

# PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL (IDGM) EN EL ESTADO DE HIDALGO: 2008

Mtro. Israel Cruz Badillo<sup>1</sup>  
Mtro. Bernabé Lugo Neria<sup>2</sup>

## EL CONCEPTO DE DESARROLLO

De acuerdo a la línea de interpretación de Hoselitz (en Carmagnani, 1988: 13), el desarrollo es “el conjunto de transformaciones en las estructuras mentales y las costumbres sociales que permiten aumentar, en modo duradero, la renta global de una sociedad” Mientras que para Perroux (en Furtado, 1999: 88), éste es “la combinación de cambios mentales y sociales de una población que la capacitan para hacer crecer, acumulativa y duraderamente, su producto real global”. Definiciones que son coincidentes en la forma de cómo perciben el desarrollo, en cuanto a que lo sitúan como un cambio mental y social integral y permanente dirigido a proveer al ser humano del suficiente ingreso real tal que le permite un mejor bienestar colectivo.

A su vez, Sunkel considera el desarrollo económico “como un medio para proporcionar a todos igualdad de oportunidades” (Sunkel, 1963: 5). Arocena (2001: 28), nos dice que “las sociedades industrializadas que han alcanzado los estadios del desarrollo han recorrido un camino predeterminado gracias a un conjunto de leyes naturales que van marcando las etapas, los avances y la superación de los bloqueos originados en ciertas tradiciones locales”. Ahora bien, que nos dice las Naciones Unidas, sobre este concepto siendo que el desarrollo es una de sus principales prioridades. “El desarrollo es una empresa multidimensional para lograr una mejor calidad de vida para todos los pueblos”. Establece claramente que el desarrollo es un término muy amplio que implícitamente hace alusión al desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente que son componentes de un término mucho más reciente, como lo es el desarrollo sostenible. Este último concepto que tiene sus orígenes en los años setenta, crea una especie de correlación, de interdependencia y de reforzamiento recíproco entre las diferentes modalidades de desarrollo, como un todo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo, 1997).

### Desarrollo o crecimiento

La noción de desarrollo, propuesta por las sociedades que asimismo se consideran “*desarrolladas*” porque han logrado la madurez de sus economías (Arocena, 1995), es el resultado de la conglomeración de diferentes concepciones, que históricamente han tenido un ámbito específico de aplicación. Concepciones que tienen que ver con el progreso, la industrialización y el crecimiento; aunque, el concepto de desarrollo, como hoy se le entiende, es más amplio y complejo que las concepciones anteriores. Para el caso, el progreso significa incorporar tecnología de

---

<sup>1</sup> Profesor – Investigador del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AACP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

<sup>2</sup> Profesor – Investigador del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AACP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

punta –máquinas y procedimientos modernos- a los sistemas de producción, a fin de efficientar los procesos productivos.

En tanto que el crecimiento, contrario al “*estancamiento secular*”, se refiere a la expansión de largo plazo de las economías industrializadas como lo es la economía de algunos países europeos –la parte Occidental- y Norteamérica, idea muy vinculada al pleno empleo de los factores productivos. La industrialización, es considerado el concepto más inmediato al desarrollo y el “aspecto más llamativo y dinámico” de este último; tanto es así que el desarrollo de la industria alguna vez fue asumido como desarrollo económico. Aunque se establecieron los campos atinentes a cada término, hay que añadir que estos conceptos son algunas de las caras que presenta y que engloba el desarrollo (Sunkel, 1963; Sunkel, 1967; Sunkel y Paz, 1970); aristas a las que se les une el “triumfalismo técnico” que experimentan ciertas sociedades y que se expresa en el avance de la electrónica, telecomunicaciones, viajes espaciales, biotecnologías; de cara a los grandes desafíos que experimentan las sociedades pobres como el “avance del hambre y de la miseria en regiones *atrasadas* del mundo, o con la destrucción de los recursos naturales” (Arocena, 1995: 9).

De lo anterior, se puede derivar una valoración eminentemente económica del término, más que social y política –aspectos que si comprende este concepto y que serán ampliados conforme al desenvolvimiento de este documento-. Así entendemos el desarrollo de manera parcial: económicamente, por considerarlo el “factor determinante y más fácilmente cuantificable” del desarrollo. Es más y por algún tiempo, el desarrollo económico fue asociado o más bien reducido al aumento del ingreso per cápita, por considerarlo el elemento más importante del concepto en discusión. Sin embargo, lo económico, en relación con el desarrollo como fenómeno global, es influenciado por otras fuerzas de cambio social. En la actualidad, superando esa visión efímera del término, se habla de desarrollo económico y social, incluyendo ese aspecto cuantitativo –elevación de los niveles de producción y productividad-; pero también, incorporando la responsabilidad que tiene el Estado en el desarrollo de políticas para igualar y elevar los dispares niveles de vida que presentan las sociedades a su cargo (Sunkel, 1963).

No obstante, el desarrollo económico sigue siendo una especie de parámetro cuantitativo, por su carácter comparativo. Es decir, incluye la “definición de las formas y problemas de la medición del ritmo y nivel de desarrollo” (Sunkel, 1963: 3). O sea, se requiere de la observancia o medición del nivel desarrollo alcanzado por otros países y regiones, para determinar el avance o atraso en que se encuentra una determinada economía.

Pero, la valoración del desarrollo como un ideal al que aspiran las diferentes sociedades del mundo lo aleja un tanto de esa visión cuantitativa. Valoración que es importante al momento de definir los objetivos de la política de desarrollo a seguir. El término en si evoca que es un fin deseable, que no se ha logrado y que algún día bajo alguna forma podrá conseguirse (Sunkel, 1963).

## **Desarrollo y subdesarrollo**

Aunque la inclusión del desarrollo sea reciente en la terminología económica –su uso data de la Segunda Guerra Mundial y como ya vimos tiene sus antecedentes en términos como evolución y progreso, distintivos de los grandes períodos de expansión de la economía

européa de los siglos XVIII y XIX, del liberalismo económico (Sunkel, 1963)-, es importante destacar que el desarrollo no puede ser separada de otro término: el subdesarrollo, a fin de entenderlo integralmente. “Después de la Segunda Guerra Mundial, una parte del mundo había que reconstruirse y la otra debía desarrollarse” (Arocena, 1995: 27). En estos términos, el parámetro de los países subdesarrollados -los que debían desarrollarse- daba origen al concepto de países desarrollados -los que debían reconstruirse-. Estos dos conceptos resumen, lo que por un lado, se refiere a las instituciones o economías que no han alcanzado la fase superior del capitalismo moderno -los países subdesarrollados-; por otro lado, la concepción de crecimiento económico que se centra en las economías que ya alcanzaron este escenario -los países desarrollados-. Como resultado, “el concepto de desarrollo comprende la idea de crecimiento rebasándolo” (Furtado, 1999:88).

La polarización del mundo que comprende un reducido grupo de países industrializados, caracterizados por la baja densidad población y altos niveles de vida; y el grueso de países *en vías de desarrollo*, que se balancean entre una alta concentración poblacional y precaria o insuficientes condiciones de vida, es un fenómeno igualmente reciente. Para el período que va de 1650-1750, la población crecía a un ritmo anual del 0,3%, era un período cuando la actividad económica manufacturera y minera estaba asociada a los ríos y canales, y prevalecían importantes niveles de bienestar social. La desigualdad en los niveles de desarrollo comenzó a darse en el período 1800-1850. Los niveles de crecimiento poblacional anual continuaron en ascenso (0,9%), y como consecuencia de este incremento demográfico especialmente en los países europeos; Estados Unidos alcanzó un ingreso de alrededor de 200 dólares por habitante en 1832 –en dólares de 1952-1954-; Reino Unido alcanzó similar cifra en 1837; Francia en 1852; Alemania en 1886; Italia en 1909. Para 1850, los países hoy conocidos como desarrollados, lograron una renta per cápita media de 150 a 170 dólares, mientras que los países subdesarrollados alcanzaron una renta media aproximada de 100 dólares –relación de 1 a 1,5- (Sunkel, 1967).

Para mediados del siglo XX, la relación de 1 a 1,5 de 1850, cambio drásticamente. Para este período, el ingreso per cápita de los países más industrializados se ubicaba en alrededor de 1,500 dólares –a precio de 1952-1954-, mientras que el ingreso per cápita de los países en “vías de desarrollo” se situaba en alrededor de 200 a 300 dólares. La relación de 1 a 1,5 de 1850, había cambiado en una proporción de 1 a 5 o más (Sunkel, 1967).

En este sentido, cuál fue el hecho que produjo tal disparidad entre los países. Qué hizo Europa Noroccidental, Estados Unidos, Canadá, Oceanía, Japón, inclusive la ex URSS, para producir esta abismal diferenciación como países que han alcanzado un alto nivel desarrollo económico en comparación con la aglomeración de naciones atrasadas que representan la mayoría del mundo. Ese trascendente hecho de cambio radical lo fue la Revolución Industrial<sup>3</sup>, que significa un nuevo comienzo en la historia de la humanidad, pues implicó la constante y sistemática acumulación de bienes y servicios, conjuntamente con el aumento de la población y las consiguientes mejoras socioeconómicas de sus habitantes (Sunkel, 1967).

La Revolución Industrial fue parte del desarrollo, por que de hecho este último implicó una revolución productiva. Es más, esta revolución fue el origen del mismo proceso de desarrollo. Este hecho no sólo implicó el adelanto de la actividad de la fábrica, este proceso

---

<sup>3</sup> Aunque la Revolución Industrial se dio en 1780 en Inglaterra, sus primeras manifestaciones y consecuencias, se dieron a mediados del siglo XIX (Sunkel, 1967).

fue mucho más abarcador; es decir, fue una *auténtica revolución social*, que se materializó en el avance presentado por las estructuras institucionales, la vida cultural, política y social de las naciones industrializadas. Siendo lo económico un aspecto fundamental de este proceso de avance, se manifestó particularmente en la utilización de ciertos bienes para producir otros y en la utilización de energía *inanimada* en los procesos productivos y a favor del desarrollo (Sunkel, 1967).

En el período posterior a la Revolución Industrial —desde mediados del siglo XIX hasta el siglo XX—, tanto Europa como Estados Unidos, han vivido y disfrutado los más espectaculares beneficios como resultado de la inclusión en dicho proceso. Sin embargo, este período tiene un enorme significado para los países subdesarrollados, al adquirir una mayor participación económica internacional de manera integrada y como respuesta al amplio avance logrado por las naciones desarrolladas. Siendo más relevante el último período originado por la Revolución Industrial, en el sentido que se afianzaron las condiciones que permitieron el mayor distanciamiento entre los llamadas *países centrales* y *los países periféricos* (Sunkel, 1967).

El alineamiento de los países denominados periféricos al proceso de expansión de la economía capitalista, significa la adhesión de estos países al *proceso de desarrollo y de industrialización*, proceso que ya vivieron los países avanzados y que ahora disfrutaban de sus beneficios. “En la medida en que los países de la periferia desarrollan actividades productivas de gran importancia, que alteran su estructura productiva, conforman las características de su comercio exterior, influyen sobre la estructura social y política, y determinan, hasta cierto punto, las políticas económicas y sociales de estos países, en esa medida, el proceso de desarrollo de los países industrializados, y el proceso del subdesarrollo en los países de la periferia, son parte de un mismo proceso global” (Sunkel, 1967: 5-6). Con lo cual se concluye que la asociación histórica entre países centrales y periféricos, forman parte de un sólo proceso, del cual resulta, dos categorías de países que comparten características típicas entre cada categoría: países desarrollados y subdesarrollados (Sunkel, 1967).

## **Tipologías del desarrollo**

El desarrollo —sobre todo el de la esfera social— como ya lo hemos comentado en los párrafos anteriores, es un concepto complejo, múltiple, interdisciplinario y subjetivo, que requiere un nuevo paradigma (complejidad) para ser explicado, en esta investigación lo abordaremos desde la esfera social haciendo énfasis en el desarrollo humano. Además involucra dimensiones espaciales, sociales e individuales.

Cada investigador, dependiendo de su formación académica —económica, sociológica, ecologista, administrativo, politólogo, entre otras— emite una definición de éste cargado de adjetivos siendo en su mayoría demasiados y redundantes. No obstante, en los siguientes párrafos mencionaremos los principales adjetivos más empleados para su conceptualización como son: el económico, social, sustentable o ecológico, regional, local y endógeno.

## Desarrollo Económico

Una de las partes que más se ha analizado sobre el desarrollo es la económica por considerarlo el *factor determinante y más fácilmente cuantificable* del desarrollo. Es más y por algún tiempo, el desarrollo económico fue asociado o más bien reducido al aumento del ingreso per cápita, por considerarlo el elemento más importante del concepto en discusión. Sin embargo, lo económico, en relación con el desarrollo como fenómeno global, es influenciado por otras fuerzas de cambio social. En la actualidad, superando esa visión efímera del término, se habla de desarrollo económico y social, incluyendo ese aspecto cuantitativo —elevación de los niveles de producción y productividad—; pero también, incorporando la responsabilidad que tiene el Estado en el desarrollo de políticas para igualar y elevar los dispares niveles de vida que presentan las sociedades a su cargo (Sunkel, 1963).

No obstante, el desarrollo económico sigue siendo una especie de parámetro cuantitativo, por su carácter comparativo. Es decir, incluye la “definición de las formas y problemas de la medición del ritmo y nivel de desarrollo” (Sunkel, 1963: 3). O sea, se requiere de la observancia o medición del nivel desarrollo alcanzado por otros países y regiones, para determinar el avance o atraso en que se encuentra una determinada economía.

Pero, la valoración del desarrollo como un ideal al que aspiran las diferentes sociedades del mundo lo aleja un tanto de esa visión cuantitativa. Valoración que es importante al momento de definir los objetivos de la política de desarrollo a seguir. El término en si evoca que es un fin deseable, que no se ha logrado y que algún día bajo alguna forma podrá conseguirse (Sunkel, 1963).

## Desarrollo Social

De acuerdo con el científico social Midgley (1995: 8) el desarrollo social es “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico”. En otras palabras, el desarrollo social es un proceso —que en el transcurso del tiempo— conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos como son: la salud, la educación, la nutrición, la vivienda, la asistencia social, la vulnerabilidad, la seguridad social, el empleo, los salarios, por mencionar algunos; esto implica la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. En este proceso, el papel que desempeña el gobierno municipal es el de promotor y coordinador del desarrollo —incluso del desarrollo humano de sus habitantes—con la participación de actores sociales, públicos y privados.

Así mismo, otros investigadores sociales como Paz (2004, citado por Torcuato, et al 2004: 184) el desarrollo social “es un proceso de cambio social deliberado que tiene como objetivo alcanzar los niveles de vida y oportunidades que presentan las sociedades industrializadas con elevados niveles de bienestar”. En esa misma perspectiva, contamos con la aportación de la autora Incháustegui (2000: 172) define el desarrollo social como “un proceso de cambio que conduce a que los países menos desarrollados adquieran los rasgos de los países industrializados”. Los científicos antes mencionados coinciden en comentar que el desarrollo social es un **proceso** no un **fin o meta** para que los países subdesarrollados mejoren el nivel de vida de su población y es el Estado

—en este caso el ayuntamiento como forma de gobierno local— el encargado de llevar acabo ese desarrollo estableciendo las condiciones necesarias a través de políticas públicas y programas sociales que respondan a las necesidades de esa municipalidad y no de otras.

Ésta idea, se sustenta con las aportaciones de Levy (1991: 679) él dice que el desarrollo social “implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población, la tendencia de las últimas décadas ha sido la focalización de los programas sociales y la restricción de las políticas sociales universales. Esta tendencia ha estado definida por criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados”.

## **Desarrollo Sustentable o Ecológico**

El término de desarrollo sustentable o ecológico se comienza a formar a finales de los años 70, durante la *Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental (CIEA)*, celebrada en Tbilisi (URSS) del 14 al 26 de octubre de 1977 en ésta se hacían notar las condicionantes ambientales del desarrollo, cuando se afirmaba que “El desarrollo no puede ser ya la simple aplicación en todo el mundo de modos de pensamiento, experiencias, conocimientos y modos de vidas propios de una región o de una cultura. Por el contrario, la orientación y el ritmo del desarrollo deberán definirse de modo endógeno por cada sociedad en función de las necesidades, los objetivos socioeconómicos y las particularidades de su medio ambiente, así como de las consecuencias del desarrollo sobre la biosfera. Significa también estimular la participación efectiva de los sectores activos de la población en el proceso de concepción, decisión y control de las políticas inspiradas por las nuevas ópticas del desarrollo.” (CIEA; 1977: 10).

Diez años después, la *Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD)* preparó el Informe de la comisión Brundtland conocido también como Nuestro Foro Común dado a conocer en marzo de 1987 en Río de Janeiro en Brasil; en él se definió específicamente al Desarrollo Sustentable como “aquél que satisface las necesidades esenciales de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de las generaciones futuras”. (Informe; 1987: 8). En otras palabras, el desarrollo sustentable implica no comprometer el sustrato biofísico que lo hace posible, de tal forma que se transmita a las generaciones futuras un acervo de capital ecológico igual o superior al que ha tenido, en disponibilidad la población actual.

Los investigadores Carrasco y Hernández (1994: 43) señalan que el concepto de desarrollo sustentable “se explica por sus propios objetivos que son: Colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones sociales y las políticas públicas; considerar al crecimiento económico como un medio y no como un fin en sí mismo; proteger las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las actuales; y respetar los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos”. Por lo antes citado, el desarrollo sustentable busca favorecer a las personas y a la naturaleza.

## **Desarrollo Regional**

El científico social Boiser (2001: 56) dice que el desarrollo regional “consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado región) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio”. La complejidad de esta definición

radica en combinar tres dimensiones: una dimensión espacial, una dimensión social y una dimensión individual. El *progreso* según Boiser (2001) de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo —cuestión que muchos investigadores sociales por razones ideológicas, discuten y algunos no se ponen de acuerdo—; por tanto, el *progreso de la comunidad* debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el *progreso de cada individuo* —de acuerdo al autor— debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana.

## **Desarrollo local**

Por desarrollo local Di Pietro (1999; citado en Boiser, 2001: 57) Es concepto relativo a un espacio más amplio. No se puede analizar lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (*municipio, departamento, provincia, región, nación*). Actualmente se juega con la contraposición “local/global” mostrando las paradojas y relaciones entre ambos territorios”.

Dentro de los autores que adoptan esa misma visión del desarrollo local podemos citar a Vázquez Barquero (2001) quien plantea que los procesos de desarrollo local son ante todo una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógenos, esto es la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresas, las políticas de formación de empleos mediante la cooperación entre los agentes públicos y privados con el objetivo de desarrollar capacidades económicas para la comunidad y región.

Otros autores como Arocena (2001), vincula la generación de oportunidades y actividades productivas con la dimensión cultural. Plantea la necesidad de generar empleo, riqueza y atender las necesidades más urgentes de la población teniendo en cuenta para ello las particularidades, las capacidades y la historia e identidad de la comunidad. No obstante, Barquero (1998; citado en Boiser, 2001: 60) define al desarrollo local como “un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en la que se puede identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión política-administrativa en las que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”. Consideramos ésta la definición más completa y explícita sobre el tema.

## **Desarrollo endógeno**

El concepto de desarrollo endógeno como lo indica Barquero (2001) nace como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo territorial en las décadas de los 50 y 60, pensamiento y práctica enmarcados en el paradigma industrial fordista y en la difusión del centro-debajo de las innovaciones y de los impulsos de cambio. Sin embargo, en las últimas décadas, una nueva acepción de desarrollo endógeno aparece de la mano del concepto de crecimiento endógeno, propio de los nuevos modelos de crecimiento económico global o agregado que hacen de la innovación tecnológica un fenómeno interno a la propia función de producción. En si significa “la capacidad de transformar el sistema socio-económico, la habilidad para

reaccionar a los desafíos externos; la promoción del aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores”. Es, en otras palabras, la habilidad, para innovar a nivel local” (Garotoli, 2000, citado en Barquero y Madoery; 2001: 63).

El desarrollo endógeno se lleva a cabo creando redes de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y la dirigencia política local, tratando de conectar directamente al municipio y su producción con la esfera global. El municipio sale a competir internacionalmente para colocar la producción y atraer inversiones desvinculando lo local con la marcha de la economía nacional. No obstante, esta es una de las principales debilidades de la perspectiva de desarrollo endógeno, el creer que generando un ámbito de territorialidad diferenciado se puede desvincular lo local de lo nacional, sobre todo porque la mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura económica y social básicos para lograr éste desarrollo.

## LA NOCIÓN DE INDICADOR

El término Indicador deriva del verbo latino *indicare*, señalar, revelar y en el contexto del desarrollo local supone el conjunto de parámetros que permite evaluar y medir las condiciones del Desarrollo Local (DL) en el Estado de Hidalgo. Los indicadores del desarrollo local, son parámetros que contienen información que reflejan la evolución de las condicionantes estudiados hacia el logro de mejores oportunidades de desarrollo local.

¿Cómo medir el desarrollo local? Son varios los indicadores que se han creado para este fin. A continuación describimos dos de los más importantes que han evaluado la realidad local mexicana: el Índice de Marginalidad (IMg) y el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb).

El IMg, publicado por el Consejo Nacional de Población, es una medida sencilla y sintética que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que comprometen la calidad de vida de la población (CONAPO, 2005, 3). Para construir el IMg se toman como base nueve indicadores los cuales son: porcentaje de población de 15 años o más analfabeta; porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de agua entubada; porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra; porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos; y, ingresos monetarios (CONAPO, 2005).

El panorama general de marginación que experimentan los municipios hidalguenses<sup>4</sup>, tanto para el año 2000 como el 2005, se muestra en el cuadro 1. El grado de marginación que prevalece en ambos períodos es “alto”. Las únicas variaciones de un año a otro, ocurren en las categorías “medio” y muy alto” grado de marginación. En la primera, el 19% de los municipios cayó en esta categoría. Esto sucedió en el año 2000. Cinco años después ese porcentaje aumentó un 4%, que representa el mismo porcentaje de disminución de la

---

<sup>4</sup> En esta parte, si se contemplaron los ochenta y cuatro municipios hidalguenses, pues la información para los dos años analizados estaba completa y disponible en el CONAPO.



categoría “muy alto”. La marginación promedio de los municipios hidalguenses para el año 2000 fue de -0.113, mientras que para el 2005 disminuyó a -0.1484; es decir, hubo un decremento mínimo en la marginación promedio de los municipios hidalguense, lo que hace suponer que el desarrollo municipal aumentó muy poco.

Otro indicador que mide el desarrollo municipal es el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb), desarrollado por el Colegio de la Frontera Norte, COLEF. Su interpretación es muy sencilla y clara: el valor del índice está entre 0 y 1. El primer dígito significa un municipio con nulo nivel de desarrollo, y el segundo, representa al de mayor desarrollo de una muestra de referencia.

El índice surge de integrar cuatro dimensiones: la social (las condiciones educativas y sanitarias), la económica (el nivel de empleo y producción), la ambiental (el cuidado del ambiente y su conservación a través de la infraestructura de manejo del agua) y la institucional (la efectividad de las actividades gubernamentales y la participación electoral) (Flamand, 2006).

Su objetivo es ordenar a los municipios según su nivel de desarrollo, como resumen del grado al que cada municipio ha logrado aprovechar su potencial (Flamand, 2006). La información que alimenta a tal índice proviene de fuentes institucionales, en particular del INEGI. A continuación, hacemos un análisis del desarrollo en los municipios hidalguenses utilizando el IDMb:

De los datos de este indicador encontramos que la media aritmética asciende a 0.513. Esto quiere decir que el promedio de desarrollo en los municipios hidalguenses es medio, en función de que 1 significa un total desarrollo y 0 desarrollo totalmente escaso. El municipio mejor evaluado lo representa Pachuca de Soto, capital del estado de Hidalgo, mientras que el municipio que figura en el otro extremo del desarrollo es Pacula (ver cuadro 2).

Ahora bien, haciendo una clasificación de desarrollo – muy bajo, bajo, medio alto y muy alto- encontramos cuestiones muy interesantes de acuerdo al IDMb, y que se resumen en el cuadro 3: ningún municipio hidalguense está en las categorías tanto de muy bajo como de muy alto desarrollo municipal. El 68% de los municipios tiene un desarrollo municipal medio. Un 23% tiene un desarrollo alto y un 10% desarrollo bajo.

Haciendo un comparativo entre los dos indicadores, surgen muchas coincidencias. Por ejemplo, ambas tasas concuerdan que los municipios más desarrollados a nivel estatal son Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Tepeapulco, Tizayuca, y Atitalaquia. El IMg, opina que a esta lista se debe agregar: Tlanalapa, Tula de Allende, Progreso de Obregón, Tulancingo de Bravo y Emiliano Zapata; mientras que el IDMb, sugiere a Tolcayuca, Tlahuelilpan, Villa de Tezontepec, Atotonilco de Tula y Tlaxcopan. En el otro extremo tenemos a los municipios con menos desarrollo. Ambos índices convienen en que Tlahuiltepa, San Bartolo Tutotepec, La Misión, Pacula, Tianguistengo, Yahualica, Xochiatipan y Huehuetla son los que tienen un precario desarrollo. Pero el IMg completa esta clasificación con Pisaflores y Tepehuacán de Guerrero; y el IDMb a Huautla y Atlapexco (ver cuadro 4).

La relación entre el IMg y el IDMb y es casi perfecta, aunque los dos utilizan relativamente diferentes subíndices para su integración. La gráfica siguiente, refleja

claramente la relación indirecta o inversa que existe entre estos dos indicadores: un índice decrece al aumentar el otro y viceversa. A través del modelo de regresión lineal simple, podemos establecer que, por cada incremento de una unidad del IDMb, el IMg disminuirá en promedio 9.3 unidades *ceteris paribus*. Dado que el coeficiente de determinación es relativamente alto (87.35%), consideramos que manejar cualquiera de ellos como medida de desarrollo local nos llevaría a las mismas conclusiones, no olvidando que existe una asociación inversa entre marginalidad y desarrollo.

Otro indicador de desarrollo municipal es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que se construye con base a los criterios establecidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y está compuesto de tres dimensiones: salud, educación e ingreso. Como sus indicadores toma la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita. No obstante, el IDH carece de información reciente. Encontramos que el último año en el que se calculó a nivel municipal en México, fue el 2000.

### **Propuesta metodológica para la creación del Índice de Desempeño de gobiernos municipales.**

Las partes que comprende tal indicador serán:

- Desempeño financiero.
- Desempeño administrativo (que incluye el desempeño en la cobertura y calidad en los servicios públicos que ofrece el municipio).
- Desempeño en el diseño de acciones destinadas a fomentar el desarrollo local
- Desempeño social

#### **Partes del proyecto:**

**Objetivo General:** Diseñar un indicador, fácil de interpretar y medir, que muestre el grado de desempeño de cada gobierno local. Es decir, cuantificar el cumplimiento de las obligaciones inherentes a los municipios en cuatro aspectos: financiero, administrativo, logro de metas e involucramiento social.

#### **Objetivo específico:**

- Medir el desempeño financiero municipal a través del grado de autonomía económica que este nivel de gobierno tiene respecto a otros.
- Medir el desempeño administrativo en función al gasto corriente que se ha ejercido en el municipio y el porcentaje que representa del total de egresos. (personal municipal per cápita, % de cobertura de los servicios públicos) ( tamaño vertical y horizontal de la estructura administrativa) (reglamentación y actualización)
- Medir el logro de metas (eficacia)
- Medir la productividad del municipio (eficiencia) en sus acciones
- Medir el grado de inclusión de la ciudadanía local en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las acciones públicas municipales..

## Metodología:

Para este proyecto de investigación, emplearemos la encuesta como instrumento cuantitativo para los 84 municipios del Estado de Hidalgo, el formato a utilizar se encuentra en los anexos de este documento.

Uno de los principales productos esperados con este trabajo es la obtención de una base de datos municipal de los municipios hidalguenses, donde esté reflejado cada uno de los desempeños.

## Bibliografía

- Arocena José (2001). "Globalización. Integración y desarrollo local". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Compiladores Vázquez B, Antonio y Madoery, Oscar. Rosario, Argentina. Editorial Homo Sapiens
- Boisier Sergio (2001). "Desarrollo local ¿de qué estamos hablando?". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Compiladores Vázquez B, Antonio y Madoery, Oscar. Rosario, Argentina. Editorial Homo Sapiens,
- Carrasco, Licea y Hernández Puente Francisco (1994) *El desarrollo humano sostenible y la seguridad: nuevas propuestas*. En *La Jornada*, 20 de junio de 1994
- Flamand Gómez, Laura (2007) *Proyecto de investigación: 2005 - 2007: Índice de Desarrollo Municipal. Una propuesta de evaluación dinámica para la sostenibilidad*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana Baja California Norte.
- Furtado, Celso (1999) *El capitalismo global*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Hornbeck, J. F., (2005) *Informe del CRS para el Congreso. El Tratado de Libre Comercio entre los EE. UU., Centroamérica y República Dominicana*. Washington, Congressional Research Service (CRS).
- Hornbeck, J. F., (2005) *Informe del CRS para el Congreso. El Tratado de Libre Comercio entre los EE. UU., Centroamérica y República Dominicana*. Washington, Congressional Research Service (CRS).
- <http://encuentos.wordpress.com/2008/03/25/declaracion-de-la-conferencia-intergubernamental-de-tbilisi-sobre-educacion-ambiental/> 8/07/2008
- <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000802/080240so.pdf> 8/07/2008
- <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005.htm> 2/06/2008
- <http://www.unctad.org/sp/docs/tb44d8.sp.pdf> 4/07/2008
- Incháustegui Romero Teresa (2000) *Desarrollo social*, en Laura Baca Olamendi, et. al., *Léxico de la política*, FLACSO, CONACYT, FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL y FCE, México 2000
- Levy, Santiago (1991) *Poverty Alleviation in Mexico, Documento de trabajo 679*, mayo de 1991, Oficina Regional para América Latina y del Caribe del Banco Mundial.
- Midgley, James. (1995) *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, Londres, Sage.
- Sunkel, Osvaldo (1963) El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del desarrollo Latinoamericano. *El trimestre económico*, Octubre-Diciembre de 1963.
- Sunkel, Osvaldo (1967). El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo. En *Revista de la CEPAL*, N' 1, Santiago de Chile
- Sunkel, Osvaldo y Paz P (1970) *El desarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, México, DF.
- Torcuato S. Di Tella, Hugo Chumbita, Susana Gamba, Paz Fajardo, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, 1ª. Edición, Ed. Ariel, Buenos Aires, 2004, 184.

Vázquez B, Antonio (2001). "Desarrollo endógeno". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Compiladores Vázquez B, Antonio y Madoery, Oscar. Rosario, Argentina. Editorial Homo Sapiens

### Reseñas Bibliográficas

Mtro. Israel Cruz Badillo

<b>Nombre completo del profesor</b>	M. en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal Israel Cruz Badillo
<b>E-mail:</b>	icruzcmq@yahoo.com.mx
<b>Teléfono oficina</b>	01 (771) 7-17-20-00 Ext. 5212
<b>Breve Currículum Vitae.</b>	<p><b>Formación Académica.</b> Actualmente se encuentra en el área de Investigación del cuerpo académico de Estudios Políticos Comparados</p> <p><b>Experiencia docente</b> Dos años, impartiendo cátedra en las materias de políticas públicas</p> <p><b>Experiencia profesional.</b> Secretario del Consejero Electoral del Municipio de Epazoyucan Hidalgo (2002) Colaborar en proyectos de investigación en el Colegio Mexiquense</p> <p><b>Participación en proyectos y eventos académicos.</b> Acreditación del PE en Ciencias Políticas y Administración Pública. Integrante del comité del Rediseño Curricular Integral de Programa Educativo (PE) de Ciencia Política y Administración Pública (CP y AP).</p> <p><b>Producción Académica y de investigación.</b> Ponencia; La contextualización local de los problemas públicos como alternativa de las políticas públicas en el desarrollo municipal. En el primer Congreso Regional de Migración y Desarrollo Local Artículo; <i>El desarrollo local logros y fracasos</i> en la Revista denominada Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades; Investigación; Índice del Desempeño del Gobierno Municipal (IDGM) en el estado de Hidalgo: 2008. Material didáctico de la asignatura de Teoría de Desarrollo: Gestión Local y Desarrollo.</p>

Mtro. Bernabé Lugo Neria

<b>Nombre completo del profesor</b>	M. en <b>Administración y Políticas Públicas</b> egresado del <b>Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE A.C.</b>
<b>E-mail:</b>	icruzcmq@yahoo.com.mx
<b>Teléfono oficina</b>	01 (771) 7-17-20-00 Ext. 5212
<b>Breve Currículum Vitae.</b>	<p><b>Formación Académica.</b> Actualmente se encuentra en el área de Investigación del cuerpo académico de Estudios Políticos Comparados y es Miembro del Colegio de Posgrado del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.</p> <p><b>Experiencia docente</b></p>

	<p>Dos años, impartiendo cátedra en las materias de Análisis Cuantitativo.</p> <p><b>Participación en proyectos y eventos académicos.</b></p> <p>Ha realizado los estudios de Opinión de Alumnos como parte de los estudios de Pertinencia y Factibilidad de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. A su vez, el informe de Alumnado para la Acreditación de la Licenciatura.</p>
--	--

## Cuadros y gráficos

Cuadro 1. Marginación en los municipios hidalguenses 2000 y 2005

<b>Grado de Marginación</b>	<b>No. de municipios 2005</b>	<b>%</b>	<b>No. de municipios 2000</b>	<b>%</b>
Muy bajo	8	10%	8	10%
Bajo	19	23%	19	23%
Medio	19	23%	16	19%
Alto	32	38%	32	38%
Muy alto	6	7%	9	11%
Total	84	100%	84	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAPO 2000 y 2005

Cuadro 2. Estadísticas descriptivas del idmb en hidalgo

Media	0.51284405
Mediana	0.49525
Moda	0.498
Rango	0.3522
Mínimo (Pacula)	0.3323
Máximo (Pachuca)	0.6845

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INAFED 2005

Cuadro 3. IDBm en Hidalgo

<b>Nivel de desarrollo</b>	<b>INTERVALO</b>	<b>FREC.</b>	<b>%</b>
Muy bajo	mayor a	0	0%
Bajo	mayor a	0.2	8
Medio	mayor a	0.4	57
Alto	mayor a	0.6	19
Muy alto	mayor a	0.8	0
TOTAL		84	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INAFED 2005

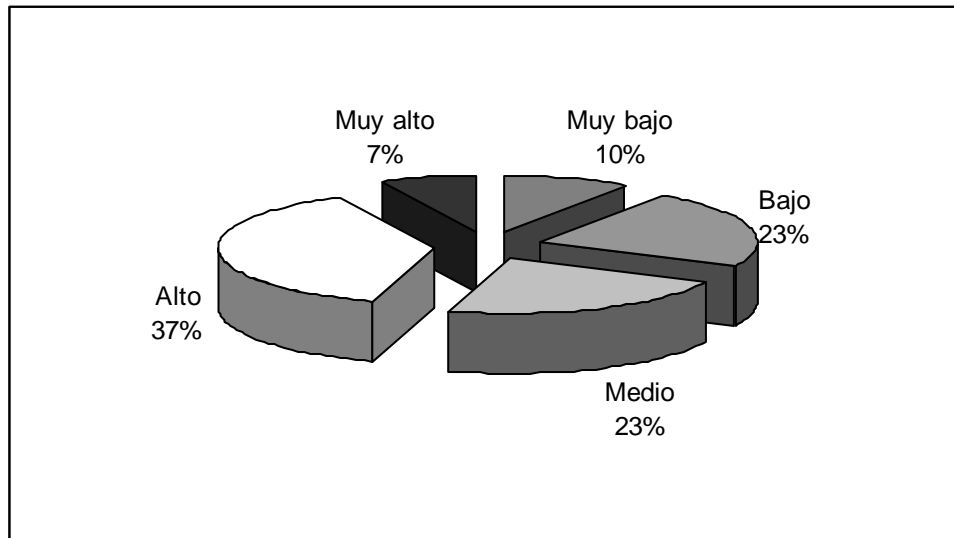
Cuadro 4. Comparativo de indicadores de desarrollo

los más desarrollados	<b>Clasificación del Img</b>		<b>Clasificación del IDMb</b>	
	Pachuca de Soto	-1.79005	Pachuca de Soto	0.6845
	Mineral de la Reforma	-1.71098	Mineral de la Reforma	0.6651
	Tepeapulco	-1.52171	Tizayuca	0.6593
	Tlanalapa	-1.46248	Tepeapulco	0.653
	Tula de Allende	-1.3796	Atitalaquia	0.646

	Tizayuca	-1.35127	Tolcayuca	0.6388
	Atitalaquía	-1.28821	Tlahuelilpan	0.6361
	Progreso de Obregón	-1.24023	Villa de Tezontepec	0.6293
	Tulancingo de Bravo	-1.21726	Atotonilco de Tula	0.6263
	Emiliano Zapata	-1.19295	Tlaxcoapan	0.6251
los menos desarrollados	Tlahuiltepa	0.89131	Tlahuiltepa	0.4098
	Pisaflores	0.94186	San Bartolo T.	0.4004
	La Misión	0.99909	Tianguistengo	0.3998
	Pacula	1.06177	Huautla	0.398
	Tianguistengo	1.17661	Atlapexco	0.392
	Yahualica	1.32319	Huehuetla	0.3798
	Xochiatipan	1.47505	Yahualica	0.3777
	Tepehuacán de G.	1.48039	La Misión	0.3771
	Huehuetla	1.67769	Xochiatipan	0.3606
	San Bartolo T.	1.84992	Pacula	0.3323

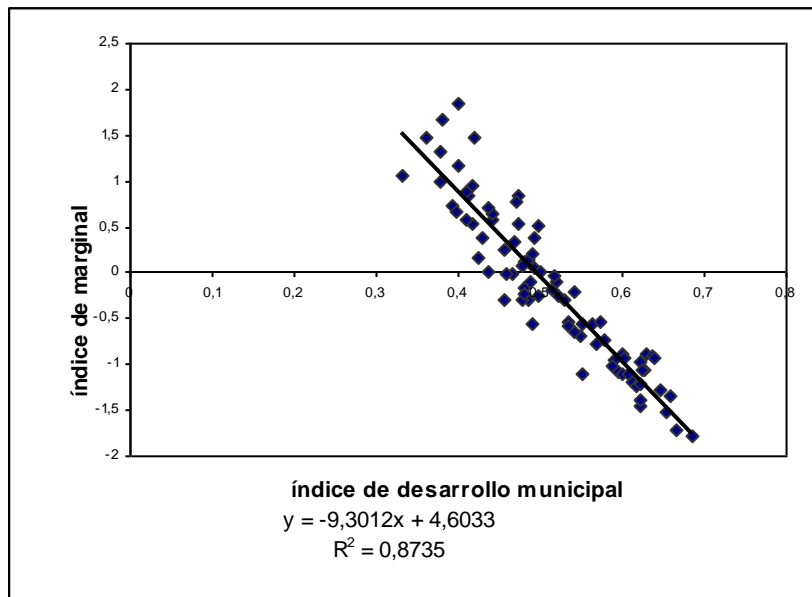
Fuente: elaboración propia a partir de CONAPO 2005 e INAFED 2005

Gráfica 1. Marginación en los municipios hidalguenses 2005



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CONAPO 2005

Gráfica 2. Relación entre el IMG y el IDMb en los municipio hidalguenses



Fuente: elaboración propia a partir de CONAPO 2005 e INAFED 2005

## Resumen

El presente trabajo representa un primer intento en la elaboración de indicadores que nos permita medir y observar las condicionantes del Desarrollo Local (DL) en el Estado de Hidalgo de los 84 municipios que lo conforman. Con la finalidad de alcanzar éste propósito, el documento se divide en cuatro apartados de análisis que a continuación se harán alusión a cada uno ellos. En primer lugar, se explora la idea de lo qué es desarrollo en el ámbito académico; asimismo, presentar las tipologías de mismo. Por tanto, es necesario diferenciar la noción del desarrollo de otros conceptos con los que comúnmente se le asocia o se le ha confunde, por citar algunos ejemplos: progreso, industrialización, crecimiento, innovación, entre otros. Igualmente, para conseguir este objetivo es necesario indagar la relación que existe entre el desarrollo, crecimiento y subdesarrollo, términos que están muy vinculados entre sí.

En segundo término, se define la noción de los indicadores siendo la siguiente: son parámetros que contienen información que reflejan la evolución de los condicionantes estudiados hacia el logro de mejores oportunidades de desarrollo local, dependiendo de los sub indicadores que los conformen. Aunado a esto, se enlistan los dos más utilizados en el Desarrollo Local siendo estos **el Índice de Marginalidad (IMg)** es una medida sencilla y sintética que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que comprometen la calidad de vida de la población **y el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb)** su finalidad es ordenar a los municipios según su nivel de desarrollo, como resumen del grado al que cada municipio ha logrado aprovechar su potencial y se da a conocer el panorama general que experimentan los 84 municipios hidalguenses con los indicadores antes mencionados.

Además, se realiza un comparativo entre **el Índice de Marginalidad (IMg) y el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb)**. Evidenciando que ambos indicadores coinciden en los municipios más desarrollados de la entidad, así como con los menos desarrollados. Por tanto, la vinculación entre el IMg y el IDMb y es casi perfecta aunque los dos utilizan relativamente diferentes subíndices para su integración. En tercer lugar, se presenta la propuesta metodológica para la construcción del Índice del Desempeño de la Gestión Municipal (IDGM) el cual versa sobre cuatro sub indicadores, del desempeño y son: el

financiero, el administrativo, el social y el desempeño del desarrollo local. Finalmente, con apoyo en los dos anteriores se ingresa a observar la relación entre el desarrollo local, cuantificado con los distintos índices, y el Índice del Desempeño de la Gestión Municipal<sup>5</sup> propuesto en esta investigación; formulando algunas reflexiones sobre los posibles aportes de los Indicadores para el desarrollo local en el estado de Hidalgo.

---

<sup>5</sup> Esto es el económico, el social (IMg), el Administrativo, el financiero, el sustentable y el endógeno (IDMb)