

# “Agenda desde lo Local”: Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano

“Agenda desde lo Local”: Sustainable  
Development and Human Development

EDUARDO PÉREZ ARCHUNDIA\*  
ERNESTO DE JESÚS ARENAS ARÉCHIGA\*\*

## Resumen

En México se implementó el programa federal “Agenda desde lo Local” para certificar las buenas prácticas de los gobiernos municipales con la finalidad de coadyuvar al desarrollo local y al fortalecimiento institucional de los Ayuntamientos. Para el diseño de este programa se retomó la “Agenda 21”, que se fundamenta en el principio de desarrollo sostenible, donde

\* Colegio Mexiquense, A. C. Hacienda Jurica, Mz. 11, No. 212-A, Colonia Los Sauces V, Toluca, México, C.P. 50210. E-mail: eperarc@hotmail.com

\*\* Colegio Mexiquense, A. C. Miguel Hidalgo 426-21, Colonia San Buenaventura, Toluca, México, C. P. 50110. E-mail: ernesto.arenas@prodigy.net.mx.

uno de los elementos más importantes es el desarrollo humano. En este trabajo se valora la relación entre los resultados de la “Agenda desde lo Local”, a partir de una muestra de municipios y sus índices de Desarrollo Humano, marginación y desarrollo municipal. Los resultados muestran que estos índices no se correlacionan significativamente con los resultados generales de la “Agenda desde lo Local”, con lo cual se cuestiona la forma en que se traduce en políticas públicas y programas de gobierno los conceptos de desarrollo humano y municipal.

**Palabras clave:** agenda desde lo local, desarrollo sostenible, desarrollo humano, desarrollo municipal, marginación.

## Abstract

In Mexico the federal program “Agenda desde lo Local” was implemented to certify the good practices of municipal governments in order to contribute to local development and institutional strengthening of municipalities. For the design of this program took up the “Agenda 21” which is based on the principle of sustainable development, for which one of the most important components is human development. So, in this paper we evaluate the correlation between the results of the “Agenda desde lo Local” of a sample of municipalities and their rates of human development, marginalization and municipal development. The results show that these rates do not correlate significantly with the results of the “Agenda desde lo Local”, therefore we can question the way it is construed into public policies and government

programs the concepts of human and municipal development.

**Key words:** agenda desde lo local, sustainable development, human development, municipal development, marginalization.

## Introducción

Por su debilidad endémica, el municipio mexicano ha sido intensamente el centro de los análisis y preocupaciones de estudiosos y políticos. Estudios de caso, análisis comparados, investigaciones sectoriales y, en suma, todo tipo de iniciativas gubernamentales han puesto sobre la mesa la relevancia de los gobiernos locales como piedra de toque de cualquier esfuerzo para promover el desarrollo integral de las comunas, la conquista de mejores niveles de calidad de vida y aún la posibilidad de elevar la competitividad mexicana de cara al mundo global de nuestros días. El municipio mexicano no termina de madurar y modernizarse institucionalmente para cumplir con las expectativas previstas en los diferentes ordenamientos legales. Los municipios metropolitanos, y otros mayores, han transitado hacia la modernidad tanto por decisión propia como por exigencia ciudadana, a veces con ejemplos notables de innovación y calidad; pero la mayoría presenta padecimientos crónicos, como politización excesiva de sus funciones administrativas, baja capacidad recaudatoria, ausencia de procedimientos ágiles y transparentes para la gestión y otorgamiento de servicios, permisos y licencias y, sobre todo, una notable inmovilidad para planear su futuro con imaginación y capacidad realizadora.

De ahí que el Gobierno Federal, a través del Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), creó el Programa “Agenda desde lo Local” como un instrumento que coadyuva al fortalecimiento municipal, a partir de una metodología que, en primera instancia, le aporta elementos a los ayuntamientos para realizar un *autodiagnóstico* que les permita identificar áreas de oportunidad para luego implantar programas de mejora continua. En un siguiente paso, se realiza una verificación del autodiagnóstico para cotejar la coherencia entre el mismo y las evidencias documentales con que cuenta el ayuntamiento involucrado.

El Colegio Mexiquense A. C. participó como Instancia Verificadora en el año 2011. En este artículo analizamos las relaciones entre los resultados obtenidos de dicha *verificación* y los índices de marginalidad, desarrollo humano y desarrollo municipal, para demostrar que los gobiernos locales con un desarrollo institucional inmaduro son una de las causas del atraso de nuestras comunidades. En la primera parte del trabajo se hace una revisión de la metodología de la Agenda desde lo Local, así como de su referente conceptual, que es la noción del Desarrollo Sostenible propuesto por la Organización de las Naciones Unidas. En la segunda parte se explica el procedimiento estadístico utilizado para correlacionar los resultados de la verificación en 36 municipios del Estado de México y tres índices: de Marginación, de Desarrollo Humano y de Desarrollo Municipal. Finalmente, se muestran los resultados de las correlaciones para dar pie a su análisis desde el referente conceptual principal, el desarrollo sostenible y los referentes pragmáticos de las administraciones municipales.

## Elementos conceptuales

En México, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal retoma la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas para elaborar el programa “Agenda desde lo Local”, que consiste en una metodología para certificar la calidad del desempeño de las administraciones municipales mediante la medición del cumplimiento de sus funciones y responsabilidades en torno a cuatro cuadrantes: desarrollo institucional, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental. En cada cuadrante se encuentran a su vez distintos indicadores de desempeño con parámetros que especifican el tipo de evidencia que se debe recabar. El espíritu de la Agenda desde lo Local es que los municipios identifiquen las áreas de oportunidad para mejorar su gestión. Esta metodología no evalúa ni califica; lo que pretende es certificar aquellos municipios que están cumpliendo con un estándar mínimo de buenas prácticas institucionales. Por vía de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) y otras instancias, este programa se ha probado en el ámbito internacional, aplicándose en gobiernos locales de Centro y Sur de América, así como en Rusia, Egipto y Afganistán, entre otros.

La implementación del programa consta de cuatro etapas:

*Primera Etapa.* Inicia con un cuestionario que se hacen los gobiernos municipales llamado Autodiagnóstico, que en la versión 2011 constaba de 270 preguntas (parámetros) sobre 39 temas (indicadores). Las respuestas se basan en un sistema de semáforo, que asigna el color verde a las prácticas mínimamente

aceptables, amarillo a las prácticas por debajo de lo aceptable y rojo a las prácticas municipales inaceptables.

*Segunda Etapa.* La Verificación consiste en constatar que el autodiagnóstico elaborado por el municipio corresponde con las evidencias documentales que presenta. Este trabajo lo realiza una institución de enseñanza superior, cuyos estudiantes y maestros se trasladan al municipio para observar dicha documentación. Es aquí donde se inserta la participación del Colegio Mexiquense, A. C. como instancia verificadora, institución de la que formamos parte los autores de este trabajo y gracias a lo cual se tuvo acceso a los resultados en el Estado de México del programa 2011.

*Tercera Etapa.* De los resultados de la Verificación se conoce cuántos indicadores verdes obtuvo el municipio.

*Cuarta Etapa.* Los Resultados de las verificaciones son expuestos en la Red SIGLO (Sistema de Información de los Gobiernos Locales), al cual accede el Consejo Nacional desde lo local y otorga a los municipios participantes un Certificado por cada indicador verde alcanzado.

A los municipios que logran obtener los 39 indicadores en verde se les otorga, además, el “Premio Nacional al Desarrollo Municipal”. Con este programa se espera que no sólo aquellos municipios que obtengan el Premio Nacional evolucionen, sino todos los que participan en la Agenda desde lo Local. Este interés por promover el fortalecimiento de los municipios por parte del gobierno federal, se complementa con el de instituciones académicas, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.,

que desde 2001 ha llevado a cabo el Premio de Gobierno y Gestión Local, el cual tiene entre sus propósitos constituir una ventana hacia las políticas públicas de los gobiernos municipales de México, que posibilite el aprendizaje e intercambio de experiencias. Con la entrega de este premio se ha podido constatar un amplio espectro de prácticas de gobierno ingeniosas, bien diseñadas, innovadoras y de gran participación, pese a las limitaciones financieras y técnicas que existen en los ayuntamientos (Guillén y Rojo 2010).

Si los gobiernos locales se preocupan por impulsar la mejora continua de la calidad de vida de los ciudadanos mediante su propio fortalecimiento como órganos gestores, aumenta su capacidad para impulsar la planeación estratégica local. Ahora bien, si se espera que un municipio que innova y certifica su actuar gubernamental se convierta en una administración local más eficiente, se debe revisar el origen conceptual de programas como los antes mencionados para vislumbrar el eje sobre el que giran, para así comprender los fines que pretenden alcanzar. Para el caso de la Agenda desde lo Local, la Agenda 21 Local funge como fuente de inspiración y se fundamenta en el concepto de Desarrollo Sostenible.

Desde 1992, la Organización de las Naciones Unidas ha señalado al gobierno local como un importante factor para conducir a las ciudades hacia el Desarrollo Sostenible de forma integral. Los municipios deben integrar las cuestiones económicas, sociales y ambientales en la formulación de planes y que la ciudadanía participe en la toma de decisiones (García 2004). El Desarrollo Sostenible pretende crear un modelo económico capaz de generar riqueza

y bienestar, al tiempo que promueva la cohesión social e impida la destrucción de la naturaleza. Este modelo considera los problemas que en el largo plazo pudieran provocar las acciones presentes, no solo desde la óptica ambiental sino también en lo referido al impacto económico y social sobre las comunidades (Villegas 2002). De ahí que hablar de Desarrollo Sostenible exige dirigir la atención sobre el Desarrollo Humano, entendiéndolo como un indicador del efecto provocado por la evolución de las administraciones municipales sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Cabe señalar que no se quiere reducir el Desarrollo Sostenible a las mediciones del Desarrollo Humano; lo que pretende este trabajo es analizar la relación que existe entre los resultados obtenidos por los municipios en un programa que se fundamente en la promoción del desarrollo sostenible y, específicamente, en los indicadores de desarrollo humano, donde se esperaría encontrar el reflejo de la implementación de dicho modelo.

El Desarrollo Humano hace referencia a “un desarrollo que no solamente genera crecimiento económico sino que distribuye sus beneficios equitativamente; que regenera el ambiente en lugar de destruirlo; que potencia a las personas en lugar de marginarlas” (PNUD 2002: 50). Así, el Desarrollo Humano otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades para participar en las decisiones que les afectan. Bajo esta perspectiva, los municipios son la instancia territorial más adecuada para diseñar la estrategia económica y social para un desarrollo territorial equilibrado, duradero y armónico (Villegas 2002: 67), que responda con precisión a las necesidades particulares de los grupos sociales coexistentes en el territorio municipal. En la medida en que

la acción pública local sea capaz de promover el desarrollo se podrá pensar en un grado de autonomía relativa de lo local frente a lo nacional, que revalore su gestión frente a la comunidad (Cabrero 2005). Por ello su papel debe cambiar, el municipio no puede seguir siendo entendido como "la forma en que los estados descentralizan los servicios públicos" (Reyes 2003: 363). La capacidad de gestión del municipio puede llegar hasta la búsqueda de subvenciones, la desreglamentación y liberalización de la actividad empresarial local y la creación de infraestructura local necesaria para el desarrollo. Pero sobre todo, en la articulación de los sectores de la sociedad que participan en y del desarrollo local. Si hay ausencia o debilidad en las relaciones horizontales entre actores económicos, autoridades locales y otros grupos sociales del territorio, todas las acciones emprendidas serán insuficientes.

Desafortunadamente, en México se enfrenta el problema de la libertad del municipio como una simple autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario que éste goza jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro al que pertenezca. La autonomía administrativa del municipio se subordina, en virtud de su extensión, a las facultades que las constituciones de los estados miembros le asignen en los ramos que no correspondan al nivel federal. En lo que se refiere a la autonomía hacendaria, las potestades del municipio consisten en aprobar el presupuesto de egresos y proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras de la propiedad inmobiliaria; en cambio, son las legislaturas locales las que ejercen la potestad tributaria a nivel municipal ya que pueden expedir leyes impositivas, pero a la

vez este poder tributario se encuentra limitado por la Constitución federal y los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad, dado que todo impuesto conforme a ésta debe decretarse en una ley, así el ayuntamiento que carece de un órgano legislativo se convierte en un órgano administrativo (Reyes 2003).

Pese a estas limitantes, los municipios son quienes conocen de cerca los problemas económicos y sociales de la comunidad, por lo que deberían ser ellos quienes formulen los planes para adoptar las medidas necesarias (Reyes 2003: 365). El municipio se significa como un recurso valioso para interactuar con la comunidad local y dar respuesta a sus necesidades económicas y sociales, aun cuando esté reducido a un ente administrativo que no puede proporcionar igual acceso a las oportunidades de desarrollo (Covarrubias 2004). De acuerdo con Covarrubias (2004), el bienestar de la sociedad se alcanza en la medida en que el Estado garantiza la distribución justa de la riqueza y los individuos reciben una igualdad en las condiciones materiales de vida. Desde esta perspectiva, el Estado hace uso de recursos políticos, jurídicos, económicos y sociales que permiten afrontar las necesidades sociales. Siguiendo a Amartya Sen, la responsabilidad del Estado consiste en establecer condiciones equitativas en el acceso a oportunidades económicas, sociales y políticas, con lo cual se privilegia el papel del individuo en la determinación de su propio desarrollo (Cit. en PNUD 2002: 50).

Los resultados de la gestión de los gobiernos municipales tienen como beneficiaria directa a la comunidad; sin embargo, para velar por el desarrollo de sus espacios sociales, productivos y territoriales, los ciudadanos deben

participar permanentemente en las acciones gubernamentales. De tal forma, ellos mismos deben identificar sus necesidades y de manera organizada darlas a conocer a las instancias del gobierno local, mientras que el deber de éstas es dar atención a los requerimientos de la comunidad a través de proyectos de desarrollo (Madriz *et al.* 2006). Desafortunadamente, el desinterés de la población ante los asuntos públicos ha favorecido que durante años se consolidara una separación tajante entre la política económica y la política social, lo que además se traduce en una subordinación de la segunda a la primera. Hace algunas décadas la preocupación por el bienestar social era central a casi todas las entidades públicas; ahora la política social se ha separado y solamente secretarías como Sedesol, Salud y Educación se especializan en estos asuntos (Boltvinik 2006: 329). Pese a los empeños de estas instancias, la pobreza siguió siendo la realidad estructural de millones de mexicanos, debido a que la política social ha sido predominantemente de dos tipos: asistencial y clientelar. Desde el primer enfoque, sólo se desarrollaron programas y políticas que si bien atendían las necesidades urgentes de los grupos sociales más empobrecidos, lo hacían sin considerar sus causas estructurales. Por lo tanto, no contribuyeron a crear las condiciones para que los beneficiarios de dichos programas se hicieran de los elementos para superar su propia pobreza. Desde el segundo enfoque, ese universo de beneficiarios se convirtió en una clientela electoral capaz de ser movilizadada en función de las necesidades políticas del grupo gobernante.

Con la adopción de la noción de Desarrollo Sostenible se pone sobre la mesa la necesidad de impulsar un desarrollo integral y transversal

a los aspectos económico, social, ambiental y público. Se piensa que impulsar el desarrollo sustentable significa “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las próximas para atender sus propias necesidades” (Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo 1992). Tal planteamiento involucra tres supuestos:

- a) Todas las generaciones deben tener al menos el mismo nivel de bienestar.
- b) Es necesario evitar que la generación actual desvíe recursos de usos futuros.
- c) El desarrollo económico debe incluir al medio ambiente y a la sociedad.

Con estos elementos se propone que cada proyecto o programa público y cada inversión privada o social contenga metas de responsabilidad para cada uno de los aspectos mencionados. Se propone la incorporación del Estado por varias razones: en primer lugar, porque es el espacio político en el que los diferentes actores y grupos políticos dirimen y negocian sus conflictos e intereses, al mismo tiempo que imprimen un sentido al desarrollo de una comunidad. Precisamente es en este espacio donde se pueden definir políticas de Estado; es decir, políticas de largo aliento que pueden reorientar el desarrollo de un país. En segundo lugar, debemos entender al Estado como gobierno, toda vez que las instancias técnicas de la administración pública son las responsables de operar las políticas de Estado, por lo cual también para el sector público se deben definir metas de responsabilidad. Por ello es que en buena medida la Agenda desde lo Local define un conjunto de indicadores y parámetros que permiten evaluar el desarrollo institucional de cada ayuntamiento.

## Método

El objetivo es analizar la correlación existente entre el Índice de Agenda Desde lo Local (IADL) y el Índice de Marginación (IM), Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) e Índice de Desarrollo Humano (IDH). El contexto en el que se llevó a cabo el estudio fue en 36 de los 125 municipios del Estado de México que participaron voluntariamente en el programa "Agenda desde lo Local" durante 2011. Debido a que los resultados obtenidos por los municipios no pueden ser dados a conocer por políticas de confidencialidad que determinan el actuar de los colaboradores del Colegio Mexiquense A. C., como instancia verificadora, dichos resultados se transformaron en una variable escalar (Índice de Agenda Desde lo Local), que sin dar a conocer los logros de cada municipio en el programa pudiera ser utilizada para el análisis estadístico. Este índice se construyó de la siguiente forma:

$$IADL = ((n^1/12) + (n^2/8) + (n^3/11) + (n^4/8))/4$$

En donde:

IADL= Índice de Agenda Desde lo Local  
 n<sup>1</sup>= Número de indicadores certificados en verde en el cuadrante 1  
 n<sup>2</sup>= Número de indicadores certificados en verde en el cuadrante 2  
 n<sup>3</sup>= Número de indicadores certificados en verde en el cuadrante 3  
 n<sup>4</sup>= Número de indicadores certificados en verde en el cuadrante 4

El denominador representa el número de indicadores que componen cada cuadrante.

El IADL, estará compuesto entonces por cuatro subíndices:

- a) Subíndice de Desarrollo Institucional (SIADL 1)= n<sup>1</sup>/12
- b) Subíndice de Desarrollo Económico (SIADL 2)= n<sup>2</sup>/8
- c) Subíndice de Desarrollo Social (SIADL 3)= n<sup>3</sup>/11
- d) Subíndice de Desarrollo Ambiental (SIADL 4)= n<sup>4</sup>/8

Se consideraron cuatro variables para el estudio: Índice de Marginación (IM), Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB), Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Agenda desde lo Local (IADL). El IM es una medición de las carencias que padece la población en materia de educación, vivienda, distribución de la población e ingresos. Las cifras que se utilizaron son las ofrecidas por el Consejo Nacional de Población a partir de los datos del Censo de Población 2010. El IDMB mide el nivel y la sostenibilidad del desarrollo de los municipios, el cual se conforma por cuatro indicadores: desarrollo institucional, económico, social y ambiental. Esta estimación fue realizada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en 2005. El IDH es una medida de potenciación (PIB per cápita, matriculación, alfabetización y esperanza de vida) que indica que los individuos, cuando disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas, están en condiciones de aprovechar otras muchas opciones. Para estos efectos se retoma la última estimación realizada en el año 2000 por el Consejo Nacional de Población. Por último, el IADL es una conversión de los resultados obtenidos durante 2011 por los municipios mexiquenses en el programa "Agenda desde lo Local" a un índice que tiene valores de 0 a 1, el cual manifiesta el grado de cumplimiento de estándares mínimos aceptables de la gestión gubernamental.

El coeficiente de Pearson se obtuvo por medio de una hoja de cálculo con la siguiente fórmula:

$$r = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x - \bar{x})^2 \sum(y - \bar{y})^2}}$$

La muestra es pequeña (36 municipios), y se considera pueda incidir sobre la efectividad de la correlación, pues la Ley de los grandes números indica que tendencias débiles son muy improbables, desde la hipótesis nula, en grandes masas de datos, mientras que tendencias fuertes pueden ser relativamente débiles en un tamaño pequeño de muestra.

Para interpretar la significación del coeficiente de Pearson, se calculó la *proporción de variabilidad compartida*, la cual se define como el cuadrado del coeficiente de correlación. Así se puede interpretar que la proporción de varianza refleja el porcentaje de elementos que comparten dos variables.

### Resultados y conclusiones

El primer cálculo que se realizó fue la correlación entre el IM, IDMB e IDSH, los cuales mostraron una significativa relación entre sí:

	Coficiente Pearson	de	Proporción de variabilidad compartida
Correlación entre IM e IDMB	-0.983830649		0.967922
Correlación entre IM e IDH	-0.944228636		0.891567
Correlación entre IDMB e IDH	0.934623765		0.873521

Tabla 1. Correlación entre los índices de Marginación, Desarrollo Municipal Básico y Desarrollo Social y humano.

La marginación y el desarrollo municipal básico comparten, en sentido negativo, el 96% de elementos, es decir, que cuando la marginación baja, el desarrollo municipal básico aumenta. La relación entre el índice de marginación y el índice de desarrollo humano también tiene una fuerte correlación negativa, con un 89% de elementos comunes que se movilizan en distinta dirección. Así, cuando la marginación aumenta, el desarrollo humano disminuye. En cuanto a la relación entre desarrollo municipal básico y desarrollo social y humano, ésta es significativa en un 87%, con un sentido positivo. Entonces,

cuando aumenta el desarrollo municipal, ocurre lo mismo con el desarrollo humano.

El siguiente cálculo realizado fue la correlación del IADL con los tres índices citados. El resultado obtenido indica que existe una relación poco significativa entre estas variables: 18% de correspondencia entre los elementos del IM y el IADL, 20% de elementos comunes entre el IDMB y el IADL; en tanto el IDH y el IADL mantienen un 23%. Ningún índice (IM, IDMB, IDH) muestra una proporción de variabilidad compartida que llegue al menos al 25% con respecto al IADL.



	<b>Coficiente Pearson</b>	<b>de</b>	<b>Proporción compartida</b>	<b>de</b>	<b>variabilidad</b>
Correlación entre IM y SIADL 1	-0.413093877		0.170646		
Correlación entre IM y SIADL 2	-0.279271392		0.077992		
Correlación entre IM y SIADL 3	-0.475071101		0.225692		
Correlación entre IM y SIADL 4	-0.398147886		0.158521		
Correlación entre IM e IADL	-0.434035556		0.188386		

Tabla 2. Correlación entre el Índice de Marginación y el Índice de Agenda desde lo Local.

	<b>Coficiente Pearson</b>	<b>de</b>	<b>Proporción compartida</b>	<b>de</b>	<b>variabilidad</b>
Correlación entre IDMB y SIADL 1	0.432177633		0.186777		
Correlación entre IDMB y SIADL 2	0.291131663		0.084757		
Correlación entre IDMB y SIADL 3	0.509010974		0.259092		
Correlación entre IDMB y SIADL 4	0.405708662		0.164599		
Correlación entre IDMB e IADL	0.453933909		0.206055		

Tabla 3. Correlación entre el Índice de Desarrollo Municipal Básico y el Índice de Agenda desde lo Local.

	<b>Coficiente Pearson</b>	<b>de</b>	<b>Proporción compartida</b>	<b>de</b>	<b>variabilidad</b>
Correlación entre IDH y SIADL 1	0.432719249		0.187245		
Correlación entre IDH y SIADL 2	0.376362219		0.141648		
Correlación entre IDH y SIADL 3	0.514274081		0.264477		
Correlación entre IDH y SIADL 4	0.427120513		0.182431		
Correlación entre IDH e IADL	0.485489076		0.235699		

Tabla 4. Correlación entre el Índice de Desarrollo Social y Humano y el Índice de Agenda desde lo Local.

En lo que respecta a los Subíndices de la Agenda desde lo Local, la proporción más alta se presenta en el SIADL 3 (el cual se refiere a Desarrollo Social), en relación con todas las variables. Sin embargo, el resultado más alto es de 26% con el IDH, es decir que tampoco se encuentra una relación significativa con alguno de los cuadrantes abordados en la metodología de la "Agenda desde lo Local". A partir de estos datos, se puede inferir que los resultados de un municipio en la Agenda desde lo Local no pueden servir de referente sobre las condiciones de desarrollo social, la marginación o el desarrollo básico del municipio. Esta última condición es la que resulta más interesante para el análisis, puesto que el IDMB se conforma por los mismos cuatro cuadrantes del programa Agenda desde lo Local: desarrollo institucional, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental.

Los resultados anteriores manifiestan que el IDMB cuantifica elementos insuficientes para reflejar las condiciones de desarrollo de una localidad, puesto que si el programa Agenda desde lo Local analiza los elementos mínimamente aceptables de una administración municipal y éstos no se corresponden con el IDMB, entonces éste se presenta como un indicador poco efectivo, al menos en torno a los que participaron en el programa. Cabe hacer una precisión: pese a que algunos ayuntamientos hayan presentado problemas de organización y coordinación interna durante la verificación de evidencias para la Agenda desde lo Local que los llevaron a obtener un bajo número de indicadores certificados en verde, debe considerarse como una consecuencia del bajo nivel de desarrollo institucional y no como una variable extraña que estuviera lejos del control de la administración municipal. Por lo tanto, el

IADL contaría con mayor validez para hablar de desarrollo municipal por la riqueza de elementos que lo conforman en contraste con el IDMB.

El IDMB se compone de cuatro subíndices: la dimensión ambiental se conforma por dos indicadores: agua entubada y drenaje; la dimensión económica comprende el nivel de empleo y la producción bruta total; la dimensión institucional se determina por el esfuerzo tributario y la participación ciudadana. Por último, la dimensión social es el resultado de la tasa de mortalidad infantil y población con primaria terminada o más. Esto implica que se utilizan ocho indicadores para determinar el IDMB, mientras que en el caso del IADL se consideran 39 indicadores, los cuales contienen datos de 270 parámetros. Así puede entenderse que el IDMB no sea un reflejo fiel de las condiciones de desarrollo local, pese a que algunos autores como Martínez, Flamand y Hernández (2008) consideren que representa una medida más completa sobre el IM y el IDH del nivel de desarrollo social y económico de los municipios. Cabe mencionar que el IDMB es construido por el INAFED prácticamente desde las mismas fuentes que los índices de Marginación y de Desarrollo Humano, esto es, Censos y Conteos del INEGI, razón por la cual los coeficientes de correlación son altos. En tanto, el IADL está construido a partir de los resultados en el año 2011 para cada uno de los 36 municipios mexiquenses que participaron en el Programa. Esto explica porqué el IDMB se correlaciona con el IDH y el IM, en tanto que la correlación entre el IADL con los otros índices es de nivel medio. Debemos agregar que el IADL está reflejando la parcialidad de las políticas y programas municipales, los cuales no han logrado superar los enfoques asistencial y clientelar tradicionales. En los

municipios, el principio de desarrollo sostenible no está actuando como verdadero eje rector de las administraciones locales, puesto que una planeación municipal que se traduzca en acciones reales de desarrollo sostenible tendría que reflejarse en la mejora de educación, ingresos y salud de la población, no sólo en la protección del ambiente o la madurez del aparato administrativo.

La anterior afirmación puede sustentarse en los resultados de otras experiencias en torno a la implementación de Agenda 21. Un estudio realizado en comunidades de la Unión Europea indica que los resultados de la aplicación del programa dependen parcialmente de la estructura organizativa del Ayuntamiento y sus características políticas. Elementos como la comunicación con la comunidad, la promoción de la participación ciudadana y la estabilidad política inciden sobre los resultados de las acciones que emprenden los gobiernos locales (Prado y García 2009: 220). En Latinoamérica también encontramos la aplicación de esta metodología. En Chile lo denominan “Programa Eco-Región Agenda 21”.<sup>1</sup> Lo más relevante de dicha iniciativa es que desde 2002 fue la sociedad civil quien comienza a trabajar para dar respuesta al desafío que plantea el Desarrollo Sostenible, mediante el equilibrio del desarrollo económico, social y ambiental, en el marco de un ambiente ampliamente participativo. De esta experiencia resulta significativo el papel de la participación ciudadana para implementar la Agenda 21 y obtener resultados favorables en materia de Desarrollo Sostenible. No menos importantes son las prácticas de los gobiernos locales, como los municipios de Colima y

Veracruz en México que lograron certificarse bajo la norma ISO 9000: 2001, en el estándar mundial de gobierno denominado IWA-4, el cual se fundamenta en la metodología de la Agenda 21. Es factible que en ese sentido estén fallando las acciones emprendidas por los municipios mexicanos. El desarrollo local debe entenderse como un todo, en el que participan las instituciones de gobierno, las organizaciones civiles, la iniciativa privada, para alcanzar no solo un crecimiento económico, sino también consolidar la institucionalización de los programas y asegurar los recursos naturales, que en su conjunto llevarían al desarrollo social.

Si se pone en marcha correctamente una metodología de mejora continua basada en el Desarrollo Sostenible se pueden suponer ventajas para el municipio (mejor imagen de los servidores públicos), para el territorio (mejor calidad ambiental y se atrae inversión privada), para las empresas (se optimiza la gestión de sus recursos) y para los ciudadanos (mejor calidad de vida y se fomenta su participación) (García 2004: 6). Una mala operación de la más avanzada metodología llevará en el mejor de los casos a la obtención de indicadores positivos, sin atender los componentes medulares que detonan el desarrollo holístico del municipio al corto, mediano y largo plazo.

A modo de conclusión, se puede decir que las acciones implementadas por los municipios tienen un impacto discreto sobre el Índice de Desarrollo Humano debido a dos factores: uno obedece a los límites que en la práctica se establecen a la gestión del municipio, mientras el otro responde a sus limitaciones estructurales. El primer punto se refiere a que los estados y la federación, en materia de educación y salud, controlan la mayoría de programas y políticas

<sup>1</sup> La información referente a este programa puede ser consultada en la página web: <http://www.agendalocal21.cl>

públicas, mientras que el municipio reduce su labor al mantenimiento de instalaciones y apoyos menores, por lo cual los niveles de alfabetización y la mortalidad infantil que son componentes del IDH se escapan del ámbito de influencia de los municipios. El segundo punto es más complejo, debido a que entraña las profundas deficiencias de los ayuntamientos en cuanto a la institucionalización de su administración pública. Esto quiere decir que las acciones de los gobiernos locales responden, en mayor medida, a intereses de grupo y compromisos

adquiridos con poderes fácticos que a una agenda municipal integral y de largo plazo. Ante un panorama como éste, el municipio no puede consolidarse como un agente promotor del desarrollo económico local, las acciones de protección ambiental no se posicionan como eje transversal de las políticas públicas y el desarrollo social sigue entendiéndose desde una perspectiva asistencialista. Así, es imposible pensar en el Desarrollo Sostenible como sustento ideológico del gobierno municipal y en éste como promotor del Desarrollo Humano.

---

## Bibliografía

AleBoltvinik, J. 2006. "Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza". *Justicia, políticas públicas y bienestar social*. Hurtado, Santiago (Coord.). México: Universidad Nacional Autónoma de México. 315-342.

Cabrero, E. 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CNUMAD). 1992. *Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo*. En línea, disponible en: <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>

Covarrubias, J. de J. 2004. *La autonomía municipal en México*. México: Editorial Porrúa.

García, M. 2004. "La Agenda 21 Local: proceso y evaluación". *Revista Galega de Economía* 13: 1-21.

Guillén, T.; Rojo, P. 2010. *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Madriz, D. et al. 2006. "Ejes de desarrollo potencial de los

municipios Rafael Urdaneta y Junín, Estado Táchira, Venezuela". *Cayapa* 6,11: 129-148.

Martínez, S.; Flamand, L.; Hernández, A. 2008. "Panorama del Desarrollo Municipal en México. Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico". *Gestión y Política Pública* 17: 145-192.

Prado, J.; García, I. 2009. "Efecto de las estructuras organizativa y política del gobierno municipal en la organización social de la Agenda 21 Local". *Revista de Economía mundial* 21: 195-226.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Importancia del desarrollo humano: una base conceptual*. Panamá: PNUD.

Reyes, D. 2003. "Las entidades federativas en el Estado federal". *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. Palacios, Mariano (Coord.). México: Miguel Ángel Porrúa y Senado de la República. 345-385.

Villegas, J. L. 2002. "Desarrollo sostenible, capital social y municipio. Aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo". *Provincia* 9: 55-68.