



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MA. LUIS MORA
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS REGIONALES**

**“GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO HUMANO EN LOS MUNICIPIOS DE
VERACRUZ, 1995-2004, LOS CASOS DE CÓRDOBA Y ORIZABA.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS REGIONALES**

PRESENTA:

LUIS ALBERTO JIMÉNEZ TREJO

ASESOR: DR. LUIS ANTONIO JÁUREGUI FRÍAS

MÉXICO D. F.

AGOSTO DE 2007.

ÍNDICE GENERAL.

	PÁGINA
Tabla de siglas.	4
Introducción General	6
Capítulo 1: Reconfiguración del concepto de Desarrollo.	15
1.1 Introducción.	15
1.2 El desarrollo como crecimiento económico.	18
1.2.1 Las teorías clásica, neoclásica y keynesiana.	18
1.2.2 Los enfoques neokeynesianos.	20
1.2.3 Aportes de Domar-Harrod, Myrdal y Solow.	21
1.2.4 El crecimiento económico para Kaldor.	23
1.2.5 La Teoría del crecimiento endógeno.	24
1.3 El desarrollo económico desde una perspectiva ampliada.	26
1.3.1 El surgimiento de la idea moderna de desarrollo.	26
1.3.2 La visión cuantitativa del desarrollo.	26
1.3.3 Reformulación teórica del desarrollo.	28
1.3.4 La etapa del ajuste estructural.	31
1.3.5 La idea del desarrollo con rostro humano.	31
1.4 La descentralización y el desarrollo local.	32
1.4.1 Aspectos teóricos de la descentralización.	32
1.4.2 El desarrollo local.	37
1.4.3 Desarrollo local y descentralización.	38
1.5 Desarrollo Humano, nueva concepción del desarrollo en el ámbito local.	41
1.5.1 Definición del Desarrollo Humano.	41
1.5.2 El Índice de Desarrollo Humano como medición del desarrollo.	43
1.5.3 El Desarrollo Humano a escala local.	44
1.6 Conclusiones del Capítulo.	45
Capítulo 2: La región veracruzana.	48
2.1 Introducción.	48
2.2 Breve discusión sobre la región.	54
2.2.1 La región político-administrativa.	54
2.2.2 Veracruz como región político-administrativa.	58
2.3 Contexto socioeconómico del estado de Veracruz.	59
2.3.1 Características sociodemográficas.	59
2.3.2 Estructura económica.	71
2.4 Características socioeconómicas del Municipio de Córdoba.	80
2.4.1 Breves antecedentes históricos de Córdoba.	80
2.4.2 Integración regional y áreas de influencia.	82
2.4.3 Importancia económica de Córdoba en la zona centro del estado.	83

2.5 Características socioeconómicas del Municipio de Orizaba.	85
2.5.1 Breves antecedentes históricos de Orizaba.	85
2.5.2 Integración regional y áreas de influencia.	87
2.5.3 Importancia económica de Orizaba en la zona centro del estado.	88
2.6 Conclusiones del capítulo.	89
Capítulo 3: Gasto público y Desarrollo Humano.	92
3.1 Introducción.	92
3.2 El gasto público en la esfera municipal.	93
3.3 Índice de Desarrollo Humano Municipal.	106
3.4 Gasto público como instrumento de Desarrollo Humano.	115
3.5 Conclusiones del capítulo.	117
Capítulo 4: Determinantes económicos, sociopolíticos e institucionales del gasto público municipal.	120
4.1 Introducción.	120
4.2 Criterios de asignación de las participaciones federales y estatales.	121
4.3 La captación de recursos propios en Córdoba y Orizaba.	131
4.4 Partidos políticos gobernantes y la composición política de los cabildos.	136
4.5 Planeación federal, estatal y municipal del desarrollo.	147
4.6 Conclusiones del capítulo.	159
Conclusión general	162
Bibliografía	168
Anexo A	174

TABLA DE SIGLAS.

SIGLA	SIGNIFICADO
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
BM	Banco Mundial
CEDEM	Centro de Desarrollo Municipal del gobierno del estado de Veracruz
CPM	Coeficiente de Participación Municipal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COPLADEVER	Comité de Planeación del desarrollo del estado de Veracruz
COPLADEMUN	Comité de Planeación del desarrollo municipal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CD	Convergencia por la Democracia
DEL	Desarrollo Económico Local
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la federación
DF	Distrito Federal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FFM	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal
FSP	Fondo de Seguridad Pública
FGP	Fondo General de Participaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISTUV	Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos
ISAN	Impuesto Sobre Vehículos Nuevos
IAT	Índice de Adelanto Tecnológico
ICH	Índice de Capital Humano
IDHA	Índice de Desarrollo Humano Ampliado
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IMP	Índice Municipal de Pobreza
IPH	Índice de Pobreza Humana

IPG	Índice de Potenciación de Género
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Salubridad Social para los Trabajadores del Estado
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
IVEA	Instituto Veracruzano para la Educación de los Adultos
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
MERCOSUR	Mercado Común Sudamericano
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ORFIS	Órgano de fiscalización de la Legislatura del estado de Veracruz
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PFC	Partido del Frente Cardenista
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PO	Población Ocupada
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIBE	Producto Interno Bruto Estatal
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RFP	Recaudación Federal Participable
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEFIPLAN	Secretaría de Finanzas y Planeación
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SIARE	Sistema de Apertura Rápida de Empresas
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
TBM	Tasa Bruta de Mortalidad
TMI	Tasa de Mortalidad Infantil

INTRODUCCIÓN GENERAL.

En los últimos años, la forma de concebir y medir el desarrollo ha cambiado, primero se consideró que el crecimiento económico era indicador del desarrollo de una sociedad y que un aumento sostenido en el Producto Interno Bruto (PIB) era suficiente para garantizar mejores condiciones de vida de la población, esto debido a que al crecer el producto habría más riqueza y que esta se distribuiría eficientemente por efecto del mercado entre toda la población.

Posteriormente se planteó una diferencia entre crecimiento y desarrollo económico, reconociendo que el crecimiento no perneaba a todos los sectores sociales y que en muchas ocasiones sólo concentraba el ingreso y los satisfactores en unos cuantos, haciendo la consideración de que el desarrollo incluía, a diferencia del crecimiento, mejoras en el nivel de vida de toda la población y que esto sólo se lograría con la acción eficiente de los mercados y con la eficaz regulación y redistribución por parte del Estado.

Con el transcurrir del siglo XX la teoría del desarrollo llegó al concepto de Desarrollo Humano¹, que centra su atención en los factores que logran desarrollar las capacidades del individuo como persona, en términos de salud, educación e ingreso; esta perspectiva considera que el fin último del desarrollo es el ser humano y que la sociedad debe generar las condiciones básicas para que las personas se desarrollen adecuadamente y aspiren a una vida digna, este indicador se considera el más cercano en la actualidad para la medición de las condiciones de vida de la población.

Además, el cambio en la concepción del desarrollo no fue sólo en términos de medición o de restricciones, también se dio más importancia al desarrollo local y regional, ya que se piensa que en ámbitos más pequeños territorialmente

¹ Sen, Amartya, "Equality of What?", 1980.

hablando y con mayor cohesión social es posible generar proyectos de desarrollo mucho más efectivos y de impacto real en la población.

En conjunción con lo anterior y ante la descentralización del Estado mexicano los gobiernos municipales tienen ahora la posibilidad de incidir en el Desarrollo Humano de sus localidades, encausando el gasto público a obras y servicios relacionados con salud pública, educación y mejoramiento del ingreso, que impactan directamente en el nivel de vida de la población.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es un indicador que por su carácter de aglutinador de otros tres indicadores (educación, salud, ingreso), puede ayudarnos a ver las deficiencias y distorsiones en la provisión de bienes y servicios públicos, puede ser el eje guía de la planeación gubernamental del desarrollo y contribuir a que no se pierda de vista la meta a la que se aspira y a que los recursos sean eficientemente asignados a la población que más los necesita.

Sin embargo, la evidencia empírica indica que la incidencia del gasto público federal, estatal y municipal en el Índice de Desarrollo Humano de los municipios de Córdoba y Orizaba ha sido baja, tanto de un mismo municipio a lo largo del tiempo como comparando a los dos municipios en un determinado momento. Lamentablemente, durante muchos años, la distribución de los recursos públicos federales, estatales y municipales obedeció más a una lógica política que a la eficiente asignación de recursos, esto propició graves distorsiones en los mercados, ya que los recursos se concentraban en grupos de poder cercanos al partido gobernante (Sindicatos en Orizaba, Cafeticultores y cañeros en Córdoba), descuidando las necesidades de la población en general.

Ante la realidad municipal en materia de gasto público, surgen varias preguntas: ¿Será éste un problema imputable al criterio de asignación de las participaciones federales a los estados y municipios?, ¿será tal vez un problema de captación de

ingresos municipales propios?, ¿tendrá que ver la decisión de los gobiernos municipales sobre en qué es prioritario invertir?, ¿existirán factores sociopolíticos e institucionales que intervengan esa decisión?

Por todo lo anterior, una primera aproximación nos lleva a pensar que no son sólo factores económicos, como lo indica la teoría (eficiencia económica y maximización del beneficio social en la asignación del gasto) los que determinan la decisión de invertir en la esfera municipal, sino que puede ser un problema multicausal, en el que estén inmersas implicaciones sociopolíticas, de las personas que gobiernan y de los partidos de los que provienen; e institucionales, de cómo se concibe la planeación nacional, estatal y municipal del desarrollo, del diseño de la administración municipal o de la forma en que se realizan las transferencias económicas por parte de la federación y del estado a los municipios.

La delimitación del territorio para esta investigación se basa en el criterio de región político-administrativa², que busca entender a la región como un conjunto de localidades en las que se aplican las mismas decisiones económicas, políticas y de planeación del desarrollo, se eligió al estado de Veracruz por ser este el que más desigualdades intermunicipales presenta en la distribución del desarrollo humano³ y los casos de estudio son los municipios de Córdoba y Orizaba porque son considerados como de desarrollo humano alto, cuentan con importantes montos económicos para gasto público (transferencias y recursos propios) y la incidencia del gasto en el Índice de Desarrollo Humano ha sido contradictoria en estos municipios en particular.

En cuanto al espectro temporal utilizado para el estudio, fue en 1998 cuando la federación concentró todas las transferencias presupuestales destinadas a los municipios en una sola partida, conocida como Ramo 033, por lo que es

² Richadson, Harry, *Elementos de economía regional*, 1975, p. 72.

³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, 2005.

interesante llevar el análisis del comportamiento de los ingresos y gastos públicos destinados a desarrollo humano un trienio antes, 1995-1997 y conocer los cambios que sucedieron en los dos períodos posteriores 1998-2000 y 2001-2004 en un contexto de mayor descentralización tanto de recursos como de responsabilidades para los gobiernos locales.

La utilización del Índice de Desarrollo Humano por municipio, que genera el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en una investigación de gasto público para un espacio determinado (los municipios de Córdoba y Orizaba), es una aportación importante que pretende hacer esta investigación, debido a que esta nueva forma de medir el desarrollo ha sido poco utilizada hasta la fecha en las investigaciones sobre los municipios del país y en la región de estudio no existe aún ninguna exploración al respecto.

Otra cuestión interesante tiene que ver con la incursión de variables sociopolíticas e institucionales en estudios de asignación de partidas presupuestales (discrecionalidad, corrupción, intereses particulares, por ejemplo), aspecto poco estudiado hasta el momento en México.

En cuanto al área de los estudios regionales, es fundamental conocer la incidencia del gasto público en el Desarrollo Humano de los municipios de una región, ya que el gasto público es un factor clave a utilizar por parte de los tres órdenes de gobierno para disminuir las disparidades tanto interregionales como intraregionales, además es importante conocer todos los factores que intervienen para que dicho gasto se aplique efectivamente en obras y acciones que vayan encaminadas a mejorar el desarrollo humano local y regional.

En suma, el objetivo de este trabajo es determinar si los criterios de asignación de las transferencias y participaciones federales a estados y municipios, los montos de captación de recursos propios por parte de los municipios, la composición política del cabildo y las diferencias en los objetivos de planeación federal, estatal

y municipal afectan la incidencia del gasto público en el Índice de Desarrollo Humano de los municipios de Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004.

Partiendo del supuesto de que el gasto público municipal, compuesto por participaciones federales, aportaciones estatales e ingresos propios del municipio, ha tenido poca incidencia en el Índice de Desarrollo Humano en los casos de Córdoba y Orizaba, debido a diversos factores de índole económico, sociopolítico e institucional, durante el período 1995-2004.

Considerando que:

- 1) Los criterios de asignación de las participaciones y aportaciones federales y de las transferencias estatales a los municipios,
- 2) Los montos de captación de recursos propios por parte de los ayuntamientos,
- 3) La composición política del cabildo municipal y
- 4) Las divergencias en los objetivos de planeación federal, estatal y municipal.

Son los determinantes de la poca incidencia del gasto público en el Índice de Desarrollo Humano en Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004.

Para abordar el problema planteado se recurrirá a 4 capítulos, el primero de ellos llamado “reconfiguración del concepto de desarrollo”, cuyo objetivo es reflexionar sobre la construcción del concepto de desarrollo, desde sus orígenes hasta nuestros días, haciendo un breve recorrido por las diferentes etapas de su evolución, desde la noción de *progreso económico* de Mill hasta las últimas formulaciones teóricas del desarrollo humano, buscando sustentar la idea de que justamente en el ámbito local, en los municipios mexicanos, donde el gasto público en desarrollo humano tiene la potencialidad de incidir efectivamente en el bienestar de la población.

En el segundo capítulo, titulado “la región veracruzana” se pretende ofrecer al lector una radiografía lo más completa posible de las condiciones sociales, demográficas y económicas del estado de Veracruz y particularmente de los municipios de Córdoba y Orizaba como casos específicos de estudio, que permita observar la relación que existe entre el gasto público gubernamental y el desarrollo humano a escala local, buscando las determinantes que originan que el gasto público en los municipios veracruzanos no haya contribuido hasta la fecha a mejorar las condiciones de vida de la población en general ni a disminuir la disparidad en niveles de desarrollo a escala municipal.

Esta parte de la investigación se relaciona con el capítulo anterior, en el que se discute la reconfiguración del concepto de desarrollo, en cuanto a que se deja de lado la visión economicista del crecimiento económico y se busca observar lo que ocurre en Veracruz con la óptica del desarrollo humano, visión más acabada del desarrollo basado en capacidades a escala local.

La pretensión de este segmento de la tesis radica en que con el fundamento teórico del desarrollo y con la caracterización de la región de estudio, se tendrán los elementos suficientes para el posterior estudio del comportamiento del gasto público, del desarrollo humano y de sus determinantes en los casos de Córdoba y Orizaba en el período 1995-2004.

En el capítulo tercero, llamado “gasto público y desarrollo humano” se pretende probar que el gasto público municipal, compuesto por participaciones federales, aportaciones estatales e ingresos propios del municipio, ha tenido poca incidencia en el Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Córdoba y Orizaba, debido a diversos factores de índole económico, sociopolítico e institucional, durante el período 1995-2004.

Para ello se realizará un análisis estadístico y económico de los ingresos y gastos de los municipios de Córdoba y Orizaba, poniendo especial énfasis en el

comportamiento de la inversión pública en obras y acciones. El apartado 3.4 es de particular importancia porque en el se harán las comparaciones del comportamiento del gasto y del IDH, buscando responder a las siguientes interrogantes: ¿Es realmente el gasto público un instrumento del gobierno municipal para incidir en el desarrollo humano a escala local?, ¿Ha incidido consistentemente dicho gasto público en los niveles de desarrollo humano en Córdoba y Orizaba en el período 1995-2004? y ¿Cuáles son los factores que potencian o inhiben el impacto del gasto público en el desarrollo humano en estos dos municipios veracruzanos?

El capítulo cuarto, titulado “determinantes económicos, sociopolíticos e institucionales del gasto público municipal” tratará de dar respuesta a estas interrogantes, ya que en el se expondrán algunos de los determinantes más importantes de la incidencia del gasto público municipal en el Desarrollo Humano Local, considerando tres dimensiones: la captación de los recursos, tanto municipales (recaudación propia) como extramunicipales (asignación y transferencia de recursos federales y estatales); el trabajo y la experiencia política en los ayuntamientos (composición política de los cabildos, perfil profesional de los gobernantes) y la planeación institucional del desarrollo en los distintos niveles de gobierno (correspondencia de objetivos de planeación). Para ello se utilizarán 4 apartados en los que se describen diversas cuestiones que limitan o inhiben la incidencia del gasto público en el Desarrollo Humano a escala local para los municipios de Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004.

Al final del documento se presenta un apartado de conclusiones generales que muestra los hallazgos de la investigación, sus limitantes y las futuras líneas de investigación propuestas a partir de este trabajo.

En cuanto a los métodos y técnicas empleados para la investigación es necesario reconocer que no existe una herramienta estadística que pruebe consistentemente el impacto del gasto público en el Índice de Desarrollo Humano, sin embargo, la

incidencia del gasto en el Desarrollo Humano Municipal es innegable, por lo que esta investigación se abocará a probar dicha incidencia en forma analítica-argumentativa, a través de técnicas cualitativas como entrevistas a profundidad en los municipios de Córdoba y Orizaba.

Parte importante de la información se obtuvo a partir de entrevistas a profundidad que fueron focalizadas según los actores más importantes, como ex Presidentes municipales, tesoreros de los ayuntamientos, legisladores y encargados de la relación (económica, política y de planeación) con municipios tanto en el gobierno federal como en el gobierno del estado de Veracruz.

Otras fuentes necesarias para la prueba de las hipótesis son las estadísticas gubernamentales de ingreso y gasto federal, estatal y municipal, desagregados estos últimos en ingresos provenientes de participaciones y transferencias federales y estatales, así como de ingresos propios y en cuanto al gasto, la desagregación debe ser entre gasto en cuenta corriente y gasto de inversión. La parte de la información referente al Índice de Desarrollo Humano se obtuvo de los informes de Desarrollo Humano de 1995, realizado por la Universidad Autónoma Chapingo; del año 2000, publicado por CONAPO y de 2004, realizado por el PNUD, estos tres informes son los únicos publicados hasta el momento en México con nivel de desagregación municipal.

Los criterios de asignación de las participaciones federales y de las transferencias estatales se obtuvieron de las Leyes de Coordinación Fiscal, tanto federal como estatal. Los montos de captación de recursos propios por parte de los municipios se obtuvieron de los libros *Finanzas públicas estatales y municipales*, editados por INEGI para varios años; la información de la conformación política de los cabildos se obtuvo de las entrevistas a los ex Presidentes Municipales tanto de Córdoba como de Orizaba y de los libros de *información básica municipal*, publicados por el gobierno del estado de Veracruz para varios años.

Por último, se utilizaron los planes de desarrollo nacionales 1995-2000, de la administración de Ernesto Zedillo y 2001-2006, de la administración de Vicente Fox, los planes de desarrollo estatales 1993-1998 y 1999-2004, de las administraciones de Patricio Chirinos y Miguel Alemán, respectivamente, se utilizaron también los planes municipales de desarrollo 1998-2000, 2001-2004 y 2005-2007 de las administraciones municipales de las ciudades de Córdoba y Orizaba.

Capítulo 1: Reconfiguración del concepto de Desarrollo.

1.1 Introducción.

A partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, uno de los principales retos de la economía mundial ha sido encontrar los mecanismos propicios para que los países, estados, municipios y localidades se desarrollen económicamente, buscando que este desarrollo llegue a toda la población.

En la teoría económica el desarrollo se asoció al crecimiento económico, se pensaba en el desarrollo económico como un proceso continuo de aplicación de excedentes en nuevas inversiones que expandieran la actividad productiva, logrando con esto la generación de empleos que harían, a través del poder de compra de los asalariados, expandir la economía de manera sostenida generando un círculo virtuoso de crecimiento económico que poco a poco abarcaría todas las actividades productivas y a todos los sectores de la sociedad.

Durante décadas, el desarrollo fue concebido como sinónimo de crecimiento y el Producto Interno Bruto (PIB) agregado y el PIB per cápita fueron las medidas más comúnmente utilizadas para medir el nivel de desarrollo de países, regiones, localidades y ramas de actividad.

Fue hasta finales de la década de los sesenta que el economista británico Dudley Seers provocó una reflexión profunda en los círculos académico y político en materia de desarrollo, al afirmar que copiar la senda de crecimiento de otros países difícilmente tendría el éxito esperado en los países pobres, por que cada país tiene diferentes condiciones, recursos y potencialidades.⁴

⁴ Seers, *Meaning*, 1969, p. 3-15.

Además, era necesario ser realistas y puntualizar que la visión del desarrollo como crecimiento económico era limitada, ya que el auge de algunos sectores específicos no se traducían en crecimiento de los demás sectores y el dinamismo del empleo sólo se daba en ciertas zonas, lo que generaba mayor desigualdad social tanto por regiones como por ramas de actividad al interior de los países.

En la década de los setenta, la teoría del desarrollo económico se abocó a buscar mecanismos para que el crecimiento se tradujera en bienestar social con programas de ajuste macroeconómico y mecanismos de compensación a las desigualdades regionales, partiendo de la idea de que el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente.

Surge en esta década la visión estructuralista latinoamericana, en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre el desarrollo desigual y la teoría de la dependencia (modelo centro-periferia), esta interpretación teórica indica que el mercado mundial favorece el reforzamiento de las desigualdades y que es necesaria una acción decidida del Estado para regular la actividad económica y para compensar las desigualdades intrínsecas al modelo de desarrollo capitalista.

En la década de los ochenta, a la par de los procesos de descentralización fiscal y administrativa emprendidos por la gran mayoría de los gobiernos, surgen nuevos enfoques del desarrollo, entre los que se encuentra el desarrollo local, cuya perspectiva reconoce en primera instancia que el desarrollo económico como tal no contempla las diversas heterogeneidades al interior de las regiones sociales, culturales, naturales y políticas, que deben ser consideradas en una concepción más integral de la potencialidad y capacidad local.⁵

⁵ Tolentino Martínez, “Desarrollo”, 2005, p. 46.

Un elemento crucial desde esta perspectiva tiene que ver con el aporte y valor que pueden agregar los actores locales al desarrollo económico y a las políticas tanto locales como nacionales. De hecho, las políticas de desarrollo local ayudan a generar propuestas e ideas que incentivan el compromiso de la población local y que pueden ser utilizadas como catalizadores para el desarrollo.⁶

Todas las perspectivas enunciadas líneas arriba tienen en común que consideran al desarrollo como mejoría en el ingreso; el avance se ha dado en la perspectiva territorial, al considerar no sólo los países, sino también regiones y localidades, pero el reduccionismo económico con el que se aborda el tema no permite entender la verdadera naturaleza del fenómeno ni diseñar formas eficaces de intervención.

Al considerar a la población como objeto a desarrollar, se olvida que el desarrollo tiene componentes políticos, sociales, culturales, geográficos y que estamos en un contexto de diversidad, en el que los sujetos activos del desarrollo son las personas, ante esta reflexión en la década de los noventa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptó las ideas de Amartya Sen y Mahbub ul Haq en la introducción de una nueva acepción del desarrollo y de una nueva forma de medir el desarrollo a través del Índice de Desarrollo Humano.⁷

El paradigma del Desarrollo Humano considera que además del componente de ingreso, las personas valoran la libertad de movimiento y expresión, la ausencia de opresión y violencia, la seguridad personal y patrimonial, la participación política, la cohesión social, el derecho a afirmar sus tradiciones y creencias, en suma, el derecho a una vida digna en la que puedan ejercer efectivamente sus libertades y potencialidades humanas.

⁶ OCDE, *Mejores*, 2002, p. 26.

⁷ Obtenido de la Página web del PNUD-México: <http://saul.nueve.com.mx>, consultada el día 6 de octubre de 2006.

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre la construcción del concepto de desarrollo, haciendo un breve recorrido por las diferentes etapas de la evolución del concepto, desde la noción de “progreso económico” de Mill hasta las últimas formulaciones teóricas del Desarrollo Humano, buscando sustentar la idea de que justamente en el ámbito local, en los municipios mexicanos, el gasto público en Desarrollo Humano tiene la potencialidad de incidir efectivamente en el bienestar de la población.

1.2 El desarrollo como crecimiento económico.

1.2.1 Las teorías clásica, neoclásica y keynesiana.

Existen tres corrientes económicas fundamentales que vislumbran al desarrollo como crecimiento económico: clásica, neoclásica y keynesiana. Algunos de los principales exponentes de la teoría clásica son: Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, estos autores estudiaron la generación y la acumulación de la riqueza en el marco del naciente sistema capitalista, no se abocaron a conceptualizar el término desarrollo, pero si proporcionan algunos indicios para definirlo.

Adam Smith, en su obra *De la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*,⁸ generó una profunda discusión sobre las causas que contribuyen al crecimiento de la riqueza, analizando a la productividad en su relación con la división del trabajo y con el tamaño del mercado, en su teorización el Estado-nación tenía un carácter preeminente sobre cualquier forma de organización social, era necesario para salvaguardar los intereses privados, el orden público y para proveer bienes públicos, pero restringía su actividad económica, ya que para él la acumulación de riquezas dependía exclusivamente de la expansión del mercado y de su capacidad para autorregularse.

⁸ Smith, *Naturaleza*, 1958, particularmente el el Libro Primero, Capítulo IX “de los beneficios del capital” (p.85) y en el Libro Segundo, Capítulo II “sobre el dinero”(p.252).

En cambio, David Ricardo en su obra *Principios de Economía Política y Tributación*,⁹ ofrece un análisis de la distribución de la producción entre las diversas clases sociales, considerando que el problema primordial de la Economía no era la generación de la riqueza, sino la determinación de las leyes que rigen la distribución.

John Stuart Mill, a su vez, en su obra *Principios de Economía Política*,¹⁰ formula la *teoría general del progreso económico*. Mill se pregunta cuál es el papel del progreso técnico dentro del proceso económico, con esta teorización de Mill aparece la primera expresión del concepto de progreso económico como antecedente más inmediato de la idea de crecimiento económico, entendiendo como progreso aquellos cambios que van sujetos a la introducción de nuevas tecnologías en los procesos productivos.

Por su parte, teóricos neoclásicos como Marshall, Pigou y Pareto proponían que los gobiernos cobraran pocos impuestos, ya que éstos distorsionan los precios de los bienes y servicios que se asignarían más eficientemente en el mercado sin el gravamen gubernamental, estos teóricos apoyaban sus ideas en análisis de costos marginales y utilidad marginal, siendo ésta una contribución muy importante para su época en materia de política económica.¹¹

En cuanto al crecimiento económico, la escuela neoclásica consideraba que el crecimiento en una parte del mundo daría lugar al mejoramiento paulatino de las demás partes, mediante un efecto de difusión de los beneficios en todos los niveles (local, regional, nacional e internacional).

⁹ Ricardo, *Principios*, 1959, especialmente en su célebre Capítulo VIII “sobre los impuestos” (pp. 114-117).

¹⁰ Mill, *Principios*, 1943, con énfasis en su Capítulo III del Libro IV, titulado “influencia del progreso de la industria y la población sobre las rentas, las ganancias y los salarios (p. 619).

¹¹ Jiménez Trejo, “impuestos”, 2005, p. 13.

A su vez, John Maynard Keynes, principal representante del Keynesianismo, en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*,¹² realizó estudios influenciado por los efectos de la crisis económica de 1929, en su investigación es fundamental el papel del gasto y la inversión públicos, así como de las innovaciones para impulsar el crecimiento económico.¹³

La contribución de Keynes significó un cambio de paradigma, ya que los problemas macroeconómicos se convirtieron en el punto central de la economía; los supuestos de Keynes destacan que en épocas de recesión económica y alto desempleo, el problema no era de escasez de recursos, sino la capacidad de reacción del gobierno para emplear los factores de producción, planteando que la demanda agregada y sus componentes (consumo, inversión y sobre todo el gasto público) tenían una importancia estratégica. Keynes partía del criterio de que un incremento en el gasto público, que a su vez incrementase la demanda agregada de bienes y servicios, conduciría eventualmente a un incremento del crecimiento económico y a un descenso del desempleo, reactivando la economía.

1.2.2 Los enfoques neokeynesianos.

Hacia la década de los cuarenta, se fue consolidando el pensamiento convencional sobre el desarrollo que comienza con la teoría del *gran impulso*, que plantea a la inversión de capital como el instrumento principal del desarrollo, cuyo principal representante es Rosentein-Rodan. Ello originó más tarde la consolidación de la escuela denominada como la *alta teoría del desarrollo*.¹⁴

Durante la década de los cincuenta los teóricos del desarrollo, criticando la situación de los países subdesarrollados, planteaban la idea de que existía gran capacidad ociosa, al no utilizarse plenamente los recursos disponibles; ésta concepción fue influenciada por el pensamiento keynesiano y pugna por una

¹² Keynes, *Teoría*, 1943.

¹³ Besada, *Estudio*, 1981, p. 5-6.

¹⁴ Rosenstein-Rodan, "Problems", 1951.

acción deliberada del Estado para transformar esta situación. La contribución de Lewis sobre el crecimiento con oferta ilimitada de mano de obra, y el aporte de Singer¹⁵ que destacaba la posibilidad de industrializar los países mediante la transferencia del factor trabajo de la agricultura a la industria, son representativos de una tendencia que colocó la atención en la mano de obra.

En el ámbito de los países latinoamericanos, desde la década de los treinta aparece con fuerza el llamado *desarrollismo*, pensamiento que pretende explicar la perspectiva evolutiva de los países de la región. Este pensamiento se nutre del enfoque keynesiano sobre las relaciones económicas internacionales y sus efectos en el crecimiento económico,¹⁶ ésta perspectiva teórica adquiere relevancia ante la crisis que muestra el comercio exterior latinoamericano (desarrollo hacia fuera), asumiendo un lugar central en el debate latinoamericano el punto sobre el desarrollo hacia adentro y la industrialización vía sustitución de importaciones.

1.2.3 Aportes de Domar-Harrod, Myrdal y Solow.

El modelo creado por Evsey Domar y Roy Harrod destaca aspectos de largo plazo, a diferencia de Keynes, cuya argumentación teórica se basaba en el corto plazo. Domar y Harrod muestran la estrecha relación entre la tasa de crecimiento de la economía y el nivel de ahorro e inversión, su modelo se constituyó posteriormente en la base de la teoría del crecimiento, en la cual la inversión y el ahorro son considerados como la fuerza central del crecimiento.¹⁷

Gunnar Myrdal, por su parte, fue uno de los pocos economistas que concibió la tarea de combatir las desigualdades y elevar el consumo como una condición para el crecimiento,¹⁸ también ha sido muy significativo el modelo planteado por Robert

¹⁵ Singer. "Distribution", 1950, pp. 472-499.

¹⁶ Sunkel y Paz, *Subdesarrollo*, 1970, p.349.

¹⁷ Ibid, p. 245-268.

¹⁸ Bannock et al, *Diccionario*, 2001, p. 257.

Solow con su artículo *A contribution to the theory of economic growth*.¹⁹ Solow presenta un modelo de crecimiento a partir de una serie de supuestos que permitían darle al comportamiento de la economía una formulación expresada en una función Cobb – Douglas clásica del tipo: $Y = F(K,L) = K^\alpha L^{1-\alpha}$, donde “K” se refiere al factor capital y “L” a la fuerza laboral, con “ α ” representando la diferencia proporcional de su participación en el producto. El modelo asume que $0 < \alpha < 1$, por lo que la función tenía rendimientos constantes de escala, es decir, si se duplica el peso de los factores, el producto se duplicaría también.

Para generar crecimiento per capita sostenido, el modelo de Solow introduce una variable exógena, esta variable, denominada “A”, identificada con el progreso tecnológico, se añade a la función de producción, así “A”, unida al factor trabajo, permite incrementar la productividad cuando el nivel de la tecnología es alto, Solow explica los ingresos per cápita, que son en su modelo las diferencias entre los niveles de crecimiento, por variaciones en las tasas de inversión y de crecimiento poblacional y al incluir al progreso tecnológico como una variable exógena, concibe las disparidades del crecimiento en el largo plazo a partir de las diferencias en los niveles de la tecnología.

Un aspecto en común que tienen la mayoría de los teóricos del crecimiento económico analizados hasta aquí es que coinciden con la idea de que el desarrollo es como un círculo virtuoso conducido por economías externas, toman como supuesto que la innovación engendra a la modernización, ésta concepción se convirtió en una consideración importante para argumentar la intervención gubernamental a través del gasto público como instrumento para fomentar el crecimiento económico.

¹⁹ Solow, “Contribution”, 1956, pp. 65-94.

1.2.4 El crecimiento económico para Kaldor.

Nicholas Kaldor, connotado economista húngaro, integrante de la escuela neokeynesiana inglesa, consideró los efectos positivos que genera la expansión del producto manufacturero en el conjunto de la economía al inducir el crecimiento del resto de los sectores y elevar la productividad en todas las actividades económicas. Estableció que la tasa de crecimiento de una economía se relaciona de manera positiva con la correspondiente a su sector manufacturero, lo cual implica que éste último se considere el motor del crecimiento. La explicación de este vínculo se asocia con el alto efecto multiplicador del sector industrial.²⁰

Kaldor se ocupó además del papel del ahorro en la economía y formuló una teoría de la distribución alternativa a la keynesiana, que le sirvió de pieza fundamental a la hora de desarrollar su modelo de crecimiento. De esta forma, la tasa de beneficio que genera una sociedad depende de la propensión al ahorro que se tenga respecto a la renta que proviene de los beneficios.²¹

En sus planteamientos,²² se enumera un grupo de factores que conllevan al crecimiento económico: El crecimiento sostenido en el largo plazo del ingreso per cápita, el crecimiento del capital físico por trabajador, el hecho de que la tasa de retorno del capital sea constante, el aprovechamiento de las ventajas comparativas, la acumulación de capital físico y social, el progreso tecnológico y la especialización del trabajo.

El modelo de crecimiento Kaldoriano ha defendido la tesis de que entre las regiones de un país donde prevalece la plena libertad de movimiento de los factores productivos, las restricciones de demanda más que las de oferta, suelen ser el principal freno a la expansión económica; el problema del crecimiento económico, según Kaldor, está relacionado con el suministro eficiente de un

²⁰ Kaldor, *Ensayos*, 1963, p. 52.

²¹ Kaldor, *Ensayos*, 1964, p. 210.

²² Barro y Sala-i-Martin, *Economic*, 1999.

conjunto bastante amplio de bienes públicos que se denominan como infraestructura.²³ Así, según este autor, el principal freno al desarrollo no es la ausencia de incentivos sino la escasez de recursos.

1.2.5 La teoría del crecimiento endógeno.

La teoría del crecimiento endógeno asigna un papel importante al capital humano como fuente de productividad y crecimiento económico. Los modelos de Romer (1986), Lucas (1988), y Barro (1991) establecieron que por medio de externalidades o con la introducción del capital humano, se generaban convergencias hacia un mayor crecimiento económico en el largo plazo. Así, el conocimiento se constituye en un nuevo factor acumulable para el crecimiento, sin el cual el capital físico no se ajusta a los requerimientos del entorno económico.

El trabajo de Romer,²⁴ consideró el conocimiento como un factor de producción con el que se incrementa la productividad marginal; además, el resto de las empresas pueden acceder a ese nuevo conocimiento mejorando su propia productividad marginal, en los modelos de Romer, se retoma el concepto del *Learning by doing*, introducido por Arrow. En estos modelos el incremento de la producción o de la inversión contribuye en la productividad de los factores. Una empresa que incrementa su capital físico aprende simultáneamente cómo producir más eficientemente. Este efecto positivo de experiencia en productividad es denominado *Learning by doing*.

Por su parte, Lucas,²⁵ concede gran importancia al papel que tiene el capital humano, es decir, las capacidades y potencialidades de las personas dentro del proceso de crecimiento, ya que las acciones y comportamientos de los individuos tienen un efecto muy importante sobre la economía.

²³ Pizano, Algunos, 1980, p. 99.

²⁴ Romer, "Cambio", 1991, pp. 441-479.

²⁵ Lucas, "Making", 1993, pp. 251-272.

Barro, a su vez, desarrolló un modelo de crecimiento económico de largo plazo sin variables exógenas, es decir, considera sólo variables internas que dependen del comportamiento de la economía nacional y que no están influenciadas por factores internacionales. Una característica de este modelo es la presencia de retornos crecientes y constantes en los factores que pueden ser acumulados.

Kenneth Arrow,²⁶ en este mismo tenor, señaló que el progreso técnico presenta un comportamiento endógeno motivado por los efectos que genera sobre el mismo la generación de un mejor conocimiento de los hechos y el aprendizaje.

En estos modelos el progreso tecnológico es más rápido mientras más grande es el nivel de conocimiento humano acumulado; por lo tanto, el crecimiento del ingreso tenderá siempre a ser más rápido, si: 1) Se tiene un stock de capital relativamente grande; 2) se tiene una gran magnitud de población educada; y 3) un ambiente económico que es favorable para la acumulación de conocimiento humano.

En los postulados del crecimiento endógeno, visto este como crecimiento basado en recursos, capacidades y potencialidades internas (del país, de la empresa, de cada localidad), se asume que la creación del conocimiento es correlacional con el incremento de la inversión productiva.²⁷

Recapitulando, la teoría del crecimiento endógeno considera que la variable “acumulación del conocimiento” es el factor determinante del progreso, la característica fundamental de este aporte es no considerar el progreso técnico como un factor que está determinado en forma exógena, contrario a los modelos de Harrod–Domar y Solow, en los que el progreso técnico no es tan relevante, como si lo es el nivel de ahorro.

²⁶ Bannock et al, *Diccionario*, 2001, p. 52.

²⁷ Barro y Sala i Martin, *Economic*, 1999, p. 146.

1.3 El desarrollo económico desde una perspectiva ampliada.

1.3.1 El surgimiento de la idea moderna de desarrollo.

La idea del desarrollo se convierte en un concepto clave de las relaciones económicas internacionales después de la Segunda Guerra Mundial, particularmente durante las décadas de los años cincuenta y sesenta.

Entre 1948 y 1973,²⁸ la teorización sobre el desarrollo fue impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sus agencias e instituciones asociadas, en particular en 1948 se forma la Organización para la Cooperación Económica Europea, que se transformó en 1961 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); el Banco Mundial (BM) y la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 1240/XII, octubre de 1958).

En 1965 se forma el Programa de Asistencia Técnica de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).²⁹ Uno de los objetivos fundamentales de estas instituciones fue incidir en la modernización y apertura comercial de los países “subdesarrollados”, para atacar el problema del subdesarrollo, la teoría del desarrollo económico centró su atención en la reducción de la pobreza, buscando el incremento de la capacidad productiva y el aumento del ingreso per cápita en estos países.³⁰

1.3.2 La visión cuantitativa del desarrollo.

En este contexto la conceptualización sobre el desarrollo se daba en términos extremadamente cuantitativos; caracterizándolo como la capacidad de una economía nacional, cuya condición económica inicial ha sido estática durante

²⁸ Jayasuriya, “After”, 1997. p. 170.

²⁹ Rist, *History*, 1997, pp.89-92.

³⁰ Chenery y Srinivasan, *Handbook*, 1988 p XI.

largo tiempo, para generar y sostener un incremento anual del Producto Interno Bruto a tasas de 5 a 7 por ciento.³¹

Durante el Primer Decenio para el Desarrollo (década de los sesenta) auspiciado por Naciones Unidas, la teorización del desarrollo colocó su atención en la acumulación de capital físico debido a sus fuertes vínculos con la teoría del crecimiento, los objetivos económicos y de desarrollo social de la política económica fueron medidos a partir de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Es decir, el desarrollo se mide por la capacidad de un país para aumentar su producción a una tasa mayor que la del crecimiento de su población.

Se asumía que el sector industrial presentaba rendimientos crecientes a escala, subyaciendo el criterio de que la inversión es proporcional al crecimiento de la producción. Por lo tanto, las estrategias de desarrollo se concentraron esencialmente en el crecimiento de la industrialización urbana a menudo a expensas del desarrollo rural agrícola.³²

La expectativa se basaba en un efecto de mejora en el bienestar que llevaría a cambios medibles en ciertos aspectos del desarrollo social, tales como la mejora en los niveles de alfabetización y de salud. Estos resultados socialmente deseables fueron considerados como sub-productos del crecimiento y no como preocupaciones fundamentales del desarrollo.

Durante la Primera Década del Desarrollo un gran número de países subdesarrollados lograron las metas de crecimiento global fijadas por las Naciones Unidas, sin embargo, los niveles de vida de la población permanecían constantes o incluso empeoraban.

³¹ Todaro, *Economía*, 1987. p. 166.

³² Sunkel y Paz, *Subdesarrollo*, 1970, pp. 366-367.

Como reflejo de lo planteado anteriormente, en el periodo 1960-1970 tiene lugar la crisis del desarrollismo, debido entre otras cosas al deterioro de las relaciones económicas externas y a los desequilibrios intersectoriales e intrasectoriales existentes, en condiciones de una base industrial insuficiente. El efecto fundamental fue que la industrialización estuvo lejos de constituirse en un motor del desarrollo.

Tales experiencias indicaban la existencia de dificultades en la definición del desarrollo. Ello fue planteado por un número creciente de académicos³³ y responsables de políticas públicas, los cuales hacían notar que la utilización del Producto Nacional Bruto o del Producto Interno Bruto como medida única del desarrollo, era insuficiente.³⁴

Los años setenta, denominados como la Segunda Década de Naciones Unidas para el Desarrollo, comenzaron con la crisis petrolera de 1973 y con la ruptura del Sistema Financiero Internacional de Bretton Woods, estos acontecimientos colocaron al sistema mundial ante una de las peores crisis económicas y sociales de su historia, con lo que se hizo más evidente la crisis de la idea del desarrollo,³⁵ que estuvo sustentada todo este tiempo en indicadores puramente cuantitativos.

La reflexión en esta etapa de la historia económica va en el sentido de que no debe asumirse el automatismo de que un crecimiento en el ingreso per cápita promedio alivia la desigualdad y la pobreza, de lo que se deduce la necesidad de políticas sociales y económicas adecuadas para cada contexto nacional.

1.3.3 Reformulación teórica del desarrollo.

El desarrollo no es, escribió Joseph Schumpeter a finales de la década de los cuarenta, un fenómeno que pueda explicarse económicamente, debido a que la

³³ Entre los que destaca el estudio de Seers ya comentado en este capítulo líneas arriba.

³⁴ Todaro. *Economía*, 1987, p. 167.

³⁵ Leys, "crisis", 1996, pp. 41-56.

economía está afectada por los cambios del mundo que la rodea; las causas y la explicación del desarrollo deben buscarse fuera del grupo de hechos que describe la teoría económica.³⁶

Schumpeter distingue al desarrollo del mero crecimiento de la economía, por que este último no representa fenómenos cualitativos distintos, sino sólo procesos de adaptación, en este orden de ideas se debe considerar al desarrollo como un fenómeno histórico que reposa sobre el progreso precedente y a su vez crea las condiciones necesarias para el posterior. Así, las preocupaciones sobre el desarrollo durante la década de los setenta dieron lugar a que tanto en el marco institucional como académico se produjeran múltiples formulaciones sobre el concepto del desarrollo.

Bajo el criterio de las “necesidades básicas” como un elemento que deben tomar en consideración los esfuerzos del desarrollo, Robert Mc Namara argumentó que el desarrollo no debía ser expresado simplemente en términos de crecimiento, que debía planearse adecuadamente, enfatizando la necesidad de una mejor distribución del ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida como medidas importantes de desarrollo.³⁷

Este enfoque del desarrollo es parte de la filosofía de crecimiento con equidad cuyos impulsores fueron Seers, Singer y Gunnar Myrdal, éste último crea la noción de “desarrollo integrado”, el cual requiere de un cambio estructural en las bases de la distribución de bienes y servicios relativas a la planeación económica gubernamental.

La experiencia asiática en los años setenta, cuando los gobiernos combinaron una estrategia de desarrollo hacia adentro con fomento de las exportaciones obligó a revalorar el papel del Estado en la vida económica frente a la naciente ideología

³⁶ Schumpeter, *Teoría*, 1948.

³⁷ McNamara, *Address*, 1971, p. 18.

neoliberal que proclamaba su ineficacia. A través de una concepción pragmática de aplicación de multimodelos los países asiáticos lograron altos ritmos de crecimiento económico y de desarrollo social al mismo tiempo.³⁸

A finales de la década de los setenta surgió la idea del *otro desarrollo*, esta perspectiva, planteada por Jeffrey Sachs, sugería un desarrollo necesariamente orientado por el Estado, con énfasis en los factores internos, sobre bases propias, ecológicamente sano y basado en transformaciones estructurales; la idea del otro desarrollo reconoce además la importancia de la equidad, la libertad de expresión, así como el desarrollo de la creatividad humana, según esta perspectiva cada sociedad es libre de actuar de acuerdo con sus valores y cultura, articulando su propia visión del futuro.³⁹

En una dimensión que interrelaciona lo local y lo global, la concepción del *otro desarrollo* destaca la necesidad de transformaciones estructurales que tomen en consideración desde la pequeña comunidad hasta los vínculos humanos de carácter global, sugiriendo que ello involucre la participación de los diferentes órdenes de gobierno.⁴⁰

La trascendencia de este planteamiento es que amplía la concepción del desarrollo, que implica mucho más que crecimiento, ya que no se refiere al dinamismo de los principales agregados económicos, sino a la estructura política y social. Esta idea del otro desarrollo es el antecedente directo, en la teoría económica, de las formulaciones posteriores de Amartya Sen sobre el Desarrollo Humano.

³⁸ Leys, Crisis, 1996, p. 49.

³⁹ Estas ideas planteadas por Sachs en sus estudios doctorales han sido plasmadas en numerosos documentos como: *Macroeconomics in the global economy*, publicado en 1993 por Prentice Hall, *Development Economics*, publicado en 1997 por Blackwell Publishers y más recientemente en *The end of Poverty: Economic Possibilities for our time*, publicado en 2005 por Penguin Press.

⁴⁰ Chávez, “Federalismo”, 2001, p. 43.

1.3.4 La etapa del ajuste estructural.

Al hacer un balance de la evolución sobre la construcción de un paradigma del desarrollo en los años setenta es necesario reconocer que la perspectiva del desarrollo sólo como crecimiento económico colocó a la economía mundial en una situación de crisis y recesión, con lo que el pensamiento dominante de las teorías neoclásica y nekeynesiana sobre el desarrollo se vio sometido a fuertes cuestionamientos.

El resultado de los desajustes generados por esta crisis económica y de pensamiento fue la llamada crisis del sistema capitalista a inicios de la década de los ochenta que se hizo patente en los desequilibrios financieros y comerciales que afectaron particularmente a los países subdesarrollados con la crisis de la deuda externa.

Hacia finales de los ochenta la discusión del desarrollo giró en torno a los efectos económicos y sociales que resultaron de la adopción por parte de los países subdesarrollados de las políticas económicas de ajuste. Una de las políticas más importantes del llamado ajuste estructural fue la descentralización administrativa, fiscal y de servicios públicos, sobre la que se abundará más adelante.

1.3.5 La idea del desarrollo con rostro humano.

Esta alternativa de pensamiento evidencia la búsqueda de un crecimiento paralelo a la ideología neoliberal, colocando la atención en el desarrollo social, resaltando aspectos vinculados a la calidad de la vida y las necesidades humanas. Todaro destaca que el desarrollo debe concebirse como un proceso multidimensional que implica cambios de las estructuras, las actitudes y las instituciones, al igual que la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza.⁴¹

⁴¹ Todaro, *Economía*, 1987, p. 168.

Todaro sugiere que el desarrollo debe representar una gama de cambios mediante los cuales todo el sistema social, atento a las diversas necesidades básicas y los deseos de individuos y grupos sociales integrantes de ese sistema, se aleje de una condición de vida poco satisfactoria y se aproxime a una condición de vida mejor en el sentido material y espiritual, esta concepción deja claro que el desarrollo debe tener metas colectivas e individuales, y que debe fundamentarse en la nación, ser sistémico, endógeno y abierto.

1.4 La descentralización y el desarrollo local.

1.4.1 Aspectos teóricos de la descentralización.

Como parte de las políticas de ajuste estructural promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se encuentra la descentralización.

Después de la crisis de la deuda de los años ochenta se aplicaron en los países deudores, como parte del programa de reestructuración de la deuda, paquetes de medidas económicas dirigidos a la estabilización de la moneda, la liberalización del comercio y la regulación económica.

El programa de ajuste estructural estuvo dirigido a estabilizar los desequilibrios existentes entre la demanda agregada doméstica y la disponibilidad de recursos, es decir, la finalidad era establecer una posición de equilibrio en la balanza de pagos y reducir la inflación con una alta tasa de crecimiento y el aumento del consumo per cápita; en México se considera que el proceso de ajuste estructural se dio durante los sexenios de Miguel De la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Teóricamente la descentralización se puede definir como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o

central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales. La descentralización puede ser de aspectos económicos, fiscales, políticos y administrativos; Los aspectos económicos de la descentralización son aquellos relacionados a la eficiencia de la asignación de los recursos y se basan en dos teorías, ambas desarrolladas en la literatura del federalismo fiscal de los Estados Unidos.

La primera ha sido formulada por Oates,⁴² esta teoría sostiene que cuando consumidores en diversas áreas geográficas tienen preferencias o gustos heterogéneos o distintos y en la ausencia de externalidades generadas entre áreas geográficas por la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, los gobiernos locales o descentralizados son más eficientes en la provisión de dichos bienes y servicios públicos que la provisión realizada por un gobierno central a todas las áreas geográficas.

En consecuencia, la descentralización del gobierno conduce a asignaciones Pareto eficientes,⁴³ es decir, beneficia a los gobiernos locales sin perjudicar a los nacionales y estatales (por lo menos económicamente) y la centralización del gobierno produciría ineficiencias en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, por la lejanía, la capacidad de cobertura y la información imperfecta del territorio y la población por parte del gobierno central.

El número óptimo de las agencias descentralizadas es determinado por la segunda teoría, expuesta por Tiebout.⁴⁴ Bajo perfecta movilidad de los consumidores entre áreas geográficas y un determinado conjunto de instrumentos que determinan los ingresos y gastos de los bienes y servicios públicos locales, los consumidores pueden determinar el nivel apropiado de gobierno local que provea dichos bienes de la manera más eficiente.

⁴² Oates, "Fiscal", 1993, pp.237-243.

⁴³ Nicholson, *Teoría*, 1997, pp. 388-389.

⁴⁴ Tiebout, "Exports", 1956, pp. 160-164.

Estos principios de eficiencia en la asignación de los recursos del federalismo de los Estados Unidos han sido aplicados a nivel provincial en países como Argentina, Brasil, Colombia, India y China. Sin embargo, estos principios conjuntamente con otros aspectos de la descentralización requieren ser ajustados o reformulados en los países en desarrollo en función de las diferencias institucionales, de incentivos y de las organizaciones existentes en cada contexto.⁴⁵

En cuanto a la descentralización fiscal, hay que considerar que si ciertos bienes y servicios públicos pueden ser provistos de manera más eficiente por gobiernos locales, es necesario generar mecanismos que definan cuáles serían las formas y las responsabilidades de cada nivel de gobierno para financiar, a través del cobro de impuestos, esa provisión de bienes.

Además del impulso o la imposición, según se considere, de la descentralización por parte del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, existe un argumento histórico en la población de los países latinoamericanos que ha promovido desde hace muchos años la recuperación de atribuciones de diversas índoles para los gobiernos locales, ante la ineficiencia, corrupción y malas decisiones de los gobiernos centrales; la existencia de este reclamo legítimo de mayor autonomía y más atribuciones por parte de los gobiernos locales (y de grandes sectores de la población) ha permitido que la descentralización se arraigue profundamente en muchas regiones, haciéndolo un proceso muy rico en experiencias locales exitosas.

La literatura del federalismo fiscal considera que el gobierno debe encargarse de: a) la estabilización macroeconómica, b) la redistribución de ingresos entre la población (reducción de la pobreza) y c) la asignación eficiente de los recursos productivos.⁴⁶

⁴⁵ Bardhan, "Decentralization", 2002, pp. 185-205.

⁴⁶ Chávez, "Federalismo", 2001, pp. 46-53.

Las primeras dos funciones son principalmente potestad del gobierno central y la tercera es asignada a todos los órdenes del gobierno y es necesario considerar la asignación de responsabilidades (provisión, gestión, licitación) de los bienes y servicios ofrecidos por el gobierno (en todos sus órdenes), la asignación de la autoridad que genere y recaude los ingresos (vía impuestos y derechos, principalmente) para financiar los bienes y servicios del gobierno y el diseño de un sistema intergubernamental de transferencias de recursos, en el caso mexicano lo que conocemos como Ley de Coordinación Fiscal.

Esta literatura, sin embargo, no provee formas definidas del cómo esta asignación de responsabilidades podría ser implementada en la práctica, lo que genera múltiples esquemas de descentralización en la realidad de cada país; en el caso de México el gobierno federal es el que recauda la mayoría de los impuestos (valor agregado, sobre la renta, etc.), dejando a los gobiernos estatales otros impuestos de menor importancia recaudatoria, como el de nómina o el del hospedaje y a los gobiernos municipales el impuesto predial y la mayoría de los derechos (actas, licencias, permisos de construcción, etc.).

De los ingresos totales que se obtienen por parte de todo el aparato gubernamental, es también el gobierno federal el que más gasta, ya que sólo el 20%⁴⁷ de sus ingresos recaudados van a los estados y de estos, 20%⁴⁸ de lo que obtienen, en el caso del estado de Veracruz, por ejemplo, (transferencias federales y recaudación propia) va a los municipios, que se sostienen económicamente de las participaciones federales, las transferencias estatales y en menor medida de su recaudación propia.

El tercer aspecto del proceso de descentralización es el político, este aspecto se refiere al grado de representatividad en los entes políticos de los intereses de los

⁴⁷ Ley federal de coordinación fiscal, artículo 2do., consultada en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf, el día 23 de noviembre de 2006.

⁴⁸ Ley estatal de coordinación fiscal, artículo 7mo., consultada en: www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Municipios/VERMPLey2.pdf, el día 23 de noviembre de 2006.

ciudadanos en las diferentes áreas locales de un país, la literatura de los aspectos políticos de la descentralización incluye:⁴⁹

- i) Problemas de la agencia o gobernabilidad, por la existencia de costos de transacción, costos políticos e información asimétrica de los agentes;
- ii) Problemas de responsabilidad e incentivos para el cumplimiento de las actividades delegadas a los entes políticos;
- iii) Problemas de participación de los ciudadanos de las áreas locales en función del interés local;
- iv) Problemas de sistemas de votación y descentralización de los entes políticos.

El cuarto aspecto del proceso de descentralización es el administrativo, este aspecto se refiere a la capacidad de los entes políticos de alcanzar asignaciones de recursos eficientes y equitativas a través de intervenciones fiscales y regulaciones.

Por ejemplo, muchos de los problemas de capacidad de implementación de políticas del gobierno central son extendidos a los gobiernos locales ante la escasez de una burocracia calificada.

De acuerdo con Rondinelli,⁵⁰ el gobierno central puede transferir las diversas funciones a los gobiernos regionales o locales a través de cuatro formas:

I) *Desconcentración*. Bajo esta forma el gobierno central dispersa sus funciones y responsabilidades en oficinas regionales o locales esparcidas a lo largo del territorio para mejorar la recepción de los bienes y/o servicios públicos destinados a las localidades donde dichas oficinas están ubicadas;

⁴⁹ Inman y Rubinfeld, "Rethinking", 1997, pp. 43-64.

⁵⁰ Rondinelli, "Government", 1981.

II) *Privatización*. Bajo esta forma el gobierno transfiere a entes privados la propiedad; la concesión o coparticipación de un bien o servicio público;

III) *Delegación*. Bajo esta forma el gobierno central transfiere parte de la responsabilidad de las decisiones de política y la administración de los bienes y servicios públicos a los gobiernos locales y regionales e incluso a entidades no gubernamentales. Sin embargo, la responsabilidad definitiva recae sobre el gobierno central;

IV) *Devolución*. Bajo esta forma el gobierno central transfiere autoridad a los gobiernos locales y regionales para las decisiones, implementación y administración de las políticas, los bienes y los servicios públicos.

1.4.2 El desarrollo local.

En el contexto del ajuste estructural y de los procesos de descentralización surge la idea del desarrollo local como respuesta a la ineficiencia de las políticas nacionales y sectoriales y también como parte del proceso de reconfiguración del Estado de formas jerárquicas de gobierno a nuevas formas de gobernanza local.

Uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo, Vázquez-Barquero, define el desarrollo local como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.⁵¹

⁵¹ Vázquez-Barquero, *Desarrollo*, 1988, p. 129.

Para la implementación de una estrategia de desarrollo económico local (DEL) existen ciertos elementos básicos:

I) Ruptura con el paternalismo del nivel nacional de gobierno. La relación entre el nivel federal y el local es asumida de una forma diferente, la noción de DEL se basa en el control de los recursos desde dentro de la localidad y no su provisión desde el nivel nacional.⁵²

II) La expansión de las capacidades internas. La idea básica es la promoción de desarrollo endógeno,⁵³ usando las potencialidades de las instituciones locales, los recursos físicos del área y el capital humano disponible.

III) El rechazo a la planeación externa o dirigida desde fuera de la economía local. Cada localidad debe ser capaz de trazar explícitamente sus propios objetivos de desarrollo.

IV) El establecimiento de prioridades económicas que atañen a los beneficiarios directos. La crisis del Estado-nación ha estimulado la adopción del sistema de prioridades, en el cual los actores involucrados le dan primacía a sus propios intereses. Basada en este entendimiento, la noción de DEL enfatiza que las prioridades estratégicas nacionales, anteriormente incuestionables, deben ser discutidas y reevaluadas por los actores locales, considerando el grado en que son directamente afectados por aquellos problemas que se identifican como de dimensión nacional.⁵⁴

1.4.3 Desarrollo Local y Descentralización.

Una vez analizados por separado los conceptos de descentralización y desarrollo local se busca ahora la relación que existe entre ellos en el marco de la teoría del desarrollo, se inicia esta parte argumentando que el desarrollo local es un concepto más amplio que el concepto de descentralización, ya que para la generación del primero se requiere de un sistema gubernamental que canalice

⁵² Garofoli, "Local", 1990.

⁵³ Blackely, *Planning*, 1994.

⁵⁴ Harlau y Tetzchner, "Regional", 1994.

eficientemente las necesidades de carácter público de las áreas locales de una economía, apoyando y complementando las acciones realizadas por los agentes privados dentro de las diferentes áreas locales en función de las actividades productivas y generadoras de riqueza y en la medida en que el proceso de descentralización haga más eficiente dicho sistema su contribución al desarrollo económico local será mayor.

La evidencia del proceso de descentralización en los países en desarrollo, como México, muestra que estos procesos están en plena implementación y no han sido concluidos (recordamos aquí como ejemplo que sólo el 20% de los recursos captados por el gobierno federal mexicano van a los estados), por otro lado, la descentralización ha sido enmarcada en función de la desconcentración, privatización, delegación, y devolución de las responsabilidades y funciones del gobierno nacional hacia órdenes gubernamentales de un segundo o tercer nivel, sin embargo, además de que el proceso descentralizador está inconcluso, una primera aproximación nos indica que dicho proceso no ha sido formulado en términos del desarrollo económico local.

Finot, reforzando esta idea, argumenta que la descentralización debe orientarse a propiciar el desarrollo económico local y requiere ser objeto activo del proceso, para que esto ocurra no sólo es necesaria una sólida argumentación teórica, sino condiciones políticas idóneas, voluntad y plena conciencia de lo que esto implica.⁵⁵

Con las reformas estructurales a partir de la década de los ochenta el Estado disminuyó su papel en el funcionamiento de los mercados y los procesos de descentralización se han entendido como una respuesta a las deficiencias del gobierno central en satisfacer las necesidades de las áreas locales y no como propiciadoras directas del desarrollo local.

⁵⁵ Finot, “Descentralización”, 2003, No 38.

Las experiencias exitosas de desarrollo económico local, en un marco de descentralización, se han basado en los diferentes roles de liderazgo (político, social, empresarial, comunitario) de los agentes en las áreas locales y en los mecanismos implementados a través del tiempo entre agentes para el logro del desarrollo económico local de dichas áreas.

Bajo esta definición, el distinguir la importancia de un actor, por el ejemplo el Presidente Municipal, sobre los demás ha limitado las posibilidades de desarrollo económico de las áreas locales.

Utilizando una muestra de siete países de América Latina, un estudio de Aghón, Albuquerque y Cortés afirma que los intentos puntuales del proceso de desarrollo económico local (DEL) se han originado en forma paralela o a raíz de los procesos de descentralización implementados en dichos países desde fines de los ochenta.⁵⁶

Así, los procesos de descentralización en la medida en que originen un sistema gubernamental adecuado y consistente con el DEL son necesarios aunque no suficientes para alcanzar todos los objetivos del proceso DEL. Para el logro de los objetivos de desarrollo económico a nivel local se requiere la acción e interacción no sólo del gobierno local sino también de otros elementos, factores y actores; la composición de estos actores y el tipo de interacciones para el DEL dependen de las condiciones económicas, sociales, políticas, geográficas, culturales, ambientales, etc., propias de las áreas locales.

En México, por ejemplo, el papel de los gobiernos federal y estatal en la sincronización de los objetivos de desarrollo y en los criterios que se utilizan para las inversiones es sumamente importante para el desarrollo local efectivo.

⁵⁶ Aghón et al, *Desarrollo*, 2001.

Partiendo de toda la experiencia anterior, tanto a nivel teórico como en la práctica descentralizadora, a principios de la década de los noventa surge un nuevo paradigma, que representa la adecuación de la filosofía de crecimiento con equidad a los procesos de desarrollo económico local y descentralización.

Dicho paradigma busca sintetizar la concepción ampliada del concepto de desarrollo, actualizándolo al marco descentralizador emprendido en las últimas décadas y vinculándolo con la teoría del desarrollo económico local, este paradigma es el Desarrollo Humano.

1.5 Desarrollo Humano, nueva concepción del desarrollo en el ámbito local.

1.5.1 Definición del Desarrollo Humano.

Conceptualmente, la discusión sobre el desarrollo económico fue redefinida a partir de las conferencias del profesor Amartya Sen⁵⁷ tituladas “Equality of what?”, Sen consideró desde entonces que la medición del bienestar debía verse como un proceso con varios componentes, como el acceso a bienes y servicios, el respeto a los derechos humanos, sociales y políticos y la posibilidad de tener opciones reales de planes de vida.⁵⁸

El concepto de Desarrollo Humano se refiere al proceso mediante el cual es posible aumentar las opciones de todos los habitantes de un país, región o localidad en diversos ámbitos como lo son el educativo, laboral, material y cultural, éste concepto se concentra en incrementar el bienestar integral del individuo y no sólo en su mejoría material, busca generar un proceso de ampliación de las posibilidades de elección de la gente, aumentando sus capacidades,

⁵⁷ Sen, “Equality”, 1980.

⁵⁸ López-Calva y Vélez, *Concepto*, 2003, pp. 4-5.

transformando la visión de las personas, de meros agentes pasivos a actores positivos y determinantes en el proceso de desarrollo.

La definición clásica del Desarrollo Humano nos indica que es un desarrollo que no solamente genera crecimiento económico sino que distribuye sus beneficios equitativamente, que potencia a las personas en lugar de marginalizarlas.⁵⁹ Este concepto deriva directamente de la noción de desarrollo como proceso de expansión de las capacidades humanas, que ha sido formulado por Amartya Sen y basa su noción de capacidades en la Teoría de la justicia de John Rawls, así, el desarrollo para Sen debe estar centrado en la persona y no en los bienes, superando el reduccionismo económico.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano no existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el Desarrollo Humano y plantea que es posible alcanzar niveles aceptables de Desarrollo Humano incluso con modestos niveles de PIB per cápita si se cuenta con la voluntad política para hacerlo y se aplican las políticas redistributivas adecuadas, siguiendo a Sen, una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del Producto Nacional Bruto y de otras variables relacionadas con la renta. Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, debemos ir mucho más allá.⁶⁰

Se resalta entonces la importancia de políticas económicas y sociales que habiliten a todos los miembros de una sociedad a poseer conocimientos, salud, ingresos y otros derechos sociales. Sen dice que en lugar de centrar la atención sólo en la pobreza de ingreso, debemos centrarla en la idea más global de la carencia de capacidades, para que sea posible comprender mejor la pobreza de las vidas humanas y las libertades a partir de una base de información diferente y que el papel de la renta y de la riqueza –por importante que éste sea, junto con

⁵⁹ PNUD, *Informe*, 1997.

⁶⁰ Sen, *Desarrollo*, 2000, p. 30.

otras influencias- tiene que integrarse en un análisis más amplio y completo del éxito y de las privaciones.⁶¹

Sin embargo, es necesario reconocer que el ámbito en el que el concepto de Desarrollo Humano es quizás más limitado, y el Índice de Desarrollo Humano como indicador más incompleto, es el de la sustentabilidad del desarrollo, porque no ha incorporado aún los costos ambientales del crecimiento económico.

1.5.2 El Índice de Desarrollo Humano como medición del desarrollo.

Para medir el Desarrollo Humano se construyen índices que corresponden a la idea de que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas más que una carencia de ingreso *per se*.⁶² La introducción del enfoque de las capacidades para sustituir el enfoque del ingreso se ha tratado de reflejar no sólo a nivel conceptual sino en la implementación de medidas multidimensionales de desarrollo.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) surge como una forma de poner en práctica la teoría de las capacidades, planteada por Sen, el índice se calcula desde 1990 y es publicado cada año, a nivel global, en los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El IDH es un indicador compuesto que mide los avances promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del Desarrollo Humano, como son, una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; la educación, medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria; y un nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita.

⁶¹ Ibid, p. 37.

⁶² Anand y Ravallion, "Human", 1993, pp. 133-155.

Si bien es cierto que el concepto de Desarrollo Humano es bastante más amplio de lo que es capaz de medir cualquier índice compuesto individual, el IDH es una alternativa seria al uso del ingreso como medida del bienestar y proporciona una idea inicial muy cercana a la realidad del desarrollo.

1.5.3 El Desarrollo Humano a escala local.

En un contexto de descentralización, donde los estados y municipios son cada vez más importantes en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, el ámbito local toma particular importancia en la discusión sobre el Desarrollo Humano.

El municipio es el orden de gobierno más cercano a la población, y siguiendo a Aghón, Albuquerque y Cortés, el conocimiento de las características locales otorga importantes ventajas a este ámbito de gobierno a la hora de implementar estrategias de desarrollo.⁶³

Es mucho lo que los gobiernos locales pueden hacer para mejorar las condiciones de salud, educación e ingreso de quienes habitan los municipios, sobre todo si se logra introducir la noción de Desarrollo Humano en el criterio de asignaciones de tareas y recursos entre los distintos órdenes de gobierno; el municipio tiene importantes ámbitos de acción para el Desarrollo Humano en lo local, en México por ejemplo, con el marco legal e institucional vigente, los municipios cuentan con mecanismos para impulsar el Desarrollo Humano local en términos de salud, educación e ingreso y contribuir a revertir las desigualdades regionales.⁶⁴

Muchos gobiernos municipales utilizan los instrumentos a su alcance para promover políticas saludables, fomentar la educación, la inversión en infraestructura, el empleo y la participación ciudadana en la planeación y el

⁶³ Aghón et al, *Desarrollo*, 2001.

⁶⁴ González, “retos”, 2005, p. 4.

desarrollo local. La coordinación y cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno y entre varios municipios de una misma región es también muy importante para superar los obstáculos generados por la diversidad en el tamaño, capacidades y recursos de los municipios.

1.6 Conclusiones del Capítulo.

En cuanto al crecimiento económico hay dos conclusiones que es interesante destacar, por un lado, la idea de que crecimiento no significa desarrollo y que incluso un crecimiento que propicie beneficios sólo para un sector de la población es perjudicial para el desarrollo porque acentúa las desigualdades sociales.

Por otro lado, la reflexión que se da en el sentido de que el crecimiento económico logrado hasta ahora por los países del mundo ha devastado al medio ambiente y que este crecimiento tiene el límite que le impone la disponibilidad de los recursos naturales.

En cuanto a la perspectiva ampliada del desarrollo, es importante considerar la incesante discusión y la enorme producción teórica y práctica sobre el tema, que hace pensar que la teoría del desarrollo no es algo acabado y que su reformulación y adecuación a la realidad la hacen una teoría en constante evolución.

Además, los conceptos de descentralización y desarrollo local, que son multidimensionales, incorporan aspectos políticos, económicos, fiscales, administrativos y sociales a la discusión sobre el desarrollo a escala local.

En este sentido, es importante considerar los intereses de los grupos políticos y de las elites de poder económico que tienden hacia el mantenimiento de la concentración del poder en el gobierno central/federal, el grado de participación de la ciudadanía y los cambios de regímenes políticos hacia aquellos relativamente

más democráticos, el grado y las relaciones de jerarquización de los diferentes niveles de gobierno, los mecanismos que se establecen para el proceso de la transferencia de funciones desde el gobierno central/federal a las regiones/estados y los gobiernos locales/municipios.

Estos mecanismos están relacionados con el grado de autonomía en el uso y la captación de los recursos de los niveles de gobierno y al espectro de las áreas de competencia en las acciones de los tres niveles.

Para el logro de los objetivos de desarrollo económico a nivel local se requiere la culminación exitosa del proceso de descentralización que genere un gobierno local eficiente en la provisión de los bienes y servicios públicos, autónomo y autosuficiente que pueda inducir, complementar e incluso liderar el proceso DEL.

Es justamente en este marco complejo de las discusiones teóricas sobre el crecimiento económico, el desarrollo, la descentralización y el resurgimiento de los actores locales que surge el concepto de Desarrollo Humano, que pretende dar un salto cualitativo en la teoría del desarrollo, alejándose de la visión economicista de medición de la prosperidad sólo a través del ingreso y buscando que dicha medición incluya aspectos muy importantes para la ampliación de las capacidades de las personas, como la salud y la educación.

Es importante aclarar aquí que el concepto de Desarrollo Humano no busca superar, teóricamente hablando, al de desarrollo local, más bien el cambio de perspectiva obedece a la forma en la que el desarrollo es entendido y medido por los economistas en el mundo.

Desarrollo local es condición necesaria pero no suficiente para el Desarrollo Humano, este último sugiere, además de la generación de economías de escala local, la implementación de políticas públicas de alto impacto en el desarrollo social de las comunidades (en salud, educación, infraestructura, empleo),

haciendo a las personas copartícipes de su propio proceso de desarrollo, en un entorno de colaboración y subsidiaridad de los diferentes niveles de gobierno y de expansión de los derechos individuales, sociales y políticos.

Por último, tal como lo considera Alfredo González, citado líneas arriba, se coincide en decir que el entorno idóneo, por la cercanía, el conocimiento de las realidades locales y la posibilidad más efectiva de acción, es el gobierno local, que puede y debe ser uno de los agentes más importantes en la generación de una política de Desarrollo Humano, aunque esto, para la realidad mexicana, implica todavía un reto muy importante hacia el futuro.

Capítulo 2: La región veracruzana.

2.1 Introducción.

Veracruz es uno de los estados con mayor y mejor dotación de recursos naturales de la república mexicana; cuenta con potencialidades pesqueras, mineras, agrícolas, ganaderas, petroleras, hortícolas; tiene además caudalosos ríos, lagunas, playas, zonas prehispánicas, ciudades coloniales, puertos de altura, montañas y se precia por contar en su territorio con todos los tipos de clima, desde el frío extremo del Pico de Orizaba o del Cofre de Perote hasta las zonas más cálidas de Tierra Blanca o Acayucan, pasando por el clima templado de Córdoba y Orizaba.

El estado genera más del 54% de la producción nacional de naranja, 50% de papaya, 87% de piña, una tercera parte de la producción nacional de plátano, 30% de la producción de arroz y es líder nacional en la producción de café y caña de azúcar.⁶⁵

Esta dotación de recursos de todo tipo podría hacer pensar que el territorio veracruzano es suelo propicio para el establecimiento de importantes desarrollos industriales, agrícolas, pesqueros, extractivos, turísticos y hortícolas que técnicamente garanticen la ocupación de la población en estas actividades productivas y así se tuvieran niveles de Desarrollo Humano muy importantes.

Sin embargo, en un estudio de reciente publicación⁶⁶ se hace notar que la característica de los municipios de Veracruz no es un desarrollo equilibrado, que beneficie a todos los municipios, sino un desarrollo desigual tanto en niveles de ingreso como en Desarrollo Humano.

⁶⁵ Acosta, *Desafíos*, 2005, pp. 35-36.

⁶⁶ Jiménez, "Cinco", 2006, p.4.

Por ejemplo, según el Informe de Desarrollo Humano editado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en el año 2000,⁶⁷ en Veracruz encontramos a Boca del Río, que con un IDH de 0.860 ocupa el lugar 18 en los municipios a nivel nacional y al mismo tiempo encontramos a municipios como Tehuipango, con un IDH de 0.460 o Mixtla de Altamirano, con IDH de 0.440 que se encuentran en los últimos lugares a nivel nacional y cuyo indicador es apenas la mitad del calculado para Boca del Río. Existe una gran disparidad en el desarrollo de los municipios veracruzanos, la media estatal se encuentra en 0.680 y sólo 32 municipios están por encima de dicha media y los restantes 178 municipios se encuentran por debajo de esta.⁶⁸

En el reporte de Desarrollo Humano para México, publicado por el PNUD en 2004⁶⁹ se corroboran estas argumentaciones al considerar a Veracruz como uno de los estados con IDH global más bajo del país (lugar 29), sólo por encima de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, además de que se le considera el estado con mayor disparidad intermunicipal en el Desarrollo Humano (ver mapa 1).

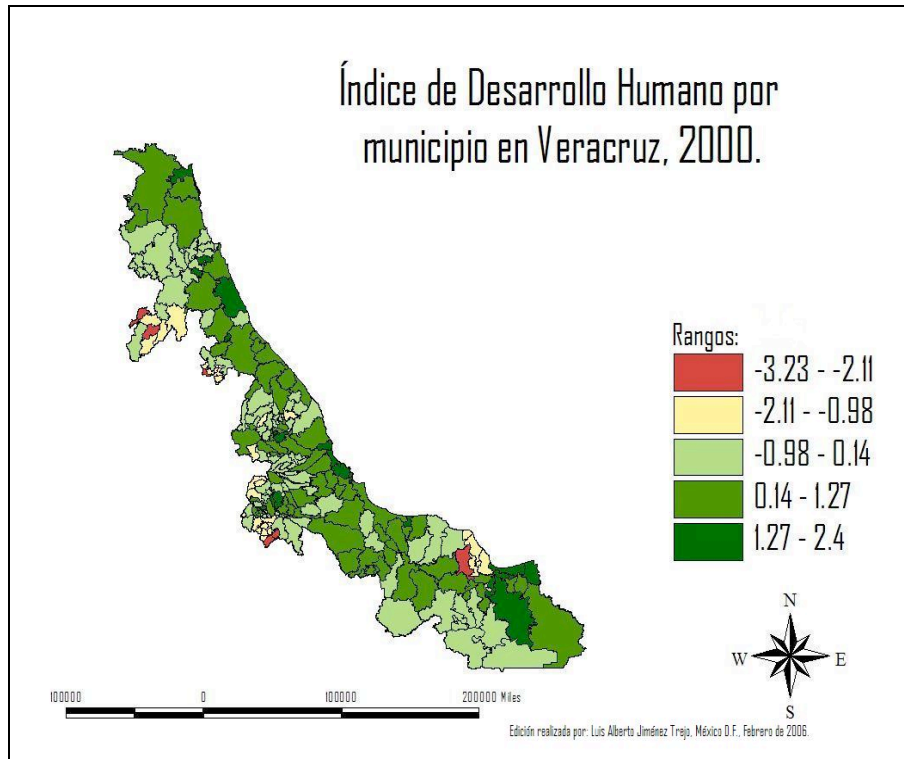
Tanto el nivel bajo de IDH estatal como la disparidad intrarregional son dos problemas muy importantes que representan retos para el futuro a mediano y largo plazo en Veracruz.

⁶⁷ Ibid, p. 5.

⁶⁸ Ibid, p. 4.

⁶⁹ PNUD, *Informe*, 2005, p. 9.

MAPA 1.



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del anexo estadístico del Censo de Población y Vivienda de INEGI, 2000.

Tanto para aumentar los indicadores parciales de educación, salud e ingreso del Índice de Desarrollo Humano a nivel estatal, como para disminuir la brecha de desarrollo entre los municipios veracruzanos, es necesaria la intervención directa de los tres órdenes de gobierno, orientando el gasto público hacia estos dos objetivos.

Además, la reorientación de la planeación del desarrollo a nivel federal, estatal y municipal, los criterios de asignación de recursos federales y estatales, el esfuerzo recaudatorio a nivel local y la adecuada gestión de los recursos municipales son instrumentos que ayudarían a los municipios veracruzanos a mejorar las condiciones de vida de la población.

Un estudio que incluya los indicadores de bienestar tanto económico (PIB) como social (IDH) y la asignación de los recursos públicos federales, estatales y

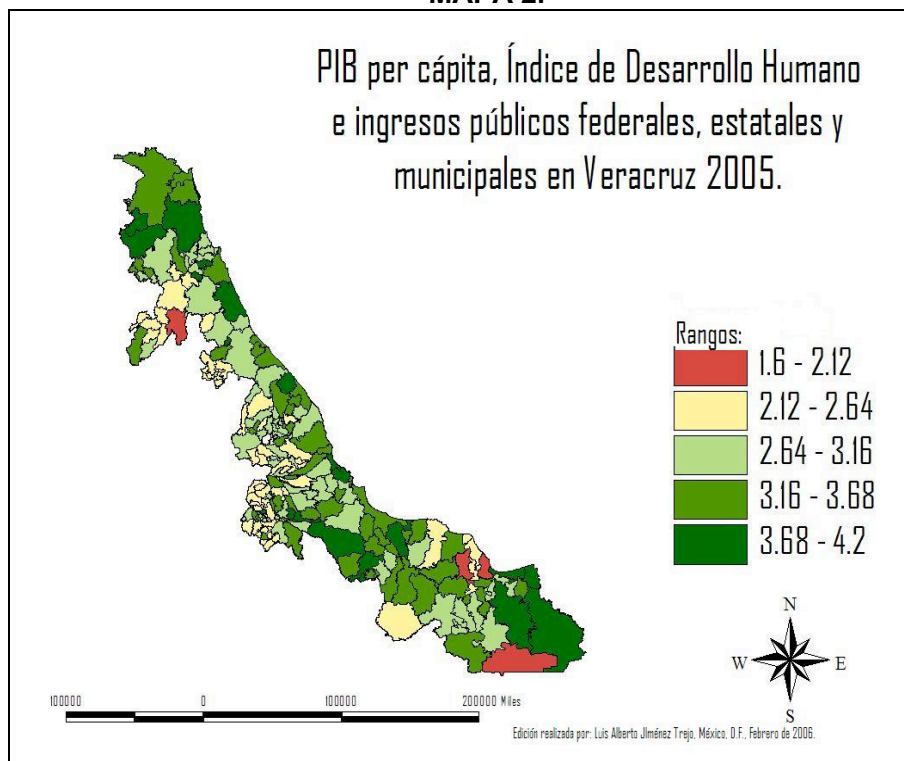
municipales (el gasto público total) puede darnos una idea más clara de cómo atacar los problemas antes planteados.

En el estudio realizado para las asignaciones presupuestales de 2005⁷⁰ tenemos que, después del tratamiento de los datos y la jerarquización a través de un valor índice medio, los resultados fueron los siguientes (ver mapa 2):

- El municipio de Orizaba es el mejor ubicado en la jerarquización, con un valor índice medio de 4.20 (donde 5.00 es el máximo alcanzable), los municipios de Uxpanapa, Ixhuatlán de Madero, Sotepan y Pajapan son los peor ubicados con valores índice medio de 1.60, 1.80, 2.00 y 2.00 respectivamente; menos de la mitad del valor índice medio de Orizaba.
- Los municipios peor ubicados se encuentran en la zona sur del estado y uno de ellos, Ixhuatlán de Madero, en la sierra de Chicontepec, colindante con el estado de Hidalgo, en el norte del estado.
- Los municipios con mayores valores índices medio forman núcleos regionales como en los casos de: Poza Rica-Tuxpam, Veracruz-Boca del Río, Córdoba-Orizaba y Coatzacoalcos-Minatitlán-Nanchital (zona eminentemente petrolera), siendo de menor importancia relativa zonas tradicionalmente agrícolas como Xalapa-Coatepec (producción de café) y la región de los Tuxtlas (producción de tabaco y zona ganadera).
- Para el caso del estado de Veracruz podemos hablar de polos de desarrollo a lo largo de todo el estado, sin embargo, también es notable la diferencia abismal entre los municipios más desarrollados y los más pobres, que son preponderantemente rurales.

⁷⁰ Ibid, p. 8.

MAPA 2.



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del anexo estadístico del Censo de Población y Vivienda de INEGI, 2000 y del libro de información básica municipal 2006 editado por el gobierno del estado de Veracruz.

Esto significa que Orizaba es el municipio que cuenta con los mayores valores promedio de IDH, PIB-per cápita, Asignaciones federales, estatales y recaudación propia, esto lo hace un municipio muy importante como objeto de estudio en la investigación sobre gasto público y Desarrollo Humano; consideraremos junto a Orizaba, al municipio de Córdoba, porque también se encuentra entre el 15% de los municipios veracruzanos con valor índice medio muy superior a la media estatal, por la cercanía con Orizaba y por la integración histórica de ambos municipios como región económica,⁷¹ esperando encontrar cierta influencia espacial en la actualidad.

Por lo anteriormente planteado, el objetivo de este capítulo es hacer una radiografía lo más completa posible de las condiciones sociales, demográficas y económicas del estado de Veracruz y particularmente de los municipios de

⁷¹ Bassols, *México*, 1979, p. 195.

Córdoba y Orizaba como casos específicos de estudio, que nos permita observar la relación que existe entre el gasto público gubernamental en sus tres niveles y el Desarrollo Humano a escala local, buscando las determinantes que originan que el gasto público en estos municipios veracruzanos no haya contribuido hasta la fecha a mejorar las condiciones de vida de la población en general ni la disparidad en niveles de desarrollo a escala municipal.

Esta parte de la investigación se relaciona con el capítulo anterior, en el que discutimos la reconfiguración del concepto de desarrollo, en cuanto a que dejamos de lado la visión economicista del crecimiento económico y buscamos observar lo que ocurre en Veracruz con la óptica del Desarrollo Humano, visión más acabada del desarrollo basado en capacidades a escala local.

La pretensión de esta parte de la tesis radica en que con el fundamento teórico del desarrollo y con la caracterización de la región de estudio, tendremos los elementos suficientes para posteriormente, en los capítulos 3 y 4, abocarnos al estudio del comportamiento del gasto público, del Desarrollo Humano y de sus determinantes en los casos de Córdoba y Orizaba en el período 1995-2004.

Para esto, el capítulo se compone de cuatro apartados, en el primero de ellos se realiza una breve discusión sobre el concepto de región, caracterizando al estado de Veracruz como región político-administrativa; posteriormente se analiza el contexto socioeconómico y demográfico del estado, haciendo énfasis en su estructura económica y en el Desarrollo Humano que ha mostrado en los últimos años, después se analizan las características socioeconómicas del municipio de Córdoba, enfatizando su integración regional, sus áreas de influencia y su importancia en la zona centro del estado de Veracruz, considerando también las características particulares del municipio de Orizaba, su integración regional y sus áreas de influencia, concluyendo el capítulo con un apartado de conclusiones parciales sobre este capítulo.

2.2 Breve discusión sobre la región.

2.2.1 La región político-administrativa.

La región es una construcción del Hombre, se aplica a cuestiones de diversa naturaleza y es un instrumento científico-analítico que permite la diferenciación en un plano de singularidad respecto a la cierta generalidad territorialmente hablando.⁷²

Existen, por ejemplo, regiones naturales o ecológicas, que tienen cierta particularidad por el tipo de suelo, el clima o los recursos naturales que contienen con respecto a otros territorios circundantes; existen también regiones culturales, en las que se asientan comunidades indígenas con particularidades muy notorias en creencias, costumbres, tradiciones, fiestas y formas de concebir el mundo; existen regiones que tienen como elemento aglutinador un tratado comercial, en escala supranacional, como Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México) o el Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile).

La región es, según Gilberto Jiménez, una representación espacial difusa que recubre realidades diversas en cuanto a su extensión y a su contenido, por lo general el término suele reservarse para unidades territoriales que constituyen subconjuntos dentro del ámbito de un Estado-nación, se trata por lo tanto, de una subdivisión intranacional que corresponde a una escala intermedia entre la del Estado y la de las micro-sociedades municipales. Así, la región sería un espacio geográfico más amplio que una localidad pero menor que la correspondiente a un Estado-nación, cuyos límites estarían determinados por el alcance efectivo de ciertos sistemas cuyas partes interactúan en mayor medida entre sí que con los sistemas externos.⁷³

⁷² Rionda, *Contextos*, 2005, p. 18.

⁷³ Giménez, "Territorio", 2000, pp. 33-34.

Harry Richardson en su obra *Elementos de economía regional*, considera tres tipos de regiones, a saber: homogéneas, nodales o económico-funcionales y planificadas o político-administrativas.⁷⁴

Estas tres grandes categorías tienen particularidades, pero no son mutuamente excluyentes, ya que dentro de una región político-administrativa es posible encontrar regiones económicas (o viceversa) y ambas, en cierto sentido, pueden tener elementos comunes que podrían caracterizarlas como regiones homogéneas, dependiendo del estudio que pretenda realizarse.

Las regiones homogéneas se basan en la idea de que determinadas áreas geográficas contiguas pueden considerarse una región cuando compartan una o algunas características en común, estas características podrían ser económicas (estructura impositiva, criterio de asignación de recursos públicos, patrones de consumo homogéneo), geográficas (topografía, clima o recursos naturales similares) e incluso sociales o políticas (cierta identidad regional, modos de producción, supremacía de determinado partido político).⁷⁵

El concepto de región homogénea es una construcción que se hace sobre la comprensión o identificación de un patrón o parámetro de conducta de una variable de interés. Esto es, se trata de un concepto paramétrico, existen innumerables formas de regionalizar bajo parámetros de variables sociales, políticas y económicas.⁷⁶ Sin embargo, áreas que son uniformes en algunos aspectos pueden no serlo en otros, y los intentos de geógrafos, economistas, sociólogos y antropólogos para delimitar las fronteras de regiones homogéneas han tropezado todos con esta dificultad.⁷⁷

⁷⁴ Richardson, *Elementos*, 1975, p. 13.

⁷⁵ Ibid, p. 19.

⁷⁶ Rionda, *Contextos*, 2005, p. 15.

⁷⁷ Richardson, *Elementos*, 1975, p. 19.

El uso del concepto de región homogénea es de tipo instrumental, ya que permite identificar los problemas por grado y resolverlos, especialmente en materia de servicios insuficientes y calidad de los mismos, mejora en el medio ambiente, subempleo, migración, distribución territorial de la población, localización espacial de los negocios, suburbanización, ruralización, metropolización, urbanización, marginación, conurbación, por citar algunos de los problemas que se dan en los entornos regionales, aunque para la solución de determinados problemas sea importante valorar los elementos no-homogéneos de la región de estudio, para una comprensión más integral de una realidad regional concreta.

A su vez, las regiones nodales o económico-funcionales, parten de la noción de que la economía espacial no tiene rasgos homogéneos, sino que se caracteriza por su heterogeneidad, ya que dentro de las regiones supuestamente homogéneas existen centros dominantes (económicamente hablando).

Siguiendo a Richardson en este punto, las regiones nodales se componen de unidades heterogéneas (ciudades, villas, pueblos, áreas rurales), pero funcionalmente están estrechamente interrelacionadas unas con otras y esas interconexiones funcionales se revelan en fenómenos de flujos (de dinero, de mercancías, de personas), estos flujos no se producen en el espacio al mismo ritmo, los flujos más intensos tienden a polarizarse hacia y desde el nodo (o nodos) dominante(s), por lo general las grandes ciudades.⁷⁸

La distancia es un factor muy importante para este tipo de regionalización, ya que su efecto hace que los flujos sean más fuertes cuando las distancias al nodo son pequeñas y más débiles cuando la distancia aumenta, hasta el punto en que el nodo pierde influencia, demarcando así la frontera de la región. Las vinculaciones funcionales dentro de las regiones pueden referirse a muchas fuentes: los canales de distribución de mercancías al por mayor, las localizaciones desde las cuales provienen los consumidores de servicios localizados centralmente y los servicios

⁷⁸ Ibid, p. 72.

culturales y de ocio; los flujos interregionales de mercancías, los patrones de desplazamientos poblacionales y las corrientes migratorias; las densidades telefónicas y de otras comunicaciones; las áreas de captación de mano de obra y los patrones de desplazamiento diario al trabajo.⁷⁹

Sin embargo, tal como menciona Bassols Batalla, no existe uniformidad de criterios respecto a un esquema exacto de lo que es la región económica, sus factores formativos y sus caracteres básicos.⁸⁰

La región planificada o político-administrativa, por su parte, es un área en la que se aplican las mismas decisiones económicas, políticas y de planeación del desarrollo, este hecho es justamente lo que da unidad al área.⁸¹

En este sentido, todas las entidades federativas de México pueden considerarse como regiones económico-administrativas, ya que en ellas se dan criterios específicos de repartición de recursos a municipios, tienen particulares regímenes tributarios locales, promulgan sus leyes estatales y generan estrategias propias para la gestión del desarrollo a escala estatal y municipal.

Puesto que la instrumentación de una política regional requiere poder para actuar, y este poder descansa más bien en el Estado que en los entes privados, las regiones de este tipo necesitan ser definidas como áreas administrativas y como jurisdicciones políticas.⁸² Sin embargo, es necesario considerar que los planes regionales tenderán a tener más éxito si refuerzan eficazmente las naturales características nodales ya manifestadas en determinada región.⁸³ Para consolidarse de una mejor manera, una región administrativa debe considerar las vinculaciones funcionales entre los centros que la componen, es decir, debe tener

⁷⁹ Ibid, p. 73.

⁸⁰ Bassols, *México*, 1979, p. 43.

⁸¹ Richardson, *Elementos*, 1975, p. 115.

⁸² Ibid, p. 115.

⁸³ Ibid, p. 111

mayor interdependencia con los nodos dentro de la región que con los existentes fuera de esta (cohesión intrarregional).

Concluimos este apartado, coincidiendo con Jorge Rionda, cuando argumenta que uno de los temas más complicados respecto al concepto de región es establecer un criterio único para regionalizar, por el carácter interdisciplinario, multidimensional y paramétrico del término.⁸⁴

2.2.2 Veracruz como región político-administrativa.

Tal y como se indica en el apartado anterior, todos los estados de la república pueden ser vistos como regiones político-administrativas, en el sentido en que lo plantea Gilberto Jiménez, porque son un espacio intermedio entre el Estado-nación y las localidades, y desde la óptica de Harry Richardson en la que los gobiernos subnacionales toman decisiones que afectan a los municipios que componen su jurisdicción, invierten en carreteras que fortalecen la vinculación entre los diversos nodos regionales, cobran impuestos locales (nómina, tenencia, etc.) y tienen diferentes políticas de generación y atracción de inversiones productivas que afectan a su territorio y los diferencia de los estados vecinos o de los otros estados más lejanos de la federación.

Veracruz es, desde esta óptica, una región político-administrativa que surgió desde la época colonial y es uno de los estados fundadores de la federación mexicana. En la primera Constitución Política del Estado, promulgada en junio de 1825, en su artículo 3ero., se indica que el territorio veracruzano estaría compuesto por los antiguos partidos⁸⁵ de Acayúcam, Córdoba, Cosamaloapam, Jalacingo, Jalapa, Misantla, Orizava, Papantla, Tampico, Tustla y Veracruz.⁸⁶

⁸⁴ Rionda, *Contextos*, 2005, p. 17.

⁸⁵ Partido era para el gobierno colonial el Ayuntamiento que contaba con Junta de Gobierno y Cabildo legalmente constituido.

⁸⁶ H. Cámara de diputados, LIX Legislatura Federal, *Colección*, 2004, p. 236.

Durante la época colonial se configuró una organización territorial que respetaba los señoríos indígenas, correspondiendo a lo que hoy son los municipios de Tuxpan y Chicontepec al departamento de Puebla, partiendo al territorio veracruzano en su parte norte, esta organización se mantuvo hasta la época independiente.

Fue hasta 1853 cuando Antonio López de Santa Anna, siendo Presidente de la República, decretó la anexión de los distritos de Tuxpan y Chicontepec al Departamento de Veracruz, con lo cual quedó conformado el territorio veracruzano con la extensión que actualmente ostenta.⁸⁷

Para los fines de este trabajo se considera al estado de Veracruz como una región político-administrativa, con nodos económicos distribuidos en todo el estado y con algunas características homogéneas, (como el criterio de asignación de los recursos federales y estatales a los municipios veracruzanos), ya que como se menciona al inicio del apartado anterior, la clasificación de regiones propuesta por Richardson no es excluyente y reconoce la posibilidad de coexistencia de diferentes tipos de regiones en determinados territorios.

2.3 Contexto socioeconómico del estado de Veracruz.

2.3.1 Características sociodemográficas.

Los últimos 15 años han sido de gran trascendencia para México en todos los órdenes. Económicamente a partir de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica que incluye a México, Estados Unidos y Canadá; políticamente los partidos políticos en oposición al PRI ganaron espacios de representación pública durante toda la década de los noventa a nivel local y a partir del año 2000 gobierna un partido distinto al antes hegemónico partido de

⁸⁷ Obtenido de la página web de la Enciclopedia de los municipios de México: <http://www.e-local.gob.mx/enciclo/veracruz/index.html> consultada el día 8 de enero de 2007.

<http://www.e-local.gob.mx/enciclo/veracruz/index.html>

Estado; socialmente el movimiento zapatista que entró en la escena nacional a partir de 1995 ha hecho que se revalore el papel de los pueblos indígenas en los ámbitos intelectual y político.⁸⁸

Demográficamente los cambios también han sido importantes, los niveles de fecundidad y mortalidad que descendieron desde la década de los setenta mantuvieron su tendencia, aunque cada vez menos marcada; además la migración tanto interestatal como internacional es cada vez más importante para explicar los cambios en la dinámica de la población.

Es imprescindible para los estudios regionales el análisis de las variables demográficas, su comportamiento y dinámica a través del tiempo, así como la permanente vinculación entre la población y el territorio. En el estado de Veracruz, por ejemplo, los cambios demográficos han sido muy significativos en la composición de la población, su distribución territorial y en el incremento de la migración tanto a ciudades de la frontera norte del país (Cd. Juárez, Reynosa, Tijuana) como a estados del sur de la Unión Americana (Texas, Nuevo México, Arizona, California y Georgia).

Veracruz es la tercera entidad más poblada del país, sólo superada por el estado de México y el Distrito Federal. En su territorio, con extensión de 71,856 kilómetros cuadrados, se concentraba en el año 2005 el 7.1% de la población nacional. Es el décimo estado de la República Mexicana en extensión y representa el 3.7% de la superficie total del país.⁸⁹

⁸⁸ Jiménez, “Análisis”, 2006, p. 2.

⁸⁹ Gobierno del estado de Veracruz, “Información”, 2006, p. 3.

CUADRO 2.1: VERACRUZ: POBLACIÓN TOTAL Y POR SEXO, 1930-2005.

Año	Población total			Hombres (%)	Mujeres (%)
	Total	Participación nacional (%)	Lugar Nacional		
1930	1,377,293	8.3	1	49.7	50.3
1940	1,619,338	8.2	2	49.8	50.2
1950	2,040,231	7.9	2	49.6	50.4
1960	2,727,899	7.8	2	50.1	49.9
1970	3,815,422	7.9	3	50.4	49.6
1980	5,387,680	8.1	3	49.7	50.3
1990	6,228,239	7.7	3	49.4	50.6
1995	6,737,324	7.4	3	49.3	50.7
2000	6,908,975	7.1	3	48.6	51.4
2005	7,110,214	7.1	3	48.1	51.9

FUENTE: INEGI. Censo General de Población y Vivienda. México. Varios años. INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Conteo de Población y vivienda, 1995. Resultados definitivos. México, 1996. INEGI. Tabulados básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001.

Tal como lo muestra el Cuadro 2.1 el estado de Veracruz ocupó en 1930 el primer lugar en términos demográficos y en las siguientes tres décadas conservó, hasta 1960, el segundo lugar como entidad más poblada. Entre otras razones, aunado a su crecimiento natural, el crecimiento social fue importante ya que Veracruz destacaba entonces como una de las entidades receptoras de población, situación que en su historia reciente se ha modificado, convirtiéndolo en expulsor de población principalmente hacia los estados del norte del país y los Estados Unidos.

La población total pasó de 2.7 millones de habitantes en 1960 a 5.3 millones en 1980, a 6.2 millones en 1990, en el año 2000 el Censo registró 6.9 millones de habitantes y para 2005 se contaron 7.1 millones de veracruzanos. La población del estado ha modificado su composición, mayoritariamente rural en 1960, de acuerdo con el censo de 2000, más de la mitad de la población residía en zonas urbanas. La población rural constituía el 77% del total en 1960 y sólo representaba el 49.1% en el año 2000.⁹⁰

⁹⁰ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, México, 2001 y *II Conteo de población, 2005*, México, 2006.

Veracruz es un estado donde la mayoría de la población es joven. La tercera parte de sus habitantes son mayores de 15 años y la mayor parte se concentra en las edades productivas jóvenes, lo que se puede observar en la parte más ensanchada de las pirámides de población, sin embargo, es necesario empezar a considerar el envejecimiento poblacional que afectará en el mediano plazo a la entidad veracruzana.

Los adultos mayores de 65 años, por su parte, son el grupo menos numeroso, representan sólo el 5% de la población, sin embargo, éste se considera como el grupo que más rápidamente crecerá en los próximos años y se espera que represente el 10% de la población del estado dentro de 10 años.

El índice de masculinidad en 1990 para la población de Veracruz fue de 97.68; bajó a 97.40 para 1995, disminuyó notablemente en el período 1995-2000, situándose en 94.30 según los datos del censo de 2000. Para 2005 el índice se situó en 92.80 por lo que su caída en los últimos 15 años fue de 4.88 unidades, lo que refleja la migración diferencial por sexo de hombres en edad laboral, asunto que es evidente cuando se analiza el índice para los grupos quinquenales de 20 a 24 y de 25 a 29 años, que son de los más bajos en todos los años analizados y donde es más notoria la ausencia de hombres jóvenes en todo el periodo analizado, agudizándose el problema entre 2000 y 2005.⁹¹

Para 1990, tal y como se muestra en el cuadro 2.1, del total de la población veracruzana, 49.41% eran hombres y 50.59% mujeres, en 1995 eran 49.34% hombres y 50.66% mujeres, para el año 2000 la composición cambió sensiblemente y fue de 48.53% de hombres y 51.47% de mujeres, ya para 2005 según datos del II Conteo de población del total habitantes del estado, sólo 48.13% eran hombres y 51.87% mujeres.

⁹¹ Jiménez, “Análisis”, 2006, p. 3.

Nuevamente el problema es más notorio en los jóvenes, ya que la distancia mayor en términos de porcentaje entre hombres y mujeres por grupos de edad se da en el rango de 25-29 años en todo el período, siendo más grande la que se da en 2005, donde para ese grupo de edad se contabilizan 44.90% de hombres y 55.10% de mujeres, habiendo una distancia de más de 10 puntos porcentuales entre hombres y mujeres del mismo rango de edad, trayendo consigo, entre otras consecuencias, un desequilibrio en el llamado mercado matrimonial.

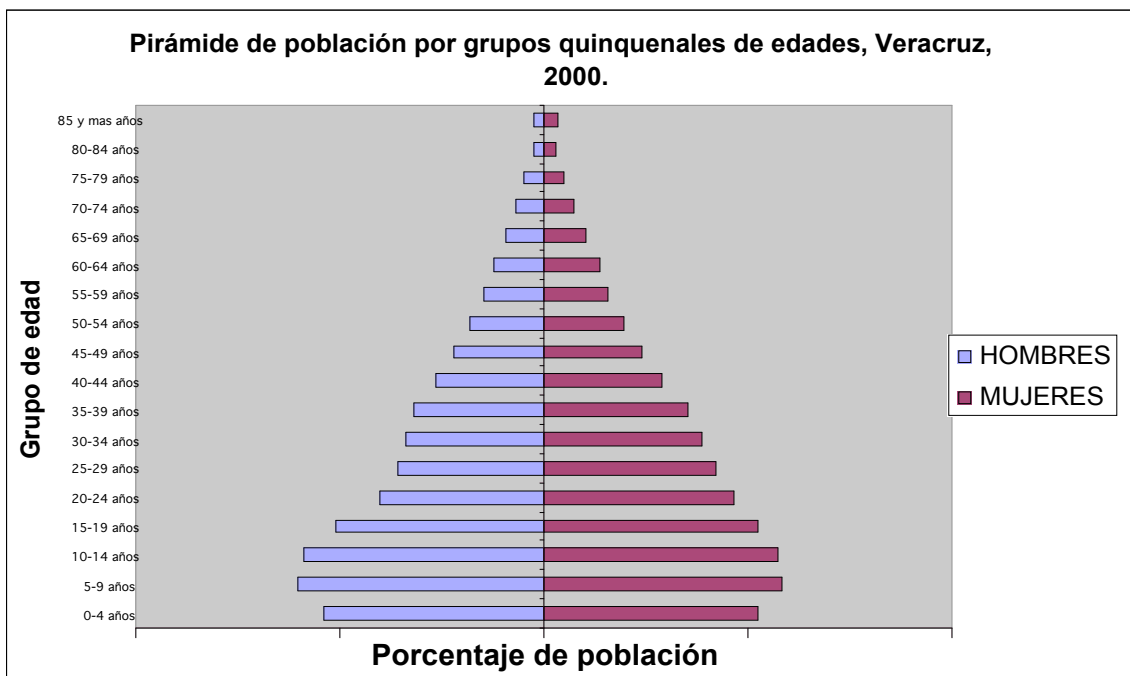
La *relación de dependencia*, que indica en que medida la población en capacidad y disponibilidad de trabajar sustenta al resto de la población (los niños y los ancianos), es un indicador que funcionaría consistentemente en condiciones de pleno empleo, para el caso de Veracruz el indicador es generalmente alto por el gran número de desempleados que existen. Para el cálculo de este indicador se considera una relación por cociente en cuyo numerador va la población de 0 a 14 años sumada a la población de 65 años y más, y en el denominador la población entre 15 y 64 años de edad.

Para el caso del estado de Veracruz, la relación de dependencia en 1990 fue de 74.80, para 1995 de 67.31, para el año 2000 de 65.58 y para 2005 de 60.33, datos que a simple vista podrían hacernos pensar que la situación de dependencia mejora, ya que cada vez menos personas dependen de los trabajadores activos, pero analizando con mayor detenimiento los datos, observamos que el número de menores de 14 años ha disminuido en este período en 8.61%, el número de personas entre 15 y 64 años ha aumentado en 23.90% entre 1990 y 2005, pero el número de habitantes de 65 años y más aumentó en 78.88%, lo que indica que, como parte del proceso de envejecimiento que sufre la población veracruzana, cada vez más los dependientes son las personas mayores de 65 años, lo que trae consigo costos mayores en medicamentos, alimentos, atención médico-hospitalaria y otras cuestiones relacionadas con la vejez, problema que se vislumbra, puede agravarse en el futuro cercano.⁹²

⁹² Ibid, p. 4.

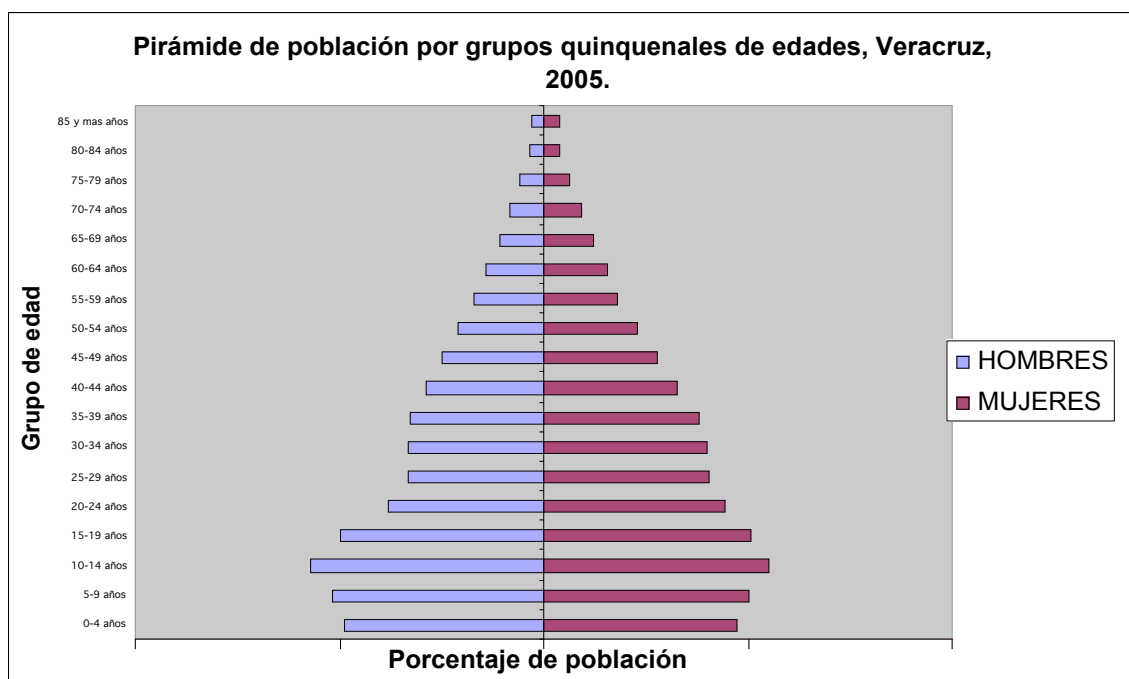
Al analizar las pirámides de población es notoria la marcada caída de la población en las edades de 20 a 24 años y de 25 a 29 (ver gráficos 2.1 y 2.2) y especialmente en la pirámide correspondiente a 2005 (gráfico 2.2) el notable desequilibrio entre hombres y mujeres de los grupos de edad de 25 a 29 y de 30 a 34 años.

GRÁFICO 2.1.



FUENTE: Elaboración propia con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000.

GRÁFICO 2.2.



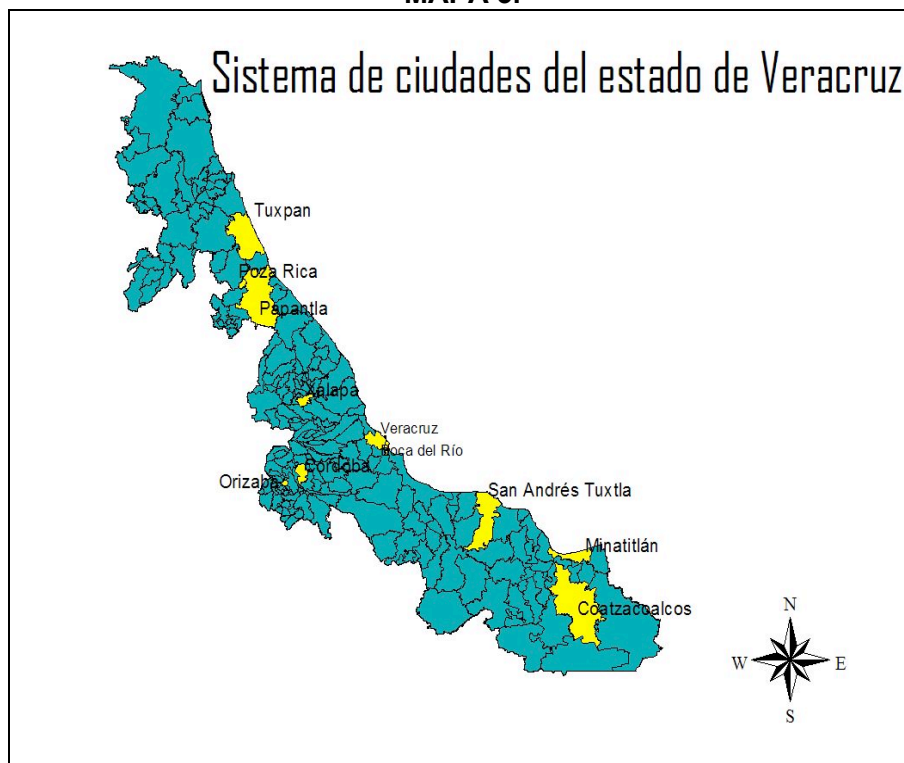
FUENTE: Elaboración propia con base en el II Censo de Población 2005.

Otro aspecto importante a considerar es el creciente grado de dispersión de la población veracruzana, mientras que en 1980 Veracruz contaba con 9,101 localidades y en 1990 con 17,390, para el año 2000 se registró un total de 22,032 localidades y el 63.8% de estas localidades contaba con una población entre 1 y 49 habitantes.

En contraste, en el estado hay 11 ciudades medias con una población superior a los 100 mil habitantes (ver mapa 3): Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Córdoba, Poza Rica, Papantla, Minatitlán, San Andrés Tuxtla, Boca del Río, Tuxpan y Orizaba. La conurbación Coatzacoalcos-Minatitlán se localiza al sur del estado, las áreas urbanas de Poza Rica-Papantla, Martínez de la Torre y Tuxpan se sitúan al norte y los centros urbanos de Veracruz, Córdoba, Orizaba y Xalapa se encuentran en el centro.⁹³

⁹³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. INEGI, *Vivienda, 2000. Sistema Contar 2000*. México, 2001.

MAPA 3.



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución territorial de la población se caracteriza tanto por una creciente concentración de población urbana en las ciudades como por una gran dispersión de la población rural en localidades pequeñas y aisladas. Para el año 2000 cerca de 1.2 millones de personas residían en localidades mixtas o de transición (entre 2,500 y 15,000 habitantes) y cerca de 2.5 millones (34.04% del total) se encuentran establecidos en los centros urbanos.

Para el año 2000, 4 de cada 10 veracruzanos habitaban en localidades con menos de 2,500 habitantes. La dispersión de la población rural continúa siendo una característica de la distribución territorial. En este mismo año, 1.4 millones de personas (el 19.8% de la población total) habitaba en 20,197 localidades con menos de 500 habitantes. En la mayoría de los casos se trata de asentamientos de difícil acceso que representan un desafío para la dotación de infraestructura, servicios y equipamiento básico.⁹⁴

⁹⁴ Obtenido de la página web de la Secretaría de Desarrollo Regional del gobierno del estado de Veracruz,

CUADRO 2.2: POBLACIÓN POR MUNICIPIO, 1990, 1995, 2000 Y 2005.

Municipio	1990		1995		2000		2005	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Edo. de Veracruz	6,228,239	100	6,737,324	100	6,908,975	100	7,110,214	100
1.- Veracruz	328,607	5.28	425,140	6.31	457,377	6.62	512,310	7.21
2.- Xalapa	288,454	4.63	336,632	5.00	390,590	5.65	413,136	5.81
3.- Coatzacoalcos	233,155	3.74	259,096	3.85	267,212	3.43	280,363	3.94
4.- Córdoba	150,454	2.42	168,760	2.51	177,288	2.56	186,623	2.62
5.- Poza Rica	151,739	2.44	154,586	2.29	152,838	2.21	181,438	2.55
6.- Papantla	158,003	2.54	171,167	2.54	170,304	2.46	152,863	2.15
7.- Minatitlán	195,523	3.14	202,965	3.01	153,001	2.21	151,983	2.14
8.- San Andrés T.	124,634	2.00	137,435	2.04	142,343	2.06	148,447	2.09
9.- Boca del Río	144,549	2.32	135,060	2.00	135,804	1.96	141,906	1.99
10.- Tuxpan	118,520	1.90	127,622	1.89	126,616	1.83	134,394	1.89
11.- Orizaba	114,216	1.83	114,425	1.70	118,593	1.71	117,289	1.65
Resto de los municipios	4,220,425	67.76	4,504,436	66.86	4,617,009	66.82	4,689,462	65.96

FUENTE: XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, 1990 y 2000, Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

Como podemos ver en el Mapa 3 y en el Cuadro 2.2 una de las características del estado de Veracruz es que no tiene un centro urbano prominente como ocurre con otras entidades, sino que presenta un sistema de ciudades en el cual varios centros urbanos han tenido un desarrollo importante.

El puerto de Veracruz destaca como la ciudad más poblada del estado, concentra actualmente al 7.21% de la población, este dato es importante si consideramos que junto con Boca del Río, cuyo dato de población más reciente fue de 141,906 habitantes, dan lugar a una conurbación de más de 650,000 habitantes.

Le sigue Xalapa como la segunda ciudad con mayor población, con 413,136 habitantes, en tercer y séptimo lugar están Coatzacoalcos y Minatitlán, que administraron la abundancia durante el auge petrolero en los años ochenta y se beneficiaron de la gran actividad económica desarrollada en el sur del estado por casi dos décadas, sin embargo ahora la crisis económica se refleja en el descenso que observamos en la población de Minatitlán que pasa de 195,523 habitantes en 1990 a 151,983 habitantes en el año 2005.

Córdoba ocupa el cuarto lugar, con aumentos consecutivos en su porcentaje de la población estatal que van del 2.42% en 1990 pasando al 2.51% en 1995, 2.56% en el año 2000 y 2.62% para el 2005, no debemos dejar de mencionar la conurbación que históricamente forma con Orizaba (onceavo sitio) y los municipios que comprenden el importante corredor industrial y comercial de la zona centro del estado, con una población cercana a los 550,000 habitantes.

Poza Rica ocupa el quinto lugar con el 2.55% de la población estatal, Papantla ocupa la sexta posición con el 2.15% y Tuxpan el décimo con el 1.89%, estas tres ciudades ubicadas en el norte del estado forman también una conurbación importante, con una población cercana a los 500,000 habitantes.

En cuanto a la densidad poblacional, ésta se calcula como el número de habitantes en una zona sobre el total de superficie que tiene esa zona. Su resultado se interpreta como la cantidad promedio de habitantes que existe por unidad de superficie.⁹⁵

La superficie del estado de Veracruz es de 71,856 km² y con base en las cifras censales, la densidad de población fue en 1990 de 86.68 Habitantes/ km², en 1995 de 93.76 Habitantes/ km², en el año 2000 de 96.15 Habitantes/ km² y en 2005 de 98.95 Habitantes/ km². El crecimiento total en la densidad poblacional entre 1990 y 2005 ha sido de más de 12 Habitantes/ km².

En lo referente al crecimiento total de la población del estado, haciendo el análisis por quinquenios, la población de Veracruz creció entre 1990 y 1995 en 509,085 habitantes, entre 1995 y 2000 aumentó en 171,651 habitantes y entre 2000 y 2005 en 201,239, lo que muestra la clara desaceleración del crecimiento poblacional entre 1990 y 2000 y el moderado repunte poblacional en el primer quinquenio de la presente década.

⁹⁵ Welte, *Demografía*, 1997, p. 162.

En cuanto a la mortalidad, la Tasa Bruta de Mortalidad (TBM) es el indicador de uso más común en la medición de este fenómeno, se calcula como el cociente entre el número de defunciones ocurridas en un período de tiempo determinado (normalmente un año calendario) sobre la expuesta al riesgo de morir durante ese lapso, normalmente se presenta multiplicada por mil.⁹⁶

Para 1990, la TBM de Veracruz fue de 5.01, para 1995 fue de 4.54 y para el año 2000 fue de 4.62, lo que indica que la tasa descendió casi medio punto porcentual entre 1990 y 1995 para luego aumentar ocho centésimas.⁹⁷

A su vez, la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) para 1990 fue de 20.51, para 1995 fue de 11.77 y para el año 2000 fue de 11.67, estos resultados son interesantes y de ellos podemos obtener varias consideraciones, por ejemplo, un cambio tan drástico entre 1990 y 1995 pudo deberse a la mejora de las instalaciones de salud en el estado, pero también es posible pensar que los datos, siendo de estadísticas vitales, tengan problemas de subenumeración o falta de cobertura espacial.⁹⁸

Por último, según datos del Consejo Nacional de Población, en 1990 la esperanza de vida al nacer de los veracruzanos era de 70.04 años en promedio, 66.99 años para los hombres y 73.08 años para las mujeres y en 2005 llegó a 74.57 años en promedio, 71.98 años para los hombres y 77.16 años para las mujeres, lo que representa un aumento de 4.53 años en la esperanza de vida entre 1990 y 2005.⁹⁹

En cuanto a la migración, es necesario puntualizar que a diferencia de los otros dos componentes de la dinámica demográfica (Fecundidad y Mortalidad), existen dificultades metodológicas para medir, proyectar y obtener información confiable sobre la migración.¹⁰⁰

⁹⁶ Ibid, p. 75.

⁹⁷ Jiménez, “Análisis”, 2006, p. 11.

⁹⁸ Ibid, p. 12.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Welti, *Demografía*, 1997, p. 123.

Se entiende por migración en su acepción demográfica el desplazamiento de un lugar de origen a un lugar de destino o llegada, siempre y cuando este implique un traslado de residencia de los individuos y haya significado el cruce de algún límite de alguna división geográfica.¹⁰¹

Algunos de los factores económicos asociados a la migración son los diferenciales geográficos de ingreso y las oportunidades de empleo, los costos monetarios de transporte, los costos de oportunidad de traslado, etcétera.

En este contexto, el balance migratorio en el estado de Veracruz para el año 2000, según datos del INEGI, fue de -721,102, es decir, el estado expulsó más emigrantes de los inmigrantes que recibió de otros estados del país. Además, el estado de Veracruz captó en el año 2000 al 3.65% de todos los inmigrantes internos del país y contribuyó con el 7.84% de los emigrantes internos.¹⁰²

A manera de conclusión de este apartado es necesario reflexionar sobre la importancia del análisis de la composición, estructura y dinámica de la población, para entender muchos de los problemas sociales de la actualidad; además, el vínculo permanente entre población y territorio hace imprescindible para los estudiosos de las regiones la consideración del análisis demográfico en su labor de investigación.

Existe, a mi entender, una relación recíproca que hace que los factores económicos, sociales y políticos afecten a la población (y su ubicación en el territorio) y que los cambios en la población también afecten, como un acto reflejo, a la economía, la sociedad y la política de los estados.

¹⁰¹ Ibid, p. 124.

¹⁰² Jiménez, “Análisis”, 2006, p. 14.

En estos momentos México está atravesando por dos fenómenos demográficos fundamentales para entender la realidad económica y social del país. Por un lado, el proceso de envejecimiento poblacional, que generará fuertes presiones al sistema de pensiones y de seguridad social en el futuro cercano, además de que serán necesarias varias adecuaciones a los bienes y servicios públicos y privados para satisfacer las necesidades de la población de los grupos de edad avanzada; y la creciente migración, tanto interna como internacional, que genera cambios importantes en la composición de la población de muchas regiones por sexo y edad, concentrando mucha población en algunas zonas receptoras y dejando casi despobladas grandes extensiones del territorio nacional.¹⁰³

El estado de Veracruz no está exento de lo que ocurre en el resto del país y tanto el envejecimiento, en menor grado que a nivel nacional, como la migración, a las ciudades mexicanas de la frontera norte y a los Estados Unidos, están afectando a la población veracruzana.

Es necesario, si se pretende generar una estrategia de desarrollo regional para los municipios del estado de Veracruz, además de buscar la sustentabilidad y viabilidad económica de los proyectos, analizar y entender las variables demográficas que juegan un papel crucial en el presente y en el futuro del estado.

2.3.2 Estructura económica.

El estado de Veracruz alberga zonas económicas desarrolladas principalmente durante el auge del modelo de sustitución de importaciones, tanto en el sector agrícola como en el industrial (extractivo y de manufactura). La crisis de este modelo afectó severamente la actividad económica en diversas áreas y las perspectivas abiertas por el modelo de crecimiento orientado a la exportación no son muy claras aún en el estado.

¹⁰³ Ibid, p.15.

La especialización económica da fe de la geografía contrastante, aunada a una importante herencia colonial, durante los noventa, el sector agrícola combina el ganado y las grandes plantaciones (café, caña y cítricos) con la agricultura de subsistencia. Por su parte la industria concentrada en las áreas urbanas, aporta cerca de la quinta parte del producto estatal y ocupa alrededor de la quinta parte de la Población Económicamente Activa (PEA).¹⁰⁴ Los servicios y el comercio son sin duda las actividades más importantes desde el punto de vista del producto ya que aportan casi la mitad y en el empleo, ya que concentran casi el 60% de la PEA.¹⁰⁵

En el norte del estado la actividad económica depende de la industria petrolera en franco retroceso y de las actividades agrícolas y ganaderas. En el sur, la actividad motora del crecimiento fue la industria petroquímica. En esta zona la reestructuración de la industria paraestatal y la poca inversión en petroquímica han trastocado de manera fundamental la organización de uno de los complejos petroquímicos más importantes del país.

En el centro se localiza el puerto de Veracruz, zona de importante atracción turística y puerta de entrada y salida de más del 70% del comercio exterior del país, y las principales zonas de industria manufacturera (Córdoba-Orizaba) así como los servicios educativos y político-administrativos del estado (Xalapa).

Veracruz es un estado que sobresale por su vocación agrícola, forestal y pesquera, pero que también cuenta con una gran estructura productiva industrial (textiles, cemento, petroquímica, agroindustria).

¹⁰⁴ Son todas las personas de 12 años y más de ambos sexos que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, o formaban parte de la población desocupada abierta.

¹⁰⁵ Salmerón, *Trabajo*, 1995, p. 14.

En el 2003, de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, el total de la PEA en Veracruz ascendía a 2.5 millones de personas, sin embargo ha habido un incremento relativo en los niveles de desocupación que pasaron del 1.2% en el 2000 a 2.0% en el 2003.

Veracruz es una entidad con alto índice de población dependiente, ya que la PEA descendió 11% en tanto que la Población Económicamente Inactiva (PEI) presentó un incremento de 18%. Esta población está integrada por estudiantes, personas dedicadas a las labores domésticas, pensionados y jubilados, este último sector es el que mayor crecimiento ha registrado con 52% entre 2000 y 2003.¹⁰⁶

Al hablar de los sectores económicos encontramos que de la PEA veracruzana, con datos del 2003, el 55% se dedicaba al sector servicios, el 27% al sector agrícola y sólo el 16% al sector industrial. Esto se explica por la tendencia del desarrollo económico y del empleo a concentrarse en las zonas urbanas, y específicamente en el sector servicios; sin embargo en Veracruz el sector agropecuario continúa siendo una fuente importante de ocupación productiva.

La PEA en el 2004 para Veracruz, ascendió a 2.57 millones de personas, es decir, 35.32% de la población total estatal, por lo que la entidad se colocó en la 4ª posición a nivel nacional. En el 2005 la PEA ascendió a 2.73 millones de personas, registrando un incremento de 8.3% entre el 2004 y el 2005.

En el 2005, la población ocupada¹⁰⁷ de Veracruz (PO) ascendió a 2.51 millones de personas, lo cual representa el 97.69% de la PEA, y con lo que la entidad se coloca en la 9ª posición en el contexto nacional.

¹⁰⁶ INEGI, “Indicadores”, 2003.

¹⁰⁷ Comprende a las personas de 12 años y más de ambos sexos que durante la semana de referencia presentaron una de las siguientes situaciones: trabajaron al menos una hora o un día para producir bienes y servicios a cambio de una remuneración monetaria o en especie; tenían empleo pero no trabajaron por alguna causa sin dejar de percibir su ingreso; tenían empleo pero no trabajaron por alguna causa y dejaron de percibir su ingreso pero con retorno asegurado a su empleo; no tenían empleo pero iniciarán uno con seguridad en 4

El periodo comprendido entre el año 2000 y 2003 ha sido crítico para la entidad por una desaceleración económica de gran magnitud que ha impactado principalmente al sector agropecuario, el cual ha perdido participación en la estructura ocupacional. Los niveles de ocupación han crecido más en los trabajos por cuenta propia o en los micronegocios, no obstante, la pequeña, mediana y gran empresa ha realizado esfuerzos importantes para promover el mejoramiento de los niveles de ingreso.¹⁰⁸

En el 2004, el Producto Interno Bruto Estatal de Veracruz¹⁰⁹ (PIBE) ascendió a 290,409 millones de pesos, lo que representa el 4.09% del PIB nacional, ubicando a la entidad en 6º lugar en el contexto nacional. En el 2003, el PIBE en Veracruz ascendió a 255, 712 millones de pesos, por lo que en términos reales se registró un crecimiento de 13.6% entre 2003 y 2004. Para el periodo 1994-2003, el PIBE en Veracruz registró una tasa de crecimiento media anual de 1.6%, cifra inferior a la obtenida a nivel nacional, la cual ascendió a 2.7%.

Durante el periodo señalado, el PIBE en la entidad mostró niveles de crecimiento inferiores a los obtenidos a nivel nacional, excepto en los primeros dos años y en el último, a saber: en 1994 cuando el PIB a nivel nacional creció 4.4%, en la entidad el crecimiento ascendió a 5.6%; para 1995, año en que las economías estatales se vieron afectadas por la crisis, la economía nacional decreció 6.2%, mientras que en el caso de Veracruz, ésta sólo decreció 2.2%; y en el 2003, el PIBE veracruzano creció a un ritmo del 2.0%, mientras que el PIB nacional lo hizo a un ritmo del 1.4%.

A raíz de la crisis de 1995, la economía veracruzana se recuperó ligeramente, al crecer en 1996, 1.6%, dicho ritmo de crecimiento al alza continuó hasta el 2000, año en el que creció 4.0%; sin embargo, en 1999, el PIBE de Veracruz solamente creció 0.3%, para después repuntar en 2000. Hacia el 2001, el ritmo de creció se

semanas o menos.

¹⁰⁸ Mendoza, “empleo”, 2004, p. 390.

¹⁰⁹ Último dato disponible proporcionado por el INEGI y dado a conocer en 2005.

vio afectado, mostrando una tasa negativa de 0.4%, cifra inferior a la registrada a nivel nacional, la cual fue de 0.0%, sin embargo, para el siguiente año, el PIBE veracruzano creció 0.2%, y es hasta el 2003 que logra superar el crecimiento del conjunto de las entidades, al registrar una tasa de 2.0% contra el 1.4% nacional. Finalmente, es necesario considerar que el peso relativo de las zonas metropolitanas de Veracruz-Boca del Río y Córdoba-Orizaba es amplio tanto en el producto estatal como en el empleo, aunque con movimientos cíclicos importantes y una ligera tendencia al estancamiento en la zona Córdoba-Orizaba.

El área metropolitana de Córdoba-Orizaba es una zona compleja que incluye un sector industrial moderno muy importante, pero en el que el peso de la agroindustria tradicional (azúcar, café arroz) y de las industrias tradicionales de sustitución de importaciones (cerveza, papel, cemento, textiles) es significativo. Todas éstas industrias han sufrido un choque frontal con las exigencias de la competencia internacional reciente y muchas de ellas arrastran problemas agudos de obsolescencia.¹¹⁰

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano, en el estudio mencionado anteriormente¹¹¹ tenemos que los municipios más urbanizados del estado cuentan con un Índice de Desarrollo Humano mayor, entre los más importantes destacan: Boca del Río, Veracruz, Xalapa, Poza Rica, Nanchital, Coatzacoalcos, Orizaba y Córdoba.

Los municipios rurales del Estado cuentan con un Índice de Desarrollo Humano inferior, entre los menos desarrollados destacan: Mixtla, Tehuipango (que durante algunos años fue considerado el municipio más pobre del país), Soteapan, Iliatlán, Filomeno Mata y Texcatepec.

¹¹⁰ Salmerón, *Trabajo*, 1995, p. 41.

¹¹¹ Jiménez, “Cinco”, 2006, pp. 3-5.

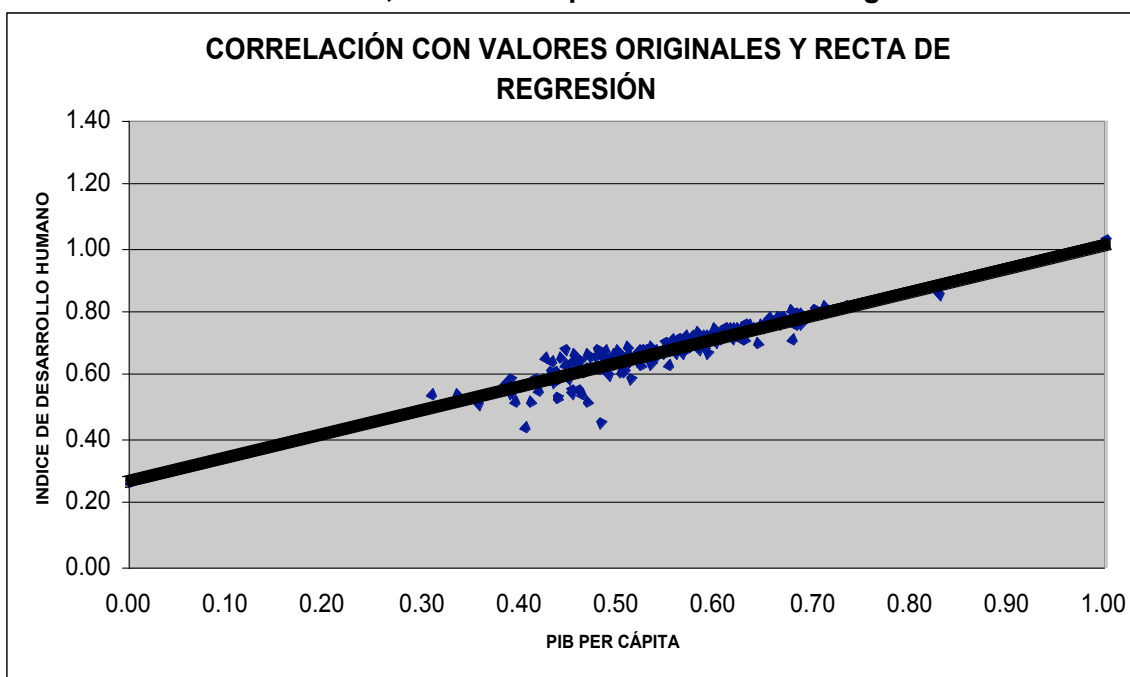
Al observar el mapa del estado realizado con base en el Índice de Desarrollo Humano (ver mapa 1 en la introducción de este capítulo) se puede ver claramente que las localidades con menor desarrollo se encuentran en puntos serranos, tanto colindantes a la sierra de Hidalgo como a la sierra de Puebla, en la región colindante con el estado de Oaxaca y en el sur del estado.

También se observa que los municipios con más alto índice de desarrollo se encuentran interconectados entre sí, conformando zonas de desarrollo alto, diseminadas a lo largo de todo el estado y los municipios más pobres, por su parte, se encuentran en zonas históricamente marginadas lo que nos da la perspectiva de una posible conformación regional del Desarrollo Humano municipal en Veracruz.

Por último, es importante hacer notar la gran disparidad en el desarrollo de los municipios veracruzanos, ya que mientras Boca del Río tiene un IDH de 0.860, Mixtla tiene 0.440 y la media estatal se encuentra en 0.680, sólo 32 municipios están por encima de la media estatal y los restantes 178 municipios se encuentran por debajo de esta.

Analizando de forma divariada el IDH y el PIB per cápita de los municipios veracruzanos tenemos que la correlación entre ambos índices es alta y directa, esto es, a mayor PIB per cápita mayor IDH, el valor del coeficiente de correlación fue de 0.9176, lo que nos hace pensar que en la mayoría de los casos la relación se da consistentemente de esta manera (ver gráfico 2.3).

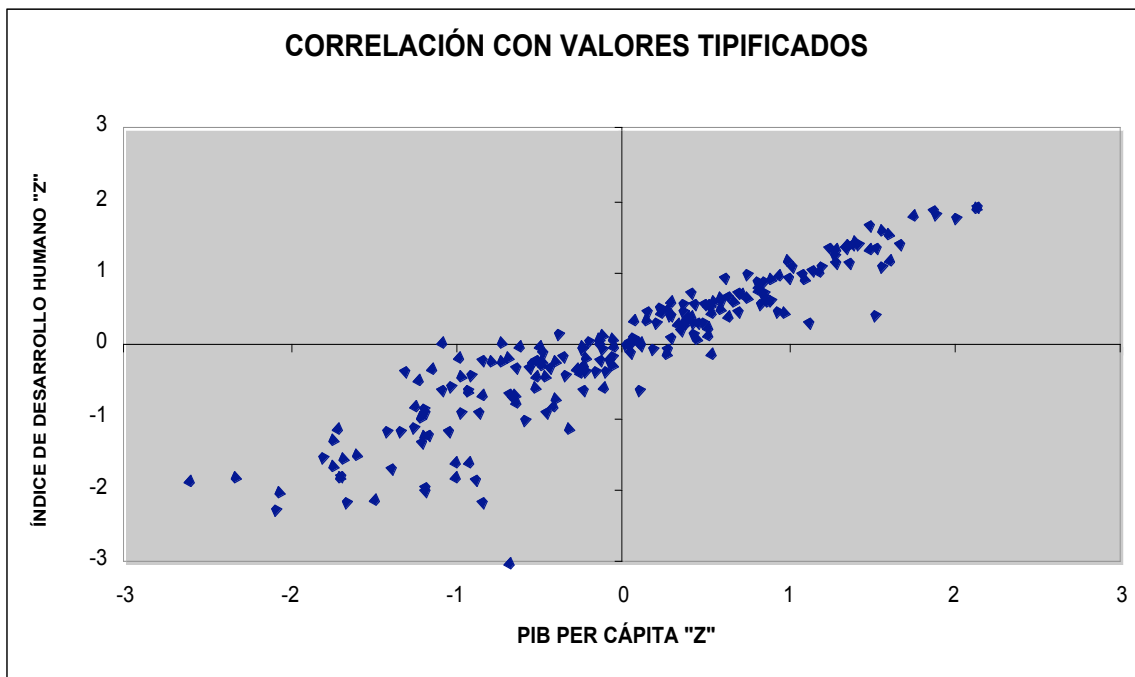
GRÁFICO 2.3, Realizado a partir de los datos originales.



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del anexo estadístico del Censo de Población y Vivienda de INEGI, 2000.

Sólo el 8.09 % (17 municipios) se comportan de forma distinta, destacando por mayor PIB per cápita en relación con su IDH: Ixhuatlancillo, Chocamán, Totutla, Ixmatalhuacan, Carrillo Puerto y Tilapan y por su mayor IDH en relación con el PIB per cápita: Tantoyuca, Cazones, Tecolutla, Tlacotepec, Oteapan, Las Vigas, Tamiahua, Chontla, Tamalín, Tepetzintla y Apazapan (ver gráfico 2.4).

GRÁFICO 2.4, Realizado a partir de los datos tipificados.



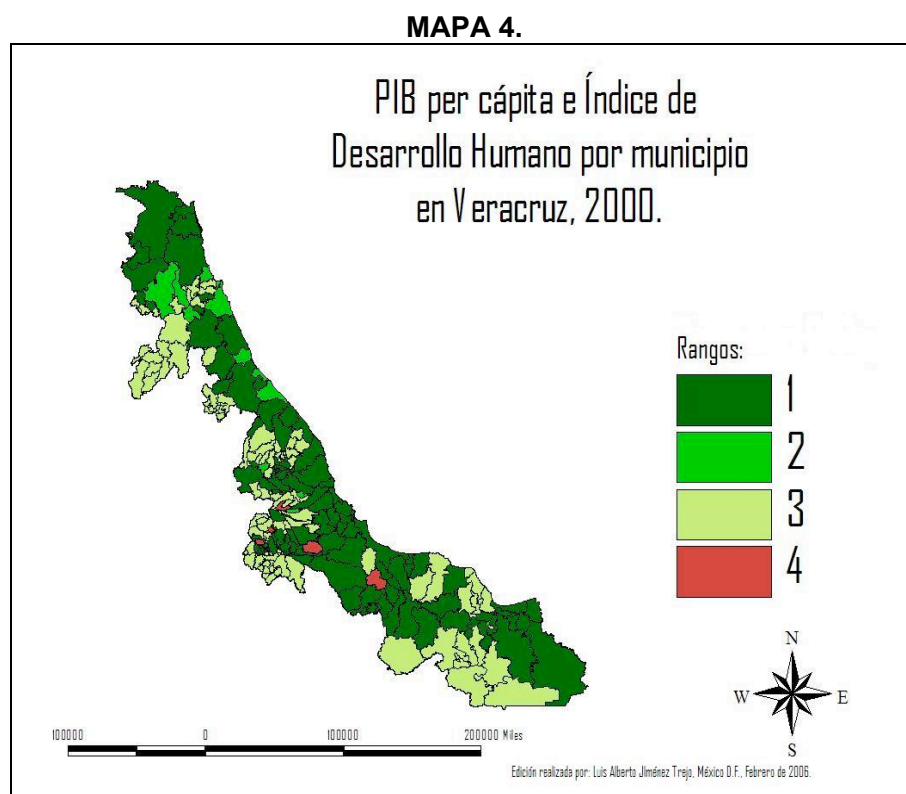
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del anexo estadístico del Censo de Población y Vivienda de INEGI, 2000.

En el mapa realizado con estos dos índices (ver mapa 4) se observa que en gran parte del estado el mayor crecimiento en el PIB per cápita concuerda con el mayor Índice de Desarrollo Humano (primer cuadrante) y que niveles más bajos de PIB per cápita están relacionados con menor IDH (tercer cuadrante), mientras que los comportamientos atípicos se engloban en los cuadrantes 2 y 4.

El mayor IDH y menor PIB (segundo cuadrante) se da en municipios del norte del Estado y una posible explicación de que esto ocurra puede darse en el sentido de su cercanía con Poza Rica y Tuxpan, importantes zonas industriales y comerciales, que captan empleo de los municipios aledaños, generando mejor nivel de vida en la población regional que se traslada diariamente a trabajar pero habita en sus municipios de origen.

Mayor PIB y menor IDH (cuarto cuadrante), indica que la población no está viendo reflejado el crecimiento del PIB en el mejoramiento de sus condiciones de vida, este fenómeno se da en la región montañosa central del estado y en la zona de

los Tuxtlas, esto es justamente lo que se apuntaba líneas arriba, advirtiéndole que el criterio de medición del desarrollo con base en el PIB es incompleto, ya que no necesariamente un incremento en el producto mejora las condiciones de vida de la población (ver mapa 4).



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del anexo estadístico del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

Con estas líneas concluimos la caracterización del estado de Veracruz, abocándonos en lo siguiente a los municipios que serán casos específicos de estudio para esta investigación, abordando primero a Córdoba y posteriormente a Orizaba.

2.4 Características Socioeconómicas del Municipio de Córdoba.

2.4.1 Breves antecedentes históricos de Córdoba.

Córdoba¹¹² es una ciudad media del estado de Veracruz y cabecera del municipio del mismo nombre. Está situada en las estribaciones orientales del Volcán Citlaltépetl, en la parte central del estado. Por su ubicación en la ruta México-Veracruz es un importante centro comercial con actividades agropecuarias, comerciales y manufactureras.

La fundación de Córdoba data del 26 de abril de 1618 y respondió a la necesidad de resguardar las caravanas comerciales que iban del puerto de Veracruz a la ciudad de México de los continuos asaltos que sufrían por parte de los negros cimarrones avecindados en la zona, su fundación benefició notablemente a la cercana Orizaba con la cuál se estableció desde entonces un importante flujo comercial.

Dos acontecimientos históricos de trascendencia nacional tuvieron lugar en Córdoba en el año de 1821. El 21 de mayo se libró en la entonces villa una batalla entre los insurgentes (que ocupaban la plaza) y los realistas, que ganaron los insurgentes simpatizantes de Agustín de Iturbide; por el valor demostrado por sus pobladores, Córdoba recibió el título de Heroica por parte del Congreso del Estado en 1880.

¹¹² Su nacimiento se remonta a principios del siglo XVII (1618) cuando los “negros cimarrones”, antiguos esclavos que habían huido de las haciendas y los ingenios, asaltaban a menudo las diligencias que iban a México por Orizaba. Esta situación originó que el virrey Diego Fernández de Córdoba, de quien tomó el nombre la naciente villa, enviara a un grupo de encomenderos de San Antonio Huatusco, quienes fundaron la cabecera en las lomas de Huilango, el 26 de abril de 1618. como los fundadores fueron 30 españoles jefes de familia, se le llamó también “Ciudad de los Treinta Caballeros”, título que adquirieron en realidad cuando ya se habían asentado en el nuevo poblado. Su magnífica situación geográfica, punto de tránsito en el camino de Veracruz a México y la fertilidad de su suelo, hicieron que prosperara rápidamente, y que aumentara su vecindario con españoles de lugares cercanos.

Después, el 24 de agosto, se firmaron los Tratados de Córdoba, donde Juan O'Donjú (último Jefe Político de la Nueva España) y Agustín de Iturbide (entonces comandante insurgente) pactaron la independencia de México, ratificando lo estipulado en el Plan de Iguala.¹¹³

Ya en la época independiente, en 1830 la villa de Córdoba es elevada al rango de ciudad y en 1916 es declarada temporalmente capital del estado de Veracruz, realizándose en ella el Congreso Constituyente que proclamó la Constitución Política del estado que estuvo vigente desde 1917 hasta el año 2000.

En 1990 el municipio de Córdoba contaba con 150,454¹¹⁴ habitantes, concentrándose la mayoría de la población en la ciudad del mismo nombre; el resto se distribuía en 63 localidades, de las cuales 9 tenían menos de 2,500 habitantes.

Actualmente su población es de 186,623 habitantes, su tasa de crecimiento medio anual es de 1.5%. La composición de su población es joven y la estructura por sexo nos indica que 52.42% de la población son mujeres y 47.58% hombres. El municipio de Córdoba abarca el 0.19% del territorio total del estado de Veracruz, con una superficie de 139.01 km². Dentro del sistema de ciudades del estado, Córdoba se caracteriza por su importancia agrícola, industrial, comercial y de servicios que la ubica en un lugar destacado dentro de la región.¹¹⁵

En cuanto a la movilidad poblacional, existe un importante contingente de población flotante que se traslada temporalmente a Córdoba procedente de las congregaciones y municipios más pequeños que la circundan (estudiantes,

¹¹³ De la mora, *Córdoba*, 2006, pp. 7-11.

¹¹⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Veracruz, Resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 Obtenido en Página web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XI Censo de población y vivienda, 1990*, en <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125>, consultada el día 14 de julio de 2006.

¹¹⁵ Gobierno del estado de Veracruz, "Información", 2006, p. 163.

comerciantes, empleados), los asentamientos urbanos del municipio conforman actualmente 127 colonias y 46 congregaciones.

2.4.2 Integración regional y áreas de influencia.

Dentro del sistema conurbado¹¹⁶ fue la ciudad de Córdoba la primera en fundarse, en 1618. Esta situación impuso a Córdoba la función de centro rector de actividades, tanto sociales como económicas y de administración gubernamental. Reconocido como municipio desde 1825 y como ciudad desde 1830, continúa siendo eje de la ahora Zona Conurbada.

La fundación de Córdoba constituye un primer antecedente de planeación regional, pues surgió de una necesidad de control territorial, al habersele dado como función ser puesto de frontera entre la zona de asentamientos de españoles y de naturales, a fin de proteger la ruta comercial de México a Veracruz.

Esta circunstancia le confirió su característica histórica de centro rector de su región y especialmente de ciudad-eje en las comunicaciones entre Veracruz y la ciudad de México. Así, se convirtió en paso obligado de las mercaderías entre el puerto más importante y la principal ciudad del país desde el siglo XVII.

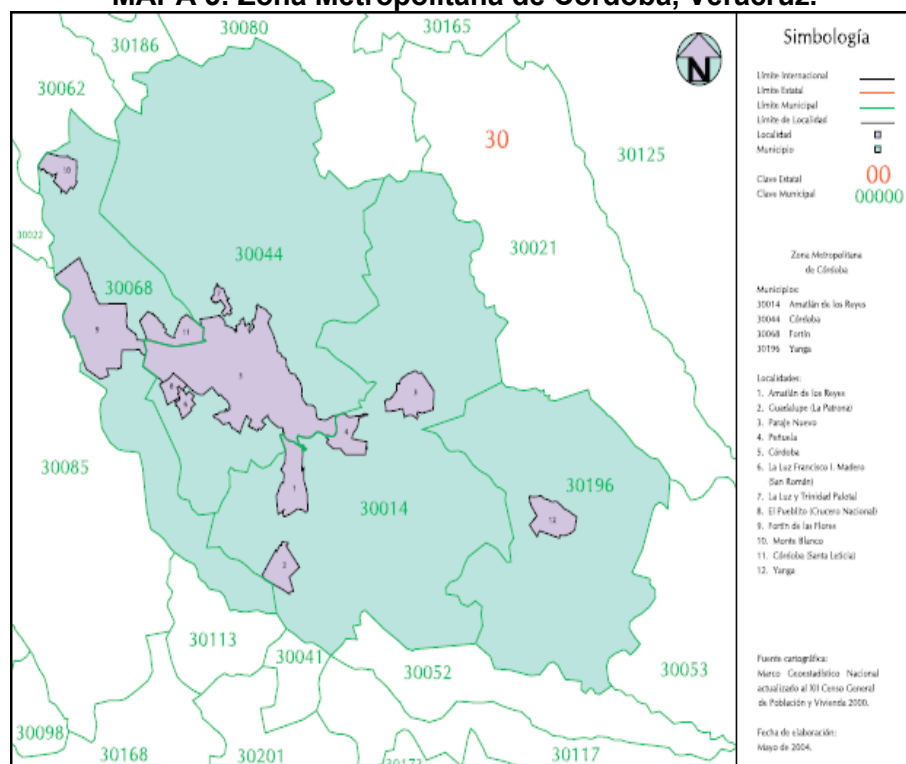
La zona de influencia de Córdoba abarca los municipios que comprenden su zona conurbada, que son Fortín, Amatlán de los Reyes y Yanga (ver mapa 5), los municipios de la llamada ruta del café como Coscomatepec y Huatusco y los municipios de la zona cañera como Naranjal, Potrero, Atoyac y Paso del Macho.

Con todos estos municipios y con otras zonas conurbadas cercanas (Orizaba, Xalapa, Veracruz) se han establecido a lo largo de los años importantes carreteras, rutas comerciales, vínculos laborales y de servicios y flujos de

¹¹⁶ Secretaría de Desarrollo Regional, Actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada de los Municipios de Córdoba-Fortín-Amatlán de los Reyes-Yanga, Gaceta Oficial del Estado, Núm. 76, Tomo CLVIII, Xalapa, Veracruz, jueves 25 de junio de 1998, pp. 86-88.

personas que hacen de Córdoba una de las zonas mejor comunicadas y más influyentes del sureste del país.

MAPA 5: Zona Metropolitana de Córdoba, Veracruz.

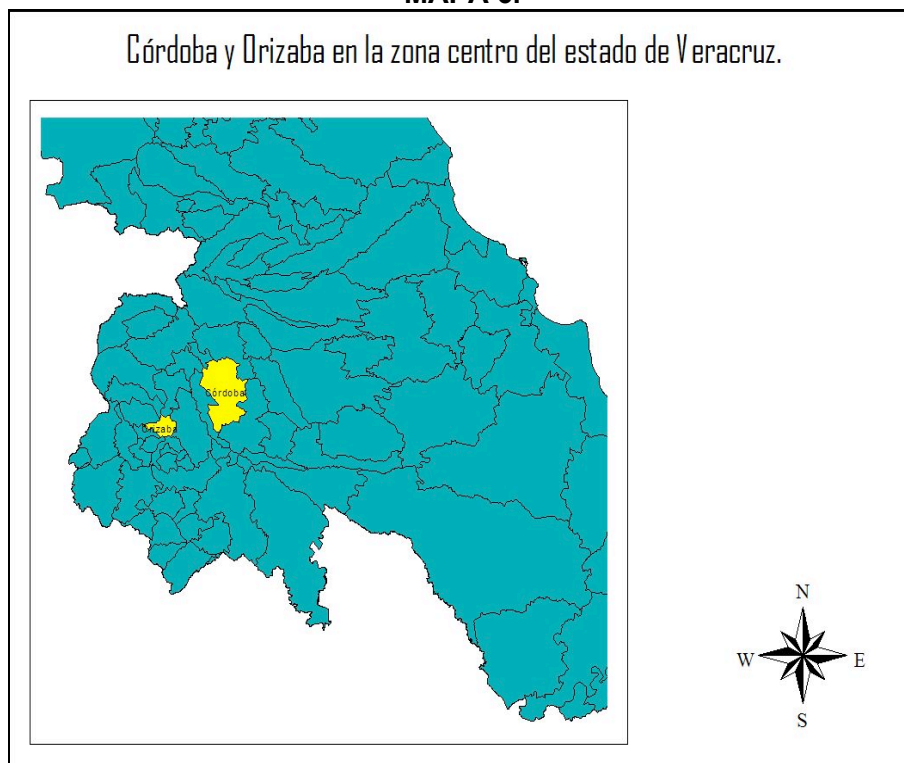


FUENTE: SEDESOL-CONAPO-INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Gobierno federal, México, 2004.

2.4.3 Importancia económica de Córdoba en la zona centro del estado.

Esta Zona Conurbada es reconocida como una zona de trabajo apto para el emplazamiento de fábricas de los ramos agroindustrial y pesado, permitiendo asimismo el intercambio comercial y de servicios. Hablar de esta zona involucra también a la vecina conurbación de Orizaba, la cual además de representar históricamente un frente de rivalidad industrial y comercial (ver mapa 6), ha generado siempre una competencia, y la convierte en una zona importante para quien desee invertir en la industria.

MAPA 6.



A nivel regional, en la zona centro del estado de Veracruz se ubican los parques industriales de Ixtaczoquitlán-Potreriillo en Orizaba y el de Córdoba-Amatlán en Córdoba, así como múltiples ingenios azucareros entre los que destacan San Miguelito, El Carmen, El Potrero, Central Progreso; importantes beneficios de café, arroceras, aceiteras e industrias textiles.

Cabe resaltar el hecho del proceso de crecimiento paralelo histórico que han tenido Orizaba y Córdoba junto con sus respectivos entornos. De hecho, se puede observar que en la zona centro del estado, el subsistema integrado por la ciudad de Xalapa, el binomio Córdoba-Orizaba y la Zona Conurbada Veracruz-Boca del Río, presenta un alto potencial económico-social, al enlazar uno de los principales puertos del país, al centro político-administrativo-cultural de la entidad y los dos centros industriales y comerciales más consolidados de la misma.

En lo particular, tres de las localidades subsidiarias de la conurbación de Córdoba son a su vez cabeceras municipales (Fortín-Amatlán-Yanga); esta característica otorga cualidades definidas al área, especialmente de tipo administrativo. Además, cada una cuenta con servicios y equipamientos básicos en los rubros de Administración Pública, Educación en todos los niveles, Cultura, Comercio, Abasto, Banca, Salud, Telecomunicaciones, Transporte y Servicios Urbanos. Esto también representa opciones bien definidas en cuanto al manejo compartido de algunos de estos equipamientos, especialmente en el caso de los servicios urbanos. Sin embargo no se ha logrado integrar las ventajas que ofrece la proximidad territorial para iniciar un programa de cogestión que les permita a los ayuntamientos organizar de manera compartida la dotación de dicha infraestructura y servicios (en parte por la diversidad política que prevalece en la zona).

2.5 Características socioeconómicas del Municipio de Orizaba.

2.5.1 Breves antecedentes históricos de Orizaba.

El nombre de Orizaba se deriva de varias modificaciones que los españoles hicieron de la voz primitiva Ahuilizapan que quiere decir alegría en o sobre el agua, fue descubierta y poblada en sus orígenes por los tlaxcaltecas y los nanoalcas. Orizaba es una ciudad media que se encuentra ubicada a 1,236 metros sobre el nivel del mar, estando inmersa en un gran valle es el centro industrial comercial, social y cultural de la zona conurbada¹¹⁷ formada por las poblaciones de Mendoza, Nogales, Huiloapan, Río Blanco, Ixtaczoquitlán, y otros municipios más que se encuentran dentro de la misma.

¹¹⁷ Secretaría de Desarrollo Regional, Actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada de los municipios de Escamela-Orizaba-Ixhuatlancillo-Huiloapan-Río Blanco-Nogales-C. Mendoza, Gaceta Oficial del Estado, Núm. 76, Tomo CLVIII, Xalapa, Veracruz, jueves 25 de junio de 1998, pp. 89-91.

Los orígenes de la población se remontan a la época prehispánica y durante la época colonial fue importante centro comercial; en 1774 la Corona Española le concede el título de villa y en 1830 el Congreso del Estado el nombramiento de ciudad. En 1874 y 1878 la ciudad de Orizaba fue sede de los poderes estatales de manera provisional, en 1887 se extingue el municipio de Barrio Nuevo, anexando su territorio al de Orizaba y en 1896 se fundó la importante industria de bebidas Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma. Durante la época de la revolución, entre 1914 y 1915, se declara nuevamente capital provisional del estado de Veracruz, pasando los poderes en 1916 a la vecina ciudad de Córdoba.

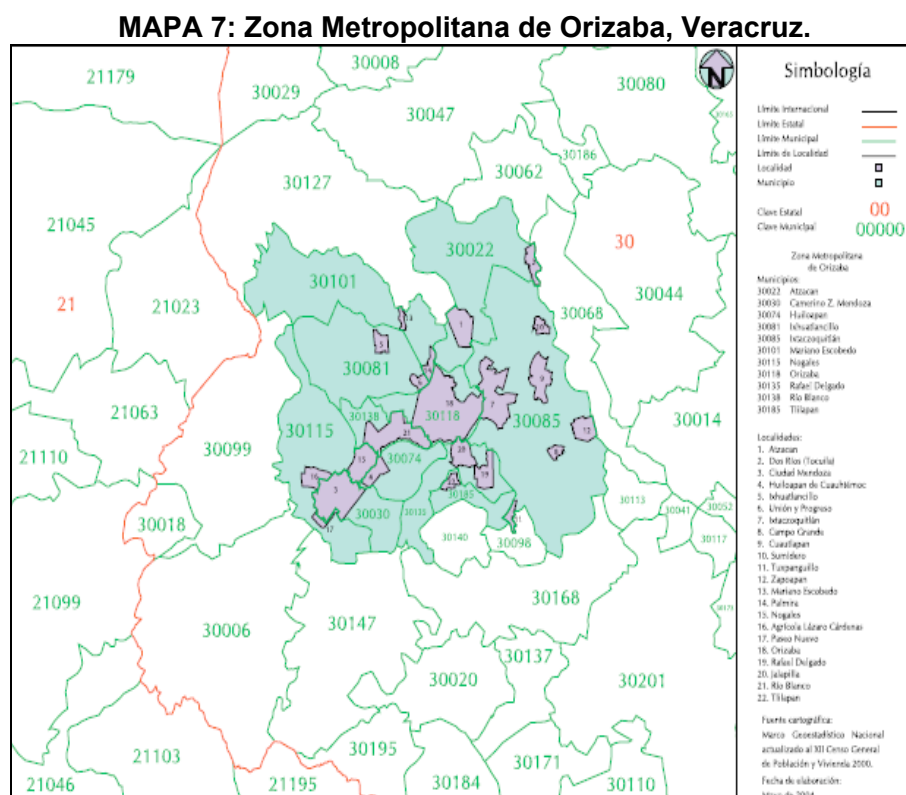
En 1990 el municipio de Orizaba tenía 114,216¹¹⁸ habitantes, concentrándose totalmente en la zona urbana, ya que Orizaba es un municipio que no cuenta con congregaciones, para 1995 la población permaneció casi igual, pues se contaron 114,425 habitantes, en el Censo del Año 2000 la población incrementó a 118,593 y según los datos del Censo de Población 2005, actualmente Orizaba cuenta con 117,289 habitantes.

La estructura de la población por sexo nos indica que el 52.63% de la población son mujeres y 47.37% hombres. El municipio de Orizaba tiene una superficie de 27.93 km², cifra que representa un 0.04% del total de la entidad. Orizaba limita al Norte con Mariano Escobedo e Ixhuatlancillo, al Este con Ixtaczoquitlán, al Sur con Rafael Delgado y al Oeste con Río Blanco, su posición de centro regional hace que tenga gran importancia agrícola, comercial, industrial y de servicios.

¹¹⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Veracruz, Resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Obtenido en Página web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XI Censo de población y vivienda, 1990*, en <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125>, consultada el día 14 de julio de 2006.

2.5.2 Integración regional y áreas de influencia.

En su sistema conurbado, Orizaba es la ciudad más grande, más antigua, mejor comunicada y con las principales instalaciones de servicios públicos y telecomunicaciones, desde la época colonial ha sido eje rector de las actividades de la zona, tanto sociales como económicas (ver mapa 7).



FUENTE: SEDESOL-CONAPO-INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Gobierno federal, México, 2004.

Su zona de influencia abarca los municipios que comprenden su zona conurbada, que son Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Mariano Escobedo, Nogales, Rafael Delgado, Río Blanco y Tlilapan, los municipios de la sierra de Zongolica y los municipios de la zona del volcán Pico de Orizaba.

Con todos estos municipios y con otras zonas conurbadas cercanas (Córdoba, Xalapa, Veracruz, Puebla) se han establecido a lo largo de los años importantes rutas comerciales, vínculos laborales, carreteras, rutas de camiones y flujos de personas que hacen de Orizaba una de las ciudades mejor comunicadas del centro de Veracruz.

2.5.3 Importancia económica de Orizaba en la zona centro del estado.

La zona de Orizaba es reconocida históricamente por su vocación industrial, las caudalosas aguas del Río Blanco han albergado a los largo de muchos años innumerables industrias textiles y manufactureras de gran importancia.

Sin embargo, en la actualidad, el fenómeno de dispersión poblacional mostrado anteriormente en este capítulo para todo el estado, no es ajeno a la zona centro del estado; Zongolica es ejemplo de ello al poseer en su territorio 92 localidades de entre 100 y 499 habitantes; esas localidades dispersas con poblaciones pequeñas suelen tener vocación agropecuaria, por lo que se convierten en proveedoras de materias primas para las zonas industriales manufactureras. No obstante pueden presentar una problemática migratoria aguda de población que se moviliza hacia otras zonas en busca de fuentes alternativas de ingresos que puedan proveerles de una remuneración más estable y constante, ya que el trabajo del campo es cíclico, por lo que la retribución económica no es estable.

Once localidades integrantes de la zona conurbada de Orizaba son cabeceras municipales, lo que la coloca como la conurbación con el mayor número de municipios del estado de Veracruz, ésta característica otorga cualidades importantes de tipo administrativo. Cada uno de estos municipios cuenta con servicios y equipamientos básicos de salud, educación, administración pública, alumbrado, agua potable, comercio, abasto, banca, telecomunicaciones y transportes. Por la gran cercanía entre las cabeceras municipales, la construcción de importantes carreteras, caminos, puentes y tendidos eléctricos, esta

conurbación ha empezado a cogestionar algunos servicios públicos como la policía intermunicipal y el agua potable, esto ha permitido maximizar los recursos municipales y aunque la coordinación de muchas de las acciones conjuntas recae en Orizaba, las localidades más pequeñas también se benefician con los programas que se gestionan entre 2 o más municipios de la zona.

2.6 Conclusiones del capítulo.

La caracterización de una región es necesaria para abordar los problemas de investigación en la dimensión más adecuada tanto para su análisis como para la búsqueda de posibles soluciones. En el caso de esta investigación, la región político-administrativa, donde los lineamientos de distribución de recursos públicos, la dotación de bienes y servicios, la generación de infraestructura y la planeación del desarrollo son homogéneos para todos los municipios, es la adecuada para la investigación sobre gasto público, Desarrollo Humano y sus determinantes en los municipios veracruzanos.

Por otro lado, el análisis de la composición, estructura y dinámica de la población es muy importante para entender muchos de los problemas sociales de la actualidad veracruzana; además, el vínculo permanente entre población y territorio hace imprescindible para los estudiosos de las regiones la consideración del análisis demográfico en la labor de investigación.

En cuanto al tema central de este capítulo, a partir de la etapa del ajuste estructural, que planteó en el capítulo 1, entre las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, el Estado mexicano ha cambiado su forma de intervenir en la actividad económica. Si bien es cierto que hablar de un “alejamiento del Estado” es exagerado, en el caso de la política de desarrollo regional sí se percibe un desmantelamiento de los planes y programas dirigidos a este objetivo, por lo menos en el caso del estado de Veracruz.

Las zonas con alto desarrollo en el estado no han logrado consolidarse debido a la ausencia de una política de desarrollo regional, la mayoría de los municipios veracruzanos se encuentran en niveles de alta y muy alta marginación y con niveles de IDH similares a los encontrados en zonas de extrema pobreza de África o Asia.

La desigualdad enorme que impera en los Índices de Desarrollo Humano, en el PIB per cápita y en el nivel de vida en general en los municipios del estado de Veracruz, de la que hemos dado cuenta en este capítulo, es un freno al desarrollo integral del estado.

Incluso en municipios altamente desarrollados y beneficiados con la repartición de recursos federales y estatales como Córdoba y Orizaba, hay rezagos notables que impiden que el gobierno municipal actúe más eficientemente (que la inversión pública impacte más) en el nivel de vida de la población, aspectos que se analizarán más detenidamente en los capítulos posteriores.

Coincido con Acosta Barradas, cuando argumenta que en estos primeros años del siglo XXI, en Veracruz existe desnutrición aguda en amplios sectores de la población, analfabetismo, falta de servicios públicos básicos, viviendas sin condiciones mínimas de higiene, desempleo elevado y remuneraciones muy bajas,¹¹⁹ lo que hace del estado un expulsor neto de población y un destino poco atractivo para las inversiones productivas.

Es necesario reorientar los objetivos de planeación nacional, estatal y municipal del desarrollo, encausar los criterios de asignación de los recursos públicos en términos de Desarrollo Humano y capacitar a los funcionarios municipales para que destinen eficientemente los recursos en las obras y acciones que se necesitan.

¹¹⁹ Acosta, *Desafíos*, 2005, p. 206.

Que el desarrollo se de en la forma más equitativa posible es un reto importante, ya que como vimos en este capítulo, hay zonas en el estado de Veracruz altamente desarrolladas, pero también hay zonas poco desarrolladas que ofrecen malas condiciones de vida a la población, que ante la falta de empleo, buenas remuneraciones y posibilidades de crecimiento, opta por migrar a las zonas más desarrolladas, a otras ciudades del país o al extranjero.

La disparidad regional que se vive en Veracruz ha hecho que el estado se convierta en expulsor de población que busca mejores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida en otros lugares. La distribución y adecuada aplicación de los recursos públicos debe jugar en este sentido un papel importante para dotar a los municipios menos desarrollados de más infraestructura y de mejores servicios, buscando equilibrar el desarrollo, que hasta el momento ha sido desigual.

Capítulo 3: Gasto público y Desarrollo Humano.

3.1 Introducción.

En el capítulo primero se analizó la evolución de la teoría del desarrollo desde la primera idea de *progreso económico* surgida en la literatura económica inglesa del siglo XIX hasta el paradigma del Desarrollo Humano, planteado por Amartya Sen, al que consideramos como un sustento teórico importante para evaluar los avances o retrocesos en el proceso de desarrollo a escala nacional, estatal y local.

En el capítulo 2 se realizó la caracterización del estado de Veracruz como una región político-administrativa y sustentamos la pertinencia de enfocar el estudio a los casos de Córdoba y Orizaba, haciendo una revisión de las características socioeconómicas y demográficas del estado de Veracruz en general y de los municipios de Córdoba y Orizaba en particular.

En este capítulo se pretende probar que el gasto público municipal, compuesto por participaciones federales, aportaciones estatales e ingresos propios del municipio, ha tenido poca incidencia en el Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Córdoba y Orizaba, debido a diversos factores de índole económico, sociopolítico e institucional, durante el período 1995-2004.

Para ello se realiza un análisis estadístico y económico de los ingresos y gastos de los municipios de Córdoba y Orizaba, poniendo especial énfasis en el comportamiento de la inversión pública en obras y acciones. Posteriormente se hará una breve revisión de los trabajos realizados en México con la metodología del IDH y se presentan los tres datos que existen del IDH municipal para Córdoba y Orizaba; explicando que provienen de diferentes fuentes de información y las implicaciones que esto conlleva.

En el apartado 3.4 se hacen las comparaciones del comportamiento del gasto y del IDH, buscando responder a las siguientes interrogantes: ¿Es realmente el gasto público un instrumento del gobierno municipal para incidir en el Desarrollo Humano a escala local?, ¿Ha incidido consistentemente dicho gasto público en los niveles de Desarrollo Humano en Córdoba y Orizaba en el período 1995-2004? y ¿Cuáles son los factores que potencian o inhiben el impacto del gasto público en el Desarrollo Humano en estos dos municipios veracruzanos?

Se concluye este capítulo afirmando que efectivamente el gasto es un instrumento que debe impactar en el desarrollo, pero no lo ha hecho consistentemente debido a diversos factores que serán abordados a profundidad en el capítulo 4.

3.2 El gasto público en la esfera municipal.

El presupuesto público es el instrumento de política económica más importante de un gobierno, ya que en él se reflejan las prioridades políticas y sociales de la sociedad que serán atendidas por los tres órdenes de gobierno, según sus competencias y atribuciones. El tema de los presupuestos públicos ha sido y continúa siendo bastante complejo y problemático, además de que el acceso a la información presupuestaria es limitado y el contenido de las cuentas públicas es difícil de entender.¹²⁰

Anteriormente, el presupuesto federal era el que concentraba la mayor parte de los recursos públicos del país: los recursos destinados a las empresas paraestatales, los propios del nivel federal de gobierno (poder ejecutivo, legislativo y judicial), los del llamado gasto social (educación y salud) y los de obra pública.

Actualmente, debido al proceso de descentralización vivido en el país desde mediados de la década de los ochenta, los presupuestos públicos municipales han tomado cada vez más importancia, ya que en ellos se concentran muchos de los

¹²⁰ Salguero, *Guía*, p.6.

esfuerzos federales, estatales y locales para resolver los problemas de la ciudadanía (obra pública, educación, salud, seguridad, empleo), por lo que en este apartado nos concentramos en los presupuestos públicos municipales de Córdoba y Orizaba para conocer su comportamiento a través del tiempo, el peso de sus componentes y en general el uso de los recursos públicos en estos dos municipios veracruzanos.

Existen fundamentalmente dos presupuestos públicos en la esfera local: el de ingresos y el de egresos. El presupuesto de ingresos municipales comprende los ingresos ordinarios, que son principalmente las participaciones federales, las aportaciones federales (Ramo 033, a partir de 1998) y estatales, los ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras), y los ingresos extraordinarios, que pueden ser producto de aportaciones especiales de la federación y del estado, otros ingresos por cuenta de terceros y otros financiamientos.

Las principales fuentes de recursos de los municipios, según el Artículo 115 Constitucional, son las siguientes:¹²¹

- 1.- La explotación de sus bienes patrimoniales.
- 2.- Las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados.
- 3.- Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.
- 4.- Las transferencias federales y estatales: participaciones y aportaciones.

Dentro del apartado de *ingresos propios* (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), destaca el impuesto predial por el monto recaudado, principal fuente de ingresos propios. Haciendo uso de las facultades que le confiere la Constitución, el municipio percibe contribuciones de todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros.

¹²¹ INEGI, *Finanzas*, p. 47.

En el capítulo de *derechos*, los rubros que proveen mayores ingresos a los municipios son los relacionados con las licencias de construcción, uso y suministro de agua, así como los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación. La posibilidad de obtener ingresos por la enajenación, explotación y arrendamiento de los bienes patrimoniales municipales como mercados, panteones, teatros y centros de esparcimiento es importante principalmente en los municipios más grandes y desarrollados.

Los *aprovechamientos* son cobros derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, que se hacen acreedores al pago de rezagos, multas y otras sanciones de índole estatal, el congreso del estado otorga facultades para estos cobros a los municipios. Las *contribuciones de mejoras* son los cobros que realiza el municipio a sectores específicos de la población, que se benefician directamente por el desarrollo de alguna obra pública.

El capítulo de ingresos más relevante es el de participaciones federales. Para que el municipio reciba participaciones es indispensable que se adhiera al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

El gobierno del estado recibe el total de las participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FFM), el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), participaciones en el Impuesto Sobre Vehículos Nuevos (ISAN), el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) y otras, de todos estos recursos una parte se transfieren a los municipios y otra se queda en el gobierno del estado para cubrir diversas necesidades.

El porcentaje de participaciones que los estados deben canalizar a los municipios no debe ser inferior al 20%, según los artículos 2, 2-A, 3-A, 4 y 6 de la Ley de

Coordinación Fiscal (LCF)¹²². El monto participable generalmente se integra del FGP (20%), FFM (100%), ISTUV (20%), ISAN (20%) e IEPS (20%), este monto se distribuye conforme a criterios que cada estado determina apropiados; las bases, cantidades y plazos serán definidos anualmente por las legislaturas de los estados, según lo establecido en el Artículo 115 Constitucional.¹²³

El gobierno del estado recibe también las Aportaciones Federales, de las cuales una parte está destinada a los municipios. Dentro del ramo general 033 el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FFM) son canalizados a la hacienda municipal con el objeto de coadyuvar en sus finanzas, estos dos fondos provienen de la descentralización del gasto federal y están etiquetados (destinados a fines establecidos por la federación y con reglas de operación particulares).

A su vez, el presupuesto de egresos se compone principalmente de los servicios personales (sueldos y salarios), materiales y suministros, servicios generales, subsidios, transferencias y ayudas, adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones (inversión pública), inversión financiera, aplicación de recursos federales y estatales, otros egresos y deuda pública.

Dentro del marco de la modernización presupuestaria se han instrumentado mecanismos para que la ejecución del gasto público municipal sea cada vez más eficaz y transparente, uno de estos mecanismos es el llamado *Fortalecimiento municipal*, que canaliza recursos federales y estatales, que buscan cubrir la delegación de responsabilidades, atendiendo las necesidades y requerimientos de los diversos núcleos sociales.

¹²² Página web de la Cámara de Diputados, Ley Federal de Coordinación Fiscal, Artículo 2do., en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf, consultada el día 23 de noviembre de 2006.

¹²³ Página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, consultada el día 24 de noviembre de 2006.

En el ramo general 033 se incluyen los dos fondos de aportaciones de carácter municipal,¹²⁴ estos fondos provienen de la descentralización del gasto federal, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se debe destinar al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema, por su parte el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FFM) debe utilizarse para satisfacer los requerimientos propios del ayuntamiento, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras (deuda pública) y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.¹²⁵

Existen dos tipos de clasificación del gasto, la económica y la de por objeto de gasto, esta última incluye todos los rubros de gasto por separado, tal como se enuncian líneas arriba, en tanto que la clasificación económica identifica 3 grandes rubros: el *gasto en cuenta corriente* que se integra por la suma de servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales; el *gasto de capital* integrado por la adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones sociales e inversiones financieras y por último, el rubro de *otros gastos* donde se agrupan los subsidios, transferencias y ayudas, así como el pago de la deuda pública, que incluye intereses, comisiones y gastos, así como el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Una vez que se han revisado a grandes rasgos los componentes del presupuesto público municipal, se abordan ahora los datos relativos a los municipios de Córdoba y Orizaba para analizar su comportamiento en el período 1995-2004.

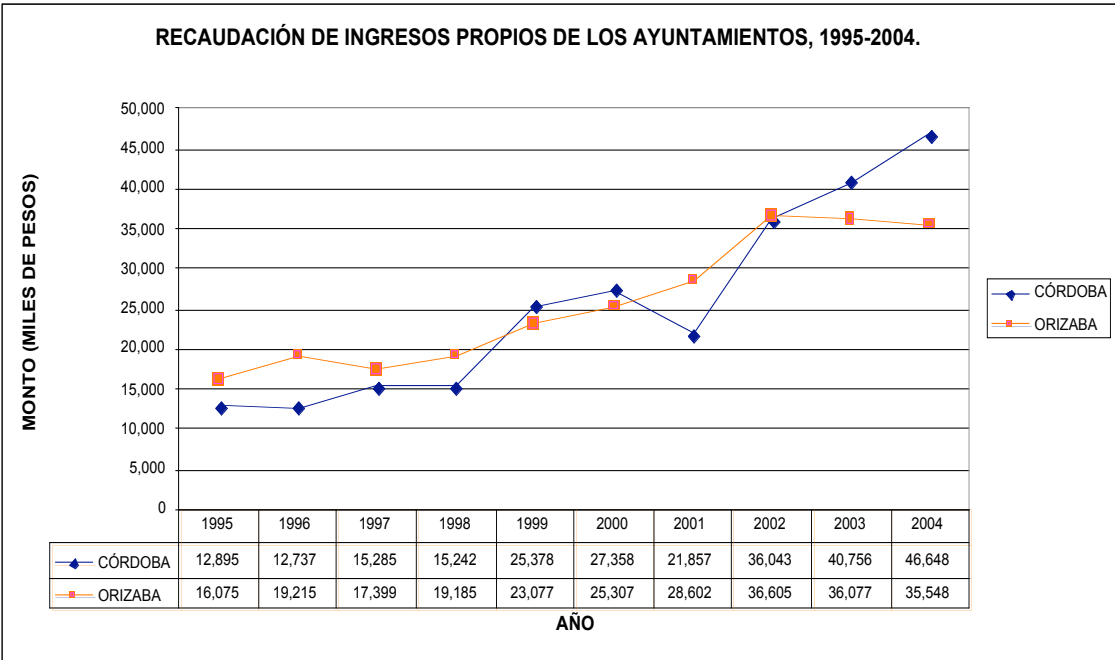
¹²⁴ El Ramo General 033 forma parte, desde 1998, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y engloba los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FFM), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Seguridad Pública (FSP) y Otras Aportaciones de la Federación; el FISM y el FFM van directamente a los municipios, todos los demás fondos van al gobierno del estado.

¹²⁵ INEGI, *Finanzas*, p. 55.

En cuanto a los ingresos propios, cuyos componentes ya fueron enunciados líneas arriba, vemos que estos ingresos han aumentado, en términos reales, tanto en el caso de Córdoba como en el de Orizaba a través del tiempo, al pasar de \$12,895,000 en Córdoba y \$16,075,000 en Orizaba a \$46,648,000 y \$35,548,000 respectivamente, lo que significa incrementos de 361.75% en la recaudación de Córdoba y 221.14% en la recaudación de Orizaba. (Gráfico 3.1).

Los primeros cuatro años del período (1995-1998) los ingresos recaudados por Orizaba eran superiores a los de Córdoba, esta situación se revertió en el lapso 1999-2000, volvió a ocurrir en 2001 y desde 2002 los ingresos propios de Córdoba son consistentemente superiores a los de Orizaba, esto debido tanto a mejoras administrativas en el ayuntamiento de Córdoba (cobro del predial) como a la disminución poblacional que ha sufrido Orizaba en los últimos años.

GRÁFICO 3.1.

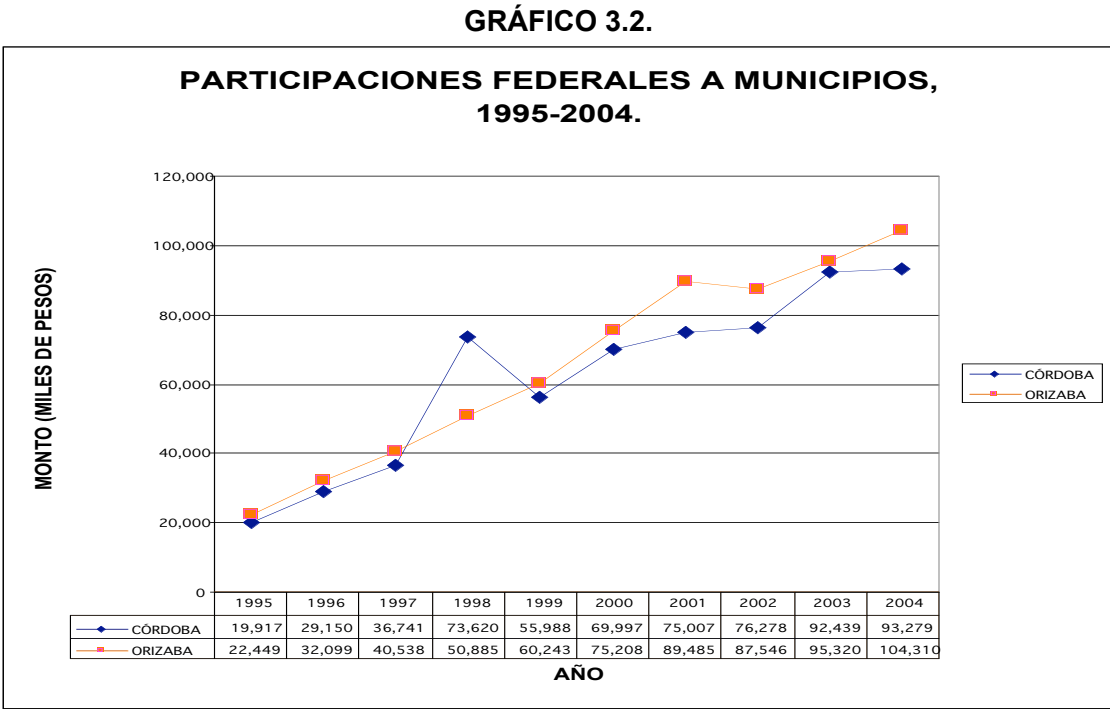


FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (Al final de la tesis).

En lo referente a los recursos federales y estatales, que son las principales fuentes de ingresos de todos los municipios del país tenemos que las participaciones federales fueron las más importantes y sus montos fueron crecientes, en términos

generales, para los dos municipios en todo el período, al pasar de \$19,917,000 para Córdoba y \$22,449,000 para Orizaba en 1995 a \$93,279,000 para Córdoba y \$104,310,000 para Orizaba en 2004 en términos reales.

En todo el periodo analizado el monto de las participaciones fue superior para Orizaba que para Córdoba, con excepción del año 1998 en que las participaciones de Córdoba fueron superiores (Gráfico 3.2).

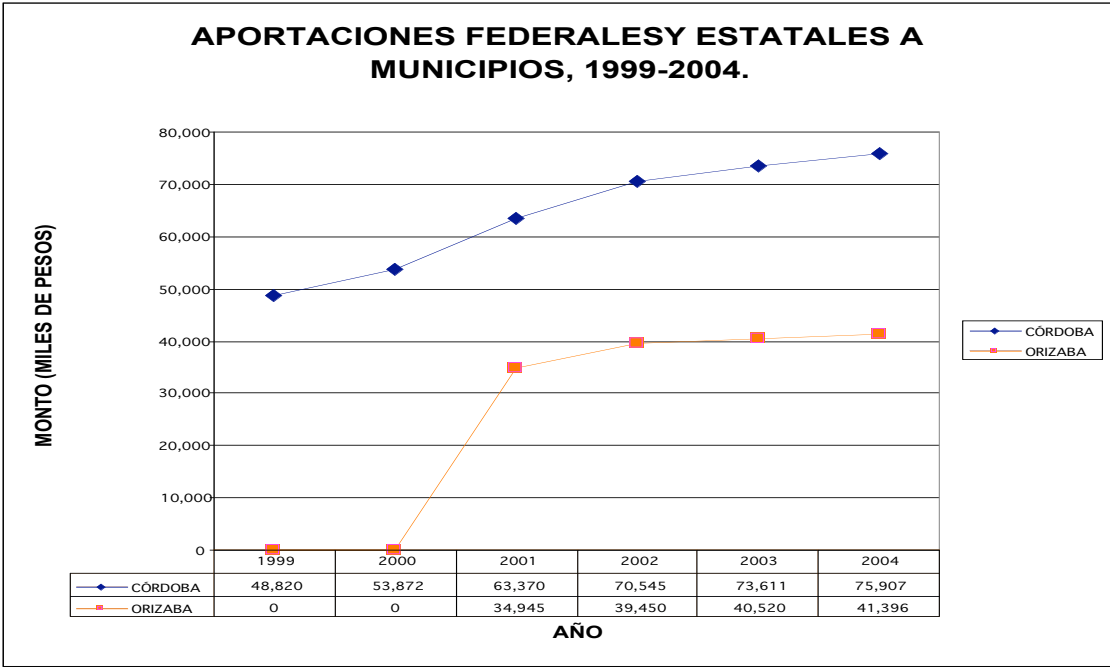


FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (Al final de la tesis).

A partir de 1998 las participaciones son acompañadas de aportaciones federales y estatales, desde el año fiscal de 1999 estos recursos llegan a los municipios para fortalecer sus finanzas, buscando eliminar pasivos de los ayuntamientos y mejorar las condiciones de infraestructura social básica y seguridad pública. Estas aportaciones han sido muy superiores para Córdoba en todo el período (1999-2004), de hecho el último dato de la serie muestra que las aportaciones para Córdoba fueron de \$75,907,000 y de \$41,396,000 para Orizaba en términos reales (ver gráfico 3.3), esto debido al mayor tamaño de la población del municipio de Córdoba y a los niveles de marginación, que son más altos en ciertas zonas

rurales del municipio en comparación con Orizaba cuyo grado de marginación es el más bajo de la zona centro del estado de Veracruz.

GRÁFICO 3.3.

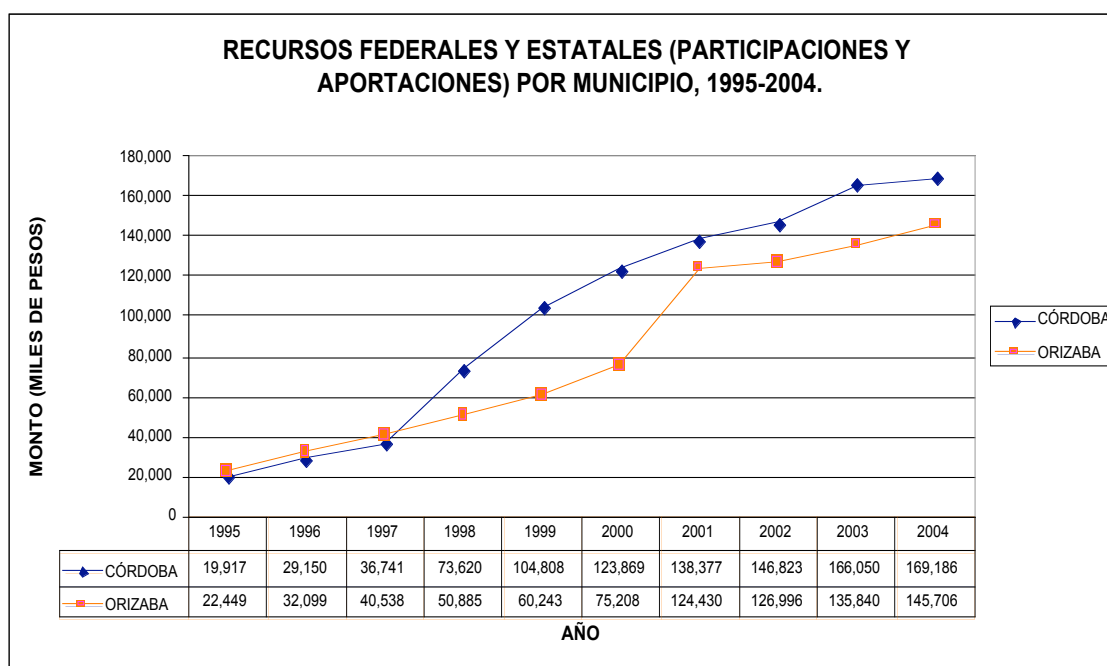


FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (Al final de la tesis).

Una vez analizadas por separado, es interesante sumar los montos de las participaciones y aportaciones, para conocer la totalidad de los recursos extramunicipales con los que han operado los gobiernos de Córdoba y Orizaba, así tenemos que sumados los recursos federales y estatales, resulta que sólo los primeros 3 años analizados los recursos de Orizaba fueron superiores a los de Córdoba y desde 1998 los recursos destinados a Córdoba han sido superiores (ver Gráfico 3.4).

Es importante hacer notar el crecimiento exponencial que han tenido los montos de recursos federales y estatales para estos dos municipios, en términos reales, ya que en 1995 se asignaron \$19,917,000 para Córdoba y \$22,449,000 para Orizaba y para 2004 Córdoba recibió \$169,186,000 y Orizaba \$145,706,000, lo que representa incrementos de 849.46% y 649.05% respectivamente en un período de 10 años.

GRÁFICO 3.4.



FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (Al final de la tesis).

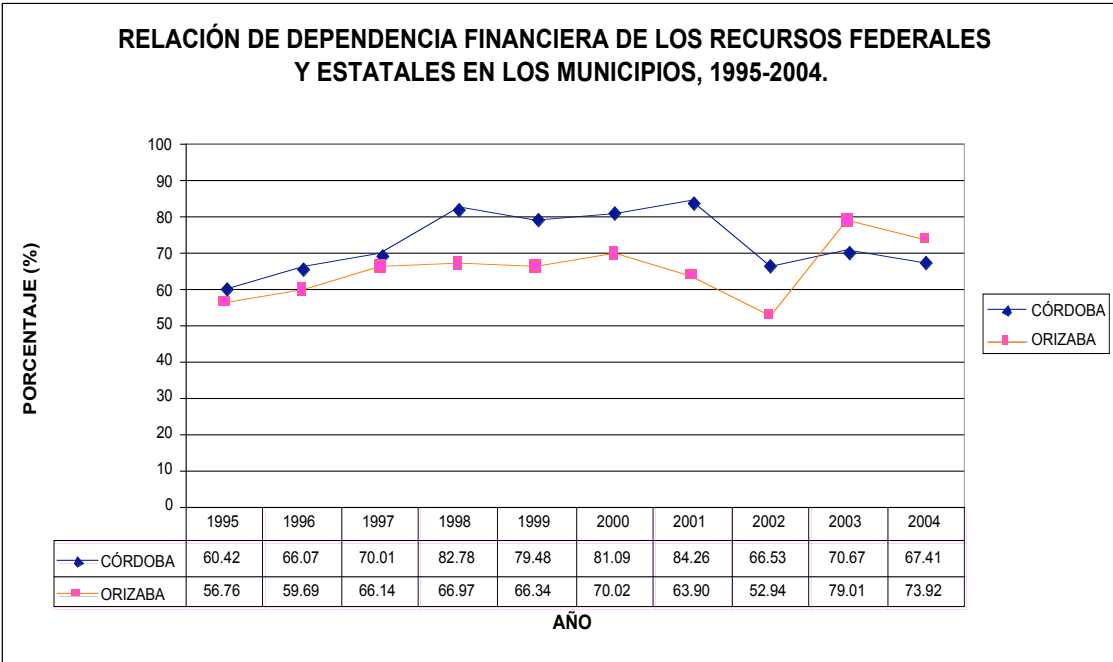
Tanto la recaudación propia como la captación de recursos federales y estatales han aumentado de manera importante en el período, sin embargo, en los dos municipios el incremento en la recaudación propia no ha sido equiparable con el incremento de los recursos extramunicipales, lo que genera un problema conocido como *dependencia financiera*, esto implica que cada vez más tanto Córdoba como Orizaba dependen de las asignaciones de recursos federales y estatales para operar económicamente, lo que genera trabas en la ejecución de iniciativas de desarrollo municipales, dado que muchos de los recursos federales y estatales están etiquetados, por lo menos parcialmente.

La dependencia financiera representa la proporción de los recursos totales (ingresos) que provienen de las participaciones y aportaciones federales y estatales, analizando el período de estudio vemos que la dependencia de Córdoba fue superior a la de Orizaba entre 1995 y 2002, pero en los 2 últimos años analizados la dependencia de Orizaba ha sido mayor que la de Córdoba (ver Gráfico 3.5).

Los municipios han dependido durante el período en un rango entre el 52 y el 85% de los *recursos extramunicipales*, los valores más bajos han sido 60.42% para Córdoba en 1995 y 52.94% para Orizaba en 2002, en tanto que los valores más altos de dependencia financiera han sido de 84.26% para Córdoba en 2001 y de 79.01% para Orizaba en 2003.

Este indicador es sumamente importante porque gran parte de las obras y acciones realizadas por los municipios de Córdoba y Orizaba en este período no tuvieron respaldo financiero municipal, sino que se realizaron gracias a los recursos que la federación y el estado aportaron, lo que ha restado protagonismo a la instancia municipal de gobierno en la gestión del desarrollo local, que más bien ha seguido lineamientos federales y estatales, muchas veces lejanos a las realidades y necesidades municipales.

GRÁFICO 3.5.

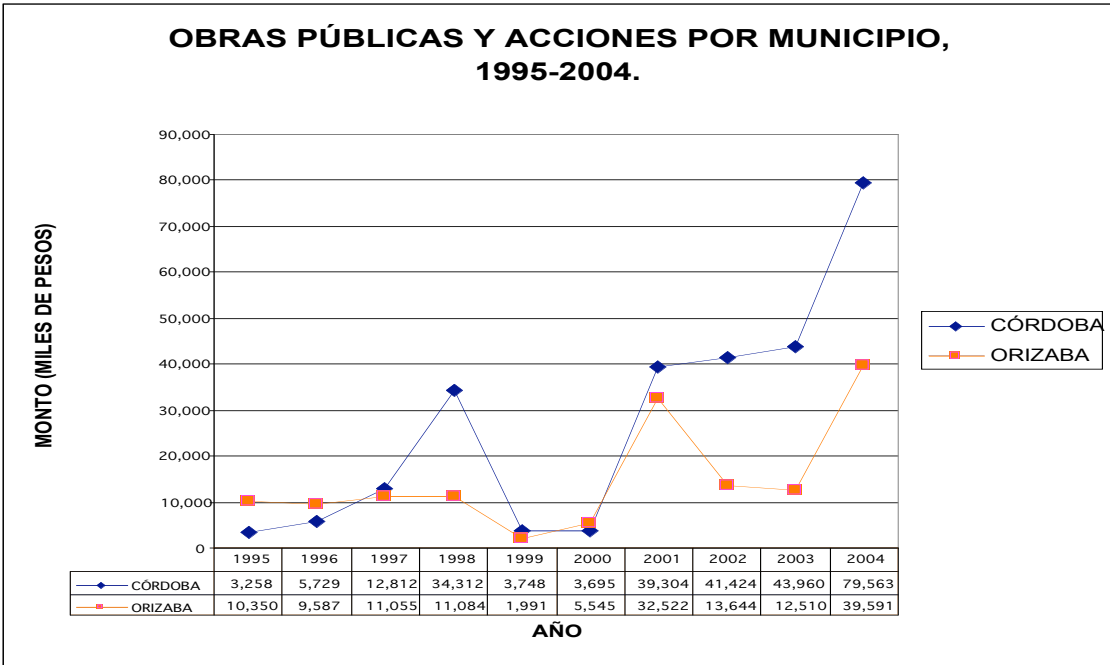


FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (al final de la tesis).

Después de revisar la parte de los ingresos se analizan ahora los egresos de los municipios en este período, uno de los rubros más importantes es el de obras públicas y acciones, en términos generales el ayuntamiento de Córdoba ha

invertido más que el de Orizaba, sobre todo es notable la diferencia en las inversiones entre 2001 y 2004, en el período que corresponde a los cuatrienios en los que gobernó en Córdoba el Arq. Hugo Fernández, de extracción panista y en Orizaba el Lic. Martín Cabrera, de extracción priista. En el período previo (1995-2000) las inversiones en ambos municipios fueron más bien discretas, sólo es de consideración la inversión de \$34,312,000 en Córdoba para 1998, a su vez, la inversión más pequeña se dio en Orizaba para el año de 1999, en el que sólo se invirtieron \$1,991,000 (ver Gráfico 3.6).

GRÁFICO 3.6.



FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (al final de la tesis).

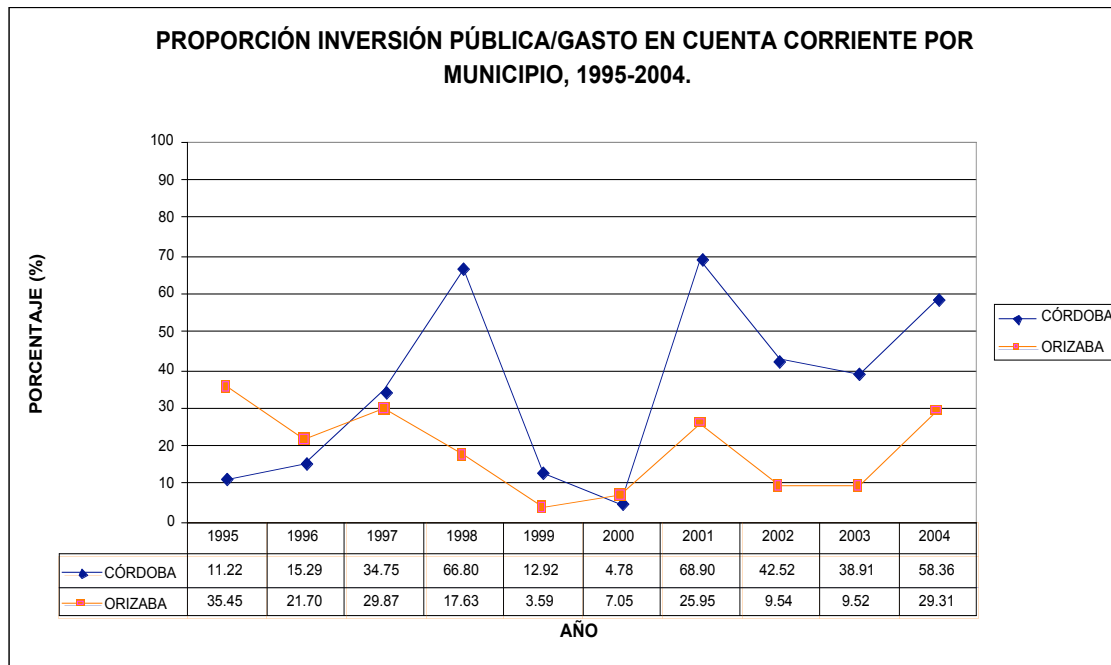
Otro aspecto que es importante mencionar es la diferencia entre los dos grandes rubros de que se compone el presupuesto de egresos, que son el gasto en cuenta corriente y el componente de inversión, como ya se mencionó líneas arriba, el gasto en cuenta corriente son todas las obligaciones de nómina, materiales, suministros y gastos generales que tiene el ayuntamiento y que son necesarios para su funcionamiento ordinario, con erogaciones más o menos constantes mes con mes, por su parte, el componente de inversión incluye las compras de bienes

muebles e inmuebles (activo fijo), las obras públicas, acciones e inversiones financieras que eventualmente realice el municipio.

En el análisis de este indicador para el período de estudio vemos que en el primer trienio (1995-1997) la proporción inversión pública/gasto en cuenta corriente fue superior en Orizaba que en Córdoba, lo que significa que el ayuntamiento de Orizaba priorizaba más la inversión que el de Córdoba, aunque esta tendencia se revirtió durante el trienio (1998-2000) y es notable la diferencia a favor de Córdoba en el cuatrienio 2001-2004, particularmente en los años 2001 y 2004 ocurrió un fenómeno difícil de ver en los municipios del país, al realizar más inversión pública que gasto en cuenta corriente, con niveles de 68.90% y 58.36% respectivamente; este fenómeno tiene diversas explicaciones entre las que se encuentran los importantes niveles de captación de recursos propios por parte del Ayuntamiento, que le permitió invertir recursos no etiquetados y el perfil profesional del Presidente Municipal (Arquitecto) muy enfocado a obras públicas, entre otros factores (ver Gráfico 3.7).

En términos generales, sumando toda la inversión reportada en el período y contrastándola con los gastos en cuenta corriente vemos que la proporción es 38.43% para Córdoba y 16.90% para Orizaba, lo que nos indica que de todos los recursos que se gastaron en Córdoba y Orizaba, 61.57% y 83.10% respectivamente corresponden a gastos operativos (de cuenta corriente) que no generan mayor desarrollo en las localidades (ver Gráfico 3.7).

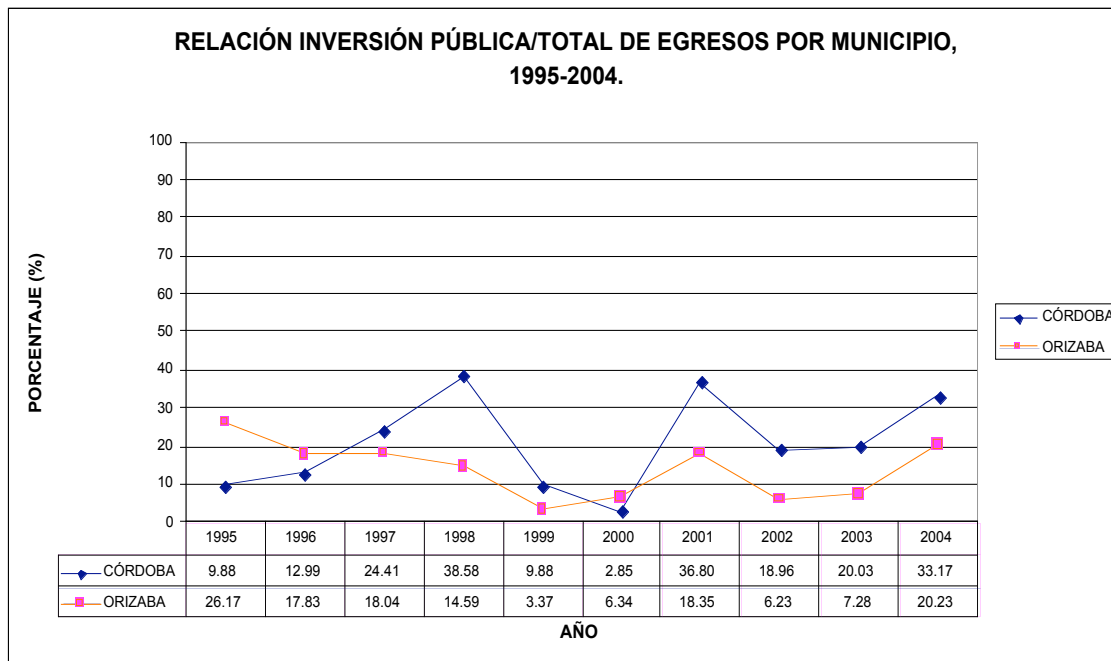
GRÁFICO 3.7.



FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (al final de la tesis).

Para puntualizar aún más la precaria situación de la inversión pública en Córdoba y Orizaba analizaremos la relación entre la inversión pública con respecto al total de los egresos (ver gráfico 3.8).

GRÁFICO 3.8.



FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A (al final del capítulo).

En este indicador es curioso observar para el caso de Córdoba un comportamiento cíclico de la inversión, con una etapa creciente desde 1995 hasta 1998, cayendo entre 1999 y 2000, recuperándose a partir de 2001, es interesante también para el caso de este mismo municipio analizar los porcentajes para 1998, 2001 y 2004, que son 38.58%, 36.80% y 33.17% respectivamente, en cuanto a Orizaba sus indicadores más altos se dan justamente al principio y al final del período, en 1995 con 26.17% y en 2004 con 20.23%.

3.3 Índice de Desarrollo Humano Municipal.

Una vez analizada la realidad de los ingresos y gastos municipales en Córdoba y Orizaba, que en el marco de la descentralización de los recursos federales y estatales son uno de los principales instrumentos del Estado mexicano para impulsar el desarrollo económico y social en la esfera local, se abordará el análisis del Índice de Desarrollo Humano.

El concepto de Desarrollo Humano hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual y social plena.

La medición del Desarrollo Humano es un elemento fundamental para el diseño de las políticas públicas de un país, estado, región o municipio, ya que entre otros factores permite evaluar los avances o retrocesos en las condiciones de vida de sus habitantes, caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público y definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.¹²⁶

El esfuerzo más destacado para medir el Desarrollo Humano en el mundo ha sido el Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dicho índice, como ya se ha mencionado en

¹²⁶ López-Calva, Rodríguez y Székely, “introducción”, p. 15.

este documento, combina tres elementos para evaluar el progreso de los países, estados, regiones o municipios en materia de Desarrollo Humano: el ingreso, la salud y la educación; cada uno se incluye con la misma ponderación. Debido a su simplicidad y requerimientos de información, generalmente disponible, el IDH se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales, interestatales e intermunicipales, incluso muchos países han adoptado los índices de Desarrollo Humano como instrumento de política y como indicador del éxito o fracaso de sus políticas públicas.¹²⁷

El Índice de Desarrollo Humano surge como una forma de poner en práctica el concepto teórico del desarrollo basado en las capacidades humanas de Amartya Sen, el IDH se basa en tres medidas resumidas de funcionamiento: la *esperanza de vida* o el funcionamiento básico de vivir larga y saludablemente (correspondiente a la dimensión de salud); el *alfabetismo* y la *matriculación escolar* o habilidad de leer, escribir y adquirir conocimientos (correspondiente a la dimensión de educación) y la dimensión de *ingreso* (PIB per cápita) que refleja el estándar económico de vivir o la habilidad para comprar los bienes y servicios que uno desea.¹²⁸

Es necesario reconocer que existen varias críticas al Índice de Desarrollo Humano en dos niveles: el conceptual y el de implementación.¹²⁹ Conceptualmente las críticas tienen que ver con las dimensiones relevantes a tomar en cuenta y con su forma de agregación, autores como Ravillion (1997) y Kelley argumentan que otras dimensiones como seguridad pública, participación política o libertad de expresión serían igualmente importantes para la construcción del IDH y consideran que tomando en cuenta únicamente las dimensiones de educación, salud e ingreso el IDH no refleja efectivamente las capacidades humanas planteadas en el concepto de desarrollo de Sen.

¹²⁷ Existe un debate interesante sobre la utilidad del IDH con fines de asignación de recursos, destacando los casos de Brasil y Egipto, donde este indicador se ha incluido como elemento central en la asignación del gasto subnacional.

¹²⁸ Ibidem, p. 25-26.

¹²⁹ López-Calva y Vélez, “Concepto”, p.57.

En cuanto a la forma de agregación de los componentes estos mismos autores y otros¹³⁰ consideran que la igual ponderación de los componentes permite un nivel perfecto de sustitución, por lo que un país, estado, región o municipio con bajos niveles de educación y salud pero altos niveles de ingreso (como los campos petroleros en los países pobres, por ejemplo) puede tener un IDH similar o incluso superior a otro país o región con mejores niveles educativos y de salud.

En referencia a los problemas de implementación no es posible catalogar la matriculación escolar por calidad de las escuelas, ni la provisión de salud por calidad de los servicios de salubridad, también es de considerar que la definición de cotas basadas en valores ideales de las variables consideradas, como la esperanza de vida de 75 años es arbitraria y que los valores de IDH son muy sensibles si el valor fuera de 70 años o de 80 años, otro punto a considerar es la forma en la que se define la alfabetización en distintos países y la no existencia del indicador de esperanza de vida en ciertos países (y a escala municipal donde si existe a nivel nacional).

Las críticas anteriormente comentadas tienen su grado de validez y son plasmadas en este documento para dejar constancia de que el IDH es un indicador perfectible, sin embargo, su importancia y utilidad ha sido validada empíricamente. Hoy en día, los sectores académicos y de política pública aceptan que el IDH provee información relevante sobre el estado del desarrollo a diferentes escalas territoriales (país, estado, región, municipio) desde una perspectiva amplia y multidimensional (superior al PIB); existen además índices complementarios como el índice de pobreza humana (IPH), el índice de desarrollo relativo al género (IDG), el índice de potenciación de género (IPG) y el índice de adelanto tecnológico (IAT) los cuales muestran que es posible hacer modificaciones para evaluar aspectos de interés específico.¹³¹

¹³⁰ Por ejemplo Srinivasan (1994).

¹³¹ López-Calva y Vélez, "Concepto", p. 59-60.

En México se han hecho varios estudios empleando la metodología del IDH, entre los más destacados están los trabajos de Jarque y Medina (1998) que construyen en su estudio una variación del índice llamado *Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA)*, que incluye al servicio de agua potable en los hogares como un indicador adicional de salud, este estudio abarca de 1960 a 1990 y su grado máximo de desagregación es estatal; otro trabajo importante es el De la Torre (1997) que calcula dos índices de Desarrollo Humano a nivel de todos los estados de la República Mexicana para 1990, en uno de estos índices, llamado *simple*, utiliza la metodología del PNUD y en el otro, llamado *compuesto* se incluye la tasa de escolaridad a la de alfabetización para medir el componente educativo y el PIB per cápita se ajusta a una hipotética *línea de pobreza mundial*.

Otro trabajo relevante es el del Consejo Estatal de Población del Estado de Guanajuato (2000) que calcula un *Índice de Capital Humano (ICH)*, cuyos componentes fueron: inversión en educación, logro educativo e inversión en formación para el trabajo, este estudio se hizo para el estado de Guanajuato y se desagregó a escala municipal; Ramírez Magaña (1999) hizo un estudio en el que calcula el IDH para todos los estados de la república y para los municipios del estado de Guanajuato para 1990, a diferencia de la metodología empleada por el PNUD, en este trabajo no se utiliza el PIB per cápita ni la tasa de matriculación escolar, se incluyen en su lugar: porcentaje de viviendas que cuentan con agua potable, drenaje y electricidad.

En cuanto a la medición general del Desarrollo Humano para todo el país es importante considerar el Reporte de Desarrollo Humano 1995, editado por el departamento de estadística de la Universidad Autónoma Chapingo, el Informe Sobre Desarrollo Humano 2000, editado por CONAPO en el 2001 y los dos informes anuales sobre Desarrollo Humano editados por el PNUD hasta el momento, en los años 2002 y 2004.

Por último, es interesante considerar el más reciente Informe sobre Desarrollo Humano *San Luis Potosí 2005*, editado por el PNUD y el Colegio de San Luis que es el primer esfuerzo estatal por generar sinergias con el PNUD para llevar a cabo estudios de índole regional y local, con la perspectiva del Desarrollo Humano, en los estados del país.

Existen tres estudios que consideran a los municipios de Córdoba y Orizaba en las mediciones del Desarrollo Humano. El primero en su tipo para los municipios mexicanos fue el de la Universidad de Chapingo (1995). El segundo corresponde al realizado por CONAPO con información censal del año 2000. Más recientemente, el estudio realizado por PNUD en 2004, que buscó dar énfasis a los retos del Desarrollo Humano a escala local. Los datos para México, el estado de Veracruz y los municipios de Córdoba y Orizaba son presentados en el siguiente cuadro.¹³²

CUADRO 3.1: ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPALES PARA LOS CASOS DE CÓRDOBA Y ORIZABA, 1995-2000-2004.

DESARROLLO HUMANO EN CÓRDOBA Y ORIZABA, 1995-2004						
	1995	2000	2004	INCREMENTO 1995-2000	INCREMENTO 2000-2004	INCREMENTO 1995-2004
México	0.7702	0.7890	0.7937	2.4409	0.5957	3.0512
Estado de Veracruz	0.7300	0.7420	0.7457	1.6438	0.4987	2.1507
Córdoba	0.7717	0.7980	0.8017	3.4081	0.4637	3.8875
Orizaba	0.7855	0.8230	0.8236	4.7740	0.0729	4.8504

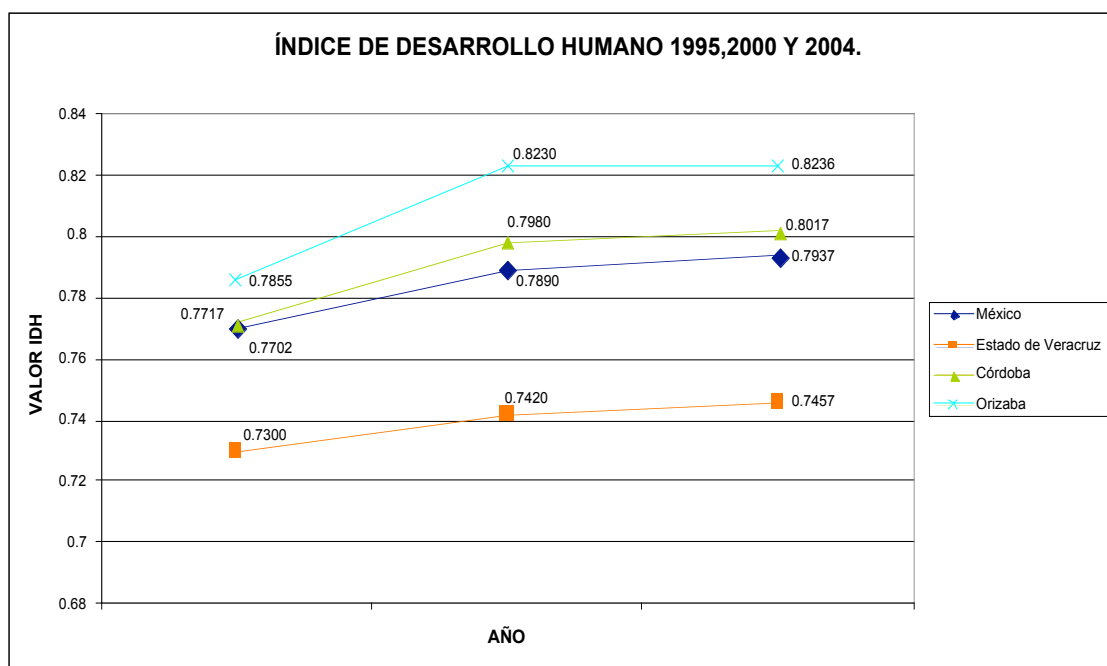
FUENTES: Los datos para 1995 fueron obtenidos de la página web del departamento de estadística de la Universidad Autónoma Chapingo, en: <http://www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/index.php?what=103>, consultada el día 13 de mayo de 2007, los datos para el año 2000 en: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índices de Desarrollo Humano 2000*, México, 2001 y los datos para 2004 son de: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, México, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.

¹³² Una de las bondades que tiene la metodología de medición del Desarrollo Humano es la comparabilidad: tanto diferentes órdenes territoriales: todo el país, los diferentes estados y los municipios pueden analizarse en un cuadro como el presentado en este apartado (debido a que el índice del país es la media aritmética de las medias estatales y el índice estatal es la media aritmética de las medias municipales) como tres instancias distintas (como en este caso) pueden llevar a cabo las mediciones para diferentes años sin perder poder de comparabilidad, debido a que se respetan las dimensiones utilizadas por el PNUD (Salud, Educación e Ingreso), las ponderaciones de los componentes dentro de cada dimensión y la forma de agregación territorial de los índices parciales.

El PNUD ha definido tres categorías de Desarrollo Humano, el nivel *alto* para los índices entre 0.800 y 1.000, el *medio* para los índices entre 0.500 y 0.799 y el *bajo* para índices inferiores a 0.499, siguiendo esta jerarquización nos damos cuenta que para 1995 tanto el país en su conjunto como el estado de Veracruz y los municipios de Córdoba y Orizaba se encuentran en un nivel de desarrollo medio, pero el estado de Veracruz bastante por debajo de la media nacional y los municipios de Córdoba y Orizaba por encima de las medias estatal y nacional, sobre todo Orizaba que se encontraba para ese año 0.0153 unidades por encima de la media nacional.

En la clasificación para el año 2000 vemos que la brecha en el desarrollo del país y del estado de Veracruz se amplía, esto debido a que el índice nacional creció 2.44% y el estatal sólo lo hizo 1.64%, Veracruz se rezaga aún más en relación con el desarrollo promedio del país pero los municipios de Córdoba y Orizaba no son parte de ese rezago ya que el IDH de Córdoba creció 3.41% y el de Orizaba 4.77%, ambos por encima de la tasa de crecimiento promedio nacional, incluso el IDH de 0.8230 de Orizaba lo coloca en la clasificación de Desarrollo Humano alto y Córdoba con el 0.7980 estaba muy cerca de ser catalogado también como municipio con Desarrollo Humano alto (ver Gráfico 3.9).

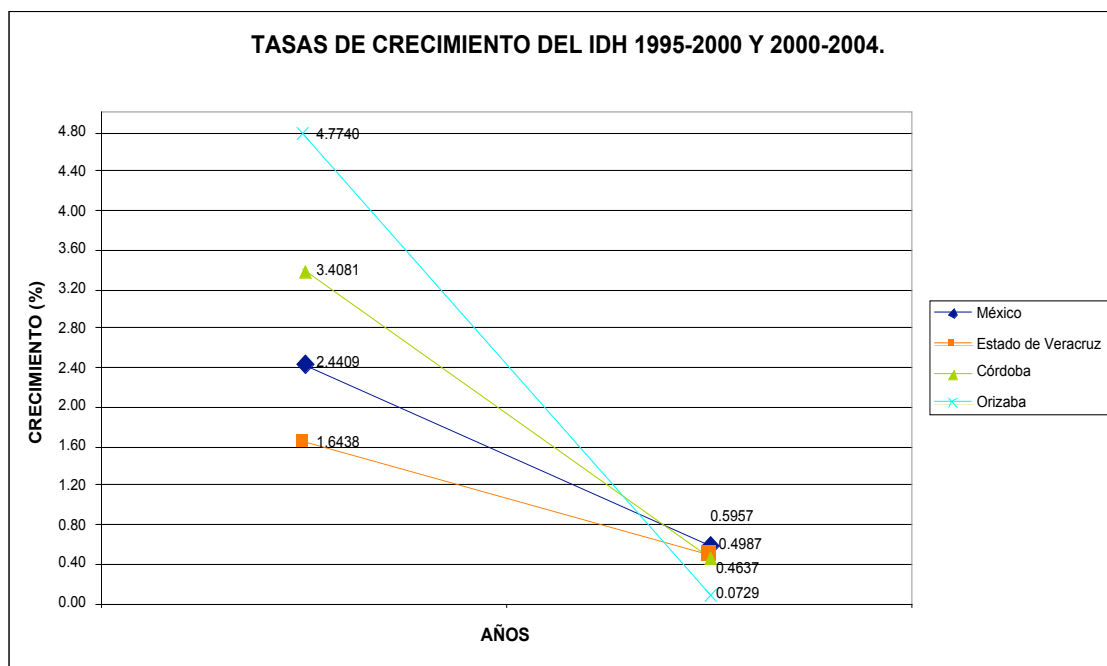
GRÁFICO 3.9.



FUENTE: Cuadro 3.1.

Revisando los datos para 2004 tenemos que las tendencias enunciadas anteriormente continúan, aunque es notorio el desaceleramiento de la tasa de crecimiento del Desarrollo Humano en todos los niveles, particularmente en Orizaba (ver Gráfico 3.10), cuyo índice de Desarrollo Humano prácticamente es el mismo que el del año 2000.

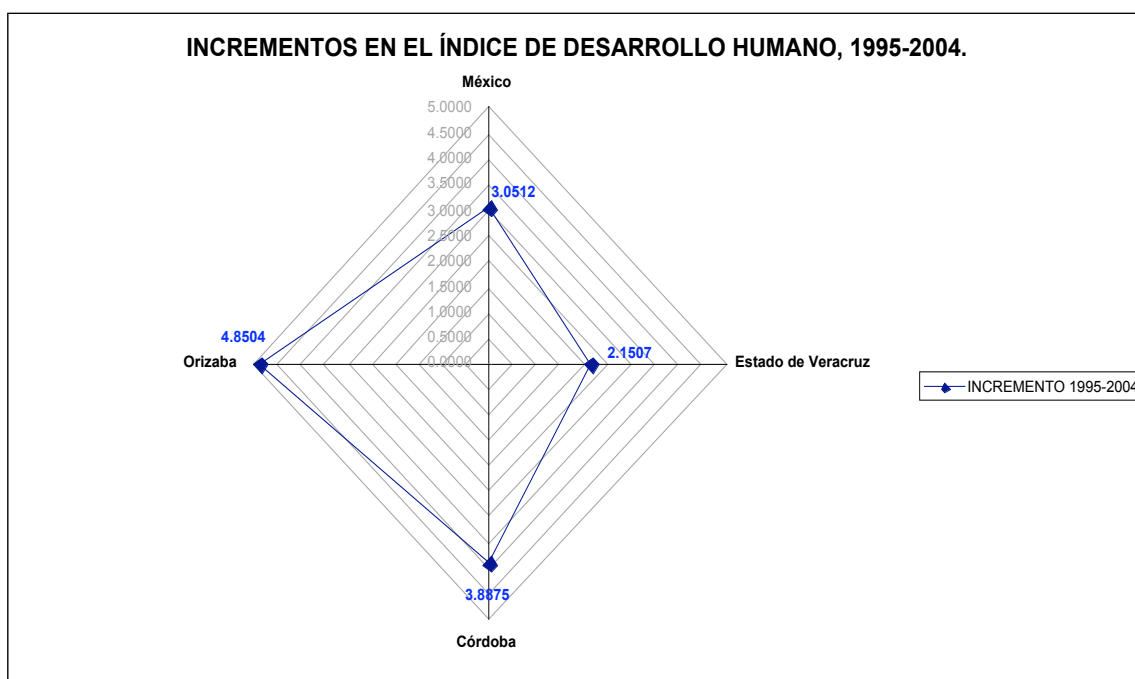
GRÁFICO 3.10.



FUENTE: Cuadro 3.1.

Sin embargo, evaluando todo el período, Orizaba es quien presenta mejores resultados con respecto a Córdoba, al estado de Veracruz y a la media nacional, pues su crecimiento fue de 4.85%, por 3.89% de Córdoba, 3.05% para el promedio nacional y 2.15% para el estado de Veracruz (ver Gráfico 3.11).

GRÁFICO 3.11.



FUENTE: Cuadro 3.1.

El estado de Veracruz, con un IDH de 0.7457 en 2004 y con un incremento de sólo 2.15% en todo el período continúa siendo uno de los más rezagados del país en términos de Desarrollo Humano y aunque todas sus zonas urbanas grandes tengan índices similares (incluso algunos superiores) a los de Córdoba y Orizaba, la desigualdad es evidente cuando consideramos IDH's de 0.4046 para Tehuipango o de 0.4185 para Mixtla de Altamirano, niveles similares a los calculados para países del África del Sur o para Haití (considerado el país más pobre del Continente Americano); diversos autores¹³³ coinciden en indicar que la desigualdad en cualquiera de sus expresiones (de género, de grupo social, de rango de edad, territorial, de asignación de recursos, de posibilidades de desarrollo) genera pérdidas al Desarrollo Humano, por lo que una de las tareas pendientes para Veracruz sigue siendo la aplicación de políticas públicas redistributivas, equitativas e incluyentes, que pongan énfasis en el desarrollo de las capacidades básicas de las personas.

¹³³ Como por ejemplo María Eugenia Ibararán, Carlos Robles, Luis Felipe López-Calva, Miguel Székely, Roberto Vélez, entre otros.

3.4 Gasto público como instrumento de Desarrollo Humano.

Tal y como se comentó al inicio de este capítulo, el presupuesto público es el principal instrumento que tiene el Estado, visto como el ente encargado de los asuntos públicos con sus tres niveles de gobierno, para resolver problemas, generar mejores condiciones de vida e incidir en el Desarrollo Humano.

Particularmente el presupuesto de egresos, es decir el gasto público, refleja mucho los objetivos, las prioridades y las orientaciones de los distintos gobiernos; si consideramos que el Desarrollo Humano debe ser el principal objetivo socialmente deseable es de esperar que justamente los gobiernos (en sus tres niveles) inviertan con miras a conseguir cada vez mejores niveles de desarrollo, no por el índice en sí mismo, sino por la mejoría en las condiciones generales de vida que representa.

El Índice de Desarrollo Humano, como ya comentamos, busca medir logros alcanzados en tres dimensiones básicas, educación, salud e ingreso, particularmente toma en cuenta la matriculación escolar (personas entre 6 y 24 años que asisten a la escuela), el grado de alfabetización (personas de 15 años y más que saben leer y escribir), la esperanza de vida al nacer (en algunos casos se considera como variable *proxy* de esta la tasa de sobrevivencia infantil) y el PIB per cápita.

Uno podría pensar que las tres dimensiones consideradas por el PNUD para medir el Desarrollo Humano son más bien de competencia federal, ya que durante muchos años en México los sectores educativo y de salud estuvieron centralizados y en cuanto a la dimensión del ingreso, el gobierno federal incide como empleador directo o indirecto de una parte de la Población Económicamente Activa, como generador de incentivos fiscales y de otro tipo para la instalación de empresas privadas y como enlace entre las personas que buscan empleo y los empleadores (Servicio Nacional de Empleo), sin embargo, analizando un poco

más a detalle, en los últimos años, a partir del proceso descentralizador de recursos y responsabilidades públicas cada vez más los gobiernos locales inciden en las tres dimensiones del Desarrollo Humano.

Por ejemplo, desde 1997 funcionan tanto en Córdoba como en Orizaba oficinas descentralizadas del Servicio Nacional de Empleo (SNE) denominadas *Servicio Municipal de Empleo*, con presupuesto federal pero con incidencia local, desde el año 2000 se implementó en varias ciudades del país, Córdoba y Orizaba incluidas, el SIARE (Sistema de Apertura Rápida de Empresas) que es una oficina dependiente de las direcciones de desarrollo económico locales encaminada a facilitar los trámites para la apertura de empresas en el entorno municipal, la iniciativa de este sistema es federal pero su manejo y gestión son locales.

En la cuestión de los incentivos fiscales un gobierno local no puede condonar pagos de Impuesto Sobre la Renta (ISR) a empresas que quieran invertir en el municipio, no es su potestad, pero si puede ofrecer tasas preferenciales de impuesto predial, cobros de agua, drenaje y alcantarillado, así como garantizar un entorno favorable para la inversión (policía preventiva, buenas carreteras, personal calificado).

Además, en materia educativa, si bien es cierto que los municipios no contratan profesores ni construyen escuelas en su totalidad, la ley faculta a los ayuntamientos a construir aulas, repararlas, equiparlas, dotarlas de energía eléctrica, agua potable y otros servicios; tanto los municipios como los gobiernos estatales pueden editar libros de texto gratuitos referentes a la historia regional y local; también se ha descentralizado en INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos) que busca abatir el rezago en analfabetismo a nivel nacional y actualmente se cuenta con el IVEA (Instituto Veracruzano para la Educación de los Adultos) y sus símiles municipales, tanto en Córdoba como en Orizaba.

En lo referente a salud hoy en día es una realidad ver servicios federales (IMSS, ISSSTE), estatales (Clínicas de Salud) y municipales (DIF, Brigadas Comunitarias, Centros de Salud en colonias) tanto en Córdoba como en Orizaba, nuevamente es necesario reconocer que el ayuntamiento no tiene potestad ni capacidad financiera para hacerse cargo de todos los servicios de salud pública instalados en su territorio, pero si contribuye con campañas de vacunación (tanto humana como animal), con dotación de medicinas y aparatos médicos (DIF Municipal) y con los Centros de Salud en zonas rurales o en colonias populares.

En conclusión, lo que se busca con esta breve descripción de las posibilidades y realidades municipales en cuanto a las dimensiones del Desarrollo Humano es que en términos de bienestar social “querer es poder”, porque la ley en materia de desarrollo faculta, no obliga, pero tampoco impide actuar a los cabildos.

3.5 Conclusiones del capítulo.

En el marco de la descentralización administrativa y presupuestal que el gobierno mexicano emprendió desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, los ingresos y gastos públicos municipales han cobrado cada vez más importancia en la promoción y gestión del desarrollo a escala local.

Analizando a simple vista algunos de los gráficos presentados en las secciones precedentes de este capítulo: 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7 y 3.8 para los ingresos y gastos públicos y contrastándolos con los gráficos 3.9 y 3.10 para los valores del índice de Desarrollo Humano vemos una situación paradójica, ya que justamente en la parte final del período que es cuando más recursos propios se recaudan, más participaciones y aportaciones federales y estatales se reciben, más obras públicas y acciones se realizan es cuando el Índice de Desarrollo Humano crece más lentamente (en Orizaba incluso tiende al estancamiento).

Al inicio del período, cuando todavía las aportaciones federales y estatales no se destinan a los municipios, cuando aún no se descentraliza el ramo 033, cuando las recaudaciones propias son precarias y cuando se realiza poca obra pública es justamente el período en el que el IDH crece con mayor consistencia.

Ante esta realidad surgen las siguientes preguntas: ¿Es realmente el gasto público un instrumento con el que cuenta el gobierno municipal para incidir en el Desarrollo Humano a escala local?, ¿Ha incidido consistentemente dicho gasto público en los niveles de Desarrollo Humano en Córdoba y Orizaba en el período 1995-2004? y ¿Cuáles son los factores que potencian o inhiben el impacto del gasto en el Desarrollo Humano en estos dos municipios veracruzanos?

Para empezar a dar respuesta a estas interrogantes es importante puntualizar que las cuentas públicas se desagregan por rubros, incluso se puede clasificar el gasto de manera económica o por objeto de gasto, pero estas clasificaciones nada nos dicen sobre la *calidad* del gasto; sí es importante el monto que se gasta, pero es mucho más importante *en qué* específicamente se gasta, *en donde* se aplica y *quienes* son los beneficiados con tal o cual programa público.

Por lo descrito líneas arriba es de comprender que la postura teórica de esta tesis indica que efectivamente el gasto público es un instrumento eficaz (cuando se le aplica adecuadamente) para que el gobierno municipal incida en el desarrollo de sus localidades; según lo analizado numéricamente y por las experiencias recolectadas a través de las entrevistas realizadas para esta investigación la incidencia del gasto en los municipios en cuestión para el período de estudio no ha sido consistente ni existe claridad en los gobiernos locales para comprometerse con una estrategia centrada en el Desarrollo Humano.

Entre los factores que inhiben o potencian el impacto del gasto público en el Desarrollo Humano se adelantaba hace un momento la cuestión de la *calidad del gasto*. Para conocer un poco más sobre la calidad del gasto, que es a fin de

cuentas lo que llevará a un gobierno a incidir efectivamente en el Desarrollo Humano, es necesario estudiar los criterios con que se invirtieron los recursos en la esfera municipal a lo largo de este período, los criterios federales y estatales para la asignación de recursos públicos a Córdoba y Orizaba, el horizonte de planeación del desarrollo en estos municipios, la concordancia de sus objetivos de planeación con los estatales y los federales, el nivel educativo y la capacidad técnica de gestión del desarrollo de las autoridades municipales así como la composición política de los cabildos; estos y otros temas serán objeto del siguiente capítulo.

Capítulo 4: Determinantes económicos, sociopolíticos e institucionales del gasto público municipal.

4.1 Introducción.

En el capítulo anterior se abordó la relación existente entre el gasto público y el Desarrollo Humano, se analizó el comportamiento de diversos rubros del gasto en los municipios de Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004 y la tendencia del Índice de Desarrollo Humano en este período tanto para los municipios en cuestión como para el estado de Veracruz y para el país en su conjunto.

Se concluyó diciendo que lo que explica en gran parte la poca incidencia del gasto público en el Desarrollo Humano a nivel municipal es la calidad del gasto, ya que los montos ejercidos por los ayuntamientos pueden crecer exponencialmente pero el impacto en el Desarrollo Humano puede no corresponder a dicho crecimiento debido a que se gaste en cuestiones superfluas; como aumentos salariales exagerados para los empleados municipales, construcción de obras suntuarias o comunicación social excesiva; a que las prioridades del gasto no reflejen las necesidades reales de la población; a que el etiquetamiento de la mayoría de los recursos de que dispone el municipio limitan la acción municipal en la gestión del desarrollo y a otras cuestiones de diversa naturaleza.

En este capítulo se expondrán algunos determinantes de la incidencia del gasto público municipal en el Desarrollo Humano Local, considerando tres dimensiones: la captación de los recursos, tanto municipales (recaudación propia) como extramunicipales (asignación y transferencia de recursos federales y estatales); el trabajo y la experiencia política en los ayuntamientos (composición política de los cabildos, perfil profesional de los gobernantes) y la planeación institucional del desarrollo en los distintos niveles de gobierno (correspondencia de objetivos de planeación).

Para ello se utilizarán 4 apartados en los que describiremos diversas cuestiones que limitan o inhiben la incidencia del gasto público en el Desarrollo Humano a escala local para los municipios de Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004, se concluirá este capítulo considerando que efectivamente existen determinantes que limitan la acción del gasto en el Desarrollo Humano de estos municipios y que los gobiernos municipales, en el entendido de que tienen competencias y potestades suficientes en materia de desarrollo, deben trabajar para minimizar estos factores en la medida de sus posibilidades.

4.2 Criterios de asignación de las participaciones federales y estatales.

La primera dimensión que consideraremos es la de la captación de recursos, pieza clave para el Desarrollo Humano a escala local, considerando primero los recursos extramunicipales (federales y estatales), ya que estos son la principal fuente de ingresos para todos los municipios del país, aspecto en el cual ni Córdoba ni Orizaba son la excepción.

En este apartado se pretende probar que los criterios de asignación de las participaciones y aportaciones federales y de las transferencias estatales a los municipios determinan la poca incidencia del gasto público en el Índice de Desarrollo Humano en Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004.

Se comienza el análisis con los recursos federales, de los que hay que distinguir las participaciones y las aportaciones. Todas las cuestiones relativas a la distribución de los recursos federales se encuentran establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal¹³⁴ que a la letra dice en su Artículo 2do: El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que obtenga la federación en un ejercicio. La RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre

¹³⁴ Página web de la Cámara de Diputados, Ley Federal de Coordinación Fiscal, Artículo 2do., en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf, consultada el día 23 de noviembre de 2006.

la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, el FGP se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el INEGI, en el año que se publique y de las proyecciones de población que realice la CONAPO para el resto de los años; lo que consideramos criterio de equidad (más población, más recursos).

II.- El 45.17%, se basa en el *coeficiente de participación*, que se detalla en el Artículo 3o. de esta misma Ley y que corresponde al criterio de eficiencia recaudatoria estatal y local (se basa en el esfuerzo recaudatorio estatal y local en impuestos como el predial y en derechos de agua potable en los dos años anteriores al cálculo de las participaciones).

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

En el Artículo 6o. la Ley de Coordinación Fiscal puntualiza que las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado en cuestión, el cual habrá de cubrírseles con depósitos mensuales. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante los procedimientos que juzguen pertinentes para tal fin.¹³⁵

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique

¹³⁵ Página web de la Cámara de Diputados, Ley Federal de Coordinación Fiscal, Artículo 6to., en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf, consultada el día 23 de noviembre de 2006.

en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto a que está obligada conforme al artículo 3º de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Esto es en cuanto a las participaciones, que son consideradas transferencias no condicionadas, ya que con ellas los estados y los municipios pueden gastar en lo que ellos consideren prioritario, ahora analizaremos lo referente a las aportaciones, que son transferencias condicionadas en rubros prioritarios para la federación, según lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25.¹³⁶ Dicho artículo señala que con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la RFP, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, el Distrito Federal, y en el caso de algunos fondos a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley para los Fondos siguientes:

- I.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V.- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

¹³⁶ Página web de la Cámara de Diputados, Ley Federal de Coordinación Fiscal, Artículo 25, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf, consultada el día 23 de noviembre de 2006.

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) son los que llegan a los ayuntamientos, el resto de los fondos son de manejo exclusivo de los gobiernos de los estados. El FAISM es distribuido por la Secretaría de Desarrollo Social Federal (SEDESOL), su monto se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y equivale al 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.¹³⁷

SEDESOL entrega estos recursos a los gobiernos de los estados y estos a su vez determinan mediante criterios de pobreza extrema generados por CONAPO (Índice Global de Pobreza y *masa carencial de los hogares*, por ejemplo) los recursos que repartirán entre todos los municipios, teniendo como prioridad el carácter *redistributivo* de estas aportaciones que los municipios podrán utilizar para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, que como se puede observar son inversiones con fuertes implicaciones en el Desarrollo Humano de las localidades.

Estos recursos deben entregarse cada mes a los ayuntamientos y el gobierno del estado sólo cumple legalmente una función de enlace entre la federación y el municipio, aunque hay quienes consideran (legisladores y alcaldes de partidos de oposición al gobierno estatal) que en el caso de Veracruz el ejecutivo estatal sesga las fórmulas de distribución, retrasa la transferencia de recursos a algunos

¹³⁷ CEDEM, *Guía*, 2003, p. 112.

ayuntamientos y utiliza los fondos federalizados para cosas que no están contempladas en la ley.

En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), este fondo llega a las haciendas municipales a través de las Secretarías de Finanzas de los estados, se determina exclusivamente con base en la población (residente y flotante) de los municipios y de las delegaciones del DF, equivale al 2.35% de la Recaudación Federal Participable y debe utilizarse (etiquetación parcial¹³⁸) prioritariamente para seguridad pública municipal y para el saneamiento de las cuentas públicas (deuda pública municipal), cabe mencionar que este fondo no contribuye directamente en el mejoramiento del Índice de Desarrollo Humano, aunque existen investigaciones¹³⁹ que consideran que la seguridad pública es un aspecto importante en la generación de condiciones propicias para el desarrollo a escala local.

Una vez analizados los criterios con los que se reparten los recursos federales que tienen incidencia municipal y la participación que en dicha transferencia tienen los gobiernos estatales analizaremos ahora la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los municipios de Veracruz-Llave,¹⁴⁰ que prácticamente es una ley reglamentaria de la federal, porque sólo norma el criterio que se utilizará en el estado y define la fórmula con la que la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) de Veracruz repartirá las participaciones federales a los municipios.

¹³⁸ Etiquetación parcial se refiere a que la federación decide en que rubros de la cuenta pública deben invertirse los recursos, pero deja margen de maniobra a los municipios para que decidan específicamente en qué gastan el dinero, por ejemplo, la federación decide que una parte de los recursos se destinen a seguridad pública, pero el municipio, dependiendo de sus necesidades específicas, puede decidir gastar esos recursos en mejores sueldos para los policías, vehículos, uniformes, armamento, radiocomunicación, etcétera.

¹³⁹ Por ejemplo los Informes de Desarrollo Humano México 2002, 2004 y 2006-2007.

¹⁴⁰ En <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/COORDINACIONFISCAL09-01-07.pdf>, consultada el día 15 de enero de 2007

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales a favor de los municipios, se repartirán a partir de la constitución de fondos estatales, para lo cual existen:¹⁴¹

I. El Fondo General de Participaciones Municipales, mediante el cual el Estado distribuye entre los municipios por lo menos el 20% de las participaciones que perciba del Fondo General de Participaciones que la Federación tiene integrado;

II. El Fondo de Fomento Municipal, a través del cual el Estado distribuirá el 100% de las participaciones federales que reciba del Fondo de Fomento Municipal que la Federación tiene integrado, y

III. El Fondo de Reserva de Contingencia que se integrará con las participaciones federales que, en su caso, reciba el Estado de la Reserva de Contingencia que establece el artículo 4º de la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

La distribución del Fondo General de Participaciones Municipales y del Fondo de Fomento Municipal se efectúa, según el Artículo 10º de la Ley Estatal de Coordinación Fiscal, conforme a los siguientes porcentajes:¹⁴²

A) 50% con base en el Índice Municipal de Pobreza (IMP),¹⁴³ que privilegia el criterio de equidad y

¹⁴¹ Idem, Artículo 9.

¹⁴² Idem, Artículo 10.

¹⁴³ El Índice Municipal de Pobreza (IMP) considera las siguientes variables:

Población de 15 años o más que no sabe leer y escribir; Población ocupada que no percibe ingresos o que éstos son de hasta 2 salarios mínimos; Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, y Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad. Para calcular las participaciones que conforme al Índice Municipal de Pobreza (IMP) correspondan a cada municipio se desarrollará la siguiente fórmula:

$$IMP_i = Ri1B1 + R12B2 + R13B3 + R14B4$$

Donde:

Ri1...4= Rezago asociado a cada una de las cuatro necesidades básicas consideradas por el IMP en el i-ésimo municipio con respecto al rezago estatal en esa misma necesidad.

B1...4= Ponderador cuyo valor es 0.25 en cada uno de los rezagos.

Siendo las Variables:

R1= Población ocupada que no percibe ingresos o que éstos son de hasta 2 salarios mínimos.

R2 = Población de 15 años o más que no sabe leer y escribir.

R3 = Población en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa o a la calle.

R4= Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

B) 50% con base en el Coeficiente de Participación Municipal (CPM),¹⁴⁴ que privilegia el criterio de eficiencia recaudatoria.

Los municipios informarán a la Legislatura dentro de los primeros tres meses del año la recaudación que hayan obtenido por concepto de impuestos, derechos y contribuciones por mejoras en el año inmediato anterior y el Órgano de Fiscalización (ORFIS) de la Legislatura podrá comprobar la veracidad de la información señalada en el párrafo anterior y, en su caso, se efectuarán los ajustes correspondientes a las participaciones.

En cuanto a las aportaciones federales: el FAISM y el FAFM, que se integran con los recursos que la Federación transfiere a los municipios a través del estado, el papel del gobierno estatal se reduce a la transferencia de los recursos a las haciendas municipales y a la supervisión *ex post* que realiza el Órgano de Fiscalización del Congreso Local.

Una vez determinado el IMP para todos los municipios de la entidad, se suman y se calcula su distribución porcentual multiplicando cada valor índice por cien (Artículo 11 de la Ley estatal de Coordinación Fiscal).

¹⁴⁴ El Coeficiente de Participación Municipal (CPM) considera las siguientes variables:

Recaudación de impuestos, derechos y contribuciones por mejoras del municipio en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo, y Recaudación de impuestos, derechos y contribuciones por mejoras del municipio en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo. Los impuestos, derechos y contribuciones por mejoras a que se refiere este artículo, son los que se establecen en la Ley de Hacienda Municipal incluyendo la recuperación de los rezagos, sin considerar los accesorios y gastos de ejecución. Para calcular las participaciones federales que conforme al Coeficiente de Participación Municipal (CPM) correspondan a cada municipio se desarrollará la siguiente fórmula:

$$CPM\ i\ t = Bi/TB$$

Donde:

CPM i t= Coeficiente de participación del municipio i-ésimo en el año para el cual se efectúa el cálculo.

TB = Suma de Bi.

Bi= ((CPM i t-1) (RID i t-1)) /RID i t-2

CPM i t-1 = Coeficiente de participación del municipio i-ésimo en el año anterior al del cálculo.

RID i t-1 = Recaudación de impuestos, derechos y contribuciones por mejoras del municipio i-ésimo en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

RID i t-2 = Recaudación de impuestos, derechos y contribuciones por mejoras del municipio i-ésimo en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

Una vez determinado el CPM para todos los municipios de la entidad, se suman y se calcula su distribución porcentual multiplicando cada valor índice por cien (artículo 12 de la Ley estatal de Coordinación Fiscal)

Una vez descritos los criterios federales y estatales para la distribución de los recursos públicos a los municipios y teniendo en cuenta el comportamiento de las participaciones y aportaciones federales y estatales a Córdoba y Orizaba para el período de estudio analizados a detalle en el capítulo anterior (Gráficos 3.2, 3.3 y 3.4) discutiremos sobre la utilidad de los criterios y sobre si estimulan o limitan el Desarrollo Humano a escala local.

Justamente en ese sentido se le preguntó al Mtro. Gustavo Aguirre Piris de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda Federal sobre los criterios federales:

“La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas se encarga de manejar el ramo 028, que son participaciones e incentivos económicos a los gobiernos locales, los criterios están establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y existe una fórmula que tiene 3 componentes, un 45.17% se distribuye de acuerdo al nivel de población, otro 45.17% de distribuye de acuerdo a lo que se llama impuestos asignables, como son el impuesto de tenencia, la recaudación de impuestos propios y el 9.76% restante se distribuye de acuerdo al inverso de las dos primeras partes; ésta es una fórmula que ya con su estructura actual viene operando desde 1990 y de esta manera se distribuye a todos los estados y éstos tienen por obligación que destinar mínimo el 20% de las participaciones que reciben a sus municipios.”¹⁴⁵

Se cuestionó al Maestro si no consideraba contradictoria la utilización de dos criterios tan diferentes en una misma fórmula de distribución, por una parte el aspecto poblacional, que se entiende como un criterio de equidad, ya que las entidades con más población reciben más recursos y por otra parte el criterio de eficiencia que queda de manifiesto en el segundo componente de la fórmula en la que se busca premiar a las entidades que más ingresos propios recaudan, estas fueron sus impresiones:

“Las participaciones lo que tratan de hacer es resarcir a los estados por las facultades tributarias que ellos no están ejerciendo, entonces ahí está el criterio resarcitorio, que es esta parte del 45.17% que va de acuerdo al esfuerzo recaudatorio total, pero México es un país de tantos contrastes que es necesario también un ingrediente, como lo acostumbro a llamar yo, de “federalismo social”, en el que trata de compensar un poco por el tamaño de población a los estados y con una sola fórmula que tome en cuenta nada más un elemento no se puede atender esa parte, existe ese “criterio solidario” también en una parte del ramo 028”.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Entrevista al Mtro. Gustavo Aguirre Piris, Director General Adjunto de Planeación, Financiamiento y Vinculación con Entidades Federativas; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, México, D. F., 23 de enero de 2007.

¹⁴⁶ Ibidem.

Ante estos comentarios se mantiene la idea inicial de que el criterio utilizado para repartir las participaciones federales es contradictorio, genera incentivos perversos (no estimula la recaudación estatal y municipal), busca tener un componente de equidad social duplicando esfuerzos con el ramo 033 (aportaciones federales) sin considerar que sólo el 20% de estos recursos llegan efectivamente a los municipios, situación que mantiene a la mayoría de los ayuntamientos en situación de precariedad financiera.

Coincide con estas afirmaciones el Mtro. Jaime Cisneros, de la Secretaría de Gobierno del estado de Veracruz cuando se le preguntó acerca de los criterios federales:

“Tema controvertido, no sólo para los municipios veracruzanos sino para todos, criterio anacrónico y dispar, no se trata igual a todos los estados y a todos los municipios, la fórmula para repartir el dinero federal es equivocada, considero mejor el criterio de eficiencia que el de supuesta equidad, Veracruz por ejemplo genera una gran riqueza para el país y no recibe tanto como le correspondería, veamos los ejemplos de la industria petroquímica y de la generación de energía eléctrica en las que el estado es líder”.¹⁴⁷

Y también el Senador por Veracruz en la LX Legislatura Federal Juan Bueno Torio:

“Es un tema que está en el debate actualmente, son criterios que se establecieron hace muchos años y que ya no responden a la necesidad del Desarrollo Humano de los municipios, no sólo en el estado de Veracruz sino en todo el país, se ha planteado mucho que con la reforma hacendaria que está construyéndose se readecuen las fórmulas que hoy son base para repartir los recursos federales, son fórmulas que consideran el grado de desarrollo del municipio, el grado de escolaridad, el grado de analfabetismo, el grado de pobreza, etc., yo creo que el país ha cambiado, ha evolucionado y necesitamos adecuar esas fórmulas y hacerlas más sencillas, definiendo claramente que pretendemos lograr con el criterio que se utilice”.¹⁴⁸

Por su parte, Juan Fernando Perdomo, ex-Secretario de Desarrollo Económico del estado de Veracruz y actualmente Senador suplente puntualiza otro aspecto interesante:

¹⁴⁷ Entrevista con el Mtro. Jaime Cisneros, Director General de Política Regional y Local, Secretaría de Gobierno del estado de Veracruz; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Xalapa, Veracruz, 27 de marzo de 2007.

¹⁴⁸ Entrevista con el Senador Juan Bueno Torio, del Grupo Parlamentario del PAN en la LX Legislatura Federal; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, México, D. F., 2 de marzo de 2007.

“Lo que me parece injusto es que los recursos no lleguen directamente a los municipios, sino que se tengan que triangular por el gobierno del estado...los recursos deben asignarse de manera directa para que el alcalde responda ante el Congreso de la Unión de los destinos del dinero federal, impidiendo con esto el manejo político de los recursos federales por parte del gobierno estatal”.¹⁴⁹

En cuanto a los criterios estatales y a la participación en general del gobierno del estado de Veracruz en la transferencia de los recursos a los municipios tenemos que:

“Los criterios estatales van de la mano con los criterios federales, las reglas generales para la asignación de los recursos dependen de la población del municipio, su grado de marginación, su estatus de urbano, rural o en transición y a la cantidad de ingresos propios que genera el ayuntamiento (predial, sobre todo); el criterio de marginación es engañoso, la tipología de municipios urbano, rural, en transición es confusa, los criterios tanto federales como estatales no son adecuados para la realidad de los municipios ni para la situación que vive cada estado, adecuar los criterios para la distribución de los recursos públicos es parte de la solución al problema del desarrollo municipal”.¹⁵⁰

El ex-Presidente municipal de Orizaba 1998-2000, Dr. Ángel Escudero señala que:

“Es triste darse cuenta que el gobierno del estado utiliza la potestad que tiene para transferir los recursos federales a los municipios como instrumento político, ya que posterga la entrega de los recursos a algunos municipios y privilegia con entregas puntuales a otros, yo propondría que los recursos llegaran directamente de la federación al municipio y que se cumpliera cabalmente la ley con la entrega puntual mes a mes de los recursos”.¹⁵¹

Y el ex-Presidente municipal de Córdoba 2001-2004, Arq. Hugo Fernández considera que:

“En la medida en que los gobiernos municipales sean mejores administradores y mejores recaudadores ofrecerán mejores servicios; hay que ser responsables y no sólo pedir más dinero federal, hacer algo para incrementar la recaudación propia (ejercer facultades que marca la ley: limpia pública, locatarios de mercados, actas, derechos, servicios), siempre procurando que los ciudadanos paguen lo justo”.¹⁵²

¹⁴⁹ Entrevista con el Ing. Juan Fernando Perdomo Bueno, Senador suplente de la República, del grupo parlamentario de Convergencia; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Córdoba, Veracruz, 17 de abril de 2007.

¹⁵⁰ Entrevista con la Mtra. Dora Lilia Velásquez Arévalo, del Departamento para el Desarrollo de lo local y lo regional en el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEM) del gobierno del estado de Veracruz; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Xalapa, Veracruz, 28 de marzo de 2007.

¹⁵¹ Entrevista con el Dr. Ángel Escudero Stadelman, ex-Presidente Municipal de Orizaba 1998-2000; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Orizaba, Veracruz, 17 de abril de 2007.

¹⁵² Entrevista con el Arq. Hugo Fernández Bernal, ex-Presidente municipal de Córdoba 2001-2004; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Córdoba, Veracruz, 12 de abril de 2007.

Por último, consideramos que el criterio utilizado por el gobierno del estado de Veracruz para repartir las participaciones federales entre sus municipios, en el que se utiliza el Índice Municipal de Pobreza (IMP) y el Coeficiente de Participación Municipal (CPM) carece de las mismas deficiencias que el criterio federal, ya que es un criterio que se neutraliza a si mismo, no genera efectos positivos ni en cuanto a la equidad ni en eficiencia.

Un criterio único, claro, bien definido y consistente sería de gran apoyo para la consecución de los objetivos del Desarrollo Humano a escala local, sin embargo con estos criterios (federales y estatales) tan complejos y confusos, con la mecánica de transferencia “triangular” federal-estatal-municipal y sin una definición clara sobre lo que se busca privilegiar (eficiencia o equidad) es difícil que el gasto público federalizado contribuya con el Desarrollo Humano Local.

4.3 La captación de recursos propios en Córdoba y Orizaba.

Siguiendo con la dimensión de la captación de recursos y una vez analizados los criterios federales y estatales para la transferencia de recursos públicos profundizaremos ahora en la captación de los recursos propios en los municipios de Córdoba y Orizaba en el período 1995-2004.

Tal y como lo menciona el Arq. Hugo Fernández, ex-Presidente municipal de Córdoba en la entrevista realizada para esta investigación, una de las principales estrategias que debe emprender un gobierno municipal es la de buscar incrementar sus ingresos propios para que el municipio tenga viabilidad financiera y posibilidad de aplicación de programas de política pública propios.

El objetivo de este apartado es probar que los montos de captación de recursos propios por parte de los ayuntamientos determinan la incidencia del gasto público municipal en el Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004.

Los ingresos propios municipales provienen de *impuestos* (predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre espectáculos públicos, sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, sobre fraccionamientos); *derechos* (por registro y refrendo anual de toda actividad económica, de establecimientos que venden bebidas alcohólicas, de anuncios comerciales y publicidad en la vía pública, de las obras de construcción, por los servicios de agua potable y alcantarillado, por expedición de certificados y constancias, por servicio de rastro municipal, por servicio de panteones, por servicio de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos); *contribuciones de mejoras* (en cuestiones de agua potable, drenaje, alumbrado público, pavimentación de calles y banquetas); *productos* (venta de impresos y papel especial que no causen derechos, rendimientos financieros provenientes de capitales o valores a favor de los Municipios, actividades de empresas o establecimientos en los que participe el Municipio); y *aprovechamientos* (cantidades en efectivo o bienes que el Ayuntamiento reciba por concepto de herencia, legado, donación o indemnización).¹⁵³

El comportamiento de los ingresos propios de Córdoba y Orizaba se observó someramente en el capítulo 3 (gráfico 3.1) donde se ve claramente que en términos generales el desempeño de los 2 municipios fue mejorando a lo largo del periodo 1995-2004 y que al inicio del período Orizaba tenía un mejor desempeño que Córdoba, superando este último municipio a Orizaba en la parte final del período.

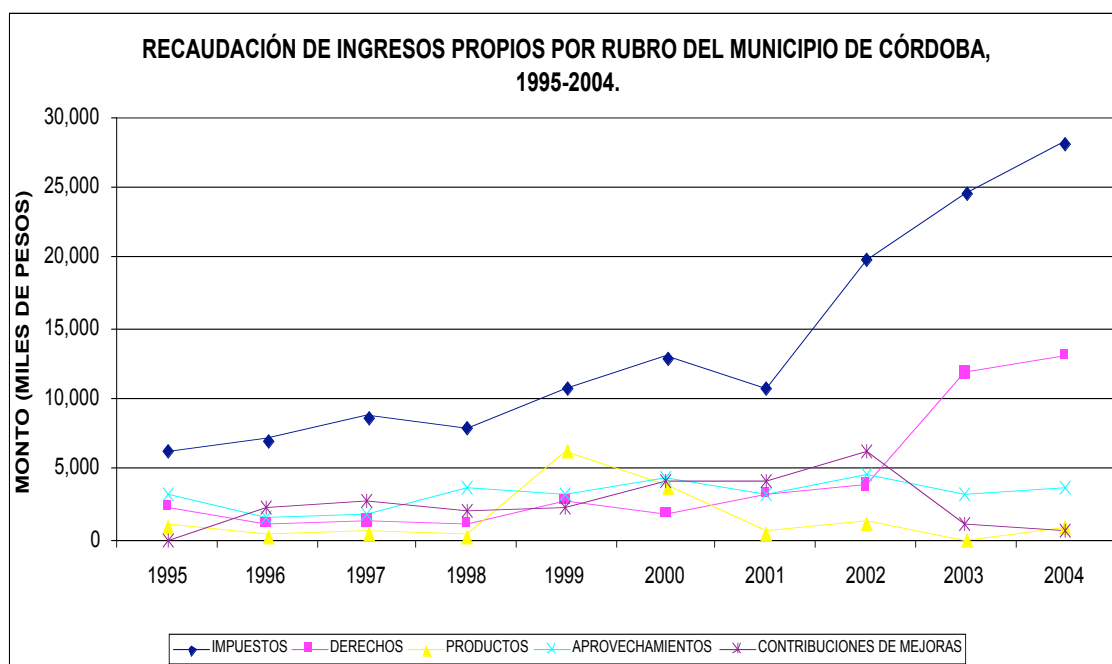
Analizando a mayor detalle la composición y el comportamiento de los ingresos propios de los dos ayuntamientos se tiene que para el caso de Córdoba los principales ingresos propios provienen de los impuestos y estos pasaron de \$6,340,000 en 1995 a \$28,204,000 en 2004 en términos reales, mostrando un incremento de 344.86% en todo el período, el segundo rubro más importante es el de derechos que pasaron de \$2,317,000 en 1995 a \$13,168,000 en 2004,

¹⁵³ En <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/HACENDARIOMUNICIPAL09-01-07.pdf>, consultado el día 23 de mayo de 2007.

teniendo un incremento de 468.32%, en tercer lugar en importancia están los aprovechamientos que pasaron de \$3,151,000 en 1995 a \$3,735,000 en 2004, con un incremento de 18.53% en el período (ver Grafico 4.1).

La composición de los ingresos propios de Córdoba nos deja ver claramente el crecimiento exponencial en términos reales de la captación de recursos vía impuestos y derechos (cuatrienio 2001-2004), también podemos notar que los productos y las contribuciones de mejoras han contribuido muy poco a las arcas municipales en este período.

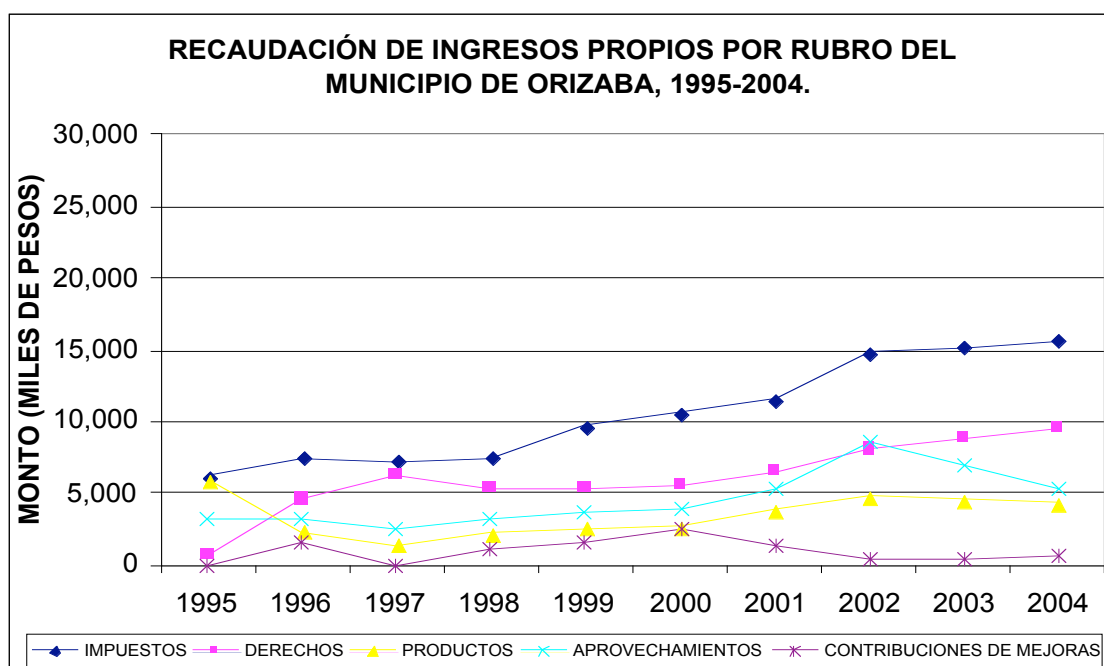
GRÁFICO 4.1.



FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A.

Para el caso de Orizaba los principales ingresos propios también provienen de los impuestos y estos pasaron de \$6,157,000 en 1995 a \$15,591,000 en 2004, mostrando un incremento de 153.22% en todo el período, el segundo rubro más importante es el de derechos que pasaron de \$710,000 en 1995 a \$9,617,000 en 2004, teniendo un incremento de 1254.51%, en tercer lugar en importancia están los aprovechamientos que pasaron de \$3,300,000 en 1995 a \$5,294,000 en 2004, con un incremento de 60.42% en el período (ver Grafico 4.2).

GRÁFICO 4.2.



FUENTE: Cuadros 1 y 2, Anexo A.

La composición de los ingresos propios de Orizaba nos permite observar la mayor diversificación de ingresos que en el caso de Córdoba, en Orizaba no se captan tantos recursos vía impuestos, pero esto se compensa con derechos, aprovechamientos y productos relativamente más fuertes.

Además del análisis numérico de la evolución de los ingresos propios es importante rescatar la experiencia de las personas que se encargaron de recaudar estos recursos, por ejemplo, en cuanto a la recaudación del impuesto predial el Dr. Tomás Trueba Gracián, ex-Presidente municipal de Orizaba en el trienio 1995-1997 comenta:

“Cobrar el predial representa un gran reto para los municipios veracruzanos, para medir el tamaño de los predios contamos con una cartografía especial, tenemos apoyo del gobierno del estado por medio de la Dirección de Catastro de la Secretaría de Finanzas y Planeación, ellos nos apoyan con programas computacionales para la medición de los predios y para el cobro del predial, cabe mencionar que la mayoría de los municipios, aunque tienen en el predial la base más fuerte de su recaudación también es una de las partes más deficientes, debido a que la gente cae mucho en morosidad; lo que se hace en Orizaba son campañas de difusión al inicio de cada año, manejando descuentos en los pagos, la mejoría en este cobro comenzó en mi gobierno y se reforzó en el trienio en que gobernó don Ángel (Escudero)”.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Entrevista con el Dr. Tomás Trueba Gracián, ex –Presidente municipal de Orizaba 1995-1997; realizada

Y con una experiencia más reciente el C. P. Rogelio Barrios Ortega, ex–Tesorero municipal en el cuatrienio 2001-2004 en Orizaba apunta:

“Como tesorería municipal tuvimos apoyo por parte del Congreso del Estado en cuanto a capacitación y orientación, también tuvimos apoyo de la Secretaría de Finanzas en cuanto a asesoramiento, ya que una de las deficiencias en la administración pública municipal es que únicamente estamos por periodos cortos de tiempo y para conocer el puesto a fondo, implementar campañas, establecer estrategias, necesitamos más tiempo, todos los esquemas son a largo plazo o a mediano plazo, ninguno es a corto plazo, lo cual dificulta un poco la labor administrativa”.¹⁵⁵

En el caso de Córdoba tenemos la experiencia del C. P. Armando Croda De la Vequia, que fue tesorero municipal en el período 1995-1997 y alcalde en el siguiente trienio, siendo esta su experiencia en cuanto a la captación de recursos propios en Córdoba:

“En el caso del municipio de Córdoba el ingreso más importante es el impuesto predial, en el año de 1995 todavía cobramos manualmente e iniciamos el proceso de automatización del cobro del impuesto y luego también el de evaluación del catastro, el mejoramiento de los sistemas para poder cobrar bien y ordenar todo el territorio municipal sobre el que puedes cobrar el impuesto predial, mejoramos también el sistema de cobro de impuesto de traslación de dominio y eficientamos el cobro de los derechos; posteriormente nos abocamos a buscar que el uso de los recursos obtenidos fuera bueno, a veces se demerita mucho al gasto corriente, pero no todo el gasto corriente es malo, el gasto corriente en educación, por ejemplo, el de alumbrado público, el de bacheo de calles, el destinado a seguridad, más que nada depende de la *calidad* de ese gasto corriente, le pusimos mucho énfasis a eso, a buscar aumentar lo que yo llamaba “gasto ciudadano” y desde luego buscamos que el recurso para las obras de inversión fuera totalmente transparente, buscando el desarrollo armónico de la ciudad”.¹⁵⁶

Después de analizar los ingresos propios de Córdoba y Orizaba y las opiniones de actores involucrados en la recaudación de los recursos en estos municipios consideramos que la captación de recursos ha sido buena por parte de estos ayuntamientos en el período estudiado, los procedimientos de cobro han mejorado, la cooperación entre las tesorerías municipales y los órganos encargados de la recaudación a nivel estatal ha sido exitosa y los componentes más importantes (impuestos, derechos, productos) han crecido a lo largo del

por Luis Alberto Jiménez Trejo, México, DF., 26 de febrero de 2007.

¹⁵⁵ Entrevista con el C. P. Rogelio Barrios Ortega, ex –Tesorero municipal de Orizaba 2001-2004; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Orizaba, Veracruz, 13 de abril de 2007.

¹⁵⁶ Entrevista con el C. P. Armando Croda De la Vequia, ex-tesorero municipal (1995-1997) y ex-Presidente municipal (1998-2000) de Córdoba; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, México, D. F., 8 de marzo de 2007.

tiempo, sin embargo queda la reflexión en el sentido de que aunque la captación de recursos propios es buena en términos generales porque da libertad de acción al municipio, estos recursos pueden no incidir efectivamente en el desarrollo cuando se gastan en cosas superfluas o no prioritarias para la comunidad.

4.4 Partidos políticos gobernantes y la composición política de los cabildos.

Pasando ahora a la dimensión del trabajo y la experiencia política en los ayuntamientos abordaremos el problema de los partidos políticos gobernantes y la composición política de los cabildos.

Es objetivo de este apartado demostrar que la composición política del cabildo municipal fue un factor que intervino en la incidencia del gasto público en el Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004.

Para empezar con esta discusión es importante puntualizar qué es un cabildo, quiénes lo integran y cuáles son sus principales funciones; según la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz¹⁵⁷ el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio que se integra por los Ediles siguientes: el Presidente Municipal; el Síndico y los Regidores (12 regidores en el caso de Orizaba y 10 regidores en el caso de Córdoba).

El Ayuntamiento cuenta además con Agentes Municipales (que residen en las Congregaciones) y Subagentes Municipales (que residen en rancherías, que son parte de las Congregaciones), dependiendo de la extensión territorial del Municipio y de los centros de población que comprenda, los que desempeñan el papel de auxiliares del Ayuntamiento.

¹⁵⁷ En <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/MUNICIPIOLIBRE21-03-07.pdf>, consultada el día 28 de marzo de 2007.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante. Colegiado, porque se integra por varias personas. Deliberante, porque en él deben discutirse y reflexionarse los asuntos del Municipio antes de tomar una decisión. La forma de reunión del Ayuntamiento en la que se resuelven, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas se denomina *Cabildo*, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Los Ayuntamientos tienen la obligación de celebrar, por lo menos, dos Sesiones Ordinarias cada mes, sin embargo, cuando ocurriere algún asunto urgente o lo pida alguno de los Ediles podrán celebrar las Sesiones Extraordinarias que estimen convenientes. Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sus sesiones es necesario que se encuentren presentes la mitad más uno de los Ediles, entre los que deberá estar el Presidente Municipal.

El Cabildo puede sesionar en forma ordinaria, extraordinaria o solemne, según sea el caso. Las sesiones se deben efectuar en el Palacio Municipal, a menos que por excepción se acuerde que alguna sesión se haga en otro sitio, pero siempre dentro de los límites del Municipio. Por regla general, todas las sesiones del Cabildo son públicas, pero serán secretas cuando se trate de: asuntos graves que alteren el orden y la tranquilidad públicos del Municipio; comunicaciones que con nota de reservado le dirijan al Ayuntamiento los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial estatales o federales; o solicitudes de remoción de servidores públicos municipales que hayan sido nombrados por el Ayuntamiento.

El resultado de las discusiones del Cabildo se concreta en Acuerdos, los que se aprueban por mayoría de votos de los presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Municipio Libre señalen una mayoría calificada, es decir, que en lugar de la mitad más uno, por ejemplo, se exija una votación favorable de dos terceras partes de los presentes. En caso de empate, el Presidente Municipal tiene voto de calidad (es de hacer notar la

importancia estratégica para el Presidente de contar con mayoría en el cabildo, para que decisiones políticas no frenen sus iniciativas).

Entre las principales funciones del cabildo según el artículo 35 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz están:

- 1.- Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal;
- 2.- Recibir las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;
- 3.- Elaborar, aprobar, ejecutar y publicar el Plan Municipal de Desarrollo, de conformidad con la ley de la materia y en los términos que la misma establezca;
- 4.- Aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado;
- 5.- Revisar y aprobar las cuentas públicas que mensual y anualmente le presente la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal;
- 6.- Presentar al Congreso del Estado, para su revisión, sus cuentas públicas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- 7.- Determinar y cobrar las contribuciones que las leyes del Estado establezcan a su favor, las cuales no podrán establecer exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna.
- 8.- Distribuir los recursos que le asigne el Congreso del Estado considerando de manera prioritaria a las comunidades indígenas, con un sentido de equidad, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos que señalen la Constitución del Estado y esta Ley;
- 9.- Promover el desarrollo del personal estableciendo los términos y condiciones para crear el servicio civil de carrera;

10.- Capacitar a los servidores públicos de los diversos niveles y áreas de la administración pública municipal, a los Agentes y Subagentes Municipales, así como a los Jefes de Manzana, mediante cursos, seminarios y demás actividades tendientes a eficientar el mejor cumplimiento de sus responsabilidades;

11.- Realizar estudios, programas de investigación, capacitación y orientación en materia de desarrollo municipal, comunitario y de participación social;

12.- Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastros;

g) Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;

i) Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;

j) Salud pública municipal; y

k) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

13.- Desarrollar planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental, en términos de las disposiciones legales aplicables;

14.- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecte su ámbito territorial;

15.- Procurar, promover y vigilar el cuidado de los bienes y otorgamiento de los servicios públicos necesarios para la seguridad, bienestar e interés general de los habitantes del Municipio;

16.- Fomentar la educación y procurar el progreso social.

Cabe hacer notar que estas funciones contempladas en la ley las puede ejercer el cabildo, pero no es obligación de todos los cabildos ejercer todas las funciones, además de que algunas atribuciones son ambiguas, como “procurar el progreso social” o “promover el servicio civil de carrera”, sin embargo en estas atribuciones es notable la responsabilidad que en materia de Desarrollo Humano tienen los ayuntamientos veracruzanos, aunque con las ambigüedades que existen en la ley y en su forma de interpretarla reforzamos la idea de que en materia de Desarrollo Humano “querer es poder” en la esfera municipal veracruzana.

En conclusión, el cabildo es la esfera de decisión más importante en un municipio, todas las decisiones importantes de ingresos, gastos, fiscalización y orientación del desarrollo municipal pasan por el cabildo y definitivamente es importante para un Presidente Municipal contar con el respaldo de los integrantes del cabildo para el adecuado funcionamiento del gobierno municipal.

Una vez descrito que es un cabildo, quienes lo componen y cuáles son sus principales funciones se analizarán los partidos políticos gobernantes, el perfil profesional de los alcaldes y la composición política de los cabildos en Córdoba y Orizaba entre 1995 y 2004, posteriormente conoceremos los testimonios de los actores involucrados en el trabajo de esos cabildos para saber si la composición política beneficia o frena la posibilidad de alcanzar acuerdos para el Desarrollo Humano en la esfera municipal.

La administración pública municipal puede ser analizada en dos dimensiones, la política y la administrativa, el cabildo es el órgano político-deliberativo y las direcciones de área conforman la parte administrativa, el óptimo funcionamiento del Ayuntamiento requiere del trabajo coordinado de ambas dimensiones, el Presidente Municipal debe erigirse como líder tanto en la dimensión política como en la administrativa, sin embargo existe una limitante legal en el sentido de que el Alcalde puede remover libremente de sus cargos a los directores de área (obras públicas, desarrollo económico, desarrollo social, cultura y deporte, salud) pero no puede prescindir de los regidores, que formaron parte de las planillas que los partidos políticos presentaron en el momento de la elección del ayuntamiento y que legalmente son representantes populares y no empleados de confianza bajo las órdenes del Presidente.

Esta limitante legal que obliga al Presidente Municipal a trabajar durante todo su período de gobierno con los regidores que conforman el cabildo requiere de inteligencia, talento y experiencia por parte del alcalde para llevar a buen término su programa de gobierno, en los casos de Córdoba y Orizaba presentamos en el siguiente cuadro los perfiles profesionales y la experiencia previa de los alcaldes que gobernaron entre 1995 y 2004 (ver cuadro 4.1):

**CUADRO 4.1: PERFIL PROFESIONAL Y EXPERIENCIA PREVIA DE LOS
PRESIDENTES MUNICIPALES EN CÓRDOBA Y ORIZABA, 1995-2004.**

PERIODO	MUNICIPIO	PRESIDENTE MUNICIPAL	PERFIL PROFESIONAL	EXPERIENCIA LABORAL PREVIA A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL
1995-1997	CÓRDOBA	Jaime Tomás Ríos Bernal	Licenciado en Filosofía (Seminario Mayor de Xalapa). Médico Veterinario (UNAM).	Gerente de la empresa farmacéutica Pfiser S. A. Gerente del Grupo Los Portales de Córdoba (Gastronomía, empresa familiar).
	ORIZABA	Tomás Trueba Gracián	Médico Cirujano (UNAM).	Médico Cirujano en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en Orizaba. Gerente de Café Gracián de Orizaba (empresa familiar).
1998-2000	CÓRDOBA	Armando Croda De la Vequia	Contador Público Auditor (Universidad Veracruzana).	Despacho Contable Propio. Tesorero del H. Ayuntamiento de Córdoba 1995-1997.
	ORIZABA	Ángel Escudero Stadelmann	Médico Cirujano (UNAM).	Gerente del Sanatorio Escudero de Orizaba (empresa familiar). Capacitador regional del Partido Acción Nacional en Orizaba. Coordinador del Movimiento Familiar Cristiano en Orizaba.
2001-2004	CÓRDOBA	Edgar Hugo Fernández Bernal	Arquitecto (ITESM).	Gerente de la empresa HUFER S. A. (dedicada a la construcción, empresa familiar). Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del H. Ayuntamiento de Córdoba en los trienios 1995-1997 y 1998-2000.
	ORIZABA	Martín Gaudencio Cabrera Zavaleta	Lic. en Derecho (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla).	Despacho jurídico propio. Dirigente Municipal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Orizaba.

FUENTE: *Información Básica Municipal*, Gobierno del estado de Veracruz, varios años y entrevistas con ex–funcionarios municipales.

Analizando la composición política de los cabildos municipales en Córdoba y Orizaba para el período de estudio vemos que el cabildo municipal de Córdoba estuvo compuesto todo este período por 12 personas: el Presidente, el Síndico y 10 regidores y el cabildo de Orizaba por 14 personas: el Presidente, el Síndico y 12 regidores (ver Cuadro 4.2).

En Córdoba el partido gobernante en las tres administraciones fue el Partido Acción Nacional (PAN) y el cabildo estuvo constituido con 7 miembros del PAN y 5 de oposición, en 1995-1997 hubo 4 regidores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 1 del Partido del Frente Cardenista, en el trienio 1998-2000 la composición fue similar y para el cuatrienio 2001-2004 fueron 3 regidores del PRI, 1 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 1 de Convergencia por la Democracia (CD).

En Orizaba entre 1995 y 2000 gobernó el PAN y entre 2001 y 2004 gobernó el PRI, en 1995-1997 el PAN tuvo mayoría de 9 a 5 en el cabildo pero para los otros 2 gobiernos (1998-2000 y 2001-2004) la composición política jugó un papel importante pues el partido político gobernante no contaba con mayoría en el cabildo municipal.

En el período 2001-2004 el gobierno priista de Orizaba contaba con uno de los cabildos mas plurales del estado, que estaba conformado por 6 ediles priistas, 4 regidores del PAN, 2 de Convergencia, 1 del Partido Verde y 1 del PRD.

CUADRO 4.2: PARTIDO POLÍTICO GOBERNANTE Y COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL CABILDO EN CÓRDOBA Y ORIZABA, 1995-2004.

PERIODO	MUNICIPIO	PARTIDO GOBERNANTE	MIEMBROS DEL CABILDO DEL PARTIDO GOBERNANTE	MIEMBROS DEL CABILDO DE PARTIDOS DE OPOSICIÓN
1995-1997	CÓRDOBA	PAN	7	5 (4 PRI, 1 PFC)
	ORIZABA	PAN	9	5 (3 PRI, 1 PRD, 1 PVEM)
1998-2000	CÓRDOBA	PAN	7	5 (4 PRI, 1 PFC)
	ORIZABA	PAN	7	7 (3 PRI, 3 PVEM, 1 PRD)
2001-2004	CÓRDOBA	PAN	7	5 (3 PRI, 1 PRD, 1 CD)
	ORIZABA	PRI	6	8 (4 PAN, 2 CD, 1 PVEM, 1 PRD)

FUENTE: *Información Básica Municipal*, Gobierno del estado de Veracruz, varios años y entrevistas con ex-funcionarios municipales.

Ante la pregunta expresa de si la composición política de los cabildos frena la posibilidad de alcanzar acuerdos para el Desarrollo Humano de los municipios; académicos, funcionarios estatales y legisladores federales coinciden en decir que no debería frenar los acuerdos y que la democracia nos obliga a convivir y a ser

mutuamente tolerantes, poniendo primero los intereses de la comunidad antes que los personales o los partidistas.

Por ejemplo el Dr. Rey Acosta, de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana considera:

“La diversidad no debe ser un freno en la búsqueda de consensos, todo depende de cómo se aborde esa diversidad porque la imposición es nefasta; lo que permite alcanzar acuerdos son las necesidades básicas de la población, que se convierten en factor de integración, lo importante es encontrar los ejes integradores y no buscar imponer mayorías”.¹⁵⁸

El ex –diputado federal por el distrito de Córdoba y actual Senador de la República Lic. Juan Bueno Torio comenta:

“Con una composición plural se democratizan las decisiones del cabildo y se fortalece la función pública para beneficio de los ciudadanos, se transparenta el uso de los recursos y se entregan mejores cuentas...se genera un círculo virtuoso de competencia por realizar el mejor trabajo, aportar las mejores ideas para el desarrollo social y humano de la población”.¹⁵⁹

Por su parte la Mtra. Dora Lilia Velásquez, del Centro Estatal de Desarrollo Municipal del gobierno del estado de Veracruz añade:

“Estamos en una democracia...la composición política de los cabildos no debe afectar...afectan los intereses políticos de cada persona, pero las identidades partidarias no...afortunadamente cada vez más los regidores se ponen la camiseta del Ayuntamiento, más que la de su partido y la gente cada vez está más conciente de exigir a todos los miembros del cabildo que trabajen, sin importar si son del partido del Presidente municipal o no”.¹⁶⁰

Y el Mtro. Daniel Romero Castillo, del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Veracruz (COPLADEVER) complementa:

“La meta de todos los miembros del cabildo debe ser el mejoramiento del nivel de vida de la población, la obstaculización no debería existir, pero en algunos casos si se da, porque se pierde la visión, pero por lo general existe la disposición para trabajar. El desarrollo es un proceso de largo plazo, los proyectos tienen que madurar...es necesario tener claridad en lo que el Presidente Municipal quiere, saber transmitir sus ideas al resto de los integrantes del cabildo y tener visión de mediano y largo plazo para que cada administración, a pesar del poco tiempo que tiene pueda contribuir incrementalmente en la consecución de los objetivos del Desarrollo Humano y social”.¹⁶¹

¹⁵⁸ Entrevista con el Dr. Rey Acosta Barradas, Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Xalapa, Veracruz, 29 de marzo de 2007.

¹⁵⁹ Lic. Juan Bueno Torio, entrevista citada.

¹⁶⁰ Mtra. Dora Lilia Velásquez, entrevista citada.

¹⁶¹ Entrevista con el Mtro. Daniel Romero Castillo del Comité de Planeación para el desarrollo del estado de

El Mtro Jaime Cisneros, que antes de ser Director de Política Regional y Local en la Secretaría de Gobierno del estado de Veracruz fue regidor en dos ocasiones del Ayuntamiento de Xalapa considera que:

“Fui regidor en dos momentos diferentes, uno en los setenta cuando el cabildo era totalmente priista, donde el Presidente Municipal era quien decidía absolutamente todo, los sueldos, los puestos, las obras...y se avanzaba poco en el desarrollo del municipio, privaba el criterio político; en la otra experiencia como edil, mucho más reciente (2001-2004), el cabildo de Xalapa era uno de los más plurales de todo el país, estaban representados todos los partidos políticos y se lograban consensos mediante acuerdos previos a las sesiones de cabildo público, se manejaban en esas sesiones los asuntos en los que la mayoría estábamos de acuerdo y trabajábamos “por fuera” los asuntos más complicados...con este mecanismo se lograron acuerdos y la ciudad avanzó, en mi experiencia considero que la pluralidad ayuda siempre para mejorar las gestiones y sirve para que ejercitemos verdaderamente el trabajo político en la esfera municipal”.¹⁶²

En el caso particular de Orizaba tenemos la experiencia del Dr. Tomás Trueba Gracián en cuanto al funcionamiento del cabildo en su periodo gubernamental (1995-1997):

“La pluralidad no frena, porque cuando un presidente municipal es honesto y platica con los ediles no importa de que partido son, lo importante son los acuerdos para el beneficio de la ciudadanía...cada partido representado en el cabildo representa también a una parte de la población que los eligió, si son profesionales y dialogan con los demás integrantes del cabildo no frenan los acuerdos, si sistemáticamente existe la estrategia de parar todo lo que provenga de la Presidencia entonces si frenan, pero puede ser por falta de habilidad del presidente que no supo poner reglas básicas de entendimiento desde un principio”.¹⁶³

Por su parte el Dr. Ángel Escudero, quien tuvo dificultades para operar políticamente con el cabildo que se conformó en su período comenta:

“Lamentablemente la política marea, crees que estás en la gloria y que puedes hacer muchas cosas...no se dan cuenta que sólo dura 3 años...incluso algunas veces los regidores de mi partido se oponían a algunas medidas que yo impulsaba para el ayuntamiento...los regidores sólo se preocupaban por su sueldo y por meterse en cuestiones operativas, querían mandar a los directores de área y obstaculizaban muchas de sus funciones...hay un problema porque las regidurías no son puestos de elección popular realmente...tienen potestades pero no hay claridad en sus obligaciones...parece que vienen a servir a su partido y no a la comunidad...todos los regidores de oposición se unieron en un bloque que sólo se dedicaba a la “grilla” para obstaculizarnos, fue una relación difícil, me desgasté mucho y dediqué energías al cabildo que debí enfocar en los problemas de la ciudad y no en lidiar con los regidores”.¹⁶⁴

Veracruz (COPLADEVER); realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Xalapa, Veracruz, 28 de marzo de 2007.

¹⁶² Mtro. Jaime Cisneros González, entrevista citada.

¹⁶³ Dr. Tomás Trueba Gracián, entrevista citada.

¹⁶⁴ Dr. Ángel Escudero Stadelman, entrevista citada.

En el caso de Córdoba el C. P. Armando Croda comenta la experiencia que vivió durante su período de gobierno (1998-2000) en cuanto a la conformación del cabildo:

“Afortunadamente una vez que se ganó la elección e iniciamos la administración conformamos un cabildo muy unido, éramos 12 personas, el síndico, 10 regidores y yo, de las 12 personas, 7 éramos del mismo partido y de los 5 regidores restantes, 4 del PRI y 1 del Frente Cardenista, la verdad es que los 5 se integraron al trabajo, a pesar de las diferencias políticas, entonces tuvimos un gobierno con un cabildo muy fuerte, eso nos permitió llevar a cabo una administración ordenada donde se pudieron cumplir metas y donde nos desgastamos poco en cuestiones internas, mas bien el esfuerzo, el desgaste y el trabajo era en los problemas de la ciudad, realmente no tuvimos situaciones internas que nos desgastaran como veíamos que sucedía en algunos otros ayuntamientos, que las situaciones internas los desgastaban a tal grado que era difícil trabajar en esas condiciones”.¹⁶⁵

El Arq. Hugo Fernández Bernal, Presidente Municipal de Córdoba entre 2001 y 2004 comenta:

“No tuve problemas para sacar los acuerdos más importantes como las cuentas públicas, los presupuestos de egresos y los planes de obras públicas, había mayoría del PAN, 7 ediles del PAN (Presidente, Síndico y 5 regidores) y 5 ediles de oposición (3 del PRI, 1 de Convergencia y 1 del PRD) y supimos sacar adelante los asuntos con nuestra mayoría, sin embargo en cuanto al manejo político del cabildo si fue difícil, lamentablemente existe mucha inmadurez para romper la liga con el partido y poner en primer lugar a la ciudad, además de que es necesario tener interlocutores y operadores políticos aptos para el trato con la oposición, que auspiciada por el gobierno del estado trató de iniciarme un juicio político a mitad del cuatrienio por la presunta utilización de un predio propiedad del gobierno del estado...ese asunto judicial me desgastó mucho y desvió mi atención de otros proyectos que tenía en mente realizar en el municipio...afortunadamente todo se resolvió y en términos generales hicimos un buen gobierno, pero si hubo problemas políticos fuertes”.¹⁶⁶

Como reflexión final de este apartado el Dr. Rey Acosta nos comenta sobre la realidad política en Veracruz:

“Hay que pensar globalmente actuando localmente, efectivamente el desarrollo tiene lugar en una región, en una comunidad, tiene un espacio muy determinado; el Presidente Municipal tiene que ser una persona que sepa de Desarrollo Humano, hacerla de gestor del desarrollo en su comunidad, mientras esto no ocurra seguiremos igual, estamos atrapados en un sistema donde las cuestiones políticas son preponderantes, tenemos un cuadro de servidores públicos estatales y municipales (regidores y directores) entrenados para cualquier cosa menos para ser gestores del desarrollo que es lo realmente importante, tienen puesta más la camiseta de su partido político que la del estado o del municipio. En un entorno donde lo que prepondera es la jerga política, los profesionales de alto nivel no tienen cabida, son excluidos, es una contrariedad (fuga de cerebros). Uno de los principales factores generadores de desarrollo es la educación y la capacitación de alto nivel y está siendo desaprovechada por los gobiernos locales veracruzanos porque se privilegia la

¹⁶⁵ C. P. Armando Croda De la Vequia, entrevista citada.

¹⁶⁶ Arq. Hugo Fernández Bernal, entrevista citada.

grilla, estamos atrapados en el subdesarrollo, que se reproduce rápidamente, como decía Osvaldo Sunkel¹⁶⁷.

Después de este breve recorrido por la composición política de los cabildos en Córdoba y Orizaba para el período de estudio podemos concluir este apartado diciendo que la composición política no debería ser obstáculo al desarrollo de los planes y programas municipales, de hecho no lo es necesariamente, pero que si lo ha sido, tal vez por privilegiar intereses personales o partidarios, por falta de madurez personal y profesional o por carencia de operadores políticos tanto de parte de la Presidencia Municipal como de los partidos políticos representados en el cabildo, por lo menos en los casos de Hugo Fernández en Córdoba y de Ángel Escudero en Orizaba.

4.5 Planeación federal, estatal y municipal del desarrollo.

La tercera dimensión explicativa utilizada en este capítulo, después de la captación de los recursos y el trabajo político en la esfera municipal es la planeación institucionalizada del desarrollo en los distintos niveles de gobierno.

En este apartado se pretende probar que las divergencias en los objetivos de planeación federal, estatal y municipal han afectado la incidencia del gasto público en el Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Córdoba y Orizaba.

La gestión de un municipio, como se ha hecho notar a lo largo de este trabajo, involucra una gran cantidad de factores, más allá de los meramente administrativos e implica la consideración de una serie de aspectos de carácter jurídico, financiero, político y social que la facilitan u obstaculizan. En los años recientes el énfasis se ha puesto en buscar una planeación a través de la cual las acciones gubernamentales en los espacios federal, estatal y municipal respondan coordinadamente y con mayor efectividad a las necesidades reales de la población.

¹⁶⁷ Dr. Rey Acosta Barradas, entrevista citada.

En el artículo 26 de la Constitución Federal¹⁶⁸ se estipula que el Estado debe organizar un Sistema de Planeación Democrática, constituido por un conjunto de programas que se establecen entre diversas dependencias y órdenes de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad civil; dichas relaciones se conforman según los principios básicos que establece la Ley de Planeación.¹⁶⁹

Anteriormente la federación y los gobiernos estatales tenían la responsabilidad de coordinar acciones de desarrollo y el municipio prácticamente sólo se encargaba de recibir las obras y acciones que los planes de los órdenes “superiores” de gobierno consideraban adecuados para cada municipio en determinado momento, sin embargo a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 los ayuntamientos han ampliado su campo de acción y tienen ahora una mayor competencia en la elaboración de políticas públicas que les permitan hacer frente a la gama cada vez más extensa de problemas que les afectan, estas nuevas facultades de los ayuntamientos les obligan a involucrarse más directamente en la planeación del desarrollo local, estatal y nacional.

A través de la planeación democrática deben definirse los objetivos, metas y prioridades sociales de la gestión pública. El espíritu de la planeación es que la acción de gobierno quede plenamente ordenada y programada; estableciendo una consistencia entre objetivos y recursos y retomando las prioridades reconocidas por la sociedad. En este sentido, la planeación es una expresión decisiva de la voluntad ciudadana traducida a instituciones públicas y a las actividades de éstas, nominalmente, por lo menos.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, consultada el día 24 de noviembre de 2006.

¹⁶⁹ Publicada el 5 de enero de 1983, que señala las normas y principios para llevar a efecto la planeación del desarrollo.

¹⁷⁰ Obtenido en: <http://iglom.iteso.mx/html/lectura/eslabones/eslabon4n.htm>, consultada el día 20 de mayo de 2007.

Las bases jurídicas para la planeación gubernamental en México se encuentran en la Constitución Política en los artículos 25, 26 y 115, en la Ley Federal de Planeación, en las Constituciones Políticas de los estados, en las Leyes Estatales de Planeación y en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública estatal y del municipio libre; el Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal (según sea el caso) es el encargado de la elaboración, ejecución, control y evaluación de los planes en sus respectivos niveles de gobierno, el órgano responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es la oficina de la Presidencia de la República, en el caso estatal son los COPLADE (Comités de Planeación del Desarrollo) y en el municipal los COPLADEM o COPLADEMUN (Comités de Planeación del Desarrollo Municipal).¹⁷¹

Los planes deben contener un diagnóstico, objetivos, estrategias, lineamientos sectoriales, programas coordinados de inversión pública, delimitación de responsabilidades, seguimiento y evaluación, aunque aún no se ha avanzado en estipular sanciones a los funcionarios públicos en caso de no cumplimiento. Por su parte la programación, que es la parte instrumental del plan, sirve para definir puntualmente acciones, obras y servicios para un período establecido (trimestre, semestre, año), para determinar las dependencias encargadas de ejecutar las obras y/o servicios programados, para asignar a las dependencias competentes la elaboración de los estudios preliminares, la ejecución, la supervisión, el control y la evaluación de las acciones, obras y servicios programados y para calcular el costo de las obras, servicios y acciones.

Debemos tener claro en este punto que la planeación es una herramienta de gobierno directamente relacionada con un proyecto político de desarrollo y que es útil para reducir la incertidumbre respecto a un futuro probable en las sociedades, sin embargo, la cuestión se hace más compleja cuando los proyectos políticos o

¹⁷¹ Con la firma de un Convenio de Planeación para el Desarrollo entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, con vigencia de un ejercicio fiscal renovable anualmente, se instituye el Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) que están previstos como órganos fundamentales para la operación del fondo para la infraestructura social municipal previsto en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

las visiones de desarrollo se contraponen en los diferentes niveles de gobierno. Así, es claro que los planes tengan consistencia interna en el sentido de que un mismo gobierno siga los objetivos trazados por el líder (Presidente de la República, Gobernador del estado o Presidente Municipal, según sea el caso) en concordancia con el proyecto político que representan (Partido Político, Visión del desarrollo, Prioridades) pero no necesariamente tienen consistencia en relación con otros planes de otros niveles de gobierno que representan otros liderazgos y que tienen diferentes visiones de lo que entienden por desarrollo.

En este sentido, aunque la planeación gubernamental pretenda: a) la búsqueda de racionalidad entre los medios disponibles y los fines perseguidos, b) la conformación y el establecimiento del control en las tareas realizadas por la administración pública, con el objetivo de hacer más eficientes sus funciones y legitimar su acción; d) la coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades y e) la racionalización en el uso de los recursos; estos propósitos pudieran verse debilitados por la lucha política que pretende imponer su visión, sus objetivos y sus prioridades sin considerar a las otras fuerzas políticas, anteponiendo objetivos personales o partidistas a los objetivos superiores de Desarrollo Humano a escala nacional, regional y local.

La Ley de Planeación del estado de Veracruz¹⁷² sugiere (no obliga, sólo sugiere) que los gobiernos municipales se incorporen a la planeación estatal y el gobierno estatal a la planeación nacional promoviendo:

- 1.- Que la población exprese sus demandas, fije prioridades y plantee posibles soluciones a sus problemas.
- 2.- Que se genere un mínimo de información municipal y estatal de carácter socioeconómico territorial para la adecuada toma de decisiones.

¹⁷² En: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LeyPlaneacion.pdf>, consultada el día 4 de junio de 2007.

- 3.- Que se avance en la organización administrativa del gobierno municipal y estatal para mejorar su capacidad de respuesta a los requerimientos de la comunidad.
- 4.- Reforzar la capacidad de respuesta del gobierno estatal y local a las demandas ciudadanas.
- 5.- Que los programas que se emprendan en materia de desarrollo social, económico, territorial y político se den en forma coordinada entre los distintos órdenes de gobierno y entre las dependencias involucradas en su implementación.

Los objetivos de planeación sirven para definir las acciones y los recursos necesarios, para movilizar los recursos económicos hacia el desarrollo de actividades productivas, para programar acciones estableciendo un orden de prioridades y para promover el desarrollo armónico de la sociedad; un sistema de planeación del desarrollo en el que los objetivos de los tres niveles de gobierno estuvieran encaminados a la consecución de mayores niveles de Desarrollo Humano, con las mismas prioridades, con programas de inversiones escalonadas en los medios necesarios para el desarrollo de los habitantes y con la adecuada coordinación entre las dependencias encargadas de operar los programas sectoriales y regionales, sería un poderoso instrumento de política pública que permitiría al país avanzar integralmente a mejores condiciones de vida para la población.

Lamentablemente, hay evidencia que indica que el “Sistema de Planeación Democrática”, como lo llama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene varias inconsistencias que lo llevan a obstaculizar o mermar el impacto de la acción pública en el desarrollo, a continuación veremos en un cuadro los objetivos y las principales líneas de acción de los gobiernos federales de Ernesto Zedillo (1995-2000) y de Vicente Fox (2001-2006), de los gobiernos estatales en Veracruz de Patricio Chirinos (1993-1998) y de Miguel Alemán (1999-2004), así como de los gobiernos municipales en Córdoba y Orizaba considerados para esta investigación (ver cuadro 4.3).

**CUADRO 4.3: OBJETIVOS DE PLANEACIÓN Y PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN
DE LOS GOBIERNOS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, 1995-2004.**

NIVEL DE GOBIERNO	PERIODO DE GOBIERNO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS PARTICULARES	PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN
FEDERAL	1995-2000	<p>1.- Crecimiento Sostenido.</p> <p>2.- Creación de empleos.</p> <p>3.- Abatimiento de la pobreza extrema.</p>	<p>1.- Estricta disciplina fiscal.</p> <p>2.- Fomento al ahorro interno.</p> <p>3.- Fomento a las exportaciones.</p> <p>4.- Fortalecimiento del mercado interno.</p> <p>5.- Sectorización de las políticas sociales.</p> <p>6.- Mantener la prioridad en el gasto social y en atención a la pobreza.</p> <p>7.- Fortalecimiento de los gobiernos estatales y locales.</p>	<p>1.- Recuperar la estabilidad macroeconómica.</p> <p>2.- El incremento del ahorro interno.</p> <p>3.- El fortalecimiento del federalismo y el abatimiento de la pobreza extrema.</p> <p>4.- El aprovechamiento de las oportunidades internacionales.</p>
	2001-2006	<p>1.- Sentar las bases para que México sea una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, reduciendo los desequilibrios sociales extremos y ofreciendo a sus ciudadanos oportunidades de Desarrollo Humano integral y convivencia basada en el respeto ala legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos.</p> <p>2.- Conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana, con una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del estado de derecho.</p>	<p>1.- Contar con finanzas públicas sanas.</p> <p>2.- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de resultados.</p> <p>3.- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.</p> <p>4.- Establecer al Desarrollo Humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.</p> <p>5.- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.</p> <p>6.- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.</p>	<p>1.- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.</p> <p>2.- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.</p> <p>3.- Proporcionar servicios de salud de calidad y ampliar la cobertura de servicios médicos.</p> <p>4.- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una alta ética pública.</p>

ESTATAL	1993-1998	Lograr un desarrollo equitativo, integral y sustentable del estado de Veracruz, mediante la participación plural y activa de la sociedad, coordinada por su gobierno, para incrementar el bienestar de los veracruzanos, en especial de quienes padecen altos grados de marginación	<p>1.- Elevar la calidad de vida de los veracruzanos mediante una política social eficaz.</p> <p>2.- Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos y de salud.</p> <p>3.- Lograr un crecimiento acelerado, equitativo y respetuoso del medio ambiente, a una tasa superior al promedio nacional que genere empleos.</p> <p>4.- Fortalecer la democracia y las instituciones políticas, asegurar la plena vigencia del estado de derecho.</p>	<p>1- Combate a la pobreza extrema.</p> <p>2.- Crecimiento económico y empleo.</p> <p>3.- Protección, conservación y restauración del medio ambiente.</p> <p>4.- Impulso agropecuario.</p> <p>5.- Educación y salud de mejor calidad.</p> <p>6.- Gobierno cercano a la gente, eficaz y transparente.</p>
	1999-2004	Que Veracruz ofrezca más oportunidades de desarrollo personal y colectivo a sus habitantes en un entorno de libertades y justicia social.	<p>1.- Desarrollo del capital humano veracruzano (educación y salud).</p> <p>2.- Crecimiento y generación de empleo.</p> <p>3.- Integración de todo el territorio veracruzano al proceso de desarrollo.</p> <p>4.- Modernización en la administración pública estatal.</p>	<p>1.- Fortalecer la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo político.</p> <p>2.- Desarrollo armónico con la naturaleza y sustentable.</p> <p>3.- Gasto público enfocado en financiar el desarrollo y promover inversiones.</p> <p>4.- Apoyo a la agricultura y a la agroindustria.</p>
MUNICIPAL DE CÓRDOBA	1995-1997	Hacer de Córdoba un municipio con desarrollo urbano ordenado, servicios públicos municipales de calidad, limpio, seguro y propicio para la atracción de inversiones productivas que generen empleo para sus habitantes.	<p>1.- Ordenación del desarrollo urbano y territorial.</p> <p>2.- Administración pública municipal basada en servicio.</p> <p>3.- Mejora administrativa en tesorería y obras públicas.</p> <p>4.- Programas específicos de limpia pública, recolección de basura e imagen urbana.</p>	<p>1.- Desarrollo Económico.</p> <p>2.- Desarrollo Social.</p> <p>3.- Planeación del desarrollo urbano.</p> <p>4.- Gobierno transparente.</p>
	1998-2000	Ofrecer a los cordobeses un gobierno eficiente, abierto, incluyente y con buenos servicios públicos.	<p>1.- Ordenación del territorio.</p> <p>2.- Automatización de la administración municipal.</p> <p>3.- Mejora administrativa y financiera integral.</p> <p>4.- Fortalecimiento de los ingresos municipales.</p> <p>5.- Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal.</p>	<p>1.- Desarrollo económico.</p> <p>2.- Desarrollo Humano.</p> <p>3.- Desarrollo Social Comunitario.</p> <p>4.- Eficiencia Administrativa.</p> <p>5.- Participación ciudadana en los asuntos municipales.</p>

	2001-2004	Consolidar la acción de gobierno eficiente y eficaz que garantice un buen nivel de vida a todas y todos los cordobeses con sólido crecimiento económico y social, un mejoramiento en la imagen urbana de la ciudad y transparencia en el uso de los recursos públicos.	1.- Proyecto de imagen urbana. 2.- Consolidación de proyectos de desarrollo comunitario. 3.- Ordenamiento comercial, industrial y residencial del territorio municipal. 4.- Promoción de inversiones e impulso al desarrollo económico. 5.- Visión regional del desarrollo.	1.- Desarrollo urbano y obras públicas. 2.- Desarrollo social y humano comunitario. 3.- Dignificación del comercio ambulante en el municipio. 4.- Mejoramiento de la imagen urbana integral.
MUNICIPAL DE ORIZABA	1995-1997	Que Orizaba sea un municipio con desarrollo urbano ordenado, recuperando el auge industrial que tradicionalmente la caracteriza, con servicios públicos de calidad, seguridad pública eficaz y con un ambiente propicio para la generación de empleo para los orizabefíos.	1.- Ordenación del territorio y traza de nuevas reservas territoriales. 2.- Mejora en la Administración pública municipal en agua potable, alcantarillado, pavimentación y bacheo. 3.- Eficiencia en los servicios de limpia pública, recolección de basura y descacharrización.	1.- Desarrollo Económico. 2.- Desarrollo Social. 3.- Desarrollo urbano. 4.- Ecología y desarrollo sustentable. 5.- Promoción turística, cultural e industrial de Orizaba en foros estatales y nacionales.
	1998-2000	Lograr mejores niveles de vida para la población de Orizaba, hacer un gobierno centrado en el respeto a la persona humana, a la vida, a la dignidad y enfocado en el servicio.	1.- Ordenación del territorio, creación y protección de la reserva ecológica. 2.- Automatización en los cobros por los servicios municipales. 3.- Mejora administrativa y financiera integral. 4.- Fortalecimiento de los ingresos municipales. 5.- Creación del Consejo de Desarrollo Municipal que vinculará la participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal.	1.- Desarrollo económico, turístico e industrial. 2.- Desarrollo Humano, educación, cultura y recreación. 3.- Desarrollo Comunitario. 4.- Transparencia y rendición de cuentas. 5.- Énfasis en la participación ciudadana en la planeación municipal.
	2001-2004	Llevar a cabo un gobierno honesto e incluyente que haga que Orizaba retome el rumbo del crecimiento económico y social, con más y mejor infraestructura urbana en beneficio de los ciudadanos.	1.- Trabajo conjunto con el gobierno del estado. 2.- Fomento de proyectos de desarrollo comunitario y sectorial. 3.- Ordenamiento comercial e industrial del territorio. 4.- Promoción de inversiones e impulso al desarrollo económico. 5.- Visión regional del desarrollo.	1.- Desarrollo urbano y obras públicas. 2.- Desarrollo social. 3.- Desarrollo Económico. 4.- Turismo.

FUENTE: Planes Nacionales de Desarrollo, 1995-2000 y 2001, 2006, Presidencia de la República, Planes Veracruzanos de Desarrollo 1993-1998 y 1999-2004, Oficina del programa de Gobierno, Gobierno de estado de Veracruz, Planes Municipales de Desarrollo de Córdoba y Orizaba 1995-1997, 1998-2000 y 2001-2004.

Existen varios aspectos interesantes que resaltar en el cuadro anterior, vemos en un primer acercamiento que los períodos gubernamentales federales y estatales no concuerdan, lo que limita la posibilidad de acordar los objetivos federación-estado-municipio, vemos también que en el caso de los ayuntamientos, aunque el período gubernamental es similar entre ellos algunos de los objetivos y líneas de acción no concuerdan, en parte debido a que cada gobierno municipal debe responder a demandas y realidades ciudadanas diferentes y en parte porque cada gobernante interpreta de manera distinta la forma en la que debe sumarse a los procesos federal y estatal de planeación del desarrollo, en suma, la evidencia indica que algunos objetivos concuerdan y otros no, incluso aunque algunos objetivos coincidan las líneas de acción a seguir difieren de un nivel gubernamental a otro o de un municipio a otro, no hay alineamiento de objetivos.

En las entrevistas realizadas para esta investigación se preguntó a diversos actores vinculados con los gobiernos locales, estatal y federal tanto sobre la concordancia o discordancia en los objetivos de planeación como sobre el caso particular de la planeación del desarrollo en la esfera municipal.

Hay entrevistados que consideran que los objetivos son discordantes como el Mtro Gustavo Aguirre, de la Secretaría de Hacienda Federal, que comenta al respecto:

“Antes la planeación federal, estatal y municipal eran como 3 mundos diferentes pero esto se ha venido corrigiendo, por ejemplo, en los Planes Nacionales de Desarrollo el país se reinventaba cada 6 años y el plan del sexenio anterior se ignoraba y se empezaba de cero; ahora lo que se hace es retomar el Plan Nacional de Desarrollo anterior para el nuevo plan del gobierno federal, ahí depende mucho de los gobiernos estatales si deciden ellos retomarlos o no, ya que no tienen ninguna obligación legal de tener que alinear sus objetivos a los parámetros estipulados a nivel federal, pero muchos gobiernos estatales si lo hacen, lamentablemente en el caso de los municipios la planeación es una de las tareas pendientes, hay algunas excepciones, por ejemplo San Pedro Garza García, Monterrey, o algunos del estado de México como Tlalnepantla, Naucalpan, del estado de Jalisco como Guadalajara, pero son ciudades muy identificadas que tienen los mayores niveles de desarrollo y que tienen inclusive el presupuesto y los recursos humanos disponibles para poder hacer un plan adecuado a su realidad municipal, cosa que con la atomización municipal que hay en México, donde tenemos más de 2400 municipios, para la gran mayoría de éstos la planeación no entra en su esquema”.¹⁷³

¹⁷³ Mtro. Gustavo Aguirre Piris, entrevista citada.

En el mismo sentido el Lic. Juan Bueno Torio, Senador por Veracruz expresa:

“Definitivamente lo que debe dar soporte al desarrollo a largo plazo es la congruencia en los objetivos, desafortunadamente en nuestro país hemos tenido la experiencia de que hasta el año 2000, cada 6 años se reinventaba el país, volvían a hacer cosas nuevas, lo de atrás no servía, deben fortalecerse mecanismos que garanticen que la planeación que realice un municipio de largo plazo deba ser respetada y acotada precisamente por las propias legislaturas para evitar el dispendio o uso indebido de recursos y para evitar que se reinvente un municipio cada vez que cambia un alcalde, sea o no sea del mismo partido que su antecesor”.¹⁷⁴

Por su parte el Mtro. Jaime Cisneros, de la Secretaría de Gobierno del estado de Veracruz indica:

“En México existen 3 órdenes de gobierno totalmente contrapuestos y antagónicos uno con otro, no se ponen de acuerdo, no se coordinan y muchas obras quedan pendientes o se retardan por estos problemas, las planeaciones no tienen nada que ver, la municipal con la estatal y la federal, los órdenes de gobierno deben ser congruentes entre sí pero no lo son, no lo han sido históricamente”.¹⁷⁵

Percepción con la que la Mtra. Dora Lilia Velásquez, del Centro de Desarrollo Municipal del gobierno de estado de Veracruz coincide plenamente:

“No hay concordancia de objetivos, el fortalecimiento municipal justamente busca impulsar que la planeación del desarrollo deba darse *desde lo local*, que es donde se tiene contacto directo con la ciudadanía, los planes estatales y nacionales deberían retomar lo estipulado en los planes municipales, pero si las finanzas municipales son precarias, ¿con que planeas?, tienes que buscar al gobernador o al Presidente de la República (subordinación, clientelismo, amiguismo) si no logras un acuerdo discrecional no existe obra ni desarrollo social (falta de autonomía financiera) no puedes planear sin recursos, estás supeditado a lo que “los de arriba” quieran y puedan darte dependiendo de cómo les caigas”.¹⁷⁶

A nivel municipal tenemos la experiencia que en torno a la planeación nos comentó el M.V.Z. Tomás Ríos Bernal, ex-alcalde de Córdoba:

“No se han logrado unificar los objetivos de desarrollo, el problema es que si cada uno trabaja por su lado los programas sólo son paliativos, no tienen el impacto esperado, si todos los programas federales se enlazaran con los estatales y los municipales, todos en conjunto, atacando zona por zona, localizando las necesidades y atendiéndolas realmente otra cosa sería, la coordinación de programas es muy importante, actualmente no se hace y todos padecemos las consecuencias de acciones gubernamentales desarticuladas y esfuerzos aislados...a nivel municipal el plan es visto sólo como un requisito que cada ayuntamiento tiene que entregar a la legislatura, como presidentes municipales tratamos de que se siga pero pocas veces se sigue, es sólo un requisito

¹⁷⁴ Lic. Juan Bueno Torio, entrevista citada.

¹⁷⁵ Mtro. Jaime Cisneros González, entrevista citada.

¹⁷⁶ Mtra. Dora Lilia Velásquez, entrevista citada.

que debe cubrirse, los planes pasan a un segundo plano, hay presidentes que gobiernan sólo con las vísceras, en la actualidad lo mejor sería trabajar con planes regionales a mediano y largo plazos, con los colegios de ingenieros, arquitectos, abogados, economistas, contadores y que cada ayuntamiento que entre ya tenga el seguimiento de lo que debe hacerse, no llegar a inventar cada 3 años, por eso no nos hemos desarrollado”.¹⁷⁷

Idea que comparte el Dr. Tomás Trueba Gracián, ex-alcalde de Orizaba:

“Lo importante es ligar los programas federales y estatales en el Plan Municipal de Desarrollo para bajarlos adecuadamente al municipio, en cuanto a los grandes proyectos, se necesita el apoyo del gobierno estatal y federal por los presupuestos que se requieren...sin embargo los planes de desarrollo algunas veces son sólo simulaciones, es necesario que los planes se tomen en serio y que se hagan a mediano y largo plazo (20 años), es un error hacerlos para 3 años...la legislatura estatal debe buscar la manera de que tengan cierta obligatoriedad, gobierne quien gobierne, para darle rumbo y certidumbre al desarrollo de los municipios”.¹⁷⁸

El C. P. Armando Croda, ex –múnicipe de Córdoba comenta respecto a los objetivos de planeación en su experiencia de gobierno lo siguiente:

“El municipio tiene un problema serio que es la temporalidad, de nada sirve que una administración municipal haga planes para 20 años si sólo tiene 3 de ejercicio, entonces se planea a muy corto plazo, se hace una planeación media, cuando debería hacerse una planeación a largo plazo, por otro lado hay una situación de contraste entre los diferentes municipios, por ejemplo en el estado de Veracruz tenemos 212 municipios, yo creo que sólo 30 municipios en el estado tienen la capacidad, los recursos humanos y materiales para llevar a cabo un proceso de planeación que cumpla con ciertos objetivos, que se vincule con los objetivos estatales y federales, que busque cierta coherencia en el proceso de desarrollo, pero fuera de esos 30 existen otros 180 municipios que no tienen ni siquiera esa capacidad, que están para atender lo del día, esa diversidad es tremenda; Córdoba es uno de esos 30 que si tiene la capacidad de realizar la planeación del desarrollo, pero no lo hace de una forma eficaz”.¹⁷⁹

El Dr. Ángel Escudero, quien gobernó el municipio de Orizaba entre 1998 y 2000, nos comenta a este respecto:

“No hay concordancia en los objetivos de desarrollo, los objetivos que privan son de intereses políticos, el gobierno federal sólo se encarga de dar el dinero y de vigilar su aplicación, no se involucra directamente con la gestión del desarrollo local...a nivel estatal tu éxito como alcalde depende de cómo te lleves con los funcionarios estatales...no hay concordancia de planes ni de objetivos, no se busca la subsidiaridad...el manejo de los recursos es político, actualmente por ejemplo, se apoya mucho a Córdoba y se deja de lado a Orizaba...eso no debería decidirlo una persona (el gobernador del estado) arbitrariamente...no debería importar el partido de los presidentes municipales...la visión de servicio debe ser la prioridad, no la política nociva...por eso el 90% de los municipios del estado está sumido en la alta marginación”.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Entrevista al MVZ Tomás Ríos Bernal, ex-Presidente municipal de Córdoba 1995-1997; realizada por Luis Alberto Jiménez Trejo, Córdoba, Veracruz, 11 de abril de 2007.

¹⁷⁸ Dr. Tomás Trueba Gracián, entrevista citada.

¹⁷⁹ C. P. Armando Croda, entrevista citada.

¹⁸⁰ Dr. Ángel Escudero, entrevista citada.

Por último el Arq. Hugo Fernández, alcalde de Córdoba entre 2001 y 2004, considera:

“La práctica me dice que no hay concordancia de objetivos, es lógico porque diferentes gobiernos representan diversos proyectos políticos y sus objetivos difieren, nosotros hicimos foros y consultas al inicio del cuatrienio, pero hay que reconocer que la planeación municipal depende mucho del perfil, el talento y la experiencia previa del alcalde...algunos planes son sólo un listado de actividades o de buenas intenciones...requerimos especialistas en el área de planeación municipal...los planes deben trascender los periodos municipales, debe haber un seguimiento ciudadano del cumplimiento del plan, necesitamos planes dinámicos, de gran visión, como en los países del primer mundo”.¹⁸¹

Por otro lado, personajes igualmente destacados y conocedores de la realidad veracruzana consideran que los objetivos de planeación del desarrollo si son congruentes, que el problema está en la ejecución y coordinación de las acciones, por ejemplo el Mtro. Daniel Romero Castillo, del COPLADEVER comenta:

“En todos los casos los objetivos son muy congruentes, existe la idea en los 3 órdenes de gobierno de atenuar la pobreza, combatirla, otra gran preocupación tiene que ver con la generación de empleos y la seguridad pública también es prioritaria, al final de cuentas todos los que tienen una responsabilidad de gobierno buscan mejorar la calidad de vida de las personas, si hablamos de objetivos yo diría que son congruentes, pero pasando a la implementación ahí los 3 niveles de gobierno ya no están tan alineados, ahí está el problema, en la articulación de las acciones, en la mezcla de los recursos, en los proyectos intermunicipales y regionales, necesitamos avanzar todavía mucho en ese terreno para que los recursos invertidos impacten más en el desarrollo de las comunidades”.¹⁸²

El Dr. Rey Acosta, catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana comparte esta idea:

“Los objetivos de planeación son congruentes, evidentemente, los planes están bien hechos, el problema está en lograr la sincronización entre los objetivos en la práctica (que va primero, que es prioridad), el problema no es hacer los documentos, el problema es ponerlos en operación, seguirlos y que estos planes estén articulados con las directrices estatales y federales...Lo que ocurre muchas veces en la práctica es que el plan está guardado en un cajón y se hace planeación económica a la mexicana: donde brinca la liebre ahí disparas, esto ocurre mucho en Veracruz y es por la escasa cultura de planeación económica que hay en nuestros funcionarios...No es fácil establecer una meta y encaminar los esfuerzos para lograrla y luego cuantificarla para medir el avance, además la planeación irrita a los funcionarios, calcular indicadores ni pensarlo, no les gusta sentirse evaluados, pero es la única manera de dar cuenta de si lo que están haciendo es relevante o no, los gobiernos deberían avanzar en ese sentido”.¹⁸³

¹⁸¹ Arq. Hugo Fernández, entrevista citada.

¹⁸² Mtro. Daniel Romero Castillo, entrevista citada.

¹⁸³ Dr. Rey Acosta Barradas, entrevista citada.

Opinión que también acompaña el ex-Secretario de Desarrollo Económico del estado de Veracruz y actual Senador suplente de la República, Juan Fernando Perdomo:

“Los objetivos me parecen congruentes, consistentes y bien articulados entre los 3 niveles de gobierno, las líneas de acción en general están bien hechas y los diagnósticos son acertados...el problema no son los planes, sino que los gobiernos los consideran como una formalidad a cumplir, como una obligación legal...no los cumplen, no les interesa cumplirlos...deben generarse indicadores y medirse los resultados, legislar para que los planes se cumplan, que la Ley de Planeación gubernamental aplique sanciones y se revalore el papel de la planeación gubernamental en el desarrollo del país”.¹⁸⁴

Se concluye este apartado considerando que existen 2 posturas en cuanto a la concordancia o discordancia de los objetivos de planeación entre los 3 niveles de gobierno, por una parte hay quien considera que los objetivos si concuerdan pero la forma de instrumentarlos es donde se difiere, por otra parte hay voces que consideran que los objetivos no concuerdan, que cada nivel de gobierno va por su lado y que actúan siguiendo lógicas políticas o partidistas, sin una idea clara de cooperación, colaboración y complementación intergubernamental.

Ambas opiniones, como podemos ver en el cuadro 4.3, presentado en este apartado, tienen parte de razón, lamentablemente con cualquiera de estas 2 posibilidades el sistema de planeación gubernamental en México, tal y cómo funciona actualmente, no contribuye a que el gasto público impacte tan efectivamente como podría hacerlo en el Desarrollo Humano a escala local.

4.6 Conclusiones del capítulo.

Concluimos este capítulo afirmando que el principal determinante de la incidencia del gasto público en el Desarrollo Humano, tal como se argumenta en el capítulo 3, es la calidad del gasto.

Existen varios factores que inhiben o limitan directa o indirectamente la ejecución de un gasto público de calidad enfocado a Desarrollo Humano en la escala

¹⁸⁴ Ing. Juan Fernando Perdomo, entrevista citada.

municipal, entre los factores más importantes se tienen los enunciados en este capítulo: los criterios de asignación de recursos federales y estatales, la captación de recursos propios por parte de los ayuntamientos, el trabajo y la experiencia política de los alcaldes, la composición política de los cabildos y la planeación del desarrollo en los tres niveles de gobierno.

Además de estos factores existen otros que fueron comentados en las entrevistas realizadas para esta investigación y que también es necesario enunciar, uno de ellos es la *atomización municipal* que tiene que ver con el número tan grande de municipios que existe en el país y en el estado de Veracruz en particular, donde con 212 municipios es muy difícil generar estrategias de planeación con todos los alcaldes, hay municipios muy pequeños con presupuestos muy precarios que pocas cosas pueden hacer en términos de desarrollo.

Otro aspecto interesante a considerar es la *duración del periodo de gobierno municipal*, todos los alcaldes entrevistados y algunos legisladores consideran que el tiempo es un factor que juega en contra de los gobiernos municipales, muchos prefieren realizar obras y acciones pequeñas pero vistosas antes que comprometerse a obras grandes que no darán resultados inmediatamente, en este sentido no hay incentivos para comprometerse en un proceso de planeación del desarrollo a mediano y largo plazo, porque la reelección de los alcaldes no está permitida por la legislación vigente en el país, además de que con el cambio de alcalde cada tres años por lo general cambian muchos de los funcionarios de media y alta responsabilidad, lo que representa una pérdida de experiencia en la administración pública municipal que constantemente rota personal (No existe el Servicio Civil de Carrera).

Un aspecto más a considerar son las *leyes y los reglamentos municipales*, para que un municipio aspire a mejores niveles de desarrollo (social, económico, humano) es necesario que cuente con leyes y reglamentos que den certeza jurídica y que propicien un crecimiento ordenado en todos los aspectos de

competencia municipal: leyes de residuos sólidos, reglamentos de industria y comercio, ley de ingresos municipales, bandos de policía y gobierno, reglamentos de obras públicas, bases jurídicas para licitaciones de obras y acciones, etcétera.

Como último punto consideraremos un aspecto que se encuentra estipulado en el artículo 115 Constitucional y que la Ley Orgánica del Municipio Libre también menciona pero que en la práctica, en el caso de los municipios veracruzanos, poco se lleva a cabo, hablamos de los *proyectos intermunicipales*; la asociación de varios municipios, además de que da un enfoque regional a la gestión y resolución de los problemas municipales más apremiantes (rellenos sanitarios, carreteras, agua potable, seguridad pública) es una de las estrategias que se tienen como alternativa a la atomización municipal y a la escasez de recursos, lamentablemente en el caso de Veracruz fuera de los intentos por establecer policías intermunicipales en varios puntos del estado (Poza Rica-Papantla-Coatzintla, Xalapa-Banderilla-Coatepec, Orizaba-Río Blanco-Nogales) poco se ha hecho en este sentido.

Finalmente, la recomendación para los gobiernos municipales va en el sentido de enfocar sus esfuerzos para minimizar estos factores en la medida de sus posibilidades tanto administrativas como político-institucionales buscando así que el gasto público ejercido impacte efectivamente en el Desarrollo Humano de la población.

CONCLUSION GENERAL.

Una de las principales pretensiones de esta tesis era revalorar el concepto de desarrollo, conocer su evolución en la teoría económica, buscar su aplicabilidad práctica en un territorio determinado, analizando desde un enfoque regional los mecanismos mediante los cuales el Estado mexicano puede contribuir más eficientemente a la obtención de mejores niveles de desarrollo para su población.

Se consideró que el paradigma del Desarrollo Humano es una base teórica solvente que puede utilizarse para medir avances en tres dimensiones importantes del desarrollo: salud, educación e ingreso y que la aplicabilidad de este concepto a través del Índice de Desarrollo Humano permite evaluar esos avances considerando diferentes dimensiones territoriales: el país, el estado, el municipio.

Otra de las pretensiones de la investigación tenía que ver con el municipio como célula del desarrollo, del gobierno local como el promotor y gestor medular del desarrollo en la actualidad.

El puente entre la teoría del desarrollo y la gestión municipal es, en la concepción de este documento, el manejo de las finanzas públicas, ya que el dinero público es el principal instrumento con que cuenta el Estado, en sus tres órdenes, para impulsar estrategias de desarrollo.

Por desgracia, la evidencia empírica analizada para formular el problema de investigación mostró que el gasto público municipal no incidía consistentemente en el Desarrollo Humano de municipios con características muy favorables (tanto de desarrollo como de disposición de recursos públicos) como Córdoba y Orizaba y este trabajo se aboca a descubrir algunos de los factores determinantes de esa incidencia endeble.

Partiendo de que el gasto público municipal, compuesto por participaciones federales, aportaciones estatales e ingresos propios del municipio, ha tenido poca incidencia en el Índice de Desarrollo Humano en los casos de Córdoba y Orizaba, debido a diversos factores de índole económico, sociopolítico e institucional, durante el período 1995-2004.

Se consideró que los factores determinantes de esa poca incidencia eran los criterios de asignación de las participaciones y aportaciones federales, los criterios utilizados para efectuar las transferencias estatales a los municipios, los montos de captación de recursos propios por parte de los ayuntamientos, la composición política de los cabildos municipales y las divergencias en los objetivos de planeación federal, estatal y municipal.

Al contrastar los supuestos teóricos y analíticos de la tesis con la realidad del estado de Veracruz en general y de los municipios de Córdoba y Orizaba en particular se encontró que, tal como lo indica la postura teórica de esta tesis, el gasto público es un instrumento eficaz (cuando se le aplica adecuadamente) para que el gobierno municipal incida en el desarrollo de sus localidades; según lo analizado numéricamente y por las experiencias recolectadas a través de las entrevistas realizadas para la investigación la incidencia del gasto en los municipios en cuestión para el período de estudio no ha sido consistente ni existe claridad en los gobiernos locales para comprometerse con una estrategia centrada en el desarrollo humano.

Las diversas experiencias de los entrevistados indican que el problema de la poca incidencia del gasto público en el desarrollo es multicausal y que efectivamente los factores planteados inicialmente en la investigación:

- 1.- Los criterios federales y estatales para la asignación de recursos públicos a Córdoba y Orizaba,
- 2.- La disponibilidad de recursos propios por parte de los ayuntamientos,

- 3.- La capacidad técnica de gestión del desarrollo de las autoridades municipales y la composición política de los cabildos,
- 4.- El horizonte de planeación del desarrollo en estos municipios y la concordancia de sus objetivos de planeación con los estatales y los federales.

Son determinantes en mayor o menor medida, dependiendo del período y el municipio analizado de la poca incidencia del gasto público en Desarrollo Humano. Además, los entrevistados plantearon otras cuestiones que también son determinantes de este fenómeno como: la atomización municipal, la imposibilidad de reelección inmediata en la esfera municipal, la corta duración del período de gobierno, el poder casi absoluto que tienen los alcaldes en algunos asuntos, la ausencia de un servicio civil de carrera a nivel municipal en el estado de Veracruz, la falta de reglamentación municipal en términos de comercio, abasto, residuos sólidos, obras públicas, etcétera y la falta de proyectos de desarrollo intermunicipales.

Se buscó que la investigación contara, para la validación de las hipótesis, con información cuantitativa y cualitativa, la información cuantitativa se obtuvo de varias fuentes oficiales (nacionales, estatales y municipales) abarcando todo el período de estudio (1995-2004) y la información cualitativa se obtuvo mediante entrevistas a actores claves de la gestión del desarrollo y del manejo de los recursos municipales en los casos de Córdoba y Orizaba.

La idea era contar con testimonios de personas en los tres órdenes de gobierno, tanto de los poderes ejecutivo como legislativo en las áreas de hacienda pública y planeación del desarrollo, siendo las experiencias más importantes las de los 5 ex Alcaldes (3 de Córdoba y 2 de Orizaba) que compartieron sus experiencias para la realización de esta investigación.

Lo que se obtuvo del proceso investigativo fue, a grandes rasgos, que el poder local sigue siendo más un asunto de liderazgos personales o familiares que de instituciones o partidos políticos, el carisma, la experiencia y el perfil profesional de los Presidentes municipales es clave para conocer su grado de compromiso con el desarrollo de su municipio.

En el estado de Veracruz existe gran discrecionalidad en cuanto a la asignación de las obras públicas realizadas por parte del gobierno del estado y el criterio que priva en las decisiones de inversión es eminentemente político, lo que distorsiona la racionalidad de las decisiones, haciéndolas en muchos casos ineficientes en términos de Desarrollo Humano.

El gobierno federal, tal como lo argumenta el Dr. Ángel Escudero, entrevistado para esta investigación, en los últimos años se ha limitado a transferir a los gobiernos estatales los recursos que les corresponden sin ser garante o impulsor de ninguna estrategia concreta de desarrollo.

Ante estas circunstancias, consideramos que la apuesta debe ir en el sentido de reorientar los objetivos de planeación nacional, estatal y municipal del desarrollo, encausar los criterios de asignación de los recursos públicos en términos de Desarrollo Humano, profundizar la descentralización de recursos públicos a la esfera municipal y capacitar a los funcionarios municipales para que destinen eficientemente los recursos en las obras y acciones prioritarias que generen mejoras en los Índices de Desarrollo Humano local, por lo menos en los casos de municipios medios como Córdoba u Orizaba.

La investigación planteó en un inicio que el gasto público municipal no incidía consistentemente en el IDH de Córdoba y Orizaba en el periodo 1995-2004, sin embargo, a lo largo del trabajo se descubrió que hubo etapas en que el gasto en cuenta corriente se reducía, quedando más recursos para gasto de inversión, mejorando las condiciones de vida de la población en esos lapsos.

Otro aspecto difícil de medir es la temporalidad del efecto del gasto en el IDH, debido a que el período de la investigación es sólo de diez años y muchos de los efectos del gasto público son cuantificables, por lo menos parcialmente, a más largo plazo.

Una cuestión interesante surgió en la hipótesis relacionada con la planeación del desarrollo, debido a que en la investigación se consideró inicialmente que los objetivos eran discordantes y en la realidad se reconoce que algunos de los objetivos de planeación del desarrollo federal, estatal y municipal si concuerdan y que es en la implementación de los programas donde hay problemas de coordinación intergubernamental que efectivamente frenan, limitan o inhiben la consecución de mejores niveles de Desarrollo Humano.

Esta investigación tuvo varias limitaciones, entre las más importantes se pueden considerar el tiempo, ya que gran parte de las fuentes se encontraban en la región de estudio y los numerosos viajes a la ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz y a las ciudades de Córdoba y Orizaba disminuyeron el tiempo para procesar la información y para redactar los diversos apartados de este documento. Otra limitante fue la imposibilidad de utilizar las cuentas públicas municipales de Córdoba y Orizaba para los años que abarcan el período de estudio, que se encuentran bajo resguardo legal del Órgano de Fiscalización del Congreso del estado de Veracruz y que no fue posible consultar debido a la inoperatividad de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz. Una tercera limitante fue que en el período destinado para el trabajo de campo en Córdoba y Orizaba los municipios veracruzanos estaban preparando el proceso electoral local para renovar tanto los cabildos municipales como el congreso del estado y los funcionarios municipales en activo no tenían la menor actitud de cooperación ante cualquier persona, organismo o institución que fuera ajena a su ámbito de control directo.

Una vez concluida esta investigación quedan más dudas que certidumbres en cuanto al problema de investigación, es por ello que se proponen como líneas de investigación futuras las siguientes:

En cuanto a la teoría del desarrollo, es necesario profundizar en el conocimiento de la teoría, analizar la evolución futura del concepto de Desarrollo Humano y de su parte operativa, el Índice de Desarrollo Humano, para dilucidar la pertinencia o no de proponer criterios de asignación de recursos a estados y municipios basados en este indicador.

En el área de los estudios regionales, partiendo de la multidisciplinariedad enriquecedora, es necesario pugnar por la adopción de la óptica regional en la búsqueda de soluciones a los problemas municipales, que cada vez más trascienden sus fronteras, sus potestades y sus posibilidades económicas.

En cuanto al municipio como eje rector del Desarrollo Humano local es importante:

- a) buscar la institucionalización de las responsabilidades que en materia de planeación, promoción y gestión del Desarrollo Humano tienen los cabildos municipales, dejando de lado criterios políticos que sólo distorsionan el proceso de desarrollo y
- b) generar indicadores ingreso/gasto municipal y gasto/IDH para que cada gobierno municipal tenga las herramientas necesarias para que sus inversiones impacten efectivamente en el Desarrollo Humano local y puedan generarse estrategias de inversión escalonada que hagan del proceso un círculo virtuoso de Desarrollo Humano en cada municipio del país.

En lo referente a las finanzas públicas, es conveniente profundizar la descentralización de los recursos, no sólo de las responsabilidades, dar mayor potestad a los gobiernos locales en la gestión y promoción del Desarrollo Humano, todo esto acompañado de mejores mecanismos de rendición de cuentas por parte de los gobernantes y de contraloría social por parte de los ciudadanos, que deben ser sin duda protagonistas de su propio desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Barradas, Rey, *Los desafíos de la globalización en México (una perspectiva regional)*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2005.

Aghón, G, F. Albuquerque, P. Cortés (eds.). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*, Santiago, CEPAL, 2001.

Alemán Velasco, Miguel, *Plan veracruzano de desarrollo 1999-2004*, Xalapa, Oficina del programa de gobierno del estado de Veracruz, 1999.

Anand, S. y Ravallion, M., "Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services.", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, núm. 7, 1993, pp. 135-155.

Bannock, Graham, Baxter, R. y Ray Rees, *Diccionario de Economía*, México, Trillas, 6ta. Reimpresión, 2001.

Bardhan, P., "Decentralization of Governance and Development". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, núm 4, 2002, pp. 185-205.

Barro, Robert y Xavier Sala-i-martín, *Economic Growth*. Cambridge, The MIT Press, 1999.

Bassols Batalla, Ángel, *México: Formación de regiones económicas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1979.

Besada Ramos, Benito, *Estudio Crítico de la teoría general de Keynes*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1981.

Blackely, E., *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Thousand Oaks, 23 ed., 1994.

Cabrera Zavaleta, Martín Gaudencio, *Plan municipal de desarrollo de Orizaba, 2001-2004*, Orizaba, H. Ayuntamiento de Orizaba, 2001.

Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Régimen constitucional de 1824*, Tomo III, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Centro estatal de Desarrollo Municipal (CEDEM), *Guía para la aplicación de la ley orgánica del municipio libre del estado de Veracruz-Llave*, Xalapa, Secretaría de Gobierno, Gobierno del estado de Veracruz, 2003.

Chávez, Fernando, "El federalismo fiscal mexicano actual, notas para una discusión básica", *Materiales de Trabajo*, Fundación Friedrich Ebert, núm. 12, abril, 2001, México, pp. 38-53.

Chenery, H. y T.N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*, Ámsterdam, North Holland, 1988.

Chirinos Calero, Patricio, *Plan veracruzano de desarrollo 1993-1998*, Xalapa, Oficina del programa de Gobierno del estado de Veracruz-Llave, 1993.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índices de Desarrollo Humano 2000*, México, 2001.

Croda De la vequia, Armando, *Plan municipal de desarrollo del municipio de Córdoba, 1998-2000*, Córdoba, H. Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, 1998.

De la mora, Rafael, *Córdoba, Historia que forja un presente, breve monografía de una gran ciudad*, Córdoba, H. Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, 2006.

Escudero Stadelman, Ángel, *Plan municipal de desarrollo de Orizaba, 1998-2000*, Orizaba, H. Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz, 1998.

Fernández Bernal, Edgar Hugo, *Plan municipal de desarrollo del municipio de Córdoba, 2001-2004*, Córdoba, H. Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, 2001.

Finot, I., "Descentralización en América Latina: Cómo Hacer viable el Desarrollo Local", *Serie Gestión Pública*, ILPES, núm. 38, Santiago, 2003.

Garofoli, G., "Local development: patterns and policy implications", en Konsolas, N. (ed.), *Local development*, Atenas, Instituto de Desarrollo Regional, 1990, pp. 72-86.

Giménez, Gilberto, "Territorio, cultura e identidades, la región socio-cultural" en Rocío Rosales (Coord.), *Globalización y regiones en México*, México, FCPYS-UNAM – PUEC-UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 19-52.

Gobierno del estado de Veracruz, "Información Básica Municipal 2006", Subsecretaría de Desarrollo Político, Dirección General de Desarrollo Municipal, Gobierno del estado de Veracruz, Xalapa, 2006.

González, Alfredo, "Los retos del Desarrollo Humano local en México", *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agosto-Diciembre, 2005, México, pp. 1-6

Harlau, H. y H. Tetzchner. "Regional Development: who are the problem owners?", en *Entrepreneurship and Regional Development*, Ámsterdam, ISS, 1994.

Inman, R., D. Rubinfeld, "Rethinking Federalism". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 4, 1997, pp. 43-64.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Indicadores Estratégicos de la Encuesta Nacional de Empleo Trimestral-Veracruz*, México, INEGI, Agosto de 2003.

-----*XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, Sistema Contar 2000*. México, INEGI, 2001.

-----*Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, México, INEGI, 2005.

-----*Finanzas públicas estatales y municipales de México 1998-2001*, México, INEGI, 2002.

-----*Finanzas públicas estatales y municipales de México 1995-1998*, México, INEGI, 1999.

-----*Finanzas públicas estatales y municipales de México 1992-1996*, México, INEGI, 1997.

Jayasuriya, Laksiri. "After the Copenhagen Summit: Taking Social Development. Seriously", en *Social Development Issues*, University at Carbondale. Vol. 19, núm. 2, 1997, Carbondale, p. 170.

Jiménez Trejo, Luis Alberto, "Análisis Económico-Demográfico del estado de Veracruz, 1990-2005", *Memorias del XVI Coloquio Mexicano de Economía Matemática y Econometría [CD-ROM]*, 1ª. Ed., Xalapa, Universidad Veracruzana, 2006.

-----“Cinco variables fundamentales para el desarrollo económico en los municipios de Veracruz”, 2005, Memorias del XVI Coloquio Mexicano de Economía Matemática y Econometría [CD-ROM], 1ª. Ed., Xalapa, Universidad Veracruzana, 2006.

-----“Los impuestos como instrumentos de política económica en México”, tesis de licenciatura en Economía, México, Universidad Veracruzana, 2005.

Kaldor, Nicholas, *Ensayos sobre desarrollo económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 2ª. Edición, 1963.

-----*Ensayos sobre política económica*, Madrid, Tecnos, 1964.

Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

Leys, Colin, “The crisis in development theory”, en *New Political Economy*, vol. 1, núm. 1, 1996, Oxfordshire, pp. 41-56.

López-Calva, Luis Felipe y Miguel Székely (Coords.), *Medición del Desarrollo Humano en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

López-Calva, Luis Felipe y Roberto Vélez, “El concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México”, en *Estudios Sobre el Desarrollo Humano*, PNUD, núm. 2003-1, 2003, México, pp. 1-46.

Lucas, Robert E, “Making a Miracle”, en *Econometrica*, núm. 2, 1993, pp. 251-272.

Mc Namara, Robert, *Address to the Board of Governors of the World Bank.*, New York, The World Bank, 1971.

Mendoza Parissi, Martha y María Esther Anaya Pérez, “El empleo: de su medición y de políticas públicas para fomentarlo” en Fundación Colosio-Veracruz, *los grandes temas de los veracruzanos*, Xalapa, 2004, pp. 384-394.

Mill, John Stuart, *Principios de economía política: con algunas aplicaciones a la filosofía social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

Nicholson, Walter, *Teoría Microeconómica, principios básicos y aplicaciones*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

Oates, Wallace E., “Fiscal Decentralization and Economic Development”, en *National Tax Journal*, vol 46, 1993, pp. 237-243.

OCDE, “Mejores prácticas de desarrollo local”, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)/Local Economic and Employment Development (LEED), El correo de la UNESCO, 2002.

Pizano, Diego, *Algunos creadores del pensamiento económico contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997*, México, Ediciones Mundi-Prensa, 1997.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, México, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.

Ravallion, M., "Good and Bad Growth: The Human Development Reports", *World Development*, 25(5), mayo, 1997, pp. 631-638.

Ricardo, David, *Principios de economía política y tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

Richardson, Harry W., *Elementos de Economía Regional*, Madrid, Alianza editorial, 1975.

Rionda, Jorge, *Contextos del desarrollo regional en México* [en línea], Madrid, 2005, <<http://www.eumed.net/libros/2005/jirr/>> [Consulta: 21 de diciembre de 2006].

Ríos Bernal, Tomás, *Plan municipal de desarrollo del municipio de Córdoba, 1995-1997*, Córdoba, H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Veracruz, 1995.

Rist, Gilbert, *The History of development. From Western Origins to Global faith*, London and New York, Zed Books, 1997.

Romer, Paul M., "El cambio Tecnológico endógeno", en *El Trimestre Económico*, vol. LVIII, núm, 231 julio-septiembre 1991, México, pp. 441-479.

Rondinelli, D., "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing countries", en *International Review of Administrative Science*, vol. 47, 1981.

Rosenstein Rodan, P., "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", en *Economic Journal*, June September, 1951.

Salguero Torres, Friné, *Guía ciudadana de presupuestos públicos*, México, Presencia Ciudadana A. C., 2006.

Salmerón Castro, Fernando, *El trabajo en Veracruz: ¿Qué hay de nuevo?*, Xalapa, CIESAS-golfo, 1995.

Schumpeter, Joseph A., *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

Secretaría de Desarrollo Regional, *Actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada de los Municipios de Córdoba-Fortín-Amatlán de los Reyes-Yanga*, Gaceta Oficial del Estado, Núm. 76, Tomo CLVIII, Xalapa, 25 de junio de 1998, pp. 86-88.

Secretaría de Desarrollo Regional, *Actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada de los municipios de Escamela-Orizaba-Ixhuatlancillo-Huiloapan-Río Blanco-Nogales-C. Mendoza*, Gaceta Oficial del Estado, Núm. 76, Tomo CLVIII, Xalapa, 25 de junio de 1998, pp. 89-91.

SEDESOL-CONAPO-INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2004.

Seers, Dudley, "The meaning of development", en *Eleventh World Conference of the Society for International Development*, Nueva Delhi, 1969.

Sen, Amartya K., "Equality of What?" en S. M. McMurrin, ed., *The Tanner Lectures in Human Values*, vol. 1, Salt Lake City, University of Utah Press, 1980.

-----*Desarrollo y libertad*, México, editorial planeta, 2000.

Singer, Hans, "The distribution of gain Between Investing and Borrowing Countries", en *American Economic Review*, núm. 40, 1950, pp. 472-499.

Smith, Adam, *De la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, Nueva York, Edwin Cannan Editores, 1958.

Solow, Robert. "A Contribution to the Theory Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics* núm. 70, febrero 1956, pp. 65-94.

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1a. Edición, 1970.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, octubre 1956, pp. 416-424.

Todaro, Michael P., *Economía para un mundo en desarrollo: Introducción a los principios y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Tolentino Martínez, Jessica Mariela, "Desarrollo local y redes sociales, la experiencia de Tlaxcala, 1994-2004", tesis de maestría en Estudios Regionales, México, Instituto Mora, 2005.

Trueba Gracián, Tomás, *Plan municipal de desarrollo de Orizaba, 1995-1997*, Orizaba, H. Ayuntamiento de Orizaba, 1995.

Vásquez-Barquero, A., *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Editorial Pirámide, 1988.

Welti, Carlos (ed.), *Demografía 1*, México, Programa Latinoamericano de Actividades en Población-UNAM, 1997.

PÁGINAS WEB:

Página web de la Cámara de Diputados, Ley Federal de Coordinación Fiscal, Artículo 2do., en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf, consultada el día 23 de noviembre de 2006.

Página web de la Enciclopedia de los municipios de México, en <http://www.e-local.gob.mx/enciclo/veracruz/index.html>, consultada el día 8 de enero de 2007.

Página web de la Secretaria de Desarrollo Regional del gobierno del estado de Veracruz, en <http://www.sederever.gob.mx/index.html>, consultada el día 14 de enero de 2007.

Página web del departamento de estadística de la Universidad Autónoma Chapingo, en <http://www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/index.php?what=103>, consultada el día 13 de mayo de 2007.

Página web del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XI Censo de población y vivienda*, 1990, en <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125>, consultada el día 14 de julio de 2006.

-----*Conteo de población*, 1995, en <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125>, consultada el día 15 de julio de 2006.

-----*XII Censo de población y vivienda*, 2000, en <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=701>, consultada el día 16 de julio de 2006.

-----// *Conteo de población, 2005*, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.asp?c=6224>, consultada el día 17 de julio de 2006.

Página web del Orden Jurídico Mexicano, Ley estatal de coordinación fiscal de Veracruz, Art 7o., en www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Municipios/VERMPLeY2.pdf, consultada el día 23 de noviembre de 2006.

Página web del PNUD-México: <http://saul.nueve.com.mx>, consultada el día 6 de octubre de 2006.

ENTREVISTAS:

Arq. Hugo Fernández Bernal, ex-Presidente municipal de Córdoba 2001-2004; Córdoba, Veracruz, 12 de abril de 2007.

C. P. Armando Croda De la vequia, ex-tesorero municipal (1995-1997) y ex-Presidente municipal (1998-2000) de Córdoba; México, D. F., 8 de marzo de 2007.

C. P. Rogelio Barrios Ortega, ex –Tesorero municipal de Orizaba 2001-2004; Orizaba, Veracruz, 13 de abril de 2007.

Dr. Ángel Escudero Stadelmman, ex-Presidente Municipal de Orizaba 1998-2000; Orizaba, Veracruz, 17 de abril de 2007.

Dr. Rey Acosta Barradas, Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana; Xalapa, Veracruz, 29 de marzo de 2007.

Dr. Tomás Trueba Gracián, ex –Presidente municipal de Orizaba 1995-1997; México, DF., 26 de febrero de 2007.

Ing. Juan Fernando Perdomo Bueno, Senador suplente de la República, del grupo parlamentario de Convergencia, Córdoba, Veracruz, 17 de abril de 2007.

Lic. Juan Bueno Torio, Senador del Grupo Parlamentario del PAN en la LX Legislatura Federal; México, D.F., 2 de marzo de 2007.

Mtra. Dora Lilia Velásquez Arévalo, del Departamento para el Desarrollo de lo local y lo regional en el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEM) del gobierno del estado de Veracruz; Xalapa, Veracruz, 28 de marzo de 2007.

Mtro. Daniel Romero Castillo del Comité de Planeación para el desarrollo del estado de Veracruz (COPLADEVER); Xalapa, Veracruz, 28 de marzo de 2007.

Mtro. Gustavo Aguirre Piris, Director General Adjunto de Planeación, Financiamiento y Vinculación con Entidades Federativas; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D. F., 23 de enero de 2007.

Mtro. Jaime Cisneros, Director General de Política Regional y Local, Secretaría de Gobierno del estado de Veracruz; Xalapa, Veracruz, 27 de marzo de 2007.

MVZ Tomás Ríos Bernal, ex-Presidente municipal de Córdoba 1995-1997; Córdoba, Veracruz, 11 de abril de 2007.

ANEXO A.

CUADRO 1.

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, 1995-2004.										
AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INGRESOS	32,965	44,118	52,478	88,931	131,870	152,750	164,232	220,677	234,954	250,979
IMPUESTOS	6,340	7,207	8,766	7,974	10,736	13,024	10,726	19,889	24,582	28,204
DERECHOS	2,317	1,188	1,295	1,176	2,761	1,887	3,249	3,887	11,786	13,168
PRODUCTOS	1,087	394	624	312	6,351	3,895	558	1,285	8	972
APROVECHAMIENTOS	3,151	1,682	1,932	3,638	3,148	4,490	3,190	4,625	3,292	3,735
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	0	2,266	2,668	2,142	2,382	4,062	4,134	6,357	1,088	569
PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS	19,917	29,150	36,741	73,620	55,988	69,997	75,007	76,278	92,439	93,279
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES					48,820	53,872	63,370	70,545	73,611	75,907
OTROS INGRESOS	0	1,592	992	0	0	0	0	0	6,135	5,106
POR CUENTA DE TERCEROS	0	0	0	0	1,061	0	812	33,524	2,055	0
FINANCIAMIENTO										
DISPONIBILIDAD INICIAL	153	635	148	68	758	1,523	3,167	4,286	19,958	30,038
EGRESOS	32,965	44,118	52,478	88,931	131,870	152,750	164,232	220,677	234,954	250,979
SERVICIOS PERSONALES	28,304	34,190	32,781	46,664	33,737	40,748	47,142	56,004	60,775	74,483
MATERIALES Y SUMINISTROS					6,762	7,143	7,568	7,852	14,586	14,279
SERVICIOS GENERALES					18,593	32,175	25,056	31,720	38,424	44,894
SUBSIDIOS, TRANSFERENCIAS Y AYUDAS	740	3,279	4,089	4,703	41,746	11,075	7,956	2,859	7,192	9,021
ADQUISICIÓN DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES					1,248	665	21,139	426	3,111	3,698
OBRAS PÚBLICAS Y ACCIONES	3,258	5,729	12,812	34,312	3,748	3,695	39,304	41,424	43,960	79,563
INVERSIÓN FINANCIERA					8,035					
APLICACIÓN DE RECURSOS FEDERALES Y ESTATALES							15,937	18,373	36,928	
OTROS EGRESOS	0	0	0	0	0	0	129	15,422	0	51
POR CUENTA DE TERCEROS	0	0	0	0	0	54,780	0	32,306	0	18,134
DEUDA PÚBLICA		769	2,727	2,494	17,203	531				
DISPONIBILIDAD FINAL	663	148	69	759	801	1,938		14,291	29,978	6,856

Datos en miles de pesos constantes, en valores de 1993.

FUENTE: Elaboración propia con base en *Finanzas públicas estatales y municipales*, varios años, INEGI.

CUADRO 2.

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DEL MUNICIPIO DE ORIZABA, 1995-2004.										
AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INGRESOS	39,552	53,777	61,295	75,980	90,806	107,403	194,728	239,883	171,917	197,120
IMPUESTOS	6,157	7,528	7,198	7,463	9,732	10,658	11,582	14,789	15,190	15,591
DERECHOS	710	4,506	6,262	5,328	5,385	5,658	6,562	8,073	8,845	9,617
PRODUCTOS	5,908	2,368	1,363	2,171	2,606	2,658	3,851	4,745	4,553	4,362
APROVECHAMIENTOS	3,300	3,272	2,576	3,157	3,688	3,844	5,363	8,670	6,983	5,294
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS		1,541	0	1,066	1,666	2,489	1,244	328	506	684
PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS	22,449	32,099	40,538	50,885	60,243	75,208	89,485	87,546	95,320	104,310
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES					0	0	34,945	39,450	40,520	41,396
OTROS INGRESOS	0	0	2,789	4,091	3,811	5,426	0	2,532		3,974
POR CUENTA DE TERCEROS	0	0	0	0	0	0	0	0		0
FINANCIAMIENTO					3,157	834	41,695	73,752		11,892
Transferencias		2,141	571	0						
DEUDA PÚBLICA	1,026	318	0	1,812						
DISPONIBILIDAD INICIAL			0	8	518	623	0			
EGRESOS	39,552	53,777	61,295	75,980	90,806	107,403	194,728	239,883	171,917	197,120
SERVICIOS PERSONALES	27,526	42,087	37,012	60,468	43,026	54,953	90,662	122,880	131,397	84,034
MATERIALES Y SUMINISTROS					12,413	6,324	7,408	5,263		21,131
SERVICIOS GENERALES					28,589	30,727	29,729	28,501		29,428
SUBSIDIOS, TRANSFERENCIAS Y AYUDAS	1,670	2,102	0	2,401	1,321	4,542	9,893			1,472
ADQUISICIÓN DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES					1,069	1,266	3,205	1,306		284
OBRAS PÚBLICAS Y ACCIONES	10,350	9,587	11,055	11,084	1,991	5,545	32,522	13,644	12,510	39,591
INVERSIÓN FINANCIERA					0	0	0			
APLICACIÓN DE RECURSOS FEDERALES Y ESTATALES					0	0	0		28,010	
OTROS EGRESOS	0	0	0	0	0	1,311	21,308	8,700	0	
POR CUENTA DE TERCEROS	0	0	0	0	0	0	0	0		
DEUDA PÚBLICA	0	0	732	1,510	1,774	2,775	0	59,589		21,180
DISPONIBILIDAD FINAL		0	12,496	518	623	0	0			

Datos en miles de pesos constantes, en valores de 1993.

FUENTE: Elaboración propia con base en *Finanzas públicas estatales y municipales*, varios años, INEGI.