



**Actores e instituciones en el desarrollo.  
Deducción desde la región  
Centro Bajío de México**

Juan Antonio Rodríguez González,  
Jesica María Vega Zayas y  
Daniel Tagle Zamora (coords.)

México: Universidad de Guanajuato Campus León  
y Miguel Ángel Porrúa, 2014

**Fernando Camacho Sandoval**

Subsecretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial e  
integrante del Subcomité y Secretario de Actas de Aguascalientes

Recepción: 6/noviembre/2014 Aceptación: 5/marzo/2015

¿Por qué hay países ricos y países pobres? ¿Por qué dentro de ellos hay regiones más prósperas que otras? ¿A qué se debe que en una misma región, como la Centro Bajío de México —de acuerdo con la delimitación de estudios de este libro— se presentan distintos niveles de desarrollo, y en particular de desarrollo humano?

Las teorías del crecimiento y del desarrollo son tan antiguas como al menos el famoso libro de Adam Smith *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, publicado en 1776. Los aspectos macro del crecimiento fueron la principal preocupación de los grandes economistas clásicos Adam Smith, Thomas Malthus, Stuart Mill, David Ricardo y Carlos Marx. En los siglos XIX y XX, a estos autores siguieron muchos más que han enriquecido ambas teorías desde diferentes latitudes, diversas perspectivas y, desde luego, ante grandes acontecimientos y transformaciones sociales, políticas y económicas.<sup>1</sup>

En los inicios del siglo XXI estas preguntas siguen vigentes y han sido una veta inagotable no sólo para el pensamiento económico, sino también para otras ciencias sociales que han tratado de conocer las causas de estas diferencias y desigualdades en el desarrollo y crecimiento, que permanecen y se acentúan.

Hoy, en un mundo globalizado, con una tercera revolución tecnológica digital y de comunicaciones que no termina de mostrar sus alcances a medida que transforma la noción del tiempo y el espacio, gran parte de la población mundial vive en condiciones de pobreza no sólo en los países subdesarrollados sino también el

<sup>1</sup> Para una revisión de estas teorías puede verse un breve pero excelente libro de Anthony Thirlwall, *La naturaleza del crecimiento económico* (Fondo de Cultura Económica, México, 2003).

mundo desarrollado. Aunque la historia reciente muestra que algunos países subdesarrollados grandes y pequeños han logrado reducir sus niveles de pobreza en las últimas décadas, los hay desarrollados que hoy presentan un deterioro significativo en su nivel de vida.

¿Qué está pasando en el interior de estos países? ¿Cuál es su relación con otros dentro del mercado global? ¿Qué están haciendo sus actores? ¿Cómo son sus instituciones? El libro *Actores e instituciones en el desarrollo. Deducción desde la región Centro Bajío de México*, como su título lo sugiere, se inscribe dentro de una amplia y rica temática mediante el estudio de un conjunto de municipios y localidades que comparten un contexto geográfico y social específico. Está conformado por siete capítulos escritos por diez autores con diferentes temas y escalas de análisis que tienen en común, de acuerdo con su presentación, “plantear la necesidad de ampliar la visión de las teorías ortodoxas que privilegian el crecimiento económico sobre el desarrollo” (p. 5).

La premisa que comparten los trabajos de este libro es que el desarrollo no es sólo crecimiento económico sino un proceso multidimensional que comprende diferentes aspectos y factores que se combinan y permiten una mayor calidad de vida o un nivel más alto de bienestar. En él se abordan aspectos como el papel de las exportaciones en el desarrollo local, la calidad de los gobiernos municipales, las desigualdades de género, la sustentabilidad hídrica, la equidad en la salud y la seguridad, que pueden considerarse como causas y efectos del desarrollo en un sentido más amplio o heterodoxo, para utilizar la visión de los autores.

El eje transversal de los trabajos es el índice de desarrollo humano, como punto de referencia teórico y práctico para el análisis y la medición de la heterogeneidad de los niveles de desarrollo en la región. Este índice, propuesto por las Naciones Unidas en 1990, integra tres dimensiones básicas: salud, educación e ingreso, con lo cual es posible medir y observar las diferencias entre países, regiones, estados, municipios y localidades en el caso de México.

Lorena Álvarez-Castañón toma cuatro municipios de la región donde se han instalado plantas manufactureras de las ramas automotriz y aeronáutica para mostrar que la inversión extranjera directa (IED) tuvo un impacto marginal en el crecimiento económico, y menor aún en el desarrollo local, definido como un “proceso más amplio de transformación económica, social y ambiental que se genera como respuesta de las regiones y ciudades a los desafíos de la competitividad y en que *los actores locales* adoptan estrategias e iniciativas orientadas a mejorar el bienestar de la sociedad local” (p. 16).

Desde esta perspectiva, entonces, la ecuación se invierte: es el liderazgo de esos actores nacionales, regionales o locales, así como la naturaleza de sus instituciones, lo que permite que la IED sea un complemento útil al ahorro interno, para estimular

el crecimiento económico y hacer que se convierta en desarrollo. De ahí que la autora enfatice entre sus propuestas la necesidad de valorar el capital territorial y las redes de colaboración para potenciar la integración económica, social, ambiental, cultural y política de la región en estudio.

Precisamente Alex Caldera y Roberto Reyes, en su capítulo sobre “Calidad del gobierno en la región Bajío”, ponen atención en las condiciones institucionales para el desarrollo humano, entre las cuales destaca la capacidad del gobierno local como actor estratégico del territorio. Señalan que la calidad de los gobiernos municipales no siempre depende de la cantidad de recursos económicos, materiales y humanos que tengan, sino de la arquitectura institucional de las formas de gestión, que permiten que los procedimientos gubernamentales se lleven a cabo en condiciones de equidad e imparcialidad.

De los temas que tratan, hay dos que son centrales. El primero es el diseño institucional vigente en el país, que determina periodos de gobiernos municipales trianuales, cabildos sin representación social, poco profesionalizados, que no hacen ningún contrapeso, lo que limita la rendición de cuentas y una actuación más responsable. El segundo es la reducida participación ciudadana en la gestión pública, lo cual provoca que los gobiernos municipales se reinventen cada tres años.

Estos autores señalan la necesidad de un cambio institucional en que se reduzca la concentración del poder mediante una gobernanza más democrática y una gestión pública que promueva la participación más activa de los actores locales. En este aspecto, se registran avances importantes en la investigación, pero sin duda existe todavía un amplio —y espero que no tan largo— camino que recorrer.

María Áurea Velerdi, en su capítulo sobre “El desarrollo humano desde el género”, nos recuerda que los beneficios del desarrollo se distribuyen de manera desigual entre los factores de la producción y los diferentes grupos sociales, en particular entre hombres y mujeres. Menciona que esta desigualdad es intrínseca a un modelo de desarrollo en el cual todo trabajo que esté fuera del mercado no es considerado trabajo y, por lo tanto, no es remunerado. Aquí encontramos otro tema que trasciende al ámbito económico, que es la relación entre el trabajo fuera y dentro del hogar, entre el trabajo productivo y el reproductivo. El tiempo que hombres y mujeres le dedican a uno y a otro tiene que ver con cuestiones del mercado laboral, desde luego, pero también con la organización social, con la familia y las políticas de gobierno, entre otros factores. Por ello es un asunto que compete a la sociedad en su conjunto.

La autora encuentra que el índice de desarrollo humano y el de género son más altos en aquellos municipios con una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y donde el grado de escolaridad es mayor. Dos aspectos que re-

quieren la atención de las políticas públicas con una perspectiva de género, pero sin descuidar otros, como los ambientales, los de relación social y atención a la familia.

Daniel Tagle y Mario Fuente muestran la dicotomía entre el crecimiento económico registrado en el corredor industrial donde se concentra más de la mitad de la industria del estado de Guanajuato, formado principalmente por los municipios de León, Celaya, Salamanca e Irapuato, y la sustentabilidad medioambiental relacionada con el recurso hídrico. Documentan la sobreexplotación y el abatimiento de los mantos acuíferos que están en este corredor, además de la contaminación del agua derivada principalmente de las descargas que hacen la industria química y la curtidora en ríos de la región. Ambas situaciones contribuyen al desgaste de los ecosistemas y la merma en la calidad del agua para el consumo humano.

Sin duda el manejo del agua en esta región, y en todo el país, es un problema complejo que tiene que ver con las condiciones naturales y geográficas del país, pero también con un diseño político-institucional poco eficiente y la preferencia por la política económica frente a la social por parte de los gobiernos, como lo documentan los autores, al no haber un acceso universal al agua potable, alcantarillado y saneamiento en este corredor, lo cual incide fuertemente en el nivel de desarrollo humano. Proponen un cambio de paradigma que trascienda al ámbito académico y sea adoptado también por las instituciones de gobierno en el tema ambiental, lo cual implica replantear la distribución de competencias y responsabilidades del recurso hídrico con una visión sistémica entre economía, sociedad y medio ambiente.

Sin duda, el tema de la salud es un componente básico en las aspiraciones para lograr el ideal moderno del desarrollo. Así lo expresa Juan Luis Coronado, quien documenta las diferencias existentes con información detallada municipio por municipio de la región en estudio, respecto a los tres componentes que conforman los sistemas de salud: los factores condicionantes en la vida de la población, las necesidades expresadas en las enfermedades y la capacidad institucional para atenderlas.

De entrada, el autor nos comparte una reflexión de René Dubos, a quien considera un clásico en los temas de salud que deberíamos tomar en cuenta en términos de la definición del desarrollo: “Una ciudad con enormes, numerosos y visibles hospitales no habla bien de ella. Nadie quiere estar en ellos porque ello significa una situación de enfermedad y todo lo que ello implica” (p. 120). De ahí la importancia de contar con un hábitat que reúna condiciones como tener servicios básicos de calidad, acceso a la educación, vivienda digna, servicios públicos suficientes y de calidad, entre otras aspectos, que influyen en las condiciones de salud de la población, y por consiguiente en la demanda de servicios.

También nos alerta sobre el peso de la demografía en la situación actual y futura de los diferentes aspectos de la salud. Aquellas ciudades con altos índices de cre-

cimiento poblacional como Querétaro, Aguascalientes y León demandarán mayor equipamiento de salud, además de que son zonas metropolitanas y la población de otras localidades acude a ellas para tener este servicio. Por su parte, en términos de evolución de la pirámide poblacional, el grupo de adultos mayores es el de mayor crecimiento, lo cual en un futuro no muy lejano implicará un constante incremento en la demanda de servicios, por lo que uno de los retos que plantea el autor no es la construcción de grandes hospitales sino la reestructuración de la red de hospitales existentes y la inversión en un equipamiento adecuado y especializado, así como el fortalecimiento de una política de prevención duradera y de largo plazo.

Lograr un equilibrio entre necesidades y capacidades y cambiar el concepto de salud como un bien comerciable por el de un derecho que tenemos todos los ciudadanos son los retos que permitirán avanzar hacia un desarrollo más equitativo. Una vez más, este trabajo pone de manifiesto la necesidad de cambiar de paradigmas.

Jesica Vega Zayas analiza el tema del acceso a la justicia y señala que el problema de la región no es la inexistencia de las instituciones encargadas de impartir la seguridad, sino la calidad de la misma. Tal vez la reflexión que hace René Dubos en torno a la salud sirva para este tema: una ciudad llena de policías, cárceles y armas no habla bien de ella. Por ello, la solución no es a través del incremento en el gasto en este tipo de infraestructura y equipo sino en otros aspectos que son las causas de la falta de seguridad.

En resumen, el libro da cuenta de que el desarrollo, en el sentido más amplio, y en particular el desarrollo humano, es un proceso multidimensional y no está basado sólo en factores de crecimiento económico e ingreso. Las escalas geográficas desempeñan un papel importante, aunque no decisivo. Es dinámico, lo cual significa que no es lineal ya que puede haber involución o retroceso. Pero, sobre todo, es un proceso que depende en gran medida del papel de los actores, la naturaleza y el diseño de las instituciones que tiene cada uno de los países, regiones, estados, municipios o localidades. Este es el principal mérito de libro, ya que en todos los temas está presente esta hipótesis. Punto de llegada, pero también de salida para trabajos futuros.