786
	Comondú	0.736	0.760	0.607	0.645	0.842	0.863	0.780	0.790
	Mulegé	0.693	0.743	0.558	0.608	0.768	0.841	0.777	0.802
Campeche	Campeche	0.794	0.823	0.693	0.725	0.913	0.943	0.790	0.815
	Carmen	0.783	0.817	0.655	0.693	0.901	0.932	0.814	0.843
	Calkiní	0.724	0.748	0.621	0.649	0.845	0.860	0.722	0.752
	Hopelchén	0.646	0.652	0.511	0.489	0.828	0.811	0.638	0.698
	Candelaria	0.634	0.650	0.487	0.507	0.782	0.779	0.670	0.694
	Calakmul	0.597	0.647	0.448	0.508	0.777	0.787	0.610	0.676

TABLA 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	0.776	0.810	0.699	0.743	0.870	0.889	0.769	0.805
	Tapachula	0.713	0.751	0.591	0.653	0.877	0.861	0.699	0.751
	Reforma	0.712	0.745	0.591	0.620	0.869	0.875	0.702	0.760
	Pantelhó	0.495	0.484	0.342	0.351	0.683	0.666	0.520	0.486
	Chalchihuitán	0.470	0.468	0.358	0.365	0.654	0.637	0.444	0.442
	Mitontic	0.459	0.465	0.295	0.340	0.663	0.646	0.495	0.458
Chihuahua	Chihuahua	0.804	0.840	0.713	0.755	0.917	0.944	0.794	0.832
	Hidalgo del Parral	0.765	0.802	0.664	0.705	0.898	0.921	0.752	0.794
	Juárez	0.767	0.797	0.642	0.679	0.920	0.928	0.764	0.803
	Guadalupe y Calvo	0.525	0.539	0.390	0.421	0.642	0.605	0.579	0.614
	Morelos	0.486	0.533	0.378	0.435	0.505	0.614	0.601	0.567
	Batopilas	0.397	0.434	0.344	0.337	0.335	0.459	0.540	0.530
Ciudad de México	Benito Juárez	0.929	0.944	0.872	0.913	0.979	0.972	0.940	0.948
	Miguel Hidalgo	0.888	0.917	0.819	0.859	0.958	0.961	0.891	0.935
	Coyoacán	0.868	0.883	0.798	0.834	0.956	0.954	0.858	0.864
	Xochimilco	0.812	0.809	0.738	0.737	0.910	0.909	0.798	0.791
	Tláhuac	0.784	0.805	0.690	0.727	0.918	0.920	0.762	0.780
	Milpa Alta	0.750	0.768	0.645	0.677	0.877	0.870	0.747	0.770
Coahuila	Torreón	0.794	0.821	0.674	0.717	0.936	0.945	0.794	0.817
	Saltillo	0.805	0.820	0.683	0.717	0.942	0.912	0.811	0.845
	Monclova	0.788	0.815	0.688	0.714	0.887	0.916	0.802	0.828
	General Cepeda	0.636	0.653	0.493	0.544	0.703	0.726	0.745	0.705
	Jiménez	0.616	0.648	0.495	0.513	0.711	0.726	0.663	0.731
	Viesca	0.619	0.646	0.502	0.546	0.724	0.707	0.653	0.698

TABLA 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Colima	Villa de Álvarez	0.827	0.847	0.745	0.772	0.909	0.943	0.836	0.834
	Colima	0.805	0.825	0.707	0.731	0.895	0.927	0.823	0.830
	Manzanillo	0.779	0.799	0.635	0.672	0.920	0.933	0.811	0.812
	Tecomán	0.713	0.722	0.532	0.561	0.887	0.875	0.768	0.767
	Armería	0.692	0.707	0.501	0.547	0.873	0.856	0.757	0.754
	Ixtlahuacán	0.690	0.704	0.522	0.563	0.861	0.856	0.730	0.725
Durango	Durango	0.784	0.812	0.673	0.713	0.932	0.936	0.769	0.801
	Gómez Palacio	0.744	0.776	0.618	0.665	0.913	0.897	0.731	0.783
	Lerdo	0.747	0.761	0.630	0.649	0.895	0.887	0.740	0.765
	Otáez	0.560	0.588	0.431	0.476	0.708	0.744	0.576	0.573
	Canelas	0.557	0.582	0.407	0.417	0.700	0.730	0.607	0.648
	Mezquital	0.522	0.541	0.413	0.444	0.626	0.609	0.550	0.585
Guanajuato	Celaya	0.753	0.779	0.642	0.669	0.850	0.882	0.783	0.802
	León	0.756	0.776	0.605	0.642	0.904	0.902	0.791	0.806
	Irapuato	0.755	0.771	0.614	0.645	0.901	0.912	0.777	0.779
	San Diego de la Unión	0.606	0.626	0.445	0.480	0.754	0.737	0.662	0.692
	Jerécuaro	0.607	0.622	0.444	0.484	0.767	0.750	0.657	0.664
	Xichú	0.585	0.603	0.443	0.467	0.715	0.746	0.631	0.629
Guerrero	Iguala de la Independencia	0.760	0.787	0.651	0.685	0.886	0.924	0.761	0.770
	Chilpancingo de los Bravo	0.765	0.780	0.684	0.719	0.855	0.854	0.767	0.774
	Acapulco de Juárez	0.757	0.762	0.629	0.668	0.917	0.879	0.752	0.753
	Alcozauca de Guerrero	0.485	0.501	0.342	0.362	0.612	0.640	0.544	0.541
	Metlatónoc	0.463	0.492	0.348	0.384	0.589	0.626	0.483	0.495
	Cochoapa el Grande	0.409	0.420	0.279	0.334	0.509	0.511	0.483	0.435

TABLA 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Hidalgo	Mineral de la Reforma	0.843	0.835	0.773	0.777	0.947	0.915	0.820	0.819
	Pachuca de Soto	0.824	0.834	0.734	0.774	0.941	0.912	0.810	0.820
	Tula de Allende	0.775	0.798	0.649	0.690	0.936	0.909	0.766	0.811
	San Bartolo Tutotepec	0.572	0.602	0.454	0.468	0.621	0.704	0.662	0.662
	Tepehuacán de Guerrero	0.555	0.594	0.438	0.463	0.692	0.730	0.565	0.620
	Xochiatipan	0.557	0.586	0.464	0.477	0.651	0.718	0.574	0.587
Jalisco	Zapopan	0.835	0.830	0.726	0.737	0.932	0.921	0.861	0.843
	Guadalajara	0.808	0.824	0.683	0.726	0.926	0.925	0.833	0.834
	Puerto Vallarta	0.784	0.808	0.650	0.695	0.917	0.911	0.809	0.834
	Santa María del Oro	0.585	0.612	0.427	0.462	0.702	0.721	0.669	0.687
	Bolaños	0.584	0.597	0.450	0.495	0.644	0.627	0.686	0.687
	Mezquitic	0.510	0.461	0.464	0.425	0.407	0.390	0.704	0.591
Michoacán	Morelia	0.785	0.804	0.669	0.726	0.921	0.908	0.786	0.787
	Lázaro Cárdenas	0.753	0.772	0.612	0.660	0.884	0.880	0.789	0.791
	Uruapan	0.740	0.745	0.586	0.615	0.921	0.884	0.750	0.761
	Tzitzio	0.557	0.589	0.411	0.462	0.698	0.719	0.604	0.616
	Tumbiscatío	0.567	0.582	0.390	0.411	0.721	0.743	0.650	0.646
	Susupuato	0.535	0.578	0.380	0.423	0.716	0.734	0.564	0.621
Morelos	Cuernavaca	0.838	0.829	0.753	0.754	0.933	0.922	0.836	0.821
	Jiutepec	0.802	0.801	0.692	0.701	0.924	0.915	0.808	0.800
	Zacatepec	0.773	0.790	0.658	0.709	0.908	0.894	0.771	0.777
	Tlalnepantla	0.672	0.678	0.569	0.559	0.730	0.801	0.732	0.696
	Axochiapan	0.674	0.675	0.539	0.560	0.817	0.812	0.694	0.676
	Ocuituco	0.665	0.672	0.555	0.562	0.761	0.816	0.698	0.660

TABLA 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
México	Huixquilucan	0.805	0.842	0.688	0.766	0.911	0.928	0.833	0.839
	Metepec	0.843	0.836	0.791	0.781	0.907	0.928	0.834	0.805
	Coacalco de Berriozábal	0.819	0.830	0.730	0.780	0.916	0.915	0.821	0.801
	Villa de Allende	0.546	0.585	0.427	0.473	0.668	0.669	0.572	0.632
	Ixtapan del Oro	0.585	0.574	0.437	0.443	0.735	0.733	0.623	0.583
	Donato Guerra	0.546	0.564	0.435	0.481	0.593	0.576	0.633	0.649
Nayarit	Tepic	0.810	0.827	0.701	0.749	0.925	0.919	0.821	0.822
	Xalisco	0.774	0.814	0.645	0.732	0.918	0.894	0.785	0.823
	Bahía de Banderas	0.773	0.773	0.617	0.630	0.904	0.896	0.829	0.817
	Huajicori	0.626	0.625	0.519	0.525	0.751	0.769	0.628	0.604
	La Yesca	0.581	0.593	0.449	0.463	0.695	0.729	0.628	0.617
	Del Nayar	0.498	0.522	0.385	0.398	0.596	0.590	0.539	0.606
Nuevo León	San Pedro Garza García	0.866	0.901	0.775	0.842	0.916	0.913	0.915	0.951
	San Nicolás de los Garza	0.848	0.859	0.757	0.779	0.936	0.940	0.860	0.865
	Monterrey	0.812	0.839	0.683	0.739	0.937	0.925	0.836	0.864
	Dr. Arroyo	0.615	0.635	0.480	0.531	0.714	0.697	0.679	0.691
	Aramberri	0.587	0.607	0.514	0.533	0.602	0.599	0.654	0.702
	Mier y Noriega	0.547	0.583	0.424	0.466	0.663	0.646	0.583	0.639
Oaxaca	San Sebastián Tutla	0.856	0.868	0.823	0.840	0.919	0.943	0.828	0.826
	San Jacinto Amilpas	0.804	0.832	0.734	0.777	0.893	0.918	0.792	0.806
	Santa Lucía del Camino	0.809	0.830	0.729	0.772	0.923	0.927	0.786	0.800
	Coicoyán de las Flores	0.451	0.446	0.290	0.314	0.651	0.630	0.486	0.447
	Santos Reyes Yucuná	0.504	0.438	0.346	0.361	0.684	0.661	0.541	0.353
	San Martín Peras	0.436	0.425	0.298	0.292	0.545	0.579	0.512	0.453

TABLA 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Puebla	San Andrés Cholula	0.757	0.845	0.639	0.801	0.914	0.915	0.742	0.824
	Puebla	0.795	0.814	0.724	0.745	0.886	0.922	0.783	0.786
	Cuatlancingo	0.773	0.799	0.655	0.712	0.914	0.927	0.771	0.774
	Tepemaxalco	0.540	0.544	0.414	0.439	0.702	0.711	0.542	0.515
	Zoquitlán	0.528	0.532	0.354	0.393	0.720	0.702	0.576	0.545
	Eloxochitlán	0.469	0.521	0.364	0.409	0.543	0.651	0.522	0.532
Querétaro	Corregidora	0.869	0.866	0.827	0.781	0.930	0.953	0.854	0.874
	Querétaro	0.810	0.829	0.691	0.727	0.934	0.946	0.823	0.828
	San Juan del Río	0.752	0.778	0.614	0.665	0.910	0.910	0.760	0.778
	Peñamiller	0.612	0.652	0.477	0.510	0.715	0.791	0.674	0.687
	Amealco de Bonfil	0.616	0.641	0.475	0.497	0.745	0.761	0.660	0.697
	Pinal de Amoles	0.589	0.631	0.445	0.501	0.770	0.753	0.598	0.667
Quintana Roo	Benito Juárez	0.788	0.807	0.651	0.687	0.897	0.917	0.837	0.833
	Solidaridad	0.786	0.800	0.629	0.652	0.915	0.913	0.843	0.859
	Othón P. Blanco	0.757	0.794	0.634	0.697	0.877	0.890	0.781	0.808
	Felipe Carrillo Puerto	0.661	0.684	0.576	0.598	0.701	0.767	0.716	0.698
	Lázaro Cárdenas	0.637	0.682	0.513	0.560	0.730	0.790	0.692	0.718
	José María Morelos	0.655	0.678	0.514	0.578	0.794	0.809	0.689	0.666
San Luis Potosí	San Luis Potosí	0.811	0.824	0.710	0.733	0.940	0.926	0.798	0.824
	Soledad de Graciano Sánchez	0.780	0.803	0.658	0.697	0.933	0.921	0.772	0.807
	Matehuala	0.745	0.773	0.612	0.660	0.929	0.902	0.728	0.776
	Guadalcázar	0.565	0.609	0.407	0.455	0.720	0.757	0.616	0.657
	Aquismón	0.542	0.604	0.452	0.476	0.644	0.708	0.548	0.652
	Santa Catarina	0.534	0.558	0.379	0.418	0.689	0.718	0.584	0.578

TABLA 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Sinaloa	Mazatlán	0.793	0.828	0.675	0.725	0.918	0.950	0.803	0.824
	Culiacán	0.788	0.819	0.680	0.744	0.907	0.894	0.793	0.827
	Ahome	0.780	0.808	0.669	0.718	0.910	0.915	0.779	0.802
	Cosalá	0.637	0.680	0.496	0.551	0.758	0.806	0.689	0.708
	Choix	0.606	0.660	0.460	0.532	0.716	0.745	0.675	0.725
	Badiraguato	0.596	0.625	0.452	0.524	0.699	0.682	0.670	0.683
Sonora	Hermosillo	0.805	0.837	0.709	0.757	0.892	0.904	0.826	0.857
	Moctezuma	0.795	0.822	0.705	0.743	0.875	0.889	0.816	0.840
	Nogales	0.796	0.820	0.675	0.711	0.928	0.930	0.805	0.832
	Yécora	0.609	0.655	0.499	0.523	0.667	0.770	0.680	0.696
	San Miguel de Horcasitas	0.626	0.649	0.441	0.451	0.776	0.785	0.716	0.771
	Quiriego	0.610	0.632	0.466	0.512	0.671	0.727	0.726	0.679
Tabasco	Centro	0.812	0.833	0.726	0.744	0.929	0.941	0.794	0.825
	Nacajuca	0.756	0.802	0.655	0.707	0.885	0.919	0.748	0.795
	Paraíso	0.735	0.784	0.601	0.670	0.933	0.930	0.709	0.774
	Balancán	0.653	0.706	0.548	0.599	0.773	0.824	0.657	0.713
	Tacotalpa	0.674	0.706	0.576	0.608	0.824	0.838	0.645	0.691
	Jonuta	0.643	0.687	0.546	0.577	0.773	0.821	0.630	0.683
Tamaulipas	Ciudad Madero	0.819	0.835	0.736	0.769	0.898	0.924	0.832	0.821
	Victoria	0.817	0.830	0.726	0.765	0.922	0.913	0.814	0.818
	Tampico	0.815	0.826	0.728	0.763	0.895	0.905	0.831	0.817
	San Carlos	0.620	0.628	0.477	0.512	0.753	0.765	0.664	0.633
	Miquihuana	0.588	0.613	0.468	0.502	0.690	0.756	0.629	0.606
	Bustamante	0.558	0.581	0.456	0.463	0.631	0.730	0.602	0.582

TABLA 2. 15. Tres municipios con mayor (en negritas) y menor IDH 2015, por entidad

Entidad	Municipio	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Tlaxcala	Tlaxcala	0.830	0.843	0.793	0.802	0.906	0.939	0.795	0.797
	Totolac	0.801	0.822	0.732	0.769	0.915	0.940	0.768	0.768
	Apizaco	0.787	0.812	0.705	0.737	0.930	0.945	0.745	0.769
	Terrenate	0.641	0.666	0.500	0.534	0.804	0.798	0.655	0.692
	Emiliano Zapata	0.638	0.654	0.499	0.535	0.834	0.817	0.623	0.641
	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	0.633	0.640	0.492	0.525	0.799	0.788	0.644	0.635
Veracruz	Boca del Río	0.804	0.833	0.714	0.750	0.884	0.912	0.821	0.846
	Xalapa	0.807	0.820	0.744	0.754	0.876	0.903	0.805	0.808
	Orizaba	0.806	0.815	0.738	0.756	0.900	0.906	0.787	0.789
	Calcahualco	0.493	0.526	0.366	0.417	0.625	0.634	0.524	0.550
	Tehuipango	0.463	0.502	0.332	0.383	0.626	0.610	0.478	0.542
	Mixtla de Altamirano	0.445	0.471	0.313	0.350	0.531	0.539	0.532	0.555
Yucatán	Mérida	0.809	0.832	0.709	0.755	0.929	0.917	0.804	0.833
	Conkal	0.732	0.788	0.601	0.690	0.875	0.879	0.744	0.807
	Dzidzantún	0.762	0.784	0.668	0.677	0.922	0.905	0.717	0.787
	Chemax	0.550	0.589	0.399	0.453	0.661	0.661	0.630	0.682
	Tahdziú	0.537	0.579	0.390	0.432	0.697	0.732	0.568	0.614
	Mayapán	0.555	0.579	0.390	0.438	0.703	0.686	0.623	0.646
Zacatecas	Zacatecas	0.822	0.844	0.738	0.777	0.935	0.939	0.804	0.825
	Guadalupe	0.795	0.835	0.703	0.754	0.925	0.946	0.774	0.818
	Morelos	0.730	0.770	0.595	0.656	0.892	0.923	0.734	0.754
	El Salvador	0.594	0.632	0.478	0.507	0.777	0.773	0.565	0.645
	El Plateado de Joaquín Amaro	0.591	0.628	0.447	0.495	0.760	0.789	0.608	0.634
	Jiménez del Teul	0.594	0.621	0.482	0.538	0.737	0.702	0.591	0.634



Capítulo 3

Las facultades y capacidades municipales para avanzar en la Agenda 2030

Las diferencias en el desarrollo de las personas, que se manifiestan en los indicadores del IDH municipal, se relacionan con una gran cantidad de variables, tan diversas como los procesos históricos, el crecimiento económico, el respeto al estado de derecho, la estabilidad política, las reglas de interacción social, su ubicación geográfica o la provisión y calidad de los servicios públicos en la localidad donde viven, entre otras.

Entre este conjunto de factores, los gobiernos desempeñan un papel relevante en la ampliación de libertades que conducen al desarrollo humano sostenible. Lo anterior se debe a que en la esfera de acción gubernamental se definen, transforman y perpetúan arreglos institucionales, formales e informales que pueden incidir positiva o negativamente en el bienestar individual. Dichos arreglos dan forma a la interacción humana y estructuran los incentivos de intercambio político, social y económico.

Su relación con el desarrollo humano se presenta de múltiples formas. Algunas instituciones influyen en el crecimiento económico¹ y en la distribución del ingreso que, a su vez, tienen un efecto en el desarrollo humano. Otras contribuyen al desarrollo humano por sí mismas, y su existencia se halla justificada por su contribución directa,² por ejemplo, la democracia y el respeto a los derechos humanos mejoran la posibilidad de participar efectivamente en las decisiones sobre quién y cómo gobierna. La seguridad social posee un vínculo con las posibilidades de gozar de buena salud, contar con una buena alimentación, una jubilación digna y un lugar adecuado para vivir, entre otras.

En estados federales, al menos tres ámbitos de gobierno tienen atribuciones formales, ya sea exclusivas o concurrentes³, que definen su marco de acción en cada área de política pública. En México, la definición vigente de competencias es resultado de un largo proceso histórico en que ha predominado, en mayor o menor grado, la federación sobre los estados y municipios. En este proceso, los gobiernos municipales han tenido poco peso en la definición y puesta en práctica de políticas y programas de gran alcance. Tanto en el discurso como en la práctica, la federación ha desempeñado un papel más protagónico en el desarrollo humano.

Sin embargo, el avance lento y desigual en el desarrollo humano, así como el momento que vive el país, que incluye la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo federales, de las gubernaturas en ocho estados y de 1,597 gobiernos locales,⁴ permiten replantear el papel de los municipios para que logren incidir de forma más efectiva en los ODS. Fortalecer los municipios es fundamental, porque son los más cercanos a las personas. Sus acciones son relevantes por sí mismas, pero también porque pueden complementar y potenciar los esfuerzos federales y estatales.

Precisamente la perspectiva teórica más recurrente para respaldar mayores atribuciones a los gobiernos locales señala su posición estratégica a fin de conocer mejor las preferencias, necesidades y demandas de los ciudadanos.⁵ Dicha ventaja adquiere mayor relevancia en países multiculturales y geográficamente tan diversos, como México, además de que se relaciona positivamente con la rendición

de cuentas: la mayor cercanía de las autoridades con los ciudadanos se presenta en el espacio local. Los límites a la asignación de atribuciones a los gobiernos locales en general se relacionan con la optimización de la recaudación fiscal y con la presencia de criterios de eficiencia, economías de escala y de alcance en la provisión de servicios públicos y en la definición de políticas públicas nacionales.

Dotar de mayores atribuciones a las entidades federativas y a los municipios también enfrenta límites relacionados con sus recursos escasos y con las capacidades limitadas de sus administraciones públicas a fin de diseñar, poner en práctica y evaluar políticas, programas y proyectos públicos. El papel protagónico de la federación es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de dichas limitaciones.

Desde un punto de vista práctico, los gobiernos municipales han ganado relevancia, sobre todo desde 1983, por las reformas constitucionales que los han definido como un orden de gobierno, les han permitido la libre administración de su hacienda y les han asignado atribuciones propias, especialmente en la provisión de servicios públicos.⁶ Asimismo, la alternancia política ha modificado las relaciones intergubernamentales, en parte, porque ha creado incentivos para que los gobiernos municipales asuman un espacio de actuación propio y diferenciado. Estos procesos han mostrado que las agendas de políticas locales no dependen solamente de factores y actores locales, sino que están sujetas a marcos legales, recursos y decisiones políticas de los otros ámbitos de gobierno, en especial de las entidades federativas.⁷

Hay municipios que han puesto en práctica iniciativas locales cada vez más ambiciosas y en más áreas de política, algunas consideradas antes sólo en la esfera de actuación de la federación o de los estados.⁸ El Premio Gobierno y Gestión Local, del CIDE, documentó durante tres lustros numerosos ejemplos de este tipo de iniciativas, prácticamente en todas las áreas de política pública.

Incluso con las limitantes institucionales o estructurales, los municipios pueden tener un margen de acción mayor para incidir en el desarrollo humano. Tal intención puede guiarse de manera estratégica si es posible definir cuáles son las facultades principales de los gobiernos municipales, es decir, sus atribuciones formales, que pueden sustentar su actuación en acciones a favor del avance de los 17 ODS. No obstante, éste sería sólo el punto de partida, ya que cuentan con capacidades reales muy heterogé-

neas para elaborar y poner en práctica políticas y programas públicos. El presente capítulo se ocupa de ambos temas para definir cuáles son los ODS en que existe mayor potencial para generar impactos desde el ámbito municipal, cuáles son las capacidades municipales factibles de impulsar a corto, mediano y largo plazos y qué enfoques de acercamiento estratégico al problema están al alcance de estos gobiernos para mejorar su potencial de incidencia a corto plazo.

A. Facultades de los gobiernos municipales y los ODS de la Agenda 2030

Los gobiernos municipales tienen competencias, funciones y obligaciones políticas, reglamentarias, administrativas, financieras, fiscales, de seguridad pública, de desarrollo social y económico, así como de planeación y ordenamiento territorial, entre otras, que se originan en diversas normas jurídicas:

- La Constitución de la República define el marco de actuación municipal, tanto en el artículo 115 como en otros apartados en que determina la participación de los tres órdenes de gobierno en materias específicas.
- Las leyes generales delimitan las facultades exclusivas y concurrentes establecidas en la Constitución.
- Las constituciones de cada entidad federativa y las leyes orgánicas municipales también regulan la actividad de este ámbito de gobierno.

Como resultado de esta compleja interacción de normas, el federalismo mexicano prácticamente cuenta con una versión particular para cada materia de actuación.⁹ Para los gobiernos municipales, lo anterior significa que sí poseen un conjunto de atribuciones definidas con claridad, pero también pueden actuar en muy diversas áreas de política, debido a las facultades concurrentes.

El artículo 115 Constitucional es el más importante en la definición de las facultades municipales, ya que les brinda un papel central en la provisión de servicios públicos, como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastros; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública,¹⁰ policía preventiva y tránsito. Las legislaturas estatales pueden asignarles la responsabilidad

de otros servicios, de acuerdo con sus condiciones territoriales, socioeconómicas y capacidades administrativas y financieras.¹¹

Asimismo, este artículo Constitucional describe la forma de organización política y administrativa de los gobiernos municipales, les permite administrar libremente su patrimonio y hacienda pública, cobrar el impuesto predial, planear su desarrollo urbano, y asociarse para hacer más eficiente la prestación de servicios públicos, entre otras atribuciones.

Mención aparte merece la facultad reglamentaria, que el artículo 115 describe en la fracción II, la cual les brinda la oportunidad de diseñar las reglas del juego para las áreas principales en que inciden. Estas reglas pueden ser bandos de policía y buen gobierno,¹² reglamentos,¹³ circulares¹⁴ y disposiciones que “organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.¹⁵

De esta forma, el artículo 115 establece un marco más o menos claro y homogéneo para los gobiernos municipales, con variantes estatales por la

posibilidad de que los Congresos locales otorguen o limiten ciertas atribuciones. Este marco incluye facultades exclusivas (las relativas a la prestación de servicios públicos,¹⁶ reglamentación municipal, organización interior, administración de su hacienda pública, aprobación de su presupuesto de egresos y percepción de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria) y concurrentes (como la planeación y el ordenamiento territorial).

La definición del ámbito de acción municipal es más compleja al incorporar las responsabilidades y las facultades que la Constitución de la República establece en otros artículos. La mayoría son concurrentes, aunque hay algunas exclusivas.

Dichas facultades abarcan materias tan diversas como el desarrollo de los pueblos indígenas, educación, medio ambiente, seguridad pública, deuda pública, asentamientos humanos, protección civil, cultura física y deporte, turismo, pesca y acuicultura, fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa, cultura, derechos de niñas, niños y adolescentes, responsabilidades de los servidores públicos, responsabilidad hacendaria, derechos de las víctimas, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante.



TABLA 3.1. Facultades de los gobiernos municipales en México, según el artículo 115 Constitucional

Facultades	Descripción
Reglamentarias	<ul style="list-style-type: none"> Emitir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, las circulares y demás disposiciones administrativas municipales.
Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> Organizar su estructura administrativa. Conducir la prestación de los servicios públicos de su competencia, en asociación o coordinación con otros municipios, si así lo consideran conveniente, y previa autorización de las legislaturas correspondientes. Celebrar convenios con la entidad federativa a la que pertenecen para que ésta se encargue, de forma temporal y/o coordinada, de alguno de los servicios públicos que le competen. Celebrar convenios con la entidad para que ésta se encargue de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que le corresponden.
Financieras y fiscales	<ul style="list-style-type: none"> Administrar libremente su patrimonio y hacienda pública. Diseñar y presentar ante la legislatura del estado su proyecto de ley de ingresos. Aprobar anualmente su presupuesto de egresos. Percibir las contribuciones, incluidas las tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las relativas al cambio de valor de los inmuebles. Proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
Seguridad pública y procuración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> Organizar y supervisar la policía preventiva municipal.
Planeación y ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> Participar en la formulación de planes de desarrollo regional. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Otorgar licencias y permisos para construcciones. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Planear y regular, de manera conjunta con la federación y las entidades federativas, el desarrollo de centros urbanos intermunicipales.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en INAFED, *Los municipios en México: Facultad reglamentaria*, México, SEGOB, 2012.

TABLA 3.2. Otras obligaciones y facultades de los municipios, de acuerdo con la Constitución

Área	Artículo	Contenido
Desarrollo social y económico	2, APARTADO B	En concurrencia con la Federación y las entidades federativas, los municipios tienen la obligación de establecer las instituciones y políticas para garantizar los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas.
	2, APARTADO B, FRACCIÓN I	Las autoridades municipales deben determinar el presupuesto que las comunidades indígenas administran.
	2, APARTADO B, FRACCIÓN IX	Las autoridades municipales, estatales y federales deben consultar con los pueblos indígenas en la elaboración de sus planes de desarrollo.
	3	En concurrencia con la Federación y las entidades federativas, los municipios pueden impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
	4	El derecho a la salud corresponde a la Federación y a las entidades federativas. Por medio de éstas, los municipios tienen participación en dicha materia.
	4	Los municipios, en concurrencia con la Federación y las entidades federativas, deben garantizar el derecho a un medio ambiente sano.
	4	En concurrencia con la Federación y las entidades federativas, los municipios deben garantizar el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.
	73, VARIAS FRACCIONES	El artículo señala las atribuciones del Congreso de la Unión para expedir leyes que establecen la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno en diversas materias, entre las que destacan: asentamientos humanos, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil, cultura física y deporte, turismo, pesca y acuicultura, fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa, cultura, derechos de niñas, niños y adolescentes, responsabilidades de los servidores públicos, responsabilidad hacendaria, derechos de las víctimas, mejora regulatoria y justicia cívica e itinerante.
	123, APARTADO A, FRACCIÓN XXVI	Las autoridades municipales deben legalizar los contratos de trabajo celebrados entre un mexicano y un empresario extranjero.
123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII	En concurrencia con los otros órdenes de gobierno, los municipios pueden instrumentar sistemas complementarios de seguridad social para el personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales.	
Seguridad pública	21	Las autoridades administrativas municipales, en el ámbito de su competencia, cuentan con atribuciones para aplicar sanciones por infracciones a reglamentos de gobierno y policía.
	21	Los municipios se encargan de la seguridad pública, en concurrencia con la Federación y las entidades, y de la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
Administrativas	6, APARTADO A, FRACCIÓN I	Los municipios, así como las instituciones de los otros órdenes de gobierno, tienen la obligación de hacer pública la información en su poder.
	26, APARTADO B	Los municipios tienen la obligación de utilizar los datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (al igual que las entidades y la Federación).
	109, fracción II	Los municipios, así como las instituciones de los otros órdenes de gobierno, tienen la obligación de contar con un órgano interno de control.
Financieras y fiscales	27, FRACCIÓN VI	Los municipios y las entidades federativas tienen la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.
	118, FRACCIÓN VIII	Los municipios pueden contratar obligaciones o empréstitos para inversiones productivas y necesidades de corto plazo, sujeto a las condiciones que la ley y las legislaturas de los estados establezcan.
Gobernación	130	En concurrencia con la Federación y las entidades federativas, los municipios tienen facultades y responsabilidad en materia de iglesias y agrupaciones religiosas.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en INAFED, *Los municipios en México: Facultad reglamentaria*, México, SEGOB, 2012.

TABLA 3.3. Principales facultades formales de los municipios mexicanos y su relación con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

D. Facultades municipales, exclusivas o concurrentes, cuyo ejercicio puede tener un efecto directo en al menos un indicador del objetivo.
I. Facultades municipales, exclusivas o concurrentes, cuyo ejercicio puede tener un efecto indirecto en al menos un indicador del objetivo.

Facultades principales	Objetivos de desarrollo sostenible																
	1 PAZ Y JUSTICIA SOCIAL	2 ENERGÍA LIMPIA	3 SALUD BIODIVERSIDAD	4 EDUCACIÓN DE CALIDAD	5 EQUIDAD DE GÉNERO	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7 ENERGÍA LIMPIA Y ECONOMÍA VERDE	8 TRABAJO DECENTE Y ECONOMÍA CRECIENTE	9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	10 EQUIDAD PARA LAS CIUDADES Y LAS COMUNIDADES	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	13 ACCIÓN CLIMÁTICA	14 VIDA SUBMARINA	15 VIDA TERRESTRE	16 PAZ, JUSTICIA Y FUERTE INSTITUCIÓN	17 ACCIÓN CLIMÁTICA
A. Servicios públicos																	
Agua potable	D	I	D	D		D				I	I	I		I			
Drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales	D	I	D	D		D			I		D			D			
Alumbrado público	D						I			I						I	
Mercados y centrales de abasto											I						
Residuos sólidos ^a	D		I							D	D			I			
Panteones			I														
Rastro		I	I								I					I	
Calles, parques y jardines								D		D							
Seguridad pública y policía preventiva	I	I	D		D		I	I								D	
B. Planeación y desarrollo territorial																	
Planes de desarrollo regional	I	I	I	I		I	I	I	I	D	I	I	I	I	I	I	I
Zonificación y planes de desarrollo urbano	I	I	I	I		I	I	I	I	D	I	I	I	I	I	I	I
Crear y administrar reservas territoriales		I				I				I				D		I	

Facultades principales		Objetivos de desarrollo sostenible																
		1 Pauzamiento	2 Energía limpia	3 Salud y bienestar	4 Educaón	5 Eguidad de género	6 Energía limpia	7 Acción responsable	8 Eguidad económica	9 Industria, innovación e infraestructura	10 Eguidad social	11 Ciudades y comunidades sostenibles	12 Consumo responsable	13 Acción responsable	14 Vida submarina	15 Vida terrestre	16 Acción responsable	17 Alianzas para el desarrollo
Uso de suelo	I																	
Tenencia de la tierra urbana	D																	
Licencias de construcción																		
Reservas ecológicas																		
Transporte público																		
Custodia de zonas federales																		
Centros urbanos intermunicipales ^b																		
C. Reglamentarias y administrativas																		
Facultad reglamentaria	D																	
Organizar su estructura administrativa	D																	
Hacer pública la información en su poder																		
D. Otras facultades constitucionales																		
Desarrollo de los pueblos indígenas																		
Educación																		
Salud																		
Medio ambiente																		
Protección civil	D																	
Cultura física y deporte																		

Facultades principales	Objetivos de desarrollo sostenible																
	1 ER FUERZA DE VIDA	2 HAMBRE CERO	3 SALUD BIENESTAR	4 EDUCACION DE CALIDAD	5 GÉNERO EQUITATIVO	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7 ENERGÍA LIMPIA	8 TRABAJO DECENTE ECONOMÍA CRECIMIENTO	9 INDUSTRIA INNOVACIÓN Y INFRAESTRUCTURA	10 REDUCCION DE LAS DESIGDADES	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	12 PRODUCCION RESPONSABLES	13 ACCION CLIMATICA	14 VIDA SUBMARINA	15 VIDA TERRESTRE	16 PAZ JUSTICIA FUERZA DE VIDA	17 ALIANZAS PARA LOS OBJETIVOS
Turismo							D					D					
Pesca y acuicultura														D			
Fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa																	
Derechos de niñas, niños y adolescentes																D	
Derechos de las víctimas																D	
Justicia cívica																D	
Legalización de contratos ^c							D										
Sistemas complementarios de seguridad social ^d																	
Iglesias y agrupaciones religiosas																	
Total de facultades relacionadas directamente con los indicadores de cada ODS	8	0	5	4	3	3	0	2	4	0	10	3	2	5	4	7	0
Total de facultades relacionadas indirectamente con los indicadores de cada ODS	13	19	10	8	7	11	6	17	9	24	10	8	7	4	10	11	8

* El Anexo 4 describe la metodología para la elaboración de esta tabla.

- a. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- b. Planear y regular, de manera conjunta con la federación y las entidades federativas, el desarrollo de centros urbanos intermunicipales.
- c. Contratos de trabajo celebrados entre un mexicano y un empresario extranjero.
- d. Para el personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales.

Fuente: Elaboración propia con base en dos documentos: ONU, Resolución 71/313, Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta breve revisión ilustra que, normativamente, los municipios tienen facultades para emprender acciones con efectos en prácticamente todos los ODS. De manera general, los municipios pueden cumplir con funciones estratégicas, como diagnosticar y priorizar sus áreas de mayor incidencia, con base en su conocimiento sobre los recursos disponibles y la gravedad de sus problemas; ejecutar sus planes de mejora en estrecha coordinación con las políticas y programas federales y estatales, para optimizar el uso de los recursos, y brindar las condiciones necesarias que mejoren la probabilidad de éxito de las iniciativas federales y estatales que no se encuentran entre las facultades municipales. Además, si establecen un sistema de monitoreo y evaluación adecuado, pueden producir información relevante para mejorar el potencial de impacto de los programas y proyectos públicos.

De manera particular, la tabla 3.3 muestra dos tipos de correspondencia entre las facultades exclusivas y concurrentes de los municipios con la Agenda 2030. Hay facultades cuyo ejercicio posee una relación directa con indicadores de los ODS. Lo anterior significa que la acción municipal incide en la mejora de estos indicadores, ya que potencialmente puede modificar una de las variables o factores que los definen. Por ejemplo, la prestación suficiente y adecuada del servicio de agua potable tiene una correlación con al menos un indicador del ODS 6: *6.1.1 Proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos*.

Esta misma facultad —la provisión de agua potable— también puede tener efectos en otros ODS, pero de manera indirecta, es decir, no produce cambios en las variables que componen sus indicadores, pero sí en elementos relacionados con éstos. Su efecto está mediado por otros factores. Un ejemplo es la relación entre la provisión del agua potable y el indicador “*Tasas de crecimiento per cápita de los gastos o ingresos de los hogares del 40% más pobre de la población y la población total*”, que corresponde al ODS 10. Un mejor servicio de agua potable tiene, a la larga, una relación indirecta con este indicador.

Todos los ODS tienen algún tipo de relación con las facultades de los gobiernos locales. En total, los municipios pueden influir, por medio de las facultades señaladas en la Tabla 3.3, de forma directa o indirecta, en 129 de los 232 indicadores que miden el progreso en las metas de los ODS (los 129 indicadores representan 56% del total). Directamente, estas facultades tienen relación con 63 indicadores e indirectamente con 110.¹⁷

En un extremo, los ODS con más vínculos directos entre sus indicadores y las posibilidades de acción municipal son tres:

- *11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.*
- *1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.*
- *16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.*

En el otro extremo, están los ODS cuyos indicadores tienen menos relaciones directas con las facultades de la Tabla 3.3. Lo anterior no significa que los municipios carezcan de medios para influir en estos ODS, sino que su vinculación es primordialmente indirecta, es decir, la acción municipal puede producir efectos en variables relacionadas con estos indicadores, no en éstos directamente. Hay cuatro ODS que forman este grupo:

- *2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.*
- *7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.*
- *10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.*
- *17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.*

Este panorama muestra que los municipios tienen diferentes opciones para alinear su labor hacia el cumplimiento de la Agenda 2030. Por ejemplo, pueden

- a. enfocarse en los ODS con mayor correspondencia directa o indirecta con sus facultades normativas; en este caso, los ODS “*10. Reducir la desigualdad y el 1. Poner fin a la pobreza*”, cumplen con esta característica;
- b. concentrarse en los ODS en que tienen mayor posibilidad de incidir normativamente de forma directa en sus indicadores (ODS 11, 1 y 16);
- c. seleccionar sus facultades exclusivas con más relaciones directas con los ODS, como es el caso de la emisión de sus reglamentos;
- d. priorizar desde el punto de vista de las facultades; es decir, los municipios pueden elegir las facultades que tienen más vínculos directos, indirectos o ambos, con los ODS
 - i. directos: sus facultades reglamentarias;
 - ii. indirectos: sus facultades para planear y regular, de manera conjunta con la federa-

ción y las entidades federativas, el desarrollo de centros urbanos intermunicipales;

- iii. ambos: sus facultades reglamentarias y las relativas al desarrollo de centros urbanos intermunicipales;

Estas ideas generales son un punto de partida para orientar a los municipios en la jerarquización de sus acciones a fin de mejorar el desarrollo humano de sus habitantes. Sin embargo, la definición correcta para cada municipio requiere incorporar otros factores, por lo que sólo puede hacerse de forma precisa en cada gobierno local.

Entre los factores por considerar, está la disponibilidad de recursos presupuestales. Sin éstos, las facultades y su incidencia teórica con los indicadores de los ODS son simples ejercicios prospectivos. La labor de cada municipio es definir una regla de decisión para su alineación hacia los ODS, por ejemplo: enfocarse con los más vinculados directa o indirectamente, y luego priorizar sus acciones con base en sus recursos disponibles, ya sea etiquetados o de libre disposición.

En este punto, cabe destacar el estado actual de las finanzas públicas municipales, en que predomina su dependencia al gasto federalizado y sus bajos ingresos propios. Lo anterior crea incentivos para que los municipios enfoquen sus acciones en áreas para las cuales reciben recursos, por ejemplo, etiquetados, y que coinciden con sus facultades concurrentes. Esto deja de lado el ejercicio de sus atribuciones exclusivas, en detrimento de su papel como orden de gobierno y de la atención de problemas públicos que nadie más atenderá.

Por lo tanto, sus ejercicios de planeación estratégica tendrían que considerar los problemas más graves en cada municipio, así como las opciones de los municipios para aumentar sus ingresos propios. Para apoyar a los municipios en esta tarea, el capítulo 4 de este Informe presenta un conjunto de recomendaciones que buscan fortalecer las finanzas municipales, y el capítulo 5 pone a disposición de los municipios un conjunto de herramientas de planeación estratégica.

Un factor adicional al considerar el papel de los municipios en el avance de la Agenda 2030 es el estado de sus capacidades reales para ejercer sus facultades. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) ha avanzado en la labor de vincular las facultades, los ODS y el desarrollo de capacidades locales, mediante su Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales,¹⁸ cuyo objetivo es “consolidar municipios inclusivos, resilientes y sostenibles mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales”.

Este Programa brinda asistencia técnica a los municipios en dos materias: capacitación del personal a cargo de los servicios públicos, con base en el enfoque de competencias, y el desarrollo de instrumentos de planeación y gestión, con el fin de que estos gobiernos satisfagan de mejor forma las necesidades de la población. Los instrumentos del INAFED son:

1. Armonización de los bandos de policía y buen gobierno con una perspectiva de derechos humanos.
2. Manejo de sistemas de información georreferenciada.
3. Planes de reducción de riesgos de desastres.
4. Planes de separación de basura municipal.
5. Plan de desarrollo municipal alineado a la Agenda 2030.
6. Presupuesto municipal alineado a la Agenda 2030.
7. Manuales de organización para la administración pública municipal.

El INAFED trabaja con 14 ODS y 25 metas en conjunto con los gobiernos municipales. Del total de metas en las que pueden tener margen de acción, el INAFED seleccionó un subconjunto donde tiene atribuciones para actuar en coordinación con las autoridades municipales.

Esta experiencia del INAFED muestra dos factores -de los muchos que hay- que estructuran el ámbito de acción real de los municipios: sus facultades y capacidades.¹⁹ A la par de los esfuerzos por alinear su actividad hacia el logro de los ODS, es necesario recorrer el camino de fortalecimiento de capacidades, cuyo estado actual es al menos tan desigual como los indicadores del IDH municipal.

TABLA 3.4. ODS y metas asociadas en las que trabaja el Programa interinstitucional para el fortalecimiento del INAFED

ODS	METAS					
1. Fin de la pobreza	1.4 Garantizar los mismos derechos para todas las personas.					
3. Salud y bienestar	3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.			3.6 Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.		
5. Igualdad de género	5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades.			5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.		
6. Agua limpia y saneamiento	6.3 Mejorar la calidad del agua, entre otras cosas, reduciendo a la mitad las aguas residuales sin tratar.					
8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.9 Elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.					
9. Industria, innovación e infraestructura	9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas.					
10. Reducción de las desigualdades	10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas.					
11. Ciudades y comunidades sostenibles	11.1 Asegurar a todas las personas el acceso a viviendas y servicios básicos.	11.3 Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas de los asentamientos humanos.	11.5 Reducir significativamente el número de muertes y pérdidas económicas causadas por los desastres.	11.6 Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, con atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales.	11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales.	11.b Aumentar las políticas para promover la inclusión y aplicar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo.
12. Producción y consumo responsables	12.5 Disminuir la generación de desechos.			12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.		
13. Acción por el clima	13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos.					
14. Vida submarina	14.1 Prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes.					
15. Vida de ecosistemas terrestres	15.9 Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales.					
16. Paz, justicia e instituciones sólidas	16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.	16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.	16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas.		16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales	
17. Alianzas para lograr los objetivos	17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.					

Fuente: Elaboración propia con base en información del INAFED.

La descripción de las metas es una versión abreviada. Para ver la definición completa, favor de revisar la [Resolución 71/313, Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](http://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf), disponible en http://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf

B. Capacidades para el desarrollo humano

Los ODS representan el punto deseable y posible por alcanzar en 2030. Las facultades de los tres órdenes de gobierno delimitan normativamente sus posibilidades de actuar en la consecución de los ODS, a veces de forma positiva, como cuando establecen reglas de asignación de recursos etiquetados para iniciativas de desarrollo humano, y en otras ocasiones de forma negativa; por ejemplo, cuando hay reglas formales que legitiman o favorecen la discriminación hacia ciertos grupos sociales. Por citar sólo un caso, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ha documentado que tres de cada cuatro bandos municipales aún hacen referencia a “atentados contra la moral y las buenas costumbres”, los cuales favorecen que los cuerpos policíacos detengan y sancionen a parejas del mismo sexo que muestran públicamente su afecto, lo cual viola el derecho constitucional a la no discriminación.²⁰

Hay también otros factores que delimitan, en la práctica, la actuación de los gobiernos municipales, tales como el sistema electoral, las campañas políticas, el sistema de partidos, la compra de votos y la operación de redes para convencer al electorado,²¹ la naturaleza de las relaciones intergubernamentales, el papel de los actores privados y sociales, la dispersión territorial, la diversidad cultural, etc.

Por último, las capacidades de los gobiernos, las organizaciones y las personas también constituyen un elemento clave para el logro de los ODS. Sin éstas, los ODS y las facultades normativas pueden representar sólo un conjunto de buenos deseos, irreales o alejados del día a día de las personas.

Este tema ha sido una preocupación recurrente de políticos, académicos, funcionarios públicos, organizaciones civiles, entre otros, desde hace al menos tres décadas, por lo que hay una vasta literatura académica y de desarrollo internacional sobre las capacidades estatales, así como diversos enfoques, definiciones y alcances. Por ejemplo, el Banco Mundial precisó las capacidades estatales como las habilidades para emprender y promover acciones colectivas que mejoren el bienestar humano.²² Otra definición con amplia difusión es la que considera a un Estado capaz como aquel que cuenta con la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas.²³ En términos de gobierno, las definiciones de capacidades integran al menos tres grupos:²⁴

1. Administración pública tradicional. Según esta corriente académica, las capacidades son las características necesarias para optimizar el funcionamiento del aparato administrativo del sector público.
2. Nuevo institucionalismo. Esta perspectiva considera las capacidades como las habilidades de los gobiernos para poner en práctica sus políticas y proveer servicios públicos que conduzcan a resultados eficientes. La Nueva gerencia pública, una corriente académica y práctica, que se interesó más en los resultados que en los procesos de la administración pública, tiene cierta alineación con este enfoque.
3. Gobernanza. Las capacidades son las herramientas y recursos necesarios de los gobiernos para cumplir con las exigencias sociales, en un entorno en que la acción gubernamental interactúa con actores diversos, públicos, privados y sociales. Por lo tanto, las capacidades no son sólo administrativas, técnicas o financieras, sino también políticas.

Este Informe retoma el enfoque del propio PNUD, según el cual las capacidades son las habilidades de los individuos, organismos, gobiernos o sociedades para llevar a cabo sus funciones, resolver problemas, fijarse y alcanzar objetivos de manera sostenible.²⁵ Desde este punto de vista, los recursos económicos o la importación de soluciones técnicamente sólidas son sólo partes del complejo conjunto de elementos necesarios para mejorar el bienestar de las personas. Un complemento esencial es el desarrollo de capacidades locales, lo cual implica fortalecer y mantener las competencias necesarias para que los gobiernos establezcan y alcancen sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.²⁶

La premisa detrás de la promoción del desarrollo de capacidades es que, si éstas son más adecuadas, o suficientes, conducen a mejor desempeño gubernamental y a resultados más satisfactorios. Idealmente, gobiernos locales más capaces pueden influir en que sus habitantes tengan un desarrollo humano más alto, de ahí el interés de este Informe en el tema. Sin embargo, dicha relación no necesariamente es automática.²⁷ Para que la suficiencia en capacidades se traduzca en resultados, hace falta que los gobiernos las utilicen de manera eficaz. La alineación entre capacidades y su uso efectivo, depende de la interrelación entre tres ámbitos:²⁸

- a. Entorno. Es el conjunto macro de capacidades, que incluye las reglas de juego generales que definen las interacciones entre las organizacio-

nes de todo tipo. En este entorno, se encuentran las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales, que regulan los mandatos, prioridades, modalidades de funcionamiento y compromiso cívico de los diferentes actores relevantes para el desarrollo humano. En el caso de los gobiernos municipales, en este ámbito se halla todo el entramado institucional que define sus facultades para avanzar en los ODS.

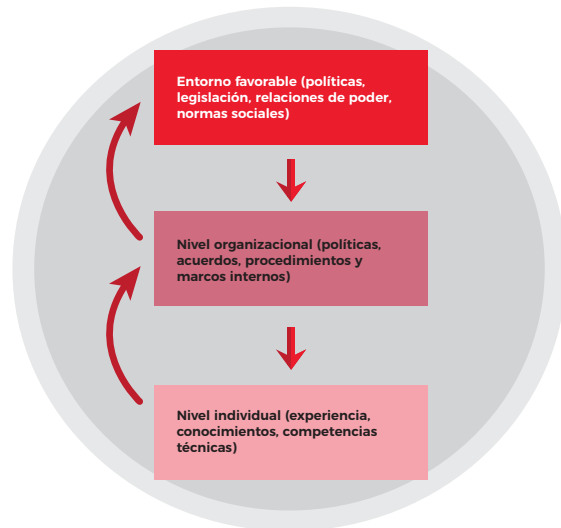
- b. Organizacional. Se relaciona con las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos para que las organizaciones funcionen y cumplan su mandato de manera efectiva. Para los municipios, estas capacidades corresponden a su funcionamiento organizacional.
- c. Individuales. Son las competencias, experiencias y conocimientos que definen el desempeño de cada persona, en su hogar, en el trabajo o en la sociedad. Estas capacidades influyen en las organizaciones y en el entorno, pero éstos también las moldean, por lo que hay una interrelación, bidireccional, entre todas. En los gobiernos municipales, las capacidades de sus funcionarios corresponden a este ámbito.

El entorno, las organizaciones y los individuos cuentan con dos tipos de capacidades. Las funcionales se asocian con el entorno macro, organizacional e individual y con cualquier sector de política pública, ya que constituyen las capacidades de gestión básicas y necesarias para diagnosticar, formular, poner en práctica, monitorear y evaluar las políticas, estrategias, programas, proyectos o iniciativas de desarrollo humano. En otras palabras, los gobiernos requieren estas capacidades para desempeñar sus funciones principales a lo largo de todas las etapas que comprende la acción pública y en todos los campos. Las capacidades funcionales principales

son cinco: 1) involucrar actores relevantes; 2) diagnosticar una situación y definir una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar y poner en práctica, y 5) evaluar.

Las capacidades técnicas son necesarias para que los gobiernos actúen en un área determinada, dada la experiencia y conocimiento que demanda cada tema, como la transparencia y rendición de cuentas, el cambio climático, los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, etc. Las organizaciones públicas desarrollan estas capacidades de acuerdo con el mandato específico que tienen, pero para dar este paso requieren cierto avance en sus capacidades funcionales.

DIAGRAMA 3.1. Tres ámbitos de capacidades y su interrelación



Fuente: PNUD, *Desarrollo de Capacidades*. Nota práctica, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, Nueva York, PNUD, 2008, p. 7.

TABLA 3.5. Capacidades funcionales deseables para los gobiernos municipales

Capacidades para	Descripción
Involucrar actores relevantes	<ul style="list-style-type: none"> Identificar y movilizar a los actores relevantes. Crear asociaciones y redes. Promover la participación de la sociedad civil y del sector privado. Gestionar los procesos y el diálogo abierto con diferentes grupos. Intermediar en los casos de conflicto de intereses. Crear mecanismos de colaboración.
Diagnosticar	<ul style="list-style-type: none"> Obtener, reunir y desagregar datos e información. Analizar y sintetizar datos e información. Articular sus activos y necesidades en términos de capacidades. Convertir la información en una visión y/o mandato.
Formular políticas y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> Considerar y analizar diferentes opciones de solución a cada problema público. Fijar objetivos. Elaborar políticas sectoriales y transversales. Gestionar mecanismos para establecer prioridades.
Presupuestar, gestionar e implementar	<ul style="list-style-type: none"> Formular, planificar, gestionar y poner en práctica proyectos y programas, incluyendo la preparación de un presupuesto y la estimación de los costos del desarrollo de capacidades. Gestionar recursos humanos y financieros, además de procesar adquisiciones. Establecer indicadores para el monitoreo y seguimiento de los avances logrados.
Evaluar	<ul style="list-style-type: none"> Medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas. Codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje. Garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados.

Fuente: PNUD, *Desarrollo de Capacidades*. Nota práctica, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, Nueva York, PNUD, 2008, pp. 13 – 14.

Para los gobiernos locales²⁹, el desarrollo de estas capacidades es un proceso complejo mediante el cual “obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”.³⁰ La evidencia del PNUD, obtenida a partir de proyectos en todo el mundo, muestra que este proceso posee una relación estrecha con modificaciones o reformas en cuatro áreas:

1. Arreglos institucionales. Son el conjunto de normas, formales e informales, que regulan la actuación organizacional e individual.
2. Liderazgo. Es un concepto cercano a la voluntad política, cuando ésta se enfoca en respaldar reformas de gran alcance, y se refiere a la capacidad para influir o motivar a los demás para que alcancen los objetivos organizacionales e individuales.
3. Conocimiento. Las inversiones o el liderazgo poco pueden hacer si no se sustentan en la creación, absorción y difusión de información y experiencia para encontrar soluciones eficaces para el desarrollo.

4. Rendición de cuentas. Es la capacidad para responsabilizar a los gobernantes de sus actos y decisiones. Lo anterior implica que los ciudadanos exijan cuentas a los políticos y funcionarios públicos, quienes tienen que informar sobre su ejercicio de la función pública, así como justificarla y asumir sus responsabilidades.

La interrelación entre estas áreas implica que los procesos de desarrollo de capacidades más eficaces consideran acciones relacionadas con cada una. Modificaciones en los arreglos institucionales, sin liderazgo, conocimiento y mejoras en la rendición de cuentas, corren el riesgo de quedarse en letra muerta o en crear resultados no deseados.

En México, el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales pocas veces ha considerado estos cuatro elementos de manera simultánea. Como señala la Auditoría Superior de la Federación (ASF), “no ha existido una estrategia para incrementar, en los términos necesarios, las capacidades institucionales de las administraciones municipales; en ese sentido, lo que se ha registrado es un conjunto

de acciones insuficientes, en ocasiones desarticuladas, en materia de capacitación, asistencia técnica, equipamiento y adecuación de los marcos jurídicos, cuyo efecto ha sido limitado”.³¹

C. Capacidades de los municipios mexicanos

Las facultades actuales de los gobiernos locales mexicanos son el resultado de un largo proceso de reformas, mediante el cual la federación les traspasó la operación en ciertas áreas, así como mayores recursos, pero mantuvo el control sustantivo en el diseño y gestión de las políticas.³²

Entre 1999 y 2016, los ingresos de los municipios mexicanos³³ aumentaron, en promedio y en términos reales, 181.1%. El aumento fue independiente del crecimiento poblacional, ya que su presupuesto aprobado per cápita también fue mayor (123.3%), al comparar los mismos años.³⁴ Actualmente, los municipios, junto con las entidades federativas, ejercen 35.5% del gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación.³⁵

Este monto aún muestra que México es un Estado federal con finanzas públicas centralizadas, ya que el fortalecimiento a los ingresos municipales ha sido insuficiente para atender las demandas de los servicios públicos y de las facultades exclusivas y concurrentes que los gobiernos locales tienen a su cargo,

así como para financiar políticas o programas propios y complementarios a los federales y estatales.

El incremento de las obligaciones financieras de los gobiernos municipales es una muestra de la brecha entre sus recursos y facultades. De 2008 al segundo trimestre de 2018, su deuda aumentó 71.2%, en términos reales, y ha sido entre 8.6% y 10.2% del total de la deuda pública subnacional del país.³⁶ Esta deuda, por sí misma, no necesariamente es negativa, debido a que puede ayudar a respaldar inversiones públicas productivas para mejorar el desarrollo humano.³⁷

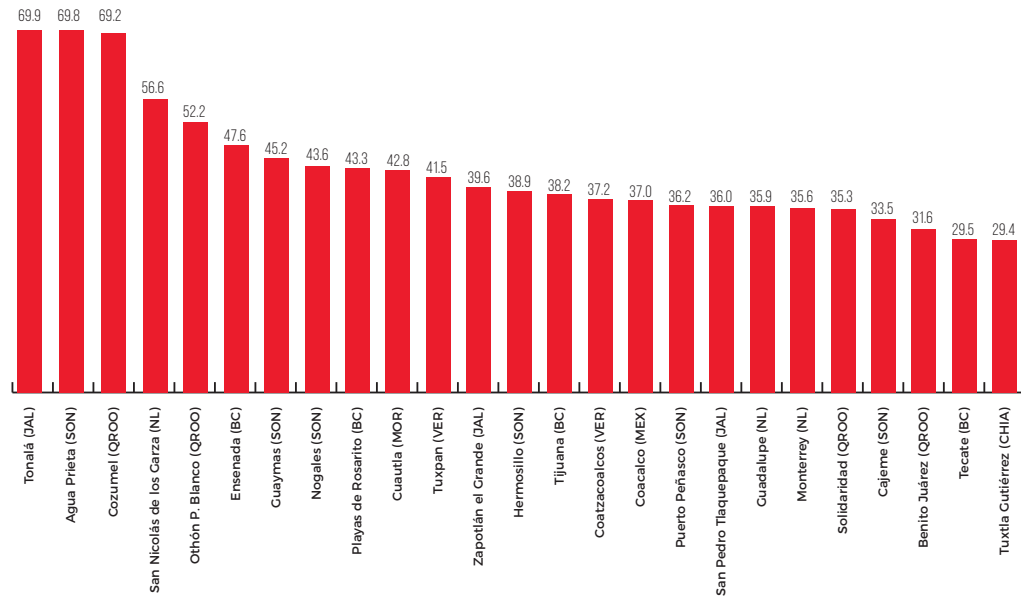
Sin embargo, su crecimiento acelerado y su uso en gasto corriente pueden tener efectos negativos en el funcionamiento de los gobiernos. Por ejemplo, hay municipios en el país cuya deuda alcanza casi 70% de sus ingresos anuales totales.

Existe un problema adicional en el panorama de la deuda municipal. Los 25 municipios con mayor volumen de deuda deben 47% del total. En otras palabras, hay una alta concentración de obligaciones financieras en unos cuantos municipios.

El volumen de deuda restante (53%) corresponde a 683 municipios. En total, sólo 708 gobiernos municipales tenían deuda contratada a finales de 2017.³⁸ El resto no tiene acceso a opciones de financiamiento diferentes de sus ingresos propios y de las transferencias federales.



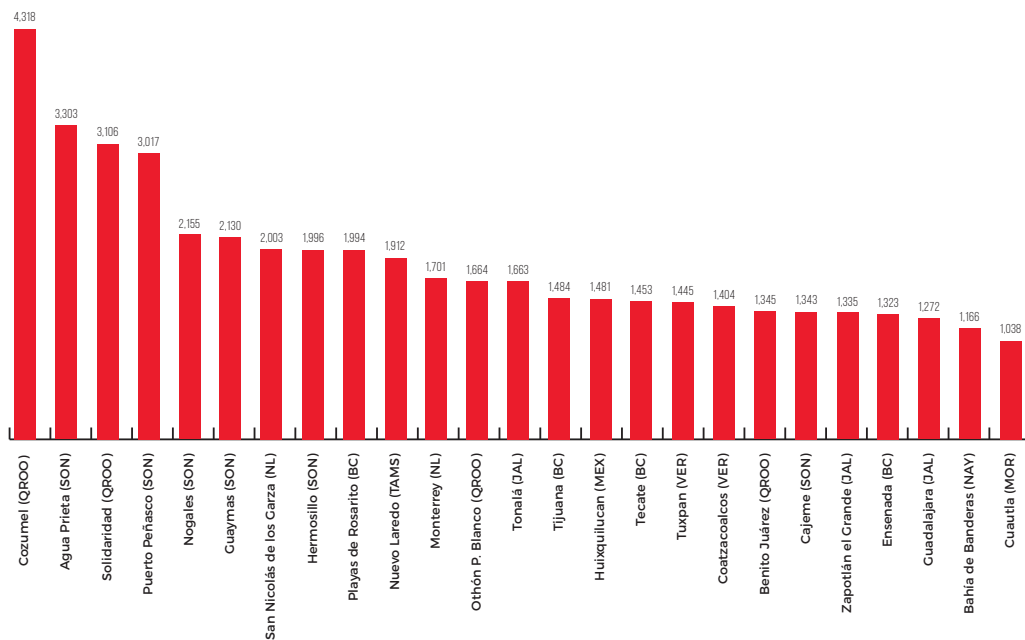
GRÁFICA 3.1. Los 25 municipios más endeudados como porcentaje de sus ingresos totales, al segundo trimestre de 2018 (porcentaje)*



* Municipios con obligaciones financieras superiores a los 100 millones de pesos.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Obligaciones financieras de los municipios de México al segundo trimestre de 2018*, México, CEFP, 2018, p. 16.

GRÁFICA 3.2. Los 25 municipios con mayor deuda per cápita, al segundo trimestre de 2018 (pesos corrientes)*



* Municipios con obligaciones financieras superiores a los 100 millones de pesos.

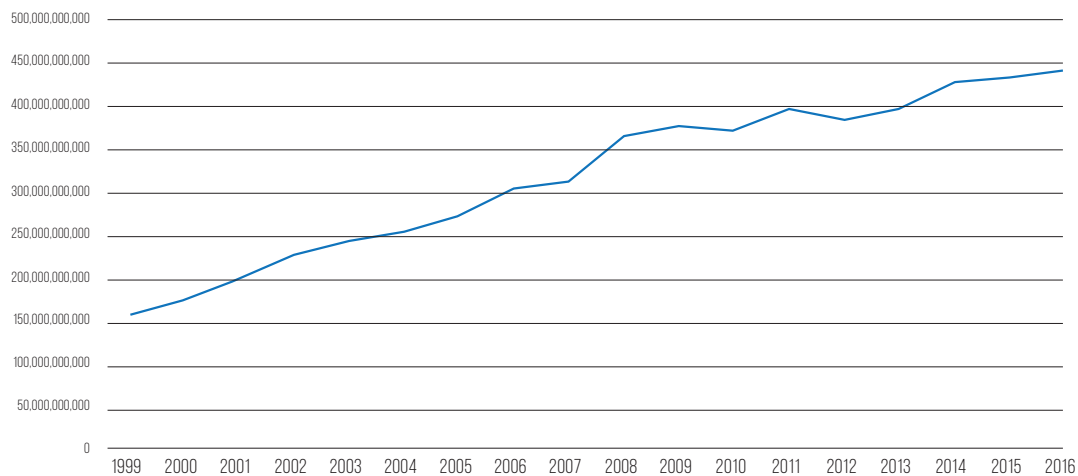
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Obligaciones financieras de los municipios de México al segundo trimestre de 2018*, México, CEFP, 2018, p. 14.

Al incremento en la deuda de los municipios, hay que sumar su dependencia del gasto federalizado.³⁹ Del total de ingresos municipales, 70.8% provienen de las participaciones y aportaciones federales y estatales (aunque llegan a más de 90% en los municipios con mayor marginación); 23.7% de ingresos propios; 4.1% de deuda y el resto de otras fuentes y de disponibilidades iniciales.⁴⁰

En 1999, las aportaciones y participaciones representaban 67.2% del total de ingresos municipales. Desde entonces su contribución al presupuesto municipal aumentó 3.6 puntos porcentuales. En

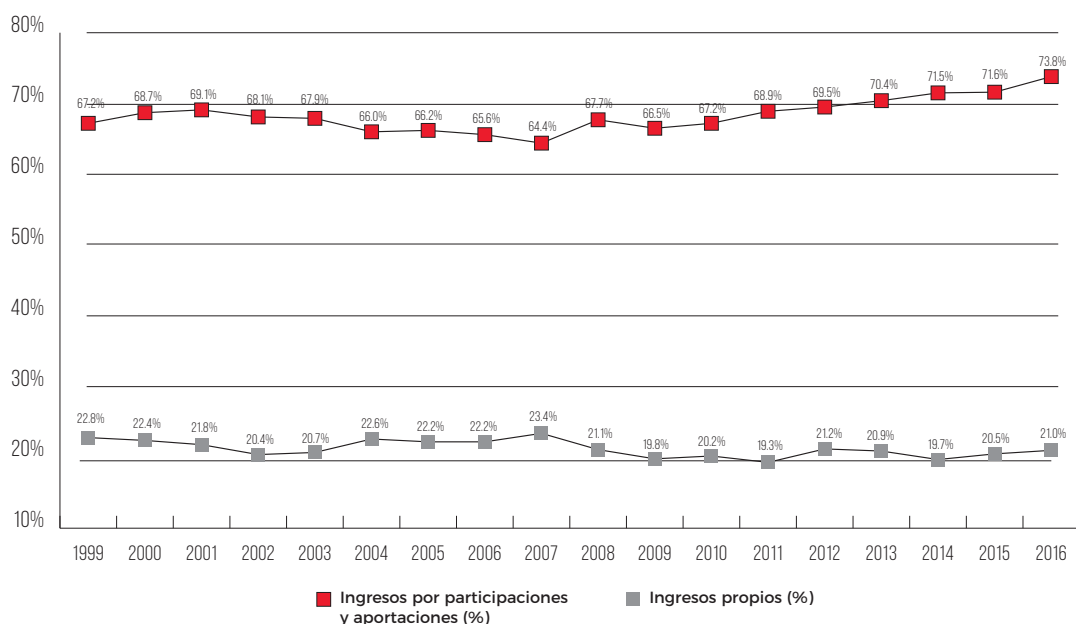
contraste, los ingresos propios de estos gobiernos se han mantenido estables, de 1999 a 2017 (22.8% y 23.7% del total, respectivamente). De nuevo, este indicador muestra las grandes diferencias en los municipios del país: en los de Chiapas, los ingresos propios son 6.4%, en promedio; por el contrario, en Querétaro contribuyen con 49.2%.⁴¹

GRÁFICA 3.3. Ingresos totales de los municipios mexicanos, de 1999 a 2016 (en pesos de diciembre de 2017)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*.

GRÁFICA 3.4. Ingresos propios y por participaciones y aportaciones federales y estatales a los municipios, de 1999 a 2016 (porcentajes con respecto al total de ingresos municipales)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*.

La dependencia a las transferencias federales ha creado otros incentivos negativos, como el uso ineficiente de los recursos públicos y la reducción del esfuerzo fiscal, tema recurrente al analizar los recursos en las haciendas públicas subnacionales. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la recaudación por impuesto predial, a cargo de los municipios mexicanos, suma 0.3% del Producto Interno Bruto (PIB), por lo que el país ocupa el penúltimo lugar en ese indicador entre los países de esa organización, cuyo promedio es de 1.9%. Este promedio también es menor al de América Latina (1.5%).⁴²

En suma, actualmente los municipios tienen facultades que les permiten emprender iniciativas con potencial de incidencia directa e indirecta en los ODS, pero cuentan con recursos financieros limitados, algunas veces comprometidos con el pago de deuda y otras veces ni siquiera tienen acceso al mercado de capitales.

Además, el arreglo fiscal federal crea incentivos para que los municipios recauden poco, favorezcan el ejercicio de atribuciones concurrentes en detrimento de las propias, gasten de forma ineficiente y dependan de la federación.

La ineficiencia en el gasto público municipal se manifiesta en la baja satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos a cargo de este orden de gobierno, que va de 23.7% para calles y avenidas a 65% en la recolección de basura.⁴³

- Recolección de basura: 65%.
- Agua potable: 53.8%.
- Drenaje y alcantarillado: 43.7%.
- Parques y jardines públicos: 38%.
- Alumbrado público: 35.9%.
- Calles y avenidas: 23.7%.

Se trata no sólo de un problema de falta de recursos y de incentivos negativos ocasionados por el arreglo fiscal vigente, sino también hay un ejercicio ineficiente del gasto público. Entre las razones detrás de este hecho, destaca la falta de controles. Por ejemplo, sólo 6.8% de las administraciones públicas municipales cuenta con un plan anticorrupción y sólo 10.5% se capacita en esta materia.⁴⁴ Además, sólo 60.6% tiene oficina de control interno u homóloga, 49.7% hace auditorías, 46.5% da seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos, 41% cuenta con esquemas de sanción a servidores públicos, 39% emplea mecanismos de control social y 35% tiene reglas para investigar a los servidores públicos.⁴⁵

Estas debilidades se relacionan con la corrupción y el uso clientelar del cobro de impuestos y derechos, así como del gasto público. En el primer caso, estas prácticas debilitan las finanzas públicas; en el segundo, introducen criterios políticos, alejados de la eficiencia y de la equidad en el ejercicio del gasto. Los programas, proyectos o iniciativas públicas suelen ponerse en práctica, más por su atractivo político o potencial esperado de generar votos, que por su impacto en el desarrollo humano. Además, estos usos del gasto público financian bienes privados, en lugar de públicos.

Estos problemas —financieros y de uso ineficiente del gasto público— casi siempre se relacionan con las capacidades de los gobiernos municipales para atender las demandas ciudadanas y avanzar en la Agenda 2030.

El panorama muestra casos contrastantes. Para algunos municipios urbanos y con un grado de desarrollo superior al promedio —la minoría—, asumir sus atribuciones es viable, dadas las capacidades con que cuentan. Sin embargo, para la mayoría, es una carga imposible de cumplir. En los extremos están, por un lado, el ayuntamiento rico, grande y urbano con personal especializado, capacidades sólidas y recursos abundantes; por otro lado, el gobierno local pobre, pequeño y rural con personal de medio tiempo, sin procesos ni organizaciones consolidadas y que depende de las transferencias de la federación y de las entidades federativas para cubrir sus necesidades operativas básicas.⁴⁶

Desde hace casi dos décadas, estas diferencias en capacidades están documentadas en varios estudios. Al menos desde 2004, Enrique Cabrero mostraba la heterogeneidad en las capacidades de los municipios, una realidad que demandaba una descentralización fiscal diferenciada, tanto en su implementación, como en los instrumentos.⁴⁷

Varios autores han documentado cuantitativamente las capacidades institucionales municipales, aunque la mayoría de los ejercicios carece de continuidad por falta de información municipal actualizada. La ASF creó el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM), a partir de información sobre la capacidad financiera, la cobertura en prestación de servicios públicos, el desarrollo administrativo y la transparencia y rendición de cuentas de estos gobiernos. El resultado general fue que, en 2013, 24.9% contaba con un grado alto o muy alto de capacidades institucionales, 44.4% con un grado

medio y 30.7% con uno bajo o muy bajo. La conclusión principal del estudio de la ASF es que la insuficiencia de capacidad institucional municipal ha afectado la gestión y resultados de estos gobiernos.⁴⁸

López y Gómez diseñaron un Índice compuesto de capacidades institucionales municipales, que incluye variables fiscales, de prestación de servicios públicos, administrativas y de rendición de cuentas. Según esta medición, en 2008, 31% de los municipios contaba con un grado muy alto o alto de capacidades institucionales, 39.2% con medio y 29.90% con bajo y muy bajo.⁴⁹ En este estudio, ningún municipio con menos de 2,500 habitantes destacaba por tener capacidades institucionales fuertes.

Por esta misma agenda de investigación, Flamad y Martínez crearon un Índice de desarrollo humano municipal que incorporaba variables medioambientales e institucionales, como el esfuerzo tributario y la participación ciudadana en las elecciones.⁵⁰

Además, Sánchez Bernal desarrolló un Índice de desempeño gubernamental para los municipios de Jalisco,⁵¹ y el propio PNUD realizó un IDH también para estos municipios (para 2000 y 2005) y concluyó que las capacidades institucionales son relevantes porque pueden constituir un motor de desigualdad.⁵² El INAFED también ha creado mediciones de las capacidades institucionales, como los Índices de Planeación estratégica y evaluación municipal, de Reglamentación municipal y de Gobierno electrónico.⁵³

Otras investigaciones se han ocupado de capacidades técnicas específicas. Por ejemplo, el PNUD y Transparencia Mexicana crearon una Medición Multidimensional de las Capacidades Institucionales que Fomenten la Capacidad Adaptativa ante el Cambio Climático (MCI), a partir de 28 indicadores de capacidad institucional integrados en dos ámbitos: capacidad de respuesta y capacidad adaptativa. La MCI utiliza cinco grupos de variables: 1) instrumentos de planeación; 2) servicios públicos; 3) capacidad administrativa; 4) coordinación política e institucional; 5) transparencia y rendición de cuentas, y 6) participación ciudadana.⁵⁴ Según la MCI, la mayoría de los municipios (86.2%) tenía baja y moderada capacidad adaptativa ante el cambio climático. También una amplia mayoría (85.3%) contaba con muy baja, baja y moderada capacidad de respuesta ante el cambio climático.

Los estudios citados, así como el resto de los

análisis que se enfocan en este tema coinciden en sus conclusiones: una alta heterogeneidad en las capacidades, una minoría de municipios con capacidades sobresalientes y un efecto negativo en el funcionamiento del gobierno y en sus resultados. Las conclusiones son similares, a pesar de que cada estudio define de forma diferente a las capacidades y construye sus indicadores con poca información disponible y con debilidades metodológicas en la agrupación de las variables.

Para lograr una mayor coherencia conceptual, mejorar la visibilidad del problema de falta de capacidades municipales, relacionarlo con el desarrollo humano y la Agenda 2030, y apoyar en la construcción de soluciones diferenciadas, este Informe presenta un Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), cuya fuente de información es el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del INEGI.⁵⁵

Este ICFM pretende establecer una base sólida para la medición de las capacidades funcionales municipales, a fin de documentar su avance progresivo y su interrelación con el desarrollo humano y con los indicadores relativos al logro de los ODS en cada municipio. El ICFM es así un instrumento de medición, pero también de orientación para la focalización estratégica de programas de desarrollo humano y de capacidades. Este Índice tiene cinco fortalezas principales que lo diferencian de los esfuerzos previos de medición.⁵⁶

1. El Índice y sus cinco componentes tienen como fundamento conceptual el enfoque de desarrollo de capacidades del PNUD, el cual no sólo tiene un sustento teórico, sino también es producto de la experiencia y evidencia internacional para identificar las capacidades funcionales básicas necesarias para que los gobiernos ejerzan sus funciones de manera efectiva. Según este enfoque, “una capacidad fuerte, generada y sostenida localmente, es esencial para el éxito de cualquier empresa vinculada con el desarrollo. Sin tal capacidad, la integridad de los logros del desarrollo puede verse comprometida y los avances pueden no quedar bien arraigados y resultar ilusorios”.⁵⁷
2. A diferencia de otros esfuerzos, el ICFM no integra dimensiones diferentes a las capacidades municipales, como indicadores de desarrollo humano o de fortaleza financiera. Por lo tanto, este Índice mide de manera más precisa el estado de las capacidades funcionales.

3. El ICFM cuenta con la misma base metodológica que el IDH en la agrupación de sus cinco dimensiones y de los indicadores que las integran; en consecuencia, comparte dos características con el propio IDH: la sencillez en su interpretación, la posibilidad de establecer comparaciones entre todos los municipios, su transparencia y su replicabilidad. La metodología completa del ICFM se encuentra en el Anexo 5 de este Informe.
4. Con base en esta primera medición, el PNUD o cualquier actor interesado en dar seguimiento a las capacidades de los municipios, lo podrá hacer bianualmente, que es la periodicidad para el levantamiento de del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. La calidad de este instrumento ha mejorado en los últimos años, por lo que la información para la construcción del ICFM es más completa y sólida que la de ejercicios anteriores.
5. A partir de este Índice es posible identificar, para cada municipio, cuáles son las capacidades funcionales más fuertes y más débiles. Esta información puede orientar el fortalecimiento de capacidades a la par del emprendimiento de proyectos de desarrollo. Por lo tanto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno, los organismos internacionales y cualquier interesado en financiar o emprender proyectos con los municipios, puede consultar el ICFM para ajustar y guiar sus decisiones.

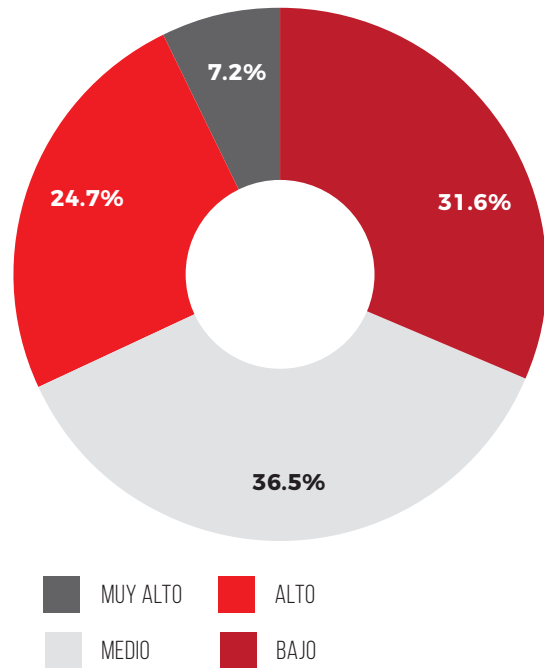
El ICFM mide el grado de desarrollo de cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país (involucrar actores relevantes, diagnosticar, formular políticas y estrategias, presupuestar, gestionar e implementar, y evaluar), y calcula un subíndice para cada una y un Índice general que las agrupa. El ICFM y sus componentes van del 0 al 1, donde un valor más alto significa mejores capacidades funcionales.

En 2016, el panorama cuantitativo de las capacidades funcionales en los municipios de México reafirma los hallazgos previos: una minoría tiene una posición relativamente buena, mientras que casi todos se ubican en el otro extremo. El promedio del ICFM es de 0.374, con 31.6% de estos gobiernos con capacidades funcionales bajas, 36.5% medias, 24.7% altas y 7.2% muy altas.⁵⁸

Los estados de Aguascalientes, Coahuila y México tienen el mayor promedio del ICFM, en tanto que Tlaxcala, Oaxaca e Hidalgo tienen los meno-

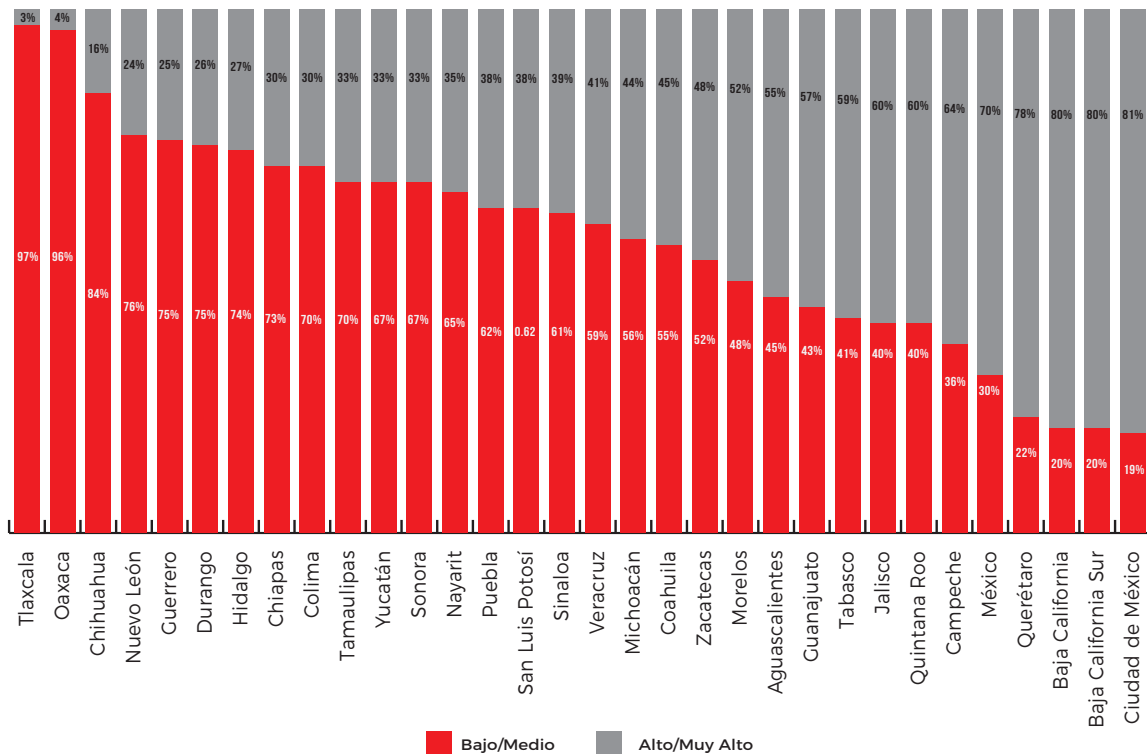
res valores en este indicador. En Tlaxcala y Oaxaca más de 90% de sus municipios tiene capacidades funcionales bajas o medias, mientras que, en Baja California, Baja California Sur y la Ciudad de México, más de 80% de sus demarcaciones cuentan con capacidades altas o muy altas.

GRÁFICA 3.5. Porcentaje de municipios en cada categoría del ICFM



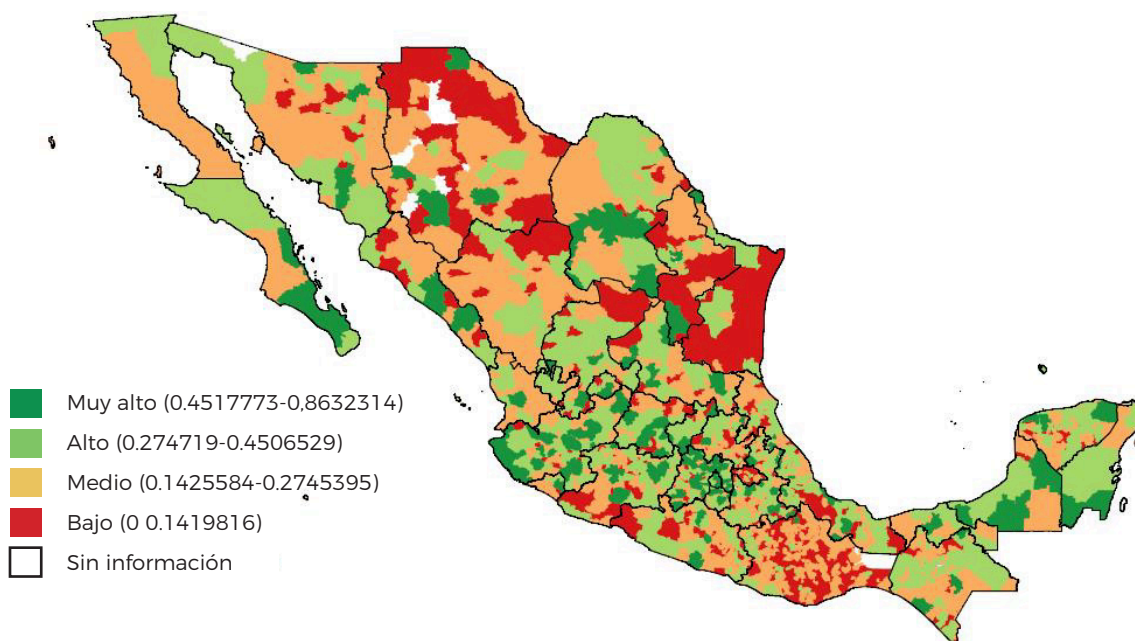
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 3.6. Porcentaje de municipios con un ICFM Bajo/Medio y Alto/Muy Alto



Fuente: PNUD México, 2018.

MAPA 3.1. Categorías del ICFM en los municipios de México, en 2016

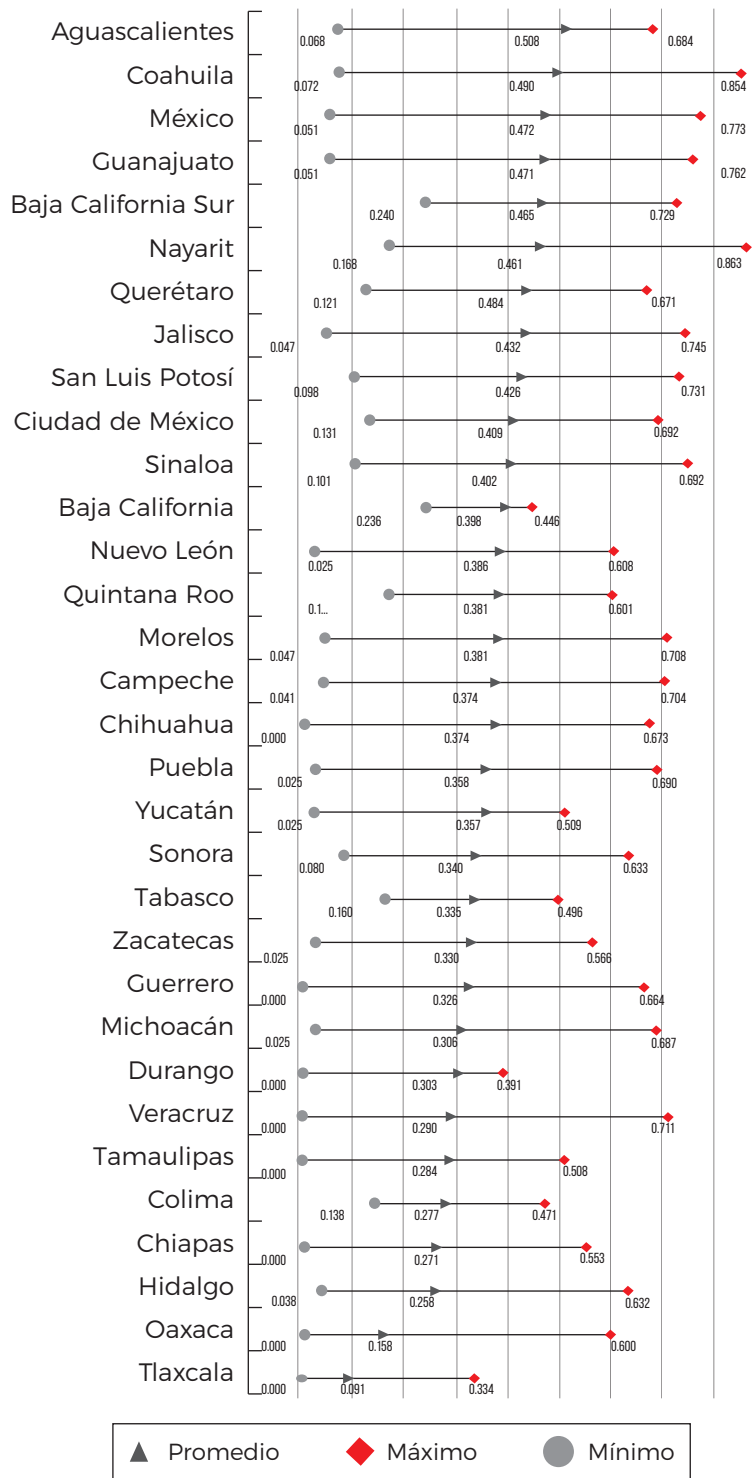


Fuente: PNUD México, 2018.

El ICFM muestra las desigualdades en las capacidades funcionales de los municipios, en cada entidad federativa (estimadas con base en el Índice de Theil).⁵⁹ Las que tienen mayor divergencia en las capacidades de sus municipios son Tlaxcala, Chihuahua, Tamaulipas, Nayarit y Guerrero. En el otro extremo están Baja California, Querétaro, Aguascalientes, Quintana Roo y Sonora. Las entidades con mayores diferencias en sus valores extremos del ICFM no necesariamente resultan las más desiguales, al evaluarlas con el Índice de Theil. La razón es que los valores extremos no consideran a todos los municipios. Por ejemplo, una entidad con una gran diferencia en sus valores extremos, pero con el resto de sus municipios muy parecidos, será menos desigual a una con valores extremos más similares, pero con mayor dispersión del ICFM en el resto de los municipios.

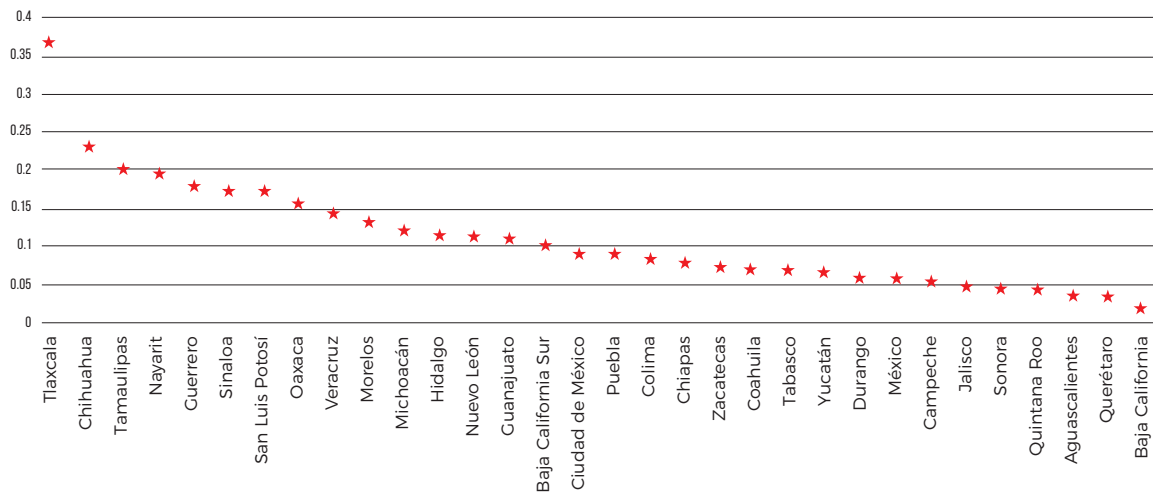
Las desigualdades sugieren condiciones muy diferentes para impulsar el desarrollo humano en cada gobierno local. Para algunos municipios, el ejercicio de sus facultades está respaldado con capacidades para aprovecharlas y potenciar los esfuerzos federales y estatales; para otros, se trata sólo de un conjunto de atribuciones alejadas de su realidad. El contraste más evidente se encuentra entre los municipios grandes, generalmente en zonas metropolitanas y con más recursos propios, y los pequeños ubicados en zonas rurales con pocas vías de comunicación. El ICFM ilustra esta realidad: su promedio es mayor en función del tamaño poblacional. Los municipios con más de 100,000 habitantes cuentan con un ICFM 2.8 veces más alto que aquellos con una población menor a 2,500 habitantes.

GRÁFICA 3.7. Valores promedio, máximo y mínimo del ICFM en las entidades federativas de México



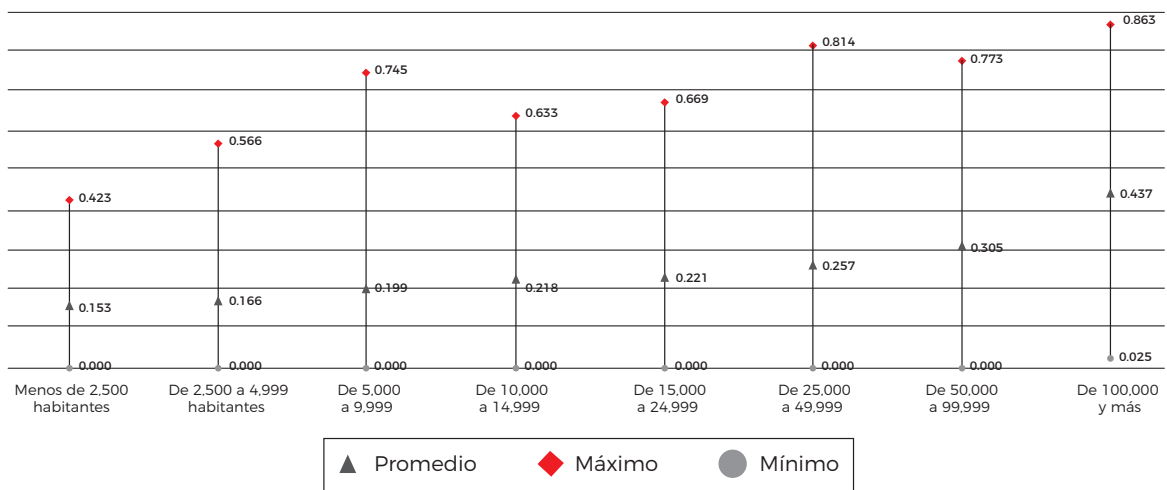
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 3.8. Valores del Índice de Theil que muestran la desigualdad en el desarrollo de capacidades funcionales de los municipios en el interior de cada entidad federativa



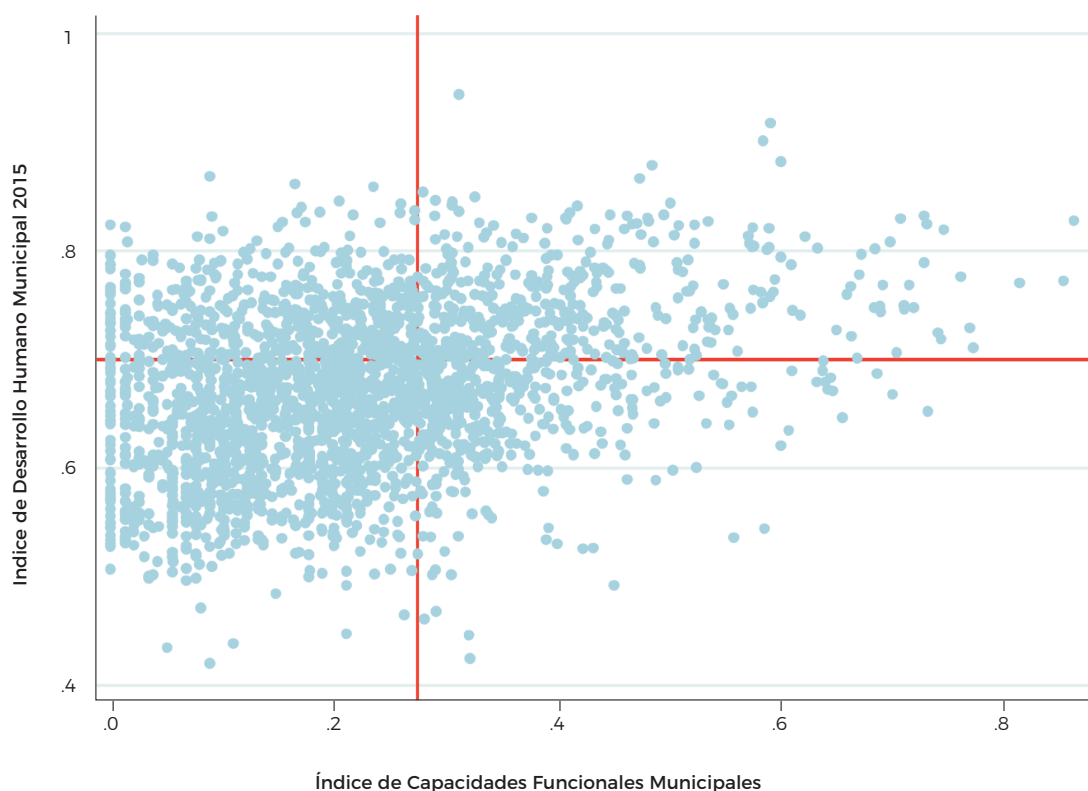
Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 3.9. Promedios, máximos y mínimos del ICFM por tamaño poblacional de los municipios



Fuente: PNUD México, 2018.

GRÁFICA 3.10. Valores de los Índices de Desarrollo Humano Municipal 2015 y de Capacidades Funcionales



Fuente: PNUD México, 2018.

Teóricamente, las capacidades de los municipios se relacionan de modo positivo con el desarrollo humano. La relación es bidireccional: los gobiernos con mayores capacidades pueden emplearlas para emprender proyectos que mejoren el desarrollo sostenible y, al revés, mayor desarrollo humano individual también conduce a gobiernos más capacitados. Diferentes mecanismos yacen tras este sentido de la relación. Por ejemplo, cuando las personas logran mayor educación formal y tienen a su alcance mecanismos de rendición de cuentas, pueden integrar y demandar gobiernos más profesionales y con mejor funcionamiento.

Empíricamente, la correlación entre el Índice de Desarrollo Humano Municipal 2015 y el Índice de Capacidades Funcionales Municipales es positiva y moderada (0.422), la cual ilustra cómo se mueven ambas variables en el mismo sentido y confirma la perspectiva teórica. Esta correlación es alta entre los municipios de entidades como Baja California Sur (0.829), Baja California (0.754), Yucatán (0.742), Aguascalientes (0.732), San Luis Potosí (0.713) y Tabasco (0.711), mientras que en otras es baja, como

en Sonora (0.120), Quintana Roo (0.143), Oaxaca (0.143), Chihuahua (0.146) y Michoacán (0.182).

Al menos tres factores explican las diferencias en la correlación, por entidad federativa, entre estos índices:

1. Hay una gran cantidad de variables exógenas a la acción gubernamental, o que no se relacionan directamente con ésta, que influyen en el desarrollo sostenible. Entre este tipo de factores destacan la estructura de los mercados, el grado de adaptación a los cambios tecnológicos, los desastres naturales, los cambios en las condiciones medioambientales, las estructuras sociales y los procesos históricos de cada entidad.
2. Un gobierno con suficientes capacidades no necesariamente las ocupa para mejorar el desarrollo humano, ya sea porque no está entre sus prioridades, porque lo hace mediante proyectos o iniciativas inadecuados, sin evidencia de su efectividad; o bien, por el uso clientelar de los recursos públicos, lo cual genera beneficios privados en lugar de bienes y servicios públicos que mejoren el desarrollo humano.

3. Los municipios pueden influir en muchas variables que no son necesariamente las que el IDH mide, pero que sí influyen, de manera directa o indirecta, en el desarrollo humano de sus habitantes.

La correlación entre el IDH y el ICFM tiene además implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible, que es conveniente impulsar en cada municipio.

El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo anterior, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015:

- a. Avanzados. Son 571 municipios que en 2010 contaban con un IDH alto o muy alto y que lograron avanzar para 2015. El valor promedio de su ICFM es de 0.424 y 48% tiene capacidades funcionales altas o muy altas.
- b. Seguidores. Son la mayoría de los municipios del país (1,702) que tenían un IDH medio o bajo en 2010 y que mejoraron el valor de este Índice para 2015. Entre este grupo, 26% (458) tiene capacidades altas o muy altas y el promedio del ICFM es igual a 0.257.
- c. Estancados. Son 72 municipios con un IDH alto o muy alto en 2010, que obtuvieron un valor menor en 2015. Para este conjunto de municipios, el promedio del ICFM es igual a 0.383 y 42% (30) tiene capacidades altas o muy altas.
- d. Rezagados. Son 100 municipios con un IDH medio o bajo en 2010 y que no lograron mejorar para 2015. Entre éstos, sólo 22% tiene capacidades altas o muy altas y el promedio del ICFM es de 0.216.

Los valores promedio de estos grupos en el ICFM reafirman la correlación entre capacidades y desarrollo humano: los avanzados tienen el mejor promedio y los rezagados el más bajo. Por su parte, los municipios estancados obtienen un mayor puntaje que los seguidores en el ICFM, lo cual es coherente con su estatus en las categorías del IDH. A partir de este panorama es posible establecer la siguiente estrategia general de acción:

1. **Avanzados con capacidades altas o muy altas.** Este grupo de municipios es el más capacitado para incidir en los ODS de la Agen-

da 2030, lo cual ha quedado demostrado por sus mejoras en el IDH. El desarrollo de capacidades técnicas, enfocadas en aprovechar sus facultades con mayores vínculos directos a los indicadores de los ODS, puede ser una de las prioridades de estos municipios, ya que parten de una base más sólida de capacidades funcionales.

2. **Avanzados con capacidades medias o bajas.** Sus avances en el IDH tienen una base menos sólida; por lo tanto, pueden priorizar el desarrollo de sus capacidades funcionales más débiles (evaluación e involucramiento de otros actores).
3. **Seguidores con capacidades altas o muy altas.** Sus dos prioridades más evidentes son: 1) revisar sus programas y proyectos de desarrollo humano, a fin de evaluar sus áreas de oportunidad para lograr mayores resultados e impactos; ésta es una condición necesaria para que sus capacidades se traduzcan en beneficios sociales; 2) avanzar en el desarrollo de sus capacidades funcionales con menor calificación (involucramiento de otros actores y evaluación).
4. **Seguidores con capacidades medias o bajas.** Su avance en el desarrollo humano no cuenta con bases suficientemente sólidas desde el lado de los gobiernos municipales; en consecuencia, pueden atender de manera prioritaria las capacidades funcionales donde son más débiles (evaluación, involucramiento de otros actores y diagnóstico).
5. **Estancados con capacidades altas o muy altas.** Detrás de su estancamiento puede estar un uso ineficaz de sus capacidades, o bien la influencia negativa de factores externos a la acción gubernamental en el desarrollo humano de sus habitantes. Esto sugiere la conveniencia de adaptar sus programas e iniciativas de desarrollo, sujetos a dos limitaciones: la mayor dificultad de avanzar en el desarrollo humano, cuando se parte de una posición más alta, lo cual demanda soluciones más innovadoras, y continuar, a la par, con el fortalecimiento de capacidades.
6. **Estancados con capacidades medias o bajas.** Es probable que sus logros anteriores en el IDH no estuvieran respaldados por gobiernos con capacidades suficientes, lo cual influyó para que no continuaran por el camino ascendente. Por lo tanto, a la par de mejorar sus programas e iniciativas de desarrollo sostenible, estos municipios pueden trabajar en el fortalecimiento de sus capacidades funcionales

más rezagadas (diagnóstico, evaluación e involucramiento de actores).

- 7. Rezagados con capacidades altas o muy altas.** Una de las prioridades de estos municipios es la alineación de planes, programas y proyectos a los ODS, donde pueden lograr mayores avances. Al contar con capacidades relativamente fuertes, sus resultados serán mejores si las emplean de manera eficaz. Un punto fundamental es que las iniciativas de desarrollo

humano que pongan en práctica estén respaldadas con evidencia sólida de su eficacia.

- 8. Rezagados con capacidades medias o bajas.** Son los municipios que requieren atención más urgente para desarrollar todas sus capacidades, alinear sus acciones con los ODS y seleccionar aquellos donde tienen margen de acción real. Es decir, requieren una atención integral.

TABLA 3.6. Clasificación de los municipios de acuerdo con sus avances en el desarrollo humano y el diagnóstico de sus capacidades funcionales

Tipo	Capacidades	Número de municipios	Algunas prioridades generales para el desarrollo de capacidades y el avance en los ODS
Avanzados	I. Altas o muy altas	274	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de capacidades técnicas, enfocadas en aprovechar sus facultades con mayores vínculos directos a los indicadores de los ODS.
	II. Medias o bajas	297	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de sus capacidades funcionales más débiles (evaluación e involucramiento de otros actores).
Seguidores	III. Altas o muy altas	458	<ul style="list-style-type: none"> Revisar sus programas y proyectos de desarrollo humano, a fin de evaluar sus áreas de oportunidad para lograr mayores resultados e impactos. Avanzar en el desarrollo de sus capacidades funcionales con menor calificación (involucramiento de otros actores y evaluación).
	IV. Medias o bajas	1,244	<ul style="list-style-type: none"> Atender las capacidades funcionales en que son más débiles.
Estancados	V. Altas o muy altas	30	<ul style="list-style-type: none"> Adaptar sus programas e iniciativas de desarrollo, sujetos a la limitación que implica la mayor dificultad de avanzar en el desarrollo humano, cuando se parte de una posición más alta.
	VI. Medias o bajas	42	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer sus capacidades funcionales más rezagadas (diagnóstico, evaluación e involucramiento de actores).
Rezagados	VII. Altas o muy altas	22	<ul style="list-style-type: none"> Alinear sus planes, programas y proyectos a los ODS donde pueden lograr mayores avances.
	VIII. Medias o bajas	78	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar todas sus capacidades, alinear sus acciones con los ODS y seleccionar aquellos en que tienen margen de acción real.

Fuente: PNUD México, 2018.

Los subíndices del ICFM proporcionan información útil para afinar las estrategias en cada municipio del país. De las cinco capacidades evaluadas, la de mayor promedio fue la relativa a formular políticas (0.663) y, muy de cerca, la de presupuestación, gestión e implementación (0.519). Por su parte, las capacidades para involucrar actores relevantes (0.265), diagnosticar (0.252) y evaluar tienen el mayor rezago (0.224).

El bajo desarrollo de las capacidades de los gobiernos municipales se relaciona con la debilidad en sus finanzas públicas. A su vez, esto les impide generar mayores ingresos propios y utilizar de manera más eficiente los recursos existentes. Se trata de una relación circular que afecta sus posibilidades de emprender acciones con impacto real en el desarrollo humano. Esta situación es más grave en los municipios rezagados.

Además, las deficiencias en el entorno institucional, la rendición de cuentas, el liderazgo y el conocimiento también explican y son una manifestación, al mismo tiempo, del atraso en el desarrollo de capacidades. Entre estos factores y el grado de desarrollo de las capacidades municipales hay también una relación bidireccional de ida y vuelta.

En el caso del entorno institucional, la ASF, entre otras instituciones, ha detectado que las “insuficiencias en el marco jurídico y regulatorio de los municipios, desde las leyes orgánicas municipales, las leyes de planeación, y con mayores deficiencias, los reglamentos municipales”, debilitan la gestión municipal. “No existe, en general, en las entidades un marco jurídico suficiente para regular la vida municipal, que sea proactivo e impulse el desarrollo institucional de este orden de gobierno”.⁶⁰

La débil rendición de cuentas también afecta la gestión municipal y el desarrollo de capacidades: reduce los incentivos de las autoridades a invertir en las capacidades de sus administraciones e impide que el dinero se utilice eficientemente. De nuevo, las revisiones que hace la ASF, así como los órganos de fiscalización estatales, dan cuenta de las múltiples irregularidades en los procesos de control interno en las administraciones públicas municipales. Hay una relación directa entre los “municipios que disponen de débiles sistemas de control interno, y los que presentan un mayor monto de recursos observados.”⁶¹

Las autoridades municipales tienen pocos recursos e incentivos reales para ejercer un liderazgo para

la mejora de sus capacidades. La estructura actual de distribución de recursos públicos aún no vincula de manera adecuada el desarrollo de capacidades con la obtención de mayores recursos ni con el logro de resultados en los ODS. Asimismo, los municipios carecen de una guía sobre qué ruta seguir en esta tarea, lo cual muestra la vinculación entre la falta de incentivos para el liderazgo, con la falta de conocimiento para atender esta situación problemática.

Además de estas variables estructurales, el desarrollo de los cinco tipos de capacidades que cuantifica el ICFM, tiene relación con otros factores específicos.

La capacidad para formular políticas es la que muestra el promedio más alto entre los municipios. Sin embargo, está muy lejos de representar una situación ideal. Entre los factores que explican su atraso está la falta de servicios profesionales de carrera en los municipios, los cuales podrían asegurar la continuidad de los funcionarios con mayor mérito. En la actualidad, la improvisación y la falta de continuidad son las características más comunes en el diseño de políticas municipales, lo cual se explica por la alta rotación de personal y de profesionalismo.

La capacidad de presupuestación, gestión e implementación también se relaciona con la falta de funcionarios de carrera profesionales, así como con la falta de regulaciones que exijan la documentación de procesos. La ASF ha detectado la falta de institucionalización de procesos en prácticamente todas las áreas de actuación de las administraciones públicas municipales.⁶²

El rezago de las capacidades para involucrar actores contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces de otras entidades, en que las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales. El seguimiento de objetivos de tipo partidista, la delimitación geográfica desactualizada de los municipios, que no responde necesariamente a criterios de eficiencia o equidad, así como la falta de instrumentos jurídicos tipo que puedan servir como referencia, como modelos de convenios entre autoridades municipales; son algunos de los factores más importantes detrás de la debilidad en este tipo de capacidades.

La falta de capacidades para diagnosticar revela que el marco normativo que establece mandatos

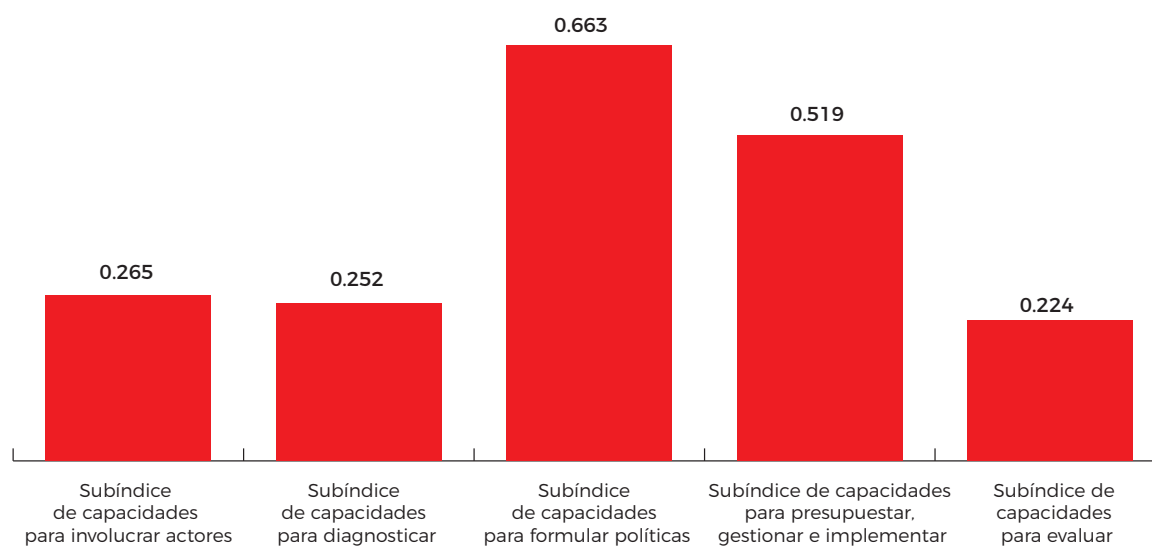
para crear un marco estratégico de planeación en los tres órdenes de gobierno, en realidad suele quedarse en letra muerta. En este caso, la falta de herramientas y metodologías para realizar diagnósticos y planes de desarrollo que atiendan las necesidades locales, con base en las facultades y capacidades reales de los municipios, es una de las limitantes. De nuevo, la falta de profesionalización de los funcionarios incide negativamente en esta capacidad.

Finalmente, la capacidad para evaluar es la peor calificada entre los gobiernos municipales del país. Lo anterior significa que estos gobiernos carecen de evidencia para conocer cuáles son las iniciativas o programas con mayor potencial de impacto en sus realidades locales. Tampoco cuentan con elementos para la definición correcta de problemas públicos, ni con herramientas para corregir el curso de

políticas, programas o proyectos. En entornos que demandan resultados tangibles de la acción pública y con recursos escasos, la carencia de estas capacidades posee efectos negativos en la efectividad de los gobiernos municipales.

No es extraño que esta capacidad sea la menos desarrollada, ya que es la más demandante técnicamente y la que carece de un marco institucional homogéneo que establezca los incentivos para usar las evaluaciones en las asignaciones presupuestales. En cada entidad los sistemas de evaluación son diferentes en características y rigurosidad, pero casi siempre tienen pocos medios para hacer vinculantes los resultados de las evaluaciones con la operación de los gobiernos.

GRÁFICA 3.11. Promedio de los subíndices que integran el ICFM



Fuente: PNUD México, 2018.

TABLA 3.7. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios

Tipo	Capacidades del ICFM	Subíndice				
		Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy bajas	0.365	0.351	0.805	0.649	0.317
	II. Medias o bajas	0.170	0.085	0.307	0.369	0.051
Seguidores	III. Altas o muy altas	0.206	0.236	0.865	0.439	0.235
	IV. Medias o bajas	0.073	0.083	0.377	0.270	0.046
Estancados	V. Altas o muy bajas	0.282	0.372	0.727	0.673	0.361
	VI. Medias o bajas	0.175	0.035	0.276	0.385	0.048
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0.087	0.146	0.945	0.351	0.125
	VIII. Medias o bajas	0.012	0.084	0.377	0.231	0.064

Fuente: PNUD México, 2018.

Aunque el enfoque de desarrollo de capacidades del PNUD considera igualmente importantes a las cinco capacidades funcionales del ICFM, hay algunas diferencias en la magnitud de su correlación con el IDH. De los subíndices del ICFM, el que tiene una correlación mayor con el IDH es el de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar (0.397). Le siguen los de capacidades para involucrar otros actores (0.333), diagnosticar (0.233), evaluar (0.205) y formular políticas (0.115).

Revisar los valores de los subíndices por grupos de avance en el IDH permite identificar las mayores debilidades y fortalezas para cada segmento. Por ejemplo, en los municipios Avanzados con capacidades altas o muy altas, las capacidades para evaluar son las más débiles, en tanto que las de formulación de políticas son las más sólidas.

De manera agregada, esta revisión brinda información para complementar la estrategia general de acción que la tabla 3.6 describe. Sin embargo, la utilidad de vincular el IDH con el ICFM y sus cinco subíndices es mayor si se hace para cada municipio del país. Esto representa una guía personalizada donde cada gobierno municipal puede revisar el grupo al que pertenece, por su avance y posicionamiento en el IDH; su categoría en el ICFM y su posición relativa (abajo o encima del promedio nacional) en cada subíndice que lo integra.

El PNUD en México pone en manos de los gobiernos municipales esta información⁶³ a fin de que identifiquen las áreas en que necesitan trabajar de

manera más urgente para contar con mayores capacidades de impulsar los ODS en beneficio de sus habitantes. La gran ventaja de esta información es que tiene el sustento que brinda la experiencia internacional del PNUD. Lejos de dar soluciones generales a problemas locales, esta información puede ser la base para diagnósticos específicos que sean el sustento de soluciones que transformen el funcionamiento de los gobiernos municipales.

D. Conclusiones

Pasan los años y los diagnósticos sobre los problemas de los gobiernos municipales permanecen iguales en su contenido, sólo con variantes que muestran los avances incrementales de unos cuantos. Sin embargo, el momento actual del país y las definiciones ideales, pero alcanzables, de la Agenda 2030, demandan pasar de los diagnósticos a acciones con resultados tangibles.

Para lograrlo, el primer paso es identificar el ámbito de facultades que tienen los municipios para avanzar en su desarrollo humano. De manera general, este capítulo identificó las relaciones directas e indirectas de las principales facultades, exclusivas y concurrentes con los ODS. Éste es apenas un punto de partida que pretende guiar, aunque sea de manera general, el posicionamiento estratégico de los municipios. Dados sus recursos limitados, a partir de aquí pueden identificar rápidamente su margen de maniobra para cada ODS. Pero pasar a las acciones requiere que los propios gobiernos municipales adapten este marco conceptual a sus realidades, tanto las relativas

en el interior de su administración pública, como las correspondientes al entorno inmediato donde se desempeñan.

El segundo paso es tomar en cuenta las capacidades funcionales y técnicas de cada municipio. De nuevo, este capítulo mostró un diagnóstico que sirve como base para definir una estrategia general de acción. Pero para lograr una apropiación real del enfoque de desarrollo de capacidades, este Informe provee de un diagnóstico para cada municipio que está disponible en el sitio web del PNUD México.

El aporte de este Informe a los municipios es triple: 1) describe las tendencias en el desarrollo humano municipal; 2) muestra qué capacidades es necesario fortalecer en cada municipio, y 3) en los dos capítulos siguientes, señala cómo hacerlo: con leyes, instrumentos fiscales, capacitaciones, mayores recursos, etc; en las cuatro áreas clave identificadas por la experiencia del PNUD en todo el mundo (los arreglos institucionales, el liderazgo, el conocimiento y la rendición de cuentas).



Capítulo 4

Propuestas para transformar México desde lo local

Este Informe ha mostrado un diagnóstico sobre el desarrollo humano, las facultades y las capacidades reales de los gobiernos municipales para mejorar el bienestar de sus habitantes. La información es valiosa por sí misma, ya que puede ser la base para el diseño y puesta en práctica de acciones enfocadas en mejorar el desarrollo humano y las capacidades funcionales y de gestión. Además, el siguiente capítulo pone a disposición de los municipios un conjunto de herramientas para mejorar su diseño y puesta en práctica de políticas, programas y proyectos.

No obstante, el presente Informe pretende ir más allá y contribuir a que los principios fundamentales del desarrollo humano y de la Agenda 2030 (sostenibilidad, libertades para todos y no dejar a nadie atrás) dejen de ser sólo conceptos retóricos y se conviertan en una realidad práctica. Por lo tanto, esta sección presenta 16 propuestas enfocadas en cuatro pilares que pueden guiar la transformación hacia municipios cada vez más fuertes, con incentivos para trabajar a favor del desarrollo de sus habitantes:

1. Reformar el entorno institucional.
2. Crear liderazgos locales comprometidos con la apropiación de los ODS.
3. Mejorar la rendición de cuentas.
4. Promover la construcción de soluciones respaldadas por el conocimiento sobre las necesidades de las personas.

La experiencia del PNUD en el mundo ha demostrado que las reformas en estos cuatro pilares tienen efectos positivos en el desarrollo de capacidades en

los entornos institucionales, las organizaciones y las personas. Reformar de forma aislada uno de estos pilares puede tener resultados positivos, pero sin efectos que persistan a largo plazo.

La transformación es un elemento esencial del enfoque del PNUD en el desarrollo de capacidades. En conjunto, estas propuestas pretenden ser una respuesta integral y ambiciosa, pero a la vez factible para transformar a México desde lo local. Las propuestas tienen un ámbito de aplicación y responsables bien definidos; requieren reformas institucionales puntuales o bien con referentes ya existentes en el ámbito federal, y la mayoría no demanda la erogación de recursos presupuestales adicionales a los actuales.

Por lo tanto, las siguientes 16 propuestas tienen el potencial para que el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios las coloquen entre sus prioridades y pongan al desarrollo de capacidades municipales para el desarrollo humano en el centro de su agenda pública:

Entorno institucional

1. Aumentar la recaudación del impuesto predial, sobre todo en los municipios urbanos, mediante la armonización y homologación del marco legal, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento a los incentivos para involucrar a los gobiernos estatales en el desarrollo de las capacidades municipales, mayor transparencia y equidad.

2. Aumentar los ingresos municipales por derechos asociados a la prestación de servicios públicos con base en el costo real de proveerlos y en criterios de calidad.
3. Promover la celebración de convenios, entre los municipios con mayores capacidades funcionales y técnicas, para la administración y custodia de zonas federales.
4. Crear o modificar el marco normativo que regula las asociaciones público-privadas en las entidades federativas y los municipios, a fin de armonizarlo con el federal y facilitar el uso de estos instrumentos para proyectos que mejoren el desarrollo humano.

Liderazgos locales comprometidos con la apropiación de los ODS

5. Modificar la fórmula de asignación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) para premiar a los municipios que logren avances en los ODS donde tienen facultades y capacidades de incidencia.
6. Modificar la fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN), a fin de premiar a los municipios que logren mayores avances en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.
7. Establecer la obligatoriedad y financiar la puesta en práctica de planes de fortalecimiento de capacidades en todos los municipios del país.
8. Establecer la obligatoriedad de fortalecer las capacidades de todas las entidades federativas del país.
9. Fortalecer a los Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 (OSI), estatales y municipales, con énfasis en la participación plural y coordinada de ambos órdenes de gobierno, con la finalidad de mejorar la planeación, la ejecución de acciones y el seguimiento al logro de los ODS.
10. Mejorar la gobernanza de las zonas metropo-

litanas del país mediante reglas más transparentes e incluyentes, y que favorezcan el respaldo a proyectos alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Mejorar la rendición de cuentas

11. Mejorar la transparencia en la intermediación que hacen las entidades federativas para la distribución de recursos por participaciones y aportaciones federales a los municipios del país.
12. Condicionar el incremento real de las participaciones federales a los estados y municipios a sus avances en la armonización de su marco normativo con los estándares federales en materia de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, adquisiciones y obra pública.

Promover la construcción de soluciones respaldadas por el conocimiento

13. Crear una plataforma de apoyo al financiamiento de proyectos municipales para avanzar en los ODS.
14. Definir y poner en práctica acciones que consideren las diferencias de cada municipio, con objeto de impulsar el fortalecimiento de sus capacidades y la mejora en el desarrollo humano de sus habitantes.
15. Establecer formatos jurídicos tipo, para reglamentos y convenios, así como manuales y guías que sirvan como referencia para los gobiernos municipales.
16. Promover el uso de herramientas para mejorar la efectividad de los municipios en la planeación, la ejecución, el monitoreo, la evaluación y el financiamiento.

Cada una de estas propuestas pretende atender alguno de los múltiples problemas que el presente Informe ha señalado como obstáculo para contar con municipios más capaces. La tabla 4.1 resume la correspondencia entre diagnósticos y recomendaciones. Los detalles de cada propuesta pueden leerse una página después de dicha tabla resumen.

Las propuestas requieren reformas que dependen de diversos actores, como el Congreso de la Unión, las legislaturas y gobiernos estatales, entre otros, pero demandan que los municipios asuman un papel central. Por ejemplo, la aprobación de cambios en las reglas del juego para incrementar los ingresos de los gobiernos locales depende de actores diferentes a éstos. Sin embargo, su consolidación podría empoderar a los municipios, que tendrían entonces que asumir un papel protagónico. ¿Cómo asegurar que mejoren sus capacidades e influyan de manera positiva en el desarrollo humano? La respuesta está en alinear sus incentivos de actuación a favor de la Agenda 2030. Por tal razón, las propuestas plantean brindarles mayores recursos en función de sus logros en los ODS y en su mejora en los mecanismos para la rendición de cuentas. También hay propuestas para que usen sus recursos de manera

más efectiva durante todo el ciclo de programas y proyectos públicos.

En consecuencia, es imprescindible que las propuestas sean entendidas como partes de un rompecabezas. En conjunto, dichas partes crearán un mecanismo que movilizará acciones de los tres ámbitos de gobierno, brindarán mayores recursos a los municipios, establecerán incentivos a favor del desarrollo sostenible y demandarán mayores resultados para las personas. Aunque en una primera etapa el papel de los municipios sea complementario, después será esencial y responderá a incentivos que las 16 propuestas crearán en su conjunto.

Lo anterior sólo es posible si se privilegia la puesta en práctica del mayor número de recomendaciones posible.

TABLA 4.1 Resumen de los problemas que atienden las propuestas (el detalle de cada una está más adelante)

Pilares	Diagnóstico	Propuestas
Entorno institucional	La recaudación del impuesto predial en México es 0.3% del Producto Interno Bruto (PIB), por debajo del promedio de América Latina (1.5%) y de la OCDE (1.9%).	1. Aumentar la recaudación del impuesto predial.
	Los municipios cuentan con finanzas públicas débiles. El arreglo fiscal federal crea incentivos para que los municipios recauden poco, favorezcan el ejercicio de atribuciones concurrentes en detrimento de las propias, gasten de forma ineficiente y dependan de la federación. La ineficiencia en el gasto público municipal se manifiesta en la baja satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos a cargo de este de orden de gobierno.	2. Aumentar los ingresos municipales por derechos asociados a la prestación de servicios públicos.
	Los municipios cuentan con recursos financieros limitados, algunas veces comprometidos con el pago de deuda. La administración y custodia municipal de zonas federales es una oportunidad para incrementar los ingresos municipales.	3. Promover la celebración de convenios, entre los municipios con mayores capacidades funcionales y técnicas, para la administración y custodia de zonas federales.
	Aproximadamente dos terceras partes de los municipios no tienen acceso al mercado de capitales, por lo que no pueden financiar sus proyectos con recursos diferentes a sus ingresos propios y a las transferencias federales.	4. Crear o modificar el marco normativo que regula las asociaciones público-privadas en las entidades federativas y los municipios.

TABLA 4.1 Resumen de los problemas que atienden las propuestas (el detalle de cada una está más adelante)

Pilares	Diagnóstico	Propuestas
Liderazgos locales comprometidos con los ODS	Los municipios tienen capacidades débiles, además de incentivos para el uso clientelar de sus recursos y suelen carecer de controles en el gasto. Muchas veces, los programas, proyectos o iniciativas públicas suelen ponerse en práctica más por su atractivo político o potencial esperado de generar votos, que por su impacto en el desarrollo humano. Estos usos del gasto público financian bienes privados, en lugar de públicos.	<p>5. Modificar la fórmula de asignación del FAISM para premiar a los municipios que logren avances en los ODS.</p> <p>6. Modificar la fórmula de asignación del FORTAMUN para premiar a los municipios que logren mayores avances en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.</p>
	Una minoría de municipios cuenta con capacidades funcionales sólidas para incidir positivamente en el desarrollo humano. Según el Índice de Capacidades Funcionales Municipales, 31.6% de estos gobiernos tiene capacidades funcionales bajas, 36.5% medias, 24.7% altas y 7.2% muy altas. Los gobiernos estatales también tienen deficiencias en sus capacidades.	<p>7. Establecer la obligatoriedad y financiar la puesta en práctica de planes de fortalecimiento de capacidades en todos los municipios del país.</p> <p>8. Establecer la obligatoriedad de fortalecer las capacidades de todas las entidades federativas del país.</p>
	Los logros en los ODM mostraron que, con intervenciones específicas, estrategias acertadas, recursos adecuados y voluntad política, incluso los países más pobres podían alcanzar un progreso drástico y sin precedentes. Actualmente hay 32 OSI estatales y 400 municipales, pero el funcionamiento de ambas es heterogéneo, por lo que muchos municipios aún desconocen la Agenda 2030.	9. Fortalecer a los Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 (OSI), estatales y municipales.
	En las 74 zonas metropolitanas del país vive 63% de los mexicanos. A pesar de la importancia de estas ZM, los mecanismos e instrumentos que definen su gobernanza aún son incompletos, cambiantes y carecen de incentivos para emprender proyectos que se enfoquen en los ODS.	10. Mejorar la gobernanza de las zonas metropolitanas del país mediante reglas más transparentes e incluyentes, y que favorezcan el respaldo a proyectos alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
	Esta intermediación abre espacios para la discrecionalidad en la distribución de los recursos a los municipios, sobre todo para los de menores capacidades, quienes generalmente desconocen las fórmulas y las metodologías para verificar si reciben los montos que realmente les corresponden.	11. Mejorar la transparencia en la intermediación que hacen las entidades federativas para la distribución de recursos a los municipios.
Rendición de cuentas	El uso ineficiente o clientelar de los recursos públicos afecta el logro de los ODS. En los gobiernos municipales hay falta de controles. Por ejemplo, sólo 6.8% de las administraciones públicas municipales cuenta con un pan anticorrupción y sólo 10.5% se capacita en esta materia. Además, sólo 60.6% tiene oficina de control interno u homóloga, 49.7% hace auditorías, 46.5% da seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos, 41% cuenta con esquemas de sanción a servidores públicos, 39% emplea mecanismos de contraloría social y 35% tiene reglas para investigar a los servidores públicos.	12. Condicionar el incremento real de las participaciones federales a los estados y municipios a sus avances en la armonización de su marco normativo con los estándares federales en transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, adquisiciones y obra pública.

Tabla 4.1 Resumen de los problemas que atienden las propuestas (el detalle de cada una está más adelante)

Pilares	Diagnóstico	Propuestas
Construcción de soluciones respaldadas por el conocimiento	Dos de cada tres municipios carecen de fuentes de financiamiento diferentes a los recursos propios y a las transferencias federales.	13. Crear una plataforma de apoyo al financiamiento de proyectos municipales para avanzar en los ODS.
	Una debilidad común en los programas de fortalecimiento de capacidades es su falta de adecuación a las realidades locales y su desvinculación con los resultados en el desarrollo humano. Esto reduce su legitimidad entre los actores locales y reduce su potencial de impacto.	14. Definir y poner en práctica acciones que consideren las diferencias de cada municipio, con objeto de impulsar el fortalecimiento de sus capacidades y la mejora en el desarrollo humano de sus habitantes.
	Los gobiernos municipales tienen a su cargo la facultad reglamentaria. Sin embargo, en promedio, sólo ejercen esta facultad en 29% de los casos. Por su parte, sólo 24% se asocia con otros órdenes de gobierno, de los cuales sólo 13% lo hace con otros municipios. La falta de conocimiento sobre cómo formalizar convenios y redactar reglamentos es uno de los principales obstáculos para emprender asociaciones y ejercer plenamente su facultad reglamentaria.	15. Establecer formatos jurídicos tipo, para reglamentos y convenios, así como manuales y guías, que sirvan como referencia para los gobiernos municipales.
	El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) muestra que los gobiernos locales tienen debilidades en los cinco componentes que mide: formular políticas; presupuestación, gestión e implementación; involucrar actores relevantes; diagnosticar y evaluar.	16. Promover el uso de herramientas para mejorar la efectividad municipal en la planeación, la ejecución, el monitoreo, la evaluación y el financiamiento.

La especificidad de este conjunto de propuestas pretende facilitar su aplicación inmediata y la obtención de resultados positivos a mediano plazo. Se trata de incentivos cuya implementación es factible y que pueden mejorar la forma en que los municipios trabajan en sus iniciativas de desarrollo.

Sin embargo, este enfoque no deja de lado la necesidad de avanzar hacia una agenda de transformaciones estructurales de gran alcance para reconocer y fortalecer el papel fundamental que pueden tener los gobiernos municipales en la mejora de las condiciones de sus habitantes. Esta agenda estructural tiene al menos cuatro temas en los que coinciden la mayoría de los estudiosos del desarrollo humano y los municipios en México:

I. Un replanteamiento del federalismo mexicano, a fin de resolver la ambigüedad en la definición de funciones de los tres órdenes de gobierno y en cada ámbito de acción; atender las grandes diferencias que hay entre los municipios del país y poner al centro a las personas.¹ Actualmente, prácticamente hay un federalismo diferente para cada ámbito de acción público; lo anterior influye de manera negativa en la coordinación de esfuerzos, en la asignación de responsabilidades, en la eficiencia en el uso de los recursos públicos y en la rendición de cuentas. La resolución de estas ambigüedades es una prioridad, con implicaciones técnicas, políticas y económicas, para el país.

- II.** Reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el fin de reducir los incentivos perversos del esquema actual, en el que existe alta dependencia a las transferencias federales, un esfuerzo fiscal limitado y una desigualdad persistente en recaudación y capacidades, lo cual se manifiesta en desigualdad en el desarrollo humano. Tales son los retos para la definición de un nuevo Sistema, que tendría que sustentarse en mejoras sustanciales en la rendición de cuentas. El resultado esperado serían gobiernos con bases más sólidas para una provisión más adecuada de bienes y servicios públicos.
- III.** Crear un conjunto de modelos de profesionalización para los funcionarios públicos municipales, con base en sus diferencias en el desarrollo humano y las capacidades locales. Se trata de un tema pendiente en los tres ámbitos de gobierno, pero que posee mayores debilidades en los municipios. Sin sistemas que premien y estimulen el mérito, cualquier esfuerzo de capacitación tendrá resultados limitados.
- IV.** Consolidar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en políticas públicas coordinadas, articuladas y fundamentadas en evidencia, sostenibles y adecuadas a las necesidades locales.

Atender y definir las líneas de acción de estas transformaciones se halla fuera del alcance de este Informe, que sí presenta, en las siguientes páginas, los detalles de las 16 propuestas atendibles a corto y mediano plazo.

PROPUESTA 1



0.3%

Aumentar la recaudación del impuesto predial, sobre todo en los municipios urbanos, mediante la armonización y homologación del marco legal, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento a los incentivos para involucrar a los gobiernos estatales en el desarrollo de las capacidades municipales, mayor transparencia y equidad.

ANTECEDENTES

La recaudación del impuesto predial en México es 0.3% del Producto Interno Bruto (PIB), por debajo del promedio de América Latina (1.5%) y de la OCDE (1.9%). Entre los principales factores que explican este hecho están la dependencia de los municipios al gasto federalizado, sus bajas capacidades y el costo político asociado al cobro de este impuesto.

La propuesta pretende aumentar los recursos a obtener por este impuesto directa e indirectamente.

CAMBIOS RECOMENDADOS

1. Expedir la Ley General que armonice y homologue el funcionamiento de los catastros municipales, según el artículo 73, fracción XXIX-R de la Constitución de la República, con base en las mejores prácticas internacionales.
2. Eliminar las exenciones del impuesto predial a las concesiones de los aeropuertos en sus áreas comerciales y administrativas, así como a los inmuebles de gobierno, excepto los dedicados a salud y educación.
3. Reformar la fracción III del artículo 2A de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para dar mayores recursos excedentes del Fondo de Fomento Municipal a los municipios que mejoren su recaudación en predial a partir de un convenio de administración de este impuesto con la entidad federativa a la que pertenecen.
Este incentivo sería útil para superar las barreras de falta de capacidades municipales de recaudación a corto plazo. Aun cuando las entidades cuenten con capacidades limitadas, estos convenios también establecerían un incentivo para que las mejoren. Los convenios tendrían que incorporar el desarrollo de capacidades municipales, con objeto de evitar que la entidad asuma el cobro del impuesto a largo plazo sin un esfuerzo del municipio para encargarse de esta responsabilidad. Por lo tanto, dicho incentivo en la LCF tendría que ser temporal y eliminarse al concluir un periodo prudente, con el fin de que la mayoría de los municipios mejoren su recaudación.
4. Mejorar la transparencia mediante la comunicación a los ciudadanos sobre el uso que el municipio le da a los recursos obtenidos a partir del impuesto predial.
5. Incorporar el uso de tecnologías que han probado su efectividad en procesos catastrales (levantamiento de información, digitalización de mapas y de fichas catastrales, integración de mapas y datos, publicación de resultados y actualizaciones).
6. Revisar las tarifas del impuesto con base en criterios de equidad.

ACTORES INVOLUCRADOS



- los gobiernos estatales y municipales,
- las asociaciones de municipios,
- las instituciones académicas y
- las legislaturas estatales.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.



ETAPA 1 (año 1)

- Elaboración de la Ley General.
- Diagnóstico municipal de las exenciones vigentes y de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

ETAPA 2 (años 2 a 4)

- Aprobación de la Ley General.
- Formalización de acuerdos entre autoridades municipales y estatales para la administración del impuesto, sujeto a un programa de mejora paulatina de capacidades técnicas municipales.

ETAPA 3 (año 5)

- Eliminación del incentivo en la LCF para la celebración de estos acuerdos.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

Aumentar los ingresos municipales por derechos asociados a la prestación de servicios públicos con base en el costo real de proveerlos y en criterios de calidad, como la satisfacción ciudadana.

ANTECEDENTES

Los municipios tienen problemas para cumplir la prestación de los servicios públicos a su cargo. Muchas veces prestan servicios de forma ineficiente, como en el caso de los operadores municipales de agua potable. Además, los municipios suelen tener problemas con el cobro de los derechos correspondientes, ya sea por falta de capacidades o por consideraciones políticas. Mejorar este cobro podría incrementar la cobertura y la calidad de los servicios, con efectos positivos, directos e indirectos, en los indicadores de los ODS.

CAMBIOS RECOMENDADOS

1. Incluir un componente adicional de capacitación en los programas de apoyo públicos a los municipios. Este componente se enfocaría en asesorarlos sobre el cálculo de los derechos relativos a servicios públicos con base en criterios de eficiencia y equidad.
2. Celebrar convenios entre las autoridades municipales y empresas públicas, como la Comisión Federal de Electricidad, o privadas, a fin de aprovechar su infraestructura y logística para el cobro de derechos por servicios públicos municipales.
3. Apoyar a los municipios, desde las administraciones públicas estatales para crear y actualizar sus reglamentos asociados a los servicios públicos que prestan.
4. Una vez que los derechos cubran el costo real de provisión de los servicios, autorizar sus incrementos con base en mejoras de la satisfacción ciudadana.

ACTORES INVOLUCRADOS



- los gobiernos estatales y municipales,
- las asociaciones de municipios,
- las instituciones académicas y
- las legislaturas estatales.



FINANCIAMIENTO

Serían necesarios más recursos para mejorar la capacitación de los municipios y la cobertura y calidad de los servicios públicos. Estos recursos podrían obtenerse, a mediano plazo, a partir de las mejoras en la recaudación por derechos en los municipios.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Capacitaciones a los municipios, por ejemplo, a cargo del INDETEC.
- Convenios entre las autoridades municipales y empresas.
- Reformas al marco normativo que regula la prestación de servicios públicos a fin de crear incentivos para que los aumentos en los derechos estén asociados con mayor satisfacción ciudadana.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA **3**



Promover la celebración de convenios entre los municipios con mayores capacidades funcionales y técnicas, para la administración y custodia de zonas federales.

ANTECEDENTES

Con base en el artículo 115 Constitucional, fracción V, inciso i), la administración y custodia municipal de zonas federales es una oportunidad para incrementar los ingresos municipales, pero sólo es posible que los municipios cumplan estas tareas de manera efectiva si cuentan con las capacidades funcionales y técnicas para hacerse cargo de estas zonas.

CAMBIOS RECOMENDADOS

Construcción de un diagnóstico para la identificación de los municipios susceptibles de celebrar este tipo de convenios, con base en la existencia de zonas federales, las capacidades funcionales y técnicas municipales y los mecanismos ya establecidos en las leyes generales que regulan esta materia (como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en sus artículos 11 y 12).

Este diagnóstico puede realizarse por las entidades federativas y los municipios, en coordinación con las dependencias federales.

ACTORES INVOLUCRADOS



- los gobiernos estatales y municipales,
- las asociaciones de municipios, las instituciones académicas
- y las legislaturas estatales.

FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

ETAPA 1 (año 1)

- Diagnóstico de los municipios susceptibles de celebrar convenios, acercamiento con las autoridades federales y preparación de los documentos formales.



ETAPA 2 (año 2)

- Celebración de convenios.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA **4**

Crear o modificar el marco normativo que regula las asociaciones público-privadas en las entidades federativas y los municipios, a fin de armonizarlo con el federal y facilitar el uso de estos instrumentos para proyectos que mejoren el desarrollo humano.



ANTECEDENTES

Las asociaciones público-privadas pueden ser un mecanismo para facilitar la operación de servicios y obras públicas eficientes, sujetas a las limitaciones presupuestales que enfrentan los municipios. Sin embargo, no todas las entidades federativas cuentan con un marco normativo actualizado y equivalente al federal. La mayoría de los municipios tampoco cuenta con reglamentos que establezcan los detalles para la puesta en práctica de estos proyectos.



Esta propuesta pretende la creación de reglas claras y homogéneas para que los municipios puedan aprovechar todo el potencial de esta opción de financiamiento.



CAMBIOS RECOMENDADOS

Reformas en la normatividad de entidades federativas y sus demarcaciones en instrumentos como



- constituciones,
- leyes de asociaciones público-privadas,
- leyes de deuda pública,
- leyes de presupuesto y gasto público,
- reglamentos municipales.



Estas reformas pueden fundamentarse en leyes tipo o modelo, que estén a libre disposición de los municipios.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Gobiernos estatales y municipales,
- las asociaciones de municipios,
- las instituciones académicas y las
- legislaturas estatales.

ruta de IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Creación de leyes y reglamentos modelo y difusión entre las entidades federativas y los municipios.
- Diagnóstico en cada entidad federativa y municipios sobre su marco normativo relacionado con las asociaciones público-privadas.
- Diagnóstico municipal sobre las capacidades funcionales y técnicas para conducir este tipo de proyectos.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

ETAPA 2 (año 2)

- Reformas normativas para actualizar la legislación y armonizarla con los estándares federales.

ETAPA 3 (desde el año 2)

- Desarrollo de capacidades municipales para emprender asociaciones público-privadas.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA 5

Modificar la fórmula de asignación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) para premiar a los municipios que logren avances en los ODS donde tienen facultades y capacidades de incidencia.



ANTECEDENTES

El FAISM se distribuye con base en criterios de mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Este elemento es positivo, pero conviene agregar un incentivo basado en resultados. Por lo tanto, la propuesta es mantener las fórmulas de asignación actuales de recursos del FAISM e incorporar progresivamente un premio a los municipios con mayores logros en los indicadores municipales de cuatro ODS (Fin de la pobreza, Hambre cero, Agua limpia y saneamiento y Reducción de las desigualdades).



CAMBIOS RECOMENDADOS

Reforma a los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Los gobiernos estatales y municipales.
- las legislaturas estatales.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (años 1 y 2)

- Distribución de los recursos del FAISM conforme a las fórmulas actuales.

ETAPA 2 (año 3)

- Congelamiento de los recursos del FAISM, en términos reales con base en 2019, a menos que los municipios logren avances en los ODS donde tienen mayores facultades y capacidades de incidir, por ejemplo, en la reducción de desigualdades y en agua limpia y saneamiento.
- Los recursos que los municipios reciban por el FAISM dependerán cada vez más de su logro en los ODS. La propuesta es que, en 2030, hasta 25% del monto que reciban por el FAISM se calcule a partir de su avance en los ODS.

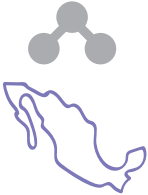


* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA **6**

Modificar la fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN) para premiar a los municipios que logren mayores avances en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

FORTAMUN



ANTECEDENTES

En la actualidad, el FORTAMUN puede incentivar el endeudamiento de los municipios, pero no necesariamente vinculado a resultados en el desarrollo humano. A fin de mejorar el uso de los recursos, la propuesta es aumentar de manera progresiva el monto del FORTAMUN con un elemento que premie a los municipios que fortalezcan sus capacidades institucionales.

CAMBIOS RECOMENDADOS

Reforma a los artículos 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

ACTORES INVOLUCRADOS



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

ruta de implementación

ETAPA 1 (años 1 y 2)



- Distribución de los recursos del FORTAMUN conforme a las fórmulas actuales.
- Diagnóstico municipal sobre sus capacidades funcionales y técnicas, con apoyo de los gobiernos de las entidades federativas.
- Definición de los indicadores para dar seguimiento al avance de las capacidades municipales, así como de la institución a cargo de llevarlo.

FORTAMUN



ETAPA 2 (año 3)

- Congelamiento de los recursos del FORTAMUN, en términos reales con base en 2019, a menos que los municipios logren avances en sus capacidades funcionales y/o técnicas.
- A partir de 2021 y hasta 2030, los recursos adicionales que reciban se calcularían a partir de sus avances en sus capacidades.
- Los recursos que los municipios reciban por el FORTAMUN dependerán cada vez más de sus capacidades institucionales. La propuesta es que, en 2030, hasta 25% del monto que reciban por este fondo se calcule a partir de su avance en sus capacidades.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA 7

Establecer la obligatoriedad y financiar la puesta en práctica de planes de fortalecimiento de capacidades en todos los municipios del país.



ANTECEDENTES

Las capacidades de los municipios se vinculan con el desarrollo humano. La relación es bidireccional: los gobiernos con mayores capacidades pueden emplearlas para emprender proyectos que mejoren el desarrollo sostenible y, al revés, mayor desarrollo humano individual también conduce a gobiernos más capacitados. Asimismo, en cada entidad hay municipios con distinto avance en sus capacidades; por lo tanto, es posible agruparlos según sus necesidades de fortalecimiento institucional.

La propuesta pretende hacer obligatorio un Plan de desarrollo institucional municipal, con estrategias de capacitación diferenciadas para los distintos grupos de municipios identificados, y dotarlo de recursos.

CAMBIOS RECOMENDADOS

Reforma al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, para hacer obligatoria la formulación de un Programa de desarrollo institucional municipal y asignarle hasta 4% del total de recursos del FAISM.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Los gobiernos estatales y municipales,
- las instituciones académicas,
- las asociaciones de municipios y
- las legislaturas estatales.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Diagnóstico municipal sobre sus capacidades funcionales y técnicas, con apoyo de los gobiernos de las entidades federativas.
- Identificación de los grupos de municipios y sus necesidades de capacitación en cada entidad, con apoyo de los gobiernos de las entidades federativas.
- Redacción y cabildeo de la reforma.

ETAPA 2 (año 2)

- Publicación de la reforma y preparación de los municipios para cumplirla.

ETAPA 3 (año 3)

- Puesta en práctica de la reforma.



* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

Establecer la obligatoriedad de fortalecer las capacidades de todas las entidades federativas del país.



ANTECEDENTES

No sólo los municipios están rezagados en sus capacidades; también las entidades federativas. Por ejemplo, el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social 2018 (IDES 2018), que mide las capacidades institucionales de estos gobiernos, muestra que en su mayoría están atrasados. Según el IDES, diez entidades cuentan con capacidades propicias para implementar una política social razonablemente robusta, abierta y participativa; tres cuentan con capacidades precarias, y el resto con un grado básico de capacidades.²

Si los gobiernos estatales están atrasados en sus capacidades, difícilmente podrán apoyar a los municipales, lo cual es todavía más relevante por el papel que desempeñan como intermediarios en la distribución de recursos federales a los municipios.

CAMBIOS RECOMENDADOS

Creación de un Programa nacional de fortalecimiento de capacidades funcionales estatales, de carácter obligatorio.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Las instituciones académicas.
- Las legislaturas estatales.
- Gobiernos estatales



FINANCIAMIENTO

Se requieren recursos presupuestales para el diseño y operación del Programa.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Diagnóstico sobre las capacidades funcionales y técnicas de los gobiernos estatales.
- Diseño del Programa y definición de instituciones responsables.
- Asignación presupuestal para el Programa.



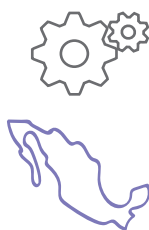
ETAPA 2 (año 2)

- Puesta en práctica del Programa.



* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA 9



Fortalecer a los Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 (OSI), estatales y municipales, con énfasis en la participación plural y coordinada de ambos órdenes de gobierno, para mejorar la planeación, la ejecución de acciones y el seguimiento al logro de los ODS.

ANTECEDENTES

En la actualidad, hay 32 OSI estatales. En algunos, las autoridades municipales tienen derecho a voz y voto; pero en otros, no todos los municipios tienen garantizada su participación, ya que pueden ser invitados especiales. Asimismo, aproximadamente sólo 400 municipios cuentan con su propio OSI. Sin embargo, muchos municipios aún no conocen la Agenda 2030. Esta propuesta pretende atender esta falta de conocimiento y fomentar el liderazgo estatal y municipal mediante el fortalecimiento de estos OSI, a fin de que, en todos los casos, integren representantes de los gobiernos estatales y de cada ayuntamiento, con voz y voto, y cuenten con funciones mejor definidas y vinculantes.

CAMBIOS RECOMENDADOS

Establecer un modelo de operación de estos OSI, mediante reglas transparentes, en cada entidad federativa, con los siguientes objetivos principales:

- A. Crear OSI en los municipios donde no existen.
- B. Difundir los ODS entre las autoridades municipales.
- C. Describir y definir claramente los ámbitos de acción de los municipios y de los OSI para avanzar en la Agenda 2030.
- D. Capacitar a los funcionarios municipales para alinear sus acciones a los ODS y sobre las herramientas disponibles para trabajar en su logro.
- E. Monitorear y evaluar los avances en los indicadores

de la Agenda 2030 y el funcionamiento de los propios OSI.

- F. Generar información sobre el avance de los municipios en el cumplimiento de los ODS, que pueda servir de insumo en la asignación de recursos del FAISM.
- G. Fortalecer la participación de actores no gubernamentales en los OSI, otorgando el derecho de voz y voto a una representación del sector privado, la sociedad civil y la academia.
- H. Fortalecer la coordinación entre los OSI y los demás consejos y comisiones locales que trabajan con temas relacionados a la Agenda 2030, a fin de evitar duplicidades.
- I. Incluir la participación de la representación local del INEGI en los procesos del OSI.
- J. Compartir iniciativas de desarrollo humano que cuenten con evidencia sólida que respalde su eficacia.

FINANCIAMIENTO

Serían necesarios recursos para garantizar el fortalecimiento de estos Órganos en cada entidad federativa.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Las instituciones académicas,
- las asociaciones de municipios y
- los gobiernos estatales y municipales.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Definición del modelo de fortalecimiento.
- Firma de acuerdos de cooperación entre los actores involucrados.
- Adaptación del modelo general de fortalecimiento a cada entidad y municipio.
- Apoyar a los municipios que todavía no cuentan con un OSI, para su creación y operación.

ETAPA 2 (año 2)

- Operación de los OSI con base en el nuevo modelo de fortalecimiento.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA 10

Mejorar la gobernanza de las zonas metropolitanas del país mediante reglas más transparentes e incluyentes, y que favorezcan el respaldo a proyectos alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

63%



ANTECEDENTES

Casi dos de cada tres mexicanos (63%) vive en alguna de las 74 zonas metropolitanas (ZM) del país, a lo largo de 417 municipios y alcaldías. Estas ZM tienen ventajas, pero también retos diferenciados con el resto. Uno de los más evidentes es la desigualdad entre ellas y en el interior de cada una.

A pesar de la importancia de estas ZM, los mecanismos e instrumentos que definen su gobernanza aún son incompletos, cambiantes (como los lineamientos del Fondo Metropolitano) y carecen de incentivos fuertes para emprender proyectos, diferentes a infraestructura, que se enfoquen en los ODS.



CAMBIOS RECOMENDADOS

Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano

1. Establecer reglas de operación más transparentes, completas e incluyentes, para la gobernanza metropolitana, a partir de lo establecido en esta Ley general.
2. Incluir la alineación de los programas de las ZM o conurbaciones con los ODS.



Lineamientos de operación del Fondo Metropolitano

1. Generar mayor certidumbre en los Lineamientos, a fin de que estén menos sujetos a cambios anuales en lo referente a la integración de cuerpos para la toma de decisiones, los tipos de proyectos que cubre y los criterios para su evaluación.
2. Agregar, como un criterio de evaluación de los proyectos, su impacto en los indicadores de los ODS.
3. Incluir en los cuerpos decisivos del Fondo Metropolitano, como los Consejos para el Desarrollo Metropolitano, a representantes de los Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030, estatales y municipales.
4. Asegurar la integración de actores sociales y académicos en la toma de decisiones de proyectos del Fondo.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Los gobiernos estatales y municipales.
- las instituciones académicas,
- las asociaciones de municipios y
- las legislaturas estatales.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Definición de los modelos de gobernanza metropolitana más idóneos.
- Definición y proceso legislativo de las reformas legales.

ETAPA 2 (año 2)

- Puesta en marcha de la nueva gobernanza metropolitana.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.



PROPUESTA 11

Mejorar la transparencia en la intermediación que hacen las entidades federativas para la distribución de recursos por participaciones y aportaciones federales a los municipios del país.



ANTECEDENTES

Los municipios reciben los recursos del gasto federalizado por medio de las entidades federativas. Las fuentes principales son las participaciones federales, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN).

Esta intermediación abre espacios para la discrecionalidad en la distribución de los recursos a los municipios, sobre todo para los de menores capacidades, quienes en general desconocen las fórmulas y las metodologías para verificar si reciben los montos que realmente les corresponden. Según la Auditoría Superior de la Federación “los municipios aceptan, por costumbre o por la complejidad de la fórmula, la asignación que determine el gobierno estatal, sin cuestionar la objetividad del proceso distributivo, ni constatar la veracidad de la asignación”.

Esta propuesta pretende eliminar esta fuente de discrecionalidad.³



CAMBIOS RECOMENDADOS

Reformar la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 6, 32, 35, 37 y 38 para establecer obligaciones de transparencia en la distribución de recursos a los municipios vía las entidades federativas, tales como:

- Publicación de las metodologías de distribución de recursos en lenguaje accesible para cualquier ciudadano.
- Explicación de los cálculos para determinar el monto que corresponde a cada municipio.
- Mostrar los montos y tendencias de los recursos en los últimos diez años para cada municipio.
- Presentar un calendario, al inicio del año, que señale las fechas en que los municipios obtendrán los recursos.
- Definir los mecanismos y requisitos que cada municipio debe cumplir para obtener los recursos.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Los gobiernos estatales y municipales,
- las asociaciones de municipios y las legislaturas estatales.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.



RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Redacción y cabildeo de la reforma.
- Preparación de las administraciones públicas municipales.

ETAPA 2 (año 2)

- Reforma normativa.
- Inicio de la implementación de las nuevas reglas de transparencia en la distribución de recursos a los municipios.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

Condicionar el incremento real de las participaciones federales a los estados y municipios a sus avances en la armonización de su marco normativo con los estándares federales en materia de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas, adquisiciones y obra pública, durante un proceso de cuatro etapas.

ANTECEDENTES

Las facultades y capacidades de los municipios para emprender acciones a favor de los ODS tienen menor potencial de impacto si su marco normativo, y el de las entidades federativas a las que pertenecen, no cumple con los criterios mínimos establecidos en la legislación federal en materia de ejecución del gasto público, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. En la actualidad, hay grandes diferencias en las legislaciones subnacionales en estas áreas: algunas están más avanzadas que el estándar federal en ciertas áreas, pero otras se encuentran por debajo; en consecuencia, resulta conveniente un incentivo para acelerar el avance de las más atrasadas, al menos hacia el estándar federal.



CAMBIOS RECOMENDADOS

Reformas en las leyes de las entidades federativas y en la normatividad municipal para apegarse al contenido del Sistema Nacional Anticorrupción y a las siguientes leyes federales:

- Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Los gobiernos estatales y municipales,
- las legislaturas estatales y
- las instituciones académicas.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

ruta de implementación

ETAPA 1 (año 1)

- Definir un modelo de evaluación de la normatividad estatal y municipal, en comparación con el estándar federal.
- Realizar un diagnóstico normativo, en estas áreas, para las entidades federativas y sus demarcaciones territoriales.
- Definir las participaciones federales conforme a las fórmulas y prácticas actuales.

ETAPA 3 (año 3)

- Aplicar la regla de armonización para evaluar los aumentos a las participaciones federales y mantenerla hasta que todas las entidades y municipios cumplan.

ETAPA 2 (año 2)

- Definir las participaciones federales conforme a las fórmulas y prácticas actuales.
- Congelar las participaciones federales para el año 3, en términos reales, a menos que las entidades y sus demarcaciones muestren avances en la armonización normativa con los estándares federales en estas áreas: si lo cumplen, pueden obtener más recursos. En caso contrario, los aumentos serán posibles hasta que satisfagan este requerimiento.

ETAPA 4 (una vez que todas las entidades alcancen el estándar federal)

- Definir nuevos estándares mínimos, más altos que los actuales, conforme a las mejores prácticas internacionales.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA **13**

Crear una plataforma de apoyo al financiamiento de proyectos municipales para avanzar en los ODS.



ANTECEDENTES

Muchos municipios tienen dificultad para acceder a formas de financiamiento distintas de los ingresos propios y del gasto federalizado, así como para establecer relaciones productivas con actores relevantes (sector privado y sociedad civil, por ejemplo), debido a su falta de conocimiento. Esta propuesta pretende desarrollar un espacio de colaboración entre los gobiernos municipales, estatales y federal, con otros actores, a fin de buscar y compartir soluciones de financiamiento innovadoras, sostenibles e inclusivas a los problemas del desarrollo.⁴



CAMBIOS RECOMENDADOS

Formalizar la plataforma, con la coordinación del PNUD México y de los Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030. Esta plataforma tendría, como funciones principales:

- Brindar un espacio colaborativo que involucre a agencias de la ONU, gobiernos municipales, estatales y federal, sector privado y sociedad civil.
- Realizar alianzas entre los distintos actores involucrados para diseñar y probar nuevas soluciones de financiamiento.
- Compartir buenas prácticas en materia de financiamiento.
- Alinear el financiamiento existente con los ODS.
- Crear un cuerpo asesor para capacitar a los municipios sobre sus opciones de financiamiento.



ACTORES INVOLUCRADOS



- Gobiernos estatales y municipales.
- las asociaciones de municipios.
- las cámaras empresariales.
- las instituciones académicas y
- las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).



FINANCIAMIENTO

Serían necesarios recursos para el desarrollo y operación de la plataforma.



RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Diseño de la plataforma.
- Identificar y convocar a los actores involucrados.
- Búsqueda de financiamiento para la plataforma.

ETAPA 2 (año 2)

- Formalización de la plataforma y establecimiento de sus reglas de operación.

ETAPA 3 (año 3)

- Operación de la plataforma.



⁴ Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

Definir y poner en práctica acciones que consideren las diferencias de cada municipio, con objeto de impulsar el fortalecimiento de sus capacidades y la mejora en el desarrollo humano de sus habitantes.



ANTECEDENTES

Una debilidad común en los programas de fortalecimiento de capacidades municipales es su falta de adecuación a las realidades locales y su desvinculación con los resultados en el desarrollo humano. Lo anterior reduce su legitimidad entre los actores locales y reduce su potencial de impacto. Una demanda reiterada de estos gobiernos es impulsar soluciones acordes con sus condiciones específicas, con énfasis en los municipios gobernados por sistemas normativos internos (usos y costumbres).

CAMBIOS RECOMENDADOS

Orientar estratégicamente, en cada municipio, el desarrollo de sus capacidades para incidir en el desarrollo humano, con base en la información del capítulo 3 de este Informe, que estará disponible en el sitio de Internet del PNUD México. Esta información incluye:

- La clasificación de cada municipio, con base en su avance en el desarrollo humano.
- Su posición relativa, en comparación con el resto de los municipios del país, en el desarrollo de sus cinco tipos de capacidades funcionales:
 1. Involucrar actores relevantes.
 2. Diagnosticar.
 3. Formular políticas y estrategias.
 4. Presupuestar, gestionar e implementar.
 5. Evaluar.

A partir de esta información, cada municipio puede identificar las áreas en que necesita trabajar de manera más urgente para tener mayores capacidades de impulsar los ODS en beneficio de sus habitantes. Este diagnóstico pretende ser la base para soluciones específicas que transformen el funcionamiento de los gobiernos municipales.

ACTORES INVOLUCRADOS



- Las instituciones académicas,
- las asociaciones de municipios y
- los gobiernos estatales y municipales*.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN



ETAPA 1 (año 1)

- Difusión del Informe de Desarrollo Humano Municipal y de sus bases de datos.
- Identificación, en cada municipio, de las áreas de mejora estratégicas, conforme a las sugerencias que muestra este Informe de Desarrollo Humano Municipal.

ETAPA 2 (año 1)

- Elaboración de instrumentos de planeación o modificación de los existentes, en cada municipio.
- Puesta en práctica de los planes de fortalecimiento de capacidades.

ETAPA 3 (año 2)

- Seguimiento del avance, a cargo de los gobiernos municipales, los Comités de Seguimiento a los ODS en las entidades y el PNUD México.

* Se propone que los propios gobiernos municipales se encarguen de iniciar los trabajos para concretar esta recomendación.

PROPUESTA **15**



Establecer formatos jurídicos tipo para reglamentos y convenios, así como manuales y guías que sirvan como referencia para los gobiernos municipales.

ANTECEDENTES

Los gobiernos municipales tienen a su cargo la facultad reglamentaria de las áreas que tienen a su cargo. Sin embargo, en promedio, sólo ejercen esta facultad en 29% de los casos. Asimismo, sólo 24% se asocia con otros órdenes de gobierno, de los cuales sólo 13% lo hace con otros municipios.⁵ La falta de conocimiento sobre cómo formalizar convenios y redactar reglamentos es uno de los principales obstáculos para emprender asociaciones y ejercer plenamente su facultad reglamentaria.

CAMBIOS RECOMENDADOS

1. Crear manuales, guías, formatos tipo o modelos de reglamento para diferentes tipos de municipios, para todas las áreas en las que tienen facultad reglamentaria.
2. Crear manuales, guías y convenios tipo para las principales necesidades de los gobiernos municipales en esta materia (por ejemplo, asociaciones intermunicipales y con otros órdenes de gobierno).
3. Poner a libre disposición de los gobiernos municipales estos manuales, guías, formatos y modelos.

ACTORES INVOLUCRADOS



- las instituciones académicas,
- las asociaciones de municipios,
- las legislaturas estatales y
- los gobiernos estatales y municipales



FINANCIAMIENTO

Es necesario el financiamiento para la creación de estos formatos, modelos y manuales, así como para ponerlos a disposición de los gobiernos municipales.



RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Elaboración de los formatos, modelos y manuales.

ETAPA 2 (año 2)

- Difusión y uso entre los gobiernos municipales.

* Se propone que esta institución se encargue de iniciar los trabajos para concretar la recomendación.

PROPUESTA **16**

Promover el uso de herramientas para mejorar la efectividad de los municipios en la planeación, la ejecución, el monitoreo, la evaluación y el financiamiento.



ANTECEDENTES

Hay metodologías probadas en diferentes partes del mundo, en proyectos con diferentes grados de complejidad y áreas de atención. Los municipios pueden aprovecharlas para llevar a cabo de mejor forma sus labores cotidianas, desde la planeación hasta la evaluación de proyectos.



CAMBIOS RECOMENDADOS

- A. Promover, desde los Comités estatales para el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la participación de los municipios en el Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales, a cargo del INAFED.
 - Este Programa incluye una plataforma para que los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas conozcan qué es la Agenda 2030, identifiquen su papel en ésta, adquieran conocimientos y herramientas sobre gestión por resultados, e incorporen los principios del gobierno.
 - En el caso particular de los gobiernos locales, éstos pueden aprender sobre planes municipales de desarrollo, financiamiento y presupuestación, alineación a los ODS, así como sobre los rubros de la Agenda 2030 en los que pueden tener una mayor incidencia.
- B. El siguiente capítulo de este Informe muestra un conjunto de herramientas al alcance de los municipios, así como recomendaciones sobre su utilidad. Es recomendable su difusión ente los gobiernos locales del país, quienes pueden adaptarlas a sus necesidades y realidades propias.

ACTORES INVOLUCRADOS



- + • Gobiernos estatales y municipales,*
- las asociaciones de municipios.
- las instituciones académicas y
- las organizaciones no gubernamentales.



FINANCIAMIENTO

No son necesarios recursos presupuestales adicionales.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

ETAPA 1 (año 1)

- Incorporación de los gobiernos locales al Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento.
- Selección, en cada municipio, de las herramientas útiles para su realidad local a partir de la información y opciones que muestra este Informe de Desarrollo Humano Municipal.

ETAPA 2 (año 1)

- Adquisición de conocimientos, por parte de los gobiernos locales.

ETAPA 3 (año 3)

- Actualización de contenidos en la plataforma del Programa (PNUD).

* Se propone que los propios gobiernos municipales se encarguen de iniciar los trabajos para concretar esta recomendación.





Capítulo 5

Herramientas del PNUD para el fortalecimiento de los municipios y el avance de los ODS

Este Informe ha mostrado las grandes diferencias en el desarrollo humano y en las capacidades de los gobiernos municipales. La diversidad posee una implicación directa en el diseño e implementación de proyectos para avanzar en los ODS: no es posible importar fórmulas generales para todos los municipios, sino que es necesario adaptar las soluciones potenciales con base en las realidades locales.

Los municipios requieren trabajar, a la par, en el desarrollo de sus capacidades y en las políticas, programas y proyectos que dirijan sus acciones al cumplimiento con la Agenda 2030. Lo anterior implica un proceso continuo, en que las capacidades son los cimientos, las iniciativas de desarrollo son los medios y los ODS son los puntos deseables y factibles a los que es necesario llegar para ampliar las libertades de las personas.

Para que las reformas al entorno institucional, el liderazgo, la rendición de cuentas y el conocimiento sean exitosas, también es necesario un esfuerzo de los municipios a fin de mejorar su efectividad en la planeación, la ejecución, el monitoreo, la evaluación y el financiamiento. Esto es posible mediante herramientas probadas en diferentes entornos que comparten un rasgo similar: muestran metodologías para incorporar las características locales. El resultado de la aplicación de cada una es un producto *ad hoc*, mucho más útil y legítimo que una solución importada desde una realidad completamente distinta.

Este capítulo se dirige a los municipios, como una fuente de consulta sobre algunas de las herramientas a su alcance para llegar a soluciones municipales. De esta caja de herramientas, no todas son útiles para todos, sino son un conjunto de guías prácticas para abordar

problemas diversos. Por lo tanto, el capítulo incluye una propuesta sobre las herramientas más idóneas para diferentes tipos de municipios, con base en las clasificaciones definidas en los capítulos 2 y 3 de este Informe.

A. Desarrollo de capacidades

La metodología para el desarrollo de capacidades funcionales y técnicas tiene el propósito de establecer y/o fortalecer las bases para emprender cualquier iniciativa vinculada con el margen de acción de los gobiernos municipales. Se trata de un proceso de cinco etapas, que puede ser reiterativo y cuyos avances actuales no garantizan retrocesos futuros.

La primera etapa consiste en reunir y lograr el compromiso y voluntad política de todos los actores involucrados para operar y patrocinar el desarrollo de capacidades locales. Es recomendable definir ¿para qué se desea llevar a cabo este proceso? Una respuesta sólida es lograr el cumplimiento de los ODS, que puede guiar de manera estratégica las acciones de cualquier gobierno.

También es necesario definir responsabilidades y un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas. La apropiación local del proceso de desarrollo de capacidades sucede cuando todos los actores relevantes se comprometen a actuar y a aportar recursos humanos, financieros, técnicos, etc.

La segunda etapa consiste en diagnosticar el estado de las capacidades actuales del gobierno municipal. Este Informe presenta un diagnóstico general, pero sólo puede detallarse localmente. A partir de

este ejercicio, es posible definir la línea base (el estado actual de las capacidades), establecer prioridades, visibilizar el problema, compartir un lenguaje técnico común entre los participantes, identificar obstáculos para el éxito de los programas o proyectos de desarrollo, y aumentar el apoyo político.

El Marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD es una metodología útil que permite visualizar los problemas desde tres dimensiones:¹

1. Puntos de entrada. Son los tres ámbitos a partir de los cuales es posible comenzar el análisis: el entorno, las organizaciones y las personas. Como hay una interrelación entre estos elementos, el análisis en uno conduce a los otros, aunque es preferible comenzar de lo general a lo particular, o viceversa. Por ejemplo, si el propósito se relaciona con el acceso a la educación básica, el diagnóstico podría comenzar con el entorno: las políticas, el marco jurídico y reglamentario y los problemas de recursos financieros.
2. Definir un punto de entrada conduce de manera natural a los problemas centrales, que pueden estar en los arreglos institucionales, el liderazgo, el conocimiento y la rendición de cuentas.
3. La tercera dimensión es la propia de las facultades funcionales (involucrar actores, diagnosticar, formular; presupuestar, gestionar e implementar; y evaluar), y técnicas, es decir, las asociadas a la actuación gubernamental en temas específicos.

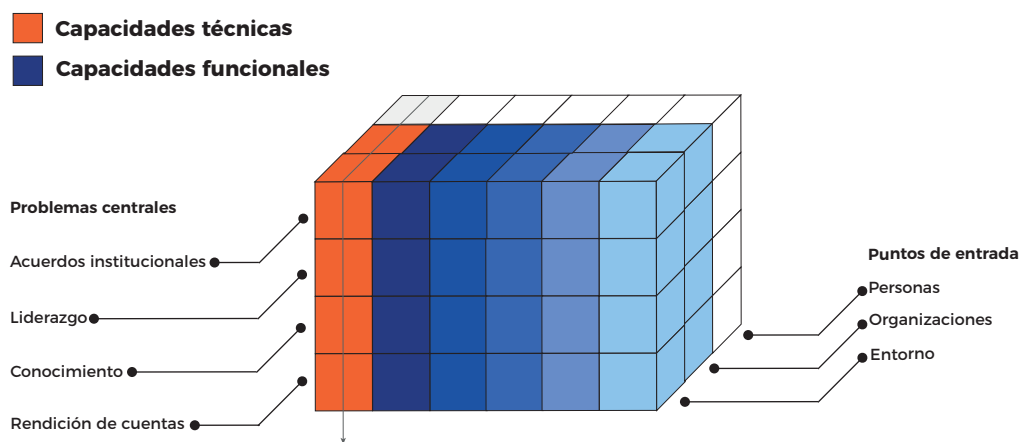
El diagnóstico en estas tres dimensiones permite obtener un juicio de la situación vigente y brinda elementos para la priorización de acciones: la comparación de las capacidades deseadas con las existentes determina el esfuerzo necesario para acortar las brechas mediante una respuesta estratégica.

La tercera etapa es precisamente la formulación de un conjunto integrado de medidas secuenciales para atender los problemas identificados en el diagnóstico. Estas acciones pueden ser transversales, con vinculación a varios problemas centrales, y específicas. Es recomendable establecer espacios temporales de cumplimiento a corto, mediano y largo plazo, así como garantizar su financiamiento en el presupuesto municipal u organizacional. Lo anterior implica cuantificar el costo del proceso y definir los indicadores de gestión y estratégicos para darle seguimiento. Los primeros brindan información sobre si las actividades siguen el plan previsto. Los segundos muestran si el proceso tiene el efecto deseado en las capacidades por desarrollar.

La cuarta etapa es la puesta en práctica del plan, en la que es recomendable aprovechar las estructuras y sistemas ya existentes en la administración pública municipal. Crear estructuras especiales es más costoso y puede desvincular el desarrollo de capacidades de la implementación de proyectos para el avance de los ODS.

La etapa final es la evaluación, solamente útil si genera información que los tomadores de decisiones consideran. Por lo tanto, el diseño de la evaluación

TABLA 5.1. Marco de diagnóstico de capacidades del PNUD



Fuente: PNUD, *Diagnóstico de capacidades. Nota práctica*, Nueva York, PNUD, 2008, p.9.

tiene que tener en cuenta sus características técnicas (metodologías e indicadores), los recursos necesarios para ponerla en práctica (de nada sirve un marco de

evaluación sin las capacidades y recursos para operarlo) y los incentivos de los actores relevantes para valorar y utilizar los resultados.

DIAGRAMA 5.2. Proceso de desarrollo de capacidades del PNUD



Fuente: PNUD, *Diagnóstico de capacidades. Nota práctica*, Nueva York, PNUD, 2008, p.5.



TABLA 5.1. Metodología para el Desarrollo de capacidades funcionales y técnicas del PNUD

	Tipo de municipio		
	Avanzados con capacidades medias y bajas Seguidores con capacidades medias y bajas Estancados con capacidades medias y bajas Rezagados con capacidades medias y bajas		
	Etapas del ciclo de políticas públicas		
	Diálogo	Diseño	Implementación
	Aplicación		
Desarrollo de capacidades			
Propósito			
Obtener, fortalecer y mantener las competencias necesarias para establecer y alcanzar los objetivos de desarrollo			
Etapas			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apropiación local del proceso de desarrollo de capacidades. 2. Diagnóstico del estado de las capacidades del gobierno municipal. 3. Formulación de un plan integrado para atender los problemas del municipio. 4. Implementación del plan integrado. 5. Evaluación de las intervenciones realizadas. 			
Producto a obtener			
<ul style="list-style-type: none"> • Producto final: Con esta herramienta se obtiene una base sólida para que el gobierno municipal pueda realizar las intervenciones que requiera el municipio. <p>Productos intermedios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación e involucramiento de los actores relevantes para el desarrollo de las capacidades municipales. • Definición de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. • Diagnóstico de los puntos de entrada (personas, entorno y organización) para la implementación de políticas públicas. • Diagnóstico de los problemas centrales del gobierno municipal (arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas). • Diagnóstico de las facultades funcionales (involucrar actores, diagnosticar, formular; presupuestar, gestionar e implementar; y evaluar) y de las capacidades técnicas del municipio. • Plan para atender los problemas identificados en el diagnóstico. • Evaluación del plan de desarrollo de capacidades funcionales y técnicas. 			
Referencias			
<ul style="list-style-type: none"> • PNUD, <i>Desarrollo de capacidades: texto básico</i>, Nueva York, PNUD, 2009. • PNUD, <i>Diagnóstico de capacidades. Nota práctica</i>, Nueva York, PNUD, 2008. 			
Referencias web			
<p> https://bit.ly/2Edwr7M https://bit.ly/1PV36S3 https://bit.ly/2y45Vfg </p>			

B. Localización de los ODS

La Agenda 2030 es, por sí misma, una herramienta de planeación y una brújula para guiar las actividades de los gobiernos hacia acciones prioritarias que pueden redundar en mayores beneficios para sus habitantes. Los ODS representan un plan de trabajo relevante para los gobiernos locales, con independencia de cada diagnóstico particular. Lo anterior no significa que dichos objetivos ignoren las realidades locales, sino que su diseño incorpore compromisos comunes y universales, en los que cada municipio posee mayor o menor margen de maniobra y tareas pendientes. Su cumplimiento no implica un cambio radical en las prioridades de los municipios, sino una oportunidad para reorientarlas tanto discursiva como sustantivamente y así mostrar el papel fundamental que los gobiernos locales pueden desempeñar.

La *localización* de los ODS es la incorporación de las realidades locales en el cumplimiento de la Agenda 2030. Para el caso de los municipios, la localización abarca todo el proceso de las políticas y programas públicos, ya que va desde el establecimiento de objetivos, hasta la evaluación de sus iniciativas de desarrollo, con base en un enfoque de gobernanza, en que la participación de todos los sectores es fundamental.²

La sensibilización local de los ODS consiste en comunicarlos entre el propio sector público, el privado, la academia, las organizaciones sociales y los propios ciudadanos, a fin de que los comprendan, apropien y comprometan con ellos y asuman papeles activos con objeto de alcanzarlos. Los gobiernos municipales pueden utilizar todos los medios a su alcance para la sensibilización. Por ejemplo, al elaborar sus planes de desarrollo, las consultas públicas pueden aprovecharse para explicarlos y llegar a acuerdos sobre las responsabilidades de los actores. Los medios de comunicación tradicionales, las redes de gobiernos locales y el sistema educativo también pueden utilizarse con este fin.

La definición de un punto focal es la designación de los responsables de la incorporación de los ODS en el gobierno municipal. Es recomendable que el punto focal tenga la capacidad política y técnica para sensibilizar, planear, monitorear, evaluar e incorporar los esfuerzos de todos los actores, mediante mecanismos formales de operación y de rendición de cuentas.

El diagnóstico local es una de las fases más im-

portantes para la localización, ya que consiste en la descripción social, política e institucional de los municipios y su vinculación con los ODS. A partir del diagnóstico, el municipio puede crear su plan de localización, cuyo objetivo es señalar sus prioridades, en alineación con los ODS y las estrategias nacionales y estatales, así como sus estrategias, líneas de acción y responsables de ponerlas en práctica. Esto implica el establecimiento de objetivos, metas, mecanismos de monitoreo, evaluación e indicadores. Estos indicadores tienen que ser claros, confiables y aprovechar fuentes de información ya establecidas. La cuantificación económica del plan es fundamental, pues su factibilidad depende de su sustento financiero.

CUADRO 5.1. Localización de los ODS en Seúl, Corea

Un ejemplo de la localización de los ODS es el caso de la ciudad de Seúl en Corea, donde el Plan Básico de Desarrollo Sustentable de la Ciudad Metropolitana adoptó una visión de desarrollo sostenible. Este Plan tiene 12 estrategias, 28 tareas y 30 indicadores, que están organizados en tres objetivos centrales:

- Medio ambiente (resiliencia y un entorno habitable).
- Sociedad y cultura (igualdad social y vitalidad cultural).
- Economía (economía creativa y creación de empleo).

Algunas de las iniciativas emprendidas a partir de este Plan son la creación del parque de innovación para emplear a jóvenes, una iniciativa para el ahorro de energía y el reciclaje de basura, el servicio de bicicletas compartidas Seoul Bike Tra-reung-I para mejorar la seguridad vial y la protección ambiental, además de algunas políticas de seguridad para las mujeres.

Fuente: UCLG, [National and sub-national governments on the way towards the localization of the SDG. Local and regional governments report on the 2017](#), Barcelona, HLPF, 2017, p. 35.

La implementación del plan de localización va más allá de solamente identificar qué acciones del gobierno municipal se relacionan con los ODS, sino que implica un cambio en la forma de pensar y poner en práctica los planes de desarrollo. Por ejemplo, usualmente el manejo de basura, por parte de los municipios, incluye la recolección, el transporte

y la disposición. Desde una perspectiva tradicional, las alternativas para llevar a cabo estas labores se eligen con base en criterios económicos o incluso políticos, pero pocas veces relacionados con los principios del desarrollo humano sostenible. A pesar de esto, cabe la posibilidad de que los municipios puedan enunciar que se encuentran alineados a los ODS sólo porque logran disponer de los desechos sólidos en un espacio destinado para dicha tarea. Lo anterior no representa una alineación verdadera. Al adoptar el enfoque de desarrollo sostenible, que es la base de la Agenda 2030, el manejo de la basura tiene que transformarse en un esquema integral en cada etapa: desde la separación en el hogar, hasta el reciclaje y la disposición final de manera sostenible. En suma, la alineación con los ODS va más allá del


discurso y significa un cambio en las soluciones a los problemas públicos y a la provisión de servicios.

El monitoreo de los planes brinda información sobre los avances de los municipios en el plan de localización. Por su parte, la evaluación es la medición sistemática de la operación, resultados o impacto de una política, un programa o un proyecto público, comparada con los estándares implícitos o explícitos del plan de localización.

Para cada etapa de la localización hay herramientas específicas con el fin de estructurar el trabajo de los gobiernos municipales. En lo que resta de este capítulo, hay una descripción breve de dichas herramientas, además de ejemplos y referencias para profundizar en cada una.



TABLA 5.2. Metodología de Localización de los ODS

	Tipo de municipio				
	Esta herramienta es apta para todos los municipios.				
	Etapas del ciclo de políticas públicas				
	Diálogo	Diseño	Implementación	Monitoreo	Evaluación
	Aplicación				
Localización de los ODS					
Propósito					
Incorporación de los ODS en el ámbito local, desde la planeación hasta la evaluación.					
Etapas					
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilización local (municipal) sobre los ODS. 2. Diagnóstico de la situación social, política e institucional de los municipios y su vinculación con los ODS. 3. Planeación del trabajo municipal con enfoque de ODS. 4. Implementación del plan de desarrollo municipal alineado a los ODS. 5. Monitoreo de las acciones implementadas por el gobierno municipal. 6. Evaluación del plan de desarrollo municipal alineado a los ODS. 					
Producto a obtener					
<p>Producto principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adopción del enfoque de desarrollo sostenible en las políticas públicas municipales. <p>Productos intermedios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de actores relevantes. • Plan de localización de ODS. • Planes y programas municipales alineados a la Agenda 2030. 					
Referencias					
<ul style="list-style-type: none"> • Global Taskforce of Local and Regional Governments, <u>Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional</u>, 2016. • Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, <u>Manual para la adaptación local de los ODS</u>, Buenos Aires, Gobierno de Argentina, 2017. 					
Referencias web					
<p>https://bit.ly/2dV1Lyh</p> <p>https://bit.ly/2Qzyat5</p> <p>https://bit.ly/2E3O7Gt</p>					

C. Evaluación rápida integrada

La Evaluación Rápida Integrada (RIA por sus siglas en inglés) diagnostica la preparación de los gobiernos para poner en práctica acciones a favor del desarrollo sostenible. Con la RIA es posible analizar los documentos formales de planeación municipal³ y determinar la relevancia de la Agenda 2030 para la realidad local, verificar la alineación entre los planes de desarrollo y los ODS, con énfasis en las interconexiones entre las metas de ambos, e identificar la suficiencia de fuentes de información para el monitoreo sistemático.⁴

La primera tarea de esta metodología es comparar los objetivos y metas de los planes de desarrollo municipales con las correspondientes a los ODS, por áreas temáticas (por ejemplo, reducción de pobreza, seguridad, agua y saneamiento, etc.) y determinar su grado de alineación, con respecto a cuatro categorías:

1. **Completa.** Un objetivo de la planeación municipal que se corresponde, en alcance y contenido, con uno de los ODS, además de que cuenta con indicadores de medición y está respaldado con recursos públicos.
2. **Parcial.** Un objetivo que se vincula a la planeación municipal y a los ODS, pero cuyo alcance es distinto o que carece de indicadores para medir su progreso.
3. **Sin alineación.** Un objetivo de la planeación municipal que carece de un símil en la Agenda 2030.
4. **Sin relevancia.** Es un ODS que no es relevante para el municipio, ya sea porque no se corresponde con el desarrollo local o porque se relaciona con la gobernanza nacional o global.

La segunda fase de la RIA es determinar qué tan acorde es el entorno institucional para respaldar el desarrollo sostenible integral; es decir, en las dimensiones social, económica y ambiental. De esta forma, la RIA no sólo es útil para verificar la alineación, sino también la existencia de condiciones para que, en la práctica, las acciones de los gobiernos municipales cumplan, de manera intersectorial, con los principios de la Agenda 2030.

El tercer elemento que valora la RIA es la capacidad de las administraciones públicas para generar datos de calidad que satisfagan las demandas de información en las etapas de monitoreo y evaluación, conforme a los siguientes puntos:

- Marco institucional en materia estadística. Con este análisis, el gobierno municipal puede saber qué información existe, con qué periodicidad se publica, así como las instituciones encargadas de generarla y su grado de independencia.
- Recursos financieros. La RIA identifica si los sistemas estadísticos cuentan con el respaldo financiero para su funcionamiento.
- Recursos humanos, conocimientos técnicos y estadísticos para realizar una supervisión sistemática y los informes necesarios para conocer el avance del municipio en los ODS.
- Equipamiento y recursos físicos. Es la infraestructura para respaldar la generación de información: registros, estructuras de bases de datos, sistemas de información geográfica, equipos de cómputo, software, etc.


El producto final de la RIA consiste en un diagnóstico sobre la preparación de un municipio para llevar a cabo su plan de acción. A partir de esta evaluación, es posible saber para qué ODS el municipio está más preparado y cuáles son las áreas que requieren mayor atención, ya sea por sus debilidades o porque muestran fortalezas a partir de las cuales comenzar a trabajar.

DIAGRAMA 5.3 Ejemplo de visualización del diagnóstico de alineación mediante la RIA



Fuente: PNUD, [Rapid Integrated Assessment \(RIA\). To facilitate mainstreaming of SDGs into national and local plans](#), NY, PNUD, 2017, p. 39.

TABLA 5.3. Metodología de Evaluación rápida integrada

	Tipo de municipio
	Avanzados con capacidades medias o bajas Seguidores con capacidades altas o muy altas Seguidores con capacidades medias o bajas Estancados con capacidades altas o muy altas Estancados con capacidades medias o bajas Rezagados con capacidades altas o muy altas Rezagados con capacidades medias o bajas
	Etapas del ciclo de políticas públicas
	Diseño
	Aplicación
Planeación y desarrollo de capacidades	
Propósito	
Identificar la alineación de planes de desarrollo, planes sectoriales y la agenda local con los ODS.	
Etapas	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar el grado de alineación de objetivos y metas del plan de desarrollo municipal con los ODS. 2. Análisis del entorno institucional. 3. Análisis de la capacidad de la administración municipal para generar datos de calidad. 	
Producto a obtener	
Producto principal: Diagnóstico sobre la alineación del plan de desarrollo municipal con las metas de los ODS. Productos intermedios: <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de las capacidades institucionales, de recursos físicos y financieros, y de infraestructura del municipio para implementar los ODS. • Identificación, por parte del gobierno municipal, de los ODS en que puede incidir directamente, y de aquellos en que su incidencia es indirecta. 	
Referencias	
PNUD, Rapid Integrated Assessment (RIA), NY, PNUD, 2017.	
Referencias web	
https://bit.ly/2PgUYhA https://bit.ly/2NvUpOJ	

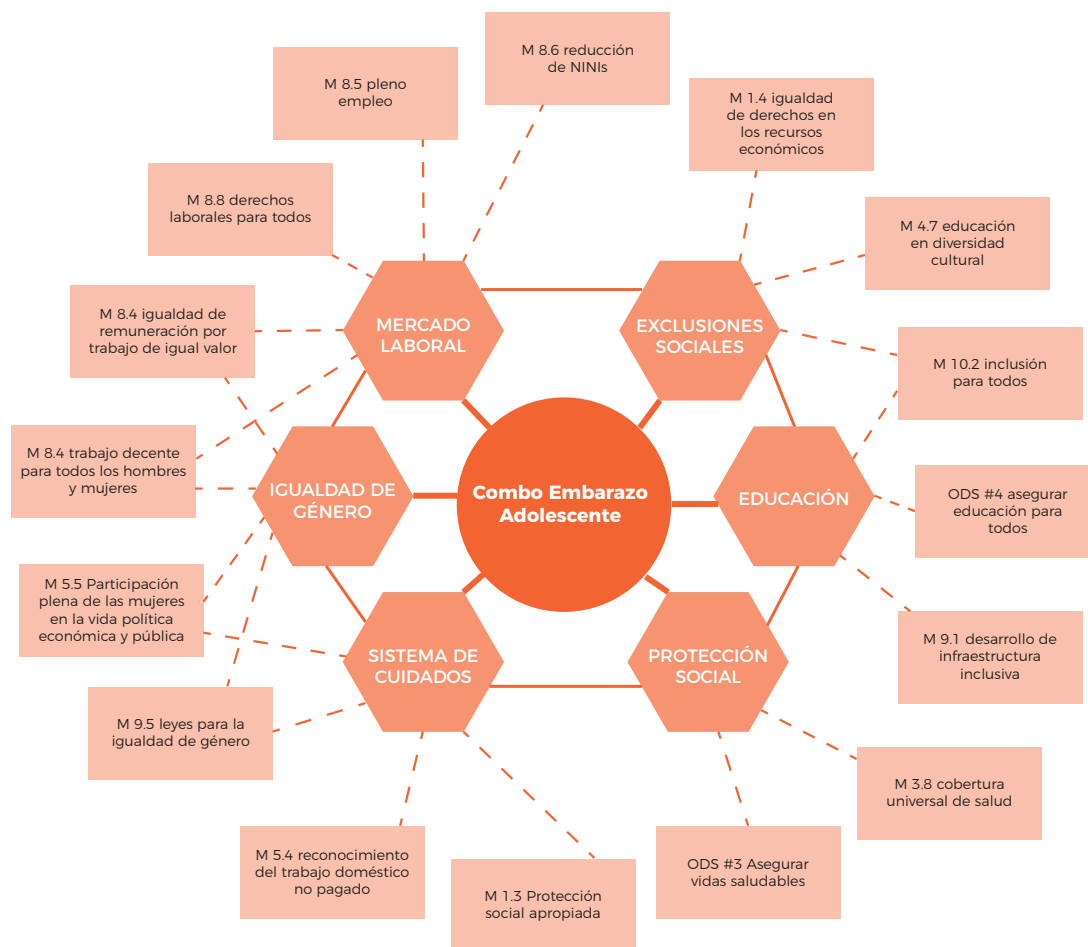
D. Metodología de combos

Los problemas públicos son multidimensionales y con conexiones muy diversas entre sí. La metodología de los combos parte de esta realidad para ayudar a diseñar soluciones integrales en las que participa principalmente el gobierno, pero también otros actores. Con dicho enfoque, en lugar de realizar intervenciones específicas para cada problema (recolec-

ción de basura, pobreza, género, etc.), los gobiernos pueden poner en práctica acciones estratégicas que atienden varios a la vez, lo cual es posible por las interacciones entre ellos.⁵

El enfoque de combos sigue los mismos pasos que definen el ciclo de las políticas, programas y proyectos públicos. El primer paso es la definición de los principales problemas del municipio, con la partici-

DIAGRAMA 5.4 Representación de la estrategia de combos



Fuente: PNUD, *Metodología de combos como enfoque y herramienta: paso 2*, Nueva York, PNUD, 2017, p. 18.

pación y contribución de todos los actores relevantes. La definición del problema incluye la identificación de las facultades y capacidades reales de los municipios para atenderlos.

La identificación de los problemas municipales permite establecer las prioridades y verificar las interrelaciones entre cada uno. Desde una perspectiva estratégica, resulta conveniente enfocar la acción gubernamental en problemas con el mayor número de conexiones con otros y crear soluciones que los atienda.

Es conveniente que el municipio diseñe un combo (una intervención multidimensional) para cada conjunto prioritario de problemas públicos. Para ordenar este proceso, el siguiente paso es la construcción de una teoría de cambio,⁶ que parte de un análisis

de las causas y consecuencias del problema y explica racionalmente cómo la actividad del gobierno puede atenderlas, generar ciertos productos, alcanzar ciertos resultados y fines, sujeto al cumplimiento de ciertos supuestos y condiciones. La teoría del cambio generalmente tiene los siguientes elementos, además de indicadores y supuestos asociados a cada uno:

- Estrategia de ejecución. Incluye el conjunto de intervenciones necesarias, que pueden ser nuevas, ya existentes o la combinación de ambas, para solucionar el problema identificado y lograr el impacto deseado.
- Productos. Son los efectos inmediatos de las actividades establecidas en la estrategia de ejecución.

- Resultados. Son los impactos a corto y mediano plazo de las intervenciones.
- Impacto. Es el fin último o el objetivo de desarrollo final que pretende alcanzarse mediante el combo.

La creación de la teoría del cambio requiere la combinación de análisis cuantitativo, cualitativo y mecanismos de diálogo con los actores relevantes de los problemas relacionados con el combo. El tipo de análisis depende de los datos disponibles, del grado de complejidad del problema y de la capacidad del equipo de trabajo.


A partir de la teoría del cambio, el siguiente paso es realizar la “hoja de ruta” de la estrategia, mediante tres tipos de análisis a cada una de las acciones de la estrategia: de viabilidad financiera, de cuellos de botella previsible⁷ y de una evaluación ex-ante de impacto y factibilidad de cada intervención. Con esta información, el municipio puede priorizar las intervenciones en función de su potencial de impac-

to y viabilidad. Dicha priorización puede realizarse utilizando técnicas como el análisis de costo-beneficio, costo-efectividad o el análisis de impacto social.

El último paso consiste en establecer los elementos para poner en práctica el combo: las responsabilidades de los organismos involucrados, el alcance de las intervenciones y las capacidades requeridas; por ejemplo, es posible que la implementación requiera cambios en la legislación vigente u otro tipo de acciones.



TABLA 5.4. Metodología de Combos

	Tipo de municipio				
	Avanzados con capacidades altas o muy altas Seguidores con capacidades altas o muy altas Estancados con capacidades altas o muy altas Rezagados con capacidades altas o muy altas				
	Etapa del ciclo de políticas públicas				
	Diálogo	Diseño	Implementación	Monitoreo	Evaluación
	Aplicación				
Planeación					
Propósito					
Diseño de estrategias e intervenciones integrales y aceleradoras de los ODS					
Etapas					
<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de los problemas del municipio y de capacidades y facultades. 2. Construcción de la teoría de cambio. 3. Realizar la hoja de ruta. 4. Establecer elementos para poner en práctica el combo. 					
Producto a obtener					
Producto principal: Plan con intervenciones multidimensionales y transversales para atender los problemas del municipio y acelerar el cumplimiento de los ODS. Productos intermedios: <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico cuantitativo (con estadísticas) y cualitativo (participativo) de los principales problemas del municipio relacionados con los ODS. • Involucramiento de grupos prioritarios y actores relevantes en la elaboración del combo. • Alineación de los problemas municipales con la Agenda 2030. • Teoría de cambio que considera las tres dimensiones de la Agenda 2030. • Identificación del impacto, la factibilidad de las intervenciones, así como de las intervenciones aceleradoras. • Definición de sistemas de monitoreo y evaluación de las intervenciones del combo. 					
Referencias					
PNUD, <u>Bienestar más allá del ingreso</u> . Curso virtual, Nueva York, PNUD, 2017. PNUD, <u>Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe</u> . Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, NY, PNUD, 2016.					
Referencias web					
https://bit.ly/2y8R2s5 https://bit.ly/2Ny2Qce					

CUADRO 5.2. Ejemplo de la estrategia de combos en Perú

En Perú, como parte de la Iniciativa pobreza y medio ambiente (PEI), el gobierno diseñó un combo para atender la gestión de residuos sólidos. El combo incluyó estrategias medioambientales y de inclusión social, que consideran la reducción de la pobreza, la incorporación de la perspectiva de género y la promoción de jóvenes para aportar soluciones al desarrollo sostenible (ODS 1, 5, 10 y 13).

La municipalidad provincial de Arequipa, con ayuda del PEI, actualizó su marco técnico-normativo para el manejo de residuos sólidos con la implementación del Programa Arequipa-Recicla (AQP Recicla) y el desarrollo del Plan integral de gestión ambiental de residuos sólidos (PIGARS). El AQP Recicla atiende los problemas de reciclaje y correcta disposición de residuos, pero al mismo tiempo, busca mejorar la inclusión social de las recicladoras, reducir su vulnerabilidad a peligros de salud y violencia y empoderar a las recicladoras. Además, ha focalizado esfuerzos en la organización y formalización de asociaciones de recicladores, reconociendo que el impacto de su trabajo va más allá de lo ambiental.

Este ejemplo muestra cómo el enfoque de combos, en conjunto con una alineación real a los principios de la Agenda 2030, cambió la forma de realizar uno de los quehaceres diarios del gobierno y está resolviendo problemas específicos con una visión multisectorial.

Fuente: Iniciativa pobreza y medio ambiente, Gestión integral de residuos sólidos para el desarrollo sostenible e inclusivo, PEI, febrero 2018. PNUD, Calendario 2017. Gestión integral de residuos sólidos para el desarrollo sostenible e inclusivo, NY, PNUD, 2017.

E. Curso virtual “Agenda 2030: planeación y gestión para el desarrollo sostenible en México”


Con objeto de fomentar la *localización y apropiación* de los ODS y de incorporar a este proceso tanto a los actores públicos como privados, el PNUD México desarrolló una estrategia de formación en línea dirigida tanto a los gobiernos locales, como a la sociedad civil, a la academia y al sector privado.

Esta estrategia consiste en un curso semipresencial de cuatro módulos, dividido en 10 horas presenciales, 40 de capacitación en línea y un módulo específico por actor, además de asesoría técnica. Al tomar este curso, los distintos actores locales pueden obtener conocimientos sobre:

- Diagnósticos.
- Diseño de estrategias.
- Planeación estratégica.
- Monitoreo y evaluación.
- Financiamiento.
- Comunicación.
- Visión 2030.
- Derechos humanos.
- Desigualdad.
- Participación ciudadana.
- Alianzas para el desarrollo.

A partir de esta herramienta de aprendizaje, los actores locales pueden comprender de mejor forma los ODS, sus metas e indicadores; diseñar y ejecutar efectivamente planes, políticas, programas, proyectos y acciones con un enfoque de gestión basada en resultados para el desarrollo; conocer su papel en el cumplimiento de la Agenda 2030 y crear mecanismos de seguimiento.

TABLA 5.5. Curso virtual "Agenda 2030: planeación y gestión para el desarrollo sostenible en México"

	Tipo de municipio		
	Esta herramienta es apta para todos los municipios.		
	Etapas del ciclo de políticas públicas		
	Diálogo	Diseño	Implementación
Aplicación			
Desarrollo de capacidades			
Propósito			
Fortalecer y desarrollar las capacidades de planeación y gestión de alternativas de soluciones a problemas locales de actores públicos y privados.			
Etapas			
Módulo 1: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible Módulo 2: Gestión basada en resultados para el desarrollo Módulo 3: Planeación y presupuestación gubernamental con enfoque de Agenda 2030 Módulo 4: Gobernanza para el desarrollo sostenible			
Producto a obtener			
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas de desarrollo sostenible. Fortalecimiento de la sociedad civil en temas de desarrollo sostenible y ODS. Apropiación de la Agenda 2030 por parte del sector privado e identificación de su rol en el cumplimiento de los ODS. Apropiación de la Agenda 2030 por parte de académicos e identificación de su rol en el cumplimiento de los ODS. 			
Referencias			
PNUD. Curso virtual "Agenda 2030: planeación y gestión para el desarrollo sostenible en México"			
Referencias web			
www.agenda2030pnud.mx			

F. Algunas alternativas de financiamiento

La falta de recursos de los gobiernos municipales es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo sostenible. Una alternativa para complementar los presupuestos públicos es la incorporación de actores diferentes al gobierno en proyectos con impacto social, mediante diferentes esquemas de participación, que no sólo son vehículos de financiamiento, sino que contribuyen a una apropiación más amplia, local, estatal y nacional, de la Agenda 2030.

Las asociaciones público-privadas (APP)⁸ son una opción al alcance de los municipios para financiar proyectos costosos mediante el involucramiento del sector privado (empresas productivas, inversores

institucionales, el sector financiero y las fundaciones), no sólo en el financiamiento de las políticas públicas, sino también en su diseño e implementación.

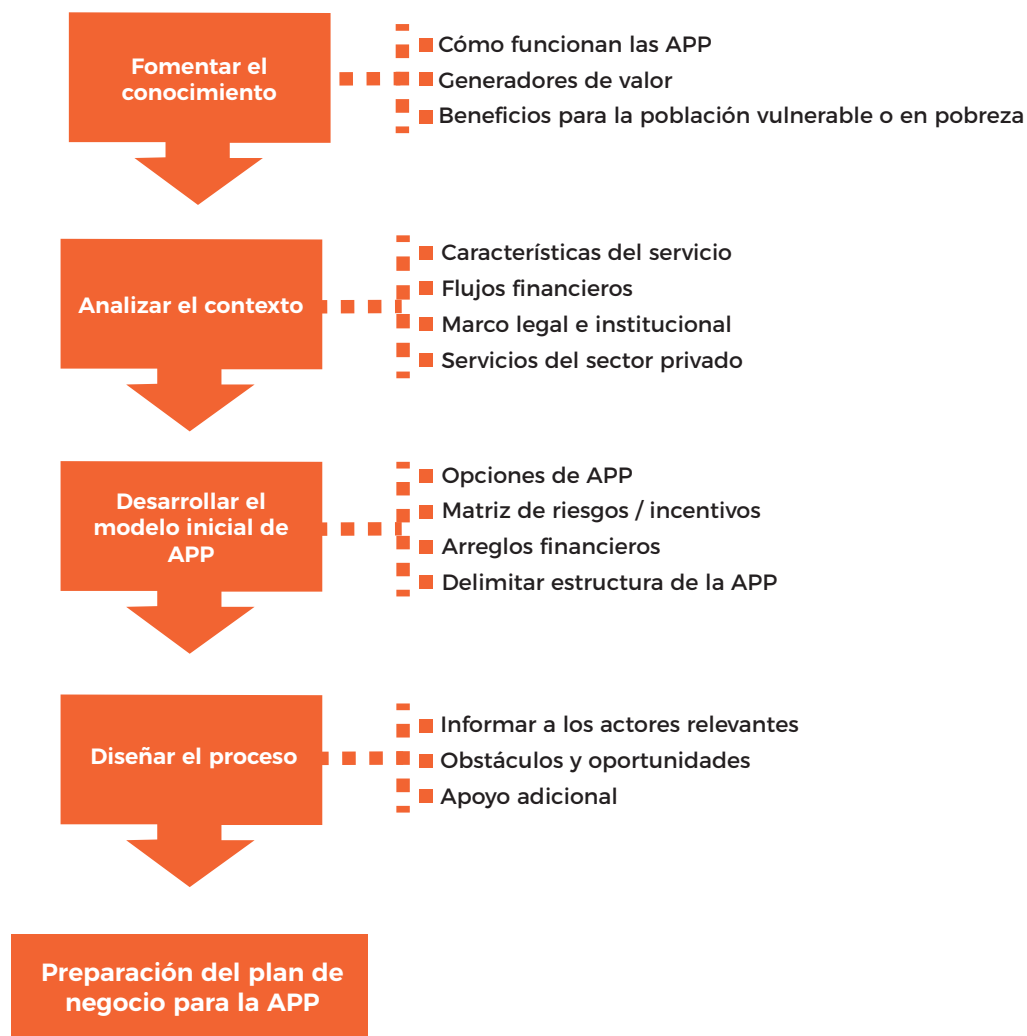
Una APP es un instrumento legal que formaliza la relación entre el sector público y el privado en la provisión de infraestructura, u otros bienes o servicios. En estos esquemas, los participantes comparten inversiones, beneficios y riesgos. Por medio de las APP, los gobiernos municipales pueden ampliar sus opciones a fin de aprovechar las inversiones privadas en la construcción de proyectos tan diversos como plantas de reciclaje o sistemas de paneles solares para el abastecimiento de energía del municipio, entre otros. En el caso del sector privado, las APP son atractivas porque la intervención gubernamental mitiga el riesgo de invertir en proyectos, que si bien pueden ser rentables, conllevan un riesgo o una inversión alta.

Las APP son un instrumento con varias décadas de aplicación en México. Al considerar su uso, en el marco de los esfuerzos municipales por alcanzar los ODS, lo realmente novedoso será conducirlas con base en los principios del desarrollo humano sostenible, lo cual demanda una apropiación real de este enfoque, para empresas y gobierno, y capacidades funcionales y técnicas sólidas en las administraciones públicas municipales para gestionarlas de manera transparente y eficiente.

Para lo cual, es conveniente que el municipio considere algunos pasos básicos a fin de asegurar la efectividad de la APP y que ésta contribuya al desa-


rollo humano: 1) fomentar la comprensión entre los actores involucrados y la población sobre el funcionamiento de una APP, cuáles son los generadores de valor y los beneficios para la población vulnerable; 2) analizar las características del servicio que se va a prestar y su entorno; 3) desarrollar el modelo inicial de APP mediante el análisis de opciones de APP, de riesgos/incentivos, de arreglos financieros entre el sector público y el privado, y establecer la estructura de la APP; y 4) diseñar el proceso que consiste en informar a los actores involucrados, identificar los obstáculos y oportunidades, así como definir si se requiere apoyo adicional.

DIAGRAMA 5.5 Pasos para hacer un plan de negocios para una asociación público - privada con enfoque de desarrollo sostenible



Fuente: PNUD, *Starting a Pro-Poor Public Private Partnership for a Basic Urban Service*, Nueva York, Public-Private-Partnership Legal Resource Center, 2005, p. 1.

TABLA 5.6. Financiamiento vía las asociaciones público-privadas

	Tipo de municipio		
	Avanzados con capacidades altas o muy altas Seguidores con capacidades altas o muy altas Estancados con capacidades altas o muy altas Rezagados con capacidades altas o muy altas		
	Etapas del ciclo de políticas públicas		
	Diálogo	Diseño	Implementación
	Aplicación		
Financiamiento municipal			
Propósito			
Financiar proyectos de infraestructura, de bienes y servicios públicos, con inversión pública y privada.			
Etapas			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar el conocimiento 2. Analizar el contexto 3. Desarrollo del modelo inicial de APP 4. Diseñar el proceso 			
Producto a obtener			
Producto principal: Financiamiento para un proyecto social o de infraestructura con enfoque de desarrollo sostenible. Productos intermedios: <ul style="list-style-type: none"> · Plan de negocio para la implementación de una APP. · Cooperación del sector privado con el gobierno municipal en la realización de proyectos que promuevan el desarrollo sostenible en el municipio. 			
Referencias			
PNUD, Toolkit for Pro-Poor Municipal PPPs, Johannesburgo Public-Private-Partnership Legal Resource Center (PPPLRC) del PNUD.			
Referencias web			
https://bit.ly/2CCLiKj https://bit.ly/2RdWXn4 https://bit.ly/2O3GsYB https://bit.ly/2O08Ymn			

Los Bonos de impacto social (BIS) son otra alternativa cada vez más al alcance de los gobiernos municipales.⁹ Con estos esquemas, hay una asociación entre los gobiernos e inversionistas para resolver un problema público. El pago del proyecto está sujeto a resultados.

Por ejemplo, si un municipio busca atender un problema particular, como el desempleo de mujeres

indígenas, puede emitir un bono con una tasa de rendimiento determinada para que algún particular invierta para atender el problema. A partir de un acuerdo formal, que establece las condiciones de pago gubernamental,¹⁰ el inversionista y el gobierno definen a un tercero (como una ONG) para que ponga en práctica la solución, y a otro para que evalúe los resultados (universidades, consultores, etc.). Las ganancias que recibe el inversionista dependen

del cumplimiento de las metas establecidas en el bono, las cuales pueden ser escalonadas.

Este tipo de instrumentos son útiles para que el municipio financie intervenciones enfocadas en problemas dentro de círculos virtuosos de política. De tal forma, los impactos pueden tener mayor alcance. Como en el caso de las APP, hay ciertas condiciones previas a su funcionamiento: definición clara de los problemas, con sus causas y consecuencias,

construcción de teorías del cambio, mecanismos de monitoreo y evaluaciones cuya evidencia esté respaldada por metodologías técnicamente sólidas. Por lo tanto, el uso de las herramientas presentadas en este capítulo es clave para que los municipios puedan gestionar los BIS.

TABLA 5.7. Financiamiento vía los bonos de impacto social


	Tipo de municipio			
	Avanzados con capacidades altas o muy altas Seguidores con capacidades altas o muy altas Estancados con capacidades altas o muy altas Rezagados con capacidades altas o muy altas			
	Etapas del ciclo de políticas públicas			
	Diálogo Evaluación	Diseño	Implementación	Monitoreo
Aplicación				
Financiamiento municipal				
Propósito				
Financiar proyectos sociales con inversión pública y privada en un esquema de pago sujeto a resultados.				
Etapas				
<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir el problema por atender y la intervención por realizar. 2. Acuerdo entre el gobierno municipal y el inversionista. 3. Definición de las características del bono. 4. Selección de la empresa u ONG que implemente el bono. 5. Implementación del bono. 6. Evaluación del bono. 				
Producto a obtener				
Producto principal: Financiamiento para una intervención de desarrollo social en un esquema de pago por resultados. Productos intermedios: <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación del sector privado, la sociedad civil, la academia y el gobierno municipal en la realización de proyectos que promuevan el desarrollo sostenible en el municipio. 				
Referencias				
OECD, <i>Understanding Social Impact Bonds</i> , Paris, OECD, 2016. • PNUD, <i>Social and Development Impact Bonds (Results-Based Financing)</i> . Ethos y Brookings Institution, <i>Bonos de impacto en México: oportunidades y retos</i> , México, Ethos, 2017.				
Referencias web				
https://bit.ly/2HZ98iG https://bit.ly/2KccXCj https://bit.ly/2PnwnqL				

TABLA 5.8. Herramientas más idóneas para cada tipo de municipio

Municipios	Herramientas					Financiamiento	
	Desarrollo de capacidades	Localización	Evaluación rápida integrada	Combos	Estrategia integral de formación en línea	Asociaciones público - privadas	Bonos de impacto social
I. Avanzados con capacidades altas o muy altas	•	•		•	•	•	•
II. Avanzados con capacidades bajas o medias	•	•	•		•		
III. Seguidores con capacidades altas o muy altas	•	•	•	•	•	•	•
IV. Seguidores con capacidades bajas o medias	•	•	•		•		
V. Estancados con capacidades altas o muy altas	•	•	•	•	•	•	•
VI. Estancados con capacidades bajas o medias	•	•	•		•		
VII. Rezagados con capacidades altas o muy altas	•	•	•	•	•	•	•
VIII. Rezagados con capacidades bajas o medias	•	•	•		•		

Fuente: PNUD México, 2018.

G. Conclusiones: herramientas acordes con las capacidades y con el desarrollo humano

Este capítulo presentó herramientas que difieren en su grado de complejidad, en su ámbito de aplicación y en los productos que es posible obtener con ellas. Para algunos municipios, las más básicas pueden ser redundantes o agregar poco valor. Por ejemplo, para municipios urbanos, con una alta densidad poblacional y que en general cuentan con capacidades altas o muy altas. Para otros

municipios, las herramientas más complejas, como la metodología de combos, pueden agregar mucho valor, pero demandan capacidades técnicas altas o requieren acompañamiento para su implementación. Poner en práctica estas soluciones es un reto en sí mismo.

Por lo tanto, la tabla 5.8 propone las más idóneas para cada tipo de municipio, en función de su desarrollo humano y de sus capacidades existentes. La clasificación sugiere las herramientas y esquemas de financiamiento alternativos que podrían poner en práctica de forma inmediata.

Es recomendable que el uso de las herramientas planteadas en este capítulo siga el curso del ciclo de las políticas, programas o proyectos: definición del problema, formulación de alternativas de solución, implementación, monitoreo y evaluación. Por ejemplo, es conveniente usar la herramienta de combos durante las etapas de definición y formulación.

La aplicación de las herramientas puede generar resultados positivos. Sin embargo, serán esfuerzos limitados y con alcance menor si no se acompañan de las reformas planteadas en el capítulo 4 de este Informe.



Conclusiones

El reto es transformar a México desde los municipios

La Agenda 2030 fue articulada, por los Estados que la adoptaron, como una plataforma de acción mundial para alcanzar la sostenibilidad global, económica y medioambiental. Esta visión parte de los mismos principios que definen el desarrollo sostenible: universalismo y sustentabilidad económica, social y medioambiental. Construir políticas públicas desde estas dos visiones, relacionadas entre sí, conduce a mejorar la calidad de vida de las personas, fortalece sus libertades y sus capacidades a fin de actuar o perseguir las metas que anhelan. En otras palabras, conduce a mejorar el desarrollo humano. De ahí la importancia de alinear el trabajo de los gobiernos a la Agenda 2030.

La adopción de esta Agenda, de sus 17 ODS y 169 metas, es una forma de mejorar el desarrollo humano de los países y regiones. Su adopción local es fundamental para lograr resultados tangibles. En el caso de México, los gobiernos municipales son los más cercanos a la población, por lo que potencialmente son quienes pueden lograr una incidencia más directa en el desarrollo humano de sus comunidades.

Para hacer esto realidad, es necesario alinear sus planes de desarrollo municipal a las metas de los ODS y fortalecer a sus administraciones públicas, con objeto de que sean capaces de implementar acciones efectivas.

A fin de apoyar en dicha tarea, este Informe presentó los resultados del desarrollo humano para los municipios de México, de 2010 y 2015; pero también mostró un diagnóstico, disponible para cada

gobierno municipal, de sus capacidades funcionales. Ambos elementos permiten identificar y focalizar los territorios donde es más urgente actuar para fortalecer a los gobiernos y emprender acciones de desarrollo.

A. La desigualdad en el crecimiento del IDH es un fenómeno regional y México es parte de él

En 2015 el IDH de Latinoamérica y el Caribe fue de 0.754, por lo que se consideraba una región de desarrollo humano alto. No obstante, en el interior de la región se perciben algunas desigualdades. En un extremo, en 2015, tenemos a Chile, con IDH de 0.840 (muy alto), y en el otro, a Haití, con un IDH de 0.493 (bajo) en ese mismo año.

En términos de crecimiento, entre 2010 y 2015, el IDH promedio de Latinoamérica y el Caribe creció a una tasa de 0.62% anual, por debajo del promedio mundial de 0.68% anual. Pero, al ver los países de la región, tenemos valores extremos como Guatemala con 1.09% anual y Cuba con -0.18% anual.

México es considerado un país con un IDH alto, junto con países como Costa Rica, Cuba y Brasil. El IDH de México pasó de 0.743 en 2010 a 0.767 en 2015, lo que implica un crecimiento de 0.64% anual, muy similar al de Latinoamérica y el Caribe (0.62%) y al de Colombia (0.63%). A pesar de lo anterior, las tasas de crecimiento anual de otros países

de la región fueron superiores a las de México; por ejemplo, Guatemala (1.09%), Nicaragua (0.98%) y Bolivia (0.97%); pero el crecimiento de México fue mayor al de países como Cuba (-0.18%), El Salvador (0.09%) y Trinidad y Tobago (0.21%).

Lo anterior expone que, en la región hay una tendencia de crecimiento lento y desigual en el IDH de sus países. Esta tendencia es muy similar a la que ocurre en el interior de México, específicamente con sus municipios, como este Informe muestra.

B. Desarrollo humano en los municipios de México: crecimiento lento y desigual

En 2015 la mayoría de los municipios del país tenía un IDH medio (57.9%), seguido de aquellos con un IDH alto (32.5%), y muy pocos municipios tenían un IDH bajo (5.4%) o muy alto (4.2%). Hay un avance en el crecimiento del desarrollo humano en los municipios, pero esto ha ocurrido a un ritmo lento y con marcadas desigualdades entre municipios, así como en el interior de los estados y entre regiones del país.

Un ejemplo de esta desigualdad es el hecho de que, en 2015, 79% de la población del país vivía en municipios con IDH alto o muy alto. Sin embargo, en estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán, la mitad o más de sus habitantes vivía en municipios con un IDH medio o bajo. Por el contrario, en Baja California Sur, Colima, Baja California y la Ciudad de México, todos sus habitantes viven en municipios o alcaldías con un IDH alto o muy alto.

En promedio, hay avances, aunque a un ritmo lento, con tasas que van desde 0.002% hasta 3.56% de crecimiento anual, con un promedio nacional de crecimiento anual de 0.59%. Un claro ejemplo de la desigualdad en el crecimiento del IDH entre los municipios es el caso de Oaxaca. En esta entidad están dos de los municipios con mayor crecimiento entre 2010 y 2015: San Raymundo Jalpan (12.6%) y Santa Lucía Miahuatlán (12.2%); al mismo tiempo, 10 de sus municipios tuvieron las menores tasas de crecimiento en el periodo.

Al considerar el factor geográfico, algunos municipios del norte y centro del país forman clusters de desarrollo alto, mientras que otros del sur integran clusters de desarrollo humano bajo. Los municipios

en el interior de estos clusters comparten características y tendencias similares en su IDH, por lo que implementar políticas aceleradoras en los centros de desarrollo de estos clusters tiene un efecto de contagio o arrastre con los municipios vecinos. Una implicación directa es la necesidad de partir de diagnósticos y diseñar políticas intermunicipales, con enfoque territorial/regional, principalmente en las 74 zonas metropolitanas del país.

C. Disparidades en educación, salud e ingreso en los municipios

En 2015, la mayor parte de los municipios del país tenía un Índice de Educación bajo, mientras que sólo cinco de cada 100 municipios contaban con un valor alto o muy alto en este indicador. Entre 2010 y 2015, este fue el componente del IDH que más mejoró, ya que tuvo un incremento de 6.2% en el periodo.

A diferencia del panorama educativo, en 2015 la mayoría de los municipios del país tenía un Índice de Salud muy alto (59.1%) o alto (34.9%). Sin embargo, este componente fue el de menor crecimiento promedio (0.57%) de 2010 a 2015.

El último componente del IDH municipal, el Índice de Ingreso, muestra un crecimiento mayor al de salud, pero menor al de educación (1.86% acumulado en el periodo).

Para los tres componentes, los municipios más rezagados mejoraron a una tasa más alta que aquellos que partieron de un estatus más alto en 2010. Esto sugiere el cierre de brechas, en promedio, entre los más y menos rezagados.

Sin embargo, estos promedios esconden realidades particulares. Hay municipios que siguen rezagándose y cuya diferencia con los más avanzados se ha incrementado.

El balance general deja ver logros, aunque insuficientes, para no dejar a nadie atrás. Este diagnóstico, por sí mismo, muestra los municipios de atención prioritaria y los que brindan las condiciones más favorables a sus habitantes para su desarrollo humano. Sin embargo, para acelerar el paso no bastan los diagnósticos.

D. Mejorar el IDH a partir de soluciones locales

Las razones de las diferencias en el IDH y sus componentes, expuestas en este Informe, son tan diversas que no es posible encontrar una explicación única. Asimismo, su identificación excede los límites de este Informe. Dichas diferencias se relacionan con los procesos históricos, con el crecimiento económico y con sus determinantes, el respeto al estado de derecho, la estabilidad política, la ubicación geográfica, entre otras variables propias de cada municipio o región.

La razón por la que el IDH de un municipio creció, o decreció, puede variar de uno a otro. Por ejemplo, en algunos municipios son más importantes las acciones que contribuyen a mejorar el componente de salud, mientras que en otros las acciones dedicadas a la educación pueden tener un impacto mayor. Asimismo, hay diferencias en la efectividad de las políticas de un municipio pequeño a uno grande, de uno rural a uno urbano, de uno agrícola a uno manufacturero, de uno que es capital del estado a uno que está en la periferia, entre otras situaciones.

Lo que sí resulta homogéneo para todos es el papel clave que pueden desempeñar los municipios a fin de incidir en el desarrollo humano, incluso de regiones adyacentes a las propias, como lo muestra el análisis de distribución espacial.

La acción gubernamental local es esencial para mejorar el desarrollo humano en el país. Normativamente, los municipios tienen facultades para emprender acciones que inciden en prácticamente todos los ODS, ya sea directa o indirectamente. Sin embargo, sus capacidades reales son limitadas y desiguales, y en la mayor parte los casos, se relacionan con la debilidad financiera de los gobiernos municipales y con los incentivos negativos que impone el federalismo fiscal vigente.

Una de las aportaciones más significativas de este reporte fue el análisis de dichas capacidades en los municipios mediante el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). Este Índice es un instrumento al alcance de los gobiernos municipales, así como estatales y nacional, a fin de orientar el fortalecimiento de capacidades a la par del emprendimiento de proyectos de desarrollo.

En 2016, la mayoría de los municipios del país tuvo un grado bajo (31.6%) o medio (36.5%) en su

ICFM. Lo anterior implica que, además de adoptar la Agenda 2030 y emprender acciones por el desarrollo humano, es importante invertir en fortalecer las administraciones públicas municipales y disminuir su rezago.

Como en el caso del IDH y sus componentes, hay una disparidad muy marcada en las capacidades de los municipios. Por ejemplo, en Tlaxcala y Oaxaca menos de 5% de sus municipios poseen un ICFM alto o muy alto, mientras que en la Ciudad de México, Baja California Sur y Baja California, más de 80% de sus municipios se encuentra en alguna de estas dos categorías. Algo similar ocurre en el interior de las entidades; por ejemplo, en Coahuila, el valor promedio del ICFM es de 0.490, pero sus valores extremos son de 0.072 para el municipio de Morelos y 0.854 en Piedras Negras.

Al igual que en el IDH, hay diversas razones tras esta heterogeneidad en las capacidades municipales. Es recomendable profundizar en este tema, ya que según sea su naturaleza —endógena o exógena—, será posible definir el tipo de estrategia que se seguirá.

Si las causas del rezago en capacidades institucionales son endógenas; es decir, si se debe a precondiciones de los gobiernos municipales, llevar a cabo una estrategia de fortalecimiento de capacidades diferenciada por tipo de municipio podría ser lo más adecuado. No obstante, si las causas son exógenas, este tipo de estrategia podría ser menos efectiva, pues los municipios más adelantados mejorarían a tasas más altas que los más atrasados.

La identificación de estas causas es necesaria, pero sólo puede hacerse desde el ámbito local. Sin embargo, es posible impulsar reformas que mejoren el entorno de todos los municipios y que tengan efectos positivos en sus capacidades y en el desarrollo humano de sus habitantes.

Para avanzar en esta dirección, el presente documento expone 16 recomendaciones para mejorar el entorno institucional y el liderazgo comprometido con la Agenda 2030, así como para fomentar las soluciones fundamentadas en el conocimiento y en la rendición de cuentas. Estas recomendaciones requieren la participación de diversas instituciones y actores públicos, pero sobre todo, de los propios gobiernos municipales, cuyo papel será esencial y responderá a los incentivos que las propuestas crearán en su conjunto.

Es imprescindible que las 16 propuestas sean entendidas como partes de un rompecabezas. En conjunto, las recomendaciones pueden integrar un mecanismo que movilizará acciones de los tres ámbitos de gobierno, brindará mayores recursos a los municipios, establecerá incentivos a favor del desarrollo sostenible y demandará mayores resultados de la acción pública en el bienestar de las personas. Impulsar esta transformación es posible y por ello constituye el propósito principal del presente Informe de Desarrollo Humano.



Anexo 1

Tendencias del desarrollo humano y de las capacidades funcionales en los municipios de cada entidad federativa¹

¹ Para las fichas sobre desarrollo humano municipal (la primera ficha de cada estado):

- El IDH y sus componentes de Educación, Salud e Ingreso corresponden a los promedios de los municipios que integran la entidad, ponderados por la población de cada uno. Por lo tanto, no deben interpretarse como indicadores de desarrollo humano estatales, cuyo cálculo demanda un método de agregación diferente.

Para las fichas sobre capacidades municipales (la segunda ficha de cada estado):

- El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) mide el grado de desarrollo de cinco capacidades funcionales de las administraciones públicas municipales del país (involucrar actores relevantes, diagnosticar, formular políticas y estrategias, presupuestar, gestionar e implementar, y evaluar), y calcula un subíndice para cada una y un Índice general que las agrupa. El ICFM y sus componentes van del 0 al 1, donde un valor más alto significa mejores capacidades funcionales (el Anexo 5 describe con detalle la metodología de este Índice). Los valores de las categorías del ICFM son los siguientes: bajo (menor a 0.142), medio (de 0.142 a 0.275), alto (de 0.275 a 0.451) y muy alto (0.451 y más).
- La clasificación de los municipios, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015, incluye cuatro categorías principales: *Avanzados*: municipios que en 2010 contaban con un IDH alto o muy alto y que tuvieron un valor mayor en 2015. *Seguidores*: municipios que tenían un IDH bajo o medio en 2010 y que alcanzaron un valor mayor en 2015. *Estandados*: municipios con un IDH alto o muy alto en 2010, pero que obtuvieron un valor menor para 2015. *Rezagados*: municipios cuyo IDH era bajo o medio en 2010 y que no lograron mejorarlo para 2015.

AGUASCALIENTES

- El promedio del IDH de los municipios de Aguascalientes es alto, con un valor igual a 0.789. El Índice de Salud es el más adelantado entre los municipios de esta entidad (0.920); le siguen el de Ingreso (0.798) y el de Educación (0.670).
- En 2015, tres municipios de Aguascalientes alcanzaron un IDH medio, siete lograron un valor alto y uno muy alto. En términos poblacionales, 9% de los habitantes de esta entidad vivía en municipios con desarrollo humano medio. Este porcentaje es menor al promedio nacional (21%).
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de la entidad mejoró 2.0%, a una tasa de crecimiento igual a 0.40% anual, la cuarta más baja del país en este periodo (el crecimiento promedio nacional fue de 0.59% anual). Los 11 municipios del estado mejoraron su IDH, con tasas de crecimiento promedio anual de 0.23% en Aguascalientes, a 1.17% en El Llano. Aunque todos los municipios aumentaron su IDH, dos ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor (Cosío y Tepezalá).
- En el estado, seis de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, lo aumentaron para 2015. El resto también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los índices de Educación e Ingreso crecieron a tasas anuales de 1.08% y 0.53% respectivamente, pero el de Salud decreció a un paso de -0.42% anual.
- Aguascalientes es el vigésimo séptimo estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 12 puntos entre su municipio con mayor IDH, Aguascalientes, y el más rezagado, Calvillo.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 16 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, pero al ritmo promedio de crecimiento observado, a Calvillo, el municipio de menor IDH, le llevaría 40 años lograr el desarrollo humano de la alcaldía de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 21 años alcanzar al municipio de Aguascalientes.

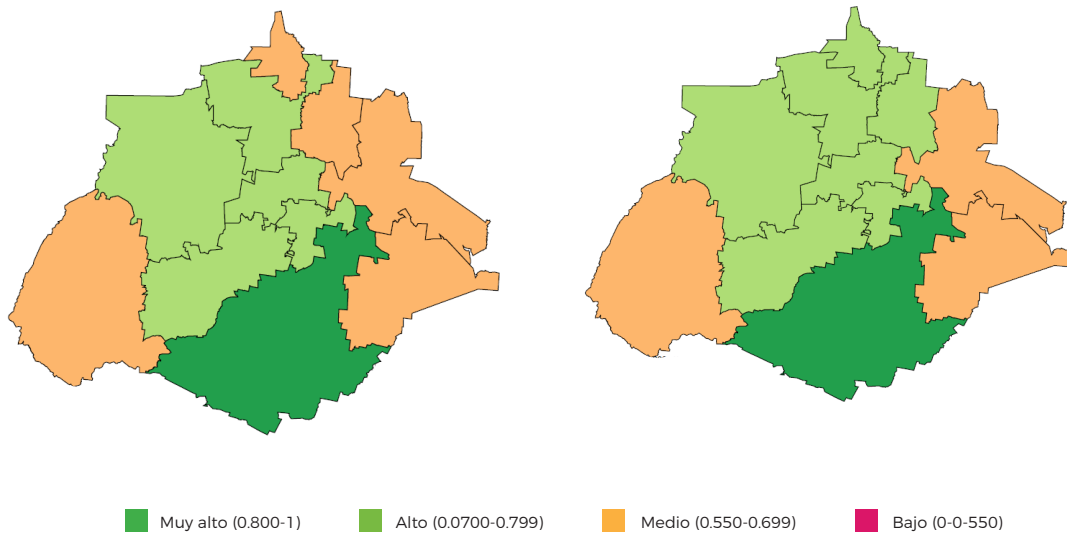
Hay avances en todos los municipios, pero a un ritmo menor al promedio nacional

MAPA A1.

Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Aguascalientes, en 2010 y 2015

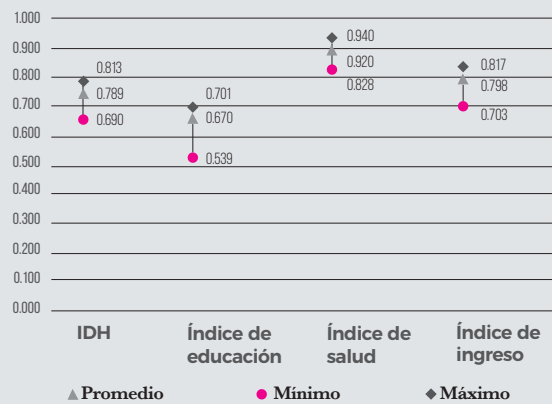
2010

2015



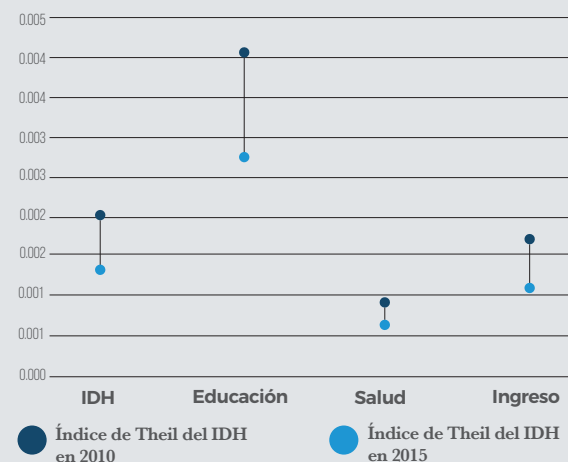
GRÁFICA A1.

Promedio, máximos y mínimos municipales en Aguascalientes en 2015 (IDH y sus tres componentes)



GRÁFICA A2.

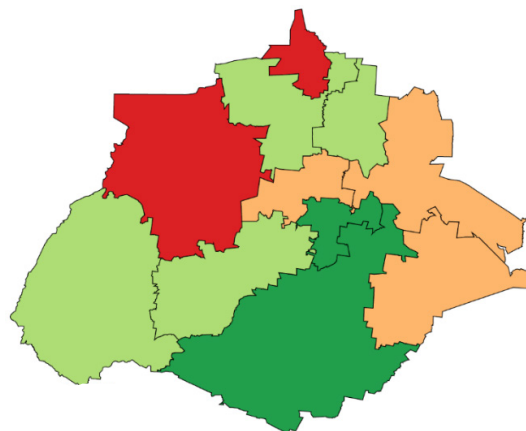
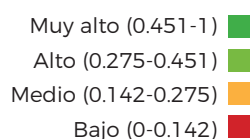
Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Aguascalientes (IDH y sus tres componentes). Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

AGUASCALIENTES

MAPA A2.
ICFM en los municipios de
Aguascalientes en 2016

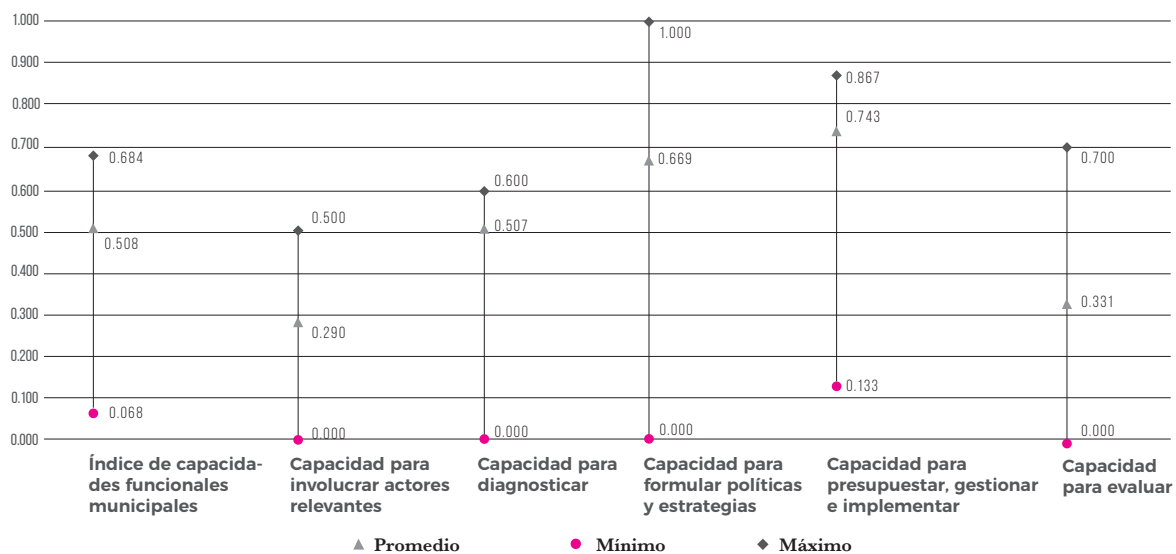


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios del estado tienen el promedio más alto del país en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), aunque su valor promedio (0.508) se encuentra lejos de los valores más altos del ICFM, lo que significa que aún hay un largo camino por recorrer para fortalecer las capacidades de los municipios de Aguascalientes.
- San Francisco de los Romo y Aguascalientes lograron un ICFM muy alto. Jesús María, Calvillo, Tepezalá y Rincón de los Ramos alcanzaron un ICFM alto, Pabellón de Arteaga, Asientos y El Llano tuvieron un valor medio; en cambio, San José de Gracia y Cosío obtuvieron un ICFM bajo, de apenas 0.086 y 0.068, respectivamente. Estos dos municipios cuentan con capacidades muy limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Aguascalientes es mayor al nacional, pero hay contrastes. La capacidad mejor evaluada es la relativa a presupuestar, gestionar e implementar proyectos (0.743), le siguen la capacidad para formular políticas y estrategias (0.669); la capacidad para diagnosticar (0.508); la relativa a evaluar programas y proyectos (0.331) y la capacidad para involucrar actores relevantes (0.290). El bajo desarrollo de las capacidades para involucrar actores contrasta con su importancia para los gobiernos locales, que enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- La desigualdad entre las capacidades de los municipios es amplia. La diferencia entre los municipios con mayor y menor ICFM (San Francisco de los Romo y Cosío) es de 62 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 50 puntos en la capacidad para involucrar actores relevantes.
- En Aguascalientes, hay una alta correlación entre el IDH y el ICFM (0.732). Dicha correlación posee implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla A1 muestra esta información).

Capacidades aún rezagadas, pero mejores que en otras entidades

GRÁFICA A3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Aguascalientes en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA A1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Aguascalientes

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	4	0.314	0.567	0.709	0.803	0.364
	II. Medias o bajas	2	0.316	0.0839	0.28	0.562	0.000
Seguidores	III. Altas o muy altas	2	0.218	0.354	0.864	0.341	0.327
	IV. Medias o bajas	3	0.025	0.134	0.217	0.441	0.113
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

BAJA CALIFORNIA

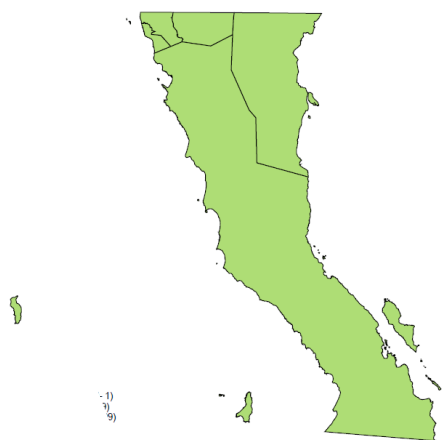
- En los municipios de Baja California, el promedio de su IDH es el tercero más alto del país (0.804). Según la escala internacional, el valor de este indicador es muy alto. De los tres componentes del IDH, el Índice de Salud es el más avanzado (0.925); le siguen el de Ingreso (0.813) y el de Educación (0.691).
- En 2015, tres municipios del estado tuvieron un IDH alto y dos muy alto. Baja California es una de las cuatro entidades del país, junto con Baja California Sur, la Ciudad de México y Colima, donde ninguna persona vive en municipios con desarrollo humano medio o bajo.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Baja California aumentó 2.91%, a una tasa de crecimiento igual a 0.57% anual, ligeramente menor al promedio nacional (0.59%). Los cinco municipios del estado contaban con un IDH alto o muy alto en 2010 y lo mejoraron, a tasas promedio similares, de 0.42% anual en Tecate, a 0.73% en Mexicali. Tijuana y Mexicali ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, de alto a muy alto.
- Los tres índices que integran el IDH crecieron en los municipios del estado: el de Educación a 1.19% anual, el de Ingreso a 0.24% y el de Salud a 0.29%.
- Baja California es el estado menos desigual del país, según el desarrollo humano promedio de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Ensenada, tiene un IDH apenas 5 puntos menor al más desarrollado, Mexicali.
- La mayor brecha es la de salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 10 puntos. Le siguen Educación e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano aumentó ligeramente, sobre todo en salud.
- Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Ensenada le llevaría 47 años lograr el desarrollo humano de la alcaldía de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 14 años alcanzar a Mexicali.

El desarrollo humano continúa mejorando en todos sus municipios

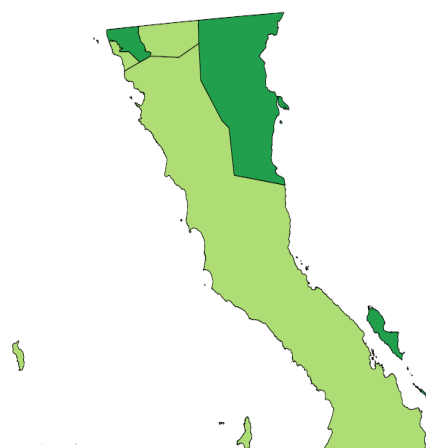
MAPA BC1.

Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Baja California, en 2010 y 2015

2010



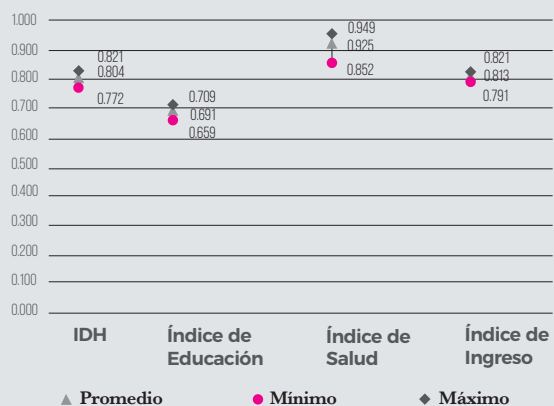
2015



■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

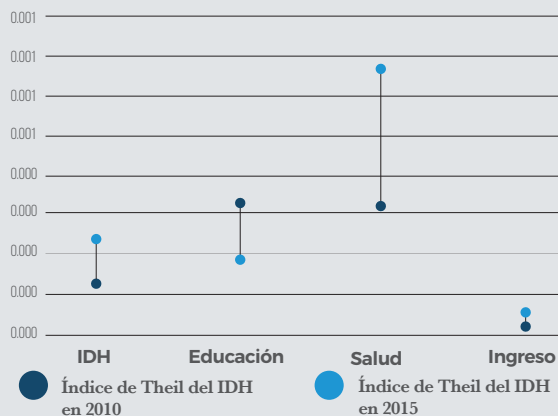
GRÁFICA BC1.

Promedio, máximos y mínimos municipales en Baja California en 2015 (IDH y sus tres componentes)



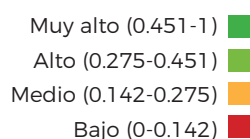
GRÁFICA BC2.

Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Baja California (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)

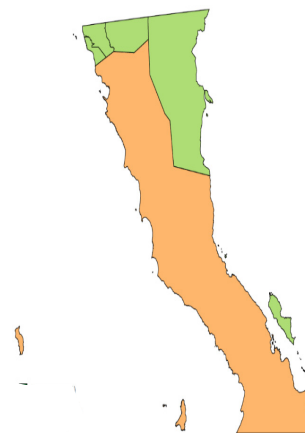


BAJA CALIFORNIA

MAPA BC2. ICFM en los municipios de Baja California en 2016



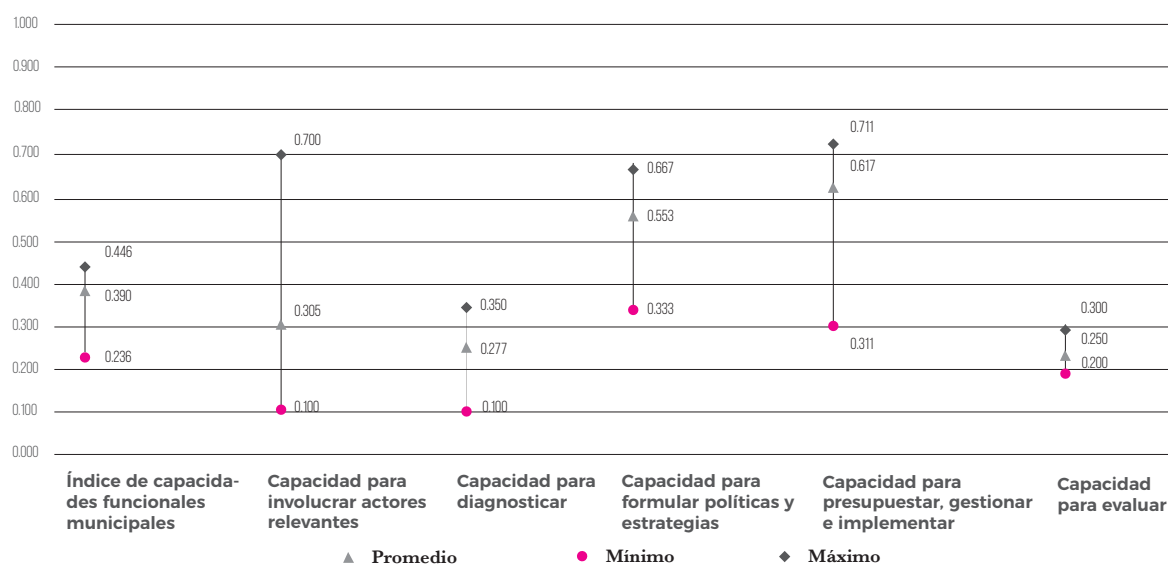
Fuente: PNUD México, 2018



- El promedio del Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) es igual a 0.390 en los municipios de Baja California. En comparación con el resto del país, este valor es alto y ubica a los municipios de esta entidad en el lugar 12 nacional.
- Tijuana, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate alcanzaron un ICFM alto, mientras que Ensenada obtuvo un valor medio en este indicador. Dos municipios, Mexicali y Tijuana, tuvieron un ICFM mayor al promedio nacional (0.446 y 0.391, respectivamente).
- En cuatro dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Baja California está por encima del nacional. Sólo en la capacidad para formular políticas y estrategias, el promedio de la entidad es menor. En el resto, el panorama es contrastante, ya que los valores de los sub-índices van de 0.617, en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar, a 0.250 en la capacidad para evaluar. El bajo desarrollo de la capacidad para evaluar indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo humano.
- Baja California es el estado menos desigual en desarrollo humano y en las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Tijuana y Ensenada) es de 21 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 60 puntos en la capacidad para involucrar actores relevantes, a 10 puntos en la capacidad para evaluar.
- En Baja California, hay una alta correlación entre el IDH y el ICFM (0.754), la segunda más alta entre los municipios de las 32 entidades de México. Esta correlación posee implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla BC1 muestra esta información).

Hay un largo camino por recorrer en las capacidades, pero la desigualdad es baja

GRÁFICA BC3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Baja California en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA BC1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Baja California

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	4	0.306	0.307	0.591	0.670	0.258
	II. Medias o bajas	1	0.300	0.100	0.333	0.311	0.2
Seguidores	III. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	IV. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

BAJA CALIFORNIA SUR

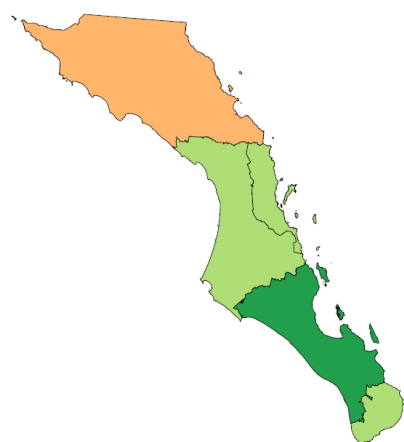
- En Baja California Sur, el promedio del IDH en sus municipios fue de 0.802, clasificado como muy alto. Se trata del cuarto promedio más alto del país. En la entidad, el promedio municipal del Índice de Salud es el más avanzado (0.900); le siguen Ingreso (0.829) y Educación (0.693).
- En 2015, cuatro municipios del estado tuvieron un IDH alto y uno muy alto. Es una de las cuatro entidades —junto con Baja California, la Ciudad de México y Colima— donde ninguna persona vive en municipios con un IDH medio o bajo.
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Baja California Sur aumentó 1.55%, a una tasa de crecimiento igual a 0.31% anual, menor al promedio nacional (0.59%). Los cinco municipios del estado mejoraron su IDH, a tasas anuales de 0.02% en Los Cabos, y a 1.41% en Loreto. Mulegé ascendió hacia una categoría de desarrollo humano mayor, de medio a alto. El IDH de Comondú, Loreto y Los Cabos ya era alto desde 2010, y el de La Paz, muy alto.
- Los Índices de Educación y Salud crecieron a tasas anuales de 0.78% y 0.26% respectivamente, pero el de Ingreso disminuyó a un ritmo de -0.10% anual.
- Baja California Sur es el segundo estado menos desigual del país, según los valores del IDH entre sus demarcaciones territoriales. El municipio más rezagado del estado, Mulegé, posee un IDH nueve puntos menor al más desarrollado, La Paz.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 14 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó, sobre todo en Salud.
- Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Mulegé le llevaría 17 años lograr el desarrollo humano de la alcaldía de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 8 años alcanzar a La Paz.

Mayor desarrollo humano y menor desigualdad

MAPA BCS1.

Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Baja California Sur, en 2010 y 2015

2010

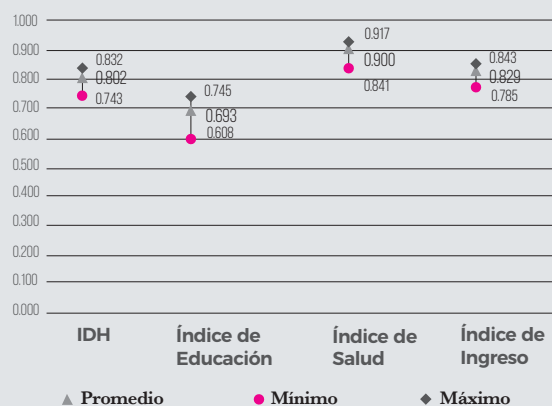


2015

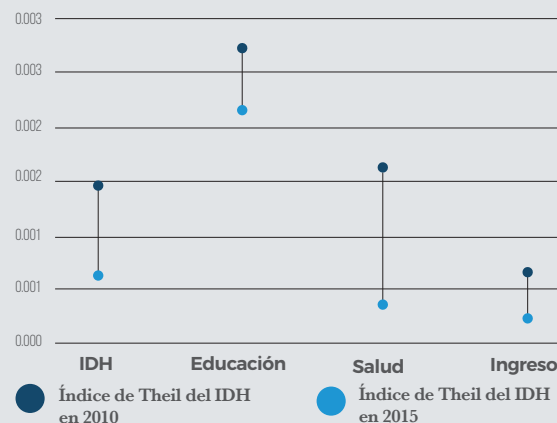


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA BCS1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Baja California Sur en 2015 (IDH y sus tres componentes)

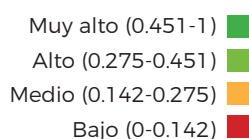


GRÁFICA BCS2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Baja California Sur (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



BAJA CALIFORNIA SUR

MAPA BCS2. ICFM en los municipios de Baja California Sur en 2016



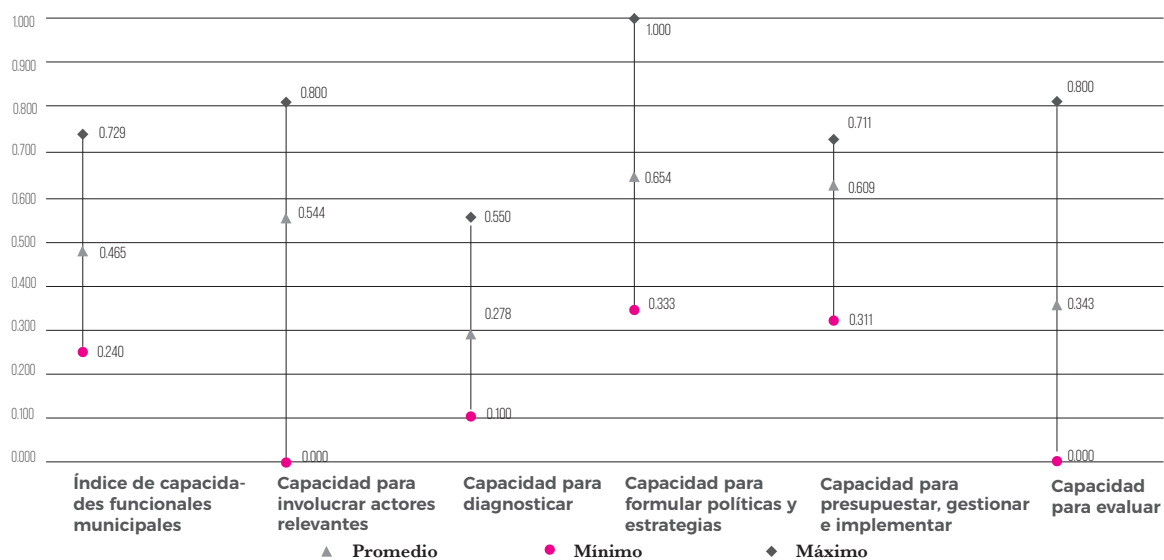
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de esta entidad tienen el quinto promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es muy alto (0.465).
- La Paz y Loreto lograron un ICFM muy alto; Mulegé y Los Cabos obtuvieron un valor alto, y Comondú es la única demarcación que alcanzó un ICFM medio. Dos municipios, Loreto y La Paz, tuvieron un ICFM mayor al promedio nacional (0.729 y 0.513, respectivamente).
- Sólo en una dimensión del ICFM, el promedio de los municipios de Baja California Sur es mayor al nacional (en las capacidades para formular políticas). En el resto, el panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.609, en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar, a 0.278 en la capacidad para diagnosticar. La falta de capacidades para diagnosticar revela que —más allá de la planeación formal, que debe cumplirse por un mandato normativo específico, pero que suele quedarse en letra muerta, y de la operación, que puede ser estratégica o improvisarse en el día a día— los gobiernos carecen de elementos básicos para que su planeación refleje las necesidades y la orientación estratégica de sus iniciativas y programas, lo cual reduce su potencial de impacto.
- Baja California Sur es la 15° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (La Paz y Comondú) es de 49 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 80 puntos en la capacidad para involucrar actores relevantes, a 40 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- En Baja California Sur, hay una alta correlación entre el IDH y el ICFM (0.829), la más alta entre los municipios de las 32 entidades de México. Esta correlación tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla BCS1 muestra esta información).

Desarrollo de capacidades comparativamente alto, pero aún lejos de lo ideal

GRÁFICA BCS3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Baja California Sur en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA BCS1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Baja California Sur

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	3	0.656	0.318	0.658	0.654	0.386
	II. Medias o bajas	1	0.100	0.100	0.333	0.489	0.2
Seguidores	III. Altas o muy altas	1	0.000	0.100	1.000	0.311	0.1
	IV. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

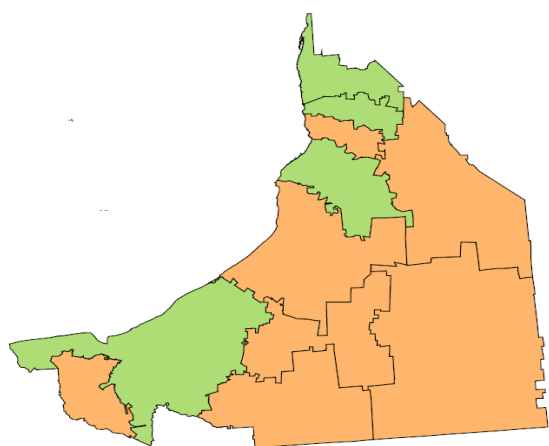
CAMPECHE

- El promedio de los municipios de Campeche es igual a 0.771, clasificado como alto, y se encuentra en el sitio 15 nacional. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.897), le siguen Ingreso (0.786) y Educación (0.652).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Campeche había alcanzado un desarrollo humano alto: tres tuvieron un IDH medio; seis alto; y dos muy alto. En términos poblacionales, 12% vivía en municipios con desarrollo humano medio, por debajo del promedio nacional (21%, este promedio incluye municipios con IDH bajo y medio).
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de la entidad mejoró 3.95%, a una tasa de crecimiento igual a 0.78% anual, por encima del promedio nacional (0.59%). Los 11 municipios mejoraron su IDH, con tasas de crecimiento promedio anual de 0.17% en Hopelchén, a 1.62% en Calakmul. Aunque todos los municipios aumentaron su IDH, seis ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor (Campeche, Carmen, Champotón, Escárcega, Palizada y Tenabo).
- En el estado, cuatro municipios contaban con un IDH alto o muy alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. El resto también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los tres índices que integran el IDH crecieron en los municipios del estado: el de Educación a 0.95% anual, el de Ingreso a 0.89% y el de Salud a 0.48%.
- Campeche es el décimo tercer estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 18 puntos entre su municipio con mayor IDH, Campeche, y el más rezagado, Calakmul.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 24 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio se mantuvo prácticamente igual; por lo tanto, el avance obtenido es insuficiente, al menos a mediano plazo, ya que a Calakmul le llevaría 24 años lograr el desarrollo humano de la alcaldía de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 15 años alcanzar al municipio de Campeche.

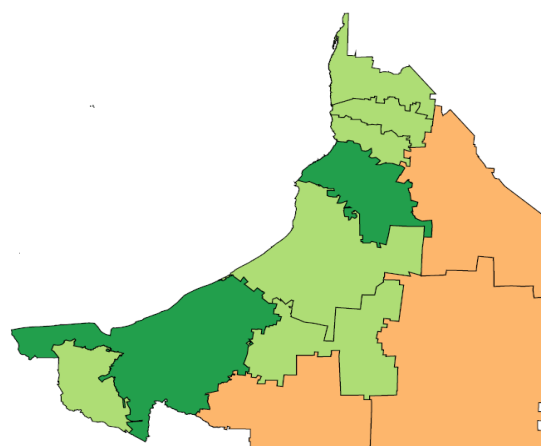
El desarrollo humano ha mejorado, pero la desigualdad persiste

MAPA CAM1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Campeche, en 2010 y 2015

2010

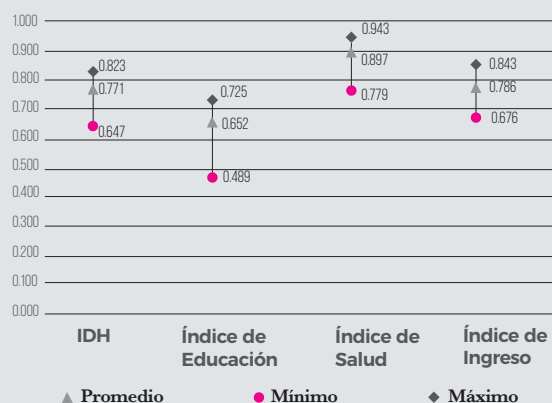


2015

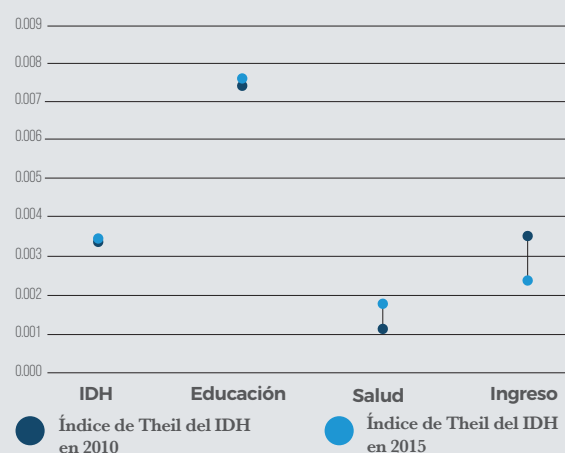


■ Muy alto (0.800-1) ■ Alto (0.700-0.799) ■ Medio (0.550-0.699) ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA CAM1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Campeche en 2015 (IDH y sus tres componentes)

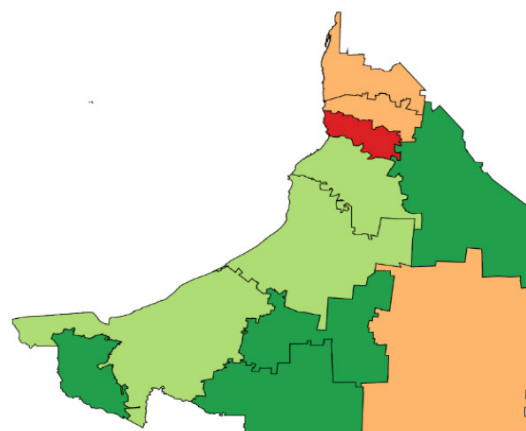
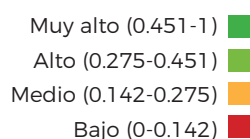


GRÁFICA CAM2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Campeche (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



CAMPECHE

MAPA CAM2. ICFM en los municipios de Campeche en 2016

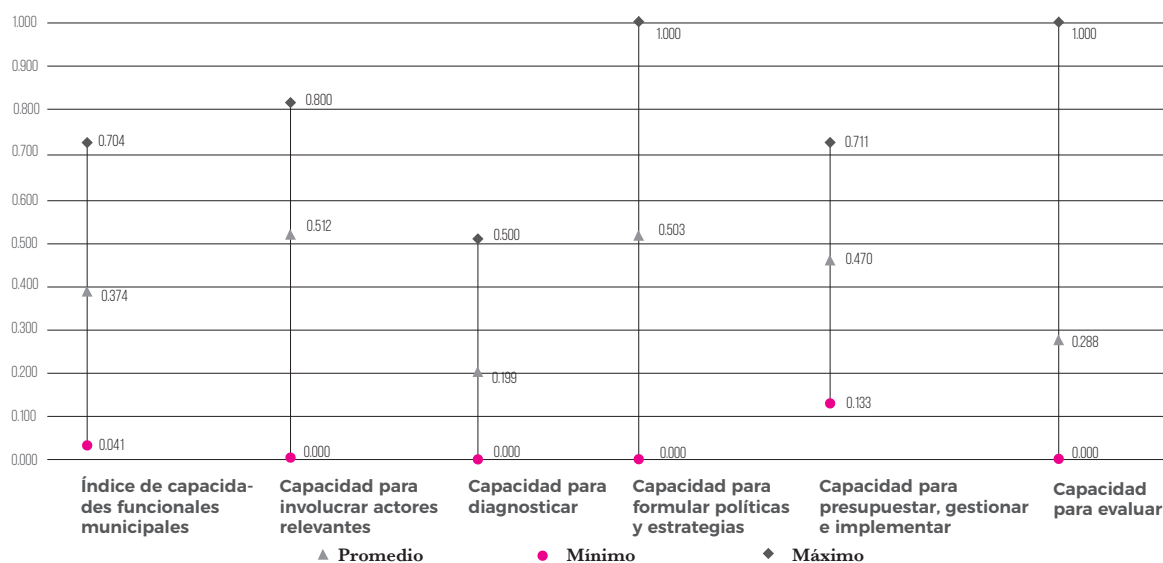


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios del estado tienen el 16° promedio más alto del país en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), con un valor promedio idéntico al nacional (0.374), el cual está lejos de los valores más altos del ICFM. Lo anterior significa que aún hay un largo camino por recorrer para el fortalecimiento de las capacidades de los municipios de Campeche.
- Escárcega, Hopalchén, Palizada y Candelaria lograron un ICFM muy alto. Champotón, Campeche y Carmen alcanzaron un ICFM alto; Calkiní, Hecelchakán y Calakmul tuvieron un valor medio; en cambio, Tenabo obtuvo un ICFM bajo, de apenas 0.041. Este municipio cuenta con capacidades muy limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Campeche es mayor al nacional (capacidades para involucrar actores y evaluar, con valores de 0.512 y 0.288, respectivamente), además de que hay contrastes. El subíndice de capacidad para formular políticas y estrategias es igual a 0.503. Le siguen la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar (0.470) y la relativa a la elaboración de diagnósticos (0.199). El atraso en el desarrollo de esta capacidad deja ver que —más allá de la planeación formal, que debe cumplirse por un mandato normativo específico, pero que suele quedarse en letra muerta— los gobiernos carecen de elementos básicos para que su planeación refleje las necesidades y la orientación estratégica de sus iniciativas y programas, lo cual reduce su potencial de impacto.
- La desigualdad entre las capacidades de los municipios de Campeche es de las menores en el país, pero no deja de ser amplia. La diferencia entre los municipios con mayor y menor ICFM (Escárcega y Tenabo) es de 66 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 50 puntos en la capacidad para diagnosticar.
- La correlación entre las capacidades de los municipios y su desarrollo humano tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla CAM1 muestra esta información).

Las capacidades de sus municipios son limitadas y similares al promedio nacional

GRÁFICA CAM3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Campeche en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA CAM1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Campeche

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	2	0.640	0.123	0.333	0.555	0.200
	II. Medias o bajas	2	0.529	0.129	0.274	0.330	0.0644
Seguidores	III. Altas o muy altas	5	0.301	0.405	1.000	0.358	0.611
	IV. Medias o bajas	2	0.027	0.109	0.242	0.311	0.000
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

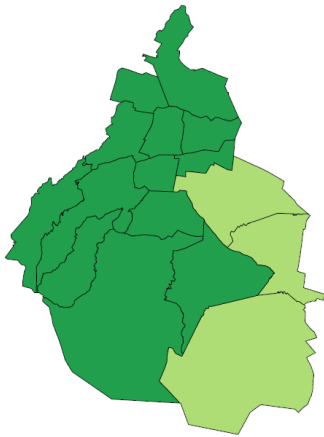
CIUDAD DE MÉXICO

- En la Ciudad de México, el promedio del IDH en sus demarcaciones fue de 0.844, el más alto del país. En la Ciudad, el promedio del Índice de Salud es el más alto (0.934), le siguen Ingreso (0.835) y Educación (0.770).
- De las 16 alcaldías de la Ciudad, 15 tuvieron un IDH muy alto; y una, alto. Es una de las cuatro entidades, junto con Baja California, Baja California Sur y Colima, donde ninguna persona vive en demarcaciones con un IDH medio o bajo.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de las alcaldías de la Ciudad de México aumentó 2.31%, a una tasa de crecimiento igual a 0.46% anual, por debajo del promedio nacional (0.59%). Xochimilco fue la única alcaldía que no mejoró su IDH en el periodo. El resto creció, de 0.08%, en Magdalena Contreras, a 0.92%, en Cuajimalpa. Tláhuac e Iztapalapa ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor.
- El Índice de Educación aumentó 0.88% anual, el de Ingreso 0.44% y el de Salud 0.05%.
- La Ciudad de México es la tercera entidad menos desigual del país. La alcaldía más rezagada, Milpa Alta, tiene un IDH 18 puntos menor a la más desarrollada, Benito Juárez.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre las demarcaciones con los valores máximo y mínimo es igual a 24 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio se mantuvo prácticamente idéntica.
- Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Milpa Alta le llevaría 43 años alcanzar el desarrollo humano de Benito Juárez.

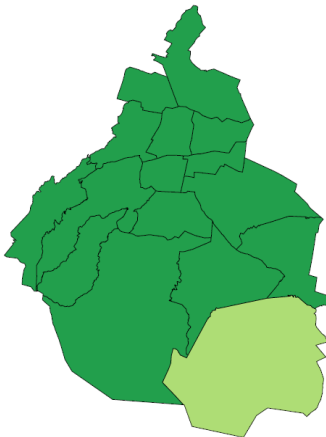
Las alcaldías tienen el IDH más alto, aunque la desigualdad se mantiene igual

MAPA CDMX1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de la Ciudad de México, en 2010 y 2015

2010

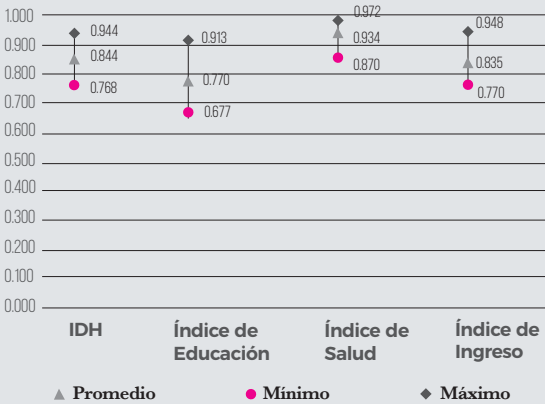


2015

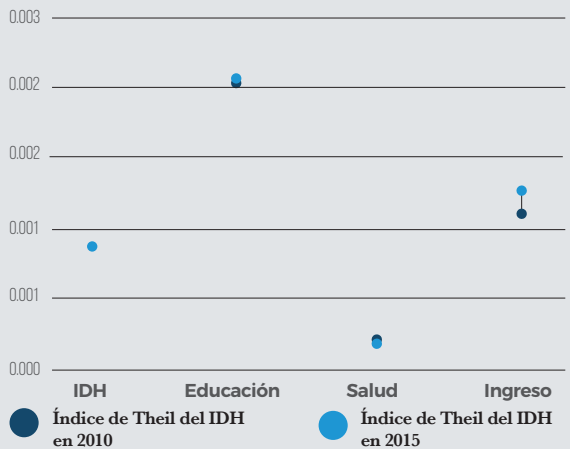


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA CDMX1. Promedio, máximos y mínimos municipales en la Ciudad de México en 2015 (IDH y sus tres componentes)



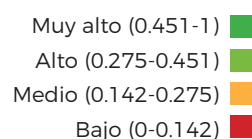
GRÁFICA CDMX2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de la Ciudad de México (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



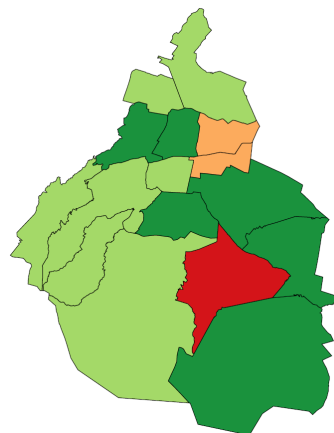
Fuente: PNUD México, 2018.

CIUDAD DE MÉXICO

MAPA CDMX2. ICFM en los municipios de la Ciudad de México en 2016



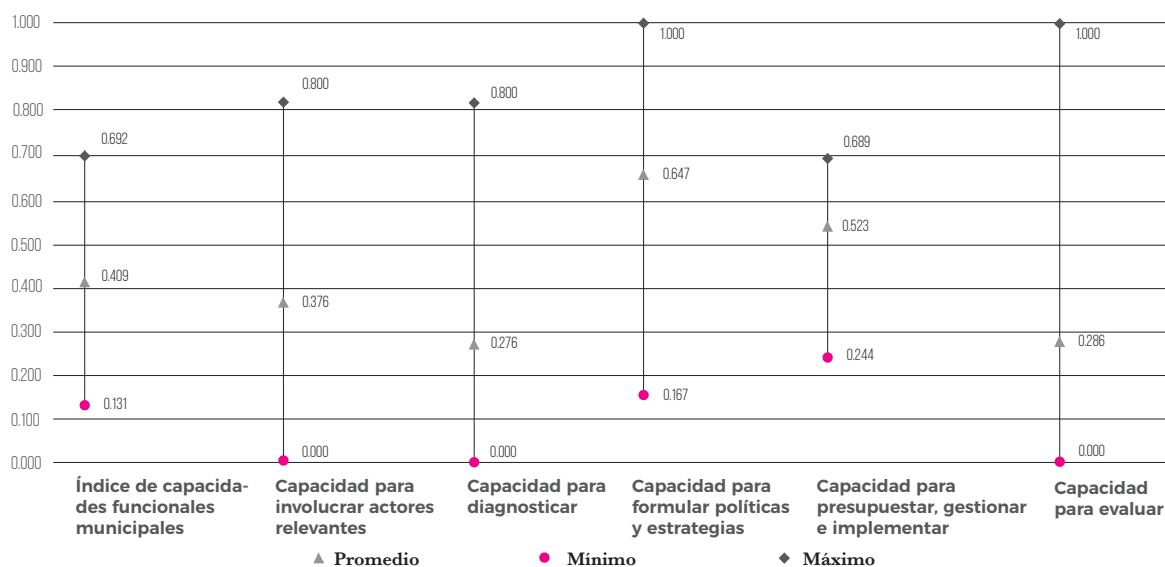
Fuente: PNUD México, 2018



- Las alcaldías de esta entidad tienen el décimo promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.409).
- Milpa Alta, Iztapalapa, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Tláhuac y Cuauhtémoc lograron un ICFM muy alto. Cuajimalpa, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Tlalpan, Magdalena Contreras, Gustavo A, Madero y Azcapotzalco alcanzaron un ICFM alto; Venustiano Carranza e Iztacalco tuvieron un valor medio; en cambio, Xochimilco obtuvo un ICFM bajo, de apenas 0.131. Esta demarcación cuenta con capacidades muy limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En cuatro dimensiones del ICFM, el promedio de las alcaldías de la Ciudad de México está sobre el nacional. Sólo en la capacidad para formular políticas y estrategias, el promedio de las demarcaciones de la entidad es menor. En el resto, el panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.523, en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar, a 0.286 en la capacidad para evaluar. El rezago en el desarrollo de las capacidades para evaluar indica que estos gobiernos suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo humano.
- La Ciudad de México es la 21° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus alcaldías. La diferencia entre las de mayor y menor ICFM es de 56 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre las alcaldías con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 44 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- La correlación entre las capacidades de las alcaldías y su desarrollo humano tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios y alcaldías que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla CDMX1 muestra esta información).

Las alcaldías tienen capacidades limitadas, a pesar de estar en la entidad con mayor IDH

GRÁFICA CDMX3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de la Ciudad de México en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA CDMX1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en la Ciudad de México

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	13	0.409	0.315	0.706	0.544	0.327
	II. Medias o bajas	2	0.248	0.052	0.254	0.467	0.000
Seguidores	III. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	IV. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	1	0.000	0.000	0.333	0.244	0.100
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

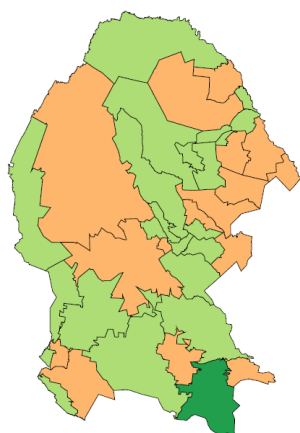
COAHUILA

- El IDH promedio de los municipios coahuilenses era alto en 2015, con un valor de 0.791, el séptimo entre los estados del país. En el estado, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.901), le siguen Ingreso (0.810) y Educación (0.678).
- En el mismo año, la mayoría de los municipios de Coahuila había alcanzado un desarrollo humano similar al promedio (alto): 21% (ocho) tuvo un IDH medio, 68% (26) alto y 11% (4) muy alto. En términos poblacionales, sólo 3% de los coahuilenses vivía en municipios con desarrollo humano medio, por debajo del promedio nacional (21%, este promedio incluye municipios con IDH bajo y medio).
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Coahuila aumentó 2.69%, a una tasa de crecimiento igual a 0.53% anual, menor al promedio nacional (0.59%). El avance y retroceso de sus municipios llevó ritmos diferentes, que van de -0.16% anual, en Piedras Negras, a 2.55% en Abasolo. En total, 36 municipios (95%) tuvieron un IDH mayor y 12 (32%) ascendieron en la escala de desarrollo humano; por ejemplo, de bajo a medio.
- En Coahuila, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 19 lo aumentaron para 2015. Por su parte, otros 17 también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio. En contraste, dos partieron de un IDH alto o muy alto en 2010, pero decayeron en 2015: Piedras Negras y Morelos.
- Los índices de Educación e Ingreso crecieron a tasas anuales de 1.02% y 0.68% respectivamente, pero el de Salud disminuyó a un ritmo de -0.10% anual.
- Coahuila es la séptima entidad menos desigual del país, al comparar el desarrollo humano entre sus municipios. La diferencia es de 18 puntos entre su municipio con mayor IDH, Torreón, y el más rezagado, Viesca.
- Las mayores brechas, entre los municipios de Coahuila, son Ingreso y Salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 24 puntos.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano municipal fue prácticamente la misma. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Viesca le llevaría 45 años lograr el desarrollo humano de la alcaldía de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 28 años alcanzar a Torreón.

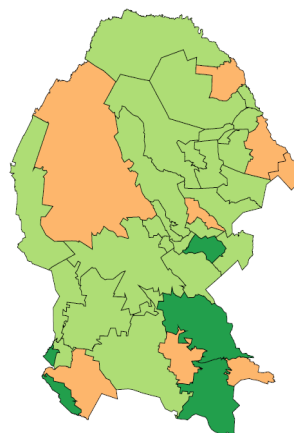
El desarrollo humano municipal ha avanzado lentamente, a un paso menor al nacional

MAPA COA1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Coahuila, en 2010 y 2015

2010

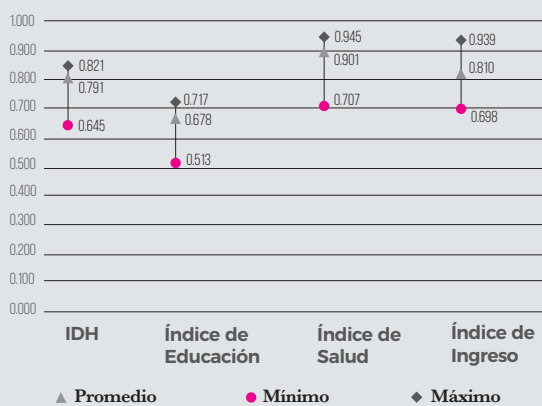


2015

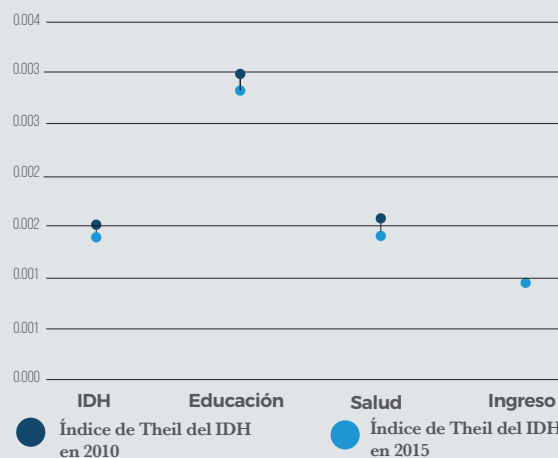


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA COA1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Coahuila en 2015 (IDH y sus tres componentes)



GRÁFICA COA2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Coahuila (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



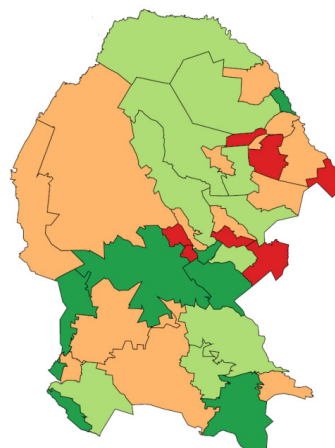
Fuente: PNUD México, 2018.

COAHUILA

MAPA COA2. ICFM en los municipios de Coahuila en 2016



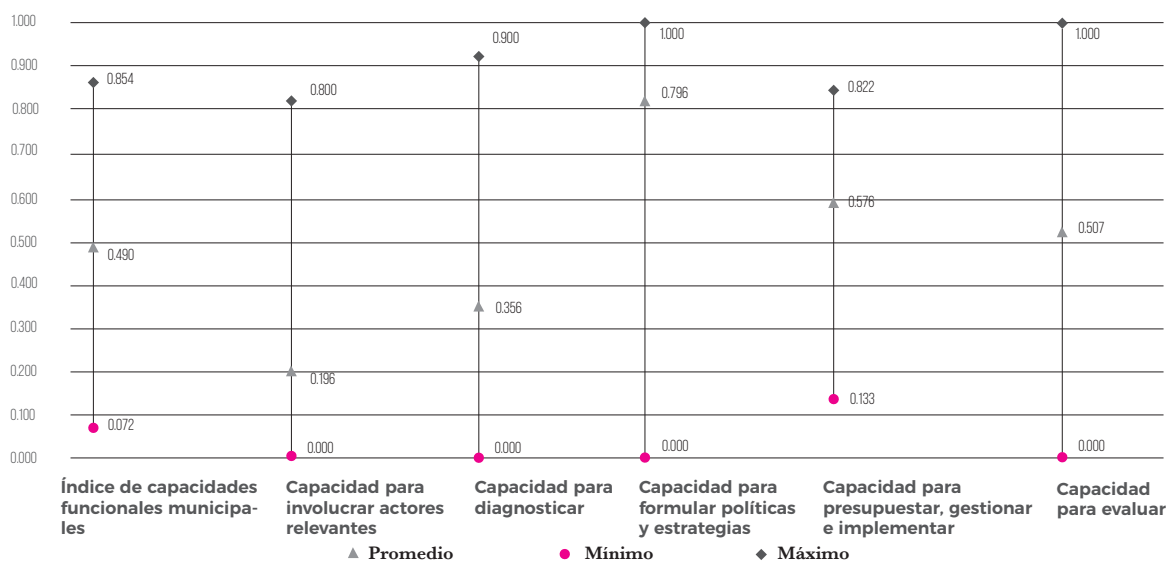
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de esta entidad tienen el segundo promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es muy alto (0.490).
- Siete de los municipios de Coahuila lograron un ICFM muy alto. Diez alcanzaron un ICFM alto; 14 tuvieron un ICFM medio y siete obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Morelos, con un valor de 0.072 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En cuatro dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Coahuila está por encima del nacional. Sólo en la capacidad para involucrar actores relevantes, el promedio de la entidad es menor. En el resto, el panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.796, en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar, a 0.356 en la capacidad para diagnosticar. El atraso en el desarrollo de las capacidades para involucrar actores contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Coahuila es la 18ª entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Piedras Negras y Morelos) es de 78 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 69 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- En Coahuila, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.561), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla COA1 muestra esta información).

El promedio de capacidades es comparativamente alto, pero muy lejos de ser suficiente

GRÁFICA COA3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Coahuila en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA COA1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Coahuila

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	10	0.176	0.379	0.849	0.622	0.566
	II. Medias o bajas	9	0.106	0.100	0.428	0.307	0.0928
Seguidores	III. Altas o muy altas	6	0.268	0.290	0.949	0.411	0.383
	IV. Medias o bajas	11	0.266	0.052	0.415	0.299	0.0155
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.500	0.850	1.000	0.822	1.000
	VI. Medias o bajas	1	0.000	0.000	0.000	0.378	0.000
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

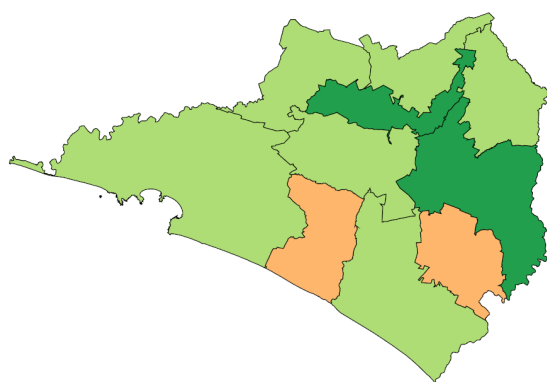
COLIMA

- El promedio de los municipios de Colima es igual a 0.791, clasificado como alto, y es el sexto del país. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.916), le siguen Ingreso (0.804) y Educación (0.673).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Colima había alcanzado un desarrollo humano alto (8) y 3 muy alto. Es una de las cuatro entidades, junto con Baja California, Baja California Sur y la Ciudad de México, donde ninguna persona vive en municipios con un IDH medio o bajo.
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de la entidad mejoró 2.49%, a una tasa de crecimiento igual a 0.49% anual, por debajo del promedio nacional (0.59%). Los 10 municipios mejoraron su IDH, con tasas de crecimiento promedio anual de 0.26% en Tecomán, a 0.78% en Coquimatlán. Aunque todos los municipios aumentaron su IDH, sólo dos ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor (Ixtlahuacán y Armería).
- En el estado, ocho municipios contaban con un IDH alto o muy alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. El resto, también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en los municipios de Colima: el de Educación a 1.03% anual, el de Salud a 0.33% y el de Ingreso a 0.08%.
- Colima es el vigésimo segundo estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 14 puntos entre su municipio con mayor IDH, Villa de Álvarez, y el más rezagado, Ixtlahuacán.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 23 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- Entre 2010 y 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio se mantuvo prácticamente igual. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Ixtlahuacán le llevaría 71 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 44 años alcanzar al municipio de Villa de Álvarez.

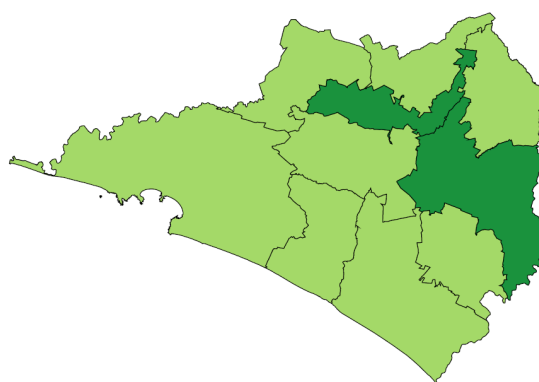
Los municipios tienen un desarrollo humano alto, pero con un amplio margen de mejora

MAPA COL1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Colima, en 2010 y 2015

2010

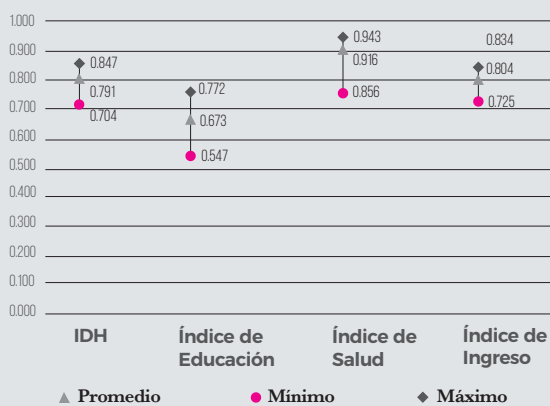


2015

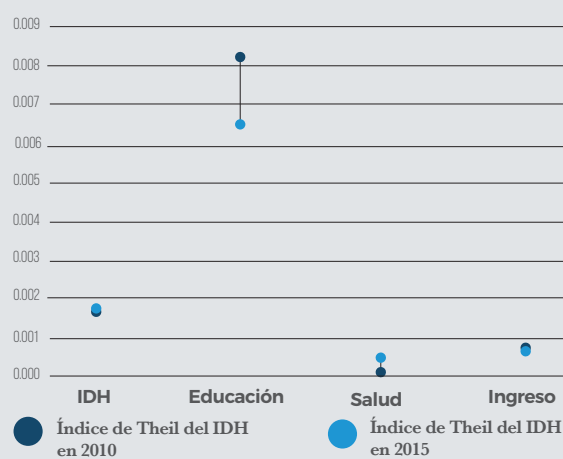


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)
 □ Sin información

GRÁFICA COL1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Colima en 2015 (IDH y sus tres componentes)

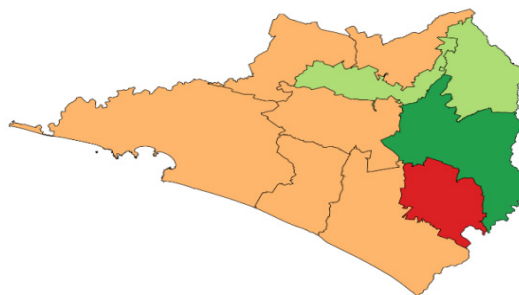
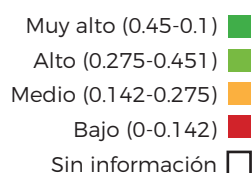


GRÁFICA COL2. Desigualdad 2020 y 2015 entre los municipios y Colima (IDH y sus tres componentes). Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad).



COLIMA

MAPA COL2. ICFM en los municipios de Colima en 2016

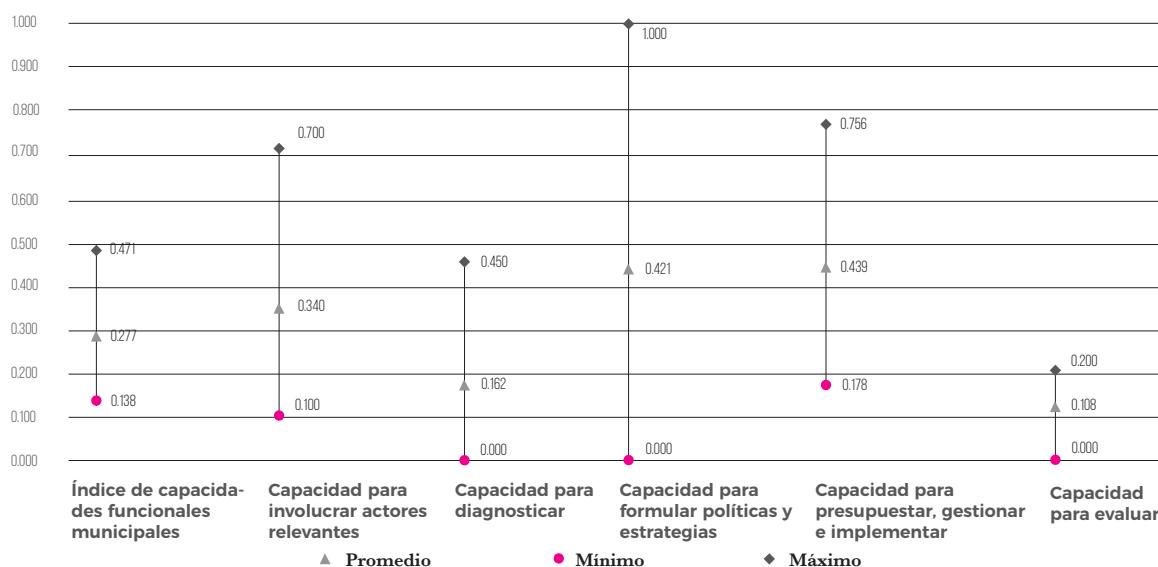


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios del estado tienen uno de los promedios más bajos en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), el cual (0.277) está lejos de los valores más altos del ICFM. Esto significa que aún hay un largo camino por recorrer para el fortalecimiento de las capacidades de los municipios de Colima. El municipio de Colima logró un ICFM muy alto; Cuauhtémoc y Villa de Álvarez alcanzaron un ICFM alto; Comala, Minatitlán, Tecoman, Coquimatlán, Armería y Manzanillo tuvieron un valor medio; en contraste, Ixtlahuacán obtuvo un ICFM bajo, de apenas 0.138. Este municipio cuenta con capacidades muy limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- Sólo en una dimensión del ICFM, el promedio de los municipios de Colima es mayor al nacional (en las capacidades para involucrar actores relevantes). En el resto, el panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.108, en la capacidad para evaluar, a 0.439 en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar. El atraso en el desarrollo de las capacidades para evaluar indica que estos gobiernos suelen carecer de elementos para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo humano.
- La desigualdad entre las capacidades de los municipios es amplia. La diferencia entre los municipios con mayor y menor ICFM (Colima e Ixtlahuacán) es de 33 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 20 puntos en la capacidad para evaluar.
- En Colima, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.446), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla COL1 muestra esta información).

Las capacidades de sus municipios son más limitadas que el promedio nacional

GRÁFICA COL3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Colima en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA COL1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Colima

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	3	0.166	0.276	0.713	0.631	0.181
	II. Medias o bajas	5	0.518	0.049	0.171	0.294	0.0514
Seguidores	III. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	IV. Medias o bajas	2	0.100	0.295	0.333	0.181	0.0157
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

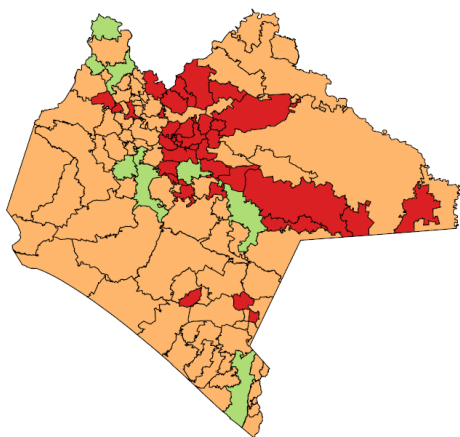
CHIAPAS

- Chiapas es el estado con menor promedio en el desarrollo humano de sus municipios. En 2015, este promedio fue de 0.664, clasificado como medio. En el estado, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.817), le siguen Ingreso (0.664) y Educación (0.542).
- En el mismo año, la mayoría de los municipios de Chiapas había alcanzado un desarrollo humano similar (medio): 16% (19) con un IDH bajo, 72% (85) medio, 11% (13) alto y sólo 1% (1) muy alto. En términos poblacionales, 63% de los chiapanecos vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, la proporción más alta del país.
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Chiapas aumentó 5.06%, a una tasa de crecimiento igual a 0.99% anual, la segunda más alta entre las entidades del país. El avance y retroceso de sus municipios llevó ritmos diferentes, que van de -0.45% anual, en Pantelhó, a 2.26% en Tapilula. En total, 111 municipios (94%) aumentaron su IDH y 27 (19%) ascendieron hacia una escala de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Chiapas, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, cinco lo aumentaron para 2015. La mayoría, 106, también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio. En contraste, siete municipios se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH bajo o medio en 2010 y empeoraron en 2015: Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Oxchuc, Chilón, Pantelhó y San Andrés Duraznal.
- Los tres Índices del IDH mejoraron: el de Educación aumento a 1.63% anual, el de Ingreso 1.24% y el de Salud 0.09%.
- Chiapas es el segundo estado más desigual del país al considerar el desarrollo humano de sus municipios. La diferencia es de 35 puntos entre su municipio con mayor IDH, Tuxtla Gutiérrez, y el más rezagado, Mitontic.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 42 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano municipal se mantuvo prácticamente igual; disminuyó en educación y salud, pero aumentó en ingreso.
- Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Mitontic le llevaría 272 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 213 años alcanzar a Tuxtla Gutiérrez.

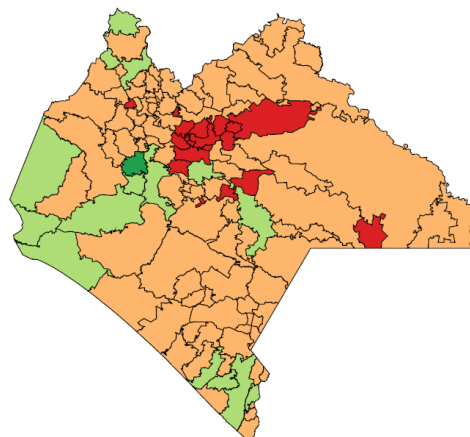
El estado tiene el desarrollo humano municipal más bajo y el segundo más desigual

MAPA CHIA1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Chiapas, en 2010 y 2015

2010

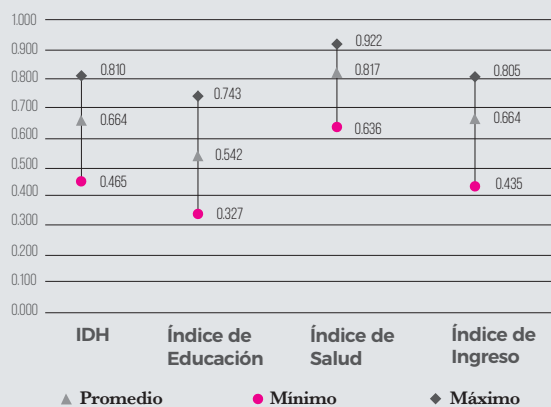


2015

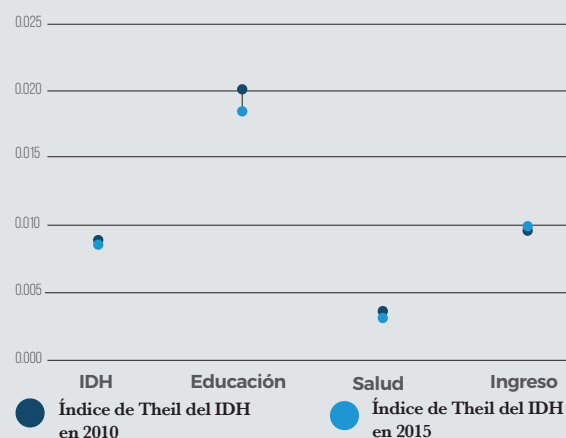


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA CHIA1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Chiapas en 2015 (IDH y sus tres componentes)



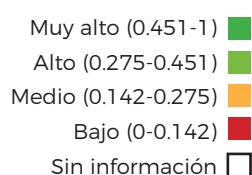
GRÁFICA CHIA2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Chiapas (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



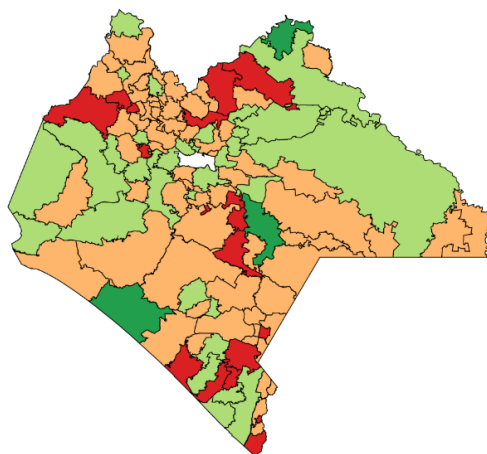
Fuente: PNUD México, 2018.

CHIAPAS

MAPA CHIA2. ICFM en los municipios de Chiapas en 2016



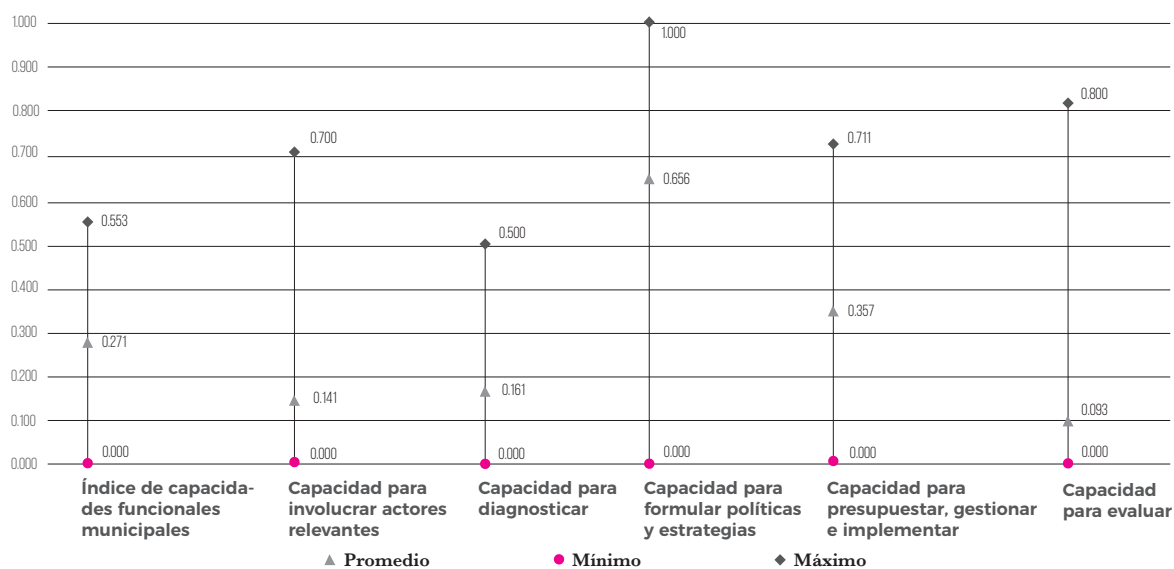
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de esta entidad tienen el cuarto promedio nacional más bajo en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es medio (0.271). Sólo tres de los municipios de Chiapas lograron un ICFM muy alto. 32 alcanzaron un ICFM alto; 64 tuvieron un ICFM medio y 18 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Nicolás Ruiz, con un valor de 0 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Chiapas está por debajo del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.656, en la capacidad para formular políticas, a 0.093 en la capacidad para evaluar. La falta de capacidades para evaluar indica que estos gobiernos suelen carecer de elementos para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo humano.
- Chiapas es la segunda entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM es de 55 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 50 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- En Chiapas, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.403), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla CHIA1 muestra esta información).

Las capacidades de sus municipios están entre las más bajas del país

GRÁFICA CHIA3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Chiapas en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA CHIA1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Chiapas

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	5	0.176	0.250	0.624	0.588	0.0759
	II. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Seguidores	III. Altas o muy altas	28	0.265	0.198	0.913	0.329	0.207
	IV. Medias o bajas	78	0.065	0.097	0.520	0.237	0.0407
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	3	0.004	0.100	0.982	0.412	0.107
	VIII. Medias o bajas	4	0.000	0.082	0.282	0.368	0.000

Fuente: PNUD México, 2018.

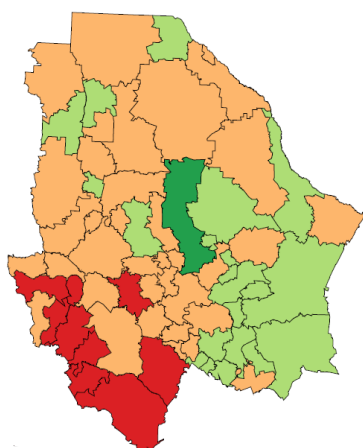
CHIHUAHUA

- El promedio de los municipios de Chihuahua es igual a 0.782, clasificado como alto, y se encuentra en el sitio 11 del país. En Chihuahua, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.905), le siguen Ingreso (0.792) y Educación (0.668).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Chihuahua había alcanzado un desarrollo humano medio: 5% (3) tuvo un IDH bajo, 52% (32) medio, 40% (25) alto y 3% (2) muy alto. En términos poblacionales, 11% de los chihuahuenses vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, por debajo del promedio nacional (21%).
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Chihuahua mejoró 4.60%, a una tasa de crecimiento igual a 0.90% anual, por encima del promedio nacional (0.59%). El avance y retroceso de sus municipios llevó ritmos diferentes, que van de -1.32% anual, en Riva Palacio, a 2.58% en Guazapares. En total, 59 municipios (95%) aumentaron su IDH y 10 ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor; por ejemplo, de bajo a medio.
- En Chihuahua, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 22 lo aumentaron para 2015. La mayoría también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio. Hay tres municipios que se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH bajo o medio en 2010, pero en 2015 su valor en este indicador fue menor: Belisario Domínguez, Galeana y Riva Palacio.
- Los tres índices que integran el IDH crecieron en los municipios de Chihuahua: el de Educación a 1.20% anual, el de Ingreso a 0.90% y el de Salud a 0.36%.
- Chihuahua es el décimo estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 41 puntos entre su municipio con mayor IDH, Chihuahua, y el más rezagado, Batopilas.
- La mayor brecha, entre los municipios de Chihuahua, es la de Salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 49 puntos. Le siguen Educación e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, por una reducción en los componentes educativo y de salud. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Batopilas le llevaría 43 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 36 años alcanzar a Chihuahua, el municipio de mayor IDH en el estado.

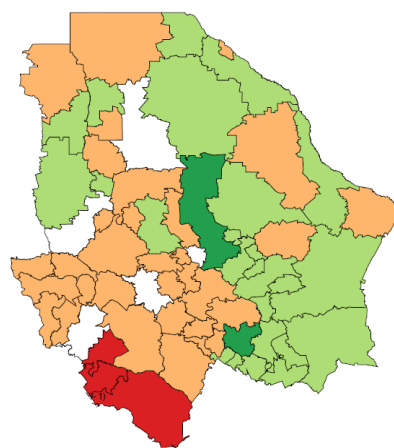
Hay avances en el desarrollo humano, pero con municipios rezagados

MAPA CHIH1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Chihuahua, en 2010 y 2015

2010

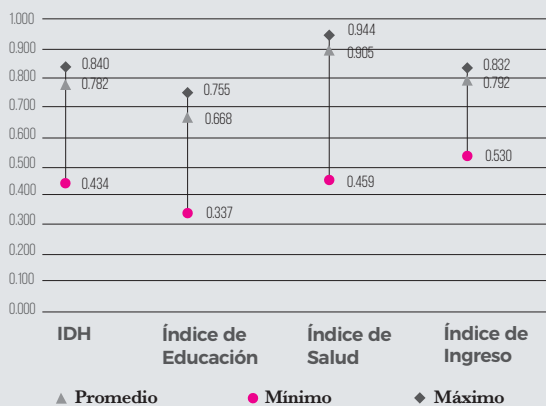


2015

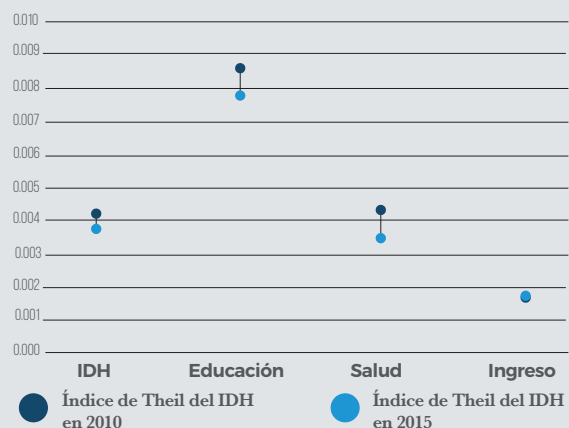


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)
 □ Sin información

GRÁFICA CHIH1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Chihuahua en 2015 (IDH y sus tres componentes)



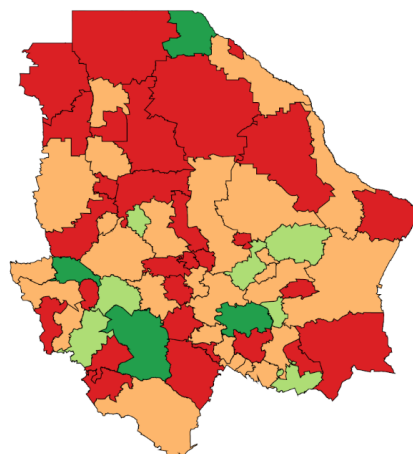
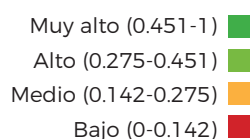
GRÁFICA CHIH2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Chihuahua (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

CHIHUAHUA

MAPA CHIH2. ICFM en los municipios de Chihuahua en 2016

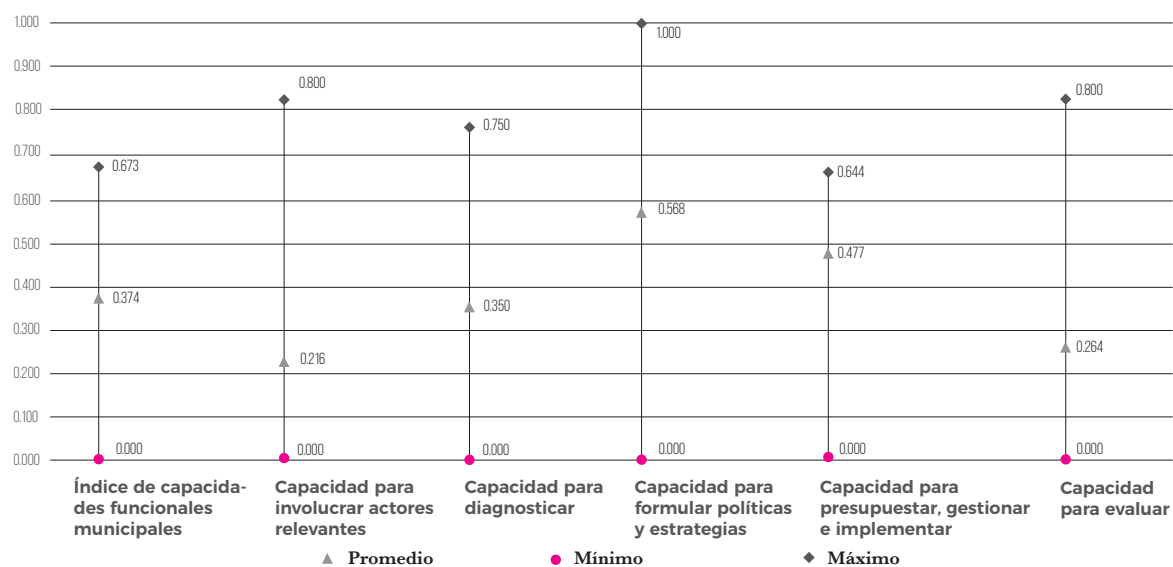


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de Chihuahua tienen el 17° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.374).
- Cuatro de los municipios de Chihuahua lograron un ICFM muy alto. Siete alcanzaron un ICFM alto; 27 tuvieron un ICFM medio y 29 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de La Cruz, con un valor de 0 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para mejorar el desarrollo humano de sus habitantes.
- En dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Chihuahua está por encima del nacional (capacidades para diagnosticar y evaluar). En el resto, los valores de los subíndices van de 0.568, en la capacidad para formular políticas, a 0.216 en la capacidad para involucrar actores. El rezago en el desarrollo de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Chihuahua es la 16° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Juárez y La Cruz) es de 67 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular, a 64 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla CHIH1 muestra esta información).

La mayoría de las capacidades municipales son menores al promedio nacional

GRÁFICA CHIH3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Chihuahua en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA CHIH1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Chihuahua

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	2	0.299	0.749	1.000	0.644	0.599
	II. Medias o bajas	20	0.188	0.076	0.234	0.419	0.0262
Seguidores	III. Altas o muy altas	8	0.092	0.361	0.989	0.275	0.355
	IV. Medias o bajas	29	0.082	0.070	0.299	0.214	0.0205
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	3	0.037	0.064	0.131	0.081	0.0635

Fuente: PNUD México, 2018.

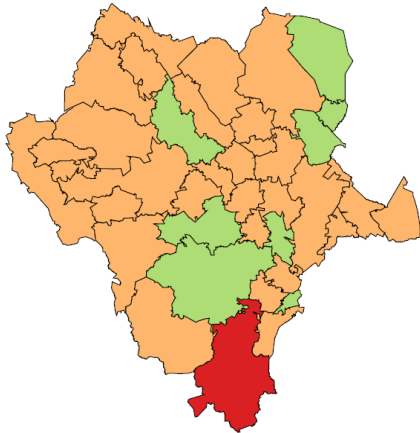
DURANGO

- El IDH promedio de los municipios duranguenses era alto en 2015, con un valor de 0.759, el vigésimo entre los estados del país. En Durango, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.887), le siguen Ingreso (0.766) y Educación (0.645).
- También en 2015, sólo un municipio tenía un IDH bajo, 19 medio (49%), 18 alto (46%) y uno muy alto. En términos poblacionales, 14% de los duranguenses vivía en municipios con desarrollo humano medio o bajo, cifra menor al promedio nacional (21%).
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Durango aumentó 4.37%, a una tasa de crecimiento igual a 0.86% anual, la cual fue mayor al promedio nacional (0.59%). Casi todos los municipios del estado, 38 de 39, mejoraron su IDH, sólo que, a tasas diferentes, de 0.15% anual, en Hidalgo, a 2.28% en San Dimas. San Bernardo, el único municipio que no logró mejorar, decreció a una tasa de -0.34% anual y tenía un desarrollo humano medio en 2010. Por su parte, 13 municipios (33%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Durango, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, ocho lo aumentaron para 2015. Otros 30 también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los Índices de Educación, Ingreso y Salud mejoraron en los municipios de Durango, con tasas anuales de 1.37%, 1.11% y 0.09%, respectivamente.
- Durango ocupa el décimo cuarto lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Mezquital, tiene un IDH 27 puntos menor al más desarrollado, Durango.
- La mayor brecha es la de Salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 33 puntos. Le siguen Educación e Ingreso.
- Entre 2010 y 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo en el componente educativo y, en menor medida, en salud e ingreso.
- El avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Mezquital le llevaría 78 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 57 años alcanzar a Durango, el municipio de mayor IDH en el estado.

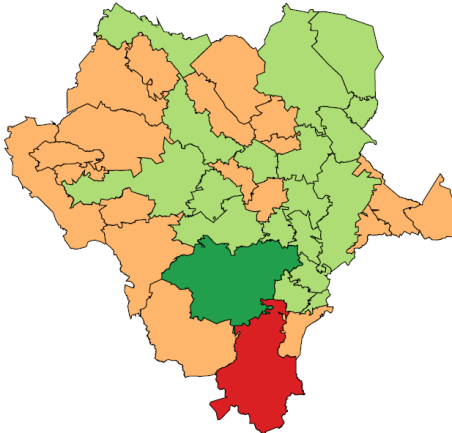
Los municipios han logrado mayor IDH, pero están todavía atrás de los más avanzados

MAPA DUR1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Durango, en 2010 y 2015

2010

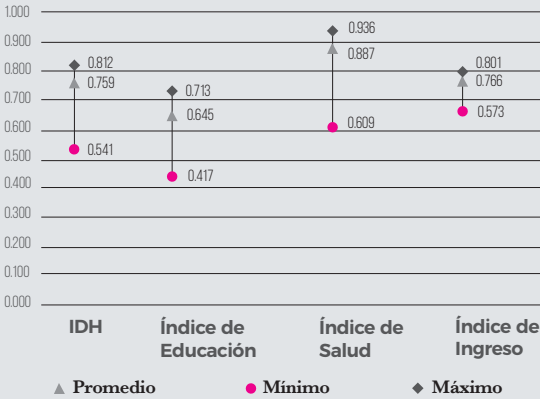


2015

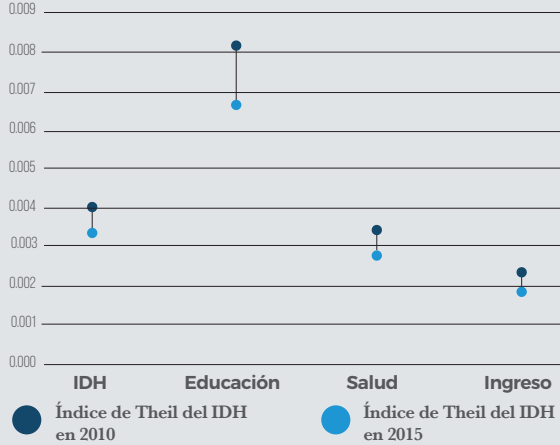


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA DUR1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Durango en 2015 (IDH y sus tres componentes)



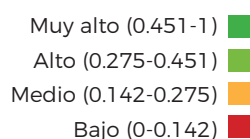
GRÁFICA DUR2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Durango (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



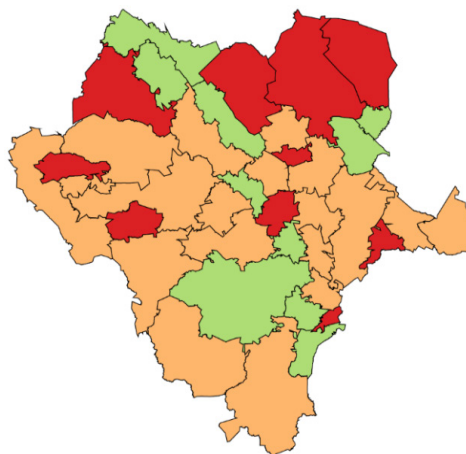
Fuente: PNUD México, 2018.

DURANGO

MAPA DUR2. ICFM en los municipios de Durango en 2016



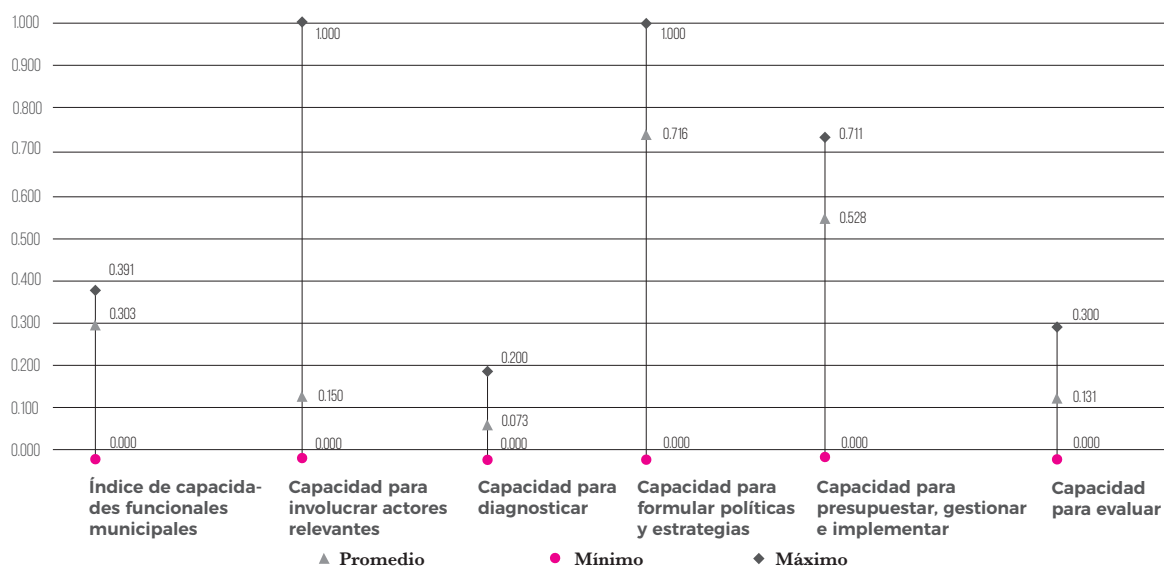
Fuente: PNUD México, 2018



- El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) promedio de los municipios duranguenses era de 0.303, un valor debajo del promedio nacional y el octavo más bajo del país.
- Diez de los municipios de Durango lograron un ICFM alto; 19 alcanzaron un ICFM medio y diez obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Tlahualilo, con un valor de 0 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Durango está por encima del nacional (capacidad para formular políticas y para presupuestar, gestionar e implementar). En el resto, los valores de los subíndices van de 0.150, en la capacidad para involucrar actores a 0.073 en la capacidad para diagnosticar. El bajo desarrollo en esta capacidad deja ver que —más allá de la planeación formal, que debe cumplirse por un mandato normativo específico, pero que suele quedarse en letra muerta— los gobiernos carecen de elementos básicos para que su planeación refleje las necesidades y la orientación estratégica de sus iniciativas y programas, lo cual reduce su potencial de impacto.
- Durango es la 24° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Gómez Palacio y Tlahualilo) es de 39 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 20 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- En Durango, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.681), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla DUR1 muestra esta información).

Los municipios están rezagados en sus capacidades

GRÁFICA DUR3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Durango en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA DUR1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Durango

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	3	0.205	0.072	0.833	0.658	0.171
	II. Medias o bajas	4	0.000	0.060	0.101	0.223	0.121
Seguidores	III. Altas o muy altas	6	0.188	0.134	0.814	0.430	0.034
	IV. Medias o bajas	25	0.037	0.071	0.550	0.271	0.038
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.000	0.100	0.833	0.533	0.200
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

GUANAJUATO

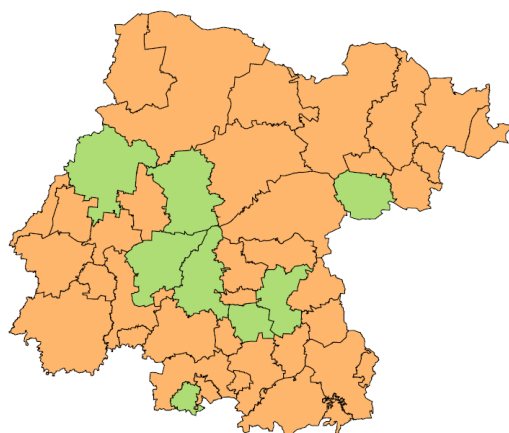
- Los municipios guanajuatenses han logrado un IDH promedio de 0.732, el cual está entre los más bajos del país, ya que ocupa el lugar 26 nacional. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.850), le siguen Ingreso (0.766) y Educación (0.603).
- Los municipios del estado tienen un IDH medio (32) y alto (14). En términos poblacionales, 31% de los guanajuatenses vivía en municipios con desarrollo humano medio, la octava proporción más alta del país (considerando a las personas que habitaban en municipios con IDH bajo o medio).
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Guanajuato aumentó 3.11%, a una tasa de crecimiento igual a 0.62% anual, la cual es superior al promedio nacional (0.59%). Todos los municipios del estado aumentaron su IDH, aunque a tasas diferentes, que van de 0.03% en Guanajuato a 1.58% en Huanímaro. Además, seis municipios lograron avanzar lo suficiente para ascender hacia una categoría de desarrollo humano mayor: Apaseo el Grande, San Francisco del Rincón, San Miguel de Allende, Silao, Uriangato y Villagrán.
- En el estado, ocho municipios llevan la delantera, ya que contaban con un IDH alto en 2010 y lo mejoraron para 2015. El resto también avanzó, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Dos de los tres componentes del IDH crecieron en Guanajuato: el de Educación a 1.41% anual y el de Ingreso a 0.45%; aunque el subíndice de Salud decreció ligeramente (-0.02%).
- Guanajuato ocupa el décimo octavo lugar nacional, en términos de desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. La diferencia, entre sus municipios en los extremos (Xichú y Celaya), es de 18 puntos.
- De los tres componentes del IDH, el educativo es el que muestra una mayor brecha entre los municipios del estado. Por ejemplo, la diferencia entre los valores máximo y mínimo es de 23 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, tanto en el índice general, como en educación e ingreso, pero aumentó en salud.
- Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Xichú le llevaría 73 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 42 años alcanzar a Celaya.

Hay progresos en el desarrollo humano y avances diferenciados en desigualdad

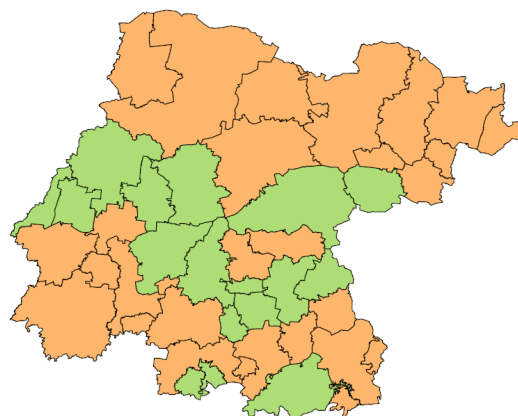
MAPA GTO1.

Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Guanajuato, en 2010 y 2015

2010

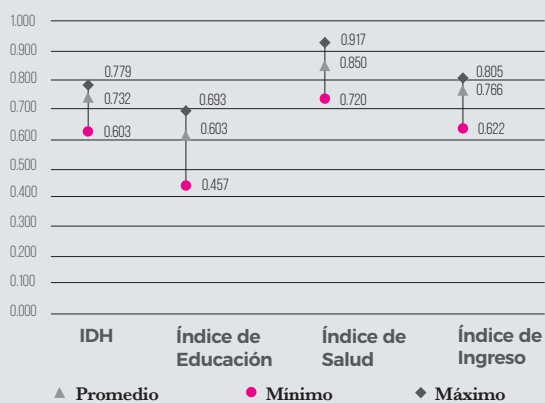


2015

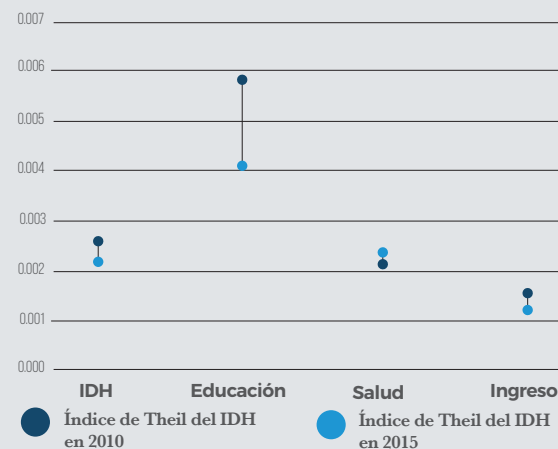


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA GTO1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Guanajuato en 2015 (IDH y sus tres componentes)



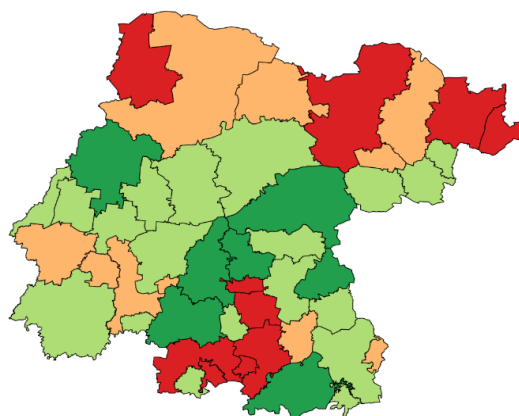
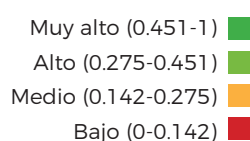
GRÁFICA GTO2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Guanajuato (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

GUANAJUATO

MAPA GTO2. ICFM en los municipios de Guanajuato en 2016

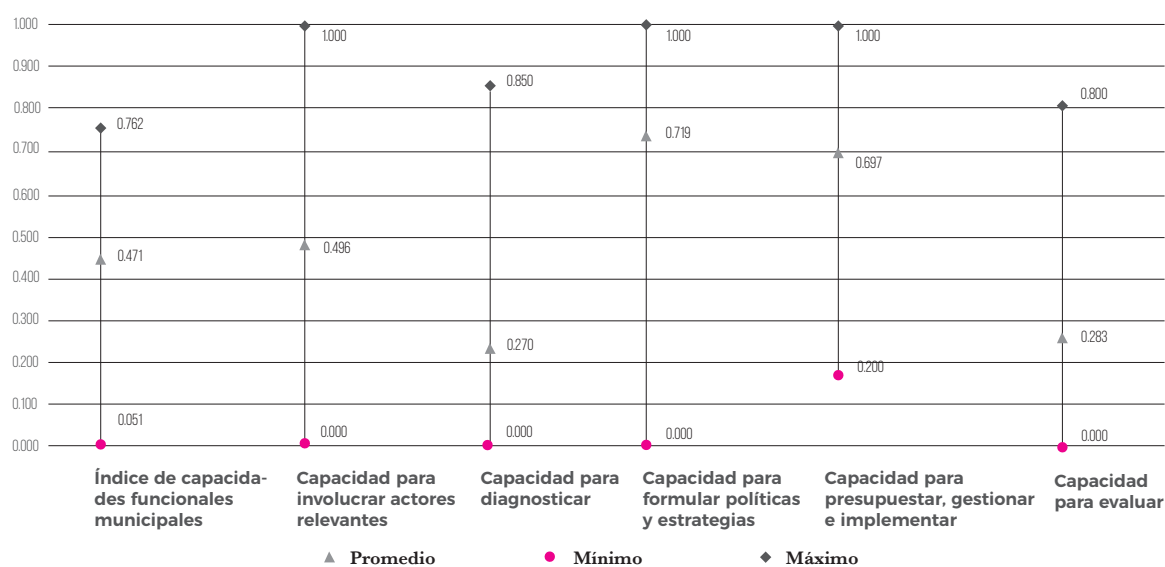


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el cuarto promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es muy alto (0.471).
- Siete de los municipios de Guanajuato lograron un ICFM muy alto; 19 alcanzaron un ICFM alto; diez tuvieron un ICFM medio y otros diez obtuvieron un ICFM bajo. El municipio con el menor ICFM (0.051), Xichú, cuenta con capacidades muy limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Guanajuato es mayor al nacional, pero hay contrastes. La capacidad mejor evaluada es la relativa a formular políticas y estrategias (0.719); le siguen la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar proyectos (0.697); la capacidad para involucrar actores relevantes (0.496), la relativa a evaluar (0.283) y la capacidad para realizar diagnósticos (0.270). El rezago en el desarrollo de esta capacidad deja ver que —más allá de la planeación formal, que debe cumplirse por un mandato normativo específico, pero que suele quedarse en letra muerta— los gobiernos carecen de elementos básicos para que su planeación refleje las necesidades y la orientación estratégica de sus iniciativas y programas, lo cual reduce su potencial de impacto.
- Guanajuato es la 14° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (León y Xichú) es de 71 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 80 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- En Guanajuato, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.680), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla GTO1 muestra esta información).

Las capacidades municipales son mayores al promedio nacional, pero son aún limitadas

GRÁFICA GTO3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Guanajuato en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA GTO1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Guanajuato

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	7	0.681	0.333	0.804	0.879	0.415
	II. Medias o bajas	1	0.300	0.000	0.000	0.333	0.000
Seguidores	III. Altas o muy altas	19	0.280	0.288	0.839	0.541	0.185
	IV. Medias o bajas	19	0.237	0.034	0.256	0.355	0.008
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

GUERRERO

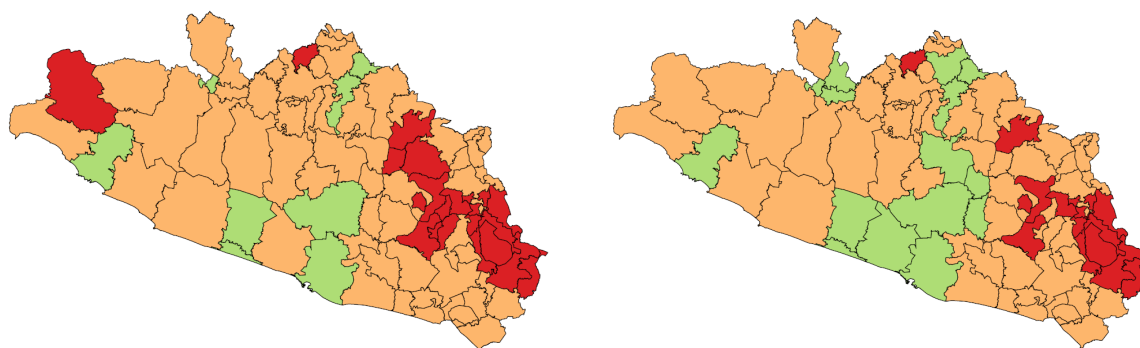
- Los municipios de Guerrero tienen, en promedio, un desarrollo humano medio (0.693), el tercero más bajo del país. En Guerrero, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.824), le siguen Ingreso (0.704) y Educación (0.577).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Guerrero había logrado un desarrollo humano medio: 16% (13) tuvo un IDH bajo, 65% (53) medio y 19% (15) alto. Ningún municipio tuvo un IDH muy alto. En términos poblacionales, 49% de los guerrerenses vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, la cuarta proporción más alta del país, por debajo de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, y 2.3 veces más alta al promedio nacional (21%).
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Guerrero aumentó 3.37%, a una tasa de crecimiento igual a 0.67% anual, mayor al promedio nacional (0.59%). Durante este periodo, todos los municipios de Guerrero mejoraron su IDH, con tasas de crecimiento promedio anual de 0.12% en Acapulco, a 1.99% en Atlixnac. Aunque todos los municipios aumentaron su IDH, sólo 12 ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor.
- En Guerrero, ocho municipios contaban con un IDH alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. El resto también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los índices de Educación e Ingreso crecieron a tasas anuales de 1.36% y 0.72% respectivamente, pero el de Salud disminuyó ligeramente (-0.09%).
- Guerrero ocupa el tercer lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, y del país, Cochoapa El Grande, tiene un IDH 37 puntos menor al más alto, Iguala de la Independencia.
- La mayor brecha, entre los municipios del estado, es la de Salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 41 puntos. Le siguen Educación e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo por una reducción en el componente de ingreso y, en menor medida, en educación y salud.
- El avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Cochoapa El Grande le llevaría 154 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 119 años alcanzar a Iguala.

Desarrollo humano medio y desigual, con avances a un ritmo insuficiente

MAPA GRO1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Guerrero, en 2010 y 2015

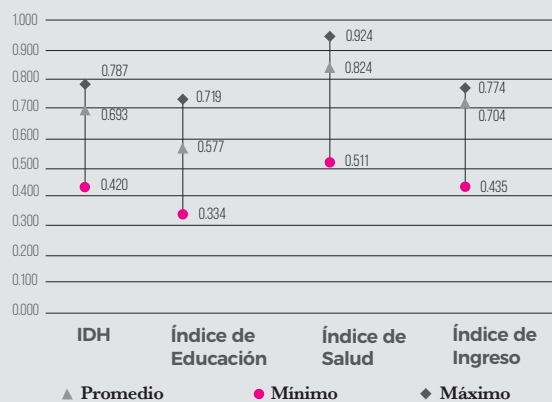
2010

2015

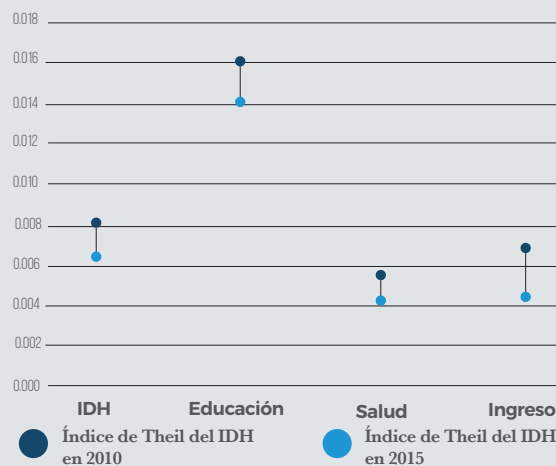


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA GRO1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Guerrero en 2015 (IDH y sus tres componentes)



GRÁFICA GRO2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Guerrero (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



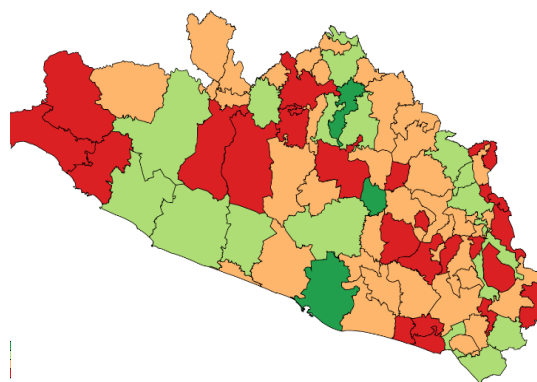
Fuente: PNUD México, 2018.

GUERRERO

MAPA GRO2. ICFM en los municipios de Guerrero en 2016



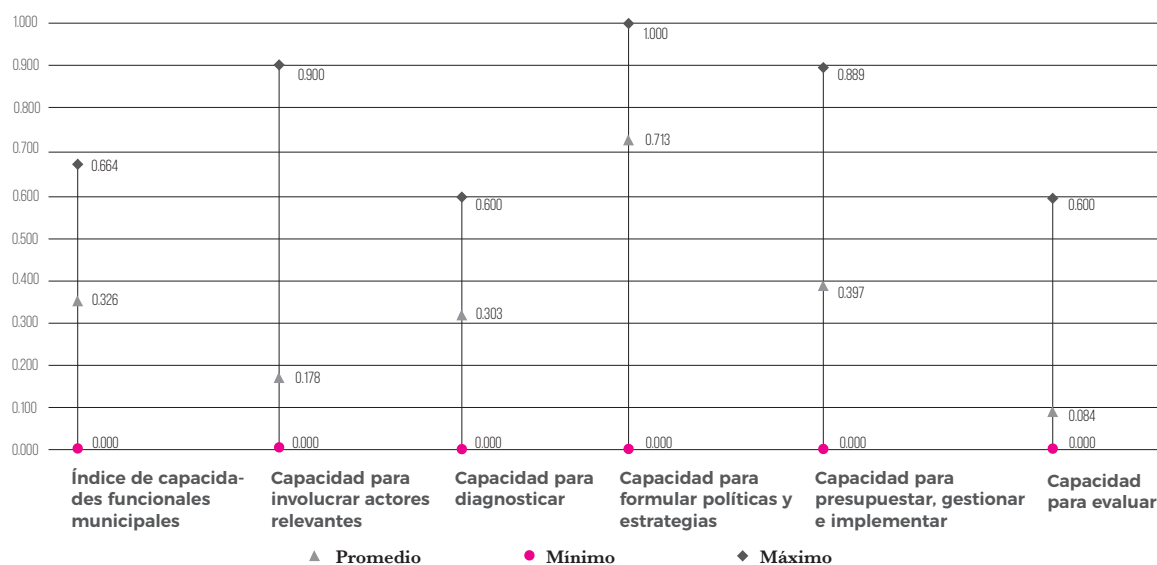
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de Guerrero tienen el 23° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.326).
- Sólo tres de los municipios de Guerrero lograron un ICFM muy alto; 17 alcanzaron un ICFM alto; 37 tuvieron un ICFM medio y 24 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de San Miguel Totolapan es el más rezagado del estado, con un valor de 0 en este indicador, por lo que cuentan con capacidades muy limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Guerrero es mayor al nacional (capacidades para formular políticas y hacer diagnósticos). En el resto, la capacidad mejor evaluada es la relativa a presupuestar, gestionar e implementar proyectos (0.397), le siguen la capacidad para involucrar actores (0.178) y la capacidad para evaluar (0.084). La falta de capacidades para evaluar indica que estos gobiernos suelen carecer de elementos para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo humano.
- Guerrero es la quinta entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Tixtla y San Miguel Totolapan) es de 66 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 60 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- En Guerrero, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.648), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla GRO1 muestra esta información).

La situación de las capacidades municipales es similar al rezago en el IDH

GRÁFICA GRO3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Guerrero



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA GRO1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Guerrero

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	4	0.377	0.558	0.992	0.685	0.063
	II. Medias o bajas	4	0.079	0.027	0.233	0.131	0.014
Seguidores	III. Altas o muy altas	16	0.074	0.360	0.985	0.343	0.177
	IV. Medias o bajas	57	0.057	0.080	0.398	0.192	0.070
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

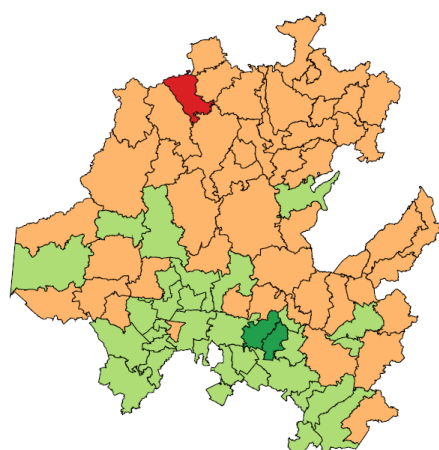
HIDALGO

- Los municipios hidalguenses tienen el 24° promedio en su IDH del país (0.742). En Hidalgo, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.869), le siguen Ingreso (0.740) y Educación (0.636).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Hidalgo había logrado un desarrollo humano alto: 47% (39) tuvo un IDH medio, 51% (43) alto y 2% (2) muy alto. En términos poblacionales, 26% de los hidalguenses vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, por encima del promedio nacional de 21%.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Hidalgo aumentó 3.66%, a una tasa de crecimiento igual a 0.72% anual, mayor al promedio nacional (0.59%). Hay variación en el crecimiento de los municipios, que van de -0.20%, en Mineral de la Reforma, a 2.72% en San Felipe Orizatlán. En total, 82 de los 84 municipios hidalguenses aumentaron su IDH y 13 (15%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor; por ejemplo, de bajo a medio. Mineral de la Reforma y Tasquillo fueron los dos municipios que no lograron mejorar su IDH.
- En Hidalgo, 31 de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, lo aumentaron para 2015. Por su parte, otros 51 municipios también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio. Sólo dos municipios partieron de un IDH alto o muy alto en 2010, pero decayeron en este indicador. Ningún municipio tenía un IDH bajo o medio en 2010 y empeoró en 2015.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en Hidalgo: el de Educación a 1.34% anual, el de Ingreso a 0.69% y el de Salud a 0.14%.
- Hidalgo ocupa el noveno lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Xochiatipán, tiene un IDH 25 puntos menor al más desarrollado, Mineral de la Reforma.
- La mayor brecha, entre los municipios de Hidalgo, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 33 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo en el componente educativo.
- El avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Xochiatipán le llevaría 48 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 35 años alcanzar a Mineral de la Reforma.

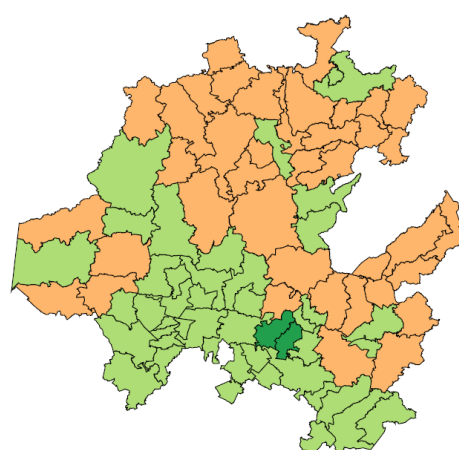
Hay avances, pero insuficientes, y la desigualdad persiste

MAPA HGO1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Hidalgo, en 2010 y 2015

2010

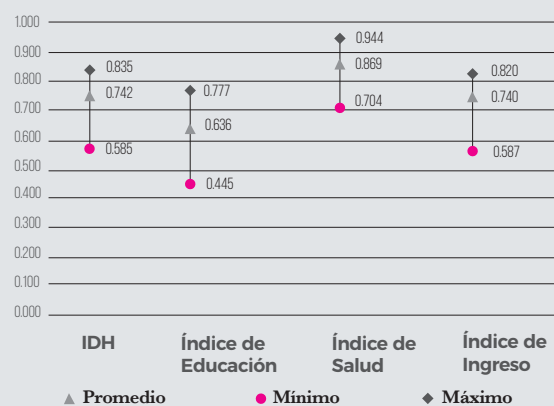


2015

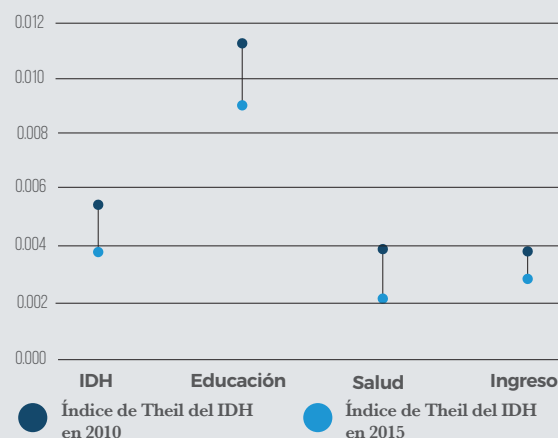


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA HGO1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Hidalgo en 2015 (IDH y sus tres componentes)



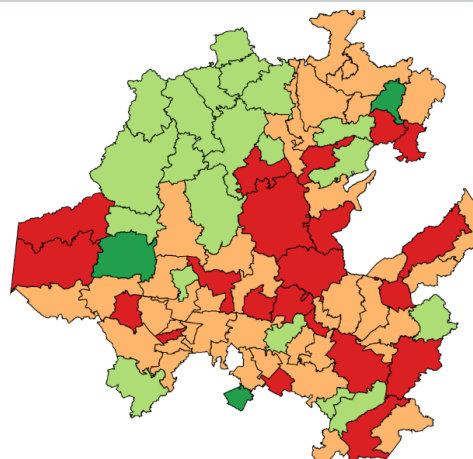
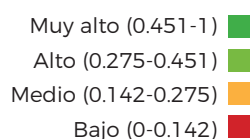
GRÁFICA HGO2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Hidalgo (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

HIDALGO

MAPA HGO2. ICFM en los municipios de Hidalgo en 2016

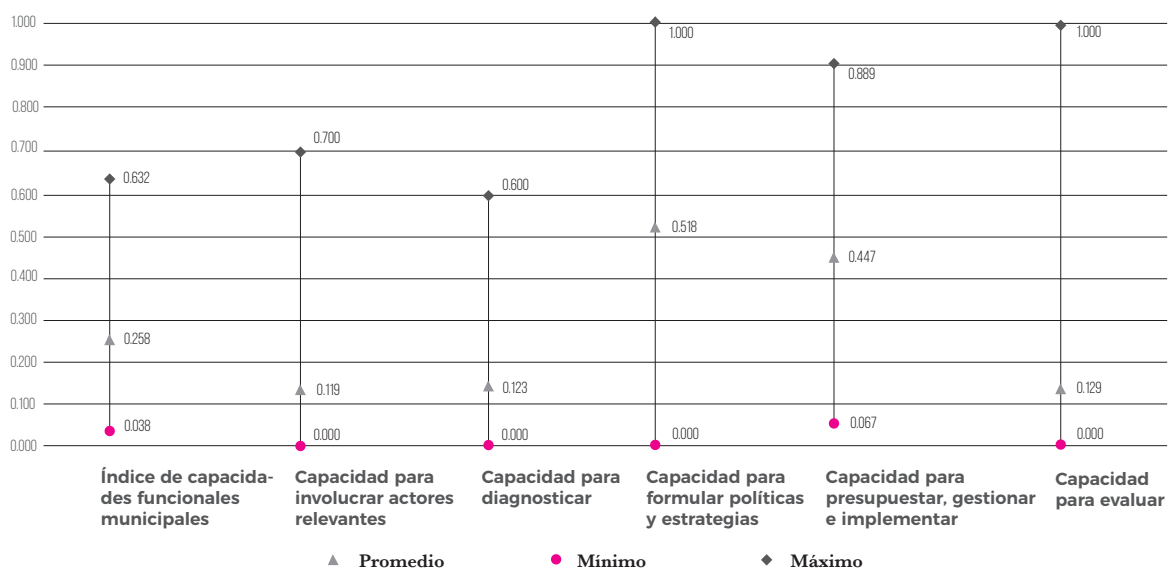


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el tercer promedio más bajo nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es medio (0.258).
- Sólo tres de los municipios de Hidalgo lograron un ICFM muy alto; 20 alcanzaron un ICFM alto; 40 tuvieron un ICFM medio y 21 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de San Bartolo Tutotepec, con un valor de 0.038 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Hidalgo está por debajo del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.518, en la capacidad para formular políticas, a 0.119 en la capacidad para involucrar actores relevantes. El bajo desarrollo en esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Hidalgo es la 12° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Alfajayucan y San Bartolo Tutotepec) es de 59 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 60 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla HGO1 muestra esta información).

Las capacidades municipales son de las más limitadas del país

GRÁFICA HGO3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Hidalgo en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA HGO1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Hidalgo

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	6	0.366	0.209	0.631	0.715	0.286
	II. Medias o bajas	25	0.050	0.095	0.477	0.349	0.067
Seguidores	III. Altas o muy altas	16	0.099	0.192	0.994	0.387	0.285
	IV. Medias o bajas	35	0.044	0.075	0.330	0.355	0.040
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.000	0.100	1.000	0.422	0.200
	VI. Medias o bajas	1	0.100	0.100	0.333	0.711	0.100
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

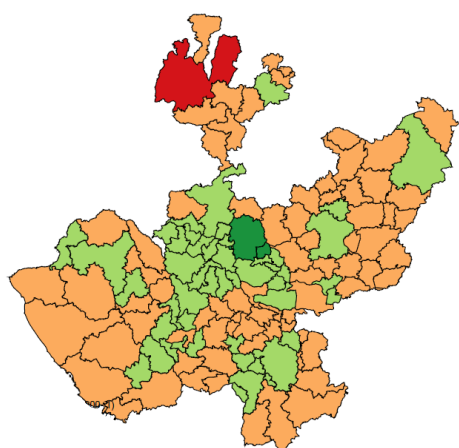
JALISCO

- El promedio de los municipios jaliscienses es igual a 0.773, clasificado como alto, y se ubica en el sitio 14 del país. En Jalisco, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.887), le siguen Ingreso (0.800) y Educación (0.652).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Jalisco había alcanzado un desarrollo humano alto: 1% (1) tuvo un IDH bajo, 46% (58) medio, 50% (62) alto y 3% (4) muy alto. En términos poblacionales, 11% de los jaliscienses vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, por debajo del promedio nacional (21%).
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Jalisco mejoró 2.02%, a una tasa de crecimiento igual a 0.40% anual, por debajo del promedio nacional (0.59%). El avance y retroceso de sus municipios llevó ritmos diferentes, que van de -2.00% anual, en Mezquitic, a 1.77% en Guachinango. En total, 112 municipios (90%) aumentaron su IDH y 21 (17%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Jalisco, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 38 lo aumentaron para 2015. La mayoría también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio. Por su parte, 10 municipios partieron de un desarrollo humano alto o muy alto en 2010 y decayeron en 2015. Hay tres municipios que se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH bajo o medio en 2010 y tuvieron un valor menor en 2015 en este indicador: Mezquitic, Valle de Juárez y Zacoalco de Torres.
- Los índices de Educación e Ingreso crecieron a tasas anuales de 1.22% y 0.04% respectivamente, pero el de Salud disminuyó a un paso de -0.07% anual.
- Jalisco es el décimo sexto estado más desigual entre sus municipios. Al comparar su desarrollo humano, la diferencia es de 37 puntos entre su municipio con mayor IDH, Zapopan, y el más rezagado, Mezquitic.
- La mayor brecha, entre los municipios de Jalisco, es la de Salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 54 puntos. Le siguen Educación e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo por una reducción en el componente educativo. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Mezquitic le llevaría 179 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 147 años alcanzar a Zapopan.

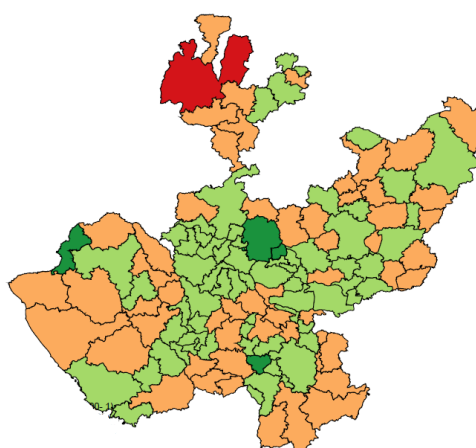
El desarrollo humano creció menos que el promedio nacional y hay retrocesos en salud

MAPA JAL1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Jalisco, en 2010 y 2015

2010

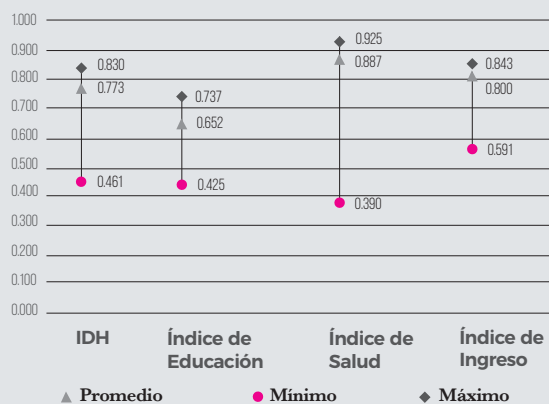


2015

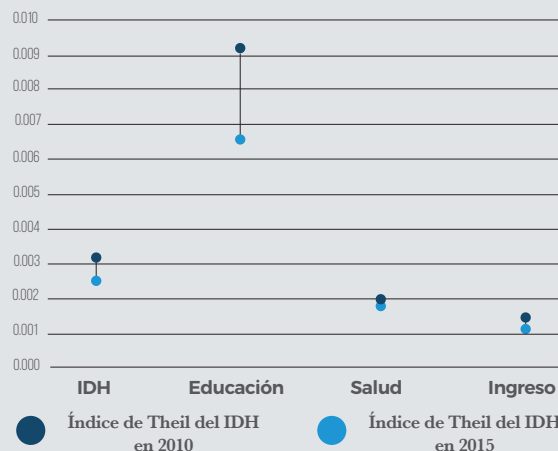


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA JAL1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Jalisco en 2015 (IDH y sus tres componentes)



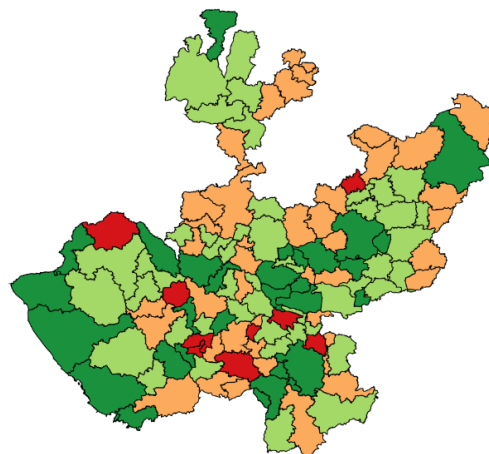
GRÁFICA JAL2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Jalisco (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

JALISCO

MAPA JAL2. ICFM en los municipios de Jalisco en 2016

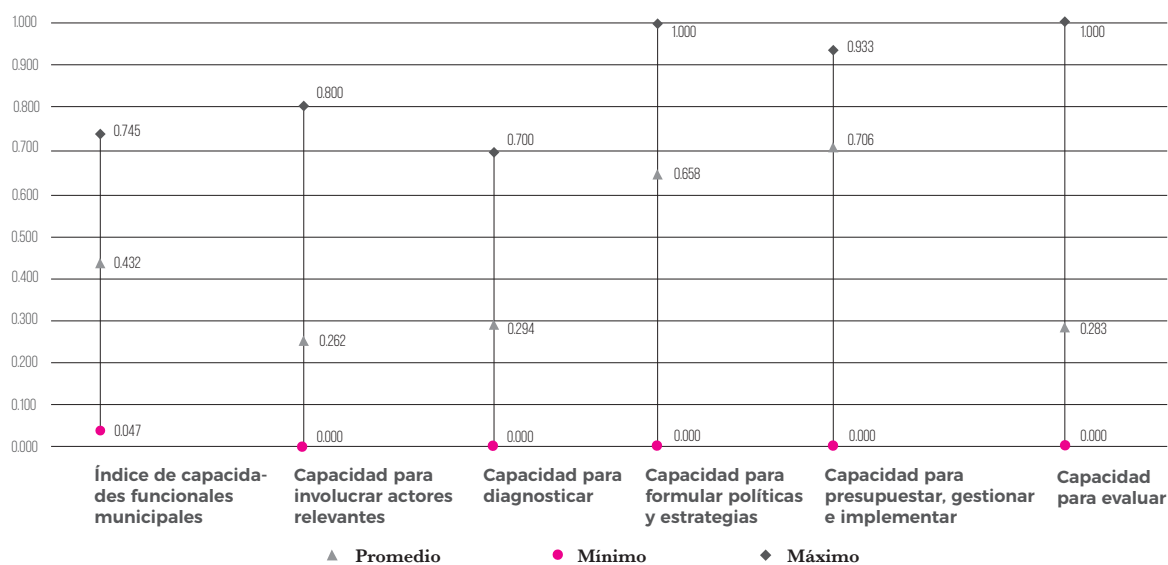


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el octavo promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.432).
- Del total de municipios de Jalisco, 29 lograron un ICFM muy alto; 46 alcanzaron un ICFM alto; 41 tuvieron un ICFM medio y nueve obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Mazamitla, con un valor de 0.047 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En tres dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Jalisco está por encima del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.706, en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar, a 0.262 en la capacidad para involucrar a actores externos al gobierno. El atraso en el desarrollo de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Jalisco es la 27° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Tonila y Mazamitla) es de 70 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 70 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla JAL1 muestra esta información).

Las capacidades son comparativamente altas, pero el promedio esconde desigualdades

GRÁFICA JAL3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Jalisco en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA JAL1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Jalisco

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	28	0.263	0.332	0.788	0.765	0.350
	II. Medias o bajas	10	0.320	0.061	0.237	0.389	0.048
Seguidores	III. Altas o muy altas	39	0.258	0.256	0.749	0.510	0.329
	IV. Medias o bajas	35	0.128	0.084	0.458	0.358	0.036
Estancados	V. Altas o muy altas	6	0.303	0.348	0.361	0.860	0.208
	VI. Medias o bajas	4	0.007	0.000	0.380	0.524	0.000
Rezagados	VII. Altas o muy altas	2	0.455	0.141	1.000	0.270	0.000
	VIII. Medias o bajas	1	0.000	0.100	0.333	0.178	0.100

Fuente: PNUD México, 2018.

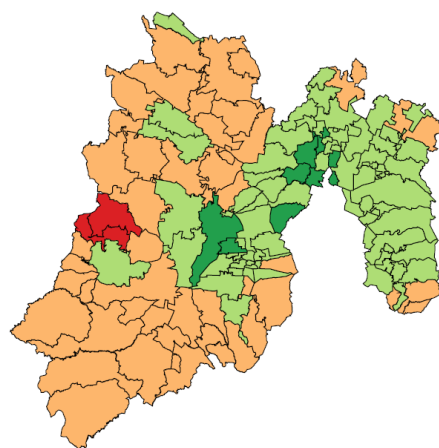
ESTADO DE MÉXICO

- El promedio de los municipios del Estado de México es igual a 0.765, clasificado como alto, y se ubica el sitio 18 del país. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.877), le siguen Ingreso (0.756) y Educación (0.675).
- En 2015, la mayor parte de los municipios del estado había alcanzado un desarrollo humano alto: 33% (41) tuvo un IDH medio, 59% (74) alto y 8% (10) muy alto. En términos poblacionales, 11% de los mexiquenses vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, por debajo del promedio nacional (21%).
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios del estado mejoró 1.46%, a una tasa de crecimiento igual a 0.29% anual, la segunda más baja país durante este periodo. El avance y retroceso de sus municipios llevó ritmos diferentes, que van de -0.85% anual, en Almoloya de Juárez, a 2.22% en Sultepec. En total, 106 municipios (85%) aumentaron su IDH y 12 (10%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En el estado, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 62 lo aumentaron para 2015. Otros 44 también lograron un IDH más alto, pero con un valor bajo o medio en 2010. Tres municipios se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH bajo o medio en 2010 y no mejoraron en 2015: Ixtapan del Oro, Morelos y Temascaltepec.
- Dos de los tres índices que integran el IDH crecieron en los municipios del estado: el de Educación a 1.18% anual y el Salud a 0.19%. En contraste, el Índice de Ingreso decreció (-0.49%).
- El Estado de México es el décimo séptimo estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 28 puntos entre su municipio con mayor IDH, Huixquilucan, y el más rezagado, Donato Guerra.
- La mayor brecha es la de Salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 37 puntos. Le siguen Educación e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente; aunque aumentó en la dimensión de salud.
- Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Donato Guerra le llevaría 79 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 62 años alcanzar a Huixquilucan.

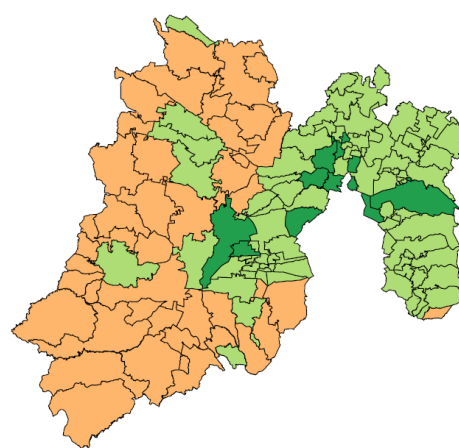
Sus municipios lograron avances menores al promedio nacional y de manera desigual

MAPA EM1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios del Estado de México, en 2010 y 2015

2010

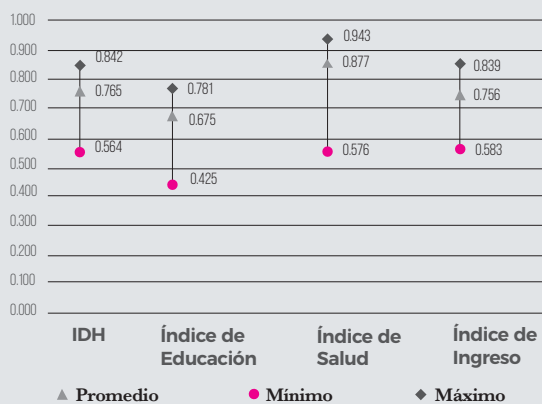


2015

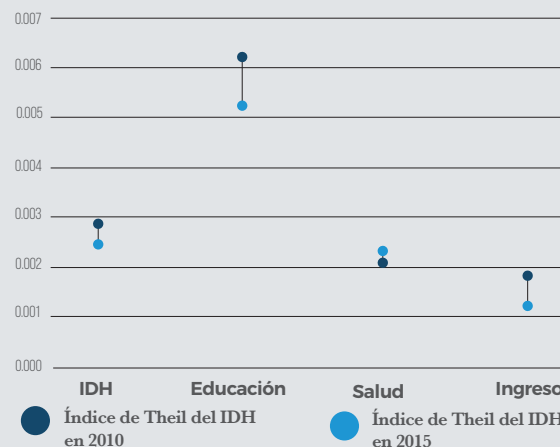


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA EM1. Promedio, máximos y mínimos municipales en el Estado de México en 2015 (IDH y sus tres componentes)



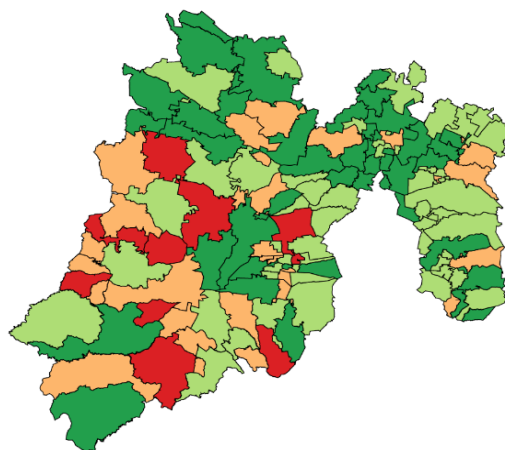
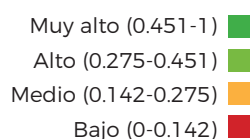
GRÁFICA EM2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios del Estado de México (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

ESTADO DE MÉXICO

MAPA EM2. ICFM en los municipios del Estado de México en 2016

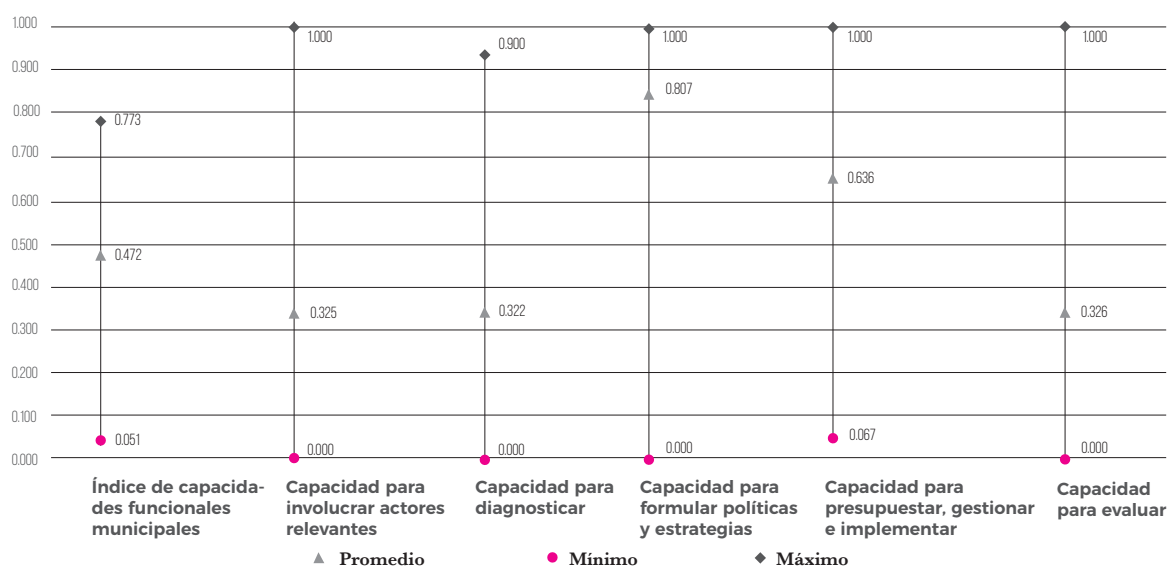


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el tercer promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es muy alto (0.472).
- En 41 municipios, el ICFM fue muy alto. Por su parte, 47 alcanzaron un ICFM alto; 27 tuvieron un ICFM medio y 10 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de San Felipe del Progreso, con un valor de 0.051 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios del estado es mayor al nacional, pero hay contrastes. La capacidad mejor evaluada es la relativa a formular políticas y estrategias (0.807); le siguen la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar proyectos (0.636), la capacidad para evaluar (0.326), la relativa a involucrar actores relevantes y la capacidad para realizar diagnósticos (0.322). La debilidad en esta capacidad revela que —más allá de la planeación formal, que debe cumplirse por un mandato normativo específico— los gobiernos carecen de elementos básicos para que su planeación refleje las necesidades y la orientación estratégica de sus iniciativas y programas, lo cual reduce su potencial de impacto.
- El Estado de México es la 11° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM es de 72 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos son amplias: van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 93 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla EM1 muestra esta información).

Los municipios han fortalecido sus capacidades, pero de manera desigual e insuficiente

GRÁFICA EM3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios del Estado de México en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA EM1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en el Estado de México

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	52	0.360	0.354	0.888	0.703	0.349
	II. Medias o bajas	10	0.162	0.124	0.216	0.377	0.068
Seguidores	III. Altas o muy altas	24	0.282	0.301	0.736	0.508	0.378
	IV. Medias o bajas	20	0.119	0.115	0.276	0.337	0.061
Estancados	V. Altas o muy altas	12	0.255	0.344	0.905	0.497	0.399
	VI. Medias o bajas	4	0.298	0.020	0.028	0.503	0.017
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	3	0.046	0.168	0.310	0.371	0.154

Fuente: PNUD México, 2018.

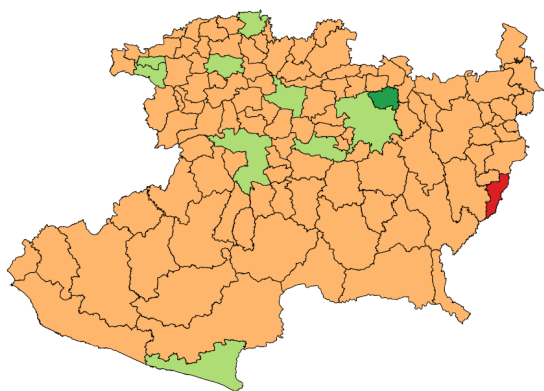
MICHOACÁN

- Los municipios de Michoacán tienen, en promedio, un desarrollo humano de 0.709, el cuarto más bajo del país. El promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.840), le siguen Ingreso (0.733) y Educación (0.581).
 - En 2015, la mayor parte de los municipios michoacanos había logrado un desarrollo humano medio: 86% (97) tuvo un IDH medio, 13% (15) alto y 1% (1) muy alto. En términos poblacionales, 51% de los michoacanos vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, la tercera proporción más alta del país, por debajo de Chiapas y Oaxaca.
 - Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Michoacán aumentó 2.34%, a una tasa de crecimiento igual a 0.46% anual, menor al promedio nacional (0.59%). Hay variación en el crecimiento de los municipios, que van de -1.54%, en Tarímbaro, a 1.60 en Nocupétaro. En total, 103 municipios (91%) tuvieron un IDH mayor en 2015 y ocho (7%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor.
 - En Michoacán, ocho municipios contaban con un IDH alto o muy alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. La mayoría también logró un IDH mayor, pero a partir de un valor bajo o medio en 2010.
- Ocho municipios se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH bajo o medio en 2010 y no lograron mejorar en 2015: Ixtlán, Cherán, Chilchota, Angangueo, Villamar, Tlalpujahuá, Charapan y Aguililla.
- Dos de los tres índices que integran el IDH crecieron en los municipios de Michoacán: el de Educación a 1.48% anual y el de Ingreso a 0.15%.
 - Michoacán ocupa el doceavo lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Susupuato, tiene un IDH 23 puntos menor al más alto, Morelia.
 - La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 32 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
 - De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, pero el avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Susupuato le llevaría 32 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 22 años alcanzar a Morelia.

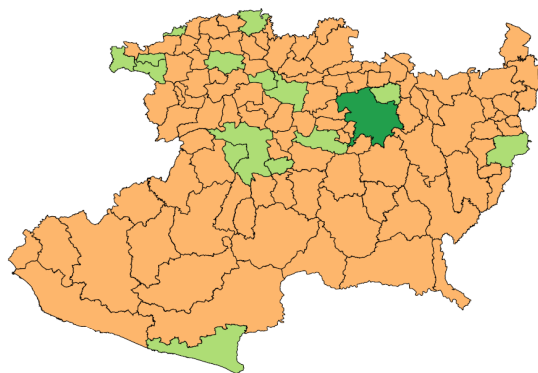
El crecimiento promedio es menor al nacional y hay municipios que siguen rezagándose

MAPA MICH1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Michoacán, en 2010 y 2015

2010

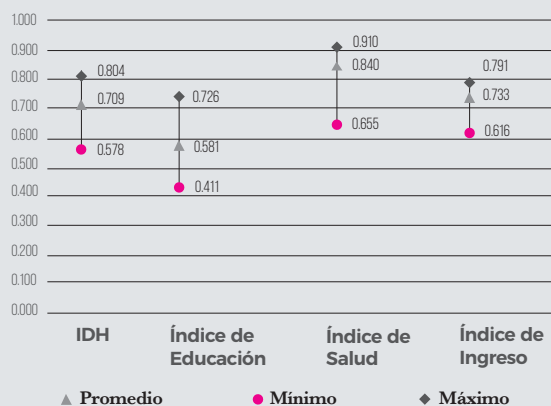


2015

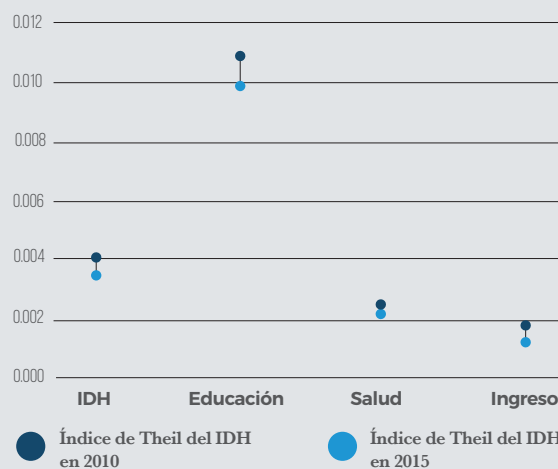


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA MICH1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Michoacán en 2015 (IDH y sus tres componentes)



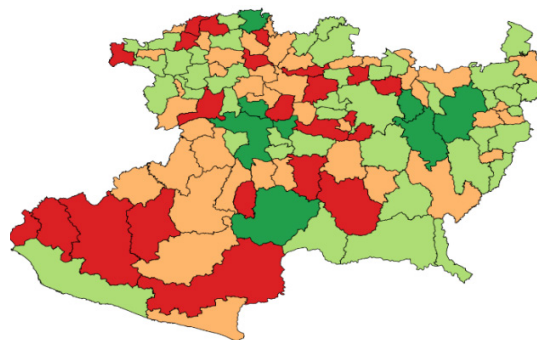
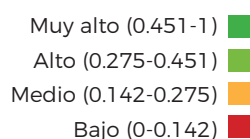
GRÁFICA MICH2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Michoacán (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

MICHOACÁN

MAPA MICH2. ICFM en los municipios de Michoacán en 2016

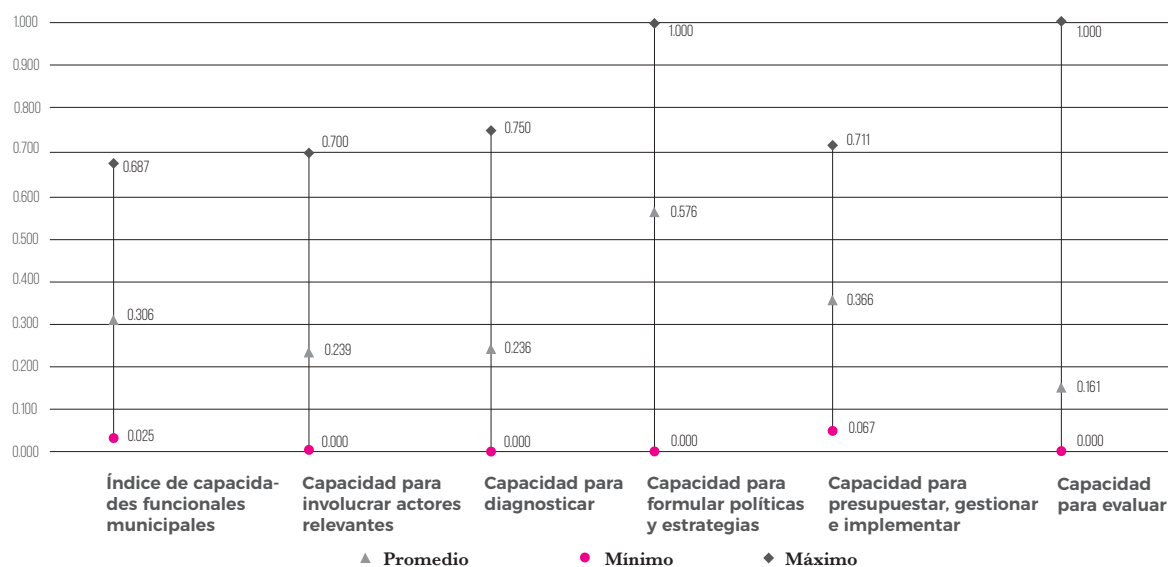


Fuente: PNUD México, 2018

- El promedio del Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) es igual a 0.306, el noveno más bajo del país.
- Sólo ocho de los municipios de Michoacán lograron un ICFM muy alto; 42 alcanzaron un ICFM alto; 39 tuvieron un ICFM medio y 24 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Acuitizio, con un valor de 0.025 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Michoacán está por debajo del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.576, en la capacidad para formular políticas, a 0.161 en la capacidad para evaluar. Las debilidades en esta capacidad dejan ver que los municipios de Michoacán cuentan con poca evidencia para corregir, transformar o crear programas sociales.
- Michoacán es la 10° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Hidalgo y Acuitizio) es de 66 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 64 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar proyectos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla MICH1 muestra esta información).

Las capacidades son limitadas para la mayoría de los municipios

GRÁFICA MICH3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Michoacán en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA MICH1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Michoacán

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	4	0.372	0.453	0.688	0.365	0.237
	II. Medias o bajas	4	0.210	0.116	0.388	0.406	0.028
Seguidores	III. Altas o muy altas	42	0.254	0.270	0.828	0.396	0.265
	IV. Medias o bajas	53	0.113	0.077	0.362	0.314	0.069
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	2	0.300	0.042	0.139	0.367	0.042
Rezagados	VII. Altas o muy altas	4	0.103	0.150	0.958	0.298	0.124
	VIII. Medias o bajas	4	0.037	0.085	0.265	0.473	0.018

Fuente: PNUD México, 2018.

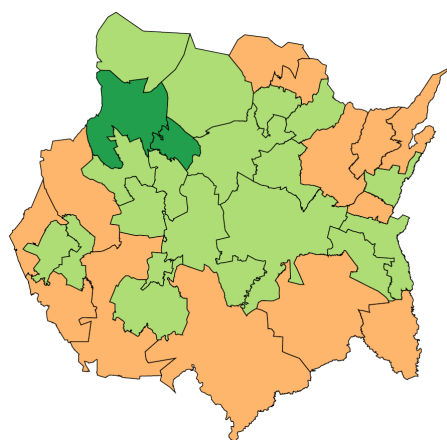
MORELOS

- Los municipios morelenses tuvieron un IDH promedio de 0.765 en 2015, clasificado como alto, en la posición 17 del país. Entre los tres componentes del Índice, el que alcanzó mayor valor fue el de Salud (0.888), le siguen Ingreso (0.767) y Educación (0.659).
- De los 33 municipios de Morelos, ocho tuvieron un IDH medio, 23 alto y dos muy alto. Sólo 8% de la población vivía en los municipios de desarrollo humano medio, por debajo del promedio nacional (21%, que incluye a los municipios de IDH bajo y medio).
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios morelenses aumentó 1.37% a una tasa de crecimiento igual a 0.27% anual, la más baja entre las entidades federativas. El municipio que decreció en mayor medida fue Tlayacapan (-0.24%), mientras el que más creció fue Puente de Ixtla (1.31%). En total, 30 municipios (91%) aumentaron su IDH y cinco (15%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor: Amacuzac, Puente de Ixtla, Tlaquilteango, Totolapan y Yecapixtla.
- En el estado, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 17 lo aumentaron para 2015. Otros 13 también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio. Por su parte, tres municipios partieron de un desarrollo humano alto o muy alto en 2010 y decayeron en 2015: Cuernavaca, Jiutepec y Tlayacapan.
- Dos, de los tres Índices que integran el IDH, crecieron en los municipios del estado: el de Educación a 0.78% anual y el Salud a 0.14%.
- Morelos es el vigésimo tercer estado más desigual del país. La diferencia es de 16 puntos entre su municipio con mayor IDH, Cuernavaca, y el más rezagado, Ocuituco.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 20 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- Entre 2010 y 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo por una reducción en el componente educativo. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Ocuituco le llevaría 180 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 111 años alcanzar a Cuernavaca.

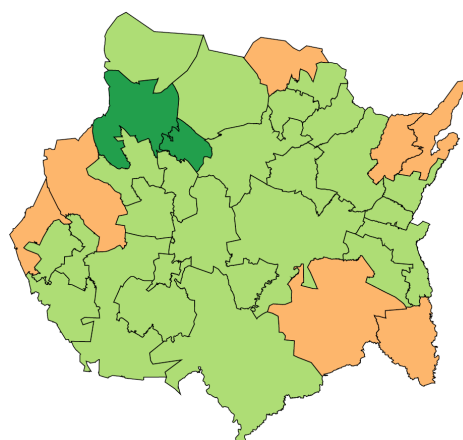
El desarrollo humano ha mejorado, pero a un ritmo más bajo que el promedio del país

MAPA MOR1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Morelos, en 2010 y 2015

2010

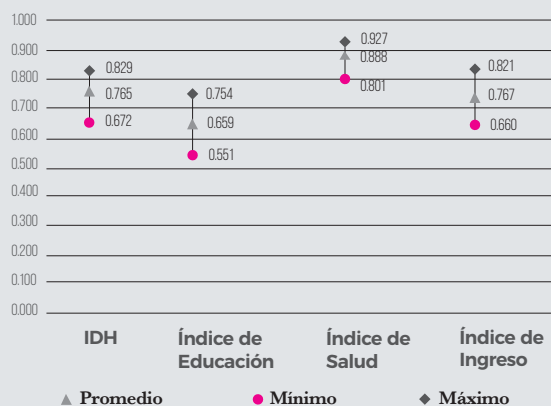


2015

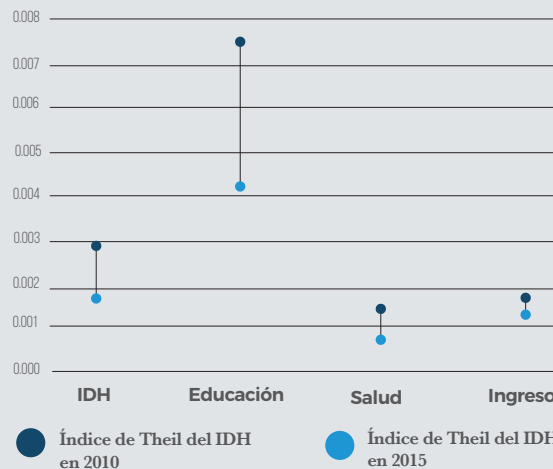


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA MOR1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Morelos en 2015 (IDH y sus tres componentes)



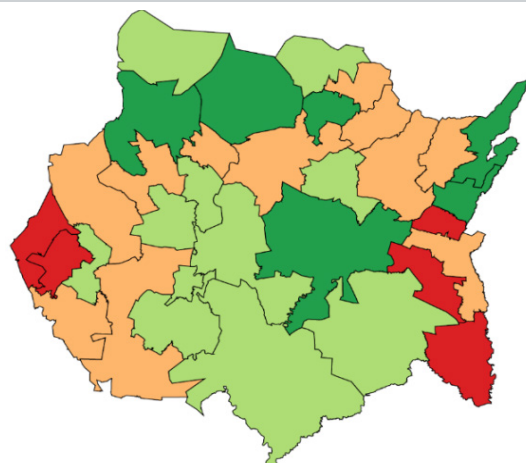
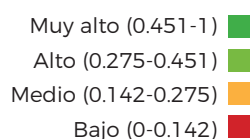
GRÁFICA MOR2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Morelos (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

MORELOS

MAPA MOR2. ICFM en los municipios de Morelos en 2016

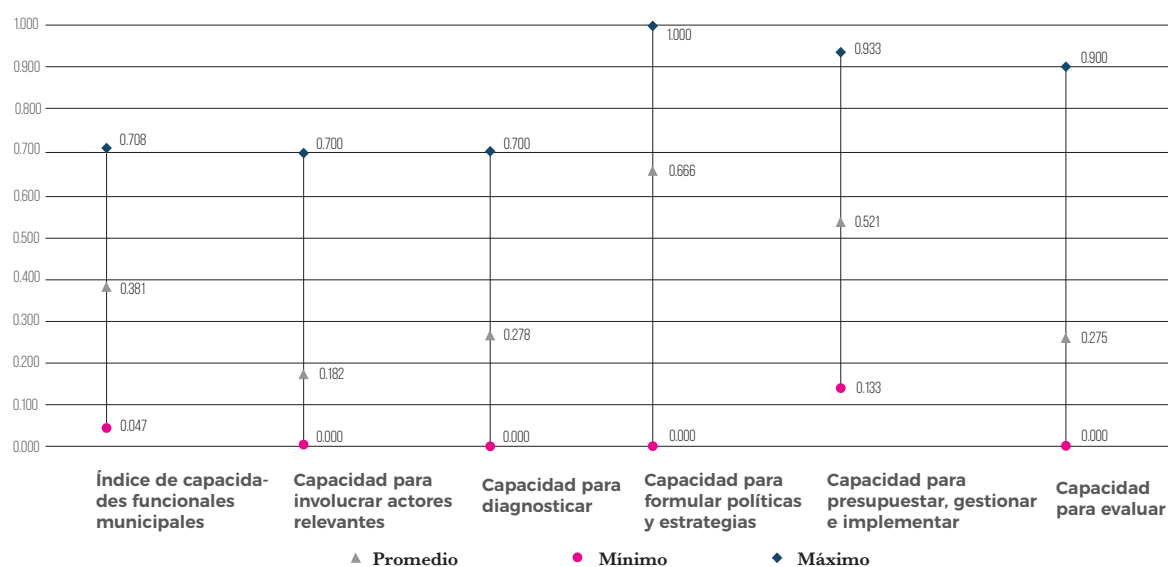


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el 15° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.381).
- Seis municipios de Morelos lograron un ICFM muy alto; 11 alcanzaron un ICFM alto; 1 tuvo un ICFM medio y cinco obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Coatlán del Río, con un valor de 0.047 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En tres dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Morelos es ligeramente mayor al nacional. La capacidad más débil es la relativa a involucrar actores relevantes. El rezago en el desarrollo de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Morelos es la 25° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Cuernavaca y Coatlán del Río) es de 66 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 70 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla MOR1 muestra esta información).

El promedio de capacidades municipales es similar al nacional

GRÁFICA MOR3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Morelos en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA MOR1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Morelos

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	11	0.324	0.345	0.609	0.477	0.244
	II. Medias o bajas	6	0.166	0.088	0.573	0.291	0.006
Seguidores	III. Altas o muy altas	4	0.000	0.308	0.834	0.384	0.546
	IV. Medias o bajas	9	0.060	0.057	0.500	0.325	0.030
Estancados	V. Altas o muy altas	2	0.114	0.593	1.000	0.912	0.782
	VI. Medias o bajas	1	0.100	0.000	0.500	0.556	0.000
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

NAYARIT

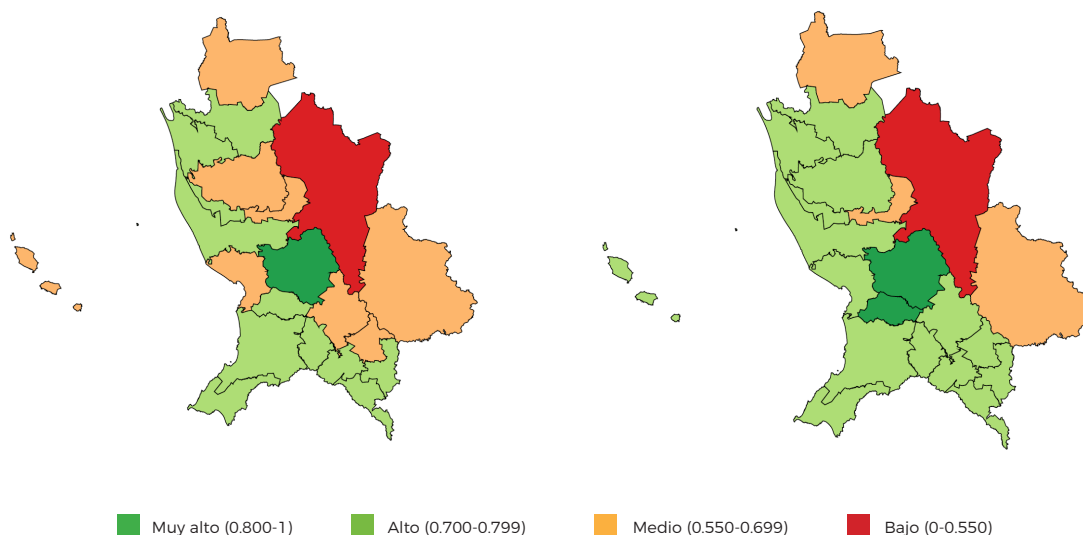
- El IDH promedio de los municipios del estado era alto en 2015, con un valor de 0.764, el décimo noveno entre los estados del país. En Nayarit, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.881), le siguen Ingreso (0.776) y Educación (0.654).
- En el mismo año, sólo un municipio tenía un IDH bajo, tres medio, 14 alto y dos muy alto. En términos poblacionales, 8% de los nayaritas vivía en municipios con desarrollo humano medio o bajo, cifra menor al promedio nacional (21%).
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Nayarit aumentó 2.43%, a una tasa de crecimiento igual a 0.48% anual, la cual fue menor al promedio nacional (0.59%). Casi todos los municipios del estado, 18 de 20, mejoraron su IDH, sólo que, a tasas diferentes, de 0.10% anual, en Amatlán de Cañas, a 1.02% en Santa María del Oro. Por su parte, cinco municipios (25%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor: Jala, Rosamorada, San Blas, Santa María del Oro y Xalisco.
- En Nayarit, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 11 lo aumentaron para 2015. Por su parte, otros siete también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio. En contraste, Huajicori se aleja cada vez más del desarrollo, ya que tenía un IDH medio en 2010 y no logró mejorar para 2015.
- Los tres Índices que integran el IDH mejoraron, con tasas de crecimiento anuales de 1.16%, 0.30% y 0.01%, en Educación, Ingreso y Salud, respectivamente.
- Nayarit ocupa el octavo lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Del Nayar, tiene un IDH 31 puntos menor al más desarrollado, Tepic.
- La mayor brecha es la de Educación. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 35 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- Entre 2010 y 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, pero el avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Del Nayar le llevaría 60 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 54 años alcanzar a Tepic, el de mayor IDH en el estado.

El desarrollo humano ha mejorado, pero a un ritmo lento y desigual

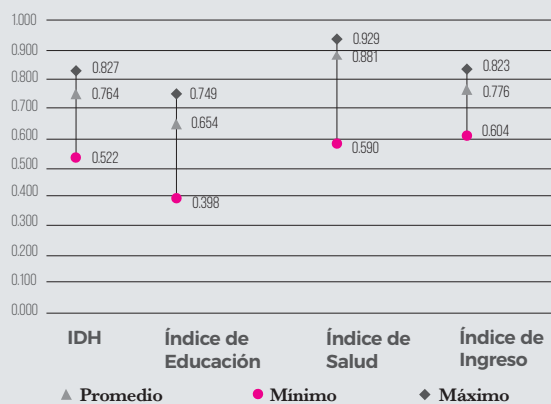
MAPA NAY2. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Nayarit, en 2010 y 2015

2010

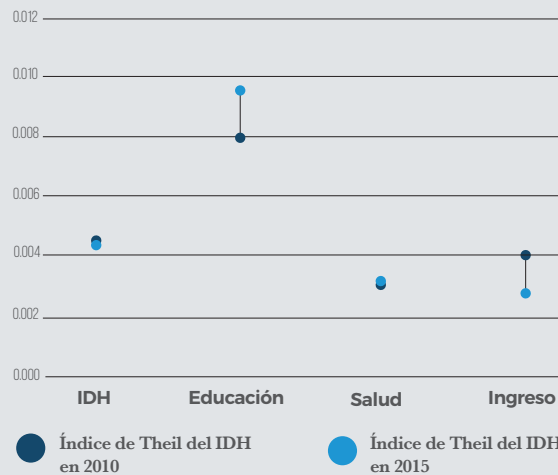
2015



GRÁFICA NAY1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Nayarit en 2015 (IDH y sus tres componentes)



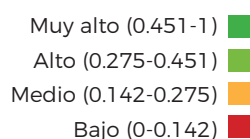
GRÁFICA NAY2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Nayarit (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



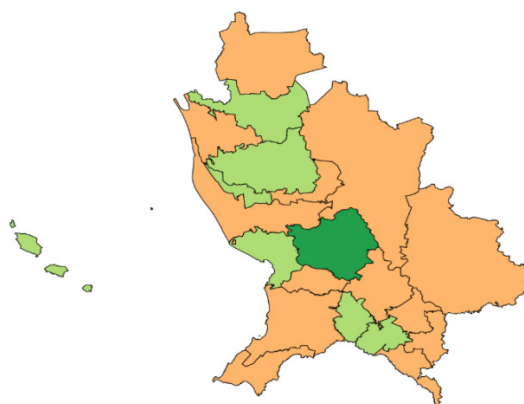
Fuente: PNUD México, 2018.

NAYARIT

MAPA NAY2. ICFM en los municipios de Nayarit en 2016



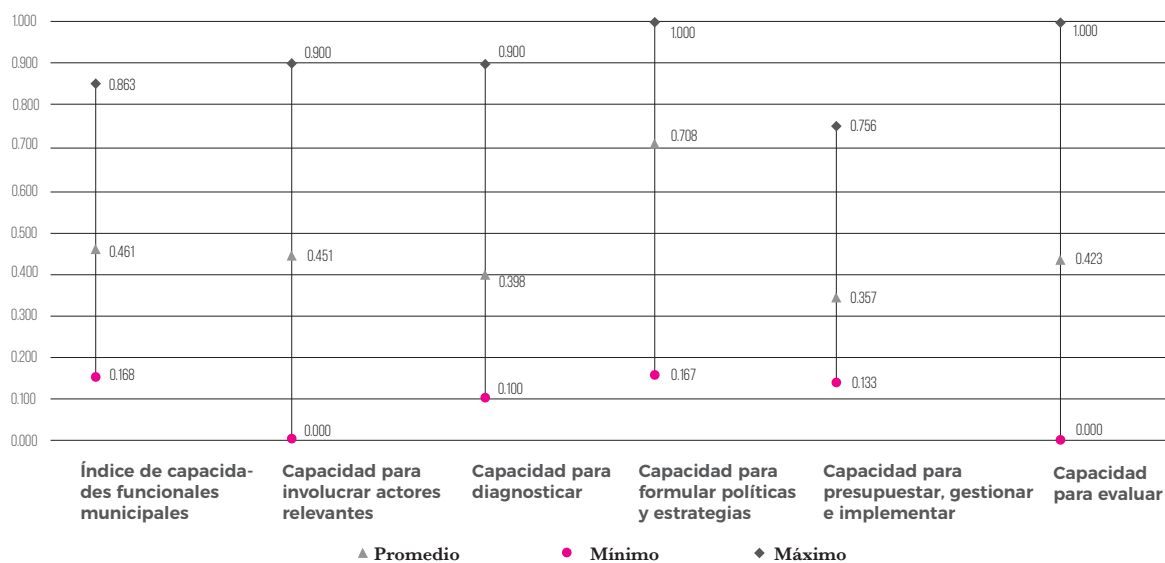
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de esta entidad tienen el sexto promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.461). Aunque comparativamente los municipios del estado tienen una posición buena, aún están lejos de contar con capacidades sólidas para incidir positivamente en el desarrollo humano.
- Sólo un municipio de Nayarit logró un ICFM muy alto (Tepic); seis alcanzaron un ICFM alto y 13 obtuvieron un ICFM medio. El municipio de Amatlán de Cañas, con un valor de 0.168 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas.
- En cuatro dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Nayarit está por encima del nacional. Sólo en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar, está por debajo de la realidad promedio del país. En entornos que demandan resultados tangibles de la acción pública y con recursos escasos, la carencia de estas capacidades tiene efectos negativos en la efectividad de los gobiernos municipales.
- Nayarit es la cuarta entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Tepic y Amatlán de Cañas) es de 70 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 62 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- En Nayarit, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.661), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla NAY1 muestra esta información).

Las capacidades son mejores al promedio, pero tienen amplias áreas de mejora

GRÁFICA NAY3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Nayarit en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA NAY1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Nayarit

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	5	0.737	0.772	0.968	0.470	0.843
	II. Medias o bajas	6	0.074	0.143	0.484	0.336	0.103
Seguidores	III. Altas o muy altas	2	0.282	0.100	0.718	0.244	0.200
	IV. Medias o bajas	5	0.080	0.100	0.700	0.301	0.065
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	1	0.700	0.100	0.333	0.133	0.100
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	1	0.000	0.100	0.333	0.267	0.200

Fuente: PNUD México, 2018.

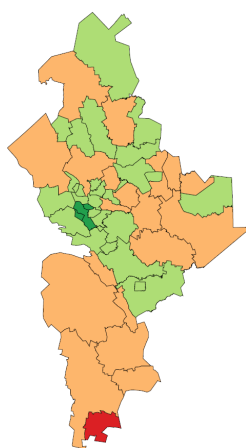
NUEVO LEÓN

- El IDH promedio de los municipios de Nuevo León era muy alto en 2015, según la escala internacional de este indicador, con un valor de 0.809, el segundo más alto entre los estados del país, por debajo de la Ciudad de México. En el estado, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.905), le siguen Ingreso (0.837) y Educación (0.699).
- En 2015, la mayoría de los municipios del estado había alcanzado un desarrollo humano alto: 22% (11) con un IDH medio, 65% (33) alto y 13% (7) muy alto. En términos poblacionales, sólo 2% vivía en municipios con desarrollo humano medio, una proporción diez veces menor al promedio nacional (21%, incluye municipios con IDH bajo y medio).
- El IDH promedio de los municipios de Nuevo León aumentó 3.21%, de 2010 a 2015, a una tasa de crecimiento anual de 0.63%, por encima del promedio nacional (0.59%). Algunos municipios mejoraron y otros no lograron incrementar su IDH, por ejemplo, en los extremos, Montemorelos decreció -0.10%, mientras Salinas Victoria aumentó 1.89%. En total, 50 municipios (98%) aumentaron su IDH y 16 (31%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor. De los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 28 lo aumentaron para 2015.
- Los tres Índices que integran el IDH mejoraron en los municipios de Nuevo León, con tasas anuales de 1.25%, 0.54%, en Educación e Ingreso, y de 0.11% en Salud.
- Nuevo León ocupa el vigésimo cuarto lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Mier y Noriega, tiene un IDH 32 puntos menor al más alto, San Pedro Garza García.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 38 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo por una reducción en el componente educativo.
- El avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Mier y Noriega le llevaría 38 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 34 años alcanzar a San Pedro Garza García.

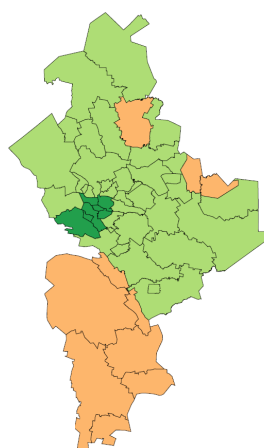
El desarrollo humano promedio es el segundo más alto, pero hay desigualdades

MAPA NL1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Nuevo León, en 2010 y 2015

2010

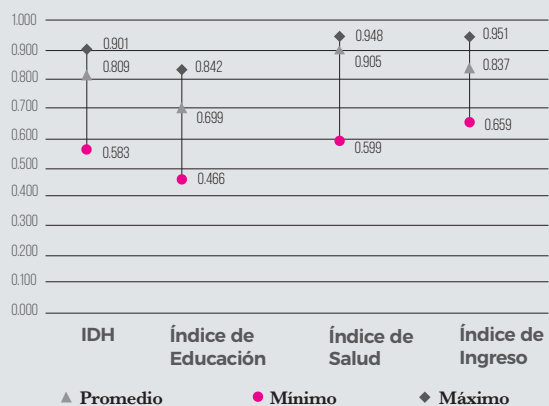


2015

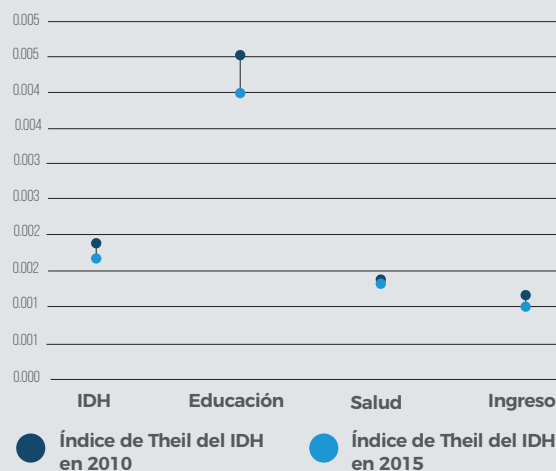


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA NL1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Nuevo León en 2015 (IDH y sus tres componentes)



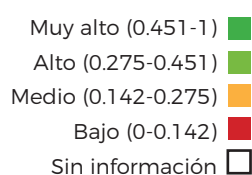
GRÁFICA NL2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Nuevo León (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



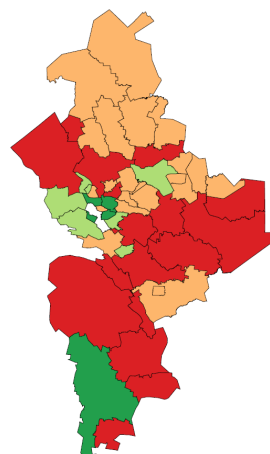
Fuente: PNUD México, 2018.

NUEVO LEÓN

MAPA NL2. ICFM en los municipios de Nuevo León en 2016



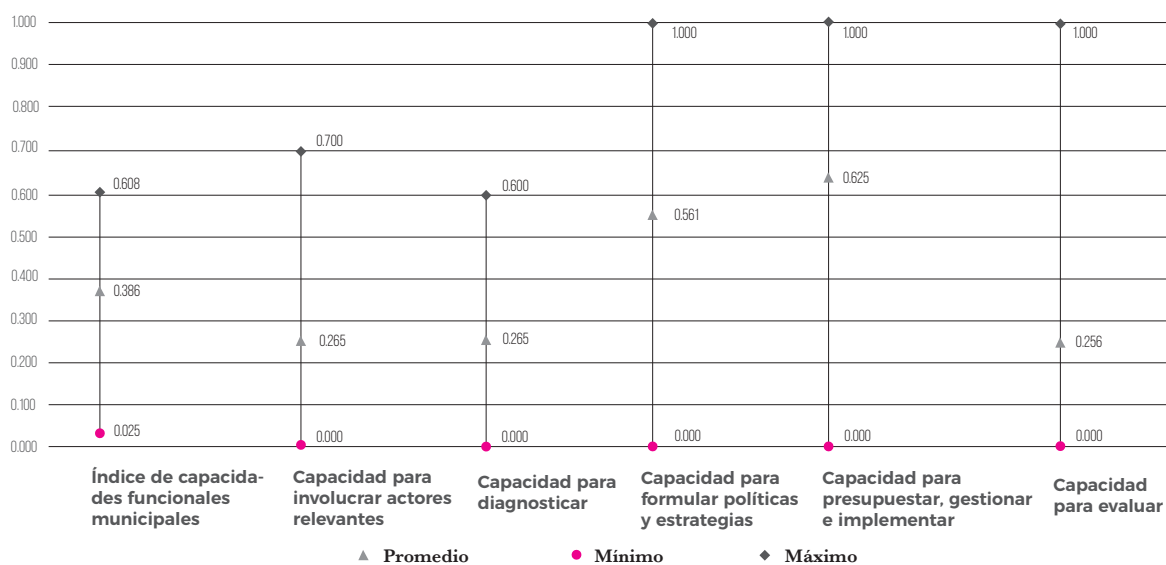
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de esta entidad tienen el 13° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). El valor promedio de los municipios del estado (0.386) es similar al nacional (0.374).
- Cinco municipios de Nuevo León lograron un ICFM muy alto; siete alcanzaron un ICFM alto; 20 tuvieron un ICFM medio y 18 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Mina, con un valor de 0.025 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Nuevo León es similar al nacional. La capacidad con el menor desarrollo es la relativa a involucrar actores relevantes. El atraso en el desarrollo de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Nuevo León es la 13° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Dr. Arroyo y Rayones) es de 58 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 60 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla NL1 muestra esta información).

Las capacidades son similares al promedio nacional y su margen de mejora es amplio

GRÁFICA NL3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Nuevo León en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA NL1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Nuevo León

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	11	0.286	0.360	0.740	0.680	0.353
	II. Medias o bajas	17	0.245	0.035	0.126	0.613	0.021
Seguidores	III. Altas o muy altas	2	0.244	0.444	0.907	0.154	0.889
	IV. Medias o bajas	20	0.093	0.075	0.224	0.256	0.000
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	1	0.400	0.000	0.000	0.311	0.000
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

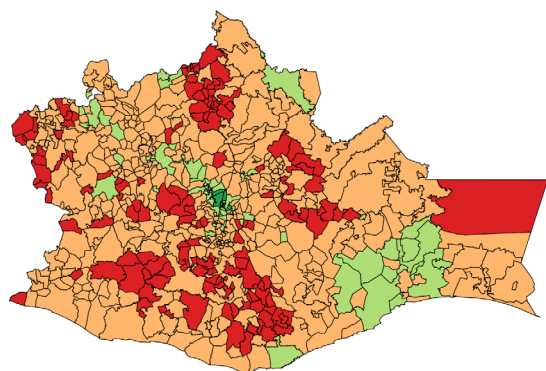
OAXACA

- En 2015, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de sus municipios era medio, según la escala internacional de este indicador, con un valor de 0.678, el segundo más bajo entre las entidades federativas del país. El Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.812), le siguen Ingreso (0.683) y Educación (0.566).
- En el mismo año, la mayoría de los municipios de Oaxaca había alcanzado un desarrollo humano medio: 14% (80) con un IDH bajo, 72% (410) medio, 12% (67) alto y sólo 2% (9) muy alto. En términos poblacionales, 58% de los oaxaqueños vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, la segunda proporción más alta del país, sólo por debajo de Chiapas, y 2.7 veces mayor al promedio nacional (21%).
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Oaxaca aumentó apenas 2.93%, a una tasa de crecimiento igual a 0.58% anual, ligeramente menor al promedio nacional (0.59%). El avance y retroceso de sus municipios llevó ritmos diferentes, que van de -2.77% anual, en Santos Reyes Yucuná, a 2.40% en San Raymundo Jalpan. En total, 495 municipios (87%) tuvieron un IDH mayor en 2015 y 84 (15%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Oaxaca, 52 municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, lo aumentaron para 2015. La mayoría, 443, también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio. Hay 59 municipios que se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH bajo o medio en 2010 y no lograron mejorarlo para 2015.
- Los índices de Educación e Ingreso crecieron a tasas anuales de 1.33% y 0.44% respectivamente, pero el de Salud disminuyó ligeramente (-0.05%).
- Oaxaca es el estado más desigual del país al considerar el desarrollo humano de sus municipios. La diferencia es de 44 puntos entre su municipio con mayor IDH, San Sebastián Tutla, y el más rezagado, San Martín Peras, el cual además tuvo una disminución en su IDH, de 2010 a 2015.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 55 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano municipal permaneció prácticamente igual, aunque hubo una reducción mayor en el componente educativo. Este avance es insuficiente; al ritmo promedio de crecimiento observado, a San Martín Peras le llevaría 138 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 124 años alcanzar a San Sebastián Tutla, el de mayor IDH en Oaxaca.

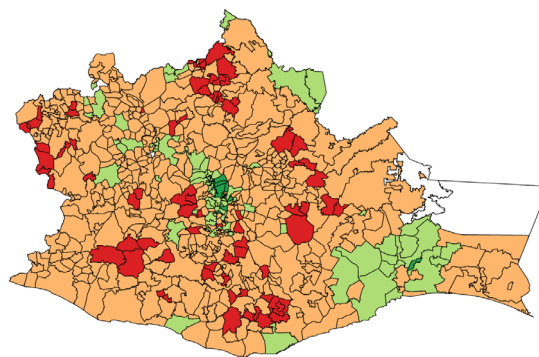
El desarrollo humano ha avanzado lenta y desigualmente en sus municipios

MAPA OAX1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Oaxaca, en 2010 y 2015

2010

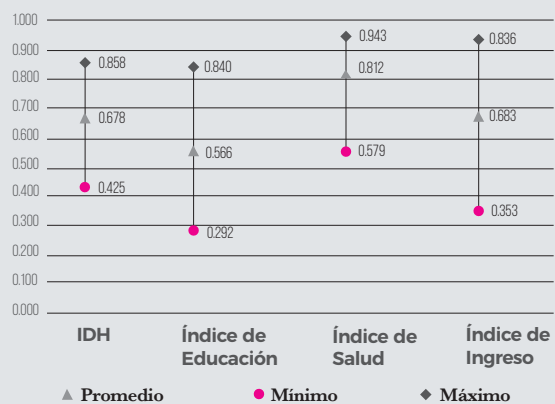


2015

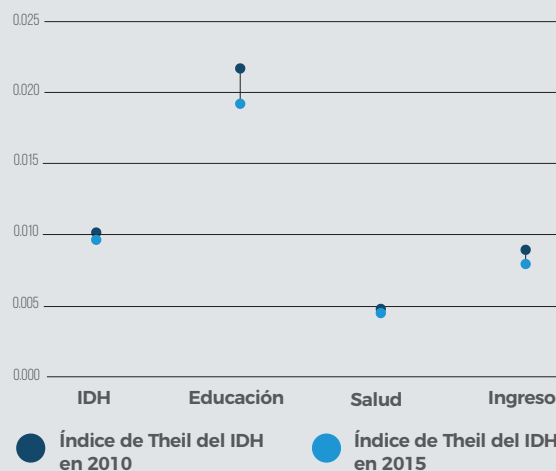


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)
 Sin información

GRÁFICA OAX1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Oaxaca en 2015 (IDH y sus tres componentes)



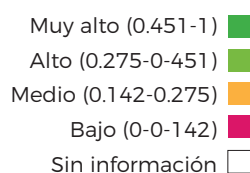
GRÁFICA OAX2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Oaxaca (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



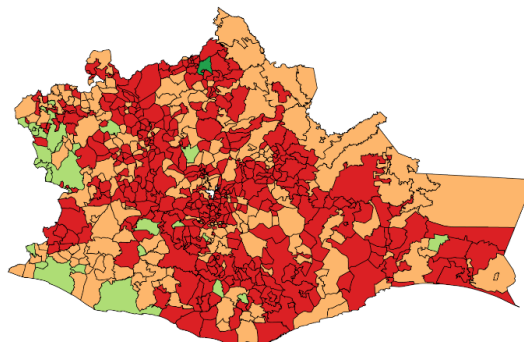
Fuente: PNUD México, 2018.

OAXACA

MAPA OAX2. ICFM en los municipios de Oaxaca en 2016



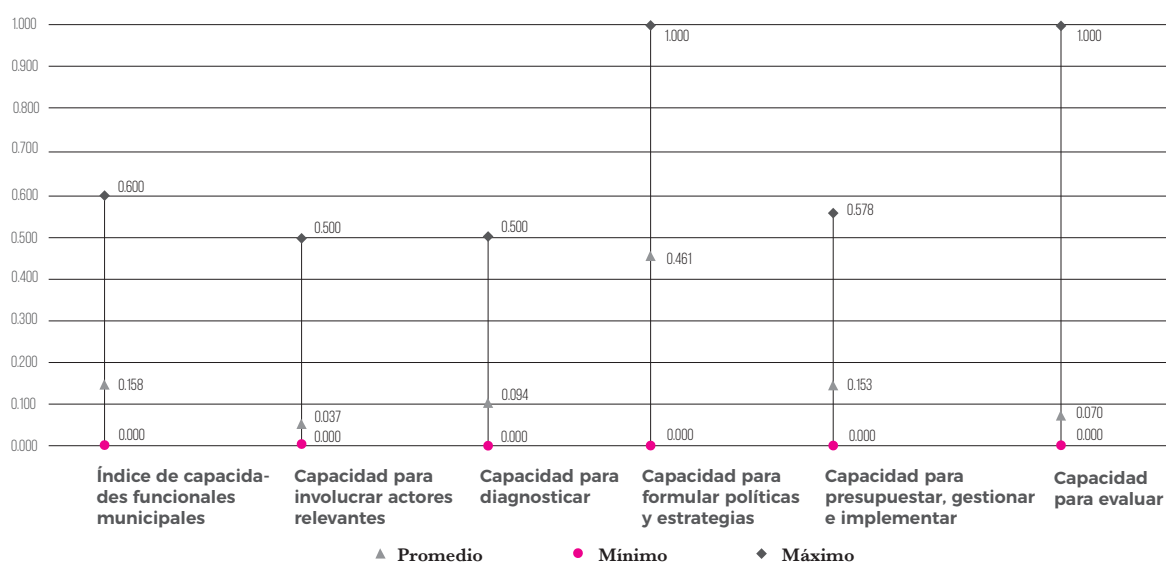
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de Oaxaca están entre los más atrasados del país en términos de sus capacidades. Esto lo revela el valor promedio (0.158) que obtienen en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). Este promedio es el segundo más bajo del país.
- Sólo uno de los municipios de Oaxaca logró un ICFM muy alto; 24 alcanzaron un ICFM alto; 181 tuvieron un ICFM medio y 362 obtuvieron un ICFM bajo. Hay 42 municipios con un valor de 0 en este indicador, lo cual indica que cuentan con capacidades limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Oaxaca está por debajo del nacional. El subíndice de capacidad para involucrar a actores relevantes es el más bajo (0.037). El atraso en el desarrollo de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Oaxaca es la octava entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Huautila de Jiménez y San Andrés Huayápam) es de 60 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para evaluar, a 50 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla OAX1 muestra esta información).

El rezago en capacidades municipales es uno de los mayores del país

GRÁFICA OAX3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Oaxaca en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA OAX1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Oaxaca

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	3	0.000	0.400	0.833	0.178	0.600
	II. Medias o bajas	49	0.104	0.089	0.382	0.216	0.057
Seguidores	III. Altas o muy altas	21	0.024	0.250	0.874	0.212	0.420
	IV. Medias o bajas	422	0.004	0.078	0.436	0.115	0.035
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	12	0.000	0.091	0.696	0.233	0.002
Rezagados	VII. Altas o muy altas	3	0.000	0.394	0.752	0.206	0.211
	VIII. Medias o bajas	56	0.000	0.066	0.478	0.096	0.070

Fuente: PNUD México, 2018.

PUEBLA

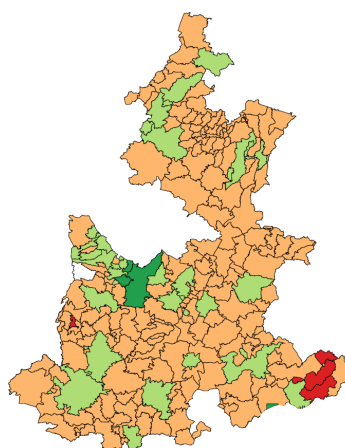
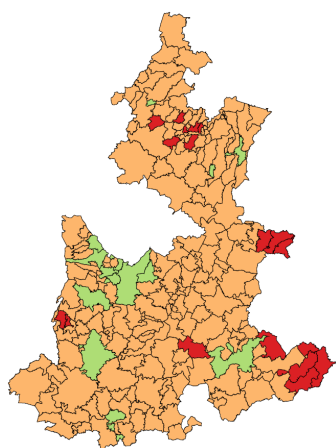
- Los municipios de Puebla tienen, en promedio, un desarrollo humano alto (0.721), ocupa el lugar 28 nacional. En Puebla, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.852), le siguen Ingreso (0.720) y Educación (0.615).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Puebla había logrado un desarrollo humano medio: 2% (4) tuvo un IDH bajo, 81% (176) medio, 16% (34) alto y 1% (2) muy alto. En términos poblacionales, 39% de los poblanos vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, la quinta proporción más alta del país, por debajo de Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Puebla aumentó 3.79%, a una tasa de crecimiento igual a 0.75% anual, ligeramente mayor al promedio nacional (0.59%). Hay variación en el crecimiento de los municipios, que van de -0.59%, en Chinantla, a 2.35% en Xiutetelco. En total, 206 municipios (95%) aumentaron su IDH y 37 (17%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Puebla, 14 de los municipios contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, lo aumentaron para 2015. La mayoría, 192, también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio. Nueve municipios se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH bajo o medio en 2010 y no lograron mejorar en 2015: Chinantla, San Martín Totoltepec, Piaxtla, Zautla, Tecamatlán, Ahuehuetitla, Huehuetlán el Chico, San Pablo Anicano y Xayacatlán de Bravo.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en Puebla: el de Educación a 1.31% anual, el de Ingreso a 0.50% y el de Salud a 0.38%.
- Puebla ocupa el cuarto lugar nacional en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Eloxochitlán, tiene un IDH 32 puntos menor al más alto, San Andrés Cholula.
- La mayor brecha entre los municipios de Puebla es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 41 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo por una reducción en el componente educativo.
- El avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Eloxochitlán le llevaría 28 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 23 años alcanzar a San Andrés Cholula, el de mayor IDH en Puebla.

Predomina el desarrollo humano medio, pero hay 9 municipios rezagados

MAPA PUE1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Puebla, en 2010 y 2015

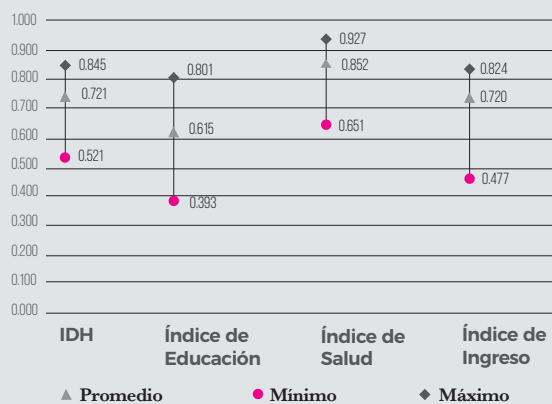
2010

2015

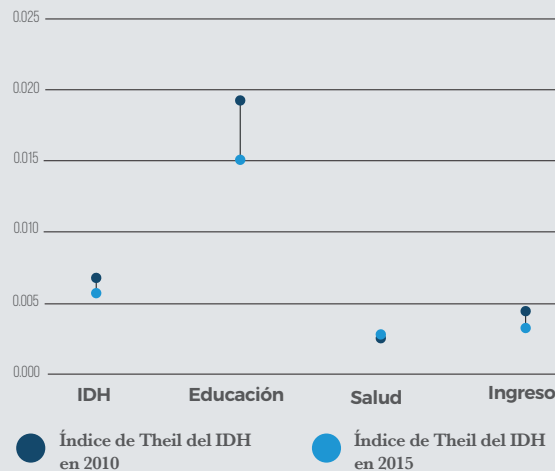


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)
 □ Sin información

GRÁFICA PUE1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Puebla en 2015 (IDH y sus tres componentes)



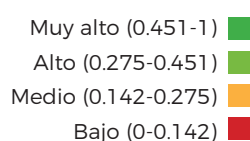
GRÁFICA PUE2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Puebla (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



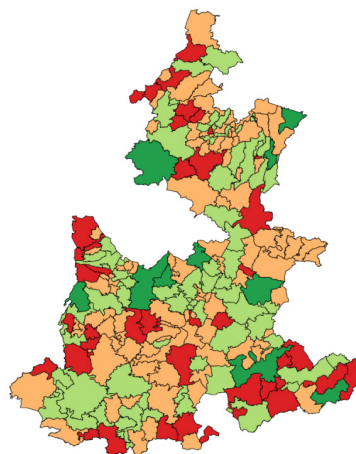
Fuente: PNUD México, 2018.

PUEBLA

MAPA PUE2. ICFM en los municipios de Puebla en 2016



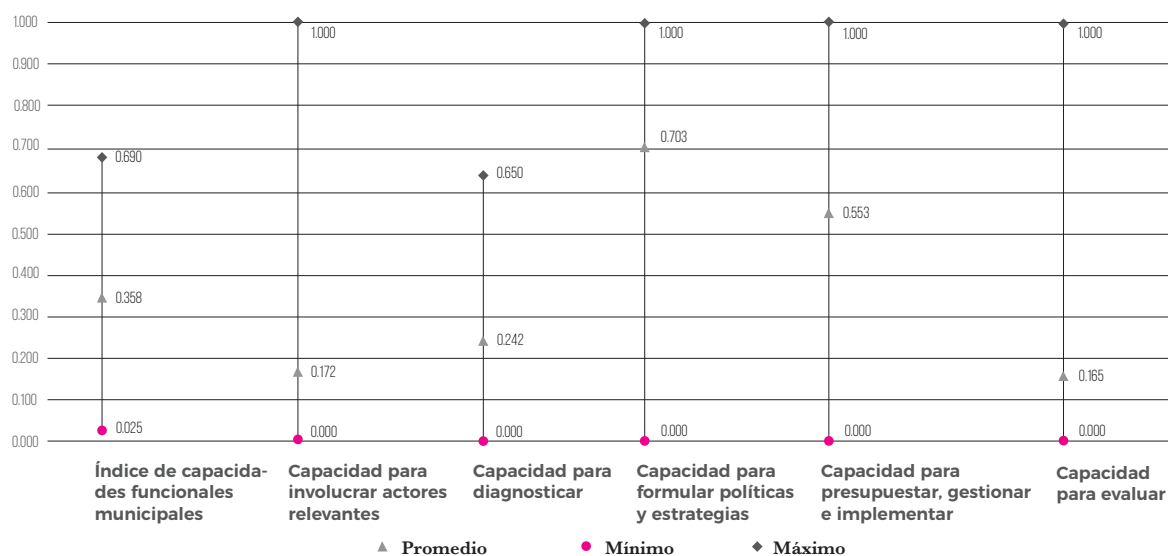
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de esta entidad tienen el 18° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es medio (0.358).
- Sólo diez municipios de Puebla lograron un ICFM muy alto; 72 alcanzaron un ICFM alto; 92 tuvieron un ICFM medio y 43 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Vicente Guerrero, con un valor de 0.025 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Puebla está por encima del nacional (capacidad para formular políticas y estrategias y para presupuestar, gestionar e implementar). En el resto de las capacidades, la más débil es la necesaria para evaluar (0.165). Las debilidades en esta capacidad dejan ver que los municipios de Puebla cuentan con poca evidencia para corregir, transformar o crear programas sociales.
- Puebla es la 17° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Teziutlán y Vicente Guerrero) es de 66 puntos. En cuatro de los subcomponentes, los valores extremos tienen una diferencia de 100 puntos.
- En Puebla, hay una correlación moderada entre el IDH y el ICFM (0.663), la cual tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla PUE1 muestra esta información).

Las capacidades municipales son menores al promedio nacional

GRÁFICA PUE3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Puebla en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA PUE1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Puebla

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	11	0.286	0.390	0.789	0.775	0.223
	II. Medias o bajas	3	0.084	0.088	0.526	0.452	0.000
Seguidores	III. Altas o muy altas	63	0.091	0.176	0.901	0.468	0.203
	IV. Medias o bajas	129	0.048	0.097	0.423	0.310	0.071
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.600	0.200	0.833	0.489	0.100
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	7	0.063	0.119	0.896	0.435	0.141
	VIII. Medias o bajas	9	0.024	0.100	0.674	0.243	0.000

Fuente: PNUD México, 2018.

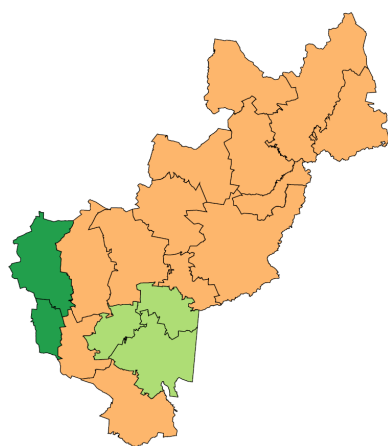
QUERÉTARO

- El promedio de los municipios de Querétaro es igual a 0.781, clasificado como alto, y es el décimo segundo del país. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.899), le siguen Ingreso (0.796) y Educación (0.666).
- En 2015, nueve de los municipios del estado habían alcanzado un desarrollo humano medio, siete alto y dos muy alto. En términos poblacionales, 17% de los queretanos habitaba en municipios clasificados con un IDH medio.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de la entidad mejoró 4.10%, a una tasa de crecimiento igual a 0.89% anual, por encima del promedio nacional (0.59%). Casi todos mejoraron, 17 de 18, a tasas que van de 0.42% en Tequisquiapan a 3.56% en San Joaquín. Corregidora fue el único donde el IDH decreció, a una tasa de -0.06% anual. Pedro Escobedo, El Marqués, Ezequiel Montes, Jalpan de Serra y San Joaquín ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor.
- En el estado, tres municipios contaban con un IDH alto o muy alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. Otros 14 también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en los municipios de Querétaro: el de Educación a 1.27% anual, el de Ingreso a 0.58% y el de Salud a 0.53%.
- Querétaro es el onceavo estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 24 puntos entre su municipio con mayor IDH, Corregidora, y el más rezagado, Pinal de Amoles.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 28 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- Entre 2010 y 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Pinal de Amoles le llevaría 29 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 23 años alcanzar a Corregidora.

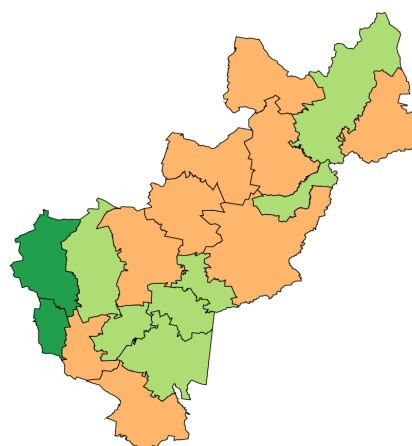
El desarrollo humano ha aumentado y la desigualdad ha disminuido

MAPA QRO1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Querétaro, en 2010 y 2015

2010

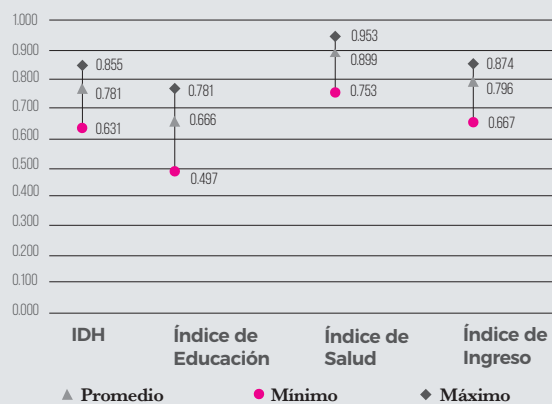


2015

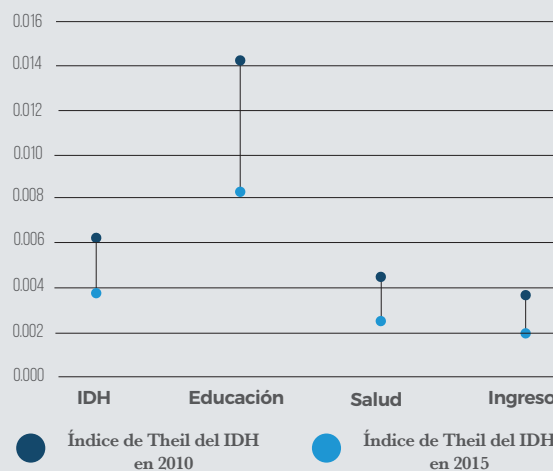


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA QRO1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Querétaro en 2015 (IDH y sus tres componentes)



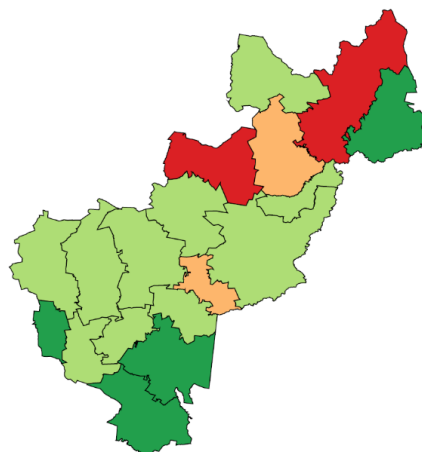
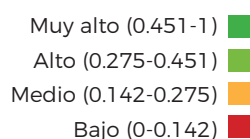
GRÁFICA QRO2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Querétaro (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

QUERÉTARO

MAPA QRO2. ICFM en los municipios de Querétaro en 2016

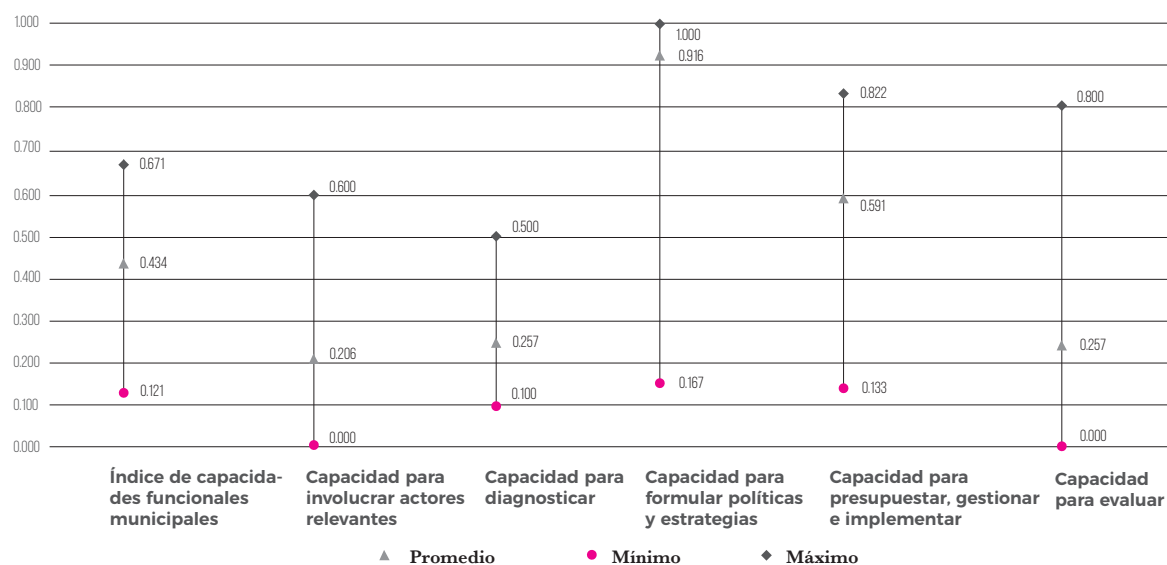


Fuente: PNUD México, 2018

- Los progresos en el desarrollo humano de los municipios de Querétaro han estado acompañados de un fortalecimiento en las capacidades de sus municipios, las cuales siguen estando lejos de ser suficientes, pero sí están por encima de la realidad prevaleciente en buena parte del país. Los municipios de esta entidad tienen el séptimo promedio más alto nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.434).
- San Juan del Río, Amealco de Bonfil, Corregidora y Landa de Matamoros lograron un ICFM muy alto; El Marqués, Querétaro, Colón, Pedro Escobedo, Arroyo Seco, Tequisquiapan, Cadereyta de Montes, Huimilpan, San Joaquín y Tolimán alcanzaron un ICFM alto; Ezequiel Montes y Pinal de Amoles tuvieron un ICFM medio y Peñamiller y Jalpan de la Sierra obtuvieron un ICFM bajo. Estos dos últimos municipios cuentan con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En cuatro de las dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Querétaro está por encima del nacional. Sólo en la capacidad para involucrar actores relevantes, la situación es más débil. El rezago en el desarrollo de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Querétaro es la segunda entidad menos desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (San Juan del Río y Jalpan de la Sierra) es de 55 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 83 puntos en la capacidad para formular políticas, a 40 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla QRO1 muestra esta información).

El desarrollo humano se ha acompañado del desarrollo de capacidades

GRÁFICA QRO3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Querétaro en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA QRO1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Querétaro

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	3	0.156	0.260	1.000	0.621	0.321
	II. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Seguidores	III. Altas o muy altas	10	0.373	0.210	0.881	0.540	0.136
	IV. Medias o bajas	4	0.149	0.123	0.302	0.387	0.071
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.100	0.450	0.833	0.667	0.300
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

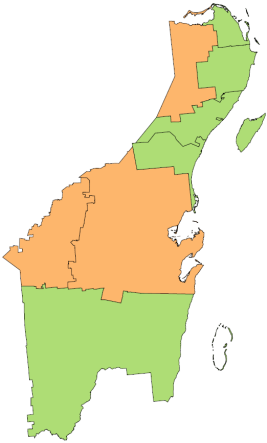
QUINTANA ROO

- El promedio de los municipios de Quintana Roo es igual a 0.786, clasificado como alto, y es el décimo del país. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.896), le siguen Ingreso (0.813) y Educación (0.666).
- En 2015, los diez municipios de Quintana Roo se distribuían de la siguiente manera: cuatro tenían un IDH medio, cinco alto y uno muy alto. En términos poblacionales, 12% vivía en municipios con desarrollo humano medio, por debajo del promedio nacional.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de la entidad mejoró 2.65%, a una tasa de crecimiento igual a 0.52% anual, por debajo del promedio nacional de 0.59%. Los nueve municipios a los que esta medición hizo seguimiento mejoraron su IDH, con tasas de crecimiento promedio anual de 0.60% en Cozumel, a 1.37% en Lázaro Cárdenas. Aunque todos los municipios aumentaron su IDH, sólo Benito Juárez ascendió hacia una categoría de desarrollo humano mayor.
- En el estado, siete municipios contaban con un IDH alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. El resto también mejoró, pero a partir de un IDH medio.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en los municipios de Querétaro: el de Educación a 1.10% anual, el de Salud a 0.40% y el de Ingreso a 0.08%.
- Quintana Roo es el quinto estado menos desigual del país. La diferencia es de 13 puntos entre su municipio con mayor IDH, Benito Juárez, y el más rezagado, José María Morelos.
- La mayor brecha es la de Ingreso. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 19 puntos. Le siguen Salud y Educación.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a José María Morelos le llevaría 49 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, que se encuentra en la Ciudad de México, y 26 años alcanzar a Benito Juárez, Quintana Roo.

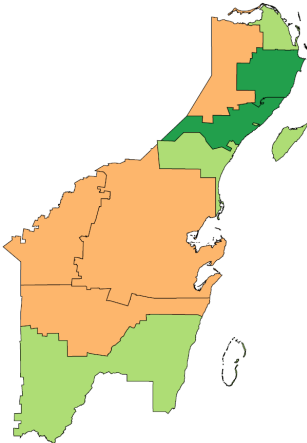
Los municipios han mejorado su IDH, pero a una tasa menor al promedio nacional

MAPA QR1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Quintana Roo, en 2010 y 2015

2010

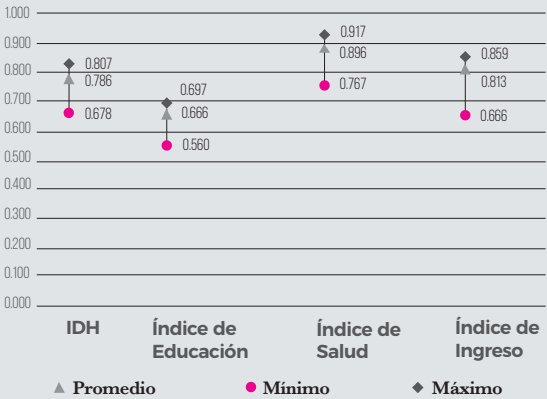


2015

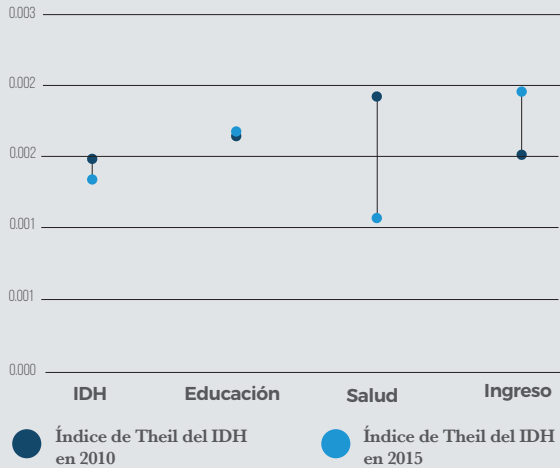


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA QR1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Quintana Roo en 2015 (IDH y sus tres componentes)



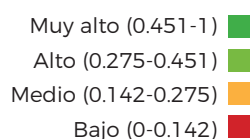
GRÁFICA QR2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Quintana Roo (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



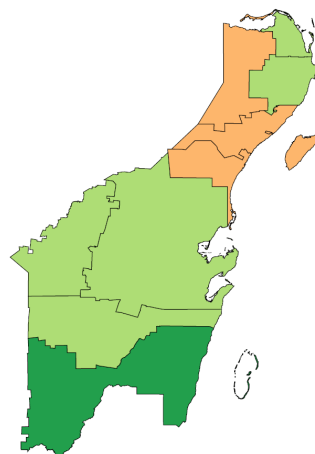
Fuente: PNUD México, 2018.

QUINTANA ROO

MAPA QR2. ICFM en los municipios de Quintana Roo en 2016



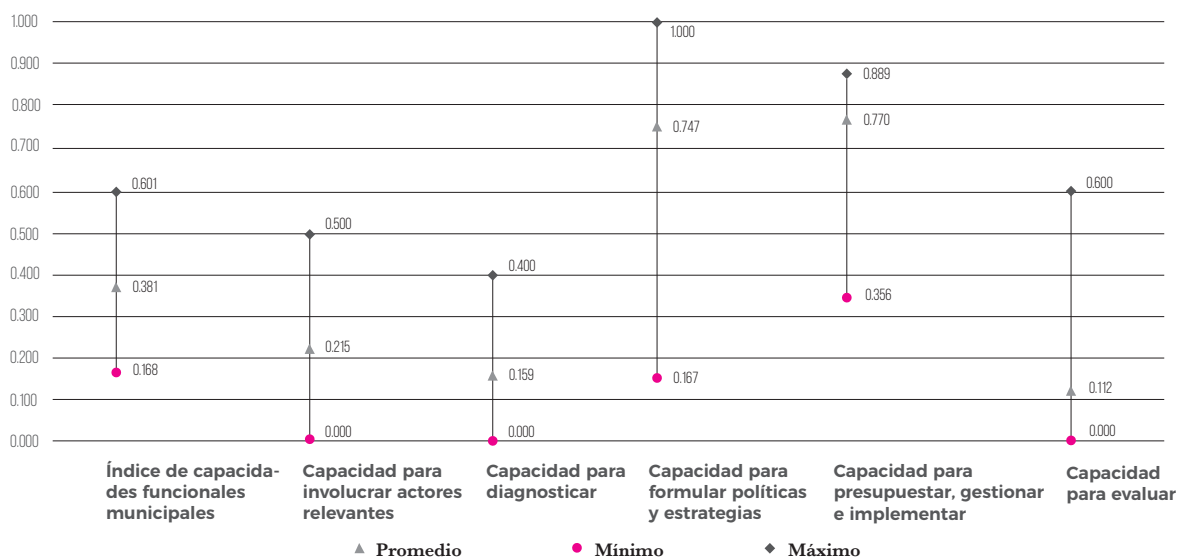
Fuente: PNUD México, 2018



- El promedio del Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) es igual a 0.381 en los municipios de Quintana Roo. En comparación con el resto del país, este valor es alto y ubica a los municipios de esta entidad en el lugar 14 nacional.
- Othón P. Blanco obtuvo un ICFM muy alto; Isla Mujeres, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez y Bacalar alcanzaron un ICFM alto; en cambio, Lázaro Cárdenas, Cozumel, Tulum y Solidaridad tuvieron un ICFM medio.
- En dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Quintana Roo está por encima del nacional (formular políticas y presupuestar, gestionar e implementar). Del resto de capacidades, la más débil es la relativa a evaluar. Lo anterior indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo humano.
- Quintana Roo es el cuarto estado menos desigual en las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Othón P. Blanco y Lázaro Cárdenas) es de 43 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 83 puntos en la capacidad para formular políticas, a 40 puntos en la capacidad para elaborar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que puede ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible y que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla QR1 muestra esta información).

Las capacidades municipales son parecidas al promedio nacional

GRÁFICA QR3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Quintana Roo en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA QR1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Quintana Roo

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	3	0.229	0.208	0.865	0.839	0.140
	II. Medias o bajas	3	0.143	0.042	0.306	0.749	0.020
Seguidores	III. Altas o muy altas	2	0.306	0.116	1.000	0.406	0.131
	IV. Medias o bajas	1	0.100	0.100	0.333	0.356	0.000
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

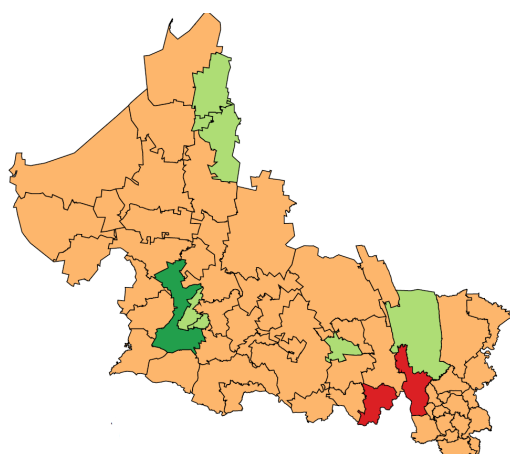
SAN LUIS POTOSÍ

- El promedio de los municipios de San Luis Potosí es igual a 0.744, clasificado como alto, y se ubica en el sitio 23 del país. En San Luis Potosí, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.866), le siguen Ingreso (0.752) y Educación (0.634).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de San Luis Potosí había alcanzado un desarrollo humano medio: 71% (41) tuvieron un IDH medio, 26% (15) alto y 3% (2) muy alto. En términos poblacionales, 35% de los potosinos vivía en municipios con desarrollo humano medio, la séptima proporción más alta del país.
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de San Luis Potosí mejoró 3.76%, a una tasa de crecimiento igual a 0.74% anual, apenas por encima del promedio nacional (0.59%). Durante este periodo, todos los municipios de San Luis mejoraron su IDH, con tasas de crecimiento promedio anual de 0.12% en Catorce, a 2.17% en Aquismón. Aunque todos los municipios aumentaron su IDH, sólo 12 ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En San Luis Potosí, ocho de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, lo aumentaron para 2015. El resto también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- El Índice de Educación aumentó a un ritmo de 1.25% anual, el de Ingreso a 0.91% y el de Salud se mantuvo prácticamente igual (0.06%).
- San Luis Potosí es el sexto estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 27 puntos entre su municipio con mayor IDH, San Luis Potosí, y el más rezagado, Santa Catarina.
- La mayor brecha, entre los municipios de San Luis Potosí, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 32 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo por una reducción en el componente educativo. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Santa Catarina le llevaría 60 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 45 años alcanzar a San Luis Potosí, el de mayor IDH en el estado.

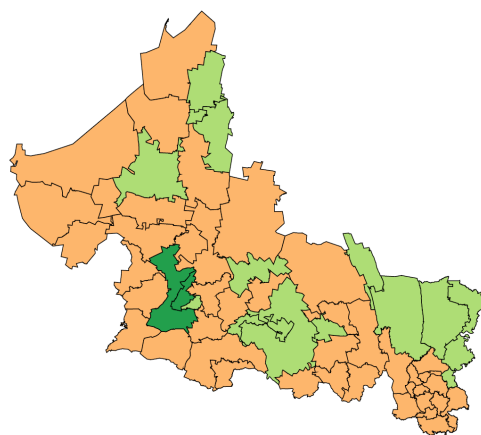
Todos los municipios mejoraron su IDH, pero la desigualdad persiste

MAPA SLP1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de San Luis Potosí, en 2010 y 2015

2010

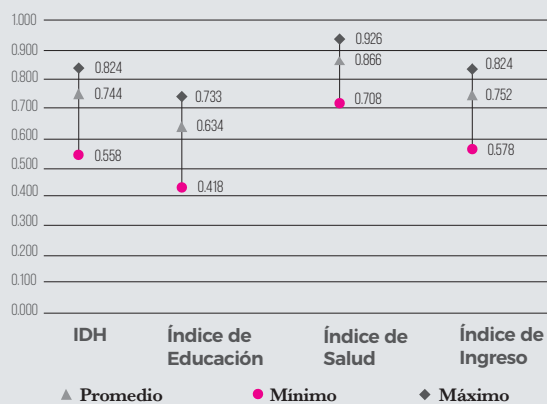


2015

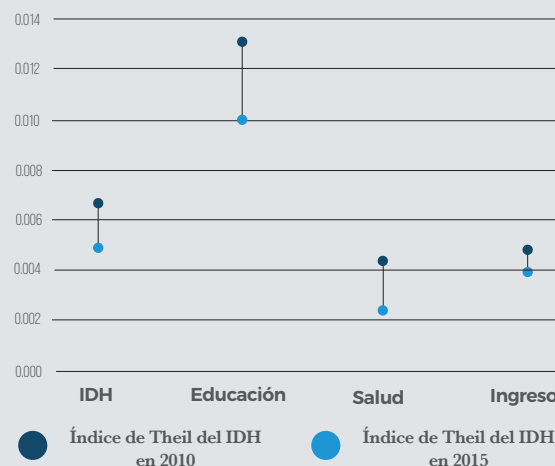


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA SLP1. Promedio, máximos y mínimos municipales en San Luis Potosí en 2015 (IDH y sus tres componentes)

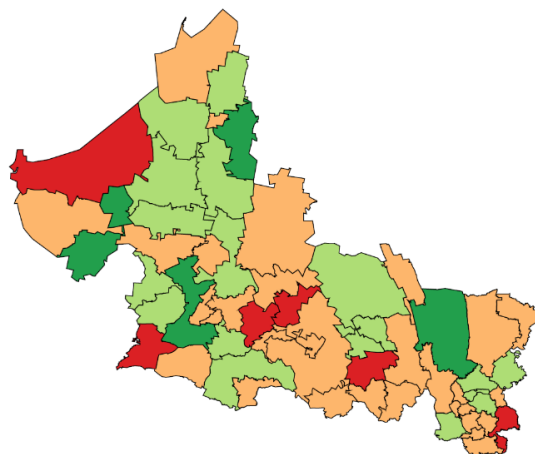
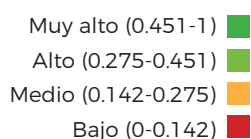


GRÁFICA SLP2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de San Luis Potosí (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



SAN LUIS POTOSÍ

MAPA SLP2. ICFM en los municipios de San Luis Potosí en 2016

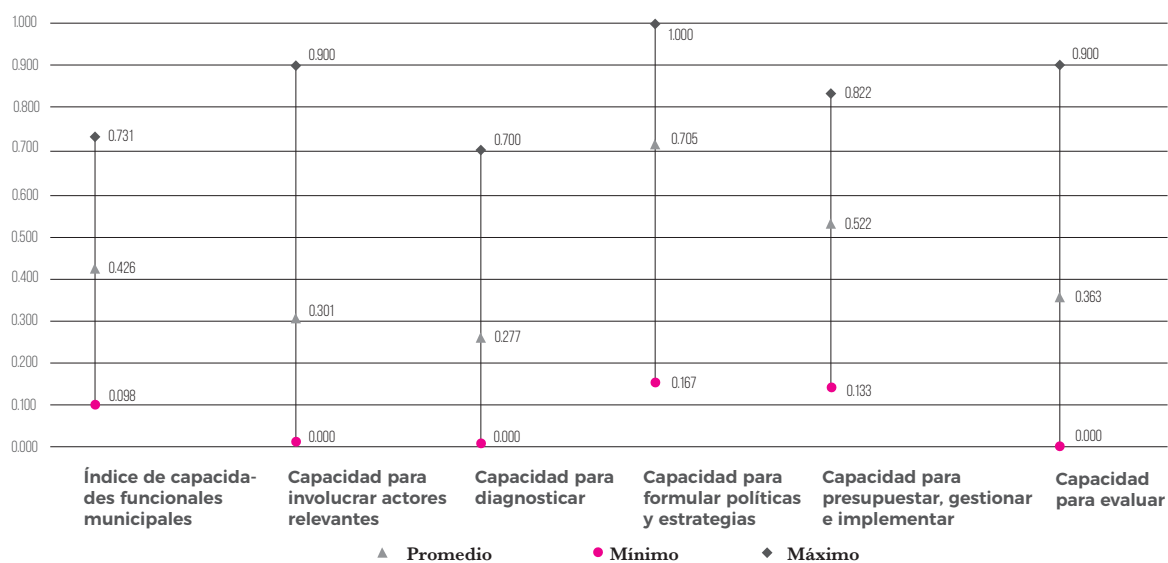


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el noveno promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.426).
- Sólo cuatro de los municipios de San Luis Potosí lograron un ICFM muy alto; 18 alcanzaron un ICFM alto; 30 tuvieron un ICFM medio y seis obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Villa de Arriaga, con un valor de 0.098 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de San Luis Potosí está por encima del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.705, en la capacidad para formular políticas, a 0.207 en la capacidad para realizar diagnósticos. La falta de capacidades para diagnosticar revela que —más allá de la planeación formal, que debe cumplirse por un mandato normativo específico—, los gobiernos carecen de elementos básicos para que su planeación refleje las necesidades y la orientación estratégica de sus iniciativas y programas, lo cual reduce su potencial de impacto.
- San Luis Potosí es la séptima entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (San Luis Potosí y Villa de Arriaga) es de 63 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 90 puntos en la capacidad para evaluar, a 69 puntos en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar.
- En San Luis Potosí, hay una alta correlación entre el IDH y el ICFM (0.713). Esta correlación tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla SLP1 muestra esta información).

Las capacidades están por encima del promedio nacional, pero son débiles aún

GRÁFICA SLP3. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de San Luis Potosí, en 2010 y 2015



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA SLP1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en San Luis Potosí

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	5	0.614	0.500	1.000	0.665	0.771
	II. Medias o bajas	3	0.000	0.100	0.339	0.549	0.001
Seguidores	III. Altas o muy altas	17	0.107	0.150	0.882	0.414	0.148
	IV. Medias o bajas	33	0.089	0.108	0.371	0.374	0.058
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

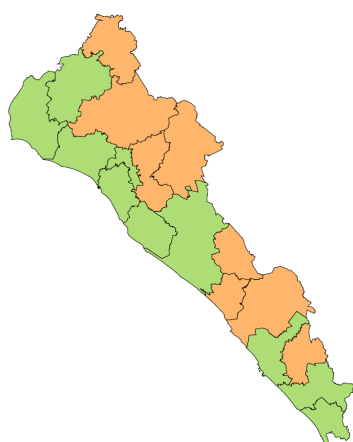
SINALOA

- El promedio de los municipios sinaloenses es igual a 0.786, clasificado como alto, y es el noveno del país. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.889), le siguen Ingreso (0.795) y Educación (0.689).
 - En 2015, cinco de los municipios del estado habían alcanzado un desarrollo humano medio, nueve alto y cuatro muy alto. En términos poblacionales, 7% de los sinaloenses habitaba en municipios clasificados con un IDH bajo o medio, una proporción por debajo del promedio nacional (21%).
 - De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de la entidad mejoró 3.65%, a una tasa de crecimiento igual a 0.72% anual, por encima del promedio nacional (0.59%). Casi todos lograron un IDH mayor en 2015, 17 de 18, a tasas que van de 0.07% en Escuinapa a 1.71% en Choix. Navolato fue el único donde el IDH decreció, a una tasa de -0.17% anual. Salvador Alvarado, Elota, Ahome, San Ignacio, Culiacán, Mazatlán y Concordia ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor.
 - En el estado, nueve municipios con-
- taban con un IDH alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. Otros ocho también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en los municipios de Sinaloa: el de Educación a 1.39% anual, el de Ingreso a 0.59% y el de Salud a 0.19%.
 - Sinaloa es el décimo noveno estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 20 puntos entre su municipio con mayor IDH, Mazatlán, y el más rezagado, Badiraguato.
 - La mayor brecha es la de Salud. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 27 puntos. Le siguen Educación e Ingreso.
 - Entre 2010 y 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio se mantuvo prácticamente igual. Al ritmo de crecimiento observado, a Badiraguato le llevaría 44 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 30 años alcanzar a Mazatlán.

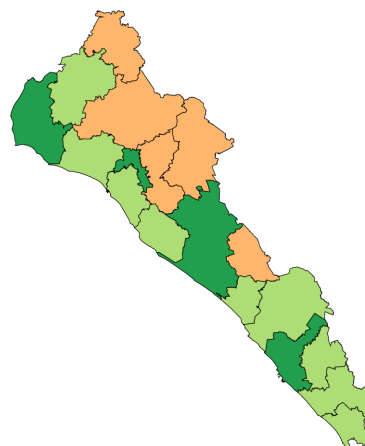
Los municipios han mejorado su IDH a una tasa baja, pero superior a la nacional

MAPA SIN1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Sinaloa, en 2010 y 2015

2010

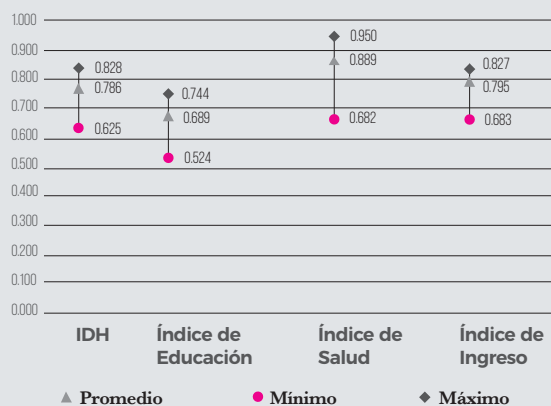


2015

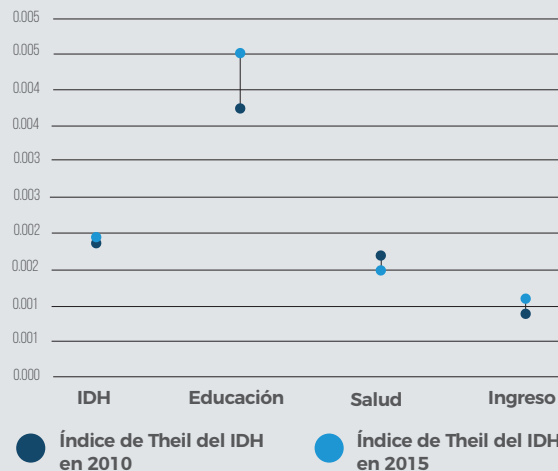


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA SIN1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Sinaloa en 2015 (IDH y sus tres componentes)



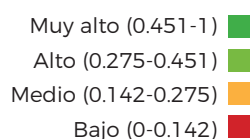
GRÁFICA SIN2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Sinaloa (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



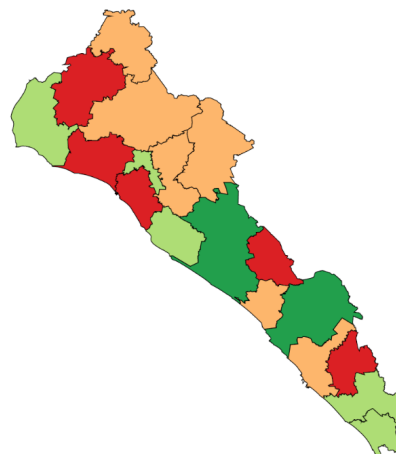
Fuente: PNUD México, 2018.

SINALOA

MAPA SIN2. ICFM en los municipios de Sinaloa en 2016



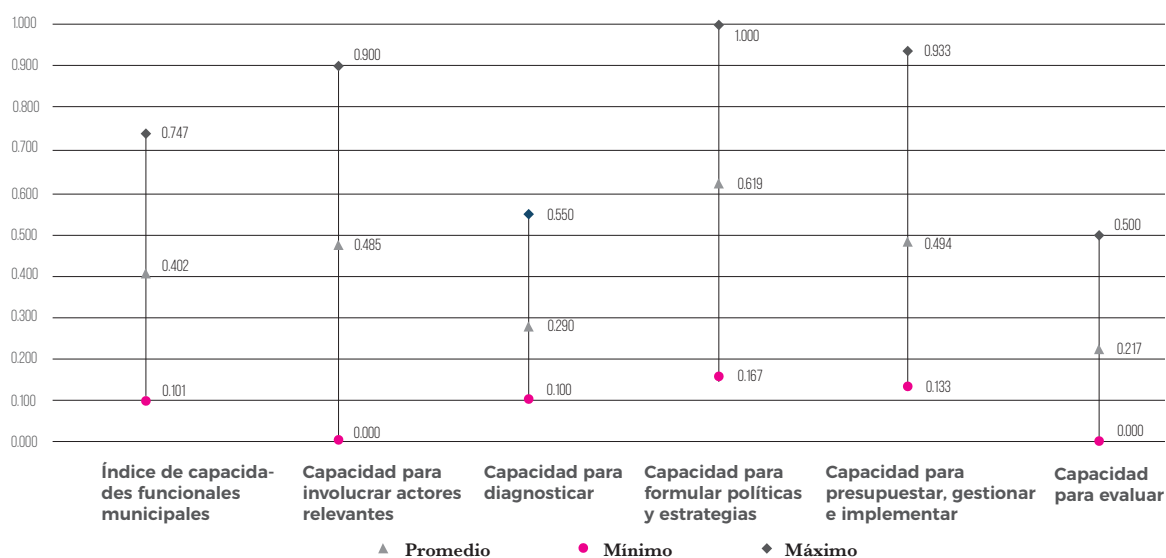
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de esta entidad tienen el 11° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.402).
- Culiacán y San Ignacio lograron un ICFM muy alto; Escuinapa, Ahome, Salvador Alvarado, Rosario y Navolato alcanzaron un ICFM alto; Mazatlán, Choix, Elota, Badiraguato, Sinaloa y Mocorito tuvieron un ICFM medio y El Fuerte, Cosalá, Guasave, Angostura y Concordia obtuvieron un ICFM bajo. Este último municipio, con un valor de 0.101 en este Índice, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Sinaloa está por encima del nacional (capacidad para involucrar a actores relevantes y para realizar diagnósticos). Por su parte, la capacidad más débil es la de evaluación, lo cual indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo humano.
- Sinaloa es la sexta entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Culiacán y Concordia) es de 65 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 90 puntos en la capacidad para involucrar a actores relevantes, a 45 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- En Sinaloa, hay una correlación media entre el IDH y el ICFM (0.574). Esta correlación tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla SIN1 muestra esta información).

Hay una alta desigualdad en las capacidades municipales

GRÁFICA SIN3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Sinaloa en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA SIN1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Sinaloa

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	5	0.722	0.421	0.843	0.687	0.346
	II. Medias o bajas	4	0.253	0.153	0.379	0.272	0.053
Seguidores	III. Altas o muy altas	1	0.600	0.100	1.000	0.600	0.200
	IV. Medias o bajas	7	0.128	0.100	0.247	0.288	0.071
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.200	0.200	0.500	0.311	0.200
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

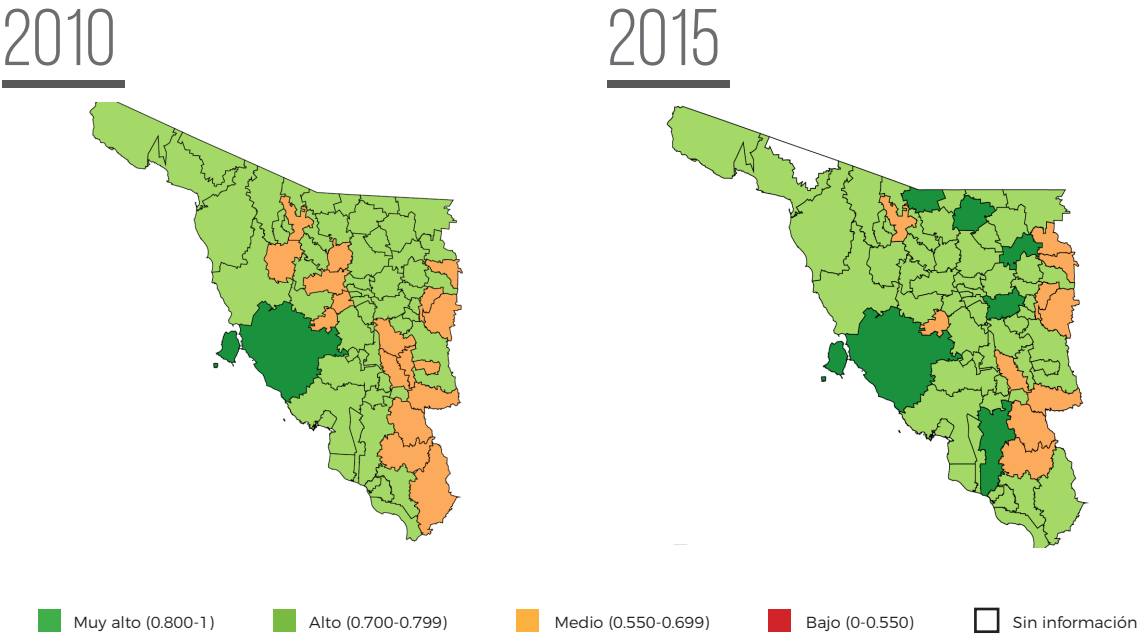
Fuente: PNUD México, 2018.

SONORA

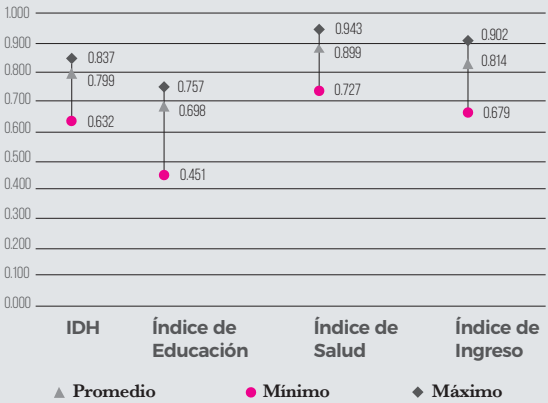
- El IDH promedio de los municipios sonorenses era alto en 2015, con un valor de 0.799, el quinto más alto entre los estados del país, por debajo de la Ciudad de México, Nuevo León, Baja California y Baja California Sur. En Sonora, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.899), le siguen Ingreso (0.814) y Educación (0.698).
- En el mismo año, la mayoría de los municipios de Sonora había alcanzado un desarrollo humano alto: 15% (11) con un IDH medio, 76% (54) alto y 9% (6) muy alto. En términos poblacionales, sólo 2% de los sonorenses vivía en municipios con desarrollo humano medio, la sexta proporción más baja del país y diez veces menor al promedio nacional (21%).
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Sonora aumentó 2.91%, a una tasa de crecimiento igual a 0.57% anual, ligeramente menor al promedio nacional (0.59%). El avance y retroceso de sus municipios llevó ritmos diferentes, que van de -0.74% anual, en Villa Pesqueira, a 1.88% en Bacanora. En total, 58 municipios (82%) tuvieron un IDH más alto en 2015 y 12 (17%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Sonora, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 43 lo aumentaron para 2015. Por su parte, otros 15 también lograron un IDH mayor, pero a partir de un valor bajo o medio. Bacadéhuachi y Bacerac se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH medio en 2010 y no lograron mejorarlo para 2015.
- Los tres Índices que integran el IDH aumentaron en los municipios de Sonora, con tasas anuales de 1.07%, 0.48% y 0.16%, en Educación, Ingreso y Salud, respectivamente.
- Sonora es uno de los estados menos desiguales del país, ya que ocupa la posición 29 al comparar el desarrollo humano entre sus municipios. La diferencia es de 21 puntos entre su municipio con mayor IDH, Hermosillo, y el más rezagado, Quiriego.
- La mayor brecha, entre los municipios de Sonora, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 31 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano municipal aumentó ligeramente, sobre todo porque las brechas de educación e ingreso continúan creciendo. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Quiriego le llevaría 56 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 40 años alcanzar a Hermosillo, el de mayor IDH en Sonora.

El desarrollo humano promedio es alto, pero la desigualdad aumenta

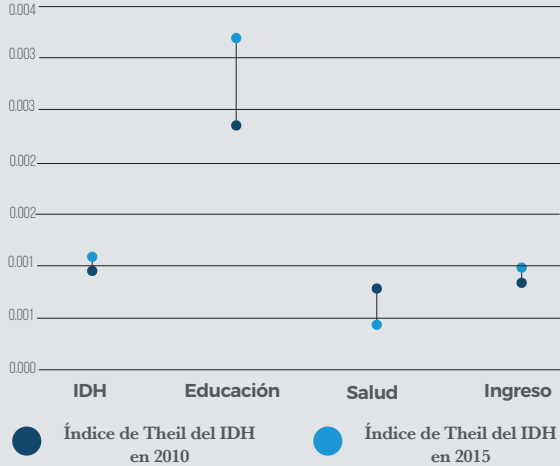
MAPA SON1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Sonora, en 2010 y 2015



GRÁFICA SON1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Sonora en 2015 (IDH y sus tres componentes)



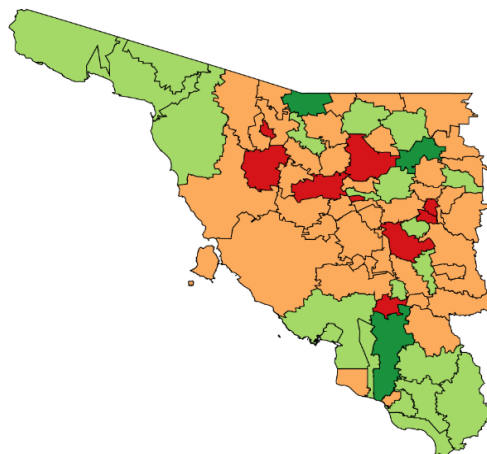
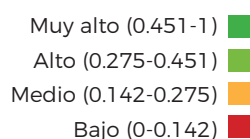
GRÁFICA SON2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Sonora (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

SONORA

MAPA SON2. ICFM en los municipios de Sonora en 2016

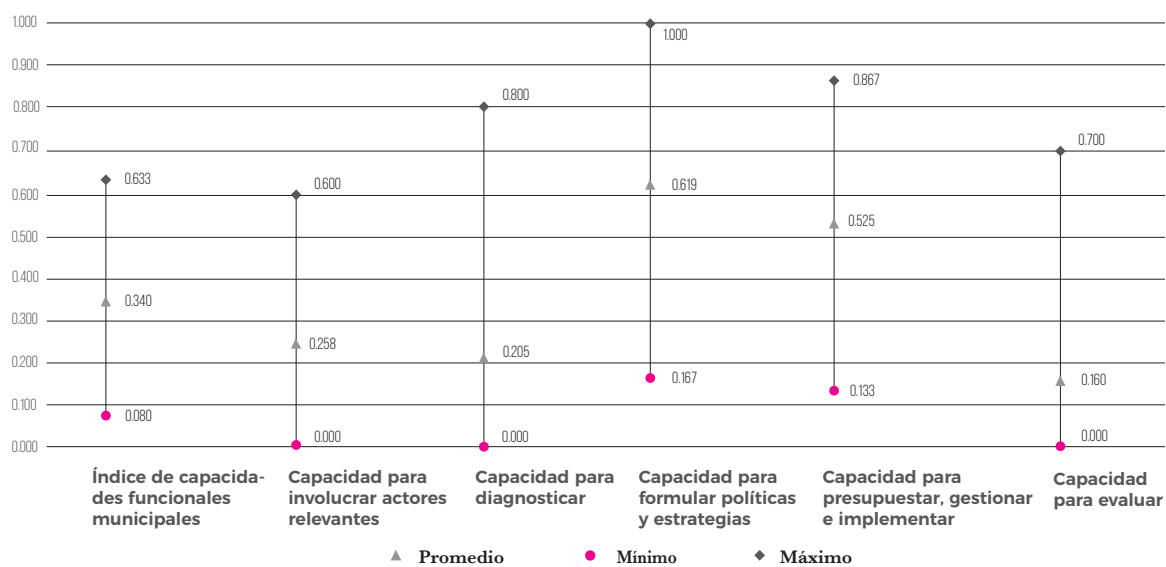


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios sonorenses tienen dificultades para emprender acciones de desarrollo humano, debido a que sus capacidades están por debajo del promedio nacional. Los municipios de esta entidad tienen el 20° promedio nacional (0.349) en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM).
- Sólo tres de los municipios de Sonora lograron un ICFM muy alto; 21 alcanzaron un ICFM alto; 39 tuvieron un ICFM medio y nueve obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de San Felipe de Jesús, con un valor de 0.080 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas.
- En cuatro dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Sonora está por debajo del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.619, en la capacidad para formular políticas, a 0.160 en la capacidad para evaluar. El atraso en el desarrollo de esta capacidad indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo.
- Sonora es la quinta entidad menos desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Nacozari de García y San Felipe de Jesús) es de 55 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 83 puntos en la capacidad para formular políticas, a 60 puntos en la capacidad para involucrar actores.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla SON1 muestra esta información).

Los municipios sonorenses tienen capacidades limitadas para el desarrollo humano

GRÁFICA SON3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Sonora en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA SON1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Sonora

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	19	0.270	0.255	0.798	0.536	0.211
	II. Medias o bajas	24	0.264	0.141	0.352	0.516	0.085
Seguidores	III. Altas o muy altas	3	0.000	0.100	0.416	0.774	0.200
	IV. Medias o bajas	12	0.000	0.104	0.548	0.296	0.077
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.000	0.100	0.833	0.311	0.200
	VI. Medias o bajas	10	0.000	0.100	0.615	0.272	0.081
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	2	0.000	0.100	0.554	0.244	0.112

Fuente: PNUD México, 2018.

TABASCO

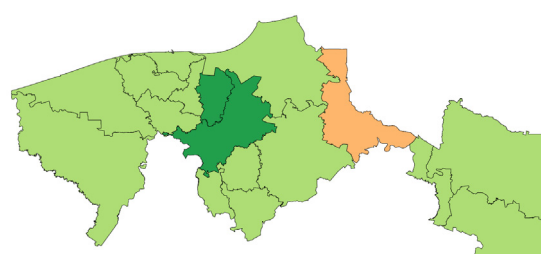
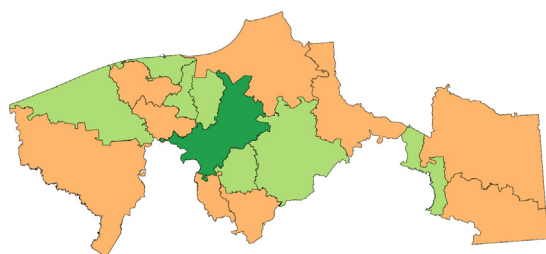
- En 2015, el promedio de los municipios de Tabasco es igual a 0.767, clasificado como alto, y se halla en el sitio 16 nacional. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.889), le siguen Ingreso (0.765) y Educación (0.663). En el mismo año, un municipio tenía un IDH medio, 14 alcanzaron una categoría alta en este indicador y dos muy alto.
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de la entidad mejoró 4.56%, a una tasa de crecimiento igual a 0.90% anual, la tercera más alta del país. Los 17 municipios mejoraron su IDH, con tasas de crecimiento promedio anual de 0.43% en Jalapa, a 1.60% en Balancán. Aunque todos los municipios aumentaron su IDH, nueve ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor (Balancán, Centla, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Nacajuca, Tacotalpa, Teapa y Tenosique).
- En el estado, ocho municipios contaban con un IDH alto o muy alto en 2010 y lo aumentaron para 2015. El resto, 9, también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en los municipios del estado: el de Ingreso a 1.21% anual, el de Educación a 1.07% y el de Salud a 0.39%.
- Tabasco es el vigésimo estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 15 puntos entre su municipio con mayor IDH, Centro, y el más rezagado, Jonuta.
- La mayor brecha es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 17 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó, en el Índice general y en sus tres dimensiones, pero el avance es insuficiente, al menos a mediano plazo, ya que a Jonuta le llevaría 24 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 15 años alcanzar a Centro.

Los municipios avanzaron en su IDH y la desigualdad disminuyó

MAPA TAB1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Tabasco, en 2010 y 2015

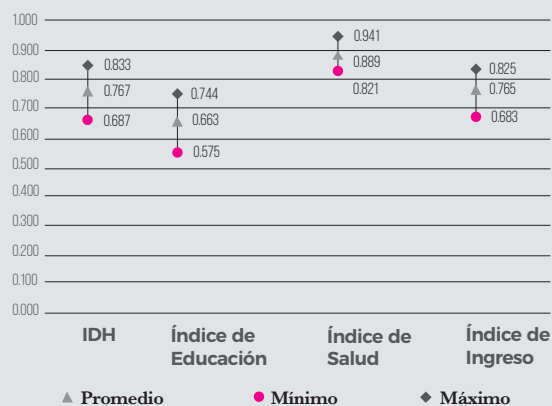
2010

2015

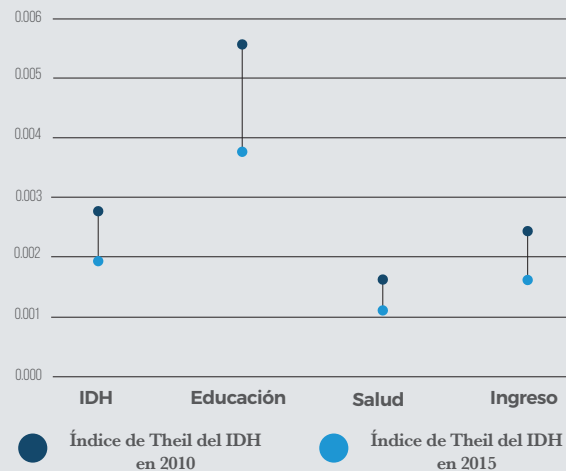


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA TAB1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Tabasco en 2015 (IDH y sus tres componentes)



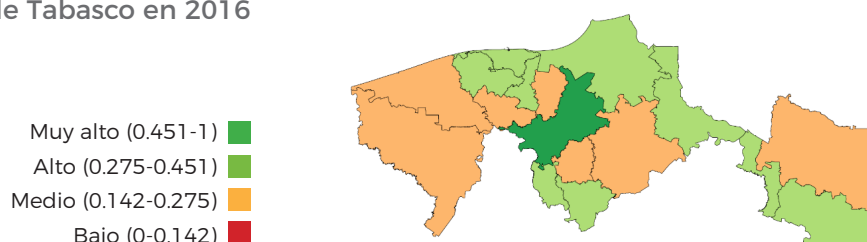
GRÁFICA TAB2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Tabasco (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

TABASCO

MAPA TAB2. ICFM en los municipios de Tabasco en 2016

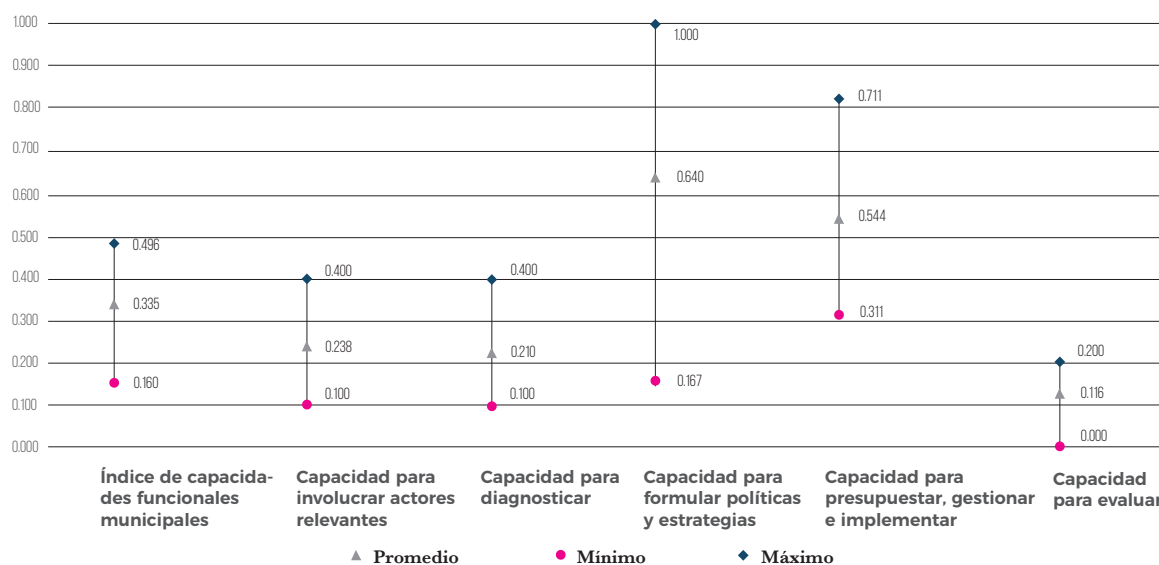


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el 21° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM).
- Sólo un municipio de Tabasco (Centro) logró un ICFM muy alto; Paraíso, Teapa, Tacotalpa, Centla, Emiliano Zapata, Jalpa de Méndez, Tenosique, Comalcalco, Jonuta alcanzaron un ICFM alto; en contraste, Cunduacán, Cárdenas, Macuspana, Balancán, Huimanguillo, Jalapa y Nacajuca tuvieron un ICFM medio. Este último municipio tuvo un valor de 0.160 en este indicador, el más bajo en el estado, por lo que cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En cuatro dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Tabasco está por debajo del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.640, en la capacidad para formular políticas, a 0.116 en la capacidad para evaluar. El atraso en el desarrollo de esta capacidad indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo.
- Tabasco es la 22° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Centro y Nacajuca) es de 34 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 83 puntos en la capacidad para formular políticas, a 30 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- En Tabasco, hay una correlación alta entre el IDH y el ICFM (0.711). Esta correlación tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla TAB1 muestra esta información).

Los municipios tabasqueños están rezagados en sus capacidades

GRÁFICA TAB3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Tabasco en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA TAB1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Tabasco

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	4	0.303	0.327	0.994	0.643	0.174
	II. Medias o bajas	4	0.186	0.100	0.333	0.429	0.071
Seguidores	III. Altas o muy altas	6	0.265	0.162	0.632	0.611	0.110
	IV. Medias o bajas	3	0.131	0.171	0.307	0.402	0.064
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

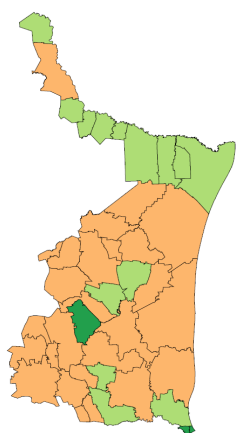
TAMAULIPAS

- El promedio de los municipios tamaulipecos es igual a 0.780, clasificado como alto, y se encuentra en el sitio 13 del país. En el estado, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.904), le siguen Ingreso (0.784) y Educación (0.671).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Tamaulipas había alcanzado un desarrollo humano medio: 51% (22) tuvo un IDH medio, 42% (18) alto y 7% (3) muy alto. En términos poblacionales, 8% de los tamaulipecos vivía en municipios con desarrollo humano medio, por debajo del promedio nacional.
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Tamaulipas mejoró 2.55%, a una tasa de crecimiento igual a 0.51% anual, por debajo del promedio nacional (0.59%). El avance y retroceso de sus municipios llevaron ritmos diferentes, que van de -0.17% anual, en Cruillas, a 1.40% en Jaumave. En total, 39 municipios (91%) aumentaron su IDH y cuatro ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor.
- De los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 16 lo aumentaron para 2015. La mayoría también mejoró, pero a partir de un IDH medio. Hay tres municipios que se alejan cada vez más del desarrollo, ya que tenían un IDH medio en 2010 y no lograron mejorar para 2015: Cruillas, Hidalgo y Villagrán.
- Los tres Índices que integran el IDH mejoraron en los municipios de Tamaulipas, con tasas anuales de 1.02%, 0.26% y 0.24%, en Educación, Salud e Ingreso, respectivamente.
- Tamaulipas es el vigésimo quinto estado más desigual del país. Al comparar el desarrollo humano de sus municipios, la diferencia es de 25 puntos entre su municipio con mayor IDH, Ciudad Madero, y el más rezagado, Bustamante.
- La mayor brecha, entre los municipios de Tamaulipas, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 31 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- Entre 2010 y 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente. Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Bustamante le llevaría 58 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 43 años alcanzar a Ciudad Madero.

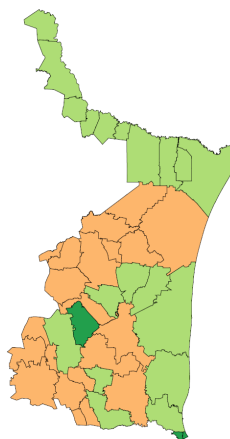
Los municipios mejoran lentamente su IDH

MAPA TAM1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Tamaulipas, en 2010 y 2015

2010

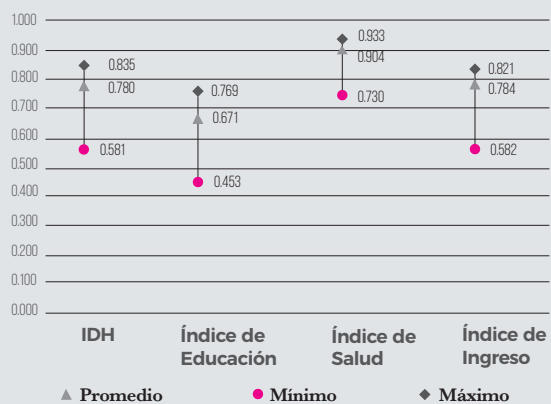


2015

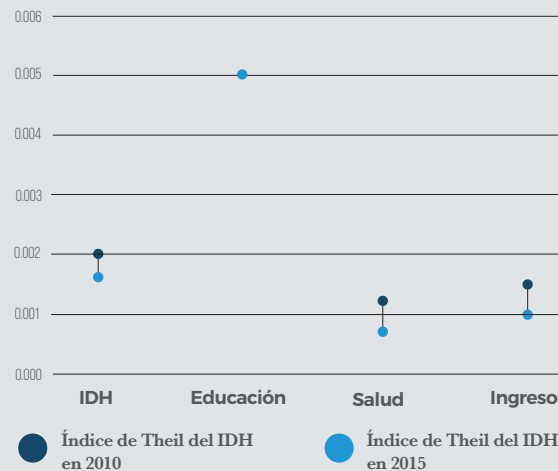


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA TAM1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Tamaulipas en 2015 (IDH y sus tres componentes)



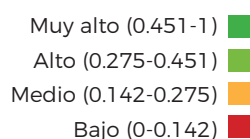
GRÁFICA TAM2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Tamaulipas (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



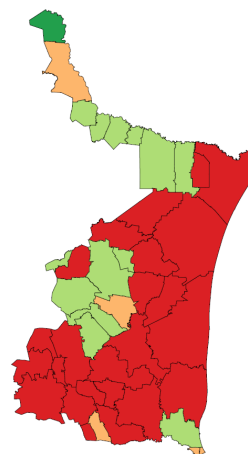
Fuente: PNUD México, 2018.

TAMAULIPAS

MAPA TAM2. ICFM en los municipios de Tamaulipas en 2016



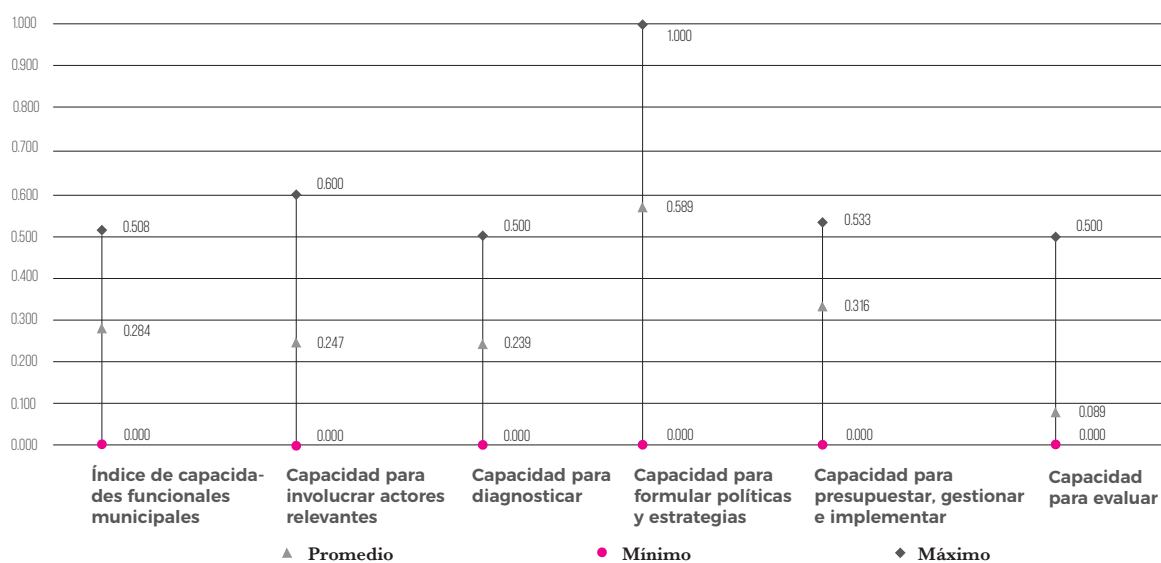
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios de Tamaulipas tienen el sexto promedio más bajo del país (0.284) en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM), lo cual revela sus limitaciones para emprender acciones que mejoren su desarrollo humano.
- Sólo un municipio de Tamaulipas, Nuevo Laredo, logró un ICFM muy alto; 13 alcanzaron un ICFM alto; cinco tuvieron un ICFM medio y 24 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Palmillas, con un valor de 0 en este indicador, es el de menores capacidades funcionales en el estado.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Tamaulipas está por debajo del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.589, en la capacidad para formular políticas, a 0.089 en la capacidad para evaluar. El atraso en el desarrollo de esta capacidad indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo.
- Tamaulipas es la tercera entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Nuevo Laredo y Palmillas) es de 51 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 50 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla TAM1 muestra esta información).

Las capacidades funcionales son débiles y desiguales entre los municipios

GRÁFICA TAM3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Tamaulipas en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA TAM1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Tamaulipas

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	8	0.379	0.413	0.955	0.359	0.141
	II. Medias o bajas	8	0.127	0.043	0.163	0.291	0.026
Seguidores	III. Altas o muy altas	4	0.018	0.084	0.985	0.230	0.200
	IV. Medias o bajas	19	0.000	0.037	0.127	0.184	0.024
Estancados	V. Altas o muy altas	1	0.300	0.500	0.833	0.289	0.000
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	1	0.000	0.200	0.833	0.178	0.200
	VIII. Medias o bajas	2	0.000	0.000	0.000	0.067	0.000

Fuente: PNUD México, 2018.

TLAXCALA

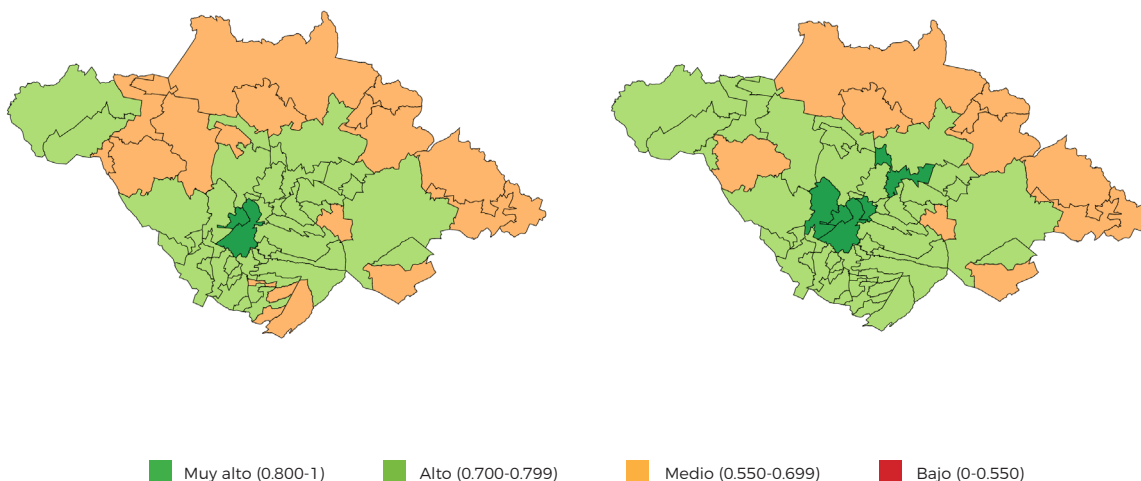
- Los municipios tlaxcaltecas tienen, en promedio, un desarrollo humano alto (0.755), que los ubica en el lugar 22 del país. En Tlaxcala, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.891), le siguen Ingreso (0.737) y Educación (0.657).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Tlaxcala había logrado un desarrollo humano alto: 20% (12) tuvo un IDH medio, 73% (44) alto y 7% (4) muy alto. En términos poblacionales, 12% de los tlaxcaltecas vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Tlaxcala aumentó 2.83%, a una tasa de crecimiento igual a 0.56% anual, muy parecida al promedio nacional (0.59%). Hay variación en el crecimiento de los municipios, que van de -0.24% anual, en San Juan Huactzinco, a 1.60% en El Carmen Tequexquiltla. En total, 59 de los 60 municipios tlaxcaltecas aumentaron su IDH y nueve (15%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Tlaxcala, 40 de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, lo aumentaron para 2015. Por su parte, otros 19 municipios también mejoraron, pero a partir de un IDH medio.
- Dos de los tres índices que integran el IDH crecieron en Tlaxcala: el de Educación a 0.94% anual y el de Ingreso a 0.77%.
- Tlaxcala ocupa el vigésimo primer lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, tiene un IDH 20 puntos menor al más desarrollado, Tlaxcala.
- La mayor brecha, entre los municipios de Tlaxcala, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 28 puntos. Le siguen Ingreso y Salud.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo en el componente educativo y, en menor medida, en ingreso.
- Al ritmo promedio de crecimiento observado, a Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos le llevaría 69 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 49 años alcanzar a Tlaxcala, el de mayor IDH en el estado.

Desarrollo humano alto, pero con pendientes regionales

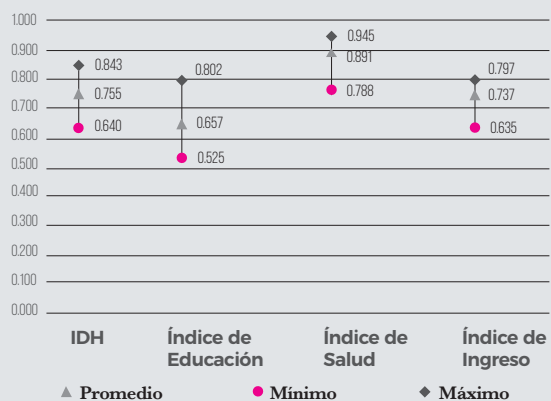
MAPA TLAX1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Tlaxcala, en 2010 y 2015

2010

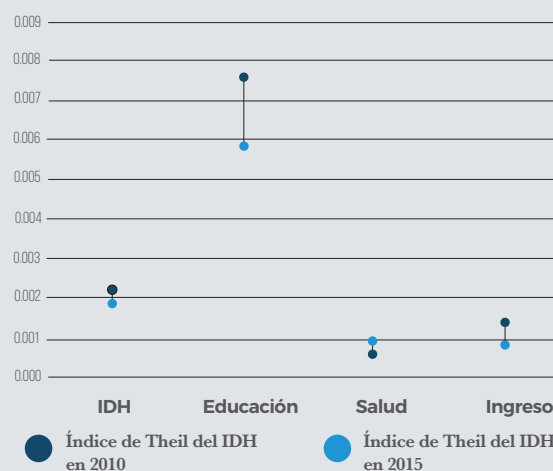
2015



GRÁFICA TLAX1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Tlaxcala en 2015 (IDH y sus tres componentes)



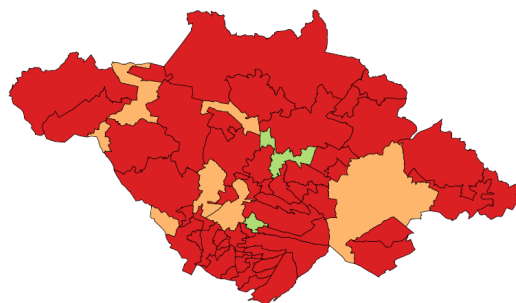
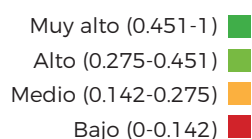
GRÁFICA TLAX2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Tlaxcala (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

TLAXCALA

MAPA TLAX2. ICFM en los municipios de Tlaxcala en 2016

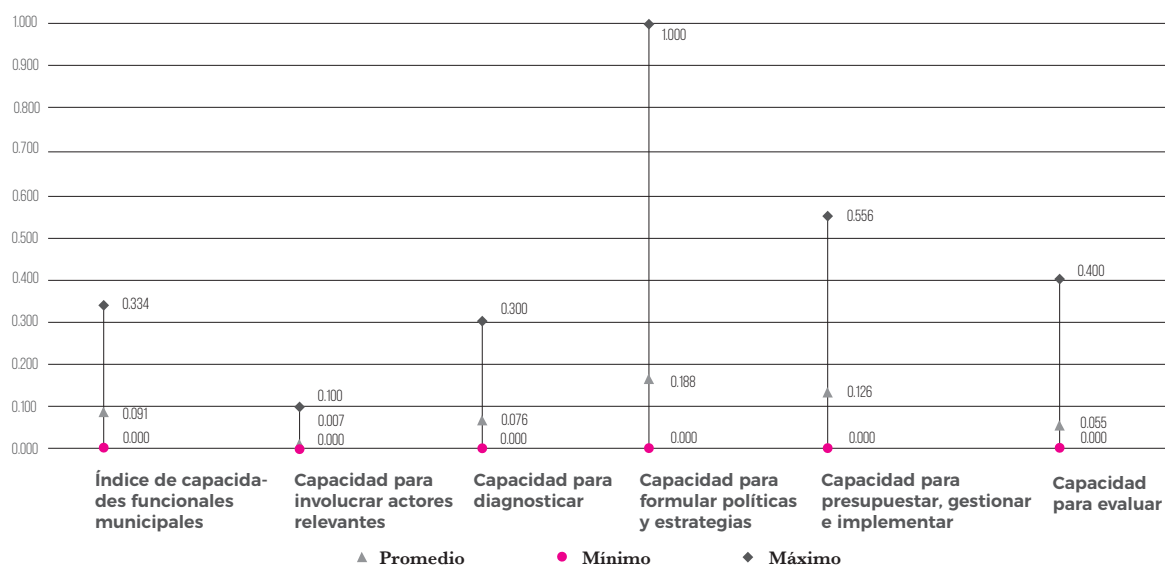


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios tlaxcaltecos tienen el promedio más bajo del país en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM).
- Sólo dos de los municipios de Tlaxcala lograron un ICFM alto; seis alcanzaron un ICFM medio y 52 obtuvieron un ICFM bajo. Hay 22 municipios que obtuvieron 0 en este indicador, lo cual revela que cuentan con capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Tlaxcala está por debajo del nacional. Los valores de los subíndices van de 0.126, en la capacidad para presupuestar, gestionar e implementar, a 0.007 en la capacidad para involucrar actores relevantes. El rezago en el desarrollo de esta capacidad contrasta con su importancia para los gobiernos locales, quienes enfrentan problemas compartidos con otras demarcaciones, muchas veces pertenecientes a otras entidades, donde las soluciones más efectivas requieren la coordinación entre gobiernos y actores privados y sociales.
- Tlaxcala es la entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM es de 33 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 10 puntos en la capacidad para involucrar a actores.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla TLAX1 muestra esta información).

Las capacidades municipales son las más bajas y la desigualdad es la más alta del país

GRÁFICA TLAX3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Tlaxcala en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA TLAX1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Tlaxcala

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	2	0.000	0.240	0.597	0.415	0.361
	II. Medias o bajas	38	0.010	0.079	0.192	0.128	0.038
Seguidores	III. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	IV. Medias o bajas	19	0.000	0.012	0.043	0.025	0.005
Estancados	V. Altas o muy altas	0					
	VI. Medias o bajas	1	0.000	0.000	0.000	0.067	0.000
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

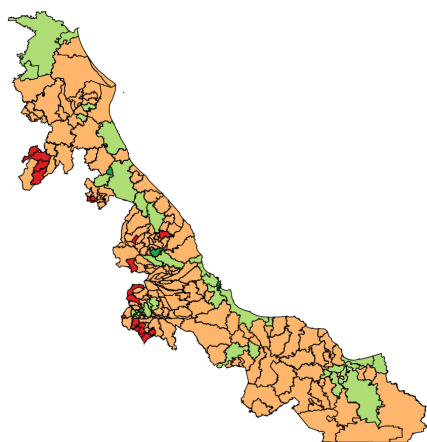
VERACRUZ

- Los municipios veracruzanos alcanzaron, en promedio, un IDH de 0.723, el sexto más bajo del país. En el estado, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.851), le siguen Ingreso (0.732) y Educación (0.610).
- En 2015, la mayoría de los municipios de Veracruz había alcanzado un desarrollo humano similar al promedio (medio): 4% (9) con un IDH bajo, 64% (135) medio, 30% (63) alto y sólo 2% (5) muy alto. En términos poblacionales, 39% de los veracruzanos vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, la sexta proporción más alta del país y encima del promedio nacional (21%).
- De 2010 a 2015, el IDH promedio de los municipios de Veracruz aumentó 3.22%, a una tasa de crecimiento igual a 0.64% anual, mayor al promedio nacional (0.59%). El avance y retroceso ha sido a pasos diferentes, que van de -0.58% anual, en Cosoleacaque, a 2.55% en Texcatepec. En total, 205 municipios (97%) aumentaron su IDH y 40 (19%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Veracruz, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 33 lo aumentaron para 2015. La mayoría, 172, también mejoró, pero a partir de un IDH bajo o medio. Coahuilán se aleja cada vez más del desarrollo, ya que tenía un IDH medio en 2010 y no logró aumentarlo en 2015.
- Los tres Índices que integran el IDH mejoraron en los municipios de Veracruz, con tasas anuales de 1.17%, 0.45% y 0.25%, en Educación, Ingreso y Salud, respectivamente.
- Veracruz es el séptimo estado más desigual del país al considerar el desarrollo humano de sus municipios. La diferencia es de 36 puntos entre su municipio con mayor IDH, Boca del Río, y el más rezagado, Mixtla de Altamirano.
- La mayor brecha, entre los municipios de Veracruz, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 41 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano municipal disminuyó ligeramente, sobre todo por una reducción en el componente educativo. Pero este avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Mixtla de Altamirano le llevaría 61 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 50 años alcanzar a Boca del Río, el de mayor IDH en el estado.

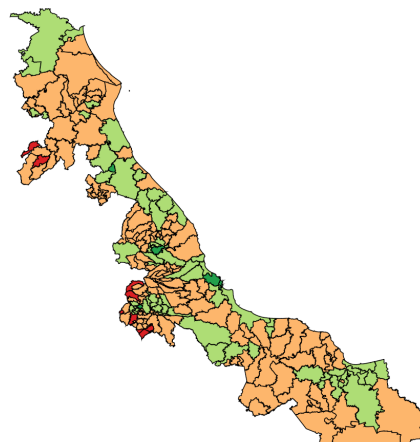
Desarrollo humano insuficiente y desigual en la mayoría de los municipios

MAPA VER1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Veracruz, en 2010 y 2015

2010

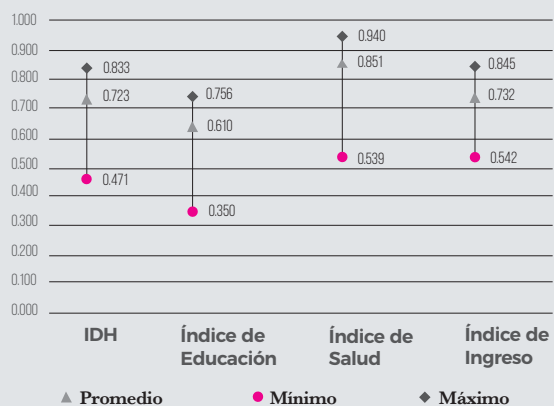


2015

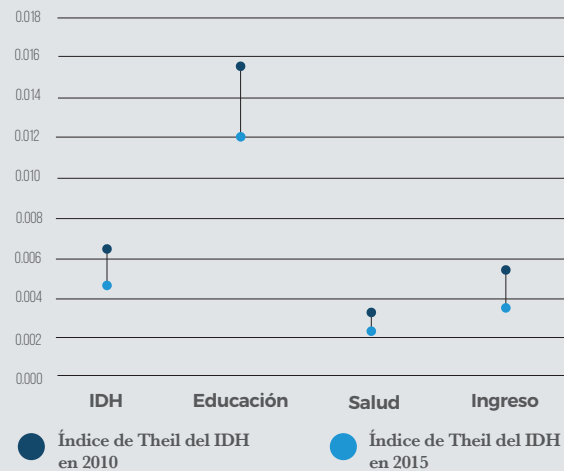


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA VER1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Veracruz en 2015 (IDH y sus tres componentes)



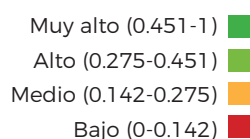
GRÁFICA VER2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Veracruz (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



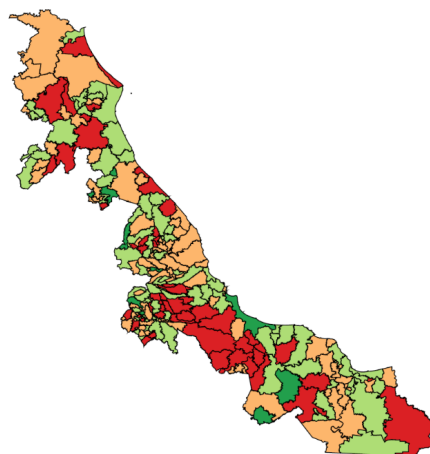
Fuente: PNUD México, 2018.

VERACRUZ

MAPA VER2. ICFM en los municipios de Veracruz en 2016



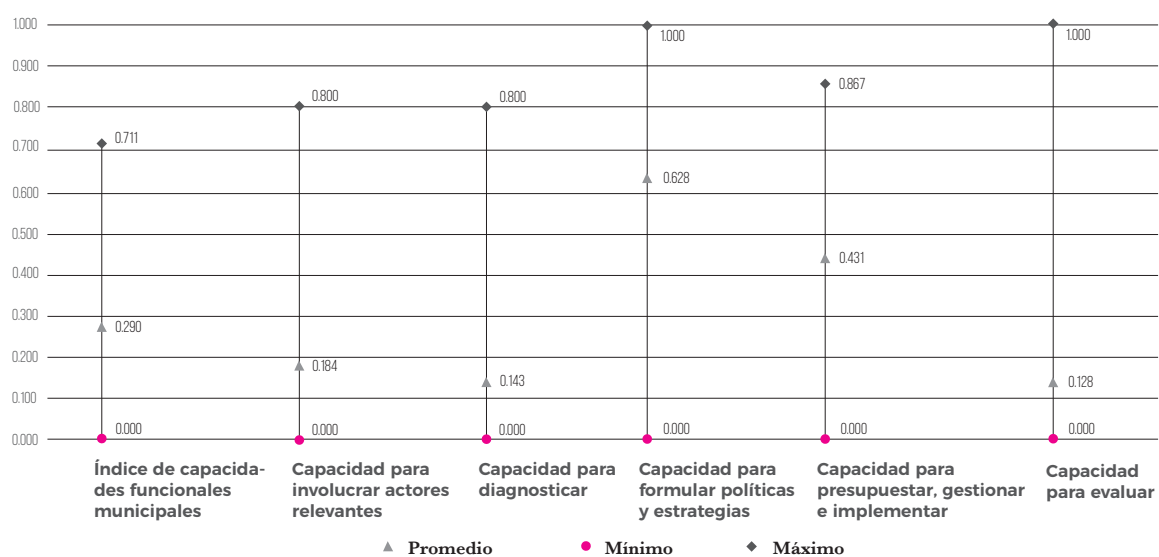
Fuente: PNUD México, 2018



- Los municipios veracruzanos tienen el séptimo promedio más bajo nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es medio (0.290).
- Diez municipios de Veracruz lograron un ICFM muy alto; 76 alcanzaron un ICFM alto; 76 tuvieron un ICFM medio y 50 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Cosamaloapan de Carpio, con un valor de 0 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En las cinco dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Veracruz está por debajo del nacional. El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.628, en la capacidad para formular políticas, a 0.128 en la capacidad para evaluar. El atraso en el desarrollo de esta capacidad indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo.
- Veracruz es la novena entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Alvarado y Cosamaloapan de Carpio) es de 71 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 80 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla VER1 muestra esta información).

Las capacidades municipales permanecen estancadas al igual que el desarrollo humano

GRÁFICA VER3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Veracruz en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA VER1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Veracruz

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	16	0.434	0.196	0.829	0.559	0.173
	II. Medias o bajas	17	0.036	0.069	0.401	0.354	0.072
Seguidores	III. Altas o muy altas	66	0.069	0.196	0.939	0.415	0.186
	IV. Medias o bajas	106	0.039	0.063	0.253	0.308	0.040
Estancados	V. Altas o muy altas	3	0.420	0.261	0.910	0.671	0.261
	VI. Medias o bajas	3	0.000	0.057	0.191	0.275	0.057
Rezagados	VII. Altas o muy altas	1	0.000	0.300	1.000	0.489	0.600
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

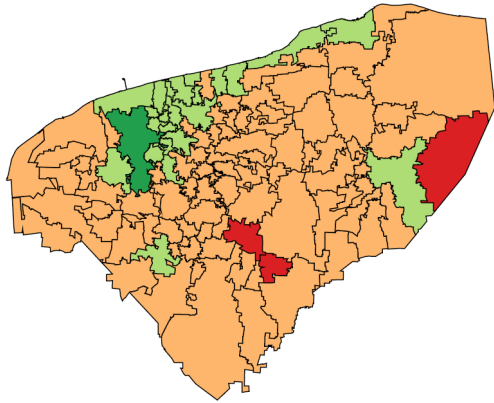
YUCATÁN

- El IDH promedio de los municipios yucatecos era alto en 2015, con un valor de 0.756, el vigésimo primero entre los estados del país. En Yucatán, el Índice de Salud tuvo el promedio más alto entre sus municipios (0.866), le siguen Ingreso (0.775) y Educación (0.646).
- En 2015, la mayor parte de los municipios de Yucatán, 62% (66) había alcanzado un IDH medio, 37% alto (39) y sólo 1% (1) muy alto. En términos poblacionales, 27% de los yucatecos vivía en demarcaciones con desarrollo humano medio, un promedio mayor al promedio nacional.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Yucatán aumentó 3.82%, a una tasa de crecimiento igual a 0.75% anual, la cual fue mayor al promedio nacional (0.59%). Todos los municipios del estado mejoraron su IDH, sólo que, a tasas diferentes, de 0.25% anual, en Kanasín, a 2.47% en Quintana Roo. Casi uno de cada cinco municipios ascendió hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Yucatán, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 22 lo aumentaron para 2015. Por su parte, otros 84 también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los Índices de Educación e Ingreso aumentaron, en promedio, en los municipios de Yucatán, a tasas anuales de 1.38% y 0.85%, respectivamente. El Índice de Salud se mantuvo prácticamente igual (aumentó 0.03% anual).
- Yucatán ocupa el quinto lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Mayapán, tiene un IDH 25 puntos menor al más desarrollado, Mérida.
- La mayor brecha, entre los municipios de Yucatán, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 32 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo en el componente educativo y, en menor medida, en salud e ingreso.
- El avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Mayapán le llevaría 58 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 43 años alcanzar a Mérida, el de mayor IDH en el estado.

Predominan el desarrollo humano medio y la desigualdad en sus municipios

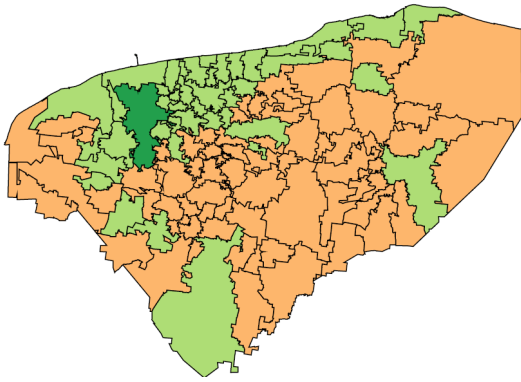
MAPA YUC1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Yucatán, en 2010 y 2015

2010

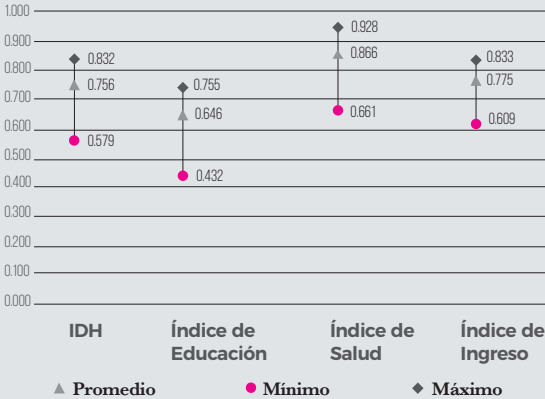


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

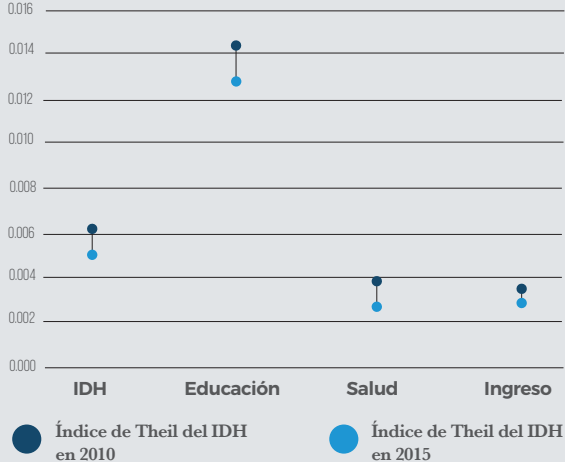
2015



GRÁFICA YUC1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Yucatán en 2015 (IDH y sus tres componentes)



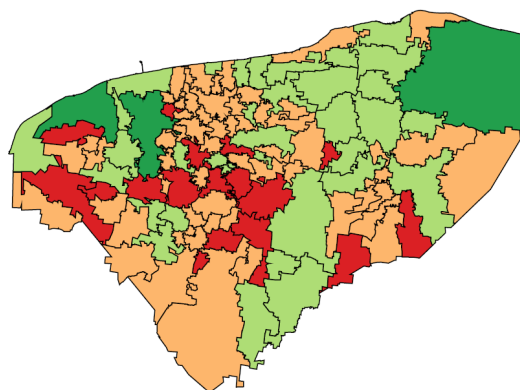
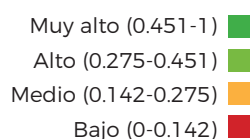
GRÁFICA YUC2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Yucatán (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

YUCATÁN

MAPA YUC2. ICFM en los municipios de Yucatán en 2016

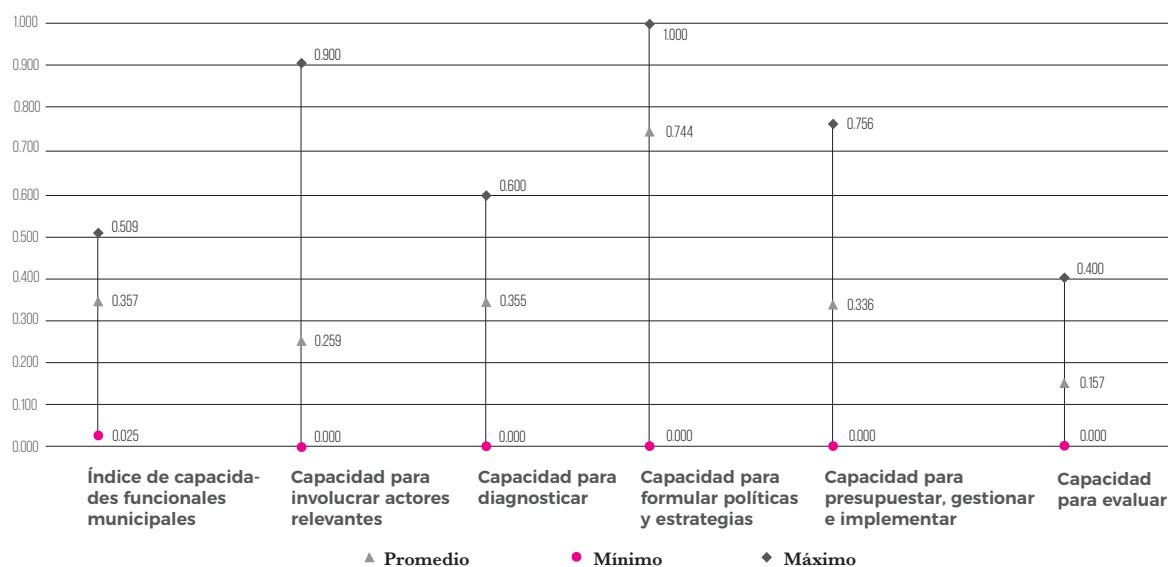


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el 19° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.357).
- Sólo tres de los municipios de Yucatán lograron un ICFM muy alto; 32 alcanzaron un ICFM alto; 53 tuvieron un ICFM medio y 18 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Chacsinkín, con un valor de 0.025 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En cuatro dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Yucatán está por debajo del nacional. Los valores de los subíndices van de 0.744, en la capacidad para formular políticas, a 0.157 en la capacidad para evaluar. El atraso en el desarrollo de esta capacidad indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo.
- Yucatán es la 23° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Tizimín y Chacsinkín) es de 48 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 40 puntos en la capacidad para evaluar.
- La correlación entre el IDH y el ICFM tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla YUC1 muestra esta información).

Las capacidades municipales están por debajo del promedio nacional

GRÁFICA YUC3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Yucatán en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA YUC1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Yucatán

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	10	0.284	0.504	0.836	0.391	0.190
	II. Medias o bajas	12	0.306	0.100	0.487	0.273	0.068
Seguidores	III. Altas o muy altas	25	0.298	0.183	0.941	0.367	0.217
	IV. Medias o bajas	59	0.144	0.100	0.477	0.199	0.065
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.

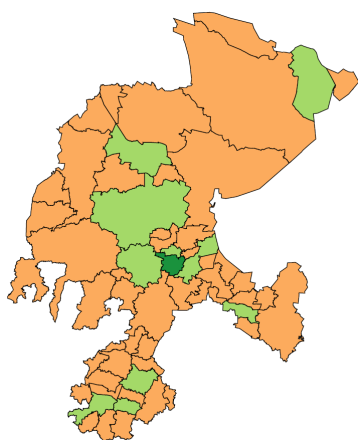
ZACATECAS

- Los municipios zacatecanos han alcanzado un IDH promedio de 0.737, el cual está entre los más bajos del país, ya que ocupa el lugar 25 nacional. En Zacatecas, el promedio municipal del Índice de Salud es el más alto (0.872), le siguen Ingreso (0.737) y Educación (0.625).
- En Zacatecas, la mayor parte de sus municipios, 57% (33), tuvo un desarrollo humano medio, 40% (23) alto y 3% (2) muy alto. En términos poblacionales, 30% de los zacatecanos vivía en municipios con desarrollo humano bajo o medio, la novena proporción más alta del país.
- Entre 2010 y 2015, el IDH promedio de los municipios de Zacatecas aumentó 5.19%, a una tasa de crecimiento igual a 1.02% anual, la más alta entre todas las entidades del país. Todos sus municipios mejoraron en el IDH, pero a ritmos diferentes, que van de 0.19% a 2.24% en Loreto y Villa Hidalgo, respectivamente, y 15 (26%) ascendieron hacia una categoría de desarrollo humano mayor, por ejemplo, de bajo a medio.
- En Zacatecas, de los municipios que contaban con un IDH alto o muy alto en 2010, 11 lo aumentaron para 2015. Por su parte, otros 47 también mejoraron, pero a partir de un IDH bajo o medio.
- Los tres Índices que integran el IDH crecieron en Zacatecas: el de Educación a 1.64% anual, el de Ingreso a 1.06% y el de Salud a 0.34%.
- Zacatecas ocupa el décimo quinto lugar nacional, por la desigualdad en el desarrollo humano de sus municipios. El municipio más rezagado del estado, Jiménez del Teul, tiene un IDH 22 puntos menor al más desarrollado, Zacatecas.
- La mayor brecha, entre los municipios de Zacatecas, es la educativa. Allí, la diferencia entre los municipios con los valores máximo y mínimo es igual a 28 puntos. Le siguen Salud e Ingreso.
- De 2010 a 2015, la desigualdad en el desarrollo humano promedio disminuyó ligeramente, sobre todo en el componente educativo.
- El avance es insuficiente, ya que, al ritmo promedio de crecimiento observado, a Jiménez del Teul le llevaría 48 años lograr el desarrollo humano de Benito Juárez, la demarcación con el IDH más alto del país, y 35 años alcanzar a Zacatecas, el de mayor IDH en el estado.

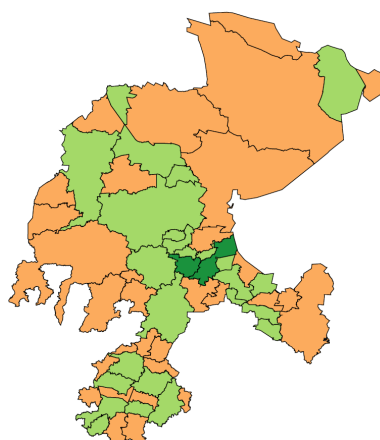
Mejóro el desarrollo humano de sus municipios, pero queda un largo camino por recorrer

MAPA ZAC1. Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Zacatecas, en 2010 y 2015

2010

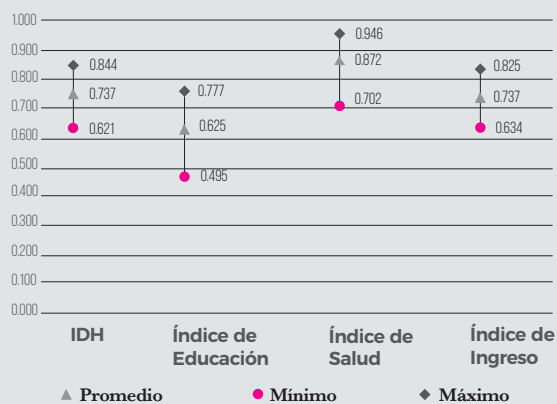


2015

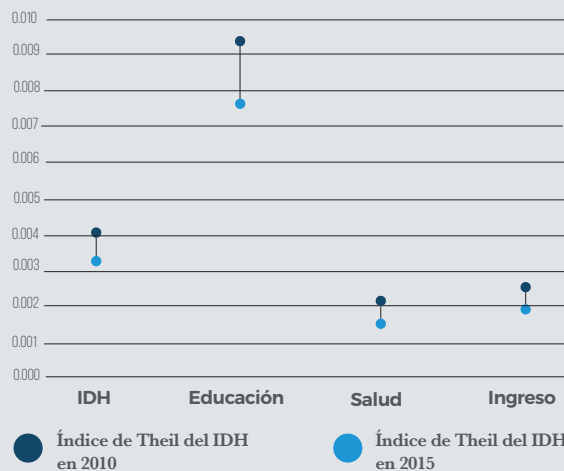


■ Muy alto (0.800-1)
 ■ Alto (0.700-0.799)
 ■ Medio (0.550-0.699)
 ■ Bajo (0-0.550)

GRÁFICA ZAC1. Promedio, máximos y mínimos municipales en Zacatecas en 2015 (IDH y sus tres componentes)



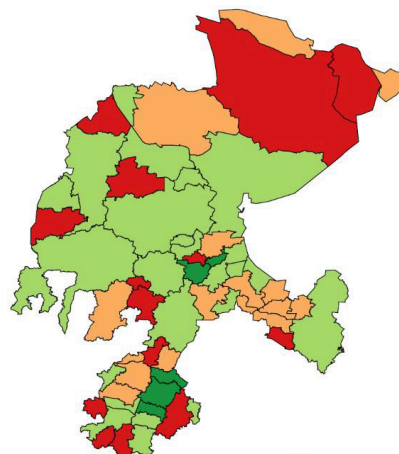
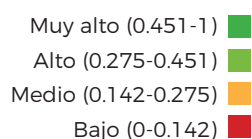
GRÁFICA ZAC2. Desigualdad en 2010 y 2015 entre los municipios de Zacatecas (IDH y sus tres componentes. Un mayor valor en el Índice de Theil indica mayor desigualdad)



Fuente: PNUD México, 2018.

ZACATECAS

MAPA ZAC2. ICFM en los municipios de Zacatecas en 2016

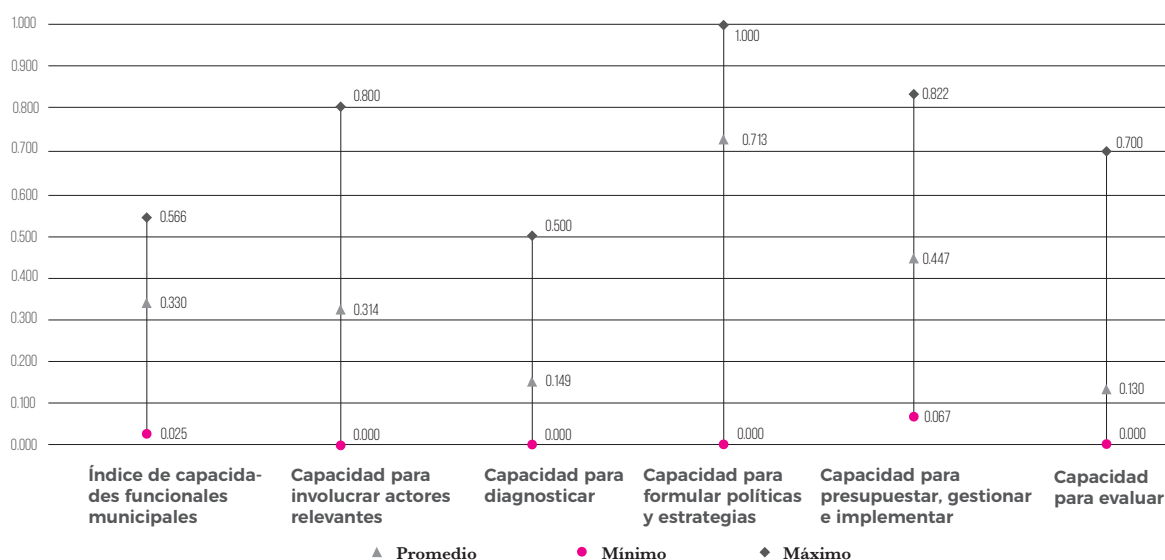


Fuente: PNUD México, 2018

- Los municipios de esta entidad tienen el 22° promedio nacional en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM). En comparación con el resto del país, este valor es alto (0.330).
- Cinco de los municipios de Zacatecas lograron un ICFM muy alto; 23 alcanzaron un ICFM alto; 16 tuvieron un ICFM medio y 14 obtuvieron un ICFM bajo. El municipio de Trinidad García de la Cadena, con un valor de 0.025 en este indicador, el más bajo en el estado, cuenta con las capacidades más limitadas para llevar a cabo acciones que mejoren el desarrollo humano de sus habitantes.
- En dos dimensiones del ICFM, el promedio de los municipios de Zacatecas está por encima del nacional (capacidades para formular políticas y para involucrar a actores relevantes). El panorama es contrastante, ya que los valores de los subíndices van de 0.713, en la capacidad para formular políticas, a 0.130 en la capacidad para evaluar. El atraso en el desarrollo de esta capacidad indica que estos gobiernos municipales suelen carecer de evidencia para corregir sus iniciativas o programas de desarrollo.
- Zacatecas es la 20° entidad más desigual del país, en cuanto las capacidades de sus municipios. La diferencia entre los de mayor y menor ICFM (Huanusco y Trinidad García de la Cadena) es de 54 puntos. En los cinco componentes del Índice, las diferencias entre los municipios con los valores extremos van de 100 puntos en la capacidad para formular políticas, a 50 puntos en la capacidad para realizar diagnósticos.
- En Zacatecas, hay una correlación media entre el IDH y el ICFM (0.579). Esta correlación tiene implicaciones prácticas que pueden ayudar a las autoridades a identificar y priorizar el tipo de capacidades e iniciativas para el desarrollo sostenible que es conveniente impulsar en cada municipio. El punto de partida es revisar el estado general de las capacidades para los tipos de municipios que este Informe definió en el capítulo 2, en función de su grado de desarrollo humano y su avance de 2010 a 2015 (la tabla ZAC1 muestra esta información).

Predominan el desarrollo humano medio y la desigualdad de sus municipios

GRÁFICA ZAC3. Índice de Capacidades Funcionales Municipales y sus cinco componentes en los municipios de Zacatecas en 2016



Fuente: PNUD México, 2018

TABLA ZAC1. Promedio de los subíndices que integran el ICFM, por grupos de municipios, en Zacatecas

Tipo	Capacidades del ICFM	Número de municipios	Subíndices de capacidades				
			Involucrar actores	Diagnosticar	Formular políticas	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar
Avanzados	I. Altas o muy altas	8	0.408	0.179	0.746	0.579	0.199
	II. Medias o bajas	3	0.204	0.016	0.420	0.213	0.000
Seguidores	III. Altas o muy altas	20	0.344	0.183	0.867	0.420	0.125
	IV. Medias o bajas	27	0.109	0.077	0.528	0.259	0.025
Estancados	V. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VI. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-
Rezagados	VII. Altas o muy altas	0	-	-	-	-	-
	VIII. Medias o bajas	0	-	-	-	-	-

Fuente: PNUD México, 2018.



Anexo 2

Indicadores principales de las 74 Zonas Metropolitanas¹

¹ El IDH y sus componentes, para cada zona metropolitana, es el promedio de los municipios que la integran ponderado por su población.

A2. Indicadores principales de las 74 Zonas Metropolitanas

Zona Metropolitana	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
ZM de Hermosillo	0.805	0.837	0.709	0.757	0.892	0.904	0.826	0.857
ZM de Chihuahua	0.801	0.836	0.708	0.748	0.917	0.942	0.792	0.830
ZM de La Paz	0.825	0.832	0.712	0.745	0.929	0.917	0.849	0.843
ZM de Ciudad Victoria	0.817	0.830	0.726	0.765	0.922	0.913	0.814	0.818
ZM de Mazatlán	0.793	0.828	0.675	0.725	0.918	0.950	0.803	0.824
ZM de Villahermosa	0.804	0.828	0.715	0.738	0.922	0.937	0.787	0.820
ZM de Zacatecas-Guadalupe	0.793	0.827	0.698	0.746	0.922	0.936	0.776	0.810
ZM de Tepic	0.806	0.826	0.695	0.747	0.924	0.916	0.817	0.823
ZM de Campeche	0.794	0.823	0.693	0.725	0.913	0.943	0.790	0.815
ZM de Mexicali	0.791	0.821	0.673	0.709	0.917	0.949	0.803	0.821
ZM de Colima-Villa de Álvarez	0.798	0.820	0.695	0.726	0.900	0.928	0.815	0.819
ZM de Nogales	0.796	0.820	0.675	0.711	0.928	0.930	0.805	0.832
ZM de Culiacán	0.788	0.819	0.680	0.744	0.907	0.894	0.793	0.827
ZM de Monterrey	0.793	0.818	0.667	0.709	0.910	0.915	0.821	0.844
ZM de Pachuca	0.808	0.817	0.715	0.747	0.930	0.907	0.794	0.805
ZM de Saltillo	0.799	0.816	0.673	0.708	0.935	0.910	0.811	0.842
ZM de San Luis Potosí	0.799	0.815	0.691	0.719	0.935	0.922	0.789	0.817
ZM de Mérida	0.789	0.812	0.680	0.723	0.917	0.908	0.789	0.818
ZM de Durango	0.784	0.812	0.673	0.713	0.932	0.936	0.769	0.801
ZM de Querétaro	0.788	0.812	0.671	0.705	0.908	0.924	0.806	0.822
ZM del Valle de México	0.794	0.808	0.691	0.727	0.905	0.911	0.801	0.796
ZM de Aguascalientes	0.795	0.807	0.658	0.691	0.957	0.934	0.797	0.815
ZM de Cancún	0.786	0.805	0.649	0.685	0.897	0.916	0.836	0.833
ZM de Oaxaca	0.791	0.804	0.705	0.730	0.898	0.905	0.782	0.788
ZM de Monclova-Frontera	0.774	0.804	0.669	0.694	0.885	0.909	0.784	0.824
ZM de Tijuana	0.783	0.804	0.646	0.685	0.922	0.932	0.806	0.813
ZM de Guadalajara	0.791	0.802	0.657	0.692	0.916	0.911	0.822	0.819
ZM de Veracruz	0.783	0.801	0.666	0.705	0.908	0.904	0.794	0.806

A2. Indicadores principales de las 74 Zonas Metropolitanas

Zona Metropolitana	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
ZM de Hidalgo del Parral	0.764	0.800	0.662	0.702	0.897	0.919	0.751	0.794
ZM de Tampico	0.781	0.798	0.673	0.711	0.897	0.904	0.792	0.792
ZM de Juárez	0.767	0.797	0.642	0.679	0.920	0.928	0.764	0.803
ZM de Puerto Vallarta	0.781	0.796	0.639	0.672	0.913	0.906	0.816	0.828
ZM de Chetumal	0.757	0.794	0.634	0.697	0.877	0.890	0.781	0.808
ZM de Morelia	0.784	0.794	0.668	0.712	0.915	0.900	0.789	0.781
ZM de Coatzacoalcos	0.778	0.793	0.669	0.693	0.897	0.901	0.784	0.797
ZM de Tlaxcala-Apizaco	0.771	0.792	0.687	0.716	0.910	0.917	0.734	0.757
ZM de Cuernavaca	0.791	0.791	0.680	0.691	0.909	0.908	0.801	0.791
ZM de Xalapa	0.777	0.791	0.692	0.710	0.865	0.887	0.786	0.788
ZM de La Laguna	0.764	0.791	0.640	0.683	0.912	0.910	0.763	0.796
ZM de Nuevo Laredo	0.773	0.789	0.632	0.659	0.927	0.933	0.789	0.799
ZM de Guaymas	0.781	0.787	0.651	0.672	0.907	0.898	0.806	0.808
ZM de Tula	0.765	0.787	0.639	0.670	0.925	0.923	0.758	0.788
ZM de Puebla-Tlaxcala	0.764	0.786	0.671	0.702	0.884	0.905	0.754	0.765
ZM de Tuxtla Cutiérez	0.749	0.783	0.651	0.695	0.872	0.886	0.743	0.782
ZM de Matamoros	0.751	0.782	0.633	0.668	0.880	0.917	0.760	0.781
ZM de Delicias	0.769	0.776	0.644	0.659	0.908	0.904	0.779	0.785
ZM de Reynosa	0.762	0.774	0.619	0.646	0.915	0.910	0.784	0.789
ZM de Ensenada	0.755	0.772	0.625	0.675	0.864	0.852	0.798	0.799
ZM de Toluca	0.766	0.772	0.656	0.678	0.886	0.896	0.776	0.757
ZM de Piedras Negras	0.769	0.769	0.627	0.637	0.929	0.911	0.782	0.784
ZM de Chilpancingo	0.752	0.769	0.658	0.692	0.861	0.862	0.754	0.764
ZM de León	0.748	0.768	0.596	0.634	0.896	0.893	0.783	0.801
ZM de Córdoba	0.748	0.767	0.635	0.675	0.874	0.880	0.754	0.760
ZM de Guanajuato	0.765	0.766	0.664	0.693	0.844	0.829	0.799	0.784
ZM de Poza Rica	0.743	0.758	0.630	0.651	0.878	0.886	0.744	0.758
ZM de Acapulco	0.749	0.757	0.620	0.659	0.910	0.877	0.745	0.750

A2. Indicadores principales de las 74 Zonas Metropolitanas

Zona Metropolitana	Índice de Desarrollo Humano		Índice de Educación		Índice de Salud		Índice de Ingreso	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
ZM de Celaya	0.732	0.756	0.609	0.640	0.846	0.863	0.763	0.782
ZM de Tehuantepec	0.740	0.755	0.608	0.646	0.898	0.878	0.743	0.761
ZM de Cuautla	0.734	0.754	0.603	0.643	0.873	0.882	0.753	0.756
ZM de Minatitlán	0.743	0.751	0.622	0.643	0.855	0.869	0.773	0.760
ZM de Tapachula	0.713	0.751	0.591	0.653	0.877	0.861	0.699	0.751
ZM de Orizaba	0.737	0.748	0.633	0.657	0.855	0.863	0.742	0.739
ZM de Tulancingo	0.728	0.746	0.589	0.630	0.899	0.880	0.730	0.750
ZM de Ocotlán	0.724	0.745	0.566	0.605	0.874	0.886	0.769	0.773
ZM de Tehuacán	0.717	0.740	0.589	0.627	0.868	0.870	0.723	0.743
ZM de Tianguistenco	0.717	0.732	0.608	0.648	0.816	0.827	0.743	0.731
ZM de Moroleón-Uriangato	0.712	0.724	0.546	0.589	0.874	0.861	0.755	0.747
ZM de Acayucan	0.697	0.723	0.557	0.609	0.872	0.848	0.698	0.730
ZM de Teziutlán	0.713	0.722	0.584	0.599	0.867	0.863	0.718	0.729
ZM de Tecomán	0.709	0.719	0.526	0.558	0.884	0.871	0.766	0.765
ZM de Rioverde	0.685	0.718	0.540	0.590	0.855	0.847	0.695	0.743
ZM de Zamora	0.699	0.713	0.525	0.555	0.861	0.858	0.755	0.761
ZM de San Francisco del Rincón	0.685	0.703	0.503	0.536	0.859	0.845	0.745	0.769
ZM de La Piedad-Pénjamo	0.686	0.703	0.523	0.562	0.856	0.839	0.721	0.736



Anexo 3

**Metodología del Índice de Desarrollo
Humano Municipal 2010-2015**

Metodología del Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida compuesta que resume los logros de los países, estados, municipios o individuos en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, el acceso a conocimiento y un estándar de vida decente. En México, el IDH Municipal adapta la metodología de los *Índices e indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018*¹ y, como base, cuenta con información estadística comparable de 2010 y 2015. Las estimaciones de este IDH no son comparables con los ejercicios correspondientes a los años 2000, 2005 y 2010, publicados por el PNUD México. Esto se debe a tres razones:

1. Los umbrales de referencia internacionales son diferentes en este Informe, en comparación con los ejercicios anteriores. Dicha modificación produce, por sí misma, cambios en los resultados del IDH y de los Índices de Educación, Salud e Ingreso.
2. La Actualización Estadística de 2018 incorpora cambios metodológicos, con respecto a los informes previos, que fueron la base para los IDH de 2000, 2005 y 2010.²
3. El PNUD estima el Índice de Ingreso del IDH a partir del Ingreso corriente total per cápita (ICTPC), promedio por municipio, un indicador que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) obtiene del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), cuyo levantamiento está a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En 2015, estas instituciones hicieron modificaciones a la medición y estimación de esta información:
 - a. El INEGI levantó el MCS y señaló que mantuvo el diseño conceptual y estadístico de los levantamientos anteriores, pero modificó el trabajo operativo para captar el ingreso. Por ejemplo, el INEGI levantó el MCS por primera vez de manera separada de la ENIGH. Como resultado, el propio INEGI estableció que el MCS levantado en 2015 perdió comparabilidad con los ejercicios previos.
 - b. El CONEVAL también señaló formalmente que los cambios al levantamiento del MCS 2015 rompieron la evolución histórica de sus mediciones de pobreza previos.
 - c. INEGI, CONEVAL, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales crearon un Grupo técnico de trabajo para revisar los cambios al MCS 2015 y crear un instrumento comparable con años previos.
 - d. A partir de los avances del Grupo técnico de trabajo, el INEGI diseñó el Modelo estadístico 2015 para la continuidad del MCS y entregó este ejercicio estadístico al CONEVAL en agosto de 2017 para “recuperar la continuidad histórica y analizar las variaciones en la pobreza entre 2010 y 2015”.³
 - e. En consecuencia, el cálculo del Índice de Ingreso del IDH debe incorporar datos del ICTPC comparables. Lo anterior sólo es posible si los datos de 2010 y 2015 se generan con la misma metodología: el Modelo estadístico para la continuidad del MCS. Para obtener esta información, el PNUD solicitó al CONEVAL el ICTPC comparable, de 2010 y 2015. El 13 de abril de 2018, el CONEVAL entregó estos datos formalmente al PNUD, que los incorporó en el Índice de Ingreso del IDH.

En las siguientes secciones de este Anexo, se describe la metodología de cada subíndice o componente del IDH, a fin de proveer los elementos necesarios para su replicación. Para realizar este Informe, los datos se calcularon con tres *software* diferentes: *Stata 14.2 MP – Parallel Edition, R* y *Microsoft Excel*. En el sitio del PNUD están disponibles los resultados completos y los programas de cálculo correspondientes.⁴ Todas las estimaciones del IDH y de sus componentes se reportan con tres decimales.

I. Metodología del componente de educación

El Índice de Educación (IEDU) del IDH mide el acceso a conocimiento, en los municipios, con dos indicadores: los años esperados de escolaridad, para las personas entre 6 y 24 años, y los años promedio de escolaridad, para las personas mayores de 24 años. El IEDU es igual a la media aritmética de estos dos indicadores:

¹ La metodología está disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2018_technical_notes.pdf [Última fecha de consulta 16 de diciembre de 2018.]

² La sección de cada componente, dentro de este Anexo, describe estos cambios.

³ CONEVAL, *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México*, 2015, México, CONEVAL, 2017, p. 30.

⁴ Esta información está disponible en el sitio web del PNUD México: <http://www.mx.undp.org/>

$$IEDUt, m = \frac{IAEt, m + IAPEt, m}{2}$$

Donde:

- *IEDU* es el Índice de educación; en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- *IAE* es el Índice de años esperados de escolaridad; en el tiempo *t*, en el municipio *m*, para las personas entre 6 y 24 años de edad.
- *IAPE* es el Índice de años promedio de escolaridad; en el tiempo *t*, en el municipio *m*, para las personas mayores de 24 años de edad.

El Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015, a cargo del INEGI, son las dos fuentes de información para el cálculo del *IEDU* y de sus componentes (*IAE* e *IAPE*).

1. Índice de años esperados de escolaridad

El cálculo de este Índice sigue tres pasos. El primero es estimar las tasas de matriculación de las personas de cada edad, para cada municipio, conforme a la siguiente fórmula:

$$TMe, m = \frac{\text{personas inscritas } e, m}{\text{personas } e, m}$$

Donde:

- *TM* es la Tasa de matriculación para las personas en la edad *e* (que puede ir de 6 a 24 años; $e \in [6, 24]$), en el municipio *m*. Las personas inscritas en la escuela, por cada edad, se calculan a partir de la pregunta ASISTEN, del Censo de Población y Vivienda 2010 o de la Encuesta Intercensal 2015, la cual se hace para cada habitante del hogar (*¿Asiste actualmente a la escuela?*).
- Por su parte, la población de cada municipio, para cada edad, también se calcula con la información del Censo y la Encuesta Intercensal.

El segundo paso es calcular los años esperados de escolaridad, conforme a la siguiente fórmula:

$$AE t, m = \sum_{e=6}^{24} TMe, m$$

Donde:

- *AE* son los años esperados de escolaridad, en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- *TM* es la Tasa de matriculación para las personas en la edad *e* ($e \in [6, 24]$), en el municipio *m*.

El tercer y último paso es estimar el Índice de años esperados de escolaridad, a partir de la siguiente ecuación:

$$IAEt, m = \frac{AE t, m - \text{Valor mínimo de AE}}{\text{Valor máximo de AE} - \text{Valor mínimo de AE}}$$

Donde:

- *IAE* es el Índice de años esperados de escolaridad en el tiempo *t*, en el municipio *m*, para las personas entre 6 y 24 años de edad.
- *AE* son los años esperados de escolaridad, en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- El *Valor máximo de AE* es el referente internacional empleado en la Actualización Estadística de 2018, que es igual a 18 años esperados de escolaridad, máximos. Este es el equivalente a un grado de maestría en la mayoría de los países.

- El *Valor mínimo de AE* es el referente internacional empleado en la Actualización Estadística de 2018, que es igual a 0 años esperados de escolaridad, mínimos.⁵ La decisión del PNUD para definir este valor como 0 es que las sociedades pueden subsistir sin educación formal.

2. Índice de años promedio de escolaridad

La estimación de este Índice también tiene tres pasos. El primero es definir los años de escolaridad de cada persona del Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015. En ambos instrumentos, las preguntas útiles son: 1) ESCOLARI, que registra el último grado de estudios (primero, segundo, tercero, etc.) y 2) NIVACAD, que muestra la escolaridad de las personas (primaria, secundaria, preparatoria, etc).

A partir de estas dos preguntas, se genera una nueva variable de años de escolaridad, que incluye la información de ESCOLARI y NIVACAD.⁶

El segundo paso es calcular los años promedio de escolaridad, por municipio, para las personas mayores a 24 años, conforme a la siguiente fórmula:

$$APE\ t, m = \frac{1}{l} \sum_{i=1}^l \text{Años de escolaridad } i, m$$

Donde:

- *APE* son los años promedios de escolaridad, en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- *l* es el total de personas *i*, en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- *i* indica cada persona, en el tiempo *t*, en el municipio *m*.

Finalmente, el Índice de años promedio de escolaridad se calcula incorporando los parámetros de referencia internacionales en la siguiente ecuación:

$$IAPEt, m = \frac{APE\ t, m - \text{Valor mínimo de APE}}{\text{Valor máximo de APE} - \text{Valor mínimo de APE}}$$

Donde:

- *IAPE* es el Índice de años promedio de escolaridad; en el tiempo *t*, en el municipio *m*, para las personas mayores de 24 años de edad.
- El *Valor máximo de APE* es el referente internacional empleado en la Actualización Estadística de 2018, que es igual a 15 años promedio de escolaridad, máximos. Este valor es el máximo proyectado para este indicador, por el PNUD, para el año 2025.
- El *Valor mínimo de APE* es el referente internacional empleado en la Actualización Estadística de 2018, que es igual a 0 años promedio de escolaridad, mínimos.

3. Índice de Educación

A partir de la estimación del *IAE* (Índice de años esperados de escolaridad) y del *IAPE* (Índice de años promedio de escolaridad), se calcula el Índice de Educación del IDH:

⁵ Los referentes máximos y mínimos del Índice de Educación se utilizaron para los cálculos de 2010 y 2015. Lo mismo se aplica para los Índices de Salud e Ingreso.

⁶ El detalle de este cálculo se encuentra en los archivos de Stata y R, disponibles en www.mx.undp.org.

$$IEDUt, m = \frac{IAEt, m + IAPEt, m}{2}$$

Donde:

- *IEDU* es el Índice de Educación; en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- *IAE* es el Índice de años esperados de escolaridad; en el tiempo *t*, en el municipio *m*, para las personas entre 6 y 24 años de edad.
- *IAPE* es el Índice de años promedio de escolaridad; en el tiempo *t*, en el municipio *m*, para las personas mayores de 24 años de edad.

II. Metodología del componente de ingreso

El Índice de Ingreso (II) del IDH mide el acceso de las personas a recursos económicos, mediante el Ingreso total per cápita de cada municipio (ITPC), ajustado por el Ingreso nacional bruto (INB) y la Paridad del poder de compra (PPC), expresada en dólares de los Estados Unidos. El II es igual a:

$$II_{t, m} = \frac{\ln(\text{ITPC ajustado})_{t, m} - \ln(\text{Valor mínimo de ingreso})}{\ln(\text{Valor máximo de ingreso}) - \ln(\text{Valor mínimo de ingreso})}$$

Donde:

- *II* es el Índice de Ingreso; en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- *ITPC* ajustado es el ICTPC, en el tiempo *t*, en el municipio *m*, anual y ajustado por el INB y el PPC. A fin de hacer comparaciones, los valores del ITPC de 2010 y 2015 están actualizados a pesos de diciembre de 2015.
- El *Valor máximo de ingreso* es el referente internacional empleado en la Actualización Estadística de 2018, que es igual a \$75,000 dólares estadounidenses per cápita anual, PPC. La decisión de definir este máximo es que no hay ganancias en el desarrollo humano y el bienestar de las personas cuando logran un ingreso promedio mayor a este valor.⁷
- El *Valor mínimo de ingreso* es el referente internacional empleado en la Actualización Estadística de 2018, que es igual a \$100 dólares estadounidenses per cápita anual, PPC. El valor mínimo no es igual a 0 debido a que las personas y economías de subsistencia producen bienes y servicios que los instrumentos de medición no logran incorporar en el cálculo de sus ingresos. Por lo tanto, este valor de \$100 permite incluir esta producción que generalmente se subestima en las mediciones.

El CONEVAL proporcionó al PNUD la información del ICTPC, promedio por municipio, para 2010 y 2015. Estos indicadores son comparables, ya que el CONEVAL calculó ambos con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

El *II* utiliza tres fuentes de información adicionales: el INB de México, a precios corrientes, para 2010 y 2015;⁸ el indicador del PPC del Banco Mundial⁹ y los valores mensuales del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). El cálculo del *II* sigue seis pasos:

1. Transformación del ICTPC a precios constantes. El Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015

⁷ A. Kahneman y A. Deaton, “High Income Improves Evaluation of Life But Not Emotional Well-being. Psychological and Cognitive Sciences”, Proceedings of National Academy of Sciences, 2010, 107(38) 16489-16493.

⁸ Esta información está disponible en la carpeta “Tabulados completos (en formato zip)” de la sección “PIB y Cuentas nacionales. Sectores Institucionales” de la página web del INEGI.

⁹ <https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.PPP?locations=MX>
[Última fecha de consulta 16 de diciembre de 2018.]

(MCS) es la fuente primaria para el cálculo que hace el CONEVAL del ICTPC. El levantamiento del MCS fue del 11 de agosto al 28 de noviembre de 2015, por lo que este Informe considera a las cifras del ICTPC municipal como pesos mexicanos de noviembre de 2015. Para el año 2010, el INEGI levantó el MCS de la ENIGH entre el 21 de agosto y el 28 de noviembre de 2010, por lo que el Informe considera a estas cifras como pesos mexicanos de noviembre de 2010. A fin de hacer comparaciones entre el ICTPC de 2010 y 2015, el primer paso es transformar los pesos de ambos ICTPC (2010 y 2015) a pesos de diciembre de 2015, conforme a la siguiente fórmula:

$$ICTPC\ t + 1, m = ICTPC\ t, m \frac{INPC\ t + 1}{INPC\ t}$$

Donde:

- $ICTPC_{t+1}$ es el Ingreso corriente total per cápita, en el municipio m , para 2010 y 2015, expresado en pesos mexicanos de diciembre de 2015.
 - $ICTPC_{t,m}$ es el Ingreso corriente total per cápita, en el municipio m , expresado en pesos mexicanos de noviembre de 2010 y de noviembre de 2015, según sea el caso.
 - $INPC_{t+1}$ es el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor para diciembre de 2015.
 - $INPC_t$ es el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor de noviembre de 2010 y de noviembre de 2015, según sea el caso.
2. Cálculo del *ITPC* anual. A partir de los valores del *ITPC*, en pesos de diciembre de 2015, el segundo paso es calcular el *ITPC* anual.¹⁰ Como los datos del *ITPC* son mensuales, sólo es necesario multiplicar por 12 el valor del *ITPC*, ya sea el de 2010 o 2015.
 3. Estimación del factor de ajuste del *ITPC* con el Ingreso Nacional Bruto (INB). En este paso, se obtiene el INB de México (Saldo de ingresos primario bruto) para 2010 y 2015 y se les convierte a pesos de diciembre de 2015.¹¹ El factor de ajuste es igual al INB, en pesos de diciembre de 2015, entre la sumatoria del *ITPC* anual, en pesos de diciembre de 2015, de cada municipio y multiplicado por su población.¹²
 4. Ajuste del *ITPC* con el INB. El ajuste del *ITPC* se hace multiplicando el *ITPC* anual, a pesos de diciembre de 2015, por el factor de ajuste calculado en el paso anterior.
 5. Ajuste con el PPC. A fin de hacer comparables los valores del *ITPC*, con los parámetros de referencia internacionales, el penúltimo paso es convertir el *ITPC* a dólares PPC. Esto se hace multiplicando el *ITPC*, obtenido en el paso 4, por el PPC. El indicador resultante es el *ITPC* ajustado.
 6. Índice de Ingreso. A partir de la estimación del *ITPC* ajustado por inflación, INB y PPC, el Índice de Ingreso se calcula conforme a la siguiente fórmula:

$$IIt, m = \frac{\ln (ITPC\ ajustado)\ t, m - \ln (Valor\ mínimo\ de\ ingreso)}{\ln (Valor\ máximo\ de\ ingreso) - \ln (Valor\ mínimo\ de\ ingreso)}$$

Donde:

- I es el Índice de Ingreso; en el tiempo t , en el municipio m .
- *ITPC* ajustado es el ICTPC, en el tiempo t , en el municipio m , anual y ajustado por el INPC, el INB y el PPC.
- El *Valor máximo de ingreso* es igual a \$75,000 dólares estadounidenses per cápita anual, PPC.
- El *Valor mínimo de ingreso* es igual a \$100 dólares estadounidenses per cápita anual, PPC.

¹⁰ Al ICTPC convertido a pesos de diciembre de 2015 se le denomina Ingreso total per cápita (ITPC).

¹¹ En realidad, el INB de 2015 no tiene transformación alguna, debido a que ya está expresado en pesos de diciembre de 2015 en la fuente original.

¹² En este cálculo se utilizan los datos de población que el CONEVAL empleó para sus cálculos de los indicadores de pobreza por municipio. El CONEVAL señala que esta estimación de la población tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del MCS-ENIGH 2010 o del MEC 2015 del MCS-ENIGH publicados. Por lo tanto, estas cifras de población pueden ser diferentes a las reportadas por el INEGI y CONAPO para los municipios.

III. Metodología del componente de salud

El Índice de Salud (IS) del IDH mide el logro de los municipios, en lo relativo a una vida larga y saludable de sus habitantes. El Informe mundial utiliza los valores de la Esperanza de vida al nacer (EVN) de cada país y los compara con los máximos y mínimos internacionales para generar este Índice. En el IDH Municipal de México, el cálculo adapta la metodología del Informe mundial debido a la falta de información sobre la EVN para el ámbito municipal.

Ante esta carencia de información, el IDH Municipal calcula el componente de salud con los valores de la Tasa de mortalidad infantil municipal (TMI),¹³ calculados por el CONAPO, para 2010 y 2015. Es posible utilizar la TMI, como una aproximación de la EVN, debido a que ambas variables están altamente correlacionadas y reflejan la capacidad de las instituciones médicas para enfrentar problemas de salud que son evitables y tratables. El cálculo del IS sigue cuatro pasos:

1. Cálculo del componente de salud nacional del IDH. La primera tarea es calcular el Índice de Salud nacional, conforme a la siguiente fórmula:

$$IS_n = \frac{EVN_n - \text{Valor mínimo de la EVN}}{\text{Valor máximo de la EVN} - \text{Valor mínimo de la EVN}}$$

Donde:

- IS_n es el Índice de Salud nacional.
 - EVN_n es el valor de la Esperanza de vida al nacer para México, en 2015 (77 años, de acuerdo con el PNUD).¹⁴
 - El *Valor máximo* de la EVN es el referente internacional empleado en el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2016, que es igual a 85 años. Es valor máximo observado en el mundo.¹⁵
 - El *Valor mínimo* de la EVN es el referente internacional empleado en el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2016, que es igual a 20 años. Este valor mínimo no es igual a 0 debido a que ningún país en el siglo XX tuvo una esperanza de vida al nacer menor a 20 años.
2. Estimación del valor máximo a partir de la Tasa de supervivencia infantil. En este paso, se expresa la TMI en términos de supervivencia infantil y se calcula el valor máximo de referencia internacional:

$$\text{Valor máximo de supervivencia infantil} = 1 - \frac{\text{Valor mínimo de TMI}}{1000}$$

Donde:

- *Valor máximo de supervivencia infantil* es el referente internacional.
 - *Valor mínimo de TMI* es igual a 1.7, para 2015 y corresponde a Islandia.¹⁶
3. Estimación de la supervivencia infantil nacional a partir del promedio ponderado de la supervivencia infantil municipal. En este paso se utiliza la fórmula:

$$SI_n = \sum_{m=1}^{2457} SI_m \frac{\text{población}_m}{\text{población}_n}$$

¹³ Tasa de mortalidad infantil para menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos.

¹⁴ Conforme a UNDP, *Human Development Report 2016*, NY, UNDP, 2016, p. 199.

¹⁵ Los valores máximos y mínimos se emplean para los cálculos de 2010 y 2015.

¹⁶ Tasa de mortalidad infantil para menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos. El valor corresponde a 2015 y se utiliza en el cálculo del Índice de Salud para 2010 y 2015.

Donde:

- La supervivencia infantil municipal se estima a partir de la tasa de mortalidad infantil municipal como .

$$SI_m = \frac{TMI_m}{1000}$$

4. Obtención del valor mínimo a partir de la Tasa de supervivencia infantil. Se utiliza la siguiente fórmula:

$$ISn = \frac{SI_n - \text{Valor mínimo de la SI}}{\text{Valor máximo de la SI} - \text{Valor mínimo de la SI}}$$

Y se despeja para obtener el valor mínimo:

$$\text{Valor mínimo de supervivencia infantil} = \frac{SI_n - (ISn * \text{Valor máx de supervivencia inf})}{1 - ISn}$$

Donde:

- *ISn* es el Índice de Salud nacional.
 - *Valor máx de supervivencia inf* es el referente internacional (calculado en el paso 2).
 - *Valor mínimo de supervivencia infantil* es el referente a calcular.
 - *SI_n* es el valor de la tasa de supervivencia infantil nacional.¹⁷
5. Cálculo del Índice de Salud municipal. Finalmente, con la información de los valores máximos y mínimos de la supervivencia infantil, el último paso es calcular el Índice de Salud municipal:

$$IS_{m,t} = \frac{SI_{m,t} - \text{Valor mínimo de la SI}}{\text{Valor máximo de la SI} - \text{Valor mínimo de la SI}}$$

Donde:

- *IS* es el Índice de Salud; en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- *SI* es el valor de la tasa de supervivencia infantil; en el tiempo *t*, en el municipio *m*.
- El *Valor máximo* de la *SI* es el referente igual a .9983.
- El *Valor mínimo* de la *SI* es el referente igual a .8805.

IV. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal

El Índice de Desarrollo Humano Municipal es igual a la media geométrica de sus tres componentes:

$$IDH = (\text{Índice de Educación} * \text{Índice de Ingreso} * \text{Índice de Salud})^{1/3}$$

¹⁷ Este valor se obtiene ponderando la población de la Encuesta Censal 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015.



Anexo 4

Metodología para relacionar las principales facultades formales de los municipios mexicanos y los ODS

La tabla 3.3 muestra la correspondencia entre algunas de las principales facultades, exclusivas y concurrentes de los municipios mexicanos, con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para elaborar esta tabla, el equipo del PNUD en México siguió tres pasos principales:

1. Identificación de los 232 indicadores asociados a los 17 ODS en la *Resolución 71/313, Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de la ONU.
2. Análisis de las facultades de los municipios en la Constitución de la República, tanto en el artículo 115, como en el resto del texto. La principal limitación de este análisis es que deja fuera las definiciones de competencias que están en las leyes generales, en las Constituciones de cada entidad federativa y en las leyes orgánicas municipales.
3. A partir de estos dos elementos, indicadores de los ODS y facultades constitucionales, fue posible hacer un cruce entre las acciones municipales con este sustento normativo y su posibilidad de tener un efecto, directo o indirecto, en las variables que definen cada indicador.
 - Las facultades cuyo ejercicio tiene una relación directa con indicadores de los ODS son aquellas que pueden modificar una de las variables o factores que definen al menos un indicador de cada ODS. Por ejemplo, la prestación suficiente y adecuada del servicio de agua potable tiene una correlación con al menos un indicador del ODS 6: *6.1.1 Proporción de*

la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos.

- Esta misma facultad, la provisión de agua potable, también puede tener efectos en otros ODS, pero de manera indirecta; es decir, no produce cambios en las variables que componen sus indicadores, pero sí en elementos que están relacionados con éstos. Un ejemplo es la relación entre la provisión del agua potable y el indicador “*Tasas de crecimiento per cápita de los gastos o ingresos de los hogares del 40% más pobre de la población y la población total*”, que corresponde al ODS 10. Un mejor servicio de agua potable tiene, a la larga, una relación indirecta con este indicador.

De esta manera, la relación directa entre las facultades municipales y los ODS tiene un sustento objetivo: la vinculación entre una acción potencial y una variable que define un indicador. Sin embargo, las relaciones indirectas incluyen un juicio de valor derivado de la representación de una cadena causal, en la que puede intervenir la acción municipal. Por lo tanto, es posible que la vinculación indirecta esté sujeta a debate entre los analistas interesados en este tema.

Finalmente, otra limitación es que las relaciones directas e indirectas consideran los 232 indicadores definidos mundialmente. Es posible que algunos no se midan de manera frecuente o no exista una medición oficial para los municipios mexicanos.



Anexo 5

Metodología del Índice de Capacidades Funcionales Municipales

Metodología del Índice de Capacidades Funcionales Municipales

El Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM) es un indicador compuesto que mide el grado de desarrollo de cinco capacidades funcionales en las administraciones públicas municipales del país.¹ Cada una de las cinco capacidades funcionales que integran el ICFM define un subíndice:

1. Capacidades para involucrar actores relevantes.
2. Capacidades para diagnosticar.
3. Capacidades para formular políticas y estrategias.
4. Capacidades para presupuestar, gestionar e implementar.
5. Capacidades para evaluar.

El ICFM y sus subíndices van del 0 al 1, donde un valor más alto significa mejores capacidades funcionales. La fuente de información para el ICFM es el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El levantamiento de este Censo fue del 27 de febrero al 14 de julio de 2017 e incluyó preguntas referentes al año 2016.

El Censo cubrió a todos los municipios del país y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Sin embargo, cuatro gobiernos municipales no aportaron información suficiente para construir el ICFM, por lo que esta medición incluye a 2,454 gobiernos. Los municipios con información insuficiente para construir el ICFM fueron: Chamula, Chiapas; Monterrey, Nuevo León; Santa Lucía del Camino, Oaxaca y Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca.

Este Índice tiene tres limitaciones principales: 1) la medición de cada capacidad funcional utiliza indicadores aproximados, no necesariamente los ideales para establecer una caracterización óptima de cada dimensión. 2) El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales obtiene las respuestas mediante cuestionarios que los propios funcionarios públicos llenan. Esto conlleva al menos dos tipos de sesgos. El primero se relaciona con incentivos para que los funcionarios reporten de manera sesgada las respuestas a las preguntas, ya sea de forma positiva o negativa, dependiendo de si consideran que pueden ser penalizados o compensados en función del contenido de éstas. El segundo sesgo tiene que ver con la racionalidad limitada de los funcionarios. Es posible que no recuerden con precisión las respuestas a las preguntas del cuestionario, o bien, que no tengan conocimiento de todos los aspectos que éste incluye. 3) Las repuestas de los funcionarios no se verifican documentalmente; por lo tanto, INEGI carece de evidencia dura que respalde su veracidad.

Este Anexo describe la metodología de cada subíndice o componente del ICFM, a fin de proveer los elementos necesarios para su replicación. Para realizar este Informe, los datos se calcularon con el software *Stata 14.2 MP – Parallel Edition*. Todas las estimaciones del ICFM y de sus componentes se reportan con tres decimales.

I. Subíndice de capacidades para involucrar actores relevantes

Este Subíndice (SCI) mide si los municipios cuentan con capacidades para identificar y movilizar a los actores relevantes, gestionar los procesos y crear mecanismos de colaboración. El SCI consolida la información de diez indicadores.

¹ El marco conceptual para la definición de estas capacidades está en PNUD, *Desarrollo de Capacidades. Nota práctica*, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, Nueva York, PNUD, 2008.

Las capacidades funcionales son las necesarias para diagnosticar, formular, poner en práctica, monitorear y evaluar las políticas, estrategias, programas, proyectos o iniciativas de desarrollo humano. Los gobiernos requieren estas capacidades para desempeñar sus funciones principales a lo largo de las etapas que comprenden la acción pública y en todos los campos.

TABLA A5.1. Indicadores que integran el Subíndice de capacidades para involucrar actores relevantes

Subíndice	Temas	Indicadores
Capacidades para involucrar actores relevantes ²	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y movilizar a los actores relevantes. • Gestionar los procesos. • Crear mecanismos de colaboración. 	1. Existencia de intercambio de información del área de Desarrollo Urbano con unidades administrativas de los tres ámbitos de gobierno.
		2. Realización de acciones de coordinación e intercambio de información del municipio con la administración pública estatal.
		3. Realización de acciones para programar las adquisiciones y la oferta de la tierra en coordinación con la administración pública estatal.
		4. Realización de acciones para evitar la especulación de inmuebles en coordinación con la administración pública estatal.
		5. Realización de acciones para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de predios en coordinación con la administración pública estatal.
		6. Realización de acciones para generar viviendas para la población de bajos recursos en coordinación con la administración pública estatal.
		7. Realización de acciones para definir mecanismos para la reubicación y/o regularización de asentamientos irregulares existentes en coordinación con la administración pública estatal.
		8. Realización de acciones para consensuar el aseguramiento y delimitación física como zona de riesgo no apta para vivienda en coordinación con la administración pública estatal.
		9. Realización de acciones para garantizar la ejecución de las sanciones a las personas ubicadas en asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgos en coordinación con la administración pública estatal.
		10. Realización de acciones para planear y ejecutar estrategias generales para impulsar las acciones que garanticen un desarrollo urbano sustentable en coordinación con la administración pública estatal.

La estimación del SCI suma los valores de los diez indicadores³ (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de la cualidad descrita en la tabla A5.1 y 0 corresponde a cualquier otro caso) y posteriormente aplica la siguiente fórmula:

$$SCI_m = \frac{SI_m - \text{Valor mínimo de la SI}}{\text{Valor máximo de la SI} - \text{Valor mínimo de la SI}}$$

Donde:

- SCI_m es el Subíndice de capacidades para involucrar actores en cada municipio.
- SI_m es la suma de los diez indicadores en cada municipio.
- El *Valor máximo de la SI* es igual a 10, ya que son diez indicadores, cada uno con un valor máximo de 1.
- El *Valor mínimo de la SI* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país.

² Esta capacidad está relacionada con la coordinación y la movilización de actores de los sectores privado y social. Sin embargo, esta información no está disponible, por lo que el subíndice se integra con indicadores relacionados con actores del sector público.

³ Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

II. Subíndice de capacidades para diagnosticar

Este Subíndice (SCD) tiene dos componentes. El primero mide si los municipios tienen la capacidad para obtener, reunir, desagregar, analizar y sintetizar datos e información. El segundo componente valora si los municipios pueden convertir la información en una visión y/o mandato. El SCD es el promedio simple de estos componentes, que en conjunto integran 20 indicadores.

TABLA A5.2. Indicadores que integran el Subíndice de capacidades para diagnosticar

Subíndice	Temas	Indicadores
Capacidades para diagnosticar	<ul style="list-style-type: none"> Obtener, reunir y desagregar datos e información. Analizar y sintetizar datos e información. 	1. Generación de información estadística y/o geográfica relativa a la gestión de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		2. Generación de información estadística y/o geográfica relativa al desempeño de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		3. Generación de información estadística y/o geográfica relativa a la seguridad pública y/o justicia municipal o de las alcaldías.
		4. Generación de información demográfica y/o social municipal o de las alcaldías.
		5. Generación de información económica municipal o de las alcaldías.
		6. Generación de información geográfica y/o de medio ambiente municipal o de las alcaldías.
		7. Generación de información de gestión de todas las áreas.
		8. Generación de información de gestión de algunas áreas.
		9. Generación de información de desempeño de todas las áreas.
		10. Generación de información de desempeño de algunas áreas.
	<ul style="list-style-type: none"> Convertir la información en una visión y/o mandato. 	1. Existencia de visión en el Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.
		2. Existencia de visión en el Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.
		3. Existencia de visión en el Programa de Desarrollo Económico u homólogo.
		4. Existencia de visión en el Plan o Programa en Materia Ambiental u homólogo.
		5. Existencia de visión en el Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.
		6. Existencia de misión en el Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.
		7. Existencia de misión en el Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.
		8. Existencia de misión en el Programa de Desarrollo Económico u homólogo.
		9. Existencia de misión en el Plan o Programa en materia Ambiental u homólogo.
		10. Existencia de misión en el Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.

El cálculo de cada componente suma los valores de sus diez indicadores⁴ (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de la cualidad descrita en la tabla A5.2 y 0 corresponde a cualquier otro caso) y posteriormente aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Componente } i, m = \frac{SC\ i, m - \text{Valor mínimo de la } SC\ i, m}{\text{Valor máximo de la } SC - \text{Valor mínimo de la } SC}$$

Donde:

- *Componente i, m* es el valor del primero o segundo componente en cada municipio.
- *SC i, m* es la suma de los diez indicadores para cada componente y municipio.
- El *Valor máximo de la SC* es igual a 10, ya que son diez indicadores, cada uno con un valor máximo de 1; para cada componente.

⁴ Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

- El *Valor mínimo de la SC* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país, para cada componente.

El *SCD* es el promedio aritmético simple de sus dos componentes:

$$SCD\ m = \frac{\text{Componente 1, m} + \text{Componente 2, m}}{2}$$

Donde:

- *SCD* es el Subíndice de capacidades para diagnosticar en cada municipio.
- *Componente 1* es el valor obtenido para cada municipio con los indicadores de este elemento.
- *Componente 2* es el valor obtenido para cada municipio con los indicadores de este elemento.

III. Subíndice de capacidades para formular políticas y estrategias

Este Subíndice (*SCF*) mide si los municipios cuentan con capacidades para considerar y analizar diferentes opciones de solución a cada problema público, fijar objetivos, elaborar políticas sectoriales y transversales, así como gestionar mecanismos para establecer prioridades. El *SCF* consolida la información de seis indicadores.

TABLA A5.3. Indicadores que integran el Subíndice de capacidades para formular políticas y estrategias

Subíndice	Temas	Indicadores
Capacidades para formular políticas y estrategias	Considerar y analizar diferentes opciones de solución a cada problema público. Fijar objetivos. Elaborar políticas sectoriales y transversales. Gestionar mecanismos para establecer prioridades.	1. Existencia de un Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.
		2. Existencia de un Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.
		3. Existencia de un Programa de Desarrollo Económico u homólogo.
		4. Existencia de un Plan o Programa en Materia Ambiental u homólogo.
		5. Existencia de un Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.
		6. Elaboración de programas estratégicos y/u operativos derivados de los temas o ejes rectores que conformaron el Plan o Programa de Desarrollo municipal o de las alcaldías.

El *SCF* suma los valores de sus seis indicadores⁵ (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de la cualidad descrita en la tabla A5.3 y 0 corresponde a cualquier otro caso) y aplica la siguiente fórmula:

$$SCFm = \frac{SFm - \text{Valor mínimo de la SF}}{\text{Valor máximo de la SF} - \text{Valor mínimo de la SF}}$$

Donde:

- *SCFm* es el Subíndice de capacidades para formular políticas en cada municipio.
- *SFm* es la suma de los seis indicadores en cada municipio.
- El *Valor máximo de la SF* es igual a 6, ya que son seis indicadores, cada uno con un valor máximo de 1.
- El *Valor mínimo de la SF* es igual a 0, el cual es el valor más bajo observado en los municipios del país.

⁵ Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

IV. Subíndice de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar

Este Subíndice (SCG) cuenta con tres componentes. El primero describe si los municipios tienen capacidades para formular, planificar, gestionar y poner en práctica proyectos y programas, incluyendo la preparación de un presupuesto. El segundo evalúa sus capacidades para gestionar recursos humanos. El tercero muestra si cuentan con indicadores para el monitoreo y seguimiento de los avances logrados. El SCG es el promedio simple de estos componentes, que en conjunto integran diez indicadores.

TABLA A5.4. Indicadores que integran el Subíndice de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar

Subíndice	Temas	Indicadores
Capacidades para presupuestar, gestionar e implementar	Formular, planificar, gestionar y poner en práctica proyectos y programas, incluyendo la preparación de un presupuesto.	1. Gestión ante dependencias estatales, federales o alguna organización internacional, de recursos financieros para llevar a cabo obras de infraestructura o algún otro beneficio comunitario por parte de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		2. Existencia de un programa de racionalidad y austeridad del gasto en las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		3. Solicitud de algún tipo de apoyo a las autoridades competentes para atender el tema de armonización contable en la administración pública municipal o de las alcaldías.
	Gestionar recursos humanos.	4. Existencia de un área o institución que coordina los esfuerzos de profesionalización de los servidores públicos.
		5. Existencia de elementos para la profesionalización del personal.
	Establecer indicadores para el monitoreo y seguimiento de los avances logrados.	6. Existencia de organismos de contraloría o control interno en las instituciones de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		7. Existencia de esquemas de identificación y análisis para la mejora de los procesos o procedimientos de trabajo y servicio de las áreas de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		8. Recepción de quejas y/o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en las oficinas de control interno u homólogas de las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		9. Existencia de mecanismos de contraloría social para el acompañamiento, vigilancia, intervención y/o similares sobre acciones y/u obras realizadas por las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.
		10. Aplicación de auditorías o revisiones por parte de algún órgano de control, vigilancia y/o fiscalización a las administraciones públicas municipales o de las alcaldías.

El cálculo de cada componente suma los valores de sus indicadores⁶ (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de la cualidad descrita en la tabla A5.4 y 0 corresponde a cualquier otro caso) y posteriormente aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Componente } i, m = \frac{SC\ i, m - \text{Valor mínimo de la } SC\ i, m}{\text{Valor máximo de la } SC - \text{Valor mínimo de la } SC}$$

Donde:

- *Componente i, m* es el valor del primero, segundo o tercer componente en cada municipio.
- *SC i, m* es la suma de los indicadores para cada componente y municipio.
- El *Valor máximo de la SC* es igual a 3 para el primer componente, 2 para el segundo y 5 para el tercero.
- El *Valor mínimo de la SC* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país, para cada componente.

⁶ Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.

El SCG es el promedio aritmético simple de sus tres componentes:

$$SCG\ m = \frac{\text{Componente 1, m} + \text{Componente 2, m} + \text{Componente 3, m}}{3}$$

Donde:

- *SCG* es el Subíndice de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar, en cada municipio.
- *Componente 1* es el valor obtenido para cada municipio con los indicadores de este elemento.
- *Componente 2* es el valor obtenido para cada municipio con los indicadores de este elemento.
- *Componente 3* es el valor obtenido para cada municipio con los indicadores de este elemento.

V. Subíndice de capacidades para evaluar

Este Subíndice (SCE) mide si los municipios tienen capacidad para medir resultados, obtener comentarios para ajustar las políticas, codificar las lecciones aprendidas, promover el aprendizaje y garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados. El SCE integra la información de diez indicadores.

TABLA A5.5. Indicadores del Subíndice de capacidades para evaluar

Subíndice	Temas	Indicadores
Capacidades para evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas. • Codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje. • Garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados. 	1. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan de Desarrollo municipal o de las alcaldías.
		2. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan o Programa de Desarrollo Urbano u homólogo.
		3. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Programa de Desarrollo Económico u homólogo.
		4. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan o Programa en Materia Ambiental u homólogo.
		5. Existencia de un panel o mecanismo de control y seguimiento en el Plan o Programa de Mejora de Servicios Públicos u homólogo.
		6. Existencia de esquemas de evaluación a partir de estándares de calidad para la atención de trámites, servicios y/o productos al público.
		7. Existencia de un sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites, servicios y/o productos.
		8. Existencia de un sistema de información ejecutivo para la planeación y el seguimiento de los programas sociales.
		9. Existencia de evaluaciones externas de los programas sociales.
		10. Existencia de mecanismos para medir la satisfacción/percepción de los usuarios.

El SCE suma los valores de sus diez indicadores⁷ (que son variables dicotómicas, donde 1 representa la existencia de la cualidad descrita en la tabla A5.5 y 0 corresponde a cualquier otro caso) y posteriormente aplica la siguiente fórmula:

$$SCEm = \frac{SEm - \text{Valor mínimo de la SE}}{\text{Valor máximo de la SE} - \text{Valor mínimo de la SE}}$$

Donde:

- *SCEIm* es el Subíndice de capacidades para evaluar en cada municipio.
- *SEm* es la suma de los diez indicadores en cada municipio.
- El *Valor máximo de la SE* es igual a 10, ya que son diez indicadores, cada uno con un valor máximo de 1.
- El *Valor mínimo de la SE* es igual a 0, ya que es el valor más bajo observado en los municipios del país.

VI. Cálculo del Índice de Capacidades Funcionales Municipales

El ICFM es el promedio ponderado de sus cinco subíndices. El cálculo de los ponderadores tuvo como fundamento el método de componentes principales:

$$ICFM = 0.151(SCI) + 0.243(SCD) + 0.184(SCF) + 0.190(SCcaG) + 0.232(SCE)$$

Donde:

- SCI: Subíndice de capacidades para involucrar actores relevantes.
- SCD: Subíndice de capacidades para diagnosticar.
- SCF: Subíndice de capacidades para formular políticas y estrategias.
- SCG: Subíndice de capacidades para presupuestar, gestionar e implementar.
- SCE: Subíndice de capacidades para evaluar.

TABLA A5.6. Promedios, mínimos, máximos y desviación estándar del ICFM y sus componentes

Indicadores	Promedio	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
SCI	0.265	0.000	1.000	0.246
SCD	0.252	0.000	0.900	0.198
SCF	0.663	0.000	1.000	0.330
SCG	0.519	0.000	1.000	0.248
SCE	0.224	0.000	1.000	0.237
ICFM	0.374	0.000	0.863	0.181

⁷ Cada uno tiene el mismo peso en la sumatoria.



Referencias

Resumen Ejecutivo

1. Sitio web del PNUD México: <http://www.mx.undp.org/>
2. Los valores de las categorías del ICFM son: bajo (menor a 0.142), medio (de 0.142 a 0.275), alto (de 0.275 a 0.451) y muy alto (0.451 y más). La definición de estas categorías utilizó el método de k-means para formar cuatro estratos. Dentro de cada estrato, este algoritmo minimiza la distancia del valor del ICFM de cada municipio, con respecto a su centroide (el cual es la observación al centro de cada estrato).
3. La información para cada municipio está disponible en el sitio del PNUD México en Internet: <http://www.mx.undp.org/>
4. Hay una gran diversidad de capacidades, recursos y complejidades en el funcionamiento entre los municipios del país, por lo que, de manera general, la vinculación entre los ODS, las facultades y capacidades de los municipios abonará a visibilizar estas problemáticas. Sin embargo, implementar soluciones y hacerlas operativas y efectivas representa un reto de seguimiento y acompañamiento aún mayor, que requiere información todavía más desagregada.

Capítulo 1. Introducción: los pilares del desarrollo humano

1. PNUD, *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, p 31.

2. Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000, p. 55.
3. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*, NY, PNUD, 2016, p. 51.
4. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994, México, FCE, 1994*, p. 15.
5. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2016, op. cit.*, pp. 1 – 2.
6. PNUD, *Panorama general. Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos*, NY, PNUD, 2016, pp. 3 – 4.
7. Esta sección se basa en PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2016, op. cit.*, pp. 50 – 81.
8. PNUD, *Panorama general. Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos*, NY, PNUD, 2016, p. 7.
9. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, NY, PNUD, 2011, p. 11.
10. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, *Informe “Nuestro futuro común”*, NY, ONU, 1987.
11. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, NY, PNUD, 2011, p. 22.
12. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 66.
13. El Anexo 3 de este Informe describe detalladamente la metodología para el cálculo del IDH y las fuentes de información necesarias para estimarlo para el ámbito municipal en México.

14. Este Informe muestra los resultados del Índice de Desarrollo Humano para los municipios de México, pero no muestra las medidas complementarias, debido a la falta de información municipal suficiente para estimarlas.
15. Este Índice fue desarrollado por primera vez de manera conjunta por el PNUD y la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), para el 20° aniversario del primer Informe global de desarrollo humano, en 2010. La metodología del Índice Multidimensional de Pobreza que estima PNUD es diferente a la del índice estimado por CONEVAL o Banco Mundial.
16. ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015, NY, ONU, 2015, p. 4.
17. Asamblea General de la ONU, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, NY, 2015, p. 3.
18. CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social, México, CONEVAL, 2016, p. 48.

Capítulo 2. Desarrollo humano en los municipios de México: avances a ritmo lento

1. La metodología está disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2018_technical_notes.pdf
2. Solidez. La adaptación mantiene todas las características del Informe mundial y realiza modificaciones sólo cuando la información municipal es limitada, como en el subíndice de Salud. El Anexo 3 de este Informe presenta la metodología detallada del IDH Municipal. Comparabilidad. Este Índice es comparable internacionalmente porque el cálculo incluye los umbrales de referencia, máximos y mínimos, de la actualización estadística 2018 de los índices e indicadores de desarrollo humano. La comparabilidad también es posible al interior de las entidades federativas y entre municipios de diferentes estados. Transparencia. El IDH Municipal es transparente en el uso de fuentes de información oficiales, en la descripción detallada de su estimación y en la publicación de los programas de cálculo en diferentes formatos, incluido uno correspondiente a un software de análisis estadístico de libre acceso. Esta información está disponible en el sitio web del PNUD México: <http://www.mx.undp.org/>
3. INEGI, Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados, México, INEGI, 2016, p. 11.
4. Valores de las categorías del IDH: bajo (menor a 0.550), medio (de 0.550 a 0.699), alto (de 0.700 a 0.799) y muy alto (0.800 y más). El Informe global 2014 definió estas categorías a partir de cuartiles de todos los países considerados. Desde ese Informe, estos valores fueron los referentes para los Informes de 2015, 2016 y la Actualización Estadística de 2018.
5. PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2016, *op. cit.*, p. 3.
6. PNUD, Panorama general. Informe sobre desarrollo humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano, NY, PNUD, 2016, p. 4.
7. Sólo en Sonora, una proporción menor de sus municipios (79%) tuvo un cambio positivo.
8. Este cálculo tiene como base un análisis de convergencia absoluta, que incluyó una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios entre el logaritmo natural del IDH 2010 de los municipios y la diferencia de los logaritmos naturales de 2015 y 2010. La velocidad de convergencia (VC) el coeficiente de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios es igual a $(-1/t) \cdot \ln(1+\beta)$, donde t es el número de periodos de tiempo y β es el coeficiente de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios.
9. Frederick Solt, The Standardized World Income Inequality Database, Documento de trabajo SWIID Version 5.0, 2014.
10. OXFAM, Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político, México, OXFAM, 2018.
11. CONEVAL, La pobreza por ingresos en México, México, CONEVAL, 2010, p. 16.
12. El Índice de Desarrollo Humano Municipal, ajustado por desigualdad, es la medida idónea para complementar este análisis. Sin embargo, la falta de información desagregada, al interior de cada municipio, para el Índice de Salud, impidió construir el ajuste por desigualdad. Por lo tanto, en esta sección se presentan otras medidas para ilustrar este problema.
13. La comparación es con los valores de los países en 2015, de acuerdo a los Índices e indicadores de desarrollo humano: actualización

- estadística de 2018, disponibles en http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_statistical_annex.pdf
14. El coeficiente de Gini es el indicador más conocido para medir la desigualdad en el ingreso. Un valor de 0 significa total igualdad y 1 representa perfecta desigualdad. El Índice de Theil también es una medida de desigualdad. Este Índice tiene un valor de 0 cuando hay total igualdad y adopta valores más altos cuando la desigualdad aumenta. En este caso, estos indicadores se utilizan para analizar las distribuciones del IDH y de sus componentes, así como su evolución de 2010 a 2015. Esta sección presenta el coeficiente de Gini porque es la medida que más gente conoce y cuya interpretación es más sencilla. El cálculo del Índice de Theil aporta otras ventajas: brinda una perspectiva más adecuada de la desigualdad, por la construcción del propio indicador que es más sensible que el coeficiente de Gini a los valores de la parte inferior de la distribución, y agrega las desigualdades de cada municipio, por lo que permite identificar la parte de la desigualdad total, atribuible a cada uno dentro de una entidad federativa. En consecuencia, el Índice de Theil es un indicador más adecuado para evaluar la desigualdad regional, por lo que, en las siguientes secciones, así como en el Anexo 1 de cada entidad, es la medida empleada en este Informe. Como se muestra en las gráficas correspondientes, los valores del coeficiente de Gini y del Índice de Theil son relativamente bajos, lo cual es correcto, ya que evalúan la desigualdad en los valores del IDH o sus componentes, y no de las variables que son la base para su cálculo, como el ingreso, los años de escolaridad o la tasa de mortalidad infantil.
 15. El análisis de autocorrelación espacial estima cuál es la concentración o dispersión de una variable en un país. Este análisis permite identificar cómo se distribuye el IDH municipal en México y definir clusters de desarrollo humano. Esto se puede estimar mediante el Índice global de Moran. Para el caso del IDH, de 2010 y de 2015, el índice de Moran indica la existencia de autocorrelación espacial positiva, con valores estadísticamente significativos de 0.627 y 0.646, respectivamente.
 16. La definición de los clusters de desarrollo humano se hizo con base en los Indicadores Locales de Asociación Espacial (LISA), mediante el software estadístico GeoDa 1.12; disponible en: <http://geodacenter.github.io/>
 17. Según el INEGI y el CONAPO, una zona metropolitana es un “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se contempla a los municipios con una ciudad de más de 500,000 habitantes, los que cuentan con ciudades de 200,000 o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y aquellos donde se asientan capitales estatales que no están incluidas en una zona metropolitana”. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Delimitación de las zonas metropolitanas de México en 2015, México, 2018, p. 35.
 18. Las ZM de Acayucan, Aguascalientes, Campeche, Cancún, Colima-Villa de Álvarez, Culiacán, Durango, Guadalajara, Hidalgo del Parral, La Piedad-Pénjamo, Mazatlán, Mexicali, Monclova-Frontera, Monterrey, Mérida, Nogales, Oaxaca, Querétaro, Rioverde, Saltillo, San Francisco del Rincón, San Luis Potosí, Tijuana, Veracruz, Zacatecas-Guadalupe, Zamora y Valle de México.
 19. Este cálculo tiene como base un análisis de convergencia absoluta, que incluyó una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios entre el logaritmo natural del IDH 2010 de las ZM y la diferencia de los logaritmos naturales de 2015 y 2010. La velocidad de convergencia (VC) es igual a $(-1/t) \cdot \ln(1+\beta)$, donde t es el número de periodos de tiempo y β es el coeficiente de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios.
 20. Con base en un análisis de convergencia absoluta, que incluyó una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios entre el logaritmo natural del IE 2010 de las ZM y

la diferencia de los logaritmos naturales de 2015 y 2010. La velocidad de convergencia (VC) es igual a $(-1/t) \cdot \ln(1+\beta)$, donde t es el número de periodos de tiempo y β es el coeficiente de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios.

21. El cálculo de esta tasa incluyó una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios entre el logaritmo natural del IS 2010 de las ZM y la diferencia de los logaritmos naturales de 2015 y 2010. La velocidad de convergencia (VC) es igual a $(-1/t) \cdot \ln(1+\beta)$, donde t es el número de periodos de tiempo y β es el coeficiente de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios.
22. El cálculo de esta tasa incluyó una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios entre el logaritmo natural del II 2010 de las ZM y la diferencia de los logaritmos naturales de 2015 y 2010. La velocidad de convergencia (VC) es igual a $(-1/t) \cdot \ln(1+\beta)$, donde t es el número de periodos de tiempo y β es el coeficiente de la regresión de mínimos cuadrados ordinarios.

Capítulo 3. Las facultades y capacidades municipales para avanzar en la Agenda 2030

1. Hay una vasta literatura que muestra la relación entre crecimiento económico e instituciones. Por ejemplo, Acemoglu, Johnson y Robinson concluyeron que el tipo de instituciones que los europeos construyeron en sus colonias explican parcialmente las diferencias en ingresos per cápita entre los países donde se establecieron. Otros autores han mostrado el papel que las instituciones desempeñan para impulsar la eficiencia económica o la confianza para el funcionamiento de los mercados. Este tipo de instituciones tiene un efecto en las capacidades individuales, mediado por el ingreso; es decir, influye en los ingresos de las personas, pero la cadena causal que lleva al desarrollo humano incluye otros factores. Las siguientes obras tratan dichos temas: Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5 (2001), pp. 1369-1401. Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism. Firm, Mar-*

kets, Relational Contracting, The Free Press, New York 1985. Martín Raiser, Alan Rouso y Franklin Steves, *Trust in Transition*, EBRD Working Paper No 39, 1999. János Kornai, Bo Rothstein y Susan Rose-Ackerman (editores), *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*, New York, Palgrave MacMillan, 2004.

2. Amartya Sen, *op. cit.*, p. 16.
3. En México, las facultades concurrentes son aquellas donde la federación, los estados y los municipios pueden actuar en una misma materia, con base en los lineamientos que el Congreso de la Unión establece, usualmente por medio de una ley general.
4. Este es el número de municipios donde se llevaron a cabo elecciones en 2018, pero no en todos los casos hubo renovación de autoridades, debido a las posibilidades de reelección.
5. Al respecto véase: Charles Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424. Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972. Richard Musgrave y Peggy Musgrave, *Public finance in theory and practice*, Nueva York, McGraw Hill, 1989. Gustavo Merino, *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*, Documento de trabajo, 2000.
6. Ya en 2006, Mauricio Merino enumeraba estos factores como señales de la importancia creciente de los municipios, lo que respalda su profesionalización. Al respecto véase: Mauricio Merino, *La profesionalización municipal en México*, México, Documento de trabajo del CIDE 182, 2006.
7. Oliver Meza, “¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas”, *Reforma y Democracia*, núm. 66, octubre, 2016, p. 154.
8. Oliver Meza, *Agenda Local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*, México, INAP, ITESO, 2015.
9. Raúl Mejía y Laura Rojas, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.
10. Las facultades de los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública, están definidas en el artículo 21 Constitucional.
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
12. Estos documentos señalan los lineamientos para la organización y el funcionamiento de los gobiernos municipales, además de pre-

- sentar las normas generales para mantener el orden y la seguridad pública.
13. Los reglamentos municipales son los cuerpos normativos que regulan el ejercicio de las facultades y obligaciones que las leyes confieren a los ayuntamientos. Los reglamentos más comunes son los siguientes: Interior del Ayuntamiento, Administración pública municipal, Transparencia y acceso a la información, Obras públicas, Limpia, recolección y manejo de residuos sólidos, Seguridad pública, Protección civil, Alumbrado público, Cementerios, Mercados, Rastro, Vialidad y transporte, Zonificación y uso de suelo, Ordenamiento ecológico, Construcción, Agua potable y Catastro.
 14. Las circulares establecen mandatos en el interior de la administración pública municipal.
 15. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 16. A excepción de seguridad pública, que el artículo 21 de la Constitución la asigna a los tres ámbitos de gobierno.
 17. La suma de facultades con relación directa e indirecta es igual a 173, la cual es mayor a los 129 que el párrafo cita al inicio. Esto se debe a que algunos indicadores tienen ambos tipos de relación con las facultades. La cantidad de 129 ya excluye las duplicidades.
 18. Todos los municipios pueden participar en este Programa, previo pronunciamiento del cabildo a favor de conducir su quehacer gubernamental alineado a la Agenda 2030.
 19. Muchas veces los municipios cumplen con funciones o actividades, aunque no sean de su competencia exclusiva o incluso, aunque no sea concurrente.
 20. Al respecto véase: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=2874&id_opcion=358&op=448 [Última fecha de consulta 16 de diciembre de 2018.] y Hernán Gómez Bruera, “Aquí no entran mujeres”, *El Universal*, 18 de julio de 2017.
 21. Al respecto véase María Amparo Casar, Luis Carlos Ugalde, Ximena Mata y Leonardo Núñez, *Dinero bajo la mesa*, México, Integralia Consultores y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018.
 22. World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 3.
 23. Merilee Grindle, *Challenging the State*, Londres, Cambridge University Press, 1996.
 24. Esta sección toma como base el documento del PNUD, *Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009*, México, PNUD, 2009, pp. 50 – 51.
 25. PNUD, *Desarrollo de Capacidades. Nota práctica*, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, Nueva York, PNUD, 2008, p. 3.
 26. PNUD, *Desarrollo de capacidades: texto básico*, Nueva York, PNUD, 2009, p. 5.
 27. El Banco Mundial establecía, desde 1997, la distinción entre capacidad y efectividad: un Estado puede tener amplias capacidades, pero ser inefectivo si sus capacidades no se utilizan para perseguir el bienestar social. Al respecto véase World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 3.
 28. Esta sección retoma el desarrollo y conceptos de dos documentos: PNUD, *Desarrollo de Capacidades. Nota práctica*, *op. cit.*; y PNUD, *Desarrollo de capacidades: texto básico*, *op. cit.*
 29. También para las personas, las organizaciones o las sociedades.
 30. PNUD, *Desarrollo de Capacidades. Nota práctica*, *op. cit.*, p. 2.
 31. Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013 (IDIM)*, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 7.
 32. Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en *Federalismo y descentralización*, CONAGO, México, 2010, p. 221.
 33. Este cálculo excluye las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
 34. Cálculo propio con base en INEGI, *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*.
 35. Auditoría Superior de la Federación, *Gasto Federalizado: Resultados de su fiscalización. Primera entrega*, México, ASF, 2018, p. 7.
 36. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Obligaciones financieras de los municipios de México al segundo trimestre de 2018*, México, CEFP, 2018, pp. 4 – 5.
 37. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Financieras y los Municipios tiene como objetivo establecer reglas claras para la contratación de deuda de los gobiernos locales, lo que ayuda a mejorar las condiciones

- de financiamiento y el uso de los recursos, a fin de optimizar su sostenibilidad y la rendición de cuentas. Para los municipios, esta Ley comenzó su vigencia en el ejercicio fiscal 2018. Al respecto véase Marcela Andrade Martínez, Reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, México, FCE, 2018.
38. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Obligaciones financieras de los municipios de México al segundo trimestre de 2018, México, CEFP, 2018, pp. 4 – 35.
 39. Los recursos que la Federación transfiere a las entidades y municipios son el gasto federalizado, que se divide en dos. El primer componente es el gasto federalizado programable o las transferencias condicionadas en su uso y destino, el cual se distribuye a las entidades federativas mediante 104 fondos y programas con tres modalidades: aportaciones federales; convenios de descentralización y reasignación, y subsidios. El segundo componente son las participaciones federales, recursos de libre administración para los gobiernos locales.
 40. Cálculo propio correspondiente a las cifras preliminares de 2017, con base en INEGI, Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales.
 41. Loc. cit.
 42. OCDE, Estudios económicos de la OCDE. México, París, OCDE, 2017, p. 23.
 43. INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.
 44. INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.
 45. INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.
 46. Jorge de Dios López y David Gómez Álvarez, “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad”, en David Gómez Álvarez (coordinador) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas, México, Cámara de Diputados, 2010, pp. 209 – 210.
 47. Enrique Cabrero, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, Gestión y Política Pública, Volumen XIII, número 3, pp. 753 – 784.
 48. Auditoría Superior de la Federación (ASF), Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013 (IDIM), op. cit., p. 97.
 49. Jorge de Dios López y David Gómez Álvarez, art. cit., pp. 209 – 278.
 50. Laura Flamand y Sára Martínez, “Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de desarrollo municipal básico”, en David Gómez Álvarez (coordinador) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas, México, Cámara de Diputados, 2010, pp. 135 – 178.
 51. Antonio Sánchez Bernal, “Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco”, en David Gómez Álvarez (coordinador) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas, México, Cámara de Diputados, 2010, pp. 179 – 208.
 52. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009, op. cit., p. 125.
 53. La metodología y las bases de datos de estos índices del INAFED están disponibles en [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno Institucional Municipal](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno-Institucional-Municipal) [Última fecha de consulta 16 de diciembre de 2018.]
 54. SEMARNAT, INECC, PNUD y Transparencia Mexicana, Medición multidimensional de capacidad institucional a nivel municipal que fomenta la adaptación al cambio climático. Resumen Ejecutivo, México, SEMARNAT, INECC, PNUD y Transparencia Mexicana, 2017, p. 5.
 55. El levantamiento de este Censo fue del 27 de febrero al 14 de julio de 2017 e incluyó preguntas referentes a 2016. El Censo cubrió todos los municipios del país y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Sin embargo, cuatro gobiernos municipales no aportaron información suficiente para construir el Índice de Capacidades Funcionales Municipales, por lo que esta medición incluye a 2,454 gobiernos. Los municipios para los que no se contó con información fueron Chamula, Chiapas; Monterrey, Nuevo León; Santa Lucía del Camino, Oaxaca, y Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca.
 56. Este Índice tiene tres limitaciones principales: 1) La medición de cada capacidad funcional utiliza indicadores aproximados, no necesariamente los ideales para establecer una caracterización óptima de cada dimensión. 2) El Censo Nacional de Gobiernos Municipales

- y Delegacionales obtiene las respuestas a sus preguntas mediante cuestionarios que los propios funcionarios públicos llenan, lo cual conlleva al menos dos tipos de sesgos: el primero está relacionado con incentivos para que los funcionarios reporten de manera subjetiva las respuestas a las preguntas, ya sea de forma positiva o negativa, dependiendo de si consideran que pueden ser penalizados o compensados en función del contenido de éstas; el segundo sesgo tiene que ver con la racionalidad limitada de los funcionarios, que posiblemente no recuerden con precisión las respuestas a las preguntas del cuestionario, o bien, que no tengan conocimiento de todos los aspectos que éste incluye. 3) Las repuestas de los funcionarios no se verifican documentalmente, por lo que se carece de evidencia dura que respalde su veracidad.
57. PNUD, Desarrollo de Capacidades. Nota práctica, *op. cit.*, p. 7.
 58. Valores de las categorías del ICFM: bajo (menor a 0.142), medio (de 0.142 a 0.275), alto (de 0.275 a 0.451) y muy alto (0.451 y más). La definición de estas categorías utilizó el método de k-means para formar cuatro estratos. Dentro de cada estrato, este algoritmo minimiza la distancia del valor del ICFM de cada municipio, con respecto a su centroide (el cual es la observación al centro de cada estrato). Esto permite crear una estratificación óptima. Para probar la consistencia de esta metodología, su cálculo incluyó la comparación con el método de Dalenius–Hodges. Los intervalos de cada categoría (baja, media, alta y muy alta) fueron parecidos en ambos métodos.
 59. El Índice de Theil es una medida de desigualdad. Se usa generalmente para describir distribuciones en el ingreso, que tiene un valor de 0 cuando hay total igualdad y adopta valores más altos cuando la desigualdad aumenta.
 60. Auditoría Superior de la Federación (ASF), Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 105.
 61. *Loc. cit.*
 62. Ibid., p. 106.
 63. La información de cada municipio está disponible de forma libre en el sitio del PNUD México en Internet: <http://www.mx.undp.org/>. En este sitio se encuentra la base de da-

tos que muestra el valor promedio de cada una de las cinco capacidades funcionales, para cada municipio del país. Con esta información, cada gobierno puede identificar cuál es su capacidad más fuerte, la más débil y cómo se compara con el resto de los municipios de su entidad federativa y del país. A partir de este diagnóstico, los municipios pueden establecer sus prioridades para desarrollar sus capacidades. La base de datos se halla en tres formatos diferentes: Excel, Stata y R.

Capítulo 4. Propuestas para transformar a México desde lo local

1. Al respecto véase Ricardo Raphael, “El sistema caótico del país”, El Universal. Suplemento especial Federalismo, ideas para una reforma, lunes 20 de agosto de 2018, pp. 6 – 7.
2. GESOC, Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, México, GESOC, 2018, pp. 6 – 51.
3. Auditoría Superior de la Federación, Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado, México, ASF, 2013, p. 30.
4. Para más información se puede consultar el caso de Indonesia: Francine Pickup, Nueve condiciones para una plataforma de apoyo a los Objetivos Mundiales, Blog PNUD, 2018, consultado el 28/09/2018 en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2018/nine-keys-to-creating-an-sdg-country-platform-in-indonesia.html>
5. Información obtenida a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del INEGI.

Capítulo 5. Herramientas del PNUD para el fortalecimiento de los municipios y el avance de los ODS

1. PNUD, Desarrollo de Capacidades. Nota práctica, *op. cit.*
2. Global Taskforce of Local and Regional Governments, Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional, 2016. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de

- la Nación, Manual para la adaptación local de los ODS, Buenos Aires, Gobierno de Argentina, 2017.
3. Los principales usos de la RIA han sido en los ámbitos nacional y estatal, pero es adaptable a los gobiernos municipales.
 4. PNUD, Rapid Integrated Assessment (RIA). To facilitate mainstreaming of SDGs into national and local plans, NY, PNUD, 2017.
 5. PNUD, Metodología de combos como enfoque y herramienta: paso 2, Nueva York, PNUD, 2017.
 6. “La teoría del cambio implica un profundo análisis sobre todos los pasos a darse para lograr un cambio deseado, identificando las precondiciones que permitirán o inhibirán cada paso, enlistando las actividades que producirán esas condiciones, y explicando cómo esas actividades podrían funcionar”. Alfredo Ortiz y Guillermo Rivero, Desmitificando la teoría del cambio, Washington DC, Pact, 2007, p. 3.
 7. Los cuellos de botella corresponden a cada etapa de la implementación de las distintas intervenciones y se valoran en función del potencial impacto que hay al eliminarlos.
 8. PNUD, Toolkit for Pro-Poor Municipal PPPs, Johannesburgo.
 9. OECD, Understanding social impact bonds, Paris, OECD, 2016.
 10. Hay dos tipos, el BIS y el Bono de Impacto en el Desarrollo (BID). En el primero el patrocinador por resultados (quien le paga al inversionista) es una entidad gubernamental, mientras que en el segundo el patrocinador es una agencia donante o fundación.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron; Simon Johnson y James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, The American Economic Review, Vol. 91, No. 5 (2001).
- Andrade Martínez, Marcela, Reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, México, FCE, 2018.
- Asamblea General de la ONU, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, NY, 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, México, Cámara de Diputados, 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013 (IDIM) Nacional, México, Cámara de Diputados.
- Auditoría Superior de la Federación, Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado, México, ASF, 2013.
- Auditoría Superior de la Federación, Gasto Federalizado: Resultados de su fiscalización. Primera entrega, México, ASF, 2018.
- Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, Gestión y Política Pública, Volumen XIII, número 3.
- Cabrero, Enrique; Guillermo Cejudo, Mauricio Merino y Fernando Nieto, “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en Federalismo y descentralización, CONAGO, México, 2010.
- Casar, María Amparo; Luis Carlos Ugalde, Ximena Mata y Leonardo Núñez, Dinero bajo la mesa, México, Integralia Consultores y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Obligaciones financieras de los municipios de México al segundo trimestre de 2018, México, CEFP, 2018.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, Informe “Nuestro futuro común”, NY, ONU, 1987.
- CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social, México, CONEVAL, 2016.
- CONEVAL, La pobreza por ingresos en México, México, CONEVAL, 2010.
- CONEVAL, Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2015, México, CONEVAL, 2017.

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, Manual para la adaptación local de los ODS, Buenos Aires, Gobierno de Argentina, 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ethos y Brookings Institution, Bonos de impacto en México: oportunidades y retos, México, Ethos, 2017.
- Flamand, Laura y Sára Martínez, “Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de desarrollo municipal básico”, en David Gómez Álvarez (coordinador) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas, México, Cámara de Diputados, 2010.
- GESOC, Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, México, GESOC, 2018.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments, Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional, 2016.
- Gómez Bruera, Hernán, “Aquí no entran mujeres”, El Universal, 18 de julio de 2017.
- Grindle, Merilee; Challenging the State, Londres, Cambridge University Press, 1996.
- INAFED, Los municipios en México: Facultad reglamentaria, México, SEGOB, 2012.
- INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, México, INEGI, 2010.
- INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.
- INEGI, Diseño de la muestra censal 2010, México, INEGI, 2010, p. VII.
- INEGI, Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados, México, INEGI, 2016.
- INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.
- INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.
- Iniciativa pobreza y medio ambiente, Gestión integral de residuos sólidos para el desarrollo sostenible e inclusivo, PEI, febrero 2018.
- Kahneman, A. y A. Deaton, “High Income Improves Evaluation of Life But Not Emotional Well-being. Psychological and Cognitive Sciences”, Proceedings of National Academy of Sciences, 2010, 107(38)
- Kornai, János; Bo Rothstein y Susan Rose-Ackerman (editores), Creating Social Trust in Post-Socialist Transition, New York, Palgrave MacMillan, 2004.
- López, Jorge de Dios y David Gómez Álvarez, “Mediando las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad”, en David Gómez Álvarez (coordinador) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas, México, Cámara de Diputados, 2010.
- Mejía, Raúl y Laura Rojas, Federalismo(s). El rompecabezas actual, México, FCE, 2018.
- Merino, Gustavo, Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas, Documento de trabajo, 2000.
- Merino, Mauricio, La profesionalización municipal en México, México, Documento de trabajo del CIDE 182, 2006.
- Meza, Oliver, “¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas”, Reforma y Democracia, núm. 66, octubre, 2016.
- Meza, Oliver, Agenda Local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas, México, INAP, ITESO, 2015.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, Public finance in theory and practice, Nueva York, McGraw Hill, 1989.
- Oates, Wallace, Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OCDE, Estudios económicos de la OCDE. México, París, OCDE, 2017.
- OECD, Understanding social impact bonds, Paris, OECD, 2016.
- ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015, NY, ONU, 2015.
- ONU, Resolución 71/313, Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030

- para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017
- Ortiz, Alfredo y Guillermo Rivero, Desmitificando la teoría del cambio, Washington DC, Pact, 2007.
- OXFAM, Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político, México, OXFAM, 2018.
- Pickup, Francine, Nueve condiciones para una plataforma de apoyo a los Objetivos Mundiales, Blog PNUD, 2018, [Última fecha de consulta 16 de diciembre de 2018]
- PNUD, Bienestar más allá del ingreso. Curso virtual, Nueva York, PNUD, 2017.
- PNUD, Calendario 2017. Gestión integral de residuos sólidos para el desarrollo sostenible e inclusivo, NY, PNUD, 2017.
- PNUD, Desarrollo de Capacidades. Nota práctica, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, Nueva York, PNUD, 2008.
- PNUD, Desarrollo de capacidades: texto básico, Nueva York, PNUD, 2009.
- PNUD, Desarrollo humano. Informe 1990, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990.
- PNUD, Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, NY, PNUD, 2016.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1994, México, FCE, 1994.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, NY, PNUD, 2010.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos, NY, PNUD, 2011.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos, NY, PNUD, 2016.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas, NY, PNUD, 2016.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009, México, PNUD, 2009.
- PNUD, Metodología de combos como enfoque y herramienta: paso 2, Nueva York, PNUD, 2017.
- PNUD, Nota Técnica, Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update
- PNUD, Panorama general. Informe sobre desarrollo humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano, NY, PNUD, 2016.
- PNUD, Panorama general. Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo humano para todos, NY, PNUD, 2016.
- PNUD, Rapid Integrated Assessment (RIA). To facilitate mainstreaming of SDGs into national and local plans, NY, PNUD, 2017.
- PNUD, Social and Development Impact Bonds (Results-Based Financing).
- PNUD, Starting a Pro-Poor Public Private Partnership for a Basic Urban Service, Nueva York, Public-private-partnership legal resource center, 2005.
- PNUD, Toolkit for Pro-Poor Municipal PPPs, Johannesburg.
- PNUD. Estrategia integral de formación en línea. Agenda 2030 y actores locales del desarrollo, México, PNUD, 2018
- Presidencia de la República, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de avances 2015, México, Oficina de la Presidencia de la República, 2015.
- Public-private-partnership legal resource center (PPPLRC) del PNUD.
- Raiser, Martin; Alan Rousso y Franklin Steves, Trust in Transition, EBRD Working Paper No 39, 1999.
- Raphael, Ricardo, “El sistema caótico del país”, El Universal. Suplemento especial Federalismo, ideas para una reforma, lunes 20 de agosto de 2018.
- Resolución 71/313, Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

- Sánchez Bernal, Antonio, “Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco”, en David Gómez Álvarez (coordinador) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas, México, Cámara de Diputados, 2010.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Delimitación de las zonas metropolitanas de México en 2015, México, 2018.
- SEMARNAT, INECC, PNUD y Transparencia Mexicana, Medición multidimensional de capacidad institucional a nivel municipal que fomente la adaptación al cambio climático. Resumen Ejecutivo, México, SEMARNAT, INECC, PNUD y Transparencia Mexicana, 2017.
- Sen, Amartya, Desarrollo y libertad, Buenos Aires, Planeta, 2000.
- Sen, Amartya, Development as Freedom, New York, Oxford University Press, 1999.
- Solt, Frederick, The Standardized World Income Inequality Database, Documento de trabajo SWIID Version 5.0, 2014.
- Tiebout, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures”, Journal of Political Economy, 64(5).
- UCLG, National and sub-national governments on the way towards the localization of the SDG. Local and regional governments report on the 2017, Barcelona, HLPF, 2017.
- UNDP, Human Development Report 2016, NY, UNDP, 2016
- Williamson, Oliver E., The Economic Institutions of Capitalism. Firm, Markets, Relational Contracting, The Free Press, New York 1985.
- World Bank, World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York, Oxford University Press,



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Montes Urales 440, Lomas de Chapultepec
11000, Ciudad de México

www.mx.undp.org

Marzo de 2019