

CÍRCULOS VICIOSOS DE POBREZA EN VERACRUZ.

Hilario Barcelata Chávez¹

Introducción

El presente trabajo parte del reconocimiento de que uno de los grandes problemas que enfrenta hoy el estado de Veracruz es la incapacidad de sus municipios para dinamizar por sí mismos, sus economías y promover el mejoramiento del nivel de vida de su población. Esto ha propiciado fuertes rezagos económicos y sociales que han acentuado la desigualdad social y regional.

El propósito de este documento es establecer algunas de las causas que propician este fenómeno siguiendo el planteamiento teórico desarrollado por Ranis, Stewart y Ramírez, quienes identifican la estrecha relación entre el Crecimiento económico (CE) y el Desarrollo Humano (DH), y reconocen que constituyen procesos que se condicionan y complementan mutuamente.

A partir del análisis del nivel de Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc) de cada municipio y su Índice de Desarrollo Humano (IDH), se pueden categorizar los municipios en cuatro grupos: los que se ubican en un *círculo virtuoso*, los que están en *círculo vicioso*; aquellos que tienen un *Sesgo hacia el desarrollo humano*, y los que tienen un *Sesgo hacia el crecimiento*.

Esta investigación identifica también que una de las causas de los rezagos y avances municipales tiene que ver con una profunda desigualdad en el reparto de los recursos públicos que son necesarios para el desarrollo, por ello no es sorprendente que los municipios del Círculo Virtuoso sean los que más recursos públicos disponen. En cambio los de Círculo Vicioso, expresan una gran escasez de ingresos públicos.

Estos resultados evidencian una importante relación directa entre Desarrollo Económico y recursos públicos, lo cual implica que la mayor disponibilidad de éstos genera un impacto

¹ Doctor en Finanzas Públicas. Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. hbarcel@hotmail.com
Cel: 22 88 24 08 98. Xalapa, Ver.
Facultad de Economía, Universidad Veracruzana

positivo en el PIB per cápita, en la salud y en la educación de las personas. Asimismo se observa que esta relación es más estrecha que la existente entre recursos y crecimiento.

Este análisis confirma la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar el bienestar social y el hecho de que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para propiciar desarrollo social, lo cual debe, necesariamente, llevarnos a concluir que la acción del Estado –mediante políticas públicas- es indispensable para impulsar el proceso de Desarrollo Económico y que es fundamental incrementar los recursos públicos destinados a dicho fin.

1. Círculos viciosos, círculos virtuosos. Aspectos teóricos.

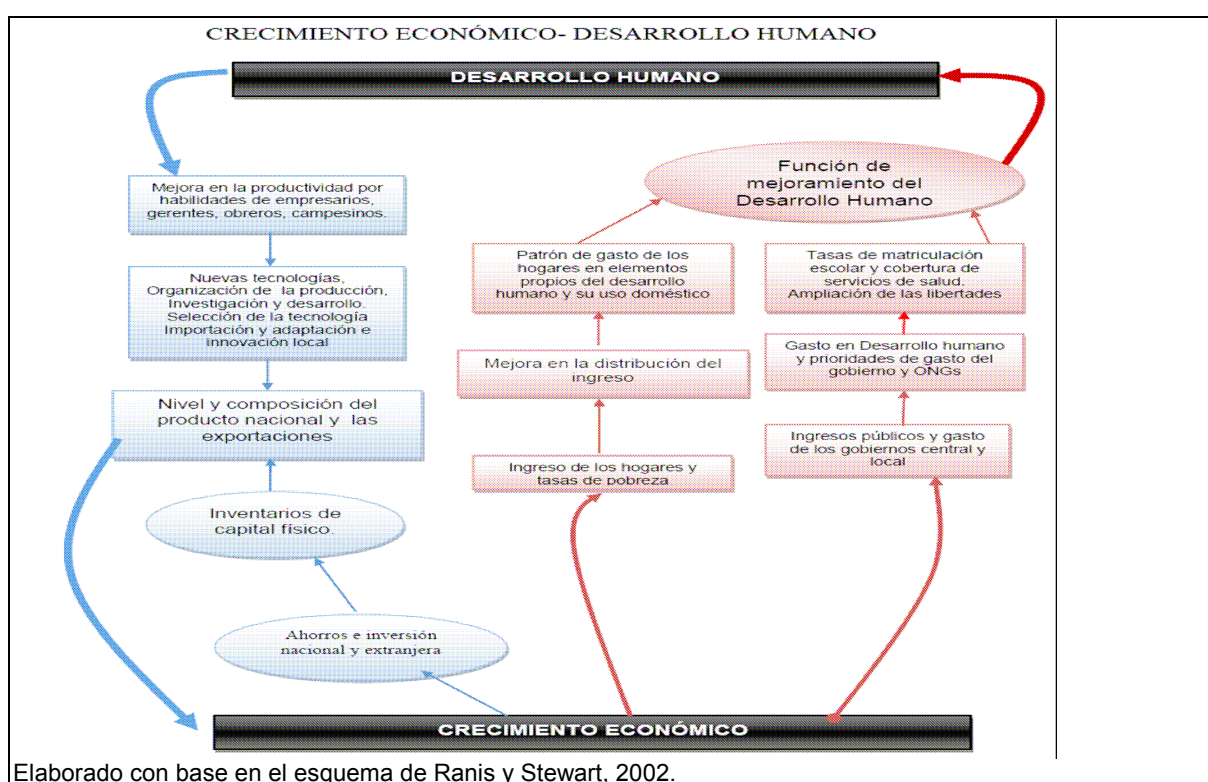
Uno de los grandes problemas que enfrenta hoy el estado de Veracruz es la incapacidad de sus municipios para dinamizar sus economías y promover el mejoramiento del nivel de vida de su población. Eso ha propiciado fuertes rezagos económicos y sociales que han acentuado la desigualdad social y regional.

Un modo de establecer las causas de este fenómeno es mediante la utilización del planteamiento teórico desarrollado por (Ranis y Stewart, 2002), (Ranis, Stewart y Ramirez, 2000) cuyo fundamento es la identificación de la estrecha relación entre el Crecimiento económico (CE) y el Desarrollo Humano (DH), y el reconocimiento de que constituyen procesos que se condicionan y complementan mutuamente. Por ello, es necesario indagar acerca de la relación existente entre estas variables y explorar los mecanismos mediante los cuales se retroalimentan y se refuerzan mutuamente a nivel municipal en nuestro estado.

De acuerdo con los autores mencionados existe un vínculo estrecho entre el CE y el DH a partir del cual se genera una doble conexión dando como resultado dos grandes círculos virtuosos. En el primero, se forma una cadena de factores en la que el CE provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el DH. En el segundo, el mejoramiento en el segundo, constituye el medio a través del cual se crean las condiciones para impulsar el primero. Claro que el crecimiento puede ir acompañado de desempeños distintos en el DH, debido a que este último está sujeto a un conjunto de factores sociales, políticos e institucionales que determinan la forma en que se asignan los recursos. Así, el impacto del crecimiento será mayor sobre el DH si dichos recursos se distribuyen de manera más igualitaria a nivel social y si los hogares asignan una mayor proporción de sus ingresos a gasto en formación de capital humano. De igual modo, el éxito que pueda tenerse en esto,

dependerá del nivel de educación inicial de la población y del control que las mujeres tengan sobre el ingreso del hogar.

En la segunda cadena, el DH conduce a un mayor CE debido a que el nivel de actividad productiva es influido positivamente por la mejora en las capacidades de las personas, ya que esto representa una mayor productividad de las mismas en su actividad laboral. El impacto del desarrollo humano sobre el crecimiento será mayor mientras mayor sea el nivel de inversión en capacidades y en tanto la distribución del ingreso sea menos desigual.



A nivel internacional existe una extensa evidencia de la complementariedad de estas dos variables (Ranis y Stewart, 2010). Es posible observar que muchos países con alto CE han mejorado rápidamente sus indicadores de DE y viceversa. Pero también es cierto, que otros países que tienen bajo crecimiento, tienden observar fuertes rezagos en su DH y lo inverso también ocurre. Esto es así porque el CE promueve la expansión de la base material necesaria para la satisfacción de las necesidades humanas (como las de salud y educación) lo cual permite -a su vez- elevar la productividad de las personas. Sin embargo, la ausencia de CE puede limitar la inversión privada y pública en salud y educación (gasto en DH) lo que a su vez reduce el potencial de acumulación de recursos productivos. Esto significa que el

CE y el DH se refuerzan mutuamente, ya sea en un sentido positivo cuando aparece un *círculo virtuoso* (reforzamiento positivo) Ya sea cuando aparece un *círculo vicioso* (reforzamiento negativo)

Por supuesto, un mismo ritmo de CE puede traducirse en distintos potenciales de DH y viceversa, por lo que pueden existir regiones con un *Sesgo hacia el CE*, donde el nivel de DH es pobre en comparación a los logros alcanzados en materia económica; en tanto que puede existir también un *Sesgo hacia el DH* donde los logros en bienestar son superiores a los alcanzados en materia de crecimiento.

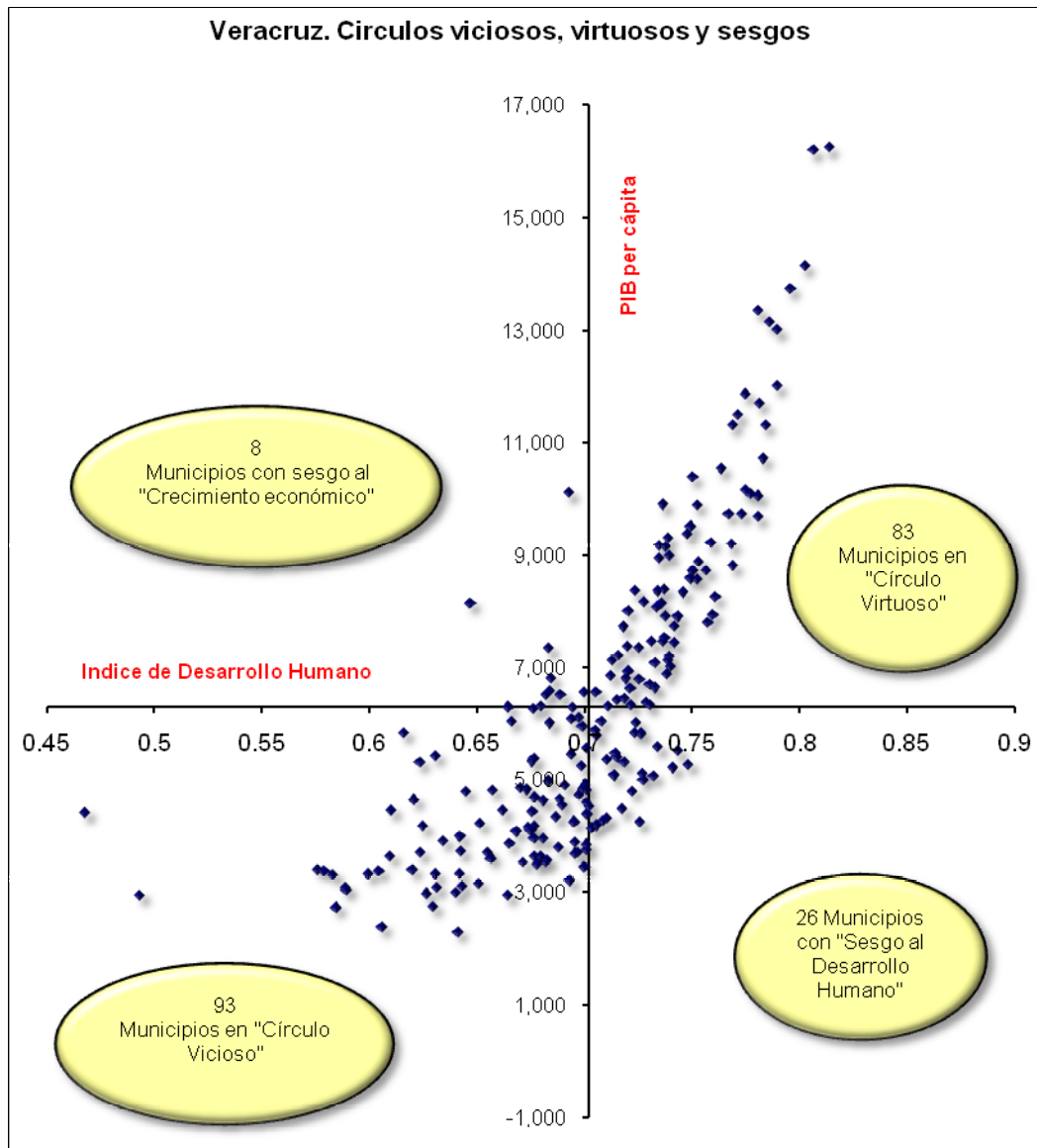
Es sumamente importante dejar sentado que, de acuerdo con los autores, no todas las formas que adquiere el crecimiento económico promueven el desarrollo y que no todas las formas de desarrollo propician el crecimiento (Ranis, Stewart y Ramírez, 2005). Por ello es fundamental, identificar los detalles de las conexiones entre estas variables a nivel municipal, así como determinar la situación específica en que se encuentra cada municipio veracruzano, ya que ambos aspectos constituyen el sustento primordial de la elaboración de las políticas públicas que permiten activar un proceso de desarrollo económico estatal.

2. Círculos viciosos y virtuosos de desarrollo en Veracruz

El planteamiento descrito resulta útil para explorar las posibilidades de desarrollo económico en el estado de Veracruz a través de un análisis de la situación de sus municipios, identificando en cuál de los cuatro casos citados se encuentran cada uno de ellos. Para realizar este análisis he seguido la metodología propuesta por (Ranis, Stewart y Ramírez, 2005; 37-52), para lo cual he comparado el nivel de Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc) (Barcelata 2002) de cada municipio y su Índice de Desarrollo Humano (IDH) (PNUD, 2005), cada uno con su media estatal. Mediante este procedimiento es posible considerar que los municipios estarán en un *círculo virtuoso*, si el IDH y el PIBpc son superiores a sus promedios estatales. En cambio, estarán en *círculo vicioso* si ambos indicadores están por debajo del valor medio. Si se supera el valor promedio del IDH pero no el PIBpc, se tiene un *Sesgo hacia el desarrollo humano*, y si el IDH es inferior al promedio, pero el PIBpc mayor se tiene un *Sesgo hacia el crecimiento*.

Círculos virtuosos, viciosos y sesgos	
<p>Sesgo al Crecimiento</p> <p>El PIBpc del municipio, supera el promedio pero los indicadores de salud y educación son relativamente bajos</p>	<p>Círculo virtuoso</p> <p>El PIBpc y los indicadores de salud y educación se refuerzan mutuamente. Los tres están por encima de la media estatal.</p>
<p>Círculo vicioso</p> <p>El PIBpc y los indicadores de salud y educación se debilitan mutuamente. Los tres se encuentran por debajo de la media estatal</p>	<p>Sesgo al Desarrollo Humano</p> <p>El indicador de salud y educación se encuentra por encima de la media, pero el PIBpc es relativamente bajo (por debajo de la media)</p>
<p>Elaborado con base en el esquema de Ranis, Stewart y Ramírez, 2002.</p>	

En un primer acercamiento al problema se identifican 83 municipios (39.5% del total) ubicados en Círculo virtuoso. En cambio 93 de ellos (el 44%) se ubican en círculo vicioso, ocho presentan un sesgo al crecimiento y 26 tienen sesgo hacia el desarrollo. Estos datos permiten identificar una problemática de grandes magnitudes, toda vez que el 60% de los municipios veracruzanos se encuentra en una situación en la cual la pobreza está autoreproduciéndose o cuando menos, no existen las condiciones para impulsar de manera endógena, el desarrollo económico.



Evidentemente, los municipios en círculo virtuoso concentran la mayor parte del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) al participar con el 85% del total, en cambio los que se encuentran en círculo vicioso sólo aportan el 9 por ciento.

De igual modo, el PIBE per cápita de los primeros equivale al doble que el de los segundos.

3. Desarrollo económico y finanzas públicas.

La situación precaria y de estancamiento que viven los municipios veracruzanos nulifican cualquier posibilidad de mejoramiento. Esta situación es resultado de una profunda desigualdad en el reparto de los recursos públicos que son necesarios para el desarrollo, por ello no es sorprendente que los municipios del Círculo Virtuoso se encuentren en mejor

situación que los demás, pues, aunque representan menos de la mitad de todos los municipios (39.5%) obtienen más de tres cuartas partes (78%) de todos los ingresos por Participaciones Federales municipales, lo que equivale a un promedio de 20.5 millones de pesos (mdp) por municipio. En cambio, los del Círculo Vicioso, reciben el 13% del total de participaciones, esto es, apenas 3.1 mdp por municipio. De igual modo, los del primer grupo concentran el 58% del total de las Aportaciones Municipales del Ramo 033 (15 mdp promedio por municipio) en tanto que el segundo sólo recibe el 26% (6.1 mdp en promedio). Por lo que se refiere a los impuestos que cobran los municipios, el primer grupo concentra el 73 por ciento del total de este rubro (2.2 mdp por municipio) en tanto que el segundo sólo obtiene el 20% (552 mil pesos en promedio).

Estos resultados evidencian una importante relación directa entre Desarrollo Económico y recursos públicos, lo cual implica que la mayor disponibilidad de éstos genera un impacto positivo en el PIB per cápita, en la salud y en la educación de las personas. De hecho parece haber una relación mucho más estrecha entre recursos públicos y desarrollo humano que la existente entre recursos y crecimiento. Esta afirmación se deriva del hecho de que el grupo de municipios que se encuentran en situación de Sesgo al Desarrollo humano (sus indicadores de salud y educación están por encima de la media estatal, mientras que su indicador de crecimiento está por debajo) concentran una mayor cantidad de recursos públicos que aquellos que se encuentran con Sesgo al Crecimiento (su indicador de crecimiento es superior a la media estatal, pero los de salud y educación son inferiores). En el primer caso, los 26 municipios que componen ese grupo (12.4% del total) reciben el 7.6% de las participaciones federales, lo que representa 6.4 mdp promedio por municipio, en tanto que los 8 municipios del segundo grupo (con Sesgo al Crecimiento) reciben apenas el 1.1% de dichas participaciones, esto es 2.8 mdp. Lo mismo sucede con los recursos del Ramo 033; el primer grupo recibe el 12.2% del total (10 mdp en promedio) mientras que el segundo obtiene el 3.3% (8.9 mdp por municipio). Finalmente, en lo que se refiere a los impuestos recaudados por cada municipio, resulta que los de primer grupo recaudan el 6% del total estatal (573 mil pesos en promedio) en tanto que los del segundo grupo recaudan el 1% (317 mil pesos en promedio)

Este análisis confirma la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar el bienestar social y el hecho de que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para propiciar desarrollo social, lo cual debe, necesariamente, llevarnos a concluir que la acción del Estado –mediante políticas públicas- es indispensable para impulsar el

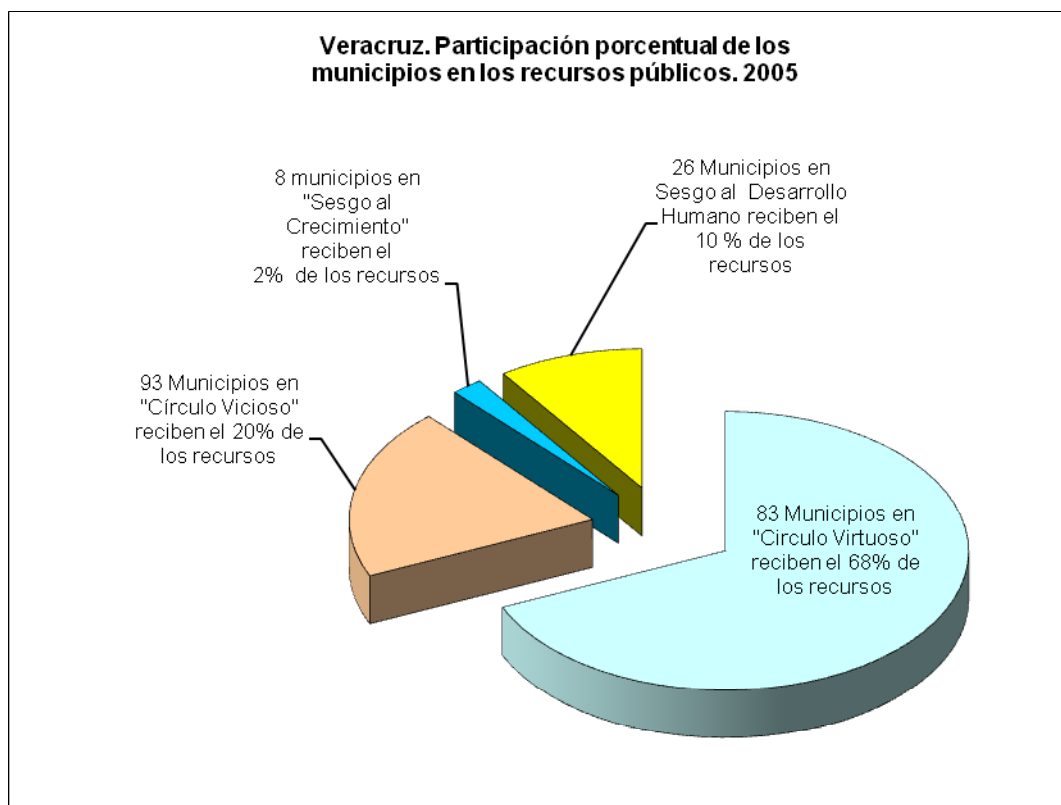
proceso de Desarrollo Económico y que es fundamental incrementar los recursos públicos destinados a dicho fin.

Dos aspectos sobresalen de este análisis:

- ✓ Primero, la importante relación directa que se puede identificar entre Desarrollo Económico y recursos públicos, en el sentido de que la mayor disponibilidad de éstos, genera un impacto positivo en el nivel de riqueza personal y en la salud y educación de las personas.
- ✓ Segundo, la existencia de una profunda desigualdad en el reparto de los recursos públicos entre municipios, lo cual influye dramáticamente en el avance o atraso de estos.

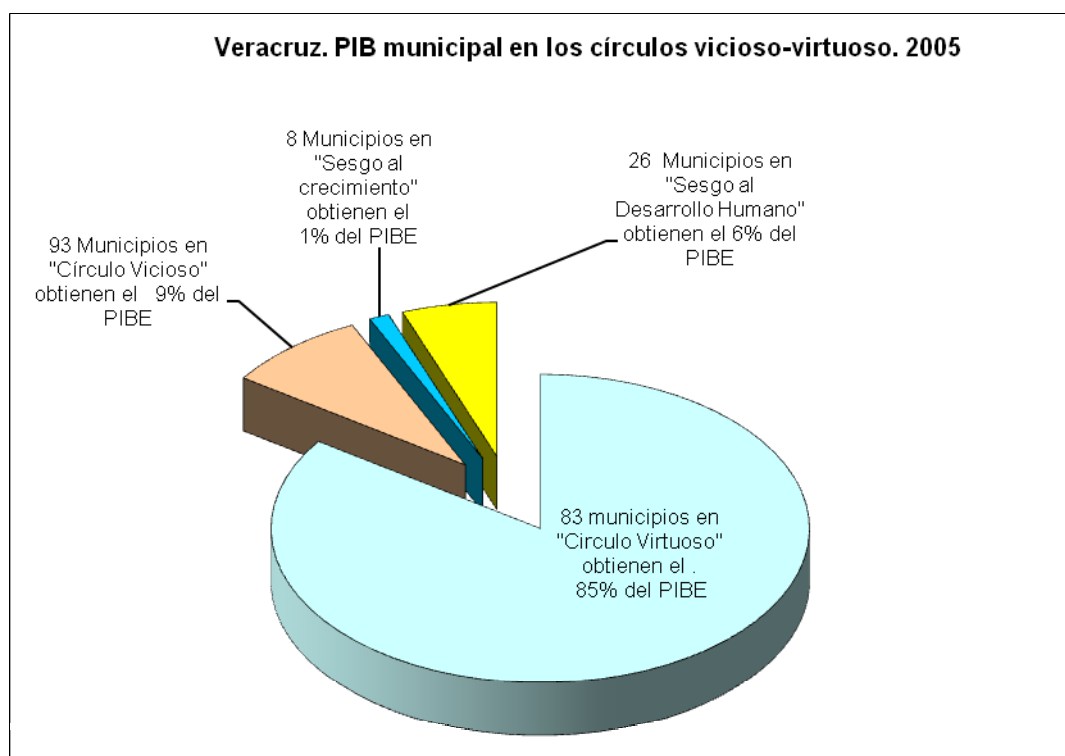
Para observar con mayor precisión este fenómeno y confirmar las tendencias señaladas, se presenta aquí la información referida al total de recursos públicos (que es la suma de las Participaciones Federales más las Aportaciones federales y los impuestos propios) que obtienen estos grupos de municipios y el valor de la riqueza que producen.

En primer lugar puede observarse que los 83 municipios en Círculo virtuoso, reciben el 68% del total de esos recursos (38 mdp promedio por municipio)



Esta excesiva concentración es una de las razones por las cuales estos mismos municipios obtienen el 83% del PIBE, lo cual equivale a 2 mil millones de pesos en promedio por municipio; por ello logran tener el PIBEpc más alto de todo el estado: 8,896 pesos (pesos de 1993). En cambio, los 93 municipios en Círculo Vicioso apenas reciben el 20% de los recursos públicos (11 mdp por municipio). Esta baja participación les deja pocas oportunidades de generar riqueza, por lo que sólo aportan el 9% del PIBE (181 mdp por municipio, es decir, apenas el 10% del PIBE promedio del otro grupo) y presentan el PIBEpc más bajo 4,216 pesos, equivalente a la mitad del que observa el grupo anterior.

Por lo que respecta a los otros dos grupos, se observa que hay 26 municipios con Sesgo al Desarrollo; estos reciben el 10% de los recursos públicos (17 millones por municipio) y contribuyen con el 6% del PIBE (433 mdp en promedio por municipio) razón por la cual presentan un PIBEpc de 5,194 pesos. Esto corrobora la alta capacidad de dichos recursos para impulsar el nivel de bienestar de la población. Por último hay 8 municipios con Sesgo al crecimiento, que reciben el 2% de los recursos (12 millones por municipio) contribuyen con el 1% del PIBE (297 millones promedio por municipio) con un PIBEpc de 7,318.



De lo anterior, se destaca que efectivamente la disponibilidad de recursos públicos es fundamental para impulsar el bienestar social y que el crecimiento económico no es suficiente para alcanzar este fin. Dicho de otro modo, que el Desarrollo Económico Municipal

es resultado de una combinación de recursos públicos canalizados mediante políticas públicas eficientes y de la capacidad del sector productivo para generar riqueza, incluso apoyada por dichos recursos. Es decir, que la acción del Estado y el incremento de los recursos públicos es indispensable para impulsar el Desarrollo.

4. Conclusiones y aspectos de política pública

Existe un vínculo estrecho entre el CE y el DH que generan la existencia dos cadenas de factores. En una el CE provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el DH. En la otra, el mejoramiento en el segundo, constituye el medio a través del cual se crean las condiciones para impulsar el primero. Esto es así porque el CE promueve la expansión de la base material necesaria para la satisfacción de las necesidades humanas lo cual permite elevar la productividad de las personas. Por ello, su ausencia puede limitar la inversión privada y pública en salud y educación y reducir el potencial de acumulación de recursos productivos. Esto significa que el CE y el DH se refuerzan mutuamente, ya sea en un sentido positivo cuando aparece un *círculo virtuoso*) Ya sea cuando aparece un *círculo vicioso*.

Además, no todas las formas que adquiere el crecimiento económico promueven el desarrollo y que no todas las formas de desarrollo propician el crecimiento en la medida que el crecimiento puede ir acompañado de desempeños distintos en el DH, debido a que este último está sujeto a un conjunto de factores sociales, políticos e institucionales que determinan la forma en que se asignan los recursos. Así, el impacto del crecimiento será mayor sobre el DH si dichos recursos se distribuyen de manera más igualitaria a nivel social y si los hogares asignan una mayor proporción de sus ingresos a gasto en formación de capital humano. De igual modo, el éxito que pueda tenerse en esto, dependerá del nivel de educación inicial de la población y del control que las mujeres tengan sobre el ingreso del hogar. De la misma manera, el impacto del desarrollo humano sobre el crecimiento será mayor mientras mayor sea el nivel de inversión en capacidades y en tanto la distribución del ingreso sea menos desigual.

También se ha identificado aquí, que la desigualdad en el avance y rezago económico municipal es resultado de una profunda inequidad en el reparto de los recursos públicos que son necesarios para el desarrollo lo que confirma la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar el bienestar social y el hecho de que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para mejorar el bienestar social, lo cual debe,

necesariamente, llevarnos a concluir que la acción del Estado –mediante políticas públicas– es indispensable para impulsar el proceso de Desarrollo Económico y que es fundamental incrementar los recursos públicos destinados a dicho fin.

En la medida que el desarrollo Económico Municipal es resultado, en gran parte, de una combinación de recursos públicos canalizados mediante políticas públicas eficientes y con el fin de contribuir a resolver la problemática de atraso y desigualdad municipal, presento aquí algunas líneas generales de acción que constituyen una Propuesta general para la superación del atraso y la desigualdad en el estado, lo cual exige, en primer lugar establecer criterios de asignación del presupuesto público, tanto en lo que se refiere a su distribución regional como a su distribución sectorial, que permitan que las asignaciones presupuestales cumplan con el objetivo de evitar la desigualdad y garantizar un desarrollo equilibrado.

Para este fin es necesario establecer Metas de Igualación Económica y Social entendidas como el valor mínimo que deben alcanzar (simultáneamente en cada municipio) un conjunto de variables tipo económicas y sociales.

Mínimamente deben considerarse las siguientes Variables Tipo:

Variables financieras: Variables financieras. Aquellas que miden la eficiencia en el uso de los recursos financieros estatales y municipales.

Variables de salud. Miden el nivel de satisfacción de las necesidades de salud en la población de un municipio.

Variables educación. Miden el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de educación en la población de un municipio.

Variables de vivienda. Miden el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de en cuanto a la calidad de la vivienda y disponibilidad de servicios públicos y bienes privados en la población de un municipio.

Variables ingreso. Aquellas que miden el nivel de ingreso monetario de la población de un municipio.

Una vez definidas esas variables, se calculan los valores promedio regionales para cada una de ellas y se establece el valor que deberá adquirir en cada municipio. Estos valores son metas de igualdad económica y social que deben alcanzarse para lograr el desarrollo equilibrado y deben constituirse en los objetivos centrales de política económica y social del Estado, de tal manera que los municipios alcancen y se mantengan, al menos, en un nivel mínimo socialmente aceptable en cada una de las variables sociales y económicas que se alcanza cuando obtienen el nivel promedio regional en cada variable.

Para alcanzar las metas de igualdad se deben establecer metas parciales de igualdad, consistentes en una selección de algunas de las variables de cada tipo, creando un subconjunto en cada una de ellas.

El establecimiento de dichas metas constituye una necesidad en función al grave atraso y la desigualdad existente, que implica grandes saltos cualitativos en el desarrollo municipal y permitiría ir alcanzado el objetivo final poco a poco.

El establecimiento de estas metas servirá para

- Determinar las dependencias del gobierno estatal que son responsables de esas áreas problemáticas.
- Diseñar programas especiales de igualdad regional, para alcanzar las metas de igualdad regional.
- Determinar el presupuesto que se requiere para realizar estos programas especiales de igualdad regional.
- Establecer las medidas necesarias de carácter operativo.

La implementación de estas acciones requieren una negociación y acuerdo con el gobierno federal y municipal para adecuar las políticas de cada uno de ellos a las metas de igualdad del estado, particularmente para la determinación de los montos y la ubicación de las asignaciones presupuestales que se encuentra dentro del ámbito de decisión de cada orden de gobierno.

Alcanzar las metas de igualdad social garantizará el abatimiento de los rezagos económicos y sociales y propiciarán un proceso de armónico y equilibrado de desarrollo.

Bibliografía

Barcelata, H., *El PIB de los Municipios en Veracruz, 1970-2001*, CIAE, Xalapa, 2002.

Ranis, G., y Stewart, F., *Success and Failure in Human Development, 1970-2007*, United Nations Development Programme Human Development Reports, Research Paper, July 2010

"Dynamic Links between the Economy and Human Development," en José Ocampo, Jomo K.S. and Sarbuland Khan (eds), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Zed Books Ltd., London, UK. 2007, pp.32-52.

The Priority of Human Development, in *The Development Imperative: Toward a People-Centered Approach*, Eric Hershberg, Thornton, C. (eds), Social Science Research Council, 2005. pp.37-52.

Economic growth and human development in Latin America, CEPAL, Diciembre 2002.

Ranis, G., Stewart, F., y Ramirez, A., "Economic Growth and Human Development", *World Development* Vol. 28, No. 2, 2000, Great Britain, Pág 198 y sig.

Sistema Municipal de bases de datos, INEGI, Página electrónica del INEGI, www.inegi.gob.mx