

# Crecimiento económico y desarrollo local en la región Centro-Bajío de México

## *Economic growth and local development in the Central-Bajío region of Mexico*

Juan Antonio Rodríguez-González  
Alex Ricardo Caldera-Ortega\*

Recibido: abril 10 de 2013

Aceptado: mayo 05 de 2013

### Resumen

Este trabajo parte de la idea que *desarrollo* es un proceso más complejo que crecimiento económico. La perspectiva del desarrollo humano, propuesta por Amartya Sen e impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) parece ser adecuada para analizar territorialmente en el orden local las condiciones institucionales y de política pública necesarias para impactar en la mejora de la calidad de vida de las personas a través de la ampliación de capacidades y oportunidades. Los resultados de investigación que aquí se presentan buscan identificar el nivel de Desarrollo de la Región Centro-Bajío de México a partir de un análisis inter e intramunicipal; además, evalúa los indicadores de medición del desarrollo local (a partir del Índice de Desarrollo Humano) con el propósito de hacerlos útiles para mejorar los instrumentos de diseño y evaluación de políticas públicas de los gobiernos locales que incidan en una estrategia de Desarrollo Regional.

**Palabras clave:** desarrollo humano, crecimiento económico, desarrollo regional, políticas públicas.

### Abstract

This paper starts from the idea that *development* is a more complex process than simply economic growth. The human development perspective proposed by Amartya Sen and promoted by the United Nations Program for Development (UNDP), it seems appropriate to analyze territorially at the local level the necessary institutional conditions and political policy to impact and to improving the quality of life of people through the expansion of capabilities and opportunities. The research results presented in this article seek to identify the level of development of the Central-Bajío region in Mexico, through inter and intra-municipal analysis of indicators of local development (using the Development Human Index) in order to make them useful and to improve design and evaluation instrument for public policies of local governments that affect the regional development strategy.

**Keywords:** human development, economic growth, regional development, public policies.

\* Universidad de Guanajuato, Campus León. E-mail: jargugto@gmail.com, arcaldera@gmail.com.

## Introducción

En la sociedad capitalista de nuestros días, la concepción del crecimiento económico como sinónimo de bienestar y abundancia se nutre en el seno de las grandes potencialidades tecnológicas que le sirven de base (Rodríguez, 2002). Este debate no es nuevo, desde mediados del siglo pasado, Ferrero (1956) enunciaba dos variantes para apreciar el contraste entre crecimiento y desarrollo:

1. La primera habla de progreso económico cuando se logra un mejoramiento en el bienestar económico, entendiendo por tal la abundancia de todos aquellos bienes y servicios que habitualmente se intercambian por dinero.

2. La segunda subraya que el desarrollo promueve el bienestar económico y social de las grandes masas populares. El desarrollo consiste en la elevación constante de los niveles y calidad de vida de la población (Ferrero, 1956).

Además, para Baran (1961), el crecimiento económico toma en cuenta bienes, tales como armamentos, bienes de inversión, exportaciones netas, etc., que no guardan relación directa con el bienestar. Muchos bienes y servicios que contribuyen realmente al bienestar económico no se cambian por dinero: escuelas, hospitales, carreteras y puentes, mientras que otros que habitualmente sí lo hacen no hacen ninguna contribución al bienestar, por ejemplo, medicinas de patente, narcóticos y artículos suntuarios. Concluye que es posible mejorar la calidad de vida sin efectuar ningún incremento en la producción mediante la introducción de cambios en su estructura, y sobre todo en una redistribución equitativa del capital económico acumulado.

Desde inicios del siglo XX se vienen ensayando múltiples axiomas sobre el desarrollo. El enfoque más exitoso para la evaluación del avance hacia el desarrollo había sido a través del PIB (Producto Interno Bruto), éste mide, *grosso modo*, el valor monetario de los bienes y servicios producidos por una nación en momentos específicos en el tiempo. El paradigma del desarrollado se vio fortalecido durante las décadas de 1930 y 1940 en respuesta a la recesión económica, subempleo y subproductividad generalizadas a nivel mundial.

En esa época, la medición basada en el PIB había servido a los economistas y dirigentes políticos como la herramienta más efectiva y confiable para medir los cambios en las tendencias económicas internacionales, nacionales, estatales y municipales, pero su utilización se vio deslegitimada por aquellas naciones que no encontraban pertinente su uso, sobre todo a nivel intranacional (Lautier, 2001).

Así comenzó a cuestionarse la medición del desarrollo sustentado en variables macroeconómicas, especialmente las basadas en el PIB, que aparecía

como insuficiente, pues sólo mide aquellas actividades económicas a las cuales puede aplicarse un valor monetario discreto (un precio determinado), dejando al margen las valuaciones subjetivas que adjudican las personas a las experiencias no económicas de carácter crítico.

Como una herramienta especializada de las ciencias sociales, el PIB sencillamente no puede incorporar todos los diferentes fenómenos sociales requeridos para evaluar los cambios en el desarrollo a lo largo del tiempo; de hecho, los esfuerzos por equiparar el PIB con el bienestar humano no han sido exitosos. En este sentido, Stiglitz (1998) afirma que el desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento de tradiciones, conformadas por relaciones, formas de pensar y de abordar los problemas de salud y educación, y métodos de producción a otras formas modernas e innovadoras (Stiglitz, 1998).

En este artículo presentamos los resultados de la investigación *Crecimiento económico y desarrollo local en la región Centro-Bajío de México*, financiada por FORDECYT-CONACYT y por 10 municipios de la región (beneficiarios de la investigación aplicada). En el primer apartado se hace referencia a la conceptualización del desarrollo y a algunos acercamientos teóricos. En el segundo, se habla de éste desde lo local. En el tercero se plantea el problema del desarrollo *versus* crecimiento en la región Centro-Bajío de México. Posteriormente, se enuncian las actividades que se realizaron en la obtención de información para el proyecto; y, finalmente, se exponen los resultados de la investigación y las conclusiones.

### **La conceptualización sobre el desarrollo**

El concepto *desarrollo* es por demás polisémico y multidisciplinar, incluso es difícil encontrar alguna definición que integre los componentes y dimensiones incluidas en las diversas menciones de desarrollo. En esta investigación entendemos por *desarrollo* aquellas acepciones que lo relacionan de modo eminente con el bienestar general y con la elevación de los niveles de vida. El término *crecimiento* contiene una connotación economicista que plantea un avance medible cuantitativamente con recorridos cuasi-lineales, de causa-efecto, propios de la modernidad y del progreso, lo cual trata de emular un evolucionismo social. El concepto de *desarrollo*, en sintonía con Capalbo (2008), es más amplio, ya que, si bien incluye segmentos progresivos, admite instancias que desde una perspectiva lineal y cuantitativa pueden ser vistas como retrocesos o involuciones que también pueden ser altamente

significativas, en cuanto puntos de inflexión desde los que puede retomarse un cause imprevisto o diferente.

Una severa aplicación de los requisitos de una definición científica en el campo social tiene que llevarnos a adoptar una actitud, si no escéptica, cuando menos cautelosa frente a las definiciones que han sido acepciones técnicas del desarrollo. Esto es, expresan los resultados finales del desarrollo antes que su esencia; no consideran el desarrollo como un proceso, sino se refieren a la medición del desarrollo.

Pero, ¿hasta qué punto un indicador de la existencia de un fenómeno puede constituir la definición misma del fenómeno? El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) lanzó desde la década de los cincuenta una iniciativa a todas las naciones que integran la ONU para lograr el desarrollo, tratando de identificar con precisión en qué consiste, cómo se mide, cuándo saber si se está retrocediendo o avanzando, y su aplicación en las naciones bajo la propuesta de políticas y proyectos que ayuden a mejorar la vida de sus habitantes. La ONU no sólo se ha preocupado por estudiar el desarrollo económico, sino también el *desarrollo humano*, el cual, además de variables macroeconómicas, contempla aspectos cualitativos (libertad, capacidades, oportunidades, equidad, entre otras (Sen, 2004).

Los primeros resultados de la medición del IDH permitieron al PNUD ofrecer internacionalmente un conjunto de indicadores en continuo perfeccionamiento en la medición del desarrollo humano, integrando índices de salud, nutrición, educación, producto *per cápita* ponderado por la distribución del ingreso, poder adquisitivo real, desarrollo social, cultura, protección del medio ambiente, libertad y otras dimensiones ligadas al *espíritu del hombre*. Con base en estos indicadores, el PNUD estructuró tablas mundiales de desarrollo humano de los países, con lo cual despertó un renovado interés sobre el tema. Estas tablas resaltaron un comportamiento paradójico, ya que ciertos países con grandes recursos y alto potencial económico proporcionaron a su gente un desarrollo muy limitado (Preciado, 2000).

Mendieta (1962) enfatiza en la necesidad de fundar una visión más amplia del desarrollo, subrayando que un concepto de desarrollo puramente económico es inaceptable porque se halla necesariamente relacionado con otros factores y circunstancias sociales. En este sentido, podemos asumir que el desarrollo puede estar sustentado en dos aspectos fundamentales: el material y el social. El primero se refiere a la eficacia de los medios empleados por el hombre para dominar a la naturaleza en su provecho; es una cuestión

vinculada con las formas de trabajo, con los resultados de su esfuerzo para satisfacer sus necesidades. El segundo tiene a su vez dos significaciones, una comprende la cultura y la otra lo social. Aun cuando una sociedad pueda alcanzar indicadores macroeconómicos altos, no significa que se haya alcanzado el desarrollo; incluso, se dan casos en que la vida cotidiana puede empeorar. No es extraño encontrar indicadores macroeconómicos sanos y gente deambulando por las calles sin dinero en los bolsillos. El avance económico, aunque se presenta como requisito imprescindible para el desarrollo, no se filtra fácilmente; hacen falta políticas públicas bien concebidas y diseñadas para que el bienestar llegue a los más desprotegidos (Rodríguez, 2007).

En sintonía con Tello (2006), el desarrollo es un proceso en el que la dinámica económica, social y política de una área geográfica específica es parte del comportamiento, las acciones y las interacciones de los agentes (económicos, políticos y sociales), los cuales tienen la obligación de incrementar sostenida y sustentablemente el nivel y la calidad de vida de los habitantes de dicha área geográfica, usando plena y eficientemente sus recursos humanos y no humanos. Sen (2003) enfatiza que el desarrollo asume, en primera instancia, la existencia de ciertos males contemporáneos relacionados con prestaciones sociales reducidas, gran desigualdad social, autoritarismo, monopolios, etcétera. Ante estas inconsistencias recurrentes que han provocado crisis, es imperante una revalorización del crecimiento económico como detonante único del desarrollo.

Cada día notamos cómo se incrementan los casos de países que entran en crisis, los cuales reconocen que la acumulación de capital económico no es ni ha sido suficiente para propiciar el desarrollo; incluso, los países desarrollados han entrado en una profunda crisis que seguramente ensanchará la brecha entre ricos y pobres (Stiglitz, 2010). El modelo de desarrollo propuesto por el PNUD recientemente ha insistido en que el nivel “local” es el espacio más adecuado para promover procesos de beneficio social e incremento de capacidades y oportunidades para las personas.

### **El desarrollo desde lo local**

La estrategia del PNUD se basa en la *intervención territorial* para superar y recuperar situaciones estructurales que afecten el proceso de desarrollo humano. El territorio es visto por nosotros como un constructo social de cooperación activa, que se configura y reconfigurarse a partir de una visión *Bottom-Up* (desde los actores partícipes en la generación de políticas públicas).

La idea es construir territorios socialmente organizados, capaces de materializar innovaciones y difundir conocimiento, a fin de generar sinergias positivas entre los diferentes actores del desarrollo (público, privado y social), en el cual no se soslaye la participación, no sólo del Gobierno hacia las clases menos favorecidas, sino del sector privado como detonador del desarrollo (Rodríguez, 2012).

Estas propuestas se basan en experiencias locales desarrolladas en Brasil y en Colombia, con la participación del PNUD. Los resultados han revelado, por un lado, la importancia de trabajar simultáneamente las complejidades de los factores de desarrollo y sus potencialidades emergentes resumidas en los *tres vértices del desarrollo local*: Gobernabilidad democrática, Organización social y Desarrollo económico (PNUD, 2006). Se apuesta por un modelo de desarrollo que genere cambios sociales a partir del estímulo al autoconocimiento de las comunidades sobre sus problemas estructurales, principalmente de aquellos que impiden la equidad, la justicia, el bienestar social y el pleno uso de las capacidades del ciudadano.

Además de la aplicación del IDH, en esta investigación se discutieron los postulados del desarrollo humano propuestos por Amartya Sen (retomados como marco de referencia en el PNUD). Cada investigador planteó categorías para generar desarrollo desde el ámbito local. Caldera (2012: 15) argumenta que es necesaria mayor participación de la sociedad para establecer la democracia como una forma de vida institucionalizada; considera a la gobernanza como un concepto descriptivo que se refiere al proceso directivo de la sociedad, pero que en esencia trata de dar cuenta de la transformación reciente de la esfera pública donde el Estado ha perdido centralidad y hegemonía, dando paso a otros actores provenientes de la economía y la sociedad civil.

La gobernanza democrática está determinada por la arquitectura institucional del gobierno en dos sentidos: por un lado, la existencia de un mecanismo que permita a los actores extra-gubernamentales hacerse llegar la información que genera la administración pública, para actuar y participar en la formulación de políticas públicas y evaluar sus resultados; y, por el otro, la posibilidad de la rendición de cuentas, ya que para que un poder en democracia sea legítimo requiere ser controlado con el fin de no dar lugar a la discrecionalidad (Caldera, 2012: 21). Para alcanzar el desarrollo, es necesario fortalecer a las instancias locales, así como empoderar a los actores e instituciones locales.

En el sentido de los actores para el desarrollo, Rodríguez (2012: 61) enfatiza en el papel del empresario como actor fundamental en la actualidad,

ya que ha pasado de ser el agente principal del mercado a posicionarse en ámbitos otrora ajenos a sus intereses (al frente de gobiernos –locales, estatales e incluso nacional–, lo vemos también en el legislativo e incluso con liderazgo en la sociedad civil). El autor realiza un llamado de atención al desdén de las teorías del desarrollo hacia el papel del empresario, pues su consideración ha sido escueta en el desarrollo, ya sea porque dichas teorías priorizan a actores desfavorecidos o porque intentan alejarse de preceptos y axiomas propios de una racionalidad utilitarista y/o racionalista, propias de un marco epistémico disciplinar acuñado por la economía.

En su escrito, Rodríguez (2012: 73) asume que sería impensable alcanzar el desarrollo sin un crecimiento económico sostenido y sustentable; para conseguir éste, los empresarios juegan un papel fundamental, evidentemente bajo la tutela de un Estado robustecido que regule al mercado, ya que ha demostrado no tener respeto por alguna *mano invisible* que lo contenga y guíe en la redistribución equitativa del capital acumulado.

De acuerdo con Valerdi (2012: 77), trabajo y bienestar son categorías fundamentales para el desarrollo. Considera que en la economía neoclásica la disponibilidad de tiempo se ha abordado en relación con la restricción que impone el trabajo doméstico a la participación laboral (sobre todo el cuidado de los menores); ante ello, plantea la necesidad de incluir en la ecuación de la competitividad a la variable *Tiempo libre*, que presenta características diversas en sociedades denominadas desarrolladas y en las denominadas subdesarrolladas; mientras las primeras tienen en gran valía el tiempo libre en la acumulación de capital cultural, las segundas lo utilizan generalmente para el trabajo reproductivo (considerado éste como las labores complementarias o preparativas del trabajo productivo).

Coronado (2012: 161) aborda la dimensión salud en el desarrollo humano no sólo desde la medición clásica de la esperanza de vida, sino que agrega otros componentes imprescindible: la idea de equidad en salud, la cual emerge como parte de una justicia distributiva; los conceptos básicos de salud y enfermedad como partes esenciales de las necesidades sociales; y las bases sobre las que se construyen políticas públicas y su reflejo en los modelos de atención a la salud que la vinculan con la idea de desarrollo, entendido éste como una permanente e integral superación colectiva.

Vega (2012: 137) pone especial interés en el papel de la seguridad pública y el acceso a la justicia; los considera componentes fundamentales y básicos para el desarrollo. La debilidad institucional se ha traducido en un aumento

del nivel de corrupción e impunidad de un número creciente de policías en todos los niveles de gobierno (y ahora empieza a involucrar también a elementos del Ejército); por ello, urge fortalecer y legitimar estas instancias para dotarlas de mayores capacidades institucionales para el desarrollo.

Tagle (2012: 103) aborda la inviabilidad del actual modelo de desarrollo y la sustentabilidad ambiental. Argumenta que la búsqueda del crecimiento económico como vía para el desarrollo no sólo ha generado un proceso de concentración de la riqueza, sino también un proceso de degradación ambiental, situación que afecta directamente la condición del desarrollo humano. Propone a la economía ecológica como un nuevo campo emergente de la economía que, a diferencia de la economía ambiental, comprende la complejidad de los problemas socioambientales y proporciona una visión sistémica de la relación sociedad-economía-ambiente, requisitos mínimos para el desarrollo. A partir de estas discusiones, se problematizó el desarrollo humano desde lo local y su impacto en lo regional.

### **Problema u oportunidad de desarrollo a atender desde la región Centro-Bajío**

El planteamiento de una investigación aplicada en la región Centro-Bajío surge porque los estudios a nivel nacional, si bien admiten un análisis general del desarrollo, no permiten un análisis más focalizado. El IDH pretende medir tres necesidades básicas: salud, educación e ingresos. A partir de tres dimensiones esenciales: a) Índice de Sobrevivencia (capacidad de gozar de vida larga y saludable; se mide a través de la esperanza de vida al nacer), b) Índice de Educación (capacidad de adquirir conocimientos; se mide a través de la combinación del grado de alfabetismo de los adultos y el nivel de asistencia escolar, conjunto de niños, adolescentes y jóvenes [de 6 a 24 años]), y c) Índice del PIB *per cápita* (capacidad de contar con el acceso a los recursos que permitan disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso, medido por el PIB *per cápita* ajustado al poder adquisitivo del dólar en los Estados Unidos).

El IDH considera un rango de medición de 0 a 1; 0 significa ausencia de desarrollo humano y 1 implica un óptimo desarrollo humano. En los informes anuales que el PNUD genera a partir de 1990, es posible apreciar que sociedades como la Noruega tienen el mayor IDH (cerca de 1.00), mientras que sociedades con grandes iniquidades, como Nigeria, mantienen un IDH menor al 0.5.

En esta investigación se analizó el problema captado por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel micro (localidad urbana, considerando la clasificación que propone INEGI: localidades mayores a 2,500 o cabecera

municipal). Algunos elementos empíricos que detonaron el interés de esta investigación para plantear el proyecto ante Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECyT) fueron:

- De acuerdo con el Sistema de Ciudades de México 2005, el municipio de León era categorizado en el nivel 3, lo que implicaría un grado de influencia mayor que los demás municipios de la región Centro-Bajío. La clasificación de los demás municipios de la región se circunscribe en el nivel 4 (Aguascalientes y Querétaro) y en el 5 los demás municipios que la conforman (Celaya, Irapuato, Silao, Apaseo El Grande, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y Corregidora).
- Tanto en Aguascalientes como en Querétaro existía al menos un municipio con un grado alto de desarrollo humano; el estado de Guanajuato, pese a estar en la parte intermedia de la región Centro-Bajío, no tenía ningún municipio con grado alto de desarrollo humano;
- Según el IDH (2005), Guanajuato se encontraba en el lugar 24, con un grado de desarrollo humano medio alto; Querétaro y Aguascalientes estaban en el lugar 13 y 5, respectivamente, con un grado alto de desarrollo humano.

**Tabla 1. IDH en la región Centro-Bajío**

Estado	Municipio	Grado de DH	Lugar nacional
Querétaro	Querétaro	Alto	23
Aguascalientes	Aguascalientes	Alto	50
Guanajuato	León	Medio alto	213
Guanajuato	Celaya	Medio alto	230
Guanajuato	Irapuato	Medio alto	444

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO (2004).

El análisis de los datos del Índice de Desarrollo Humano 2005 generó un cuestionamiento: ¿Si todos los municipios de la región Centro-Bajío analizados parecen mantener una conformación similar en el crecimiento económico, a qué se debe la diferencia de su Índice de Desarrollo Humano?

Se partió del supuesto de que si bien los municipios en estudio presentaban una cierta homogeneidad en su crecimiento económico, existen factores sociopolíticos y culturales que los presentan como configuraciones heterogéneas. Para tal efecto, se realizó un acercamiento al análisis del Desarrollo Endógeno. A diferencia de las políticas de desarrollo exógeno que propician la atracción de inversión extranjera, el desarrollo endógeno

considera que los procesos de desarrollo se producen mediante la utilización del potencial y del excedente generado localmente. Experiencias exitosas desde los años setenta del siglo pasado contribuyeron a revalorizar el territorio y la región como fuente de economía y como espacio que mediante la acción colectiva puede enfrentar los retos de la economía globalizada, haciendo más competitiva y desarrollada a la región.

Bajo los modelos económicos implementados, la concentración de actividades en los llamados polos de *desarrollo* provoca marginalidad y precariedad, tanto al interno de dicho polos como en las zonas contiguas. Es el caso de Silao, en el que no se reconoció su vocación agrícola, la IED (inversión extranjera directa) se enfocó a la industria automotriz, generando serios desequilibrios socioculturales que, incluso, han provocado el incremento de la emigración internacional de los silaoenses hacia los campos de cultivo norteamericano; las empresas automotrices que se instalaron han tenido que recurrir a la atracción de mano de obra calificada de otros municipios y estados.

El desarrollo endógeno enfatiza en estas asimetrías competitivas, bajo la premisa de que todas las localidades tienen un conjunto de recursos que constituyen su potencial de desarrollo (Vázquez, 2000). En esta investigación, se planteó la posibilidad de ampliar el marco analítico del Índice de Desarrollo Humano (IDH), incursionando en indicadores tanto cuantitativos como cualitativos que permitieran un acercamiento más amplio de la realidad de dichas delimitaciones territoriales. Los municipios que conforman a la región Centro-Bajío son Querétaro, Corregidora (Querétaro), Apaseo El Grande, Celaya, Irapuato, Silao, León, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón (Guanajuato) y Aguascalientes (Aguascalientes).

Las instancias de interlocución en la generación de información y en la discusión de los indicadores son los institutos de planeación (IMPLAN) o las áreas técnicas y especializadas en la gestión urbana, en la planificación de las ciudades y en los procesos de planeación participativa. La pertinencia de que sean estas entidades especializadas es porque generalmente tienen la figura de organismos públicos descentralizados y cubren la función de ser los órganos de consulta del municipio en materia de planeación. Son autónomos en la toma de decisiones, ya que cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propios y los encabeza un Consejo con participación mayoritaria de ciudadanos que los ha convertido en un espacio destinado al pensamiento estratégico permanente para lograr políticas públicas con visión de largo alcance. Con los resultados finales de la investigación, los gobiernos locales

participantes se beneficiarán con los instrumentos que les permitan evaluar el impacto de sus políticas y acciones en el desarrollo regional y local.

Para hacerles llegar tanto la propuesta como la información generada, se realizaron varias actividades (talleres, seminarios, coloquios, tesis de licenciatura y posgrado, así como un congreso internacional –Bienal territorios en movimiento–, entre otras).

### **Actividades desarrolladas**

El CONACYT, a través del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 (PECITI), estableció como uno de los objetivos esenciales la descentralización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación con el objeto de contribuir al desarrollo regional, al estudio de las necesidades locales, y al desarrollo y diseño de tecnologías adecuadas para potenciar la productividad y competitividad en las diferentes regiones del país en el marco de alguna de las prioridades de desarrollo siguientes:

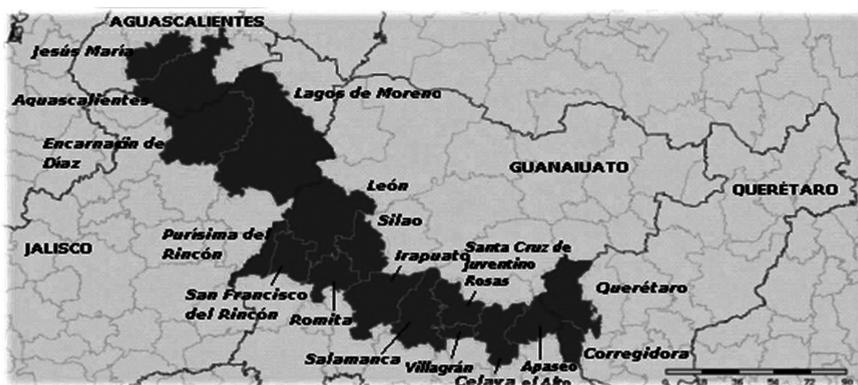
- Alimentación
- Combate a la pobreza
- Crecimiento económico y desarrollo sustentable
- Educación
- Energía
- Gobernabilidad
- Medio ambiente, agua y cambio climático
- Población, equidad y género
- Salud
- Seguridad
- Turismo

En esta investigación, nos abocamos al estudio de la prioridad temática “Crecimiento económico y desarrollo sustentable”. Actualmente, la recopilación y el análisis de datos comparativos del desarrollo en el ámbito social son actividades de investigación continuas, tanto para organismos internacionales como para organismos nacionales (INEGI, CONAPO, SEDESOL, etc.). En este sentido, lo innovador, además de la mencionada desagregación territorial micro (localidades urbanas), es la revisión sistemática de indicadores y su ajuste con indicadores consensuados con los beneficiarios del proyecto (municipios de la

región Centro-Bajío) en seminarios y talleres en los cuales surgieron propuestas con base en sus intereses y necesidades concretas.

La propuesta fue identificar el nivel de desarrollo de la región Centro-Bajío a partir de su análisis inter e intramunicipal, evaluando los indicadores de medición que actualmente se aplican para ello, con el propósito de hacerlos útiles a nivel micro para mejorar los instrumentos de diseño y evaluación de políticas públicas locales que incida en una estrategia regional.

**Mapa 1. Alcance territorial de la región Centro-Bajío: 4 estados, 17 municipios, 105 localidades urbanas<sup>1</sup>**



Fuente: elaboración propia.

La importancia de esta investigación radica en que podrá proporcionar un informe sobre el desarrollo humano de la región Centro-Bajío, no sólo a nivel general, sino con base en los indicadores a nivel intra-municipal, entre los que figura la revisión de los indicadores básicos del IDH, así como algunas propuestas que los propios investigadores extienden según su expertis (capacidades institucionales, ecología y medio ambiente, seguridad pública y riesgo social, actores socioeconómicos, políticas públicas en salud, trabajo productivo y reproductivo) que se plantean como necesarios para verificar los adelantos alcanzados en la consecución de los objetivos de desarrollo.

El proyecto se realizó mediante una serie de actividades que permitieron obtener, sistematizar y analizar la información, tanto en la esfera documental de planes y programas locales como de los indicadores existentes en torno a

<sup>1</sup> Cabe hacer mención que sólo 10 municipios son beneficiarios de la información.

los retos principales en educación, salud, vivienda, ingreso, alimentación y ordenamiento urbano, con base en un marco teórico construido acerca del desarrollo en la regional y local.

Las actividades que se realizaron fueron:

- Seminario *Territorio y Desarrollo*, en el cual se dio la discusión y análisis sobre los enfoques teóricos del desarrollo, para identificar temas prioritarios. Asimismo, se discutió la pertinencia de los parámetros básicos en la construcción de indicadores que permitieran evaluar y monitorear el desarrollo. Se contó con la participación de personal de las áreas de planeación y desarrollo municipal y estatal, tesistas de licenciatura y posgrado, y académicos de diversas instituciones (tanto nacionales [Daniel Hiernaux, Jaime Preciado, Rocío Rosales] como del extranjero [Paul Claval, Denisse Coté]).
- Talleres para la elaboración de un marco técnico-conceptual que permitiera determinar los indicadores (básicos) para evaluar y monitorear el avance en materia de calidad de vida y desarrollo sustentable en los municipios seleccionados. Ello se llevó a cabo a través de sesiones sobre metodologías para evaluar y adecuar indicadores en dos aspectos:
  - a) Evaluación de los indicadores (Índice de Desarrollo Humano, Índice de Marginación, Indicadores de Bienestar Social, Coeficiente de discriminación de Ivanovic, Indicadores de pobreza, y otros) (tomamos cursos con el PNUD, ILPES-CEPAL, CIMAT, INEGI).
  - b) La identificación de los alcances de cada metodología (discutimos nuestras propuestas con las áreas de planeación y desarrollo de los gobiernos municipales y estatales de la región Centro-Bajío).
- Banco de información estadística y documental, cuyas temáticas permiten la recuperación ágil y actualizada, el cual se entregó a los municipios beneficiarios, junto con un *Manual metodológico* (y capacitación para su utilización y comprensión de resultados).
- Análisis de las tendencias de desarrollo local en las últimas dos décadas y en la actualidad, en cada una de las unidades territoriales seleccionadas y para el conjunto de la región de estudio, evaluando los alcances de políticas públicas específicas, que permitan establecer avances, estancamientos y retrocesos e identificar el desempeño económico y social de los territorios analizados.
  - a) Revisión de las políticas de desarrollo locales, a fin de identificar su tendencia y los factores y/o variables de mayor incidencia en el desarrollo.
  - b) Revisión de las políticas actuales, su vigencia y alcances a corto plazo

(2011 y 2013), con el objetivo de identificar los aspectos relevantes de mayor impacto que puedan ser susceptibles de priorizar con fines presupuestales para el desarrollo (se entregó un Cuadernillo Estadístico a cada municipio beneficiario y uno de análisis regional).

- Análisis de las condiciones institucionales del crecimiento y del desarrollo, debatiendo si permitirán la gobernanza de los sistemas regionales a través de la revisión documental y entrevistas a profundidad con los actores relevantes. Nos concentramos en tres dimensiones básicas:
  - a) Capacidad de gobierno (se le asocia con los resultados de su desempeño y la calidad de la política pública).
  - b) Estado de Derecho y acceso a la justicia (en esta dimensión se hace énfasis en el análisis de las particularidades del aparato institucional de procuración de justicia, de seguridad pública y del sistema penitenciario).
  - c) Condiciones para un medio ambiente sostenible (con la revisión del conjunto de instituciones, estructuras organizacionales y procedimientos que aporten a una procuración del acceso y disfrute de los recursos naturales de forma a equitativa, eficiente y sostenible).
- De los análisis estadísticos propuestos se tienen dos planteamientos esquematizados. Uno, descriptivo (que pudiera abundarse en los dos o tres cortes censales mencionados) y otro que involucra en sí mismo un enfoque dinámico con valoración de tendencias que permitirán la identificación de factores determinantes de mejora. Ambos como insumo a la planeación y a las propuestas de política pública.
- Información estadística de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), principalmente urbanas, lo que implica interpretar la información de cobertura a partir de su inclusión (INEGI). Las características propias de las AGEB son relevantes pues son una subdivisión sistemática y homogénea (gráficamente, por supuesto) y su definición contempla los conceptos básicos de nivel local. Además, su sistematización, actualización y consolidación (reclasificación) permite comparar las características de las unidades en el tiempo; y sus límites (una vez estables) se basan en características geográficas o de infraestructura permanente y fácilmente identificables en el terreno.
- Sesiones de presentación de resultados y discusión en torno a cada unidad territorial analizada y para la región en su conjunto con los municipios

beneficiarios, a fin de elevar la calidad de los productos entregables y su utilidad a los usuarios-beneficiarios de la información producida.

A partir de la información generada, este trabajo presenta los resultados de la aplicación del IDH en las localidades urbanas de la región Centro-Bajío de México.

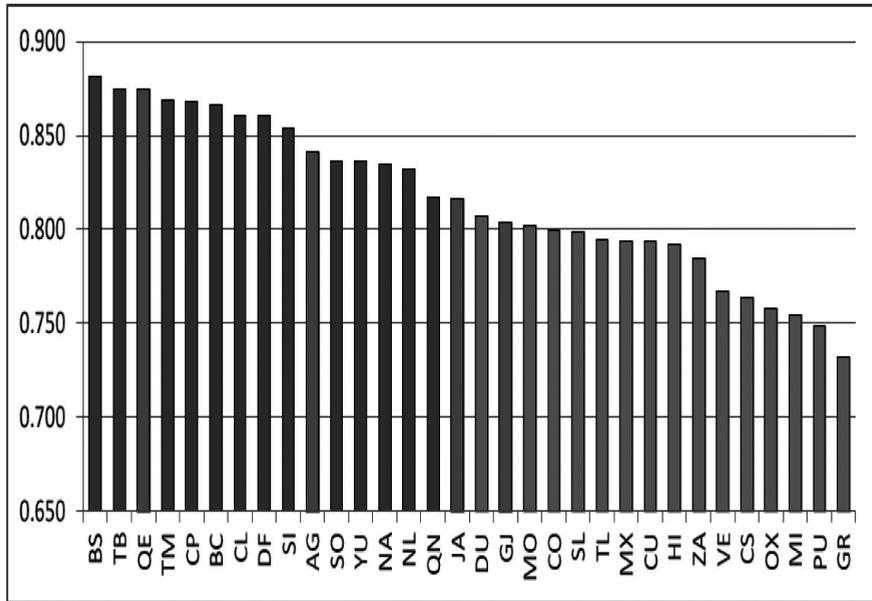
### **Resultados de la investigación**

La trascendencia social de esta investigación a corto plazo es ambiciosa, porque sus resultados obtenidos a niveles regional, municipal y de localidad urbana podrán dar una perspectiva sobre lo que está sucediendo en términos de desarrollo en la región Centro-Bajío y en las delimitaciones geográficas intra regionales (municipios y localidades urbanas), permitiendo que los encargados de formular políticas adquieran una visión global sobre la propia región y sobre la situación de su municipio en el contexto regional.

Asimismo, un impacto decisivo de este estudio, a mediano plazo, será que, al proporcionar información y análisis sobre cómo se comportan distintos indicadores del desarrollo de los municipios y de la región, se estará mostrando en qué dimensiones o aspectos las autoridades gubernamentales y los actores locales deben concentrar un mayor esfuerzo e inversión para impulsar el proceso de desarrollo a niveles local y regional; es decir, se contribuirá a señalar qué políticas y medidas pueden promoverse, respaldadas por un financiamiento adecuado (sustentabilidad financiera basada en fondos municipales, estatales, regionales, nacionales e internacionales), para estimular el desarrollo desde una perspectiva de crecimiento regional que le permita a esta área geográfica colocarse en mejor posición en términos de desarrollo y competitividad en el contexto nacional.

Esta investigación responde a necesidades de los gobiernos municipales, especialmente de los Institutos de Planeación Municipales mencionados para evaluar periódicamente las metas logradas en materia de desarrollo, así como diseñar, ejecutar y evaluar planes de desarrollo. Entre los descubrimientos destacables se encuentran: el estado de Aguascalientes pasa del 5° al 10° lugar en el ranquin nacional, en tanto que Querétaro sube del 13 al 3er lugar; Guanajuato sigue por debajo de la media nacional, aunque pasa del lugar 24° al 18° (ver gráfica 1).

**Gráfica 1. Resultados del IDH por entidad federativa 2010**



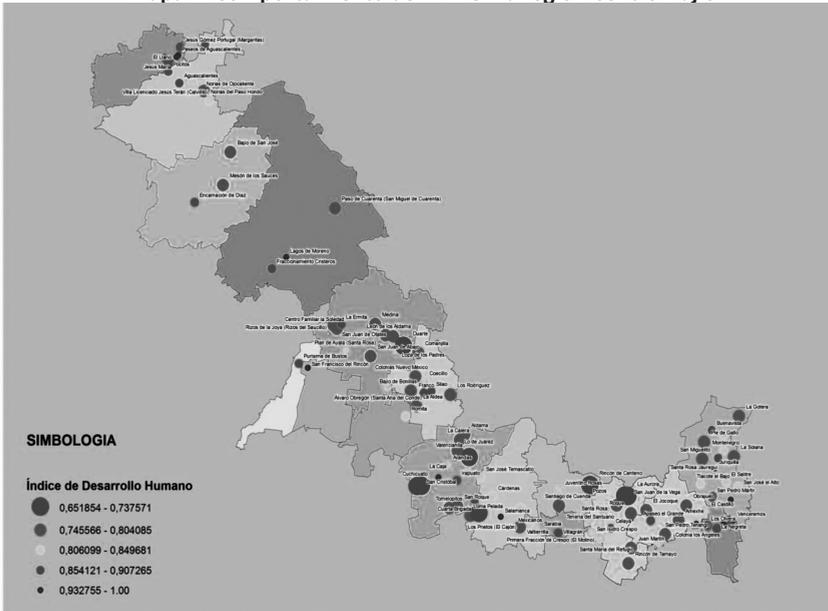
Fuente: elaboración propia.

Al analizar la región Centro-Bajío, observamos cómo a nivel de desagregación municipal existe gran heterogeneidad con referencia al comportamiento del IDH, siendo sobresaliente que cohabitan municipios con grado de DH alto, con municipios con grado de DH bajo; incluso, se da el caso de municipio que comparten fronteras y que mantienen un grado de DH diferente (ver mapa 2).

En el mapa 2 se hizo énfasis en las localidades con menor IDH (círculos en rojo); se observa que existen localidades con DH bajo y son contiguas a localidades con DH alto. Continuando con el análisis a nivel localidad urbana, es posible ver que incluso al interior de los municipios de Querétaro y Aguascalientes se presenta dicha característica.

En el municipio de Aguascalientes, pese a contar con un grado de DH alto, mantiene al interior localidades con un grado de DH Medio (Norias de Ojocaliente y Villa Licenciado Jesús Terán Peredo), e incluso localidades como Norias de Paso Hondo, con un grado de DH bajo (ver mapa 3).

**Mapa 2. Comportamiento del IDH en la región Centro-Bajo**



Fuente: elaboración propia.

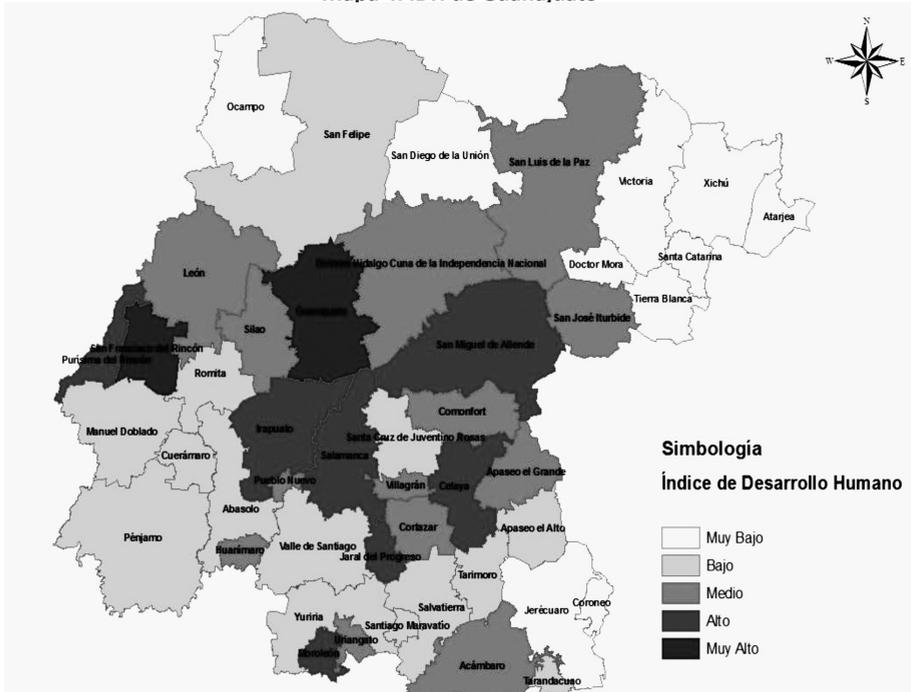
**Mapa 3. IDH en Aguascalientes**



Fuente: elaboración propia.

En Guanajuato encontramos variaciones más marcadas, como el caso del municipio de Victoria, con un IDH de apenas 0.590 con un grado de DH bajo (similar al de Nigeria); en tanto que existen algunos municipios con Grado de DH alto, como Guanajuato capital, con un IDH de 0.970 (similar a Dinamarca) o Salamanca con IDH de 0.902 (ver mapa 4).

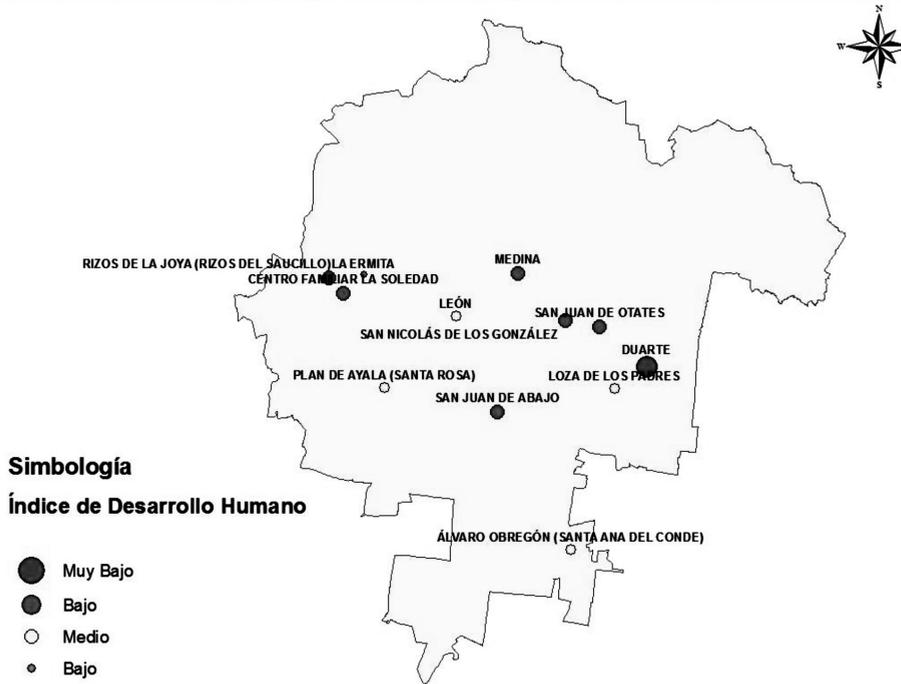
**Mapa 4. IDH de Guanajuato**



Fuente: Elaboración propia.

Entre los municipios guanajuatenses de la región Centro-Bajío, tenemos a León, con un IDH de 0.836, con DH alto, pero, si realizamos un análisis más minucioso, podemos notar que la heterogeneidad encontrada a nivel estatal se replica, pues en el municipio de León se encuentran localidades urbanas con grado de DH medio alto (como La Ermita, con un IDH de 0.862) y localidades menos favorecidas, como Duarte, con un grado de DH bajo, con un IDH de 0.735 (ver mapa 5).

**Mapa 5. IDH del municipio de León**



Fuente: elaboración propia.

El estudio permite visibilizar algunos indicadores que seguramente tendrán que atenderse por las autoridades municipales; es el caso de Duarte, el cual tiene entre sus puntos rojos un 98.4% de viviendas habitadas que NO disponen de agua entubada. El agua potable es uno de los indicadores fundamentales para alcanzar el desarrollo; por lo anterior, la investigación puede ser un referente para que los gobiernos locales tengan no sólo un diagnóstico actualizado del desarrollo, sino que plantea algunas recomendaciones de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana como requisitos mínimos del desarrollo (ver tabla 2).

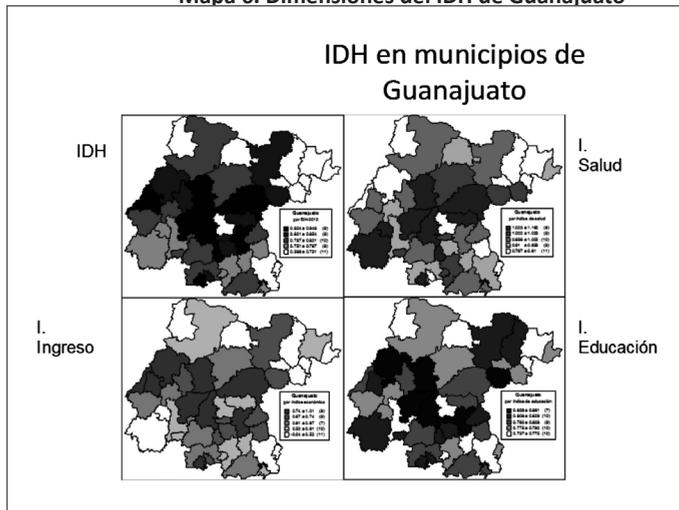
**Tabla 2**

Municipio	Localidad	Población total	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que NO disponen de luz eléctrica	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que NO disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que NO disponen de excusado o sanitario	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que NO disponen de drenaje	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador	Porcentaje de población sin derechohabencia a servicios de salud
León	DUARTE	6,281	5.5%	0.9%	98.4%	92.8%	6.5%	0.9%	84.4%	32.3%
	LOZA DE LOS PADRES	2,875	4.7%	1.0%	97.4%	96.1%	3.2%	2.2%	86.0%	31.7%
	PLAN DE AYALA (SANTA ROSA)	5,134	1.5%	0.8%	6.0%	96.1%	2.7%	91.2%	87.7%	25.3%
	SAN JUAN DE ABAJO	4,514	13.3%	8.1%	87.7%	89.9%	10.9%	11.0%	51.0%	36.6%
	SAN JUAN DE OTATES	2,905	7.8%	0.5%	1.7%	78.2%	22.8%	76.8%	82.2%	22.0%
	SAN NICOLÁS DE LOS GONZÁLEZ	2,741	4.4%	1.6%	5.0%	96.8%	5.6%	89.7%	79.7%	48.3%
	ÁLVARO OBREGÓN (SANTA ANA DEL CONDE)	3,456	1.3%	0.8%	1.5%	94.3%	4.2%	93.5%	87.7%	20.6%
	MEDINA	16,166	15.4%	10.5%	61.4%	92.0%	10.6%	37.8%	73.7%	29.9%
	CENTRO FAMILIAR LA SOLEDAD	32,159	8.5%	1.4%	17.3%	95.5%	4.9%	80.6%	79.1%	33.5%
	RIZOS DE LA JOYA (RIZOS DEL SAUCILLO)	2,694	19.2%	0.9%	17.6%	95.8%	4.6%	80.8%	79.4%	32.3%
LA FRMITA	19,700	4.2%	0.7%	7.7%	98.2%	3.4%	90.5%	88.4%	29.0%	

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda (2010).

La investigación no sólo generó datos del IDH en su medición general, sino que se tienen resultados del IDH por cada una de sus dimensiones (salud, educación e ingreso). Retomando el caso del municipio de León, podemos observar que tiene un IDH con grado medio alto, pero en las dimensiones educativa y de salud tienen un déficit. El indicador de ingresos es el que eleva su IDH (ver mapa 6).

**Mapa 6. Dimensiones del IDH de Guanajuato**



Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Como se pudo observar, existe una gran heterogeneidad en el comportamiento del IDH, tanto en los municipios como en las localidades que integran la región Centro-Bajío de México, lo cual no sólo es apreciable con referencia al grado de DH general; las áreas de oportunidad que manifiesta cada municipio servirán de insumo para enfatizar en el planeamiento de políticas públicas para el desarrollo desde lo local.

Entre las recomendaciones de políticas públicas para el desarrollo en Guanajuato, destacan dos dimensiones: educación y salud que, si bien su planeación no corresponde totalmente al nivel municipal, su programación y atención sí son ámbitos prioritarios. Además, se debe considerar que ambas dimensiones tienen implicaciones directas en el desarrollo municipal, por lo cual se proponen como elementos de discusión en la agenda de gobierno estatal-municipal para alcanzar el desarrollo. Como se intentó hacer evidente, la investigación fue más allá que la simple réplica del IDH en una delimitación territorial menor que las ensayadas previamente a nivel intra-nacional. Se planteó una discusión teórico metodológica no sólo sobre el paradigma del desarrollo humano y sus dimensiones básicas, sino que se realizó un recorrido por las principales teorías del desarrollo poniendo en la *mesa de debate* otras dimensiones que se consideran fundamentales para entenderlo en la actualidad, como serían las capacidades institucionales, los agentes intervinientes, realzar la necesidad del bienestar y el trabajo como categorías importantes, la prioridad de la seguridad ante el riesgo social, la sustentabilidad ambiental y ecológica, entre otros.

Como resultado de la investigación, encontramos necesario fortalecer la arquitectura institucional en el entorno local, ya que está supeditada a los demás niveles de gobierno y a los demás poderes (incluso fácticos). Resurge la necesidad de un pacto social basado en la sinergia de los actores del mercado-sociedad civil-gobierno, en el que los empresarios sean corresponsables no sólo del crecimiento económico, sino del desarrollo, ya que se confiere dicha función primordialmente a los gobiernos, a través de políticas asistencialistas que se convierten en un placebo que distrae y retrasa su necesario tránsito hacia una vida plena socialmente generalizada. Este modelo de desarrollo, impuesto por las agencias e intereses internacionales, ha mostrado ya su inviabilidad ecológica y social, deteriorando las condiciones naturales como base para la reproducción social y del desarrollo humano.

## Bibliografía

- Baran, Paul, 1961: *La economía política del crecimiento*, México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique (coordinador), 2003: *Premio gobierno y gestión local. Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México, D.F.: CIDE/INAFED/Fundación Ford.
- Caldera, Alex, 2012: "Condiciones institucionales y capacidad de gobierno para el Desarrollo Humano: Reflexiones desde lo local" en Coronado, José y Alex Caldera (coordinadores): *Reflexiones sobre el paradigma del desarrollo*, México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guanajuato.
- Capalbo, Lucio, 2008: *El resignificado del desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Coronado, José, 2012: "Vida saludable, Desarrollo y Justicia" en Coronado, José y Alex Caldera (coordinadores): *Reflexiones sobre el paradigma del desarrollo*, México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guanajuato.
- Ferrero, Rómulo, 1956: *El desarrollo económico y el comercio exterior y directivas para un Programa de Desarrollo Económico Nacional*, Perú: Tipografía Peruana, Lima.
- Lautier, Bruno, 2001: "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo" en Revista *Espiral*, Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, volumen III, diciembre.
- Méndez, Silvestre, 1998: *Problemas económicos de México*, México: McGraw Hill.
- Mendieta y Núñez, Lucio, 1962: *Sociología del desarrollo*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Preciado, Jaime, 2000: "Proposiciones en torno a una crítica de la Geografía Política de la Pobreza" en Enrique Valencia (coordinadores): *Los Dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: Universidad de Guanajuato, U. Iberoamericana e ITESO.
- Rodríguez, Juan Antonio, 2002: *Geografía Electoral del estado de Aguascalientes, en los procesos electorales para las Presidencias Municipales (1950-2001)*, México: Tesis de maestría en Población y Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Rodríguez, Juan Antonio, 2007: *Geografía política de los empresarios en Aguascalientes*, México: Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara.
- Rodríguez, Juan Antonio, 2012: "Los olvidos del desarrollo" en Coronado, José y Alex Caldera (coordinadores): *Reflexiones sobre el paradigma del desarrollo*, México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guanajuato.
- Sen, Amartya, 2003: *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*, Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo.
- Sen, Amartya, 2004: "La perspectiva de la libertad" en Sen, Amartya, 2004: *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Colombia: Planeta.
- Stiglitz, Joseph, 1998: *Redefinir el papel del Estado-¿qué debe hacer? ¿Cómo se debe hacer? ¿Y cómo deben tomarse estas decisiones?*, Tokyo, ponencia presentada en el décimo aniversario del MITI Research Institute.
- Stiglitz, Joseph, 2010: *Caída libre. El Libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, México: Taurus.
- Tagle, Daniel, 2012: "Un enfoque multidisciplinario para el Desarrollo: La Economía Ecológica" en Coronado, José y Alex Caldera (coordinadores): *Reflexiones sobre el paradigma del desarrollo*, México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guanajuato.
- Tello, Mario, 2006: *Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*, documento de trabajo 247 <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD247.pdf>.

- Valerdi, Áurea, 2012: "Trabajo, tiempo y bienestar, las trampas de Cronos. Conciliación o conflicto: elementos para su discusión" en Coronado, José y Alex Caldera (coordinadores), *Reflexiones sobre el paradigma del desarrollo*, México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guanajuato.
- Vazquez, Antonio, 2000: *Desarrollo endógeno y globalización* en <http://www.eure.cl/numero/desarrollo-endogeno-y-globalizacion/>
- Vega, Jesica, 2012: "Acceso a la Justicia ¿qué le falta?" en Coronado, José y Alex Caldera (coordinadores), *Reflexiones sobre el paradigma del desarrollo*, México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guanajuato.
- Zumbado, Fernando, 1993: *El programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD y la transformación de la gestión estatal*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Eudeba.