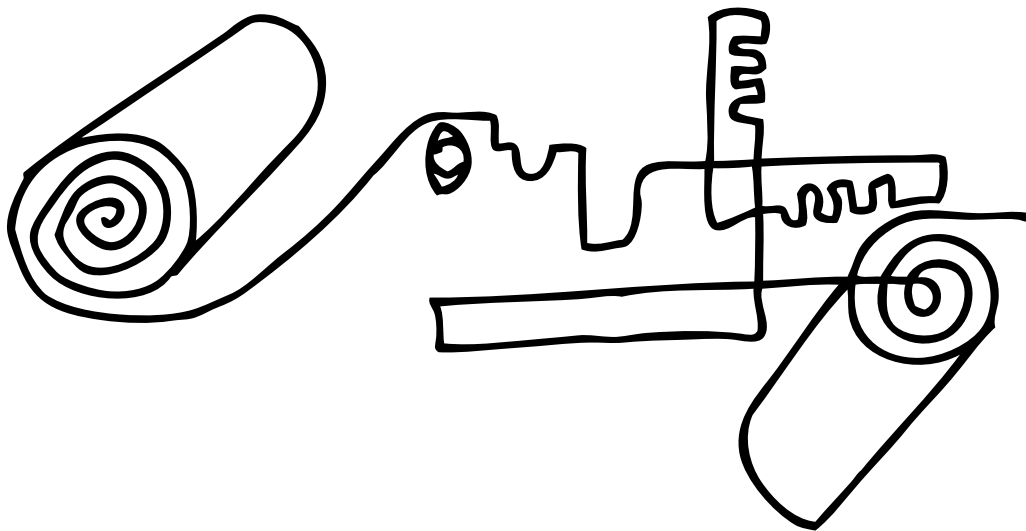


El desarrollo local desde la perspectiva del desarrollo humano: indicadores e insumo de política pública

Benjamín Chacón Castillo



El presente documento pretende hacer una revisión de la relación entre el desarrollo local y el desarrollo humano y de cómo éste puede aportar a aquel como un insumo informativo de gran trascendencia para el diseño de políticas públicas que apuren las acciones a favor del desarrollo local.

Un punto de partida fundamental es revisar la concepción que se tiene acerca de lo que es el desarrollo. Al respecto, diversas escuelas de pensamiento han aportado su concepción del desarrollo, el cual ha significado diferentes cosas en diferentes tiempos y lugares así como también postulado por diferentes personas con diferentes profesiones, pero la conceptualización dominante ha sido la postulada por la economía. Adicionalmente, es evidente que el desarrollo abarca diversas dimensiones, a saber, económi-

ca, social, política, legal, institucional, tecnológica, ambiental, religiosa, artística y cultural.

De acuerdo con Sumner,¹ se pueden discernir tres diferentes conceptualizaciones del desarrollo, que comentaremos muy someramente:² la primera de ellas hace referencia a un proceso de cambio social estructural, también visto por algunos autores como un proceso de cambio histórico, una transformación estructural y de largo plazo de las economías y las sociedades, ésta concepción del desarrollo tuvo vigencia en las décadas de los 50 y 60 del siglo XX. La segunda visión del desarrollo tiene que ver con las políticas encaminadas a alcanzar ciertos objetivos o metas en un mediano o corto plazo, un

¹ Sumner y Tribe, "International development studies, theories and methods in research and practice", SAGE Publications, London, UK.

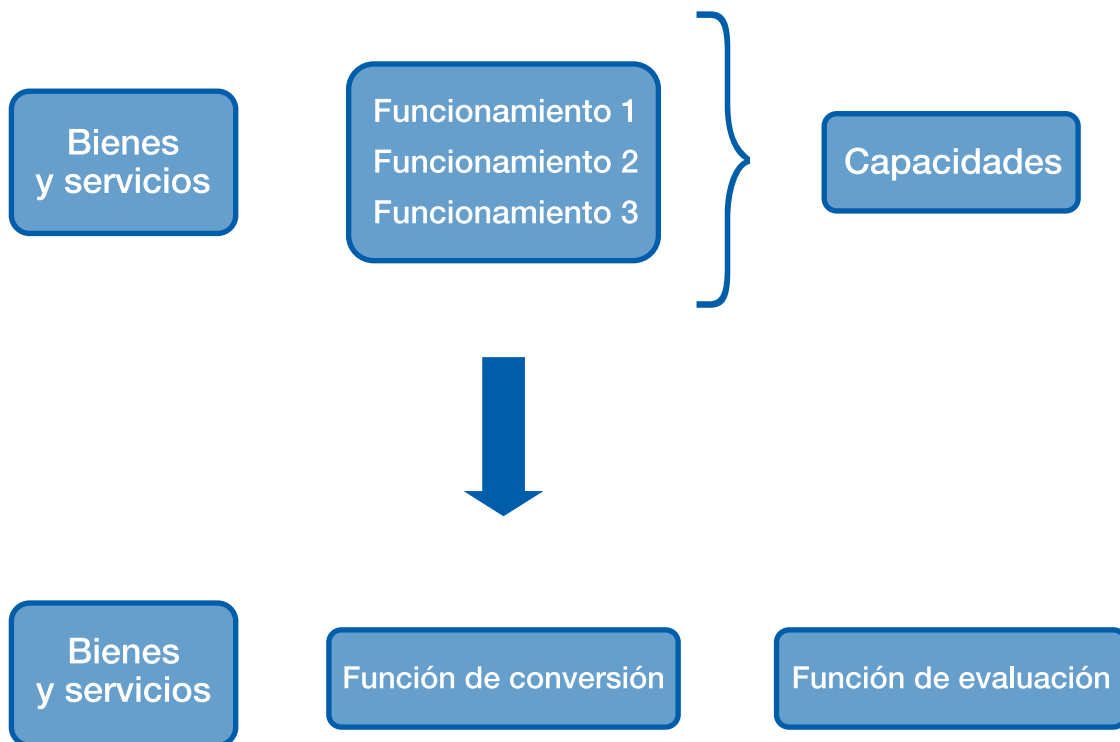
² Una reflexión acerca de la discusión en el ámbito de los estudios del desarrollo desde la perspectiva de los teóricos y los practicantes muy bien sería materia de un texto posterior.

ejemplo es el desarrollo buscado por los ODM.³ La tercera conceptualización del desarrollo es postmodernista y se orienta a los conceptos etnocéntricos e ideológicos de occidente, teniendo como elemento clave el pensar que el desarrollo es tan solo una construcción social que no existe en un sentido objetivo fuera del discurso, constituido a su vez por conceptos, teorías e ideas.

Por otro lado, el concepto de desarrollo humano parte del supuesto de que no obstante el crecimiento económico es una condición absolutamente necesaria para explicar el grado de avance de un país, no se trata de una condición suficiente. Cuando se mide el desarrollo únicamente tomando en cuenta el PIB per cápita de determinado un país, se tiene como consecuencia información incompleta por lo que no se puede decir que un país es o no es desarrollado.

El replanteamiento del desarrollo económico corrió a cuenta de un economista y filósofo hindú, Amartya Sen, quien enfatiza el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, siendo éstos sólo un medio para alcanzar un plan de vida digna o bien una realización individual plena. El bienestar debería entonces medirse a través de varios componentes, a saber: el acceso a bienes y servicios, la función de conversión de tales bienes y servicios en opciones reales de plan de vida y la función de evaluación que transforma la elección tomada a un determinado nivel de satisfacción individual.

En ese sentido es que al conjunto de los funcionamientos entendidos como las opciones reales disponibles para una persona se le define como “capacidades”. De modo tal que el acceso a bienes y servicios permite a las personas contar con un conjunto de capacidades impac-



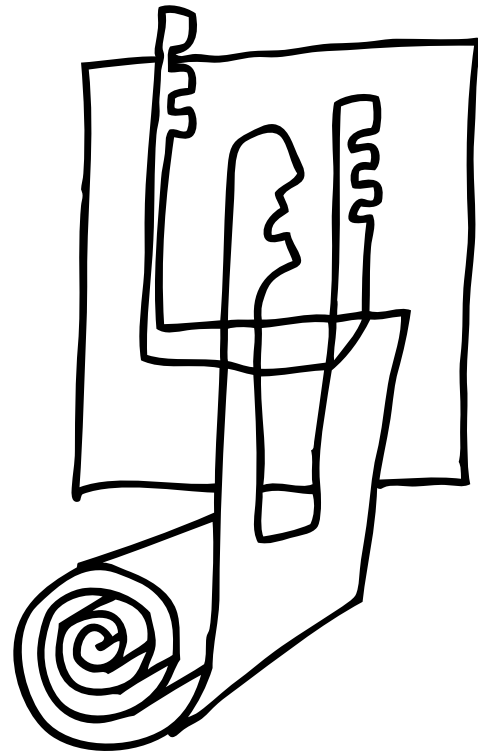
³ Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas abarcan desde la reducción a la mitad de la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA así como la consecución de la educación primaria universal hacia 2015, conforman un plan convenido por todas las naciones y que constituyen esfuerzos sin precedentes para apoyar a los más pobres del mundo.

tando éstas en el bienestar, por lo que es preciso ampliar el conjunto de opciones reales a disposición de los individuos a través del acceso a bienes y servicios, que son sólo una parte del proceso. Tal conjunto de capacidades u opciones reales de que dispone la persona hace referencia también a las condiciones económicas, institucionales, cognitivas y sociales con las que cuenta la persona para ejercer su elección.

En virtud de lo anterior, el desarrollo se puede definir como la ampliación de la capacidad de elección de las personas, ya que lo que una persona puede o no hacer establece su calidad de vida como ser humano. Luego entonces, el desarrollo busca ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. El desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos.

El desarrollo humano es el estado en que se encuentran las libertades de las personas, es en sí la ampliación de las posibilidades de elección que tiene el individuo. Son tres las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano, a saber: la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.

En el centro del concepto del desarrollo humano ubicamos a las personas y sus oportunidades. Se refiere el desarrollo humano al conjunto de oportunidades de valor para las personas, sean éstas políticas, económicas o sociales, involucra también la capacidad de las personas, individual y colectivamente, de trazarse metas, perseguir sus iniciativas, llevar a cabo sus proyectos y participar en la conformación de la sociedad. Involucra las posibilidades que tienen las personas para definir sus convicciones, transmitir sus valores, cooperar con otros individuos, integrarse a la vida de su comunidad, participar políticamente y contribuir a definir los derechos e instituciones bajo los que han de vivir.



Así visto, el desarrollo es de hecho un compromiso trascendental con las posibilidades de la libertad.

El desarrollo local se construye de abajo hacia arriba, es un proceso endógeno puesto que necesita de alianzas en el espacio de lo local así como de cooperación entre actores, capital social, acuerdos y de una acción pública local de alta intensidad.⁴ Es así que el desarrollo local puede verse como un proceso complejo de integración de expectativas e intereses de los diversos actores del municipio. Entonces, es el proceso de concertación entre actores vinculados a un territorio, orientado a mejorar de manera sistemática y permanente la calidad de vida de sus habitantes⁵.

De acuerdo con varios estudios, el ámbito desde el cual se debe promover y generar el desarrollo local es precisamente el municipio.

⁴ Cabrero, Enrique, *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

⁵ Enríquez, Alberto, *Desarrollo Local y Descentralización del Estado, retos y perspectivas en Centroamérica*. Una agenda de discusión, Revista Pueblos y Fronteras Digital, No. 1, UNAM, 2006.

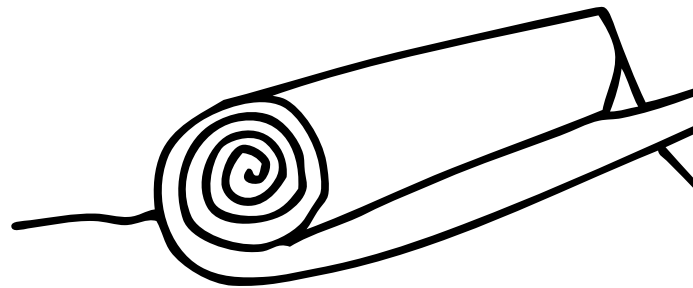
El desarrollo humano está estrechamente vinculado con el entorno inmediato en el que vive la persona, comenzando desde la familia misma, pasando al barrio, la colonia, la comunidad y el municipio. Todo aquello que es próximo a los individuos influye crucialmente en sus planes de vida así como en las oportunidades para realizarlos. Lo que las personas puedan alcanzar a concretar depende de los vínculos personales y sociales en los que han estado inmersos, del potencial productivo del área en que nacen y viven, también la vida depende de las capacidades institucionales presentes en la zona y que permiten vincular a las personas al resto del país y al mundo entero.

Es en el espacio municipal en el que se puede buscar más naturalmente la vinculación existente entre el desarrollo económico, el desarrollo comunitario y el desarrollo humano, ya que es el espacio en el que las contradicciones del desarrollo pueden ser detectadas y corregidas de manera más evidente e inmediata, por otro lado es el ámbito de acción gubernamental más cercano a las personas y por tanto se esperaría que también a sus anhelos y necesidades.

Dada tal cercanía es que se justifica el análisis del desarrollo humano a nivel municipal, como un medio para tener información confiable y objetiva para el diseño de política pública que impulsadas desde el municipio favorezcan el desarrollo. Pese a que se tiene en el país una fuerte tradición centralista que inhibe el rol municipal en pro del desarrollo, cada vez más la agenda del desarrollo y del bienestar ocupa un lugar primordial en el actuar de los gobiernos y diversos actores en el ámbito del municipio.

Contexto general de los municipios mexicanos

De acuerdo con el INEGI,⁶ existen en el país 2,348 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal. La configuración de nuestros municipios, es decir, si se trata de municipios urbanos, semiurbanos o rurales, ha cambiado de 2000 a 2005. Ejemplo de lo anterior es que para el año



2000, 912 municipios eran considerados completamente rurales⁷ y solamente 20 se consideraban completamente urbanos,⁸ mientras que para 2005 la cantidad de municipios completamente rurales descendió a 902 y la de los completamente urbanos aumentó a 23. De tal modo que en términos generales, para el año 2000 14.4% de los municipios del país se consideraban como urbanos, para 2005 la cifra subió a 15.2%. El porcentaje de municipios semiurbanos se incrementó en el mismo lapso en un punto porcentual ascendiendo a 24.5%. En cambio los municipios rurales se vieron reducidos en 1.6% en ese tiempo.

Siguiendo con ese argumento, es interesante hacer notar que en cuanto a las entidades federativas, la más rural es Oaxaca, ya que 81.9% de sus municipios es rural, le siguen Chiapas (74%) y Guerrero (71%). Por el lado de los municipios urbanos, Baja California es el más urbano con 100%, seguida por el Distrito Federal (95%) y Baja California Sur (60%).

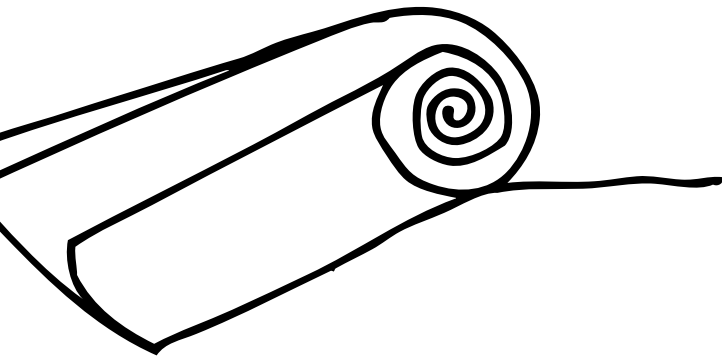
El panorama del desarrollo humano municipal en México

Antes de comentar los resultados del informe sobre desarrollo humano municipal presentado por la Oficina en México de las Naciones Unidas, conviene especificar la metodología seguida para la medición correspondiente a nivel municipal. En sí el índice de desarrollo humano (IDH) toma la longevidad, los conocimientos y el acceso a recursos como sus dimensiones básicas. Para el caso de las entidades federativas esas dimensiones se ven instrumentadas tomando la

⁷ Los municipios rurales son aquellos que tienen menos de 2,500 habitantes en cada una de sus localidades.

⁸ Los municipios urbanos son los que tienen 2,500 habitantes o más por cada una de las localidades en su territorio.

⁶ Censo de Población y Vivienda, México, 2005.



esperanza de vida, la tasa de alfabetismo, la tasa de matriculación escolar y el PIB per cápita. Sin embargo, ante la falta de información para el nivel municipal, se sustituyó la esperanza de vida por la tasa de supervivencia infantil, la tasa de matriculación por la tasa de asistencia escolar y el PIB per cápita por el ingreso imputado a los hogares.

Revisemos a continuación los resultados más sobresalientes del índice de desarrollo humano municipal 2000–2005. A nivel nacional se considera que México tiene un desarrollo humano alto ya que alcanza un índice de 0.807 ocupando así la posición 52 a nivel mundial. El crecimiento de nuestro país en cuanto a desarrollo humano ha sido moderado, ya que de 2000 a 2005 sólo se creció 1.8%, muy por abajo del crecimiento promedio mundial que fue de 3.3%.

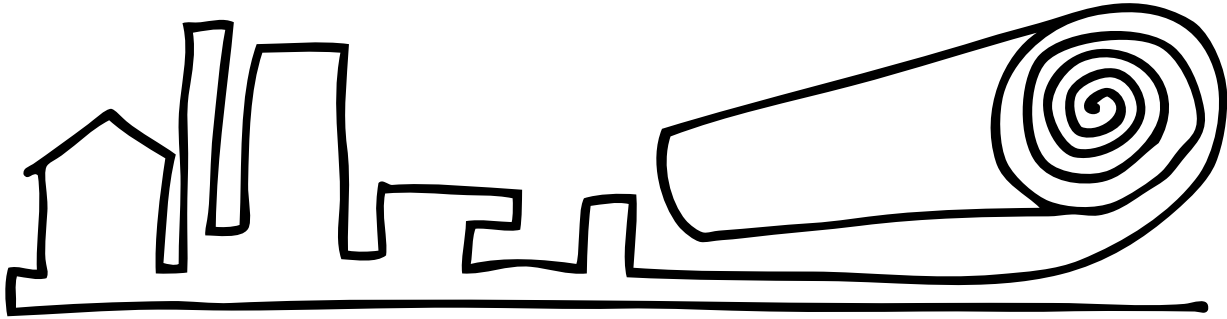
Los extremos del desarrollo en México son muy marcados, como comprobaremos en los siguientes apartados. Entre los municipios con mayor IDH en 2005 aparece la delegación Benito Juárez del DF en primer sitio, seguida por los municipios de San Pedro Garza García en Nuevo León y San Sebastián Tutla en Oaxaca, a los que sigue la delegación Miguel Hidalgo del D.F. La distribución por entidad federativa de los veinte municipios con mejor IDH es bastante heterogénea en el sentido de que no se trata exclusivamente de estados del norte del territorio nacional como se creería sino que también están presentes estados como Oaxaca. Por otro lado, los veinte municipios con el menor IDH provienen de una amplia variedad de entidades, ya no sólo del sureste del país sino también del

centro y norte, como es el caso de Nayarit, Jalisco y Chihuahua. Los municipios más rezagados son Cochoapa el Grande en Guerrero, Batopilas en Chihuahua y Coicoyán de las Flores en Oaxaca.

La información que el IDH arroja permite observar que existe una enorme desigualdad en los niveles de desarrollo entre los municipios. Por ejemplo, al comparar nuestros municipios con otros países del mundo, se nota que Benito Juárez (0.951) tiene un IDH similar al de Estados Unidos y que Cochoapa el Grande (0.435) se asemeja a Zambia, siendo la diferencia entre ambos municipios de 0.516.

Los extremos del desarrollo por entidad se dan más al interior de éstas que entre ellas. Los Estados que presentan un mayor contraste entre sus municipios de mayor y menor desarrollo son: Oaxaca, Chihuahua, Guerrero, Veracruz y Jalisco.

En cuanto a los índices de desigualdad municipal del IDH, empleando los índices de Gini, Theil así como el coeficiente de variación (CV) se encontró una reducción en la desigualdad del IDH a nivel municipal de 2000 a 2005. Sin embargo, el único de los componentes del IDH que aumentó su desigualdad fue el de salud, y los componentes de educación e ingreso registran una reducción importante de la desigualdad a nivel nacional. De entre los tres componentes del IDH municipal, para 2000 el ingreso era el que más contribuía a explicar la desigualdad en 42.7%, para 2005 dicho componente sigue siendo el principal factor de desigualdad aunque ahora ya en 38.7%. Al respecto vale la pena comentar del informe que la mayor desigualdad del ingreso se da en un municipio de alto IDH, mientras que la distribución más equitativa se da en un lugar de bajo IDH. San Andrés Cholula en Puebla, Carmen en Campeche y Valladolid, Yucatán son los municipios con mayor desigualdad del ingreso, en contraparte Santiago Nejaquilla y Santa Magdalena Jicotlán en Oaxaca y Parás en Nuevo León son los municipios con menor desigualdad.



En cuanto a la desigualdad regional en los índices de desarrollo, ésta se puede dar de dos maneras: entre entidades y al interior de las mismas. Para 2005 la desigualdad atribuible a las diferencias municipales al interior de los estados se ha profundizado pues explica 72.4% de la desigualdad del IDH nacional mientras que el restante 27.6% se refiere a las diferencias entre las entidades. Y en cuanto a los componentes del IDH al interior de las entidades, la mayor desigualdad se da en el índice de salud, luego ingreso y educación.

Por otra parte, de acuerdo con el índice de Theil, los estados con mayor desigualdad en IDH entre sus municipios son Oaxaca, Guerrero y Chiapas, mientras que los de menor desigualdad son Baja California, Baja California Sur y el Distrito Federal. Adicionalmente, a la desigualdad nacional del IDH los estados que más contribuyen son México, Veracruz y Puebla.

En términos generales se puede decir que el país experimentó de 2000 a 2005 una transición hacia mayores niveles de desarrollo, se observa una amplia mejoría en el desarrollo humano de los municipios del país aunque dejan aún mucho que desear las disparidades y las desigualdades regionales. El porcentaje de municipios de alto IDH pasó de 9.51% a 24.69%, los de medio IDH pasaron de 89.7% a 75.14% mientras que los municipios con bajo IDH se reduje-

ron de 19 a únicamente 4 municipios. Es destacable que de los veinte municipios que tuvieron mayor crecimiento en el IDH, la mayoría proviene de estados del sur del país, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En cuanto a los municipios con más retrocesos en su desarrollo humano, es lamentable señalar que el que más retrocedió fue el municipio de Batopilas, Chihuahua; en general estos veinte municipios provienen de una amplia diversidad de estados, por ejemplo, Chihuahua, Nuevo León, México, Coahuila, Jalisco y Tlaxcala.

El informe del desarrollo humano municipal constituye una importante herramienta que indudablemente debemos utilizar para el análisis y diseño de políticas públicas encaminadas a reducir las brechas de desigualdad mediante la generación de mejores oportunidades para el desarrollo. Para el diseño de políticas los insumos de información juegan un papel fundamental, ya que orientan y facilitan el análisis de la realidad desde diversas perspectivas, pudiendo estas ser la económica y la sociológica, entre otras. Lo importante es contar con información objetiva y concreta que refleje la realidad de la problemática que se quiere atender y que se pretende resolver. El informe de desarrollo humano municipal cumple con esos requisitos, lo que lo convierte en un insumo de información necesario y muy importante para la toma de decisiones de políticas. **B**