

## El Gasto Público Municipal

Por lo que respecta al gasto público, se observa un incremento muy importante a lo largo de los últimos años. En 2005, el municipio ejerció un presupuesto de egresos de 641 millones 484 pesos, que representa el segundo presupuesto municipal más grande en el estado. Comparado con el que se ejerció en 1990 es 369% superior, y es un 155% superior al observado en 1997, lo cual es indicativo que el incremento se ha debido, sobre todo, a la mayor disponibilidad de recursos que generó el incremento de los fondos federales a estados y municipios como resultado de la creación del Ramo 033, pues de 1990 a 1997 sólo creció un 83%

Al analizar la composición del gasto público se observa que éste descansa, prácticamente sobre tres rubros en particular: el de Servicios Personales<sup>1</sup> que participa con el 35%; el Obras públicas y Acciones sociales<sup>2</sup> con el 29.9 y el de Servicios Generales<sup>3</sup> con el 9.4%.

Estos rubros concentran el 74% del total de los egresos. De menor participación es el Gasto en Adquisiciones de bienes muebles e inmuebles con el 7.3%, el de Subsidios transferencias y ayudas<sup>4</sup> con el 2.9% y materiales y suministros<sup>5</sup> que contribuye con el 2.6%.

Llama la atención el modo en que se modificó esta estructura de gasto con respecto al año 1990 cuando los Servicios Personales participaban con el 70%, y Obras Públicas y acciones con el 26.4%, es decir, prácticamente en estos dos rubros se resolvía el total del presupuesto.

Por otra parte, para conocer la magnitud y el impacto que tiene el gasto público municipal en la economía local, se integran los distintos rubros que lo componen en la llamada *Clasificación Económica*, de ahí, se observa que el 57.3% corresponde a Gasto Corriente<sup>6</sup>, esto es, a erogaciones en bienes y servicios destinados a la realización de actividades administrativas y de operación requerida para el funcionamiento normal de las dependencias y entidades, en cambio el Gasto de Capital<sup>7</sup> que corresponde a las erogaciones en bienes y construcciones que incrementan los activos fijos del gobierno, alcanza una participación del 42.7%.

Este tipo de gasto corresponde a las erogaciones en bienes y servicios, obras, programas y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos, necesarios para la prestación de los bienes y servicios públicos del municipio. Evidentemente, es importante que se mantenga un adecuado equilibrio entre estos dos tipos de gasto, dando prioridad al gasto de capital pues es el que contribuye en mayor medida al desarrollo municipal.

---

<sup>1</sup> Asignaciones para sufragar las remuneraciones al personal que presta sus servicios en los gobiernos estatales y municipales, así como cualquier otra erogación derivada de la relación laboral, por ejemplo: los pagos que por concepto de seguridad social cubre el gobierno a las instituciones públicas o los pagos por otras prestaciones sociales.

<sup>2</sup> El gasto en obras consiste en asignaciones para la creación de infraestructura física, que contribuyan a la formación de capital del municipio. El gasto en acciones sociales es para cubrir los servicios que permiten incrementar el bienestar social de la población. Es gasto de capital que no se refleja en infraestructura física, sino en atención de programas específicos por administración directa de los gobiernos; como ejemplo de estos programas se encuentran la seguridad pública, así como el desarrollo económico y administrativo.

<sup>3</sup> Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de la administración pública estatal y municipal, que se contratan a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos, tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica y agua potable; arrendamiento, asesoría, comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación.

<sup>4</sup> Asignaciones que los gobiernos otorgan por medio de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, con el propósito de apoyar sus operaciones, mantener sus niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

<sup>5</sup> Adquisición de toda clase de materiales requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas del gobierno municipal.

<sup>6</sup> Agrupa las partidas de gasto de los capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales y los bienes y servicios corresponden al activo circulante de las mismas.

<sup>7</sup> Afecta las partidas de gasto de los capítulos de bienes muebles e inmuebles y obras públicas, comprendidas en estas últimas, las erogaciones realizadas con cargo a los capítulos de gasto de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, por concepto de bienes y servicios relacionados con las obras públicas por administración directa.

En Xalapa, en los últimos años, se ha venido presentando una situación de esta naturaleza de tal modo que el Gasto Corriente que en 1999 alcanzó una participación del 97% del total, se redujo al 57.3% en 2005 mientras que el Gasto de Capital pasó del 2.9 al 42.7% en el mismo período. Esto ha sido resultado de un incremento de este último en un 555% de 1990 a 2005, lo cual es sustancialmente superior al 219% en que creció el primero durante el mismo período, lo cual se debe, particularmente a que a partir de 2001 al incremento del gasto en Obras Públicas y Acciones Sociales en más del 263%.

De igual modo, la reducción de la participación del gasto corriente en el total de egresos se debe, a la caída que sufrió la partida de Subsidios, transferencias y ayudas que se redujo en un -25% entre 1999 y 2004.

<b>Xalapa. Ingresos por impuestos y derechos 2007</b> (pesos corrientes y estructura porcentual)		
	\$	%
<b>1. IMPUESTOS</b>	<b>83,139,760.32</b>	<b>100.0</b>
1.4 Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos;	-	
1.7 Sobre fraccionamientos.	-	
Sobre juegos permitidos	60,581.40	0.07
Sobre espectáculos públicos	631,188.95	0.76
Contribución adicional sobre ingresos municipales	8,366,066.81	10.06
Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles	12,008,078.34	14.44
Predial	62,073,844.82	74.66
<b>2. DERECHOS</b>	<b>36,658,219.84</b>	<b>100.00</b>
Por servicios de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos;	13,688,122	37.34
Por obras materiales;	7,518,789	20.51
Por ocupación de inmuebles del dominio público.	5,076,647	13.85
Por los servicios del Registro Civil y	3,157,838	8.61
Por servicios de rastro o lugares autorizados;	2,284,500	6.23
Por expedición de certificados y constancias;	2,124,337	5.79
Por registro y refrendo anual de toda actividad económica;	1,328,525	3.62
Por servicios prestados por la Tesorería;	1,086,975	2.97
Por servicios de panteones;	392,486	1.07
Por los servicios de agua potable y drenaje del municipio;	-	
Por limpieza de predios no edificados;	-	
Por la prestación de servicios de supervisión técnica sobre la explotación de bancos de material;	-	
Fuente: ley de ingresos municipal 2007		

XALAPA. INGRESOS PÚBLICOS MUNICIPALES 1990-2007 PARTICIPACIÓN PORCENTUAL Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL					
	Participación Porcentual		TCA		
	Ingresos Propios	Ingresos Federales	Ingresos Propios	Ingresos Federales	Total
<b>1990</b>	33.71	66.29			
<b>1991</b>	36.97	63.03	34.52	16.61	22.65
<b>1992</b>	32.52	67.48	4.73	27.45	19.05
<b>1993</b>	42.96	57.04	80.17	15.29	36.39

1994	42.42	57.58	6.51	8.90	7.87
1995	45.38	54.62	-10.60	-20.73	-16.44
1996	34.19	65.81	-29.99	11.93	-7.10
1997	37.42	62.58	20.33	4.57	9.96
1998	31.89	68.11	-13.46	10.52	1.55
1999	29.19	70.81	-8.80	3.58	-0.37
2000	18.19	81.81	2.73	90.47	64.86
2001	18.25	81.75	8.43	7.98	8.07
2002	24.30	75.70	36.70	-4.93	2.66
2003	21.64	78.36	-8.75	6.06	2.46
2004	28.02	71.98	37.03	-2.77	5.84
2005	33.58	66.42	38.84	6.91	15.86
2006	26.88	73.12	-29.12	-2.56	-11.48
2007	26.10	73.90	5.80	10.15	8.98

Fuente: Elaborado con datos de INEGI y Ley de Ingresos Municipales 2007

XALAPA. GASTO PÚBLICO MUNICIPAL. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 1990-2004						
Año	Participación porcentual por tipo de gasto			Índice de crecimiento del Gasto Público Municipal		
	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto Total	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto de Capital
1990	73.3	26.7	100.0	11.1	8.4	103.1
1991	86.6	13.4	100.0	16.7	14.9	77.8
1992	74.1	25.9	100.0	31.5	24.0	283.4
1993	83.3	16.7	100.0	32.5	27.8	188.1
1994	78.2	21.8	100.0	36.9	29.7	279.0
1995	89.8	10.2	100.0	39.2	36.2	138.4
1996	83.3	16.7	100.0	54.5	46.8	316.4
1997	88.2	11.8	100.0	66.5	60.4	271.9
1998	95.5	4.5	100.0	81.4	80.0	128.3
1999	97.1	2.9	100.0	100.0	100.0	100.0
2000	71.1	28.9	100.0	162.6	119.0	1,634.1
2001	84.1	15.9	100.0	173.2	150.0	958.2
2002	77.0	23.0	100.0	181.2	143.7	1,447.9
2003	62.3	37.7	100.0	239.5	153.7	3,135.3
2004	65.2	34.8	100.0	263.1	176.7	3,180.4
2005	57.3	42.7	100.0	311.0	183.4	4,618.9

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, Cuentas Públicas Municipales de cada año

XALAPA.. INGRESOS PÚBLICOS MUNICIPALES 1990-2007 (pesos corrientes)												
	Ingresos brutos	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribución de mejoras	Participaciones federales	Aportaciones federales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Financiamiento	Disponibilidades
1989	15,512,855	1,337,056	547,798	424,407	1,144,541	-	11,098,257	-	-	-	917,998	42,798
1990	19,999,430	2,631,655	2,208,799	578,459	1,322,094	-	13,258,423	-	-	-	-	-
1991	30,057,122	4,924,017	1,159,048	3,472,527	1,533,550	-	18,906,228	-	-	-	-	61,752
1992	56,662,000	7,809,564	982,778	1,574,615	2,975,076	-	27,682,621	-	-	-	15,637,346	-
1993	61,480,000	15,601,000	1,267,000	3,538,000	6,007,000	-	35,067,000	-	-	-	-	-
1994	71,003,000	15,780,000	1,347,000	2,082,000	10,910,000	-	40,884,000	-	-	-	-	-
1995	77,981,444	15,170,979	1,411,751	3,461,817	15,343,169	-	42,593,728	-	-	-	-	-
1996	98,824,929	14,029,496	2,038,700	4,836,413	8,754,128	195,655	63,305,411	-	3,041,388	-	1,963,921	659,817
1997	126,283,944	18,774,352	3,835,990	5,806,240	9,308,571	222,234	79,029,002	-	9,307,555	-	-	-
1998	148,379,960	24,169,870	4,397,713	6,224,005	8,663,704	209,585	101,063,138	-	3,661,945	-	-	-
1999	179,866,301	22,921,846	4,498,231	4,707,420	9,333,514	1,735,696	121,916,615	-	7,061,034	-	7,691,945	-
2000	343,810,404	24,471,037	5,192,352	7,025,670	11,923,742	1,048,154	155,253,425	100,423,681	7,184,440	-	-	31,287,903
2001	449,151,193	29,260,716	6,237,571	6,924,198	16,830,338	1,294,848	171,336,806	126,174,014	5,871,850	-	-	85,220,852
2002	464,825,109	40,062,849	7,000,908	6,168,896	15,826,416	2,345,160	166,914,265	135,038,873	25,533,502	-	13,358,815	52,575,425
2003	535,468,960	46,200,208	20,161,692	2,124,047	8,011,450	1,419,147	199,536,801	138,743,423	15,514,000	32,775,218	-	70,984,974
2004	535,926,126	65,974,683	36,243,421	4,898,803	17,740,278	1,353,493	204,913,289	141,873,960	8,783,617	40,824,522	-	13,320,060
2005	641,480,017	73,267,853	32,340,874	11,171,473	24,972,102	195,287	227,803,386	159,543,145	53,858,514	45,775,771	-	12,549,612
2006	554,600,000	75,800,000	37,100,000	5,100,000	21,700,000	700,000	236,200,000	169,300,000	7,700,000	-	-	-
2007	611,111,125	83,139,760	36,658,220	6,644,730	27,121,837	275,223	254,347,447	197,264,537	5,659,371	-	-	-

Fuente: Inegi, Cuentas Públicas de cada año, Ley de Ingresos Municipal 2007

XALAPA. GASTO PÚBLICO MUNICIPAL 1990-2005 (pesos corrientes)													
Egresos brutos	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios, transferencias y ayudas	Adquisiciones bienes muebles e inmuebles	Obras públicas y acciones	Inversión financiera	Recursos federales y estatales a	Otros egresos	Por cuenta de terceros	Deuda pública	Disponibilidades	

1990	19,999,430	13,960,343	-	-	706,571	-	5,270,764	-	-	-	-	61,043	709
1991	30,057,122	24,974,470	-	-	1,060,033	-	4,022,619	-	-	-	-	-	-
1992	56,662,000	33,351,000	8,000,000	-	650,000	-	13,661,000	-	-	-	-	1,000,000	-
1993	61,480,000	35,497,000	8,261,000	-	4,883,000	-	9,732,000	-	-	-	-	-	3,107,000
1994	71,003,000	48,812,000	-	-	3,073,000	-	14,436,000	-	-	-	-	-	4,682,000
1995	77,981,444	59,818,016	-	-	3,444,088	1,076,556	6,082,784	-	-	-	-	-	7,560,000
1996	98,824,929	48,972,925	7,518,292	15,786,756	9,450,790	2,454,150	7,556,156	-	-	-	-	6,357,059	728,801
1997	126,283,944	61,007,226	6,130,564	23,920,802	14,457,853	7,685,170	2,086,159	-	-	-	-	4,295,869	6,700,301
1998	148,379,960	82,844,012	5,717,551	51,268,282	-	3,602,789	1,627,274	-	-	-	-	1,406,565	1,913,487
1999	179,866,301	109,879,643	8,628,704	46,321,857	9,862,820	1,700,242	1,526,892	-	-	-	-	1,946,143	-
2000	343,810,404	122,789,905	9,966,204	55,489,001	19,612,376	5,930,593	72,972,728	-	-	155,294	-	5,630,698	51,263,605
2001	449,151,193	168,193,965	11,640,151	65,130,283	17,064,798	2,861,500	42,451,641	-	84,975,166	-	-	4,258,264	52,575,425
2002	464,825,109	172,138,690	12,531,905	56,708,104	9,703,268	469,991	54,532,770	-	84,841,956	-	-	19,901,879	53,996,546
2003	535,468,960	188,906,912	13,225,096	53,005,617	13,448,381	6,416,906	138,210,467	-	-	-	52,558,728	17,569,271	52,127,582
2004	535,926,126	212,062,079	14,937,785	62,004,849	19,726,780	10,516,399	154,012,096	-	-	5,689,021	37,555,364	-	19,421,753
2005	641,484,017	224,833,410	16,722,263	60,148,849	18,746,000	47,073,434	191,875,097	-	-	-	44,286,412	-	37,798,552

Fuente: Inegi, Cuentas P ublicas de cada año, Ley de Ingresos Municipal 2007

## Administración pública y desarrollo municipal

A partir del 2008 el municipio de Xalapa cuenta con una nueva estructura orgánica, integrada por una Secretaría del Ayuntamiento, una Tesorería, una Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, 6 Direcciones Generales y la Contraloría del Ayuntamiento, 3 Direcciones, 17 Subdirecciones, 3 Jefaturas de Área y 45 Unidades Operativas.

El municipio cuenta con una planta laboral de 2,366 empleados activos, los cuales están afiliados al Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz (IPE), el cual cubre directamente las pensiones y jubilaciones de los 178 trabajadores pensionados de Xalapa, por lo que no representan una contingencia directa para el Municipio.

De acuerdo al Plan Desarrollo Municipal; Xalapa se encuentra constituido en 5 Delegaciones Políticas: zona norte, zona centro-sur, zona este, zona oeste y zona rural, las cuales tienen por fin el lograr la eficiencia en las funciones de la administración municipal.

COMISIONES EDILICIAS DEL H. AYUNTAMIENTO DE XALAPA
Agua Potable y Alcantarillado
Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tierra
Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastro
Desarrollo Económico, Comercial e Industrial
Asuntos de la Juventud
Comunicaciones y Obras Publicas
Educación, Recreación Cultural, Actos Cívicos y Fomento Deportivo
Ecología y Medio Ambiente
Fomento Agropecuario
Gobernación, Reglamentos, Circulares
Hacienda y Patrimonio Municipal
Limpia Pública
Ornatos, Parques, Jardines y Alumbrado Publico
Policía, Prevención Social y Protección Civil
Registro Civil, Panteones y Reclutamiento
Salud y Asistencia Pública
Tránsito y Vialidad
Imagen Urbana
Participación Vecinal
Proyectos Especiales
Turismo
Equidad de Género

## Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

### Reglamentación Municipal

- Bando de Policía y Gobierno
- Reglamento Interior de Gobierno del Ayuntamiento de Xalapa
- Reglamento de Servicios Municipales de Xalapa
- Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Xalapa
- Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración, Enajenación de Bienes Muebles y Obra Pública
- Reglamento Municipal para el Desarrollo Económico de Xalapa
- Reglamento de Desarrollo Urbano
- Reglamento de Participación Ciudadana
- Reglamento Municipal de Protección Civil
- Reglamento de Tránsito y Vialidad
- Reglamento Interior del Consejo de Desarrollo Municipal
- Reglamento Interior del Consejo Consultivo Ciudadano
- Reglamento Interior de la Comisión Municipal de Acción en Favor de la Infancia
- Reglamento Interior de la Red Municipal de Escuelas para Padres

Reglamento del Consejo de la Crónica de la Ciudad

Reglamento de Salud

Reglamento de Operación de la Unidad Municipal de Transparencia y Acceso a la Información, y del Comité de Información de Acceso Restringido del H. Ayuntamiento de Xalapa

Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Ex Alcades del Ayuntamiento de Xalapa

Reglamento Interno Consejo Municipal de Asistencia Social y Protección de Niños y Niñas

## **CAPÍTULO 3**

# **DESARROLLO SOCIAL Y DEMOGRAFÍA**

La problemática social está estrechamente relacionada con la forma en que cada persona se inserta en la estructura económica municipal, lo cual a su vez depende de la dotación de factores de la producción que posea y a los que tenga acceso a través de los mecanismos de mercado.

Su situación también depende del conjunto de bienes y servicios que proveen los gobiernos (municipal, estatal y federal) y que ejercen un impacto sustancial sobre el nivel de bienestar, ya que le permiten satisfacer un conjunto de necesidades y gozar de un conjunto de capacidades que garantizan su progreso material.

En este sentido, algunos de los indicadores que a continuación se analizan, expresan por un lado la forma en que cada persona o familia resuelve de manera privada la satisfacción de sus necesidades a través de la utilización de sus propios recursos. Por otro lado, expresan la forma en que estas necesidades son satisfechas mediante la provisión pública. Esto deja claro que el bienestar social no sólo depende de lo que un individuo puede hacer por sí mismo, sino también y a veces de manera determinante, de lo que el gobierno puede hacer por él.

### **El crecimiento demográfico**

El municipio de Xalapa tiene una población 457 mil 614 habitantes, de acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2010*. Esto representa el 5.9% de la población total del estado de Veracruz y ubica al municipio en el segundo lugar entre los más poblados.

La población ha venido creciendo de manera importante en las últimas décadas. De 1970 a 2005 el incremento en el número de habitantes fue de 282 mil 756, esto es un aumento del 216.8%, menor que el que registraron otros municipios grandes como Boca del Río que aumentó un 518% en el mismo período, Cosoleacaque un 411%; pero mayor de otros de similar importancia como Coatzacoalcos 156% y Veracruz 122%.

En Xalapa, el mayor crecimiento poblacional se registró en el período intercensal 1970-1980, cuando el número de habitantes aumentó en un 63.2%, a una tasa media anual del 5%, lo cual representó 82 mil 389 personas más.

En los siguientes años la tendencia se mantuvo. Entre 1990 y 2000, la población del municipio creció un 35.4% aunque en términos absolutos el incremento fue superior (102 mil 136 personas más) a una tasa media anual del 3.1% y en el período 2000-2005 apenas aumentó un 5.8%, (22 mil 546 personas) a una tasa anual del 1.1%.

A partir del año de 1995-2000, se inicia una disminución en el ritmo de crecimiento siendo de 3.0%. Para el período 2000-2005, la tasa de crecimiento decrece de manera marcada a 1.1%, y en términos absolutos la población creció 41 mil 678 personas. Y para el período 2005-2010, la dinámica demográfica cae ya que la población aumenta apenas a una tasa media anual del 0.5%, esto es, 41 mil 678 habitantes más.

El ritmo de crecimiento de la población seguirá disminuyendo de tal modo que se espera que en el período 2010-2010 la tasa de crecimiento media anual sea negativa del -0.02%, y para el período 2020-2030 registre una caída del -0.35%. Eso significa que la población en 2020 será de 422,795 y para 2030 de 408,416.

La reducción del ritmo de crecimiento de la población está relacionada directamente con la reducción de la tasa de natalidad que ha disminuido debido a que las mujeres cada vez cuentan con mayor educación y mayores oportunidades de desarrollo profesional lo que les permite posponer la decisión de matrimonio o de embarazo y reduce considerablemente el número de hijos.



XALAPA. TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO INTERCENSAL DE LA POBLACIÓN									
MUNICIPIOS	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1995-2005	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2020	2020-2030
VERACRUZ	3.5	1.5	1.0	1.1	0.5	0.6	0.51	0.13	-0.04
XALAPA	5.0	3.1	3.1	4.2	3.0	1.1	0.50	-0.02	-0.35

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, Censos y Conteos de Población y vivienda de 1970 A 2010. De 2010 en adelante con Proyecciones de CONAPO

### Población por sexo y situación social de la mujer.

Del total de la población del municipio en el 2010, el 53 % es femenina, esto es 244 mil 121 mujeres, en tanto que el 47%, 213 mil 423 son hombres. Esto representa un Cociente Mujeres/Hombres (CMH) de 1.14 (114 mujeres por cada 100 hombres) lo cual expresa la posibilidad de que exista una adecuada atención de salud y un trato no discriminatorio para las mujeres. Si se compara este dato con el resto de los municipios, Xalapa se encuentra entre los de que tienen el CMH más alto del estado, situación que comparte con Córdoba y Orizaba.

Este cálculo se deriva del planteamiento teórico que ha sido elaborado por Amartya Sen (Premio Nobel de Economía en 1998) quien señala que de manera normal existen más mujeres que hombres en el mundo, por lo que en general la proporción de mujeres tiende a ser considerablemente mayor que la de hombres, aproximadamente un 5 %. Por ello el Cociente Mujeres/Hombres (CMH) es generalmente alto en el mundo.

Esto se explica al menos por dos razones: La primera es una norma biológica, ya que en general nacen más niños que niñas, y éstas son biológicamente “más fuertes” y más, si reciben la misma atención. La segunda se refiere a la existencia de factores sociales que provocan una mayor tasa de mortalidad masculina, porque los hombres están tradicionalmente más expuestos a mayores riesgos de muerte que las mujeres, como las guerras, el hábito de fumar o tomar alcohol y una mayor probabilidad de muerte violenta.

Sin embargo la norma de un CMH alto sólo se constata en los países desarrollados, como Francia, Alemania, Japón y Gran Bretaña donde es de 1.05 (105 mujeres por cada 100 hombres). En cambio en muchas regiones marginadas y subdesarrolladas del mundo (y nuestro país no es la excepción) esa norma no se cumple, como en Bangladesh, China, India Pakistán y Afganistán cuyos CMH se ubican entre 0.96 y 0.94.

Esta situación es resultado de factores sociales que generan altas tasas de mortalidad femenina; el más importante de estos factores es un trato discriminatorio hacia las mujeres que consiste en una marcada desatención a la salud, hospitalización e incluso alimentación de las niñas, que reduce sus capacidades y provoca una “excesiva mortalidad” de mujeres, por lo que las tasas de mortalidad femenina se elevan. Entre mayor es esa discriminación, mayores son las tasas, menor el CMH y mayor el subdesarrollo y la pobreza. Por esta razón el CMH es un indicador del grado de desarrollo de una región<sup>8</sup>.

Por otra parte hay que señalar que acuerdo a las proyecciones de población elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) disponibles en su sitio web<sup>9</sup>, el crecimiento poblacional en el municipio de Xalapa tendrá variaciones que marcarán definitivamente su disminución, además del incremento proporcional en el número de mujeres.

### Estructura de la población por edades

Otro aspecto demográfico importante es la composición de la población por edades. En este sentido se puede observar que la población del municipio es predominantemente joven. El 23 % son menores de 14 años mientras que el 70% tienen edades entre los 15 y los 64 años.

Asimismo se observa que sólo el 7% de la población está en edades superiores a los 65 años, lo cual quiere decir que el 93% de la población se encuentra por debajo de los 65 años.

A mayor abundamiento se puede identificar que existe una alta proporción de población infantil, pues el 24% de la población total es menor de 14 años. Este dato es importante ya que manifiesta la necesidad

<sup>8</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Editorial Océano, 2000.

<sup>9</sup> [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

que se tiene en el municipio de atender aspectos de salud y educación básica (primaria y secundaria) vinculados con la población infantil y adolescente.

Aunando a ello hay que considerar que otro 18% de la población se encuentra en edades entre 15 y 24 años, lo que representan una importante demanda de servicios de educación media superior y superior, de espacios deportivos y de recreación y por lo mismo significa una gran demanda de recursos públicos.

Por otra parte, hay que destacar que de acuerdo a las proyecciones CONAPO, a partir del 2010 la población de 65 años y más va mostrando un incremento constante lo que debe alertar y ocupar a las autoridades de Xalapa, debido a que será mayor el número de personas ancianas que demanden servicios de salud de calidad; y es bien sabido que una persona en esas edades demanda más servicios médicos que una persona joven o un niño y que esos servicios son más costosos.

En este mismo sentido se prevé que el rango en donde se seguirá concentrando la mayor parte de la población es el de 15-64 años (72% de la población para 2020). Esto seguirá reforzando el bono demográfico, y confirma la necesidad de estar preparados para poder hacer frente al incremento de la demanda de trabajo que se avecina e ir creando las condiciones de trabajo que el 72% de su población demandará. De lo contrario, se enfrentará a grandes proporciones de desempleo, que desencadenarán violencia y principalmente altos índices de delincuencia.

En el 2030, se prevé la población en edad laboral disminuirá en un punto porcentual, lo que indica que el bono demográfico irá en declive.

### **Edades y género**

Profundizando el análisis por edades, se puede identificar además, la composición de la población según el sexo.

Los grupos de edad donde existe una mayor proporción de mujeres son: el de 15 a 19 que concentra el 8.5% del total de mujeres, el de 20 a 24 en el que se ubica el 9.2% y el de 25 a 29 donde se ubica otro 8%. Esto significa que el 25% del total de las mujeres del municipio tienen entre 15 y 29 años. Y si se considera que en el grupo de 0 a 14 se concentra el 21.7% de las mujeres, se tiene entonces que el 47% de la población femenina en el municipio es menor de 29 años.

Esta situación contrasta con la observada en 2005 cuando la población femenina menor de 29 años representaba el 52% del total. Donde el 28% se concentraba entre los 15 y 29 años de edad y el 24.4% se encontraba en edades entre 0 y 14 años. En ambos grupos la proporción es mayor que la registrada en 2010. Es decir, en 2010 la proporción de mujeres jóvenes (menores a 29 años) es menor que en 2005 en cinco puntos porcentuales.

Por lo que se refiere a los hombres, en 2010 la mayor proporción se observa en los grupos de 15 a 19 donde se ubica el 9.6% del total y en el grupo de 20 a 24, donde se encuentra el 9.4%. Esto es, estos dos grupos concentran el 19% del total de hombres. Si además se considera que en el grupo de 0 a 14 concentra el 25.7%, resulta entonces que el 45% del total de hombres del municipio es menor a 29 años de edad.

Esta situación contrasta con la observada en 2005 cuando el 57.1% de la población masculina era menor de 29 años (12 puntos porcentuales más que en 2010). Asimismo hay que observar que mientras que en 2005 la proporción de mujeres en este rango de edad era menor que la de los hombres (52% mujeres, 57% hombres) en 2010 la proporción de mujeres es mayor (47% mujeres, 45% hombres)

De igual modo destaca el hecho de que en 2005 el grupo de 0 a 14 años concentraba el 29.3% de la población y para 2010 ese porcentaje se redujo al 25.7%.

También es relevante observar que en los grupos de edad de 0 a 14, 5 a 9, 10 a 14, 15 a 19 y el de 20 a 24 años, la proporción de hombres es mayor que la de mujeres, en cada uno de ellos. En cambio en cada uno de los grupos de 25 años en adelante, es mayor la proporción de mujeres. Así en el grupo de 0 a 24 años,

se ubica el 44.7% del total de hombres del municipio, en cambio ahí encontramos el 39.5% de mujeres; y en el grupo de 25 a 35 se ubica el 23.4% del total de mujeres, mientras que la proporción de hombres es de 22%.

Este cambio en la composición de la población por sexo a favor de la mujer conforme aumenta la edad puede deberse a la migración, que se da particularmente en hombres y de manera específica al llegar a la edad productiva y las oportunidades de trabajo no logran encontrarse. Por lo menos esto explicaría la mayor proporción de mujeres a partir de los 25 años. En grupos de mayor edad, eso se debe a que las mujeres viven más años que los hombres.

### Población municipal comparativa

Por ser la capital del estado, Xalapa es actualmente uno de los municipios con mayor población, ocupando el segundo lugar entre los más poblados. Y seguirá ubicándose en esta posición en los próximos 20 años, ya que de acuerdo con CONAPO se mantendrá la diferencia de población que tiene actualmente con Coatzacoalcos, que es el municipio que ocupa el tercer lugar por el número de habitantes. Pero también se mantendrá la distancia que guarda respecto a Veracruz que es el municipio más poblado.

Donde sí se observarán cambios es en los municipios de menos población cuyo crecimiento diferenciado modificará su posición ya que los lugares del 7º al 10º cambiarán entre Boca del Río, Minatitlán Papantla, Tuxpan y Cosoleacaque.

### Población por localidades

La población del municipio de Xalapa se encuentra distribuida en 55 localidades, de las cuales 48 tienen menos de 1,000 habitantes donde viven 6,308 personas. Asimismo hay 6 localidades con un rango de población entre 1,000 y 9,999 habitantes, donde radican 26,865 personas; y hay sólo una localidad con más de 250,000 habitantes que es la cabecera municipal y que tiene un total de 424,755 habitantes.

En el año 2010, la localidad en donde se concentra la mayor parte de la población es en Xalapa- Enríquez, debido a que es donde se encuentran la mejor y más amplia oferta de servicios disponibles; en orden de importancia le siguen las colonias, Lomas Verdes, Santa Bárbara, El Castillo y Chiltoyac; estas junto con la cabecera municipal contienen más del 98% de la población total del municipio. El otro 2% se encuentra distribuido en el resto de las localidades.

En cuanto a las tendencias de la población, se observa que al igual que a nivel municipal donde se registrará una reducción del tamaño de la población, a nivel de localidad se observará un fenómeno similar. Para 2020 y 2030, cada localidad conserva su lugar en cuanto a los más o menos poblados, pero se evidencia que la cantidad de individuos en cada lugar desciende.

XALAPA. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL POR LOCALIDAD 2005-2030				
Localidad	2005	2010	2020	2030
Xalapa-Enríquez	387,879	424,755	392,142	378,806
Resto de Localidades	6,412	8,243	7,610	7,351
Lomas Verdes	5,997	7,373	6,807	6,575
El castillo	4,546	5,834	5,386	5,203
Chiltoyac	2,230	3,709	3,425	3,308
Colonia Santa Bárbara	6,072	8,014	7,399	7,147
<b>TOTAL MUNICIPAL</b>	<b>413,136</b>	<b>457,928</b>	<b>422,795</b>	<b>408,416</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, Censos de población y vivienda 2010 y proyecciones de CONAPO

### Jefatura de familia en los hogares

La cada vez mayor participación de las mujeres en las actividades económicas y una profunda transformación social en cuanto a los roles familiares y en las relaciones humanas ha propiciado que sean ellas las que tengan la responsabilidad de la jefatura en su hogar.

En 2010 el 35.2% del total de hogares en el municipio tienen jefatura femenina, en tanto que en el 64.8% el jefe de familia es un hombre. Esto representa una alta proporción de mujeres al frente de su hogar comparada con el promedio estatal que es de 26% de hogares con jefatura femenina. Asimismo, es posible observar un avance en cuanto a la presencia femenina en el sostenimiento del hogar ya que en 2005 el porcentaje era del 33.5% de los hogares

Esta es una de las más altas tasas de participación de las mujeres en la jefatura de los hogares en el estado, lo que coloca al municipio en el 7º lugar estatal.

Por otra parte hay que hacer notar que la presencia de mujeres en la jefatura es mayor considerando el número de integrantes del hogar. Así, en los hogares que tienen un integrante, el 54% lo comandan mujeres; en el de dos integrantes, el 49%. Y conforme crece el número de integrantes, disminuye su presencia, ya que en el de 4 integrantes su presencia es del 24%, en el de 5 es de 23.5, pero en el de 6 y más se incrementa a un 29%.

Asimismo hay que destacar que la participación de la mujer en la jefatura del hogar es también importante al considerar la edad de la población. Es notorio que en algunos grupos de edad la presencia femenina es muy alta. En el grupo de 15-19 años, el 50% de los hogares son comandados por mujeres; a partir de esa edad, conforme aumenta la edad, la presencia femenina disminuye, de modo que en el grupo de 20-34 años ya es del 26.6%. Pero a partir del grupo de 35-39 años su presencia como jefa de hogar se incrementa conforme se incrementa la edad de tal modo que ya para el grupo de 60-64 años el porcentaje de hogares comandados por mujeres es del 40.5% y en los 80-84 es del 53.3%.

### **Educación y género**

El nivel de escolaridad es uno de los aspectos que definen las capacidades de una economía local para tener un ritmo de crecimiento e impulsar un círculo virtuoso de desarrollo económico.

Un indicador del nivel de educación de un municipio es la tasa de analfabetismo que mide la proporción de personas de 15 años y más que no saben leer y escribir, como porcentaje del total de ese grupo poblacional. En Xalapa, esta tasa es del 3.9%, lo cual representa un total de 12,970 personas.

Hay que observar que analizado por sexo, la tasa de analfabetismo de las mujeres resulta ser de 4.7, superior a la de hombres que es del 3%.

El analfabetismo es un problema de menor magnitud en Xalapa comparado con el existente a nivel estatal, ya que la tasa de analfabetismo para todo el estado es del 11.4%, siendo la de hombres del 9.4% mientras que la de las mujeres es del 13.3%.

Hay que destacar que la tasa de analfabetismo es diferente de acuerdo con la edad de la población y que a medida que la edad aumenta se observan tasas más elevadas.

Así, puede observar que para la población de 60 y más esta variable alcanza un valor mínimo del 11.6% y se incrementa llegando a un 16% para las personas de 70 y más, aunque en esa edad es mayor en las mujeres, donde se alcanza un 18%.

También hay que observar que la mayor cantidad de personas analfabetas se concentran en los grupos de edad de los 40-44 años hasta los 75-79, donde se ubica el 68% de la población analfabeta.

En Xalapa, la población de 12 años y más que cuenta con primaria representa el 24% del total; otro 23% cuenta además con secundaria y 49% con educación posbásica, mientras que sólo un 4% son personas que no cuentan con ningún tipo de estudios

Por sexo se puede observar que tanto en hombres como en mujer, la mayor proporción de la población cuenta con educación posbásica, pues en el caso de las mujeres es el 48.4% mientras que en los hombres es de 49.3%.

Dicho de otro modo, casi la mitad de la población femenina de 12 años y más cuenta con educación posbásica; y lo mismo es válido en el caso de los hombres, casi la mitad de la población masculina cuenta con ese nivel de instrucción.

También es destacable que en ambos sexos la proporción de la población sin escolaridad es muy baja, en el caso de las mujeres es el 4.6% del total de mujeres y en hombres es el 3.2%.

Debe observarse que en todos los niveles de escolaridad es mayor el número de mujeres que de hombres. Y esa diferencia es mayor en la educación posbásica donde el número de mujeres es de 92,999 y el de hombres de 78,708, es decir una diferencia de 14,291 mujeres.

También debe observarse que por grupos de edad existe una concentración de la población con algún tipo de instrucción en los grupos de menor edad. Para todos los casos en los grupos de edad entre 12 y 30 años esta proporción es muy alta. El 44% de la población con primaria se concentra en ese grupo de edad, el 73% de la población con secundaria y el 65% de la población con educación posbásica. Conforme aumenta la edad la proporción de personas con educación posbásica disminuye al igual que la de secundaria, mientras que la de primaria crece y se mantiene como la de mayor importancia para estos grupos de edad.

Lo anterior significa que la población con bajo nivel de escolaridad se ubica sobre todo en los grupos de mayor edad, de 40 en adelante.

Si se analiza la escolaridad con la población de 15 años y más se puede observar la distribución que esta tiene en los diferentes niveles de educación básica y posbásica. Así, se tiene que el 23% cuenta sólo con educación primaria; el 19% con educación secundaria, el 23% con educación media superior (preparatoria) y el 35% con educación superior.

Lo anterior representa un buen nivel de instrucción escolar pues, según se ve, más del 50% de la población de 15 años y más tiene estudios de preparatoria o universitarios.

En un análisis por sexo destaca que en el masculino, la mayor proporción de la población de esta edad cuenta con educación superior, pues representa el 32% del total de hombres. En el caso de las mujeres esa proporción es del 30.5%.

En números absolutos puede verse que en todos los niveles de escolaridad el número de mujeres es de 55,398 mientras que hay 47,723 hombres con este nivel. En educación media superior la proporción es prácticamente la misma para ambos sexos, pero el número de mujeres es mayor, 37,601 contra 30,985 hombres. De hecho en todos los niveles de escolaridad hay más mujeres que hombres. En primaria 39,079 mujeres y 29,528 hombres, y en secundaria 37,920 mujeres y 34,443 hombres.

Pero también este predominio permanece en la población sin escolaridad, donde también las mujeres son más que los hombres. 8,868 las primeras, y 5,035 los segundos.

Por sexo se observa que una alta proporción femenina cuenta con educación media superior, el 20.8% y con educación superior, el 32%. Es decir, más del 50% de la población femenina cuenta con un relativamente alto nivel de escolaridad. Sucede lo mismo con los hombres, también una proporción cercana al 50% se ubica en esos niveles de educación.

### **Indicadores de marginación**

La *marginación*, se considera como una de las formas más graves que adquiere la pobreza y la falta de oportunidades. De acuerdo con CONAPO, este problema se define como un fenómeno estructural que se expresa en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios debido a una dificultad para propagar el progreso técnico al interior de la estructura productiva y en las regiones.

La marginación implica mínimas oportunidades sociales para las personas, lo cual los somete a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales. La gravedad de la situación radica en que la población marginada carece, además, de aquellos elementos que le permitirían revertir su situación. Por esa razón para reducir la marginación se requiere la intervención de agentes públicos, privados y sociales.

Para medir su forma, intensidad e implicaciones demográficas y territoriales se utiliza el *Índice de Marginación*, que permite cuantificar la intensidad de las privaciones que padece la población de una región, y su conocimiento es útil en el ejercicio de planeación del desarrollo municipal y la elaboración de las políticas públicas.

Este índice mide las carencias que padece la población en cuatro *dimensiones sociodemográficas*:

- la educación,
- la residencia en viviendas inadecuadas,
- la percepción de ingresos monetarios insuficientes y
- la residencia en localidades rurales.

Estas dimensiones, a su vez, consideran nueve *formas de exclusión*: analfabetismo, población sin primaria completa, viviendas particulares sin agua entubada, viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, viviendas con piso de tierra, viviendas sin energía eléctrica, nivel de hacinamiento de las viviendas, población ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos y localidades con menos de cinco mil habitantes. Cada una de estas dimensiones se mide con un indicador, que normalmente es un porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas o que sufre una carencia determinada y esa proporción, cuantifica la intensidad espacial de la marginación.

El municipio de Xalapa tiene un Índice de Marginación de -1.6455 que significa un grado de marginación muy bajo, por lo que ocupa el 3º lugar a nivel estatal entre los de mejor situación y es bastante menor que el existente a nivel estatal que es de 1.0767. De hecho si se compara con los índices del resto de las entidades federativas se observa que Xalapa se ubica entre los 5 municipios que tienen menor marginación, es decir, si fuera un estado se ubicaría en el 1º lugar entre los de menos marginación.

El valor de este indicador para 2005 representa una mejora respecto al observado durante 2000, año en que se alcanzó un registro de -1.67, lo cual ubicaba al municipio en el 5º lugar entre los menos marginados a nivel estatal y le permitió avanzar a nivel nacional del lugar 2,347 al lugar 2,368 en el sentido inverso.

En un análisis detallado de los componentes del Índice de Marginación se observa en la dimensión "Educación" que Xalapa tenía en 2005 una tasa de analfabetismo<sup>10</sup> del 4.8%, que es una de las más bajas del estado, ya que representa menos de la mitad de la tasa que se observa a nivel estatal, que es del 13.4%.

XALAPA. INDICADORES DE MARGINACIÓN. 2000-2005			
	2000	2005	Tasa de Crecimiento
% Población analfabeta de 15 años o más	5.3	4.8	-8.49
% Población sin primaria completa de 15 años o más	18.6	14.9	-19.98
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	1.11	0.42	-62.02
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	0.97	0.5	-51.68
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	1.3	0.9	-30.35
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	36.8	31.9	-13.32
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	6.4	3.8	-40.38
% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	4.5	3.2	-28.81
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	48.7	41.1	-15.56
Índice de marginación	-1.67	-1.65	-1.46
Grado de marginación	Muy bajo	Muy bajo	
Lugar que ocupa en el contexto estatal	208	210	
Lugar que ocupa en el contexto nacional	2,347	2,368	

<sup>10</sup> Es la cantidad de la población de 15 años o más que no sabe leer ni escribir como proporción de la población total en ese rango de edad.

Fuente: Elaboración propia con datos de Índices de marginación, CONAPO

Esta situación representa un avance con respecto al año 2000 cuando la tasa de analfabetismo fue de 5.27%, es decir, se redujo casi medio punto porcentual. De igual modo, dentro de esta dimensión, el municipio muestra un 14.9% del total de su población de 15 años o más sin primaria completa, porcentaje que se ubica, también, por debajo del indicador estatal que es de 32.9%.

Con respecto al nivel alcanzado 5 años atrás, este valor representa una mejora pues en aquel momento esta tasa fue del 18.6%. Es decir, hubo una reducción de casi 4 puntos porcentuales de 2000 a 2005.

En cuanto a la dimensión de “residencia en viviendas inadecuadas”, que se mide con el porcentaje de población que se encuentra habitando viviendas con determinadas características, el municipio de Xalapa mostraba una situación altamente favorable en 2005, ya que sólo 0.42% de la población total ocupaba viviendas sin drenaje ni servicios sanitarios, muy por debajo del 4.2% estatal.

Asimismo, apenas el 0.47% de la población se encontraba en viviendas sin energía eléctrica, en cambio, a nivel estatal era del 4.7%. De igual modo, sólo el 0.9% de la población habitaba viviendas sin agua entubada, cuando a nivel estatal esta proporción era el 23.3%; y sólo el 3.8% de los xalapeños vivía en viviendas con pisos de tierra, porcentaje muy lejano al estatal que era de 22.8%.

A pesar de que estos porcentajes expresan el abatimiento de rezagos sociales, al comparar la situación del municipio con la que prevalecía en el resto del estado, se observa que no era expresión de los más altos niveles de bienestar existentes en el estado en 2005, pues en ningún caso se encontraba entre los 10 mejores del estado. Xalapa ocupaba en 2005 el lugar 68º en la tasa de ocupantes de viviendas sin agua entubada, el 21º lugar en tasa de ocupantes en viviendas con piso de tierra, el 17º en ocupantes sin drenaje ni servicio sanitario y el 11º en ocupantes sin energía eléctrica.

Sin embargo comparado con la situación que prevalecía en el año 2000, si se observa una mejoría considerable, ya que en ese año, la población sin drenaje ni servicios sanitarios era de 1.1% y se redujo al 0.42%. La población sin energía eléctrica era del 0.97% y se redujo al 0.47%. La población sin agua entubada era del 1.27% y se redujo al 0.88%. La población en viviendas con piso de tierra era del 6.41% y se redujo al 3.82%.

En lo que respecta a las otras dos dimensiones se observa que en “percepción de ingresos monetarios insuficientes”, el 41.1% de la población ocupada percibía ingresos de hasta dos salarios mínimos, lo cual es una situación poco deseable, pues significa que cerca de la mitad de los trabajadores recibían, cuando más 2,700 pesos al mes como remuneración a su trabajo; aunque es un porcentaje menor que el que prevalecía a nivel estatal que era de 58.4% ; y también representa una mejora respecto a la situación observada durante el año 2000 en el mismo municipio, cuando esta tasa era del 48.7%. Es decir, en 5 años el rezago en materia de salarios se redujo en 7.6 puntos porcentuales.

En cuanto a la residencia en localidades rurales, apenas el 3.19% de la población xalapeña vive en localidades de menos de 5,000 habitantes, lo que es sumamente distinto a lo que sucede a nivel estatal donde la proporción es del 46.7%.

Haciendo un comparativo entre los valores porcentuales de las variables de marginación para el año 2000 y 2005, se pueden definir los rezagos sociales considerando cuatro dimensiones socio-demográficas: educación, residencia en viviendas inadecuadas, percepción de ingresos monetarios insuficientes y residencia en localidades pequeñas. Así, se puede notar que en materia de educación, (que incluye la proporción de la población analfabeta y la proporción de la población sin primaria completa de 15 años o más) en el 2000 el rezago era del 23.9% de la población, en tanto que en el 2005 se redujo a 19.7%.

En la dimensión de residencia en viviendas inadecuadas, (que comprende: el porcentaje de ocupantes en viviendas sin servicios básicos como drenaje, sanitario, energía eléctrica, agua entubada, así como piso de tierra y viviendas con algún nivel de hacinamiento) en el 2000 el rezago era del 46.6% de la población, mientras que en el 2005 representó en 37.5%.

En la dimensión de la percepción de ingresos monetarios insuficientes (es decir, la proporción de la población que no recibe más de dos salarios mínimos) representó en el año 2000 el 48.7% de la población y en el 2005 disminuyó a 41.1%. En cambio en la dimensión de residencia en localidades pequeñas, disminuyó de 4.48% en el 2000 a 3.19% en el 2005.

## Índice de marginación por localidades

A pesar de que el municipio de Xalapa presenta muy bajos niveles de marginación, al hacer un análisis por localidad, resulta que algunas de estas no comparten esa situación.

En las 38 localidades que Xalapa tenía en 2005, 5 presentaban un grado de marginación muy alto, es decir el 13% del total; otras 20 localidades tenían un grado de marginación alto (53% del total); 6 localidades un grado medio (16% del total); sólo 3 localidades se encontraba con un grado bajo (8% del total) y 4 con un grado muy bajo (10% del total).

Sin embargo, al analizar la marginación considerando la población que se encuentra en esa situación, resulta un escenario completamente distinto ya que el municipio presentaba en 2005 un 95.6% de la población total con un muy bajo grado de marginación, es decir 394 mil 729 personas; otro 1.7% se encontraba en un grado bajo de marginación (lo que significa en términos absolutos 7 mil 035 personas). En un grado medio de marginación, el 1.4% de la población (5 mil 794 personas), mientras que sólo el 1.24% y el 0.09% de la población tenía un grado alto y muy alto de marginación (apenas 354 personas)

## Índice de rezago social y brechas de pobreza

El reporte realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>11</sup>, permiten conocer algunos indicadores de pobreza a un nivel más desagregado que los realizados por Conapo, ya que los primeros ofrecen información a nivel de localidad. Con base en estos es posible identificar y destacar algunos aspectos de consideración en materia de rezago social y permiten calcular las brechas de pobreza municipal, es decir, la desigualdad por localidad.

Con base en este reporte, se puede observar que en 2005 Xalapa presentaba uno de los índices de rezago social más bajos, con un valor de -1.34819<sup>12</sup>. Esto se debe, particularmente a que el municipio mostraba indicadores de pobreza de ingreso muy reducidos y por debajo de los niveles promedio estatal. Así la proporción de su población en pobreza alimentaria<sup>13</sup> era de sólo el 9%, mientras que en el estado era del 28%. Asimismo la población que se encontraba en situación de pobreza de capacidades<sup>14</sup> representaba el 15.3% del total, mientras que a nivel estatal es el 36.3%; y la población en pobreza de patrimonio<sup>15</sup> era del 37.8%, cifra que es inferior a la observada en el estado que alcanza el 59.3% del total.

Otro aspecto importante es la desigualdad en el desarrollo, existente al interior del municipio. Al observarse los indicadores de bienestar en cada localidad se muestra que el nivel de rezago social es elevado en ellas, en comparación con el promedio municipal.

Así, por ejemplo, la situación en materia educativa en Chiltoyac y El Castillo (que se encuentran entre las 5 localidades más pobladas del municipio) muestra un nivel de analfabetismo del 18 y 15% respectivamente. La población de 15 años y más con educación básica incompleta es del 73 y 67% respectivamente. La población sin derechohabiencia es del 80 y 75 por ciento. En Chiltoyac las viviendas con piso de tierra representan el 22% del total. El 89% de las viviendas en Chiltoyac y el 65 en El Castillo no disponen de lavadora y el 53% en el primero y 32% en el segundo no disponen de refrigerador.

Esto significa que la estrategia de desarrollo municipal debe incluir una adecuada provisión de bienes y servicios públicos, particularmente en aquellas localidades donde existe rezago en esta materia. De igual

---

<sup>11</sup> De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecutan las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. A partir de su instalación formal el CONEVAL se encuentra trabajando en el desarrollo de la metodología oficial de medición y seguimiento de la pobreza en nuestro país, la cual habrá de incorporar un enfoque multidimensional de la pobreza, de acuerdo con los ordenamientos de la misma LGDS.

<sup>12</sup> Coneval, *Reporte sobre la pobreza en México, 2007*.

<sup>13</sup> Pobreza alimentaria: se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

<sup>14</sup> Pobreza de capacidades: se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>15</sup> Pobreza de patrimonio: se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.



modo, esta provisión debe combinarse eficientemente con una adecuada oferta de empleos bien remunerados y con prestaciones sociales y mayores oportunidades de autoempleo para abatir los rezagos económicos y sociales.

### **El Índice de desarrollo humano.**

La medición del desarrollo humano constituye una forma bastante adecuada para evaluar la calidad de las condiciones en que vive una persona y las posibilidades que de ahí se derivan para obtener una vida digna. Para realizar esta medición el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) elaboró y diseñó la metodología del cálculo del *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* que es un indicador que intenta medir las capacidades que tiene una persona para: a) gozar de una vida larga y saludable; b) adquirir conocimientos; c) tener acceso a los recursos que permitan disfrutar de un nivel de vida digna y decoroso. El IDH, mide estas capacidades de la siguiente manera: La capacidad para gozar de una vida larga y saludable se mide con la longevidad de las personas, para lo cual se utiliza la Esperanza de vida. La capacidad para adquirir conocimientos se mide con la tasa de alfabetización y la matriculación escolar. Y el acceso a recursos se mide a través del PIB per cápita.

Para el ámbito municipal, se hacen tres modificaciones metodológicas en virtud de la disponibilidad de la información que se requiere para la medición. En primer lugar, se sustituye la esperanza de vida por la tasa de mortalidad infantil. Los conocimientos se calculan por el promedio simple de las tasas de alfabetización y matriculación; y la tasa de matriculación se calcula para el rango de edad entre 6 y 12 años y no entre 6 y 24. Y el nivel de PIB per cápita ajustado, indica en cuánto se supera un ingreso mínimo de 1000 dólares, teniendo como un máximo, 40 mil dólares. Resulta así un *Índice Modificado de Desarrollo Humano (IMDH)* que es el que se utiliza para este análisis. A partir de las variables mencionadas se calculan un índice y tres subíndices: el *IDH*, y los subíndices de *educación, Salud y el de Ingreso*

El IDH intenta ser una medición de la pobreza de las personas considerando las capacidades con las que cuenta de manera individual, ya sea que las obtenga de manera directa mediante sus recursos monetarios propios, ya sea que el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno, se las proporcione.

En este sentido, el IDH es una medición de la pobreza que no está basada en el ingreso y permite valorar aquellos bienes y servicios que tienen un impacto en el bienestar de una persona y que no dependen de su nivel de ingreso y que de no tomarlas en consideración llevarían a definir como pobres a quienes no necesariamente lo son. Pero al mismo tiempo permite identificar a aquellos que por su ingreso más alto podrían mostrar una situación de mayor bienestar, aunque en realidad ese ingreso no los provea de algunas capacidades y por tanto si estén en situación de pobreza.

Xalapa posee un grado de desarrollo humano alto, con un IDH de 0.8887; donde su índice de educación es de 0.8773; el de Salud es de 0.9531 y el de Ingresos es de 0.8358.

Si se hace una comparación entre los indicadores correspondientes en el 2000 y los del 2005 se puede observar una mejoría sustancial en materia de desarrollo económico; particularmente si se observa el desempeño de los subíndices de salud, educación e ingreso, que muestran un avance considerable en 2005, particularmente el de salud.

En el comparativo estatal, Xalapa ocupa el 2º lugar entre los municipios con mejores condiciones sociales, medido por el IDH, sólo superado por Boca del Río, pero superando a Veracruz que es el municipio de mayor importancia en cuanto a su dinámica productiva y su participación en la generación de la riqueza estatal.

### **Servicios públicos y bienes privados en la vivienda.**

La calidad de los materiales de construcción de las viviendas, los servicios públicos con los que cuentan y los bienes privados que poseen, son indicadores del bienestar social de las personas, por ello es importante identificar cual es la situación que guarda en esta materia el municipio de Xalapa.

Se puede observar que el total de viviendas particulares habitadas en el municipio es de 122,584, lo cual representa un incremento de 11,787 con respecto a las existentes en 2005, esto es un 10.6% de aumento; con un promedio de ocupante por vivienda de 3.9 personas.

El municipio tiene una cobertura muy amplia, casi en su totalidad en materia de servicios a la vivienda. De esta manera se puede observar que el 99.4% de la población habita en viviendas con energía eléctrica; el 98.9% en viviendas con drenaje; el 97% en viviendas con piso de material diferente de tierra; 99.1% con agua entubada dentro de la vivienda y el 99.3% con excusado. Destaca que un 81.6% de habitantes se ubican en viviendas con agua entubada en su interior, siendo este, el servicio donde se identifica una carencia considerable

Otro indicador de bienestar consiste en los bienes privados con los que cuenta una vivienda. En este sentido se observa que al 98.6% de las viviendas del municipio de Xalapa dispone de algún bien que mejora el bienestar. En lo que se refiere a bienes útiles para las labores domésticas se observa que el 86.9% de las viviendas tiene refrigerador (106,571 viviendas) y el 67.4% cuentan con lavadora (82,669 viviendas).

Por lo que se refiere a bienes para la comunicación y transporte, se observa que el 96.9% tiene televisión (118,797 viviendas); el 84.4% radio (103,480); 82% tiene teléfono celular (100,462); 55% tiene línea de teléfono fijo (67,474) y sólo el 42% tiene automóvil o camioneta (51,551 viviendas).

La disponibilidad de bienes privados de tecnología de la información es más baja, pues ahí se observa que el 45.8% de las viviendas tiene computadora (56,167) y el 35.7% cuenta con internet (43,772).

Vale la pena hacer notar el avance que ha tenido la posesión de este tipo de bienes en la población xalapeña en el período 2005-2010. De manera específica se observa un incremento en la disponibilidad de televisión en las viviendas, que pasó del 94.5% del total de viviendas en 2005, al 96.9% en 2010. En el caso de refrigerador aumentó del 82.6 al 86.9%. En lavadora se movió del 59.4 al 67.4%. Y donde se observa el mayor avance es en la disponibilidad de computadoras en el hogar, que pasó del 30.3% al 45.8%

### **Agua Potable y drenaje**

Para cubrir el servicio de agua potable el municipio de Xalapa cuenta con un total de 102 mil 500 tomas regularizadas, para una demanda promedio de 1,440 lts/seg. Además se cuenta con 5 fuentes de abastecimiento las cuales son: La Presa de los colibrís la cual tiene un gasto concesionado de 1, 000 litros por segundo, Medio Pixquiac y Alto Pixquiac; cada uno con un gasto concesionado de 250 litros por segundo, Socoyolapan y Cinco Palos cada uno con 100 litros por segundo y El Castillo con 60 litros por segundo.

Asimismo, el municipio cuenta con 67 mil 650 descargas de sanitarias, con lo cual se tiene una cobertura de la red de drenaje sanitario del 66%. Las descargas sanitarias autorizadas son los ríos Sordo, Sedeño, Sucio y la infiltración superficial, lo cuales son de tipo público-urbano.

### **Infraestructura Educativa**

En Xalapa, el sector educativo se encuentra integrado por 762 escuelas. En Educación básica existen 73 escuelas en el nivel primario (9.5% del total) el nivel preescolar cuenta con 42 planteles (5.5%) y existen 7 secundarias, que representa sólo el 0.9% del total.

En cuanto a la educación media superior se compone de 32 bachilleratos (4.2% del total de escuelas) y de la educación superior cuenta con 207 universidades y tecnológicos que imparten licenciaturas (27% del total), 37 escuelas Normales y 27 entidades que imparten posgrados.

La plantilla docente en las instituciones educativas en el municipio de Xalapa está integrada por 11 mil 678 docentes que instruyen a 164 mil estudiantes, distribuidos por sector educativo de la siguiente manera: 49 mil en universidades y tecnológicos; 31 mil en Bachillerato; 23 mil 926 en Educación especial; 17,556 en Educación inicial; 17,393 en profesional técnico y 14,834 en nivel primario.

La tasa de deserción en el municipio es de 3.6% a nivel preescolar, 3.7% en primaria; y 6.3% y 5.0% en secundaria y bachillerato respectivamente. La reprobación se ubica en 3.8% en primaria, 32.5% en secundaria y 43.1% a nivel bachillerato.

## Salud

En materia de salud, el municipio xalapeño presenta una tasa de morbilidad general<sup>16</sup> de 37 mil 835 por cada mil nacimientos; en segundo lugar se encuentra la tasa de morbilidad infantil con 1 mil 715 por cada 1 mil nacimientos y en tercer lugar la tasa de mortalidad general con 375 por cada 100 mil habitantes.

Sin embargo, es preciso mencionar que los indicadores en salud que presentan una tasa más baja son: la natalidad<sup>17</sup> con 17 nacimientos por cada por cada 1 mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil<sup>18</sup> de 14 por cada 1 mil nacimientos.

En cuanto a las principales causas de enfermedad que aquejan a la población jalapeña son las siguientes: En primer lugar las infecciones respiratorias agudas, en segundo término infecciones internas por organismos y en tercer lugar las infecciones de vías urinarias.

Como se ve estas causas de están asociadas a padecimientos que pueden prevenirse y que requieren, por tanto medicina preventiva y educación para la población, con el fin de evitar la muerte.

Con lo que respecta a las muertes maternas las causas están divididas proporcionalmente en cuatro:

Un 25% corresponde a la *hipertensión gestacional* que es una patología característica de los países pobres. Se presenta más frecuentemente en mujeres de nivel socioeconómico bajo como resultado del mal control prenatal, o en mujeres en edades extremas de la vida y con hipertensión arterial crónica que propicia partos no eutócicos.

Otro 25% del total corresponde a la *eclampsia* que es la aparición de convulsiones o coma durante el embarazo en una mujer después de la vigésima semana de gestación, en el parto o en las primeras horas del puerperio; y no tiene relación con afecciones neurológicas. Es el estado más grave de la enfermedad hipertensiva del embarazo. Las convulsiones se presentan generalmente en una gestante que ha pasado por las etapas anteriores de la enfermedad. (Eclampsia significa relámpago).

Otro 25% de las causas de muerte materna se explica por la llamada *Placenta previa* que es una complicación del embarazo en la cual la placenta crece en la parte más baja de la matriz (útero) y cubre todo o parte de la abertura hacia el cuello uterino. El síntoma principal es un sangrado vaginal súbito e indoloro que con frecuencia ocurre cerca del final del segundo trimestre o empezando el tercer trimestre. En algunos casos, se presenta sangrado o hemorragia severa. El sangrado puede detenerse por sí solo, pero puede empezar de nuevo días o semanas después.

Finalmente, el restante 25% agrupa al resto de las enfermedades relativas a la maternidad.

Por otras parte, en lo que se refiere a las principales causas de muerte que aquejan a la población jalapeña en general se encuentran las siguientes: La diabetes mellitus con 367 casos anuales; las enfermedades del corazón con 319 y los tumores malignos con 288. En menor proporción participan las enfermedades del hígado con 161 y los accidentes con 135.

Con lo que respecta a la mortalidad Infantil, las principales causas de muerte son las siguientes: el 60% de se debe a afecciones en el período perinatal; un 28% se debe a malformaciones congénitas y deformidades; y en menor medida 3% se debe a Septicemia (infección de la sangre causada por la multiplicación incontrolable de bacterias) y 2% a bronquitis crónica, enfisema y asma.

<sup>16</sup> La Morbilidad se describe como el número total de enfermedades, problemas de salud o condición incapacitante, que acontece durante un período de tiempo para una población o lugar determinado. Pueden ser remediadas, curadas o controladas.

<sup>17</sup> Medida del número de nacimientos en una determinada población durante un periodo de tiempo. La tasa o coeficiente de natalidad se expresa como el número de nacidos vivos por cada 1.000 habitantes en un año.

<sup>18</sup> La tasa de mortalidad infantil es un indicador demográfico que señala el número de defunciones de niños en una población de cada mil habitantes, durante un periodo de tiempo determinado, generalmente un año. Tradicionalmente la tasa de mortalidad infantil se mide sobre los niños menores de 1 año, pero se ha hecho también usual medirla sobre niños menores de 5 años.

Por otra parte vale la pena señalar que durante 2009, los habitantes de Xalapa acudieron a solicitar atención médica en una magnitud de 260,413 consultas generales, 152,680 consultas especializadas y 24.202 consultas odontológicas.

Asimismo se observa que la población xalapeña sin derechohabiencia a servicios de salud<sup>19</sup> representa el 59% del total y sólo el 41% son derechohabientes, lo cual representa un grave panorama en términos de salud, porque quienes carecen de atención médica tienen que recurrir a servicios particulares para atenderse si es que cuenta con los recursos económicos para hacerlo.

Esta limitación al acceso a servicios de salud explica la expansión del llamado Seguro Popular que aún es insuficiente y debe atenderse de inmediato ya que si no se cuenta con una población sana, las posibilidades de desarrollo económico se reducen pues la falta de salud disminuye la productividad y frena el progreso productivo.

El IMSS, es el organismo proveedor de atención médica que mas derechohabientes tiene en el municipio de Xalapa, esto se debe a la mayor cobertura de esta institución. En 2009 el total de derechohabientes de esta institución fue de 219,682; le sigue en importancia el Sector Salud con 142,745 y el ISSSTE en tercer lugar con 75,530 derechohabientes.

Una forma de hacer accesibles los servicios de salud a la población abierta que no cuenta con algún tipo de aseguramiento es el Seguro Popular<sup>20</sup> el cual ha logrado ayudar a un gran número de familias afectadas por alguna enfermedad. En 2009 las familias beneficiadas con este programa sumaron un total de 20,134, a las cuales se les otorgó un total de 72,199 consultas externas.

XALAPA. FAMILIAS BENEFICIADAS Y CONSULTAS EXTERNAS OTORGADAS POR LA SSA EN EL SEGURO POPULAR. 2009.		
Xalapa	Familias beneficiadas	Consultas Externas otorgadas
	20,134	72,199
FUENTE: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Estado de Veracruz, 2010. INEGI		

Una preocupación latente que tienen las instituciones de salud es que no cuentan suficientes recursos médicos para atender la creciente demanda de servicios. Así vemos que el Sector Salud cuenta con 908 médicos, para un total de 142,745 personas que atiende, lo que representa un total de 157 pacientes por médico. En cambio el IMSS tiene 472 médicos, para 219,682 personas, esto es 465 pacientes por médico. El peor caso es el del ISSSTE que con 75,530 derechohabientes sólo tiene 140 médicos, esto equivale a 506 pacientes por cada médico.

En general las instituciones de salud que ofrecen una infraestructura hospitalaria en el municipio son las siguientes:

- Centro de Especialidades Médicas "Dr. Rafael Lucio"
- Hospital Civil "Luis F. Nachón"
- Clínica 10, 11, 66 Y 58 del IMSS.
- Clínica 11 del IMSS.
- Centro Estatal de Cancerología "Dr. Dorantes"
- ISSSTE
- Clínica Millenium.
- Hospital Angeles Xalapa.

<sup>19</sup> Total de personas que tienen derecho a recibir servicios médicos de alguna institución pública o privada.

<sup>20</sup> El Seguro Popular de Salud es un instrumento creado para brindar protección financiera a todos los mexicanos, ofreciendo una opción de aseguramiento público en materia de salud a todas las familias y ciudadanos que por su condición laboral y socioeconómica no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social.

### **Apoyos sociales a la pobreza**

El municipio de Xalapa recibió en el año 2009 recursos del programa Oportunidades del Gobierno Federal, que ascendieron a 80 millones 486 mil pesos cantidad que es el doble de lo que se recibió en el año 2005 que fue un monto de 40 millones 766 mil 398 pesos, lo que lo ubica en el 7º lugar entre los municipios que más recursos reciben de este programa, lo cual es altamente significativo pues en 2005 ocupaba el 10º lugar. Esto significa que en Xalapa se han incrementado las familias apoyadas por este programa y por lo mismo que el número de pobres también ha aumentado; y de igual manera en comparación con otros municipios el avance ha sido mayor.

Hay que destacar que apoyos se destinaron primordialmente a becas educativas por un monto de 38 millones 303 mil pesos cantidad que es el doble de lo recibido en 2005 que fue de 14 millones, 371 mil pesos.

### **Migración y remesas familiares**

Otro aspecto muy importante de orden social en el municipio es la migración. Una gran cantidad de habitantes de Xalapa han decidido buscar mejores oportunidades de vida en otro país, principalmente en Estados Unidos y han abandonado el municipio.

Xalapa es el segundo municipio que mayor volumen de remesas recibe a nivel estatal, en el 2007 el monto fue de 81 millones 800 mil 015 dólares, sin embargo en términos per cápita el municipio ocupa el lugar 77, con 198 pesos por persona.

## ***CAPÍTULO 4***

# **ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO ECONÓMICO**

La intervención del gobierno municipal como promotor del desarrollo económico es vital porque permite crear condiciones adecuadas para la expansión económica la cual provee los recursos para genera mejoras sustanciales en el desarrollo humano. También es importante la intervención gubernamental porque influye en la magnitud, el sentido y el modo en que organizan los recursos para lograr los fines que persigue toda sociedad.

Es decir, el trabajo que realiza un gobierno municipal es socialmente muy valioso, porque le da calidad al proceso de crecimiento económico y orienta los recursos que de este se obtienen para distribuirlo ampliando la igualdad y la equidad, mejorando la productividad e incrementando la capacidad para generar riqueza.

Por ello, es necesario ampliar y profundizar la acción pública del gobierno municipal para buscar y obtener objetivos económicos y sociales, que es el único modo, en que un proceso de crecimiento productivo se convierte en un proceso de desarrollo económico.

Es fundamental crear un espacio de prosperidad económica mediante el impulso y la creación de más y mejores oportunidades de producción y empleo para los xalapeños, con una estrategia que impulse la competitividad y atraiga más inversiones nacionales y extranjeras. En esta tarea es fundamental la colaboración entre las distintas instituciones públicas federales, estatales y municipales, así como la participación de los sectores privado y social en el ámbito de las relaciones laborales, las actividades comerciales, de servicios, industriales, turísticas y de la actividad agropecuaria, para integrar y articular el esfuerzo social necesario para el impulso al crecimiento económico y el mejoramiento del bienestar social, que son la base del desarrollo económico municipal.

Es decir, el gobierno municipal no camina solo, ni lo hace todo en materia de desarrollo económico, sino que se apoya en aquellas instancias que por su naturaleza tienen los recursos necesarios para impulsar el desarrollo productivo, pero si se involucra de manera decidida en el trabajo de gestión y organización para que confluyan adecuadamente los actores del desarrollo económico de modo que sea posible promover las inversiones, ampliar la oferta de empleos, fomentar la innovación tecnológica e impulsar el crecimiento de la economía formal.

Por ello el gobierno municipal está comprometido a un intenso trabajo de coordinación y vinculación con las distintas instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales, universidades públicas y privadas, asociaciones empresariales, empresas, gobiernos y organismos internacionales.

De este modo se logra el impulso al desarrollo económico municipal induciendo una dinámica de crecimiento económico sostenido y sustentable para incrementar el bienestar, propiciar la equidad de género y alentar la participación de los jóvenes en las actividades productivas.

Es prioritario incrementar la competitividad regional para atraer inversiones de manera sostenida, impulsando aquellos sectores productivos en los que el municipio tiene una ventaja competitiva y se generen empleos permanentes y bien remunerados. De manera especial deben atenderse las necesidades de las micro y pequeñas empresas, que constituyen la base del economía municipal y la fuente más importante del desarrollo económico del municipio. De igual modo, se requiere crear capacidades y destrezas productivas y gerenciales para ampliar las oportunidades de incorporación al mercado laboral, propiciando un incremento en la magnitud de las remuneraciones y las utilidades derivadas de la actividad económica. También, están enfocadas a facilitar el acceso al capital físico que requieren los productores, el acceso al capital financiero mediante la masificación del crédito de bajo costo, una mayor organización cooperativa de los productores y un cambio profundo en las estructuras productivas tradicionales para permitir una mejor participación en los mercados locales, nacionales e internacionales.

El crecimiento económico provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el desarrollo humano, pero el éxito que pueda alcanzar depende de factores institucionales que lo faciliten.

El impacto que produce depende de cuanto pueda la intervención estatal influir en el monto y la forma en que se asignan los recursos para el logro de dicho fin. Pues un mayor crecimiento económico, aumenta la disponibilidad de recursos fiscales en todos los órdenes de gobierno y ello amplía la magnitud y modifica la proporción del gasto público destinado a este rubro (primordialmente a salud y educación y fomento económico).

Esto es socialmente muy valioso, porque el efecto sobre el desarrollo es mayor cuando dichos recursos se distribuyen de manera más igualitaria y cuando el nivel de inversión en capacidades es significativamente mayor. También porque un mayor desarrollo humano, genera mayor productividad y mayor capacidad para generar riqueza. En este sentido, se requiere ampliar la acción pública mediante el incremento de la

proporción del gasto público orientado al gasto en “áreas sociales prioritarias”. No hay que olvidar que el Gasto Público tiene peso muy significativo en la consecución de las metas sociales. Particularmente mediante medidas que mejoran y amplían el capital humano de las personas, y aquellas que universalizan el acceso sin exclusiones, a los sistemas de formación con fines productivos y mediante las cuales se puede obtener una mejor remuneración.

La acción pública debe orientarse, también a la creación y fortalecimiento de las *libertades económicas* de manera para ampliar las posibilidades de uso y aprovechamiento del capital humano, es decir, para explotar las capacidades y conocimientos de las personas y, para poner en acción el capital físico que se posee pero que no se puede utilizar con fines productivos, por falta de recursos monetarios.

Es decir se requiere ampliar el acceso al capital físico (máquinas de trabajo, herramientas, terrenos, edificios, casas, locales, marcas, patentes y derechos de autor) y al capital financiero (el dinero en efectivo para comprar capital físico o para usarlo si ya se tiene (cuentas bancarias, préstamos) para que la población, particularmente la de bajos ingresos, pueda acceder más fácilmente al crédito y los seguros. Para ello es indispensable masificar el crédito y el seguro de bajo costo, de manera que la población que no tiene empleo, pero que cuenta con habilidades o conocimiento, o que tiene capital físico pero no puede ponerlo a trabajar.

El gobierno municipal debe proveer la infraestructura económica (camino, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones, mercados, centrales de abasto, etc.) que son decisivos para la realización de actividades productivas y la creación y acumulación de riqueza.

Mediante la acción pública se crean los mecanismos que permiten la organización cooperativa de los productores para que se incorporen al mercado, mediante la creación y gestión de modelos de integración de productores, para abastecer al mercado y para realizar compras conjuntas, abaratando costos y de modelos de gestión para convertir a los productores en proveedores permanentes, seguros y confiables de grandes empresas que, a su vez, demanden sus productos.

De este modo se transforman las estructuras productivas tradicionales en otras de corte empresarial o cooperativo que pueda participar con ventajas al interior del sistema económico.

### **Una estrategia de desarrollo y de finanzas públicas**

Una forma de implementar una estrategia de desarrollo consecuente con un reparto adecuado de los recursos públicos es mediante el establecimiento de objetivos de transformación de la estructura económica y social regional que permita la reducción de los rezagos y desequilibrios regionales y sectoriales.

Esto requiere establecer criterios de asignación del presupuesto público, tanto en lo que se refiere a su distribución regional, como a su distribución sectorial, que permitan que las asignaciones presupuestales cumplan con el objetivo de evitar la desigualdad y garantizar un desarrollo equilibrado. Para este fin es necesario establecer *Metas de Igualación Económica y Social* entendidas, como el valor mínimo que deben alcanzar, -en cada municipio, simultáneamente- un conjunto de “variables tipo” económicas y sociales.

Mínimamente deben considerarse las siguientes Variables Tipo:

1.- *Variables productividad*. Aquellas que miden la eficiencia y el acceso al uso de los factores productivos: fuerza de trabajo, tierra y capital. Están relacionadas tanto con la eficiencia de los factores de la producción como con la existencia de instituciones que garantice la posibilidad de acceso a las diversas formas que adquiere el capital (humano, financiero, físico y social).

2.- *Variables de concentración y diversificación productiva municipal*. Aquellas que miden el grado en que en un municipio las actividades económicas se encuentran concentradas o diversificadas.

3.- *Variables ingreso*. Aquellas que miden el nivel de las remuneraciones al trabajo, según actividad económica, el nivel de concentración del ingreso municipal.

4.- *Variables bienestar*. Aquellas que miden el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población como salud, educación, vivienda, nutrición y acceso a servicios públicos. Es decir la existencia de una extensa red de seguridad social y acceso a servicios de salud y educación.

Una vez definidas esas variables, se calculan los *valores promedio estatal* y municipal para cada una de ellas y en función a estos, se establece el valor que deberá adquirir en cada municipio y localidad



constituyendo, estos valores, un conjunto de metas económico-sociales que deben alcanzarse para lograr el desarrollo equilibrado.

De este modo, quedaría definido, como objetivo central de política económica y social:

- a) El municipio en general y sus localidades en particular alcancen, al menos, un nivel mínimo socialmente aceptable en cada una de las variables sociales y económicas, que sería ubicarse en el valor promedio en cada variable.
- b) que se mantengan en ese nivel, aceptando como tolerable un rango máximo de desviación con respecto al promedio para cada una de las variables, que se establecería en función al grado de desarrollo alcanzado en cada municipio. De modo que dicho rango sea menor para los municipios de menor desarrollo relativo.

Se entiende que una *meta de igualación económica o social* se alcanza cuando todas las localidades del municipio alcanzan el nivel promedio en todas las variables que constituyen alguno de los cuatro tipos de variables.

Para alcanzar las metas de igualación se podrán establecer, *metas parciales de igualación* consistentes en una selección de algunas de las variables de cada tipo, creando un subconjunto en cada una de ellas. El establecimiento de dichas metas constituye una necesidad en función al grave atraso y la desigualdad existente que implica grandes saltos cualitativos en el desarrollo municipal y permitiría ir alcanzado el objetivo final poco a poco.

El establecimiento de estas metas servirá para cuantificar las asignaciones presupuestales en el ámbito regional, sectorial y municipal, tanto en lo que se refiere a gasto público corriente, como a inversión pública estatal y a participaciones federales a los municipios. Es decir, una vez determinadas las metas y sus implicaciones, se deben establecer las medidas necesarias de carácter operativo para realizarlas y calcular su costo para elaborar los presupuestos públicos.

Estas metas se deberán incorporar, deben servir, también para que la inversión federal que llegue al municipio y sus localidades, se oriente a las metas globales de desarrollo regional. Esto serviría para establecer montos mínimos de gasto e inversión pública y de participaciones federales, para cada región, municipio y sector, que garantizarían el abatimiento de los rezagos económicos y sociales.

Evidentemente, este plan requiere una negociación y acuerdo con el gobierno federal y estatal y acuerdos al interior del municipio para adecuar las políticas de cada uno de ellos a las metas de igualación del municipio, particularmente para la determinación de los montos y la ubicación de las asignaciones presupuestales que se encuentra dentro del ámbito de decisión de cada orden de gobierno.

### **Un plan de desarrollo económico para Xalapa**

Para el logro y consecución de las metas de desarrollo que aquí se plantean es necesario establecer un amplio programa de desarrollo económico municipal, que incluya un conjunto amplio de acciones orientadas en este sentido.

Por ello, propongo aquí un *Programa Sectorial de Desarrollo Económico* con el cual poder ampliar la acción pública del gobierno municipal para buscar y obtener objetivos económicos y sociales, que es el único modo, en que un proceso de crecimiento productivo se convierte en una dinámica positiva de desarrollo económico.

Este programa se propone el impulso al desarrollo económico municipal impulsando una dinámica de crecimiento económico sostenido y sustentable para incrementar el bienestar de los xalapeños, propiciar la equidad de género y alentar la participación de los jóvenes en las actividades productivas

El conjunto de programas y acciones que aquí se proponen intentan, entre otras cosas, crear capacidades y destrezas productivas y gerenciales para ampliar las oportunidades de incorporación al mercado laboral, propiciando un incremento en la magnitud de las remuneraciones y las utilidades derivadas de la actividad económica. También, están enfocadas a facilitar el acceso al capital físico que requieren los productores, el acceso al capital financiero mediante la masificación del crédito de bajo costo, una mayor organización cooperativa de los productores y un cambio profundo en las estructuras productivas tradicionales para permitir una mejor participación en los mercados locales, nacionales e internacionales

Este *Programa* se vincula de manera precisa a las grandes líneas Estratégicas de desarrollo económico a nivel nacional y estatal en la realización de acciones que permitan el incremento de la competitividad regional y de las empresas, por el impulso a la inversión privada, nacional y extranjera, el aliento a la generación de empleo y por su visión de equidad social y de género, para que más mujeres, más jóvenes y más xalapeños en general participen de los beneficios del desarrollo.

El programa tiene como Misión operar los mecanismos para el desarrollo pleno de las actividades productivas del municipio, alentando el trabajo eficiente y competitivo de las empresas mediante la promoción empresarial, el fomento a la inversión, el impulso a la competitividad, la modernización tecnológica y los canales de comercialización para promover el bienestar, la justicia social y la equidad de género.

Asimismo considero como su visión de largo plazo la transformación de la economía municipal, misma que tendría una estructura económica basada en empresas más modernas, eficientes, competitivas e integradas en cadenas productivas capaces de generar crecimiento económico sostenido, empleo y bienestar social, con el apoyo de estructuras administrativas modernas y eficientes que promuevan el desarrollo económico

El objetivo general del programa es impulsar el desarrollo económico previendo la creación de más y mejores empleos formales permanentes y bien remunerados, que incrementen el bienestar de la población, la equidad de género y fomenten el desarrollo de las actividades productivas que constituyen la vocación regional del municipio.

Como objetivos particulares se plantean los siguientes:

- Fomento a la inversión privada (nacional y extranjera) y pública (municipal, estatal y federal).
- Impulsar el desarrollo de clusters locales y cadenas productivas.
- Crear y operar los mecanismos de asistencia, apoyo y financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas y gestionar los recursos de las ya existentes para beneficio municipal.
- Mejorar la competitividad regional y empresarial.
- Fortalecer las actividades comerciales, de servicios educativos y turísticos que conforman la base del crecimiento económico.
- Ampliar la oferta turística municipal para atraer más turismo y mejorar los servicios turísticos.
- Ampliar la vocación exportadora de la región, basada particularmente en los productos manufacturados regionales de tipo tradicional.
- Profundizar la mejora regulatoria.
-